

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

STUDIA ADMINISTRACYJNE



NR 1(17) | 2023

Rada naukowa

prof. dr hab. Janusz Sługocki (Uniwersytet Szczeciński) – przewodniczący Rady Naukowej | prof. dr hab. Marek Górski (Uniwersytet Szczeciński) | prof. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean (Uniwersytet Gdański) | prof. dr hab. Stanisław Wrzosek (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II) | dr hab. Barbara Iwańska, prof. UJ (Uniwersytet Jagielloński) | dr hab. Piotr Dobosz, prof. UJ (Uniwersytet Jagielloński) | dr hab. Monika Król, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki) | dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US (Uniwersytet Szczeciński) | dr hab. Daniel Wacinkiewicz, prof. US (Uniwersytet Szczeciński) | Assoc. Prof. Dr. Indrė Žvaigždienė (Vilnius University, Lithuania) | Assoc. Prof. Dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilnius University, Lithuania)

Lista recenzentów znajduje się na stronie www.wnus.usz.edu.pl/sa

Redaktor naukowy

dr hab. Anna Barczak, prof. US

Zastępca redaktora naukowego

dr Ewa Kowalewska

Sekretarz redakcji

dr Konrad Garnowski

Redaktorzy tematyczni

dr Konrad Garnowski

dr Przemysław Zdyb

Redaktor językowy

Paulina Kaczyńska-Domagalska

Korekta

Paulina Iwan

Projekt okładki

Joanna Dubois-Mosora

Skład

Karolina Janiak

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Elektroniczna wersja czasopisma jest dostępna na stronie: www.wnus.usz.edu.pl/sa

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych: The Central European Journal of Social Sciences and Humanities www.cejsh.icm.edu.pl | Pełne wersje opublikowanych artykułów są dostępne w bazie indeksacyjnej The Central and Eastern European Online Library (CEEOL) www.ceeol.com

Czasopismo *Studia Administracyjne* jest indeksowane w bazie ERIH PLUS – The European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2023

ISSN (print): 2080-5209 ISSN (online): 2353-284X

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 5,5. Ark. druk. 4,9. Format B5. Nakład 56 egz.

Spis treści

ARTYKUŁY

Mateusz Dżugaj

Rejestr działalności kantorowej – aspekty prawne 5

Paulina Jachimowicz-Jankowska

Rozważania wokół nazwy miejscowości, w której granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska 19

Oskar Kubacki

Obejście konstytucji jako podstawa odpowiedzialności za delikt konstytucyjny 33

Konrad Żurek

Osobowość prawna Kościoła Katolickiego i charakterystyka kościelnych osób prawnych w III Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane aspekty 47

GŁOSA

Paweł Mańczyk

Małżonek osoby tymczasowo aresztowanej nie jest osobą samotnie wychowującą dzieci (art. 6 ust. 4 u.PIT). Glosa krytyczna do wyroku NSA z 21 listopada 2019 roku (sygn. akt II FSK 3905/17) 57

RECENZJA

Przemysław Zdyb

Recenzja monografii Mariety Czekałowskiej, *Zagadnienia ochrony środowiska na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2022, ss. 328 71

SPRAWOZDANIE

Marcin Stoczkiewicz, Anna Barczak

Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji „Towards the Polish Climate Protection Act”, Szczecin, 7 września 2022 75

Mateusz Dżugaj

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: mateusz.dzugaj@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-9837-4611



Rejestr działalności kantorowej – aspekty prawne

ABSTRAKT

Przedmiotem badań i analiz podjętych na potrzeby niniejszego opracowania jest prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu dewizowego przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną, prowadzącego działalność kantorową. Problematyka zarejestrowania działalności kantorowej na tle swobody i wolności działalności gospodarczej nie została dokładnie zbadana przez doktrynę, dlatego też stanowi źródło przede wszystkim analiz, uwag i wniosków w wielopłaszczyznowym ujęciu, z uwzględnieniem przepisów takich aktów prawnych, jak: Ustawa z 6 marca 2018 roku Prawo Przedsiębiorców oraz z 27 lutego 2004 roku Prawo dewizowe. W niniejszym opracowaniu w pierwszej kolejności podjęto próbę zdefiniowania takich pojęć jak „swoboda działalności gospodarczej” oraz „wolność działalności gospodarczej”, które ze względu na różnice interpretacyjne stanowią problemy praktyczne. W kolejnych podrozdziałach skupiono się na charakterze prawnym i cechach właściwych dla rejestru CEIDG oraz rejestru działalności kantorowej. Zwrócono szczególną uwagę na problematykę badanych rejestrów. Celem opracowania jest kompleksowe usystematyzowanie tytułowej problematyki. Podstawowa metoda badawcza zastosowana w pracy oparta jest na całościowej i wielopłaszczyznowej analizie materiału normatywnego oraz na analizie poglądów nauki prawa i orzecznictwa. Wyniki prowadzonych badań dają możliwość sformułowania możliwej odpowiedzi na pytanie, czy zakres formalny i instytucjonalny obu badanych rejestrów jest tożsamy.

SŁOWA KLUCZOWE

rejestr działalności kantorowej, działalność regulowana, przedsiębiorca

Registration of Currency Exchange Activities in the Context of Central Business Activity Registers and Information – Legal Approach

ABSTRACT

This paper focuses on the legal aspects of conducting currency exchange activities as a natural person engaged in business operations. The issue of registering currency exchange activities in the context of freedom and freedom of economic activity has not been thoroughly examined by legal doctrine, hence it is a source primarily of analyses, comments and conclusions in a multi-dimensional approach, taking into

account the provisions of such legal acts as: the Act of 6 March 2018 “Entrepreneurship Law” and the Act of 27 February 2004 “Foreign Exchange Law”. The paper starts by attempting to define the terms “freedom of economic activity” and “economic freedom”, which have different interpretations and can be problematic. Following that, the paper delves into the legal nature and characteristics of the CEIDG register and the currency exchange activity register, with a special focus on the issues that arise. The objective of this study is to comprehensively systematize the subject matter. The research method used is based on a thorough analysis of normative material, legal doctrine, and case law. The paper aims to answer the question of whether the formal and institutional scope of both registers is the same.

KEYWORDS

Register of currency exchange activities, Regulated activity, Entrepreneur owner

Wprowadzenie

Na bezpieczeństwo gospodarcze Polski wpływa wiele czynników, wśród których kluczowe znaczenie dla gospodarki narodowej mają: ochrona uczciwej konkurencji, poszanowanie dobrych obyczajów oraz słusznym interesów konsumentów, a także inne zasady określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku¹ oraz ustawach szczególnych². Prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce odbywa się na podstawie systemu prawa, mającego swoje źródło w krajowych instytucjach oraz oddziaływania norm ustanowionych przez uprawnione organy Unii Europejskiej (dalej: UE)³. W literaturze przedmiotu wskazuje się na multicentryczny charakter publicznego prawa gospodarczego, który oznacza istnienie norm stanowionych przez krajowe organy prawodawcze oraz obowiązywanie norm stanowionych w aktach prawnych UE⁴, Konstytucja RP, będąc najważniejszym aktem prawnym w systemie prawa gospodarczego publicznego, stanowi podstawowy element składowy systemu źródeł prawa, wywierając decydujący wpływ na kształt całego prawodawstwa gospodarczego⁵. Istnieje wiele rodzajów działalności gospodarczej, których prowadzenie odnosi się do obszarów zainteresowania organów państwowych z uwagi na rodzaje wykonywanej działalności. Ze względu na przyjęte założenia badawcze zwrócić należy uwagę na działalność kantorową, która uregulowana została w ustawie z 27 lutego 2004 roku Prawo dewizowe⁶. Uregulowano w niej m.in. zagadnienia związane z obrotem dewizowym w kraju i za granicą oraz działalność gospodarczą w zakresie kupna, sprzedaży i pośrednictwa wartości dewizowych⁷.

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

2 Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221) oraz Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275 ze zm.).

3 R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, tom 8A, wyd. 2, Warszawa 2018, s. 27–28.

4 Por. E. Łętowska, *Multicentryczność systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, (w:) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), Kraków 2005/4, s. 4.

5 Ibidem, s. 29.

6 Ustawa z 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (Dz.U. z 2022 r., poz. 309), dalej: PrDew.

7 Por. art. 1 ustawy PrDew.

Swoboda a wolność działalności gospodarczej

Zapewnienie swobody działalności gospodarczej jest jednym z priorytetowych zadań nałożonych na organy władzy publicznej. Swoboda ta jest także jednym z podstawowych praw, które gwarantowane są obywatelom. Zapewnienie ochrony swobody prowadzenia działalności gospodarczej to asumpt do faktycznego podejmowania działalności i prowadzenia jej, co w konsekwencji determinuje rozwój gospodarczy całego państwa. Stanowi to wypełnianie podstawowych założeń ogólnounijnej swobody przedsiębiorczości uregulowanej w art. 49–55 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸. Jest to wyraz swobody rynku wewnętrznego UE oraz prawo do prowadzenia, w wolności, działalności gospodarczej⁹. Wymienione swobody rynku wewnętrznego pozwalają na wyznaczenie kierunku rozwoju obszaru normatywnego dla państwa członkowskiego, pozwalając na integracyjne urzeczywistnianie swobodnego rynku. Swoboda działalności gospodarczej może być rozumiana jako możliwość nieskrępowanego i nieograniczonego podejmowania i wykonywania działań związanych z przedsiębiorczością.

Mając na uwadze zakres prowadzonych badań, pojęcie „swoboda działalności gospodarczej” należy porównać z pojęciem „wolność działalności gospodarczej”. Warto odnotować, że wolność w zakresie gospodarczym może być rozumiana jako nieskrępowany wybór prowadzenia działalności i zgoda na istniejące ograniczenia narzucone przez pracodawcę w poszczególnych dziedzinach gospodarczych¹⁰. Swobodę działalności gospodarczej można zatem zdefiniować jako pewną platformę do korzystania z wolności, w której osoba dokonująca wyboru nie zostaje za określony wybór pociągnięta do odpowiedzialności¹¹. Wolność działalności gospodarczej polega natomiast na podejmowaniu i prowadzeniu działalności w celu osiągnięcia zysku, ale nie ma ona jednak charakteru absolutnego¹². W literaturze przedmiotu zauważono ponadto, że wolność działalności gospodarczej ma charakter szczególny i należy uznać, że może stanowić podstawę uprawnień jednostek organizacyjnych wobec państwa, a także wobec organów władzy publicznej¹³.

W literaturze przedmiotu¹⁴ wskazuje się, że wolność gospodarczą można rozpatrywać w trzech aspektach: ekonomicznym, politycznym i prawnym. Aspekt ekonomiczny ma kluczowe znaczenie dla właściwego funkcjonowania gospodarki rynkowej, wpływa także na rozwój gospodarczy państwa. W nurcie prawa uznaje się gospodarkę rynkową za konstytucyjną zasadę i wartość. Zwracając zaś uwagę na obszar polityczny, obowiązkiem organów władzy państwowej jest poszanowanie i ochrona kluczowej dla rozwoju państwa wartości, jaką jest

8 Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm.), dalej jako: TFUE.

9 M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 600.

10 J. Kołacz, *Swobody cząstkowe a swoboda działalności gospodarczej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny 2008, nr 70, z. 2.

11 <https://www.salon24.pl/u/imrahil/459081,wolnosc-a-swoboda-czyli-o-nieporozumieniu-lub-manipulacji> (9.02.2023).

12 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2012 r., K 22/09, OTK-A 2012, nr 7, poz. 74.

13 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02 (Dz.U. 2003, nr 83, poz. 773).

14 M. Sługocka, *Wolność działalności gospodarczej jako norma-zasada*, Wrocław 2012, s. 139–140.

wolność gospodarcza. Odwołując się do zakresu podmiotowego wolności działalności gospodarczej, należy odnotować, że wolność ta dotyczy osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego. Podmiotem wolności działalności gospodarczej nie mogą być organy władzy państwowej oraz inne jednostki organizacyjne. Niemniej jednak, celem działań państwa i organów władz publicznych powinno być dążenie do permanentnego zapewniania swobody działalności gospodarczej i nieograniczanie jej w rażąco i bezprawny sposób. Z kolei definicja wspólnego dla ww. pojęć członu „działalność gospodarcza” powinna być stosowana wprost i respektowana we wszystkich przypadkach, gdy prawodawca posługuje się ww. pojęciem.

W kontekście opisywanej problematyki należy zwrócić uwagę na uregulowania zawarte w art. 22 Konstytucji RP, stanowiącym o tym, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko na podstawie ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ustrojodawca dopuszcza zatem możliwość ograniczenia tej swobody, a co za tym idzie – zezwala na ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej. Problem ten stanowi asumpt do dyskusji. Zgodnie z wyznaczonym obszarem badań, w dalszej części opracowania przedstawiono zagadnienia i problemy związane z rejestrem działalności kantorowej na tle uregulowań związanych z rejestrem Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej¹⁵.

Wprowadzając dopuszczalność ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej aktem rangi ustawowej ze względu na ważny interes publiczny, wskazuje się na podstawową różnicę pomiędzy swobodą prowadzenia działalności gospodarczej a wymogiem zewidencjonowania. Działalność gospodarcza może być, co do zasady, wykonywana w dowolnej formie organizacyjnej, zatem może mieć charakter zarówno jednoosobowy (wykonywanie działalności przez samego przedsiębiorcę), jak i zrzeszenia kilku podmiotów w celu wspólnego wykonywania określonych czynności¹⁶. Funkcjonowanie w Polsce swobody działalności gospodarczej należy uznać za jedną z kluczowych zasad demokratycznego państwa prawnego, bowiem swoboda ta została zawarta przez ustrojodawcę w Konstytucji RP (art. 20 i 22 Konstytucji RP).

Swoboda działalności gospodarczej nie wyklucza jednak obowiązku uzyskiwania zezwoleń, licencji, a może nawet wiązać się z potrzebą wpisu do rejestru. Swoboda działalności nie oznacza także, że nie ma warunków i zasad, które tę działalność kształtują. Swoboda działalności gospodarczej jest ponadto wyrazem unijnych gwarancji uczestnictwa w rynku wewnętrznym i wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Na podstawie krajowych i międzynarodowych uregulowań należy zatem podkreślić, że niedopuszczalne jest prowadzenie działalności gospodarczej bez zważania na uregulowania prawne, dlatego też ustawodawca wprowadził mechanizmy, których celem jest zapewnienie prawidłowego wykonywania tej swobody. Autor zauważa, że nie można identyfikować wolności z dowolnością prowadzenia działalności, bowiem dowolność należy interpretować jako czynność nieskrępowaną nakazami ani przepisami, a jak powszechnie wiadomo, konstytucyjne wartości nie mogą naruszać innych wolności. W związku z tym organy władzy publicznej mają kompetencje

15 Ustawa z 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. z 2022 r. poz. 541), dalej jako: CEIDG.

16 J. Kołacz, *Swobody cząstkowe*, op. cit., s. 84.

nadzorcze i kontrolne. W Konstytucji RP dopuszczono jednak wprowadzenie przez organy władzy publicznej instrumentów prawnych powodujących ograniczenia swobody działalności gospodarczej.

Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej – reglamentacja

Jedną z legalnych form ograniczenia swobody działalności gospodarczej, która została dopuszczona przez Konstytucję RP jest reglamentacja działalności gospodarczej. Jak wskazano w Uzasadnieniu do ustawy Prawo Przedsiębiorców¹⁷:

Reglamentację działalności gospodarczej należy rozumieć jako dopuszczenie przedsiębiorców do wykonywania, w poszczególnych dziedzinach, działalności gospodarczej. Oznacza to unormowanie różnorodnych sposobów nabywania przez przedsiębiorców uprawnień wykonywania działalności gospodarczej w szczególnych dziedzinach.

Postanowiono, by poszczególne obszary gospodarcze spójnie, integralnie i kompleksowo uregulować w odrębnych ustawach po to, by umożliwić zainteresowanym przedsiębiorcom znalezienie usystematyzowanej i całościowej wiedzy dotyczącej konkretnej dziedziny gospodarczej¹⁸. W rozdziale 4 ustawy z 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców¹⁹ ograniczono się do wskazania możliwych form prawnych wpływających na swobodę działalności w gospodarce – koncesje, zezwolenia i wpis do rejestru działalności regulowanej. Innymi słowy, w ustawie PrPrzeds w kompleksowy i czytelny sposób odróżniono i uwypuklono występujące odrębności pomiędzy poszczególnymi formami ograniczenia działalności gospodarczej. Reglamentacja działalności gospodarczej jest jednym z wyjątków od art. 20 i 22 Konstytucji RP zapewniających skuteczne powoływanie się na wolność prowadzenia działalności gospodarczej, w których, jak powszechnie wiadomo, ograniczenia doznanawane w prowadzeniu działalności następują ze względu na ważny interes publiczny z poszanowaniem zasady proporcjonalności i ochrony istoty własności²⁰. W artykule 20 Konstytucji RP wskazano na akceptowalność wolności działalności gospodarczej jako prawo podmiotowe jednostki. Jest to wolność prawnie chroniona i występuje jako zobowiązanie do jej ochrony. W literaturze przedmiotu²¹ wskazano, że przepisy dotyczące wolności działalności gospodarczej powinny postrzegać się w ograniczonym związku z art. 22 Konstytucji RP. Dopiero bowiem łączne ich stosowanie wyznacza przedmiot i granice wolności gospodarczej. Artykuły 20 i 22 Konstytucji RP, ujmowane łącznie, pełnią dwojaką funkcję. Z jednej strony wyrażają jedną

17 Rządowy projekt ustawy „Prawo Przedsiębiorców” z 21 listopada 2017 r., nr 2051, s. 50.

18 Ibidem, s. 16.

19 Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221), dalej jako: PrPrzeds.

20 Z. Szażyk, A. Szafrąńska, *Publiczne Prawo Gospodarcze*, Warszawa 2021, s. 136.

21 Por. *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, wyd. 2, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2018, s. 27–28.

z zasad ustroju gospodarczego Polski, a z drugiej stanowią podstawę do konstruowania prawa podmiotowego²².

Odnosząc się do prawa prowadzenia działalności gospodarczej ma charakter *lex generalis* w stosunku do poszczególnych ustaw, określających w swoich przepisach warunki podejmowania i wykonywania konkretnych rodzajów działalności, mając charakter *lex specialis*²³. Należy także podkreślić, że pojęcie „ważny interes publiczny” jest bardzo szerokie i chroni takie aspekty, jak bezpieczeństwo państwa czy porządek publiczny. Podkreśla to znaczenie funkcjonowania reglamentacji w jej formach przewidzianych prawem.

Reglamentacja służy ograniczeniu wolności działalności gospodarczej, która to wolność jako wartość konstytucyjna pozwala na kontrolę państwową. Organy władzy publicznej wpływają na sytuację indywidualnego podmiotu poprzez wydanie indywidualnego aktu administracyjnego. Zgoda na działalność wydawana jest w formie odpowiednio: koncesji, zezwolenia albo wpisu do rejestru działalności regulowanej, przy czym formy prawne ww. ograniczeń należy zakwalifikować jako decyzje administracyjne albo czynności materialno-techniczne. Koncesje i zezwolenia wydawane są w formie decyzji administracyjnych, od których strona może się odwołać, a wpis do rejestru działalności regulowanej jest, co do zasady, czynnością materialno-techniczną. Przywołane powyżej formy reglamentacji służą do wypełnienia oczekiwań w zakresie zgodności konstytucyjnej. W obecnym systemie politycznym i społecznym należy poddać pewne prawa ograniczeniom w zakresie stosowania. Ze względu na inne wartości konstytucyjne należy, według autora, stosować ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ, jeśli nie istniałyby żadne ograniczenia, deklarowanie wolności działalności byłoby zbędne, ze względu na brak ograniczeń do jej prowadzenia. W piśmiennictwie uważa się, że reglamentacją nie jest np. obowiązek wpisu do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego²⁴, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub innego właściwego rejestru. Założenia te zostały uregulowane w art. 37 ust. 1 PrPrzeds, zgodnie z którym wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny, wymaga uzyskania koncesji wyłącznie, jeśli działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej, albo zezwolenia. Działalność ta została oznaczona jako „wolna”, ponieważ nie wymaga dodatkowych aktów administracyjnych do działania poza wpisem do właściwego rejestru. Należy wspomnieć także o terytorialnym zasięgu obowiązywania reglamentacji niezależnie od jej formy. Oznacza to, że koncesja, zezwolenie oraz wpis do rejestru działalności regulowanej, zgodnie z art. 44 PrPrzeds, uprawniają przedsiębiorcę do wykonywania działalności gospodarczej, co do zasady, na terenie całego kraju i przez nieokreślony czas. Jest to rezultat implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/WE z 12 grudnia 2006 roku²⁵. Warunki wpisu, postępowanie, organy prowadzące

22 L. Garlicki, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, (w): *Konstytucja*, t. IV, s. 8; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności*, Warszawa 2008, s. 158.

23 E. Kowalewska, *Kontrola Dewizowa wykonywana przez Narodowy Bank Polski*, Warszawa 2017, s. 59.

24 Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1683 ze zm.), dalej: ustawa KRS.

25 Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r., Dz.Urz. L 376/2006.

rejestry oraz wymagania zostały ustalone w ustawach odrębnych od ustawy PrPrzeds, odwołując się często do stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego²⁶ jako źródła formalnych przesłanek i terminów. Ustaw szczególnych, w których ustawodawca uregulował określone warunki prowadzenia działalności, należy szukać według właściwości organów i zakresu przedmiotowego działalności. Nie ma jednego rejestru działalności regulowanej, w której zebrane byłyby wszystkie rodzaje działalności. Konstatując, każdy przedsiębiorca powinien być świadomy obowiązku zwrócenia się o określony wpis do rejestru działalności regulowanej.

Cechy charakterystyczne centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej

Istotne z perspektywy badanego zagadnienia jest zwrócenie uwagi na dualistyczny system ewidencji przedsiębiorców. Regulacje ogólne zawarto w art. 17 PrPrzeds., w którym wskazano na podstawowe rejestry umożliwiające rozpoczęcie legalnego prowadzenia działalności gospodarczej. Są nimi KRS oraz CEIDG, a także inne rejestry regulowane odrębnymi przepisami, w tym rejestr działalności kantorowej.

Zgodnie z uregulowaniami, CEIDG stanowi zbiór danych na temat zarejestrowanych podmiotów działających legalnie w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, będących osobami fizycznymi. Należy wskazać także na funkcjonowanie KRS, który w myśl obowiązujących przepisów, swoim obszarem oddziaływania obejmuje przedsiębiorców niebędących osobami fizycznymi. Ze względu jednak na obszerność prowadzonych badań, szczegółową analizę rejestru KRS pominięto.

Odwołując się do uregulowań związanych z CEIDG, należy wskazać, że co do zasady każdy przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą, będący osobą fizyczną, ma obowiązek wpisu do CEIDG, jednak z zastrzeżeniem, że może pojawić się obowiązek wpisu do rejestru szczególnego. W związku z istnieniem charakterystycznych cech działalności gospodarczej, takich jak: zorganizowanie, zarobkowość, wykonywanie we własnym imieniu i w sposób ciągły działalności²⁷, co do zasady każdy przedsiębiorca, do którego stosuje się przepisy PrPrzeds, ma obowiązek ewidencji w CEIDG albo w KRS. Należy wskazać na podstawową przesłankę umożliwiającą zaklasyfikowanie odpowiedniej działalności do katalogu działalności gospodarczej, wskazującą na zarobkowy cel jej prowadzenia.

Ogólnikowość pojęcia „zarobkowość” należy rozpatrywać indywidualnie dla danego stanu faktycznego, biorąc pod uwagę podmiot, który wykonuje tę działalność²⁸. Jak podkreślano w literaturze przedmiotu²⁹, z zarobkowością wiąże się odpłatność prowadzenia działalności gospodarczej, chociaż samo otrzymywanie zapłaty nie przesądza o rzeczywistym prowadze-

26 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.).

27 Por. art. 3 ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców.

28 W.J. Katner, *Prawo działalności*, Warszawa 2003, s. 25.

29 Por. A. Wasilewski, *Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie prawa polskiego. Dylemat interpretacyjny*, (w:) *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997, s. 544.

niu działalności gospodarczej. Jak wskazano w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 18 czerwca 1991 roku,

pojęcie zysku leży u podstaw każdej działalności o charakterze gospodarczym, stanowi jej istotę i sens, toteż niepodobna w ogóle mówić o działalności gospodarczej prowadzonej nie w celach zarobkowych. Działalność pozbawiona tego aspektu może być np. działalnością społeczną, artystyczną, charytatywną i inną, nigdy natomiast nie będzie działalnością gospodarczą. Należy przy tym rozróżnić zysk od efektu zysku; znane są – także obecnie – podmioty gospodarcze działające w celach zarobkowych, ale w rzeczywistości, z różnych powodów, zysków nie osiągające³⁰.

Należy przywołać przykład administrowania przez gminę budynkami stanowiącymi jej własność, gdy nie przynoszą one zysku i nie tracą przymiotu prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż nie dochodowość jest tu dominującą przesłanką, lecz nastawienie na osiąganie zysku, które w obszarze administracji publicznej nie jest wskazywane jako nastawione na dominację³¹.

Zorganizowanie i ciągłość jako kolejne przesłanki zakwalifikowania danej działalności jako działalności gospodarczej, które mają odzwierciedlenie w zamierzeniu utworzenia pewnej struktury organizacyjnej, pozwalającej na odróżnienie działalności tej osoby od działań pomocowych, z powodów altruistycznych, grzecznościowych³². Takie rozróżnienie pozwala na szerokie spojrzenie dotyczące ustrukturyzowania działalności w ramy prawne, umożliwiające legalne prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa³³. Wyróżnia się zorganizowanie formalne, które opisać można jako zalegalizowanie działalności w odpowiednim rejestrze, np. w CEIDG, wykonanie ciągu czynności pozwalających na zaistnienie działalności w obrocie gospodarczym. Odpowiednio wskazuje się na wykorzystanie konkretnych składników materialnych, a więc urządzeń, nieruchomości niezbędnych do prowadzenia działalności, oraz niematerialnych, czyli swoistej wiedzy na temat wykonywania pewnych rodzajów działalności³⁴.

Kolejną, ostatnią przesłanką zakwalifikowania danej działalności jako działalności gospodarczej jest ciągłość, rozumiana jako wykonywanie poprzednio przywołanych działań w pewnym okresie, co można rozumieć jako stabilność prowadzenia działalności, jej przewidywalność oraz powtarzalność. Także w tym rozumieniu należy pamiętać o zamiarze jako głównym wyznaczniku tłumaczenia tego nieprecyzyjnego pojęcia. Wspomniany zamiar czasowego prowadzenia działalności gospodarczej uznaje także wprowadzenie przez przedsiębiorcę przerwy w zaplanowanym czasie prowadzenia działalności z uwagi na braki pracowników, skorzystania z urlopu wypoczynkowego albo remontu pomieszczeń. Wnio-

30 Uchwała Sądu Najwyższego z 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSNC 1992 nr 2, poz. 17.

31 Zob. zwłaszcza S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kraków 1998, s. 290 i nn.; S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej*, Warszawa 1986, s. 92–94.

32 Zob. uzasadnienie wyr. WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2009 r., I SA/Po 755/09, Legalis.

33 Por. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 242.

34 Druk sejmowy VIII kadencji nr 2051, uzasadnienie ustawy Prawo przedsiębiorców, s. 92.

sek wynikający z ciągłości można przedstawić jako przymiot trwałego i przewidywalnego prowadzenia działalności w pewnym okresie.

Zauważa się, że zgodnie z przepisami prawa³⁵, organem zobowiązanym do prowadzenia rejestru CEIDG jest minister właściwy do spraw gospodarki w systemie teleinformatycznym, który swoim działaniem nadzoruje obszarowo cały kraj w przeciwieństwie do okresu przed 1.07.2011 roku³⁶. Przed wprowadzeniem obowiązujących regulacji, rejestry prowadzone były osobno przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Zauważa się, że rejestr CEIDG jest uniwersalny, ma powszechny i podmiotowy charakter wpisu i jest jednym scentralizowanym miejscem ewidencjonowania przedsiębiorców³⁷. Warto zatem odnotować, że wszystkie dane o przedsiębiorcy przechowywane są z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego. Podczas rejestracji działalności w CEIDG, z uwagi na wypełnianie wniosku elektronicznie, system pokazuje błędy i nie dopuszcza przekazania niekompletnego wniosku. Sytuacja identyczna jest także w okolicznościach wypełniania go w urzędzie przez przeszkolonego urzędnika. Przesłanie przesyłki rejestrowanej budzi jednak wątpliwości nad bezpieczeństwem przekonania przedsiębiorcy co do poprawności założenia działalności. CEIDG w art. 6 ust. 2 ustawy o CEIDG wskazuje na dokonanie wpisu po wpłynięciu wniosku o taki wpis. Należy pamiętać, że każdy wniosek jest traktowany jako wpis, a więc zmiana danych oraz wykreślenie z opisywanego rejestru są traktowane jako wpis. Warto zaznaczyć, że swoim obszarem CEIDG wymaga dużo więcej informacji o przedsiębiorcy niż rejestr kantorowy. Liczba danych wymaganych od przedsiębiorcy w CEIDG jest spowodowana dwoma warunkami – zachowanie wymogu przejrzystości oraz bezpieczeństwo obrotu. Umożliwia to organom administracyjnym i państwowym podejmowanie działań kontrolnych, a także pozwala na znalezienie istotnych informacji przez przyszyłych kontrahentów przedsiębiorcy³⁸. W przypadku rejestru CEIDG występuje członek Rady Ministrów, który jest wskazany ogólnikowo, bez możliwości wytypowania indywidualnego i konkretnego podmiotu z powodu różnic w funkcjonowaniu ministerstw. Należy zatem zawsze odnaleźć ministra właściwego do spraw gospodarki i właściwie wyszukać aktualną nazwę stanowiska, aby wskazać odpowiedni podmiot prowadzący rejestr. Rejestry CEIDG oraz rejestr działalności kantorowej prowadzone są przez różne podmioty. Zauważalne jest także to, że swoją regulacją obejmują inne obszary gospodarcze. W literaturze przedmiotu³⁹ wskazuje się, że za podstawowe uprawnienia, składające się na opisywaną wolność, uznaje się swobodę w decydowaniu o rozpoczęciu działalności, swobodę jej prowadzenia, w tym podejmowania decyzji gospodarczych oraz

35 Por. art. 2 ustawy o CEIDG.

36 Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447).

37 A. Żywicka, *Konstytucja biznesu. Komentarz*, (w:) E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, *Komentarz do ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punktach Informacji dla Przedsiębiorcy*, Warszawa 2019, art. 2, s. 35.

38 Ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy. *Komentarz* fragment: G. Kozieł (red.), *CEIDG. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Komentarz*, 2019.

39 P. Tuleja (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), LEX/el 2021, art. 22, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806616/650679/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (28.01.2023).

sposób prowadzenia działalności, swobodę wyboru form organizacyjnych działalności i zakończenia prowadzenia działalności.

Specyfika prowadzenia działalności kantorowej

Działalność kantorowa na gruncie PrDew stanowi szczególny rodzaj działalności gospodarczej, względem której ustawodawca przewidział odrębny rejestr działalności, który umożliwia dostęp, a także sprawdzenie w bezpłatny i kompleksowy sposób takiego przedsiębiorcy. Ewidencja przedsiębiorców, co do zasady, pozwala na nieskrępowane prowadzenie i ewidencjonowanie działalności gospodarczej, z pewnymi wyjątkami, które wymagają wpisu do odpowiedniego rejestru, ze względu na zakres i specyfikę prowadzonej działalności. Rejestr prowadzony jest przez organ wskazany w ustawie podwójnym zabezpieczeniem prowadzonej działalności, ze względu na rozszerzenie prowadzenia ewidencji, tak aby działalność kantorowa, jako istotna z uwagi na ważny interes publiczny, pozwalała na kontrolę tej gałęzi gospodarczej. Przepisy stanowiące o działalności kantorowej jako regulowanej działalności gospodarczej, która polega na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych, ustawodawca zawarł w PrDew⁴⁰. Zdaniem autora, społeczne wyobrażenie kantorów jako legalnego i jedynie dostępnego źródła możliwości wymiany dewiz w celu wyjazdu do innego państwa jest prawidłowe. Będąc w obszarze uregulowania PrDew, należy spojrzeć na zakres unormowań regulujących prowadzenie działalności kantorowej⁴¹. W przeciwieństwie do rejestru CEIDG, rejestr działalności kantorowej prowadzony jest zgodnie z uregulowaniami zawartymi w art. 16 PrDew przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego (dalej: Prezes NBP)⁴². Istotne z punktu widzenia badanego zagadnienia i podkreślające znaczenie prowadzonych badań jest to, że Prezes NBP jest organem funkcjonującym w sieci bezpieczeństwa finansowego. Ze względu na potrzebę regulowania ważnej części gospodarki ustawodawca zdecydował się na zakwalifikowanie prowadzenia kantoru jako części gospodarki, która wymaga stosowania wpisu do odpowiedniego rejestru w celu wypełnienia zasad obowiązujących w prawie administracyjnym. Rejestr działalności kantorowej prowadzony może być w systemie informatycznym, co nie oznacza wymogu tylko takiej formy, wskazując, że do kompetencji Prezesa NBP należy określenie sposobu prowadzenia rejestru, wzór rejestru oraz tryb dokonywania wpisów w drodze zarządzenia. Jest to jedna z różnic pomiędzy wymogami określonymi dla ewidencji przedsiębiorców, które zostały wprost nakazane do stosowania, wyłączając fakultatywność i luz decyzyjny⁴³. Należy odnotować, że rejestr, o którym mowa, jest prowadzony faktycznie w formie elektronicznej. Warto także podkreślić, że wpisu działalności kantorowej⁴⁴ do rejestru może dokonać każdy podmiot. O ile do ewidencji CEIDG należy spełnić przesłanki statusu przedsiębiorcy prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą, do którego

40 Art. 11 ustawy z 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe.

41 Por. Art.11–17f ustawy z 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe.

42 Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025).

43 Por. art. 16 ustawy z 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe oraz art. 2 ustawy CEIDG.

44 <https://kantor.nbp.pl/> (25.02.2023).

stosuje się przepisy ustawy o CEIDG, o tyle wpis do działalności kantorowej musi uzyskać każdy podmiot wyrażający chęć oraz spełniający warunki prowadzenia kantoru. Osoba fizyczna, która po raz pierwszy zamierza prowadzić kantor, co do zasady nie musi zakładać działalności gospodarczej w CEIDG, bowiem może tego dokonać w innych, przewidzianych prawem, formach prowadzenia działalności. Mamy zatem do czynienia z kolejną różnicą w zakresie podmiotowego wpisu. Rejestr działalności kantorowej nie dotyczy tylko jednej grupy prowadzącej działalność gospodarczą, lecz skupia w sobie wszystkie podmioty wyrażające wolę podjęcia działalności kantorowej. Oznacza to, że swoim zakresem obejmuje także podmioty wyłączone spod regulacji CEIDG, gdyż jest jednym ze szczególnych rejestrów działalności regulowanej, mającej swoje ogólne odniesienie do art. 44 PrPrzeds. Aktywną stroną w procesie rejestracji jest zawsze wnioskodawca, gdyż to na wniosek zainteresowanego podmiotu odpowiednie organy dokonują wpisu. Artykuł 17 PrDew normuje sposób ubiegania się o możliwość rozpoczęcia działalności gospodarczej. Istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa i chęci kontroli przez organy państwowe jest to, że decyzja o pozytywnym wpisie nie jest wydawana. Ustawodawca w PrDew nałożył na Prezesa NBP obowiązek wpisu przedsiębiorcy w ciągu 7 dni od momentu wpływu owego wniosku. Przedsiębiorca zatem może rozpocząć działalność kantorową, jeśli w ciągu 14 dni od dnia wpływu wniosku do organu nadzorującego nie otrzymał zawiadomienia o konieczności uzupełnienia braków lub innego pisma w sprawie wniosku, przede wszystkim zawiadomienia o dokonaniu wpisu. Przedsiębiorca, wypełniając obowiązki administracyjne, zostaje wpisany do odpowiedniego rejestru i może rozpocząć działalność gospodarczą, a wpis z formalnego punktu widzenia przybiera postać decyzji administracyjnej.

Kontynuując rozważania na temat działalności gospodarczej, przedsiębiorca obowiązany jest do zarejestrowania działalności. Procedura podjęcia działalności kantorowej obejmuje następujące etapy – uzyskanie statusu przedsiębiorcy i wpis do odpowiedniego rejestru – w przypadku zainteresowań autora jest to CEIDG, ale przepisy przewidują także rejestrację w KRS dla wskazanych podmiotów innych niż osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą. Następnie, w myśl przepisów PrPrzeds, przedsiębiorca składa wniosek o wpis do rejestru działalności regulowanej⁴⁵. Należy podkreślić, że brak złożenia wniosku o wznowieniu działalności gospodarczej jest decyzją konstytutywną i wywołuje skutek *ex tunc*. Nie jest to decyzja deklaratoryjna, będąca jedynie konsekwencją zaistniałego stanu faktycznego⁴⁶.

Podsumowanie

Obecna sytuacja gospodarcza i obowiązująca swoboda działalności gospodarczej pozwala na szeroką perspektywę prowadzenia działalności gospodarczej i umożliwia otrzymanie

45 Art. 17 PrDew w związku z art. 17 PrPrzeds.

46 M.A. Waligórski, *Prawo przedsiębiorcy do zawieszenia i wznowienia wykonywania działalności gospodarczej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 2009, nr 8, s. 9.

wynagrodzenia oraz zapłaty w walutach obcych. Powoduje to ekspansję polskich przedsiębiorców na rynkach z dominującą obcą walutą. Wyżej wymienione czynności nie byłyby możliwe bez działalności kantorowej, która należy do katalogu działalności leżących w kręgu zainteresowań organów państwowych. Wpis do rejestru działalności regulowanej jest najmniej restrykcyjną częścią reglamentacji działalności gospodarczej. Warto podkreślić, że od początku funkcjonowania, najpierw „punktów kupna i sprzedaży walut obcych”, później kantorów, których zakres działania obejmował wymianę waluty, aż po współczesne kantory walutowe, działalność dewizowa stanowiła rodzaj działalności, której wykonywanie uzależnione było początkowo od zezwolenia lub, tak jak obecnie, od wpisu do rejestru⁴⁷.

Organem prowadzącym rejestr działalności kantorowej jest Prezes NBP, który jako konstytucyjny organ czuwa nad poprawnością i legalnością obrotu dewizowego. Warto także zauważyć, że NBP pełni funkcję centralnej bankowej instytucji dewizowej i w ramach tej funkcji Prezes NBP podejmuje działania, jak m.in. prowadzenie rejestru działalności kantorowej⁴⁸. Działalność kantorowa jest uregulowana w ustawie PrDew, w której przejrzystość opisano procedurę podjęcia działalności kantorowej i która odwołuje się na początku do ustawy PrPrzeds wskazującej na konkretne akty prawne regulujące daną dziedzinę gospodarczą. Taka ogólnikowość i brak jednego spisu aktów regulujących wszystkie dziedziny objęte szczególną kontrolą państwa, powodują jednak możliwość przeoczenia przez obywatela zarejestrowanego w CEIDG nakazu wpisu do rejestru działalności kantorowej. Definicja prowadzenia działalności gospodarczej jest także sama w sobie mało precyzyjna i według autora poprawna wydaje się korelacja CEIDG ewidencjonującej przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, bowiem następuje dwuetapowe sprawdzenie poprawności obrotu – jeden organ (minister właściwy ds. gospodarki) prowadzi rejestr CEIDG, a drugi (Prezes NBP) nadzoruje wpis do rejestru działalności regulowanej. Jak wskazuje E. Kowalewska, „obecność kantorów walutowych na rynku daje możliwość urzeczywistnienia wewnętrznej wymienialności waluty polskiej i stosowania na rynku wolnych kursów walutowych, które kształtują się w zależności od podaży i popytu na waluty obce”⁴⁹. Wpływa to pozytywnie na bezpieczeństwo walutowe, eliminuje – na pewnym etapie – nielegalne transakcje walutowe, zapewnia stabilność gospodarki i urzeczywistnia wolności konstytucyjne.

Bibliografia

Literatura

Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kraków 1998.

Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego. Tom 8A*. Wyd. 2, Warszawa 2018.

47 E. Kowalewska, *Kontrola Dewizowa*, op. cit., s. 140.

48 Szerzej o funkcji NBP jako centralnej bankowej instytucji dewizowej patrz: ibidem.

49 Ibidem.

- Katner W.J., *Prawo działalności*, Warszawa 2003.
- Kidyba A., *Prawo Handlowe*, Warszawa 2019.
- Kończak J., *Swobody częściowe a swoboda działalności gospodarczej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny 2008, nr 70, z. 2.
- Kowalewska E., *Kontrola Dewizowa wykonywana przez Narodowy Bank Polski*, Warszawa 2017.
- Kowalewska E., *Zagadnienia prawne związane z funkcjonowaniem internetowych kantorów walutowych*, Wrocław 2019.
- Kozieł G., *CEIDG. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Komentarz*, Lublin 2019.
- Lemańska-Majdzik A., *Powody prowadzenia własnej działalności gospodarczej małych firm*, Sosnowiec 2013.
- Łętowska E., *Multicentryczność systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, (w:) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, L. Ogieńko, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), Kraków 2005.
- Piątek S., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej*, Warszawa 1986.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Sługocka M., *Wolność działalności gospodarczej jako norma-zasada*, Wrocław 2012.
- Snażyk Z., A. Szafrąska, *Publiczne Prawo Gospodarcze*, Warszawa 2021.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.
- Sypniewska B., *Cechy i postawy przedsiębiorcze szansą własnej działalności gospodarczej*, Wrocław 2016.
- Tuleja P., (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), LEX/el. 2021, art. 22, Pobrano z: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806616/650679/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS>.
- Waligórski A., *Prawo przedsiębiorcy do zawieszenia i wznowienia wykonywania działalności gospodarczej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2009, nr 8.
- Wasilewski A., *Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie prawa polskiego. Dylemat interpretacyjny*, (w:) *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997.
- Żywicka A., *Komentarz do ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punktach Informacji dla Przedsiębiorcy*, (w:) *Konstytucja biznesu. Komentarz*, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka (red.), Warszawa 2019.

Akty Prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm.).
- Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r., Dz.Urz. L 376/2006.
- Rządowy projekt ustawy „Prawo Przedsiębiorców” z 21 listopada 2017 r., nr 2051.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.).
- Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r., poz. 275 ze zm.).
- Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447).
- Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1683 ze zm.).
- Ustawa z 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 309).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025).
- Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221).

Ustawa z 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. z 2022 r., poz. 541).

Zarządzenie Prezesa NBP z 13 marca 1989 r. w sprawie zasad udzielania zezwoleń dewizowych na prowadzenie punktów kupna i sprzedaży walut obcych (M.P. z 1989 r. nr 6, poz. 65).

Zarządzenie Prezesa NBP z 13 marca 1989 r. w sprawie zasad udzielania zezwoleń dewizowych na prowadzenie punktów kupna i sprzedaży walut obcych (M.P. z 1989 r. nr 6, poz. 65).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2012 r., K 22/09, OTK-A 2012, nr 7, poz. 74.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02 (Dz.U. z 2003 r. nr 83, poz. 773).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSNC 1992 nr 2, poz. 17.

Pozostałe źródła

<https://kantor.nbp.pl/>.

<https://www.salon24.pl/u/imrahil/459081,wolnosc-a-swoboda-czyli-o-nieporozumieniu-lub-manipulacji>.

CYTOWANIE

M. Dżugaj, *Rejestr działalności kantorowej – aspekty prawne*, *Studia Administracyjne* 1(17)/2023, s. 5–18, DOI: 10.18276/sa.2023.17-01.

Paulina Jachimowicz-Jankowska

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-6061-1220



Rozważania wokół nazwy miejscowości, w której granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska

ABSTRAKT

Przeprowadzone badania dotyczą pewnych określonych miejsc na mapie Polski, które ze względu na swoje odrębności wyróżniają się szczególnym reżimem prawnym. Prezentowany artykuł dotyczy bowiem miejscowości, w których granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska. Celem opracowania jest opis i analiza zagadnień dotyczących nazwy uzdrowiska. Ze względu na to, że samo pojęcie uzdrowiska jest w różny sposób definiowane, przytoczono różne określenia na wyjaśnienie tego terminu wywodzące się z języka potocznego i prawnego. Następnie poddano charakterystyce założenie ustawodawcy, zgodnie z którym do nazwy miejscowości, w której granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska, może zostać dodany wyraz „zdrój”, jeżeli podstawą leczenia uzdrowiskowego są wody lecznicze, lub wyraz „cieplice” bądź „uzdrowiska termalne”, jeżeli podstawą leczenia uzdrowiskowego są wody termalne. Przyjęte rozwiązanie wskazuje bowiem na pewne odrębności ustrojowe w zakresie możliwości używania i zmiany nazwy określającej miejscowość uzdrowiskową. Przedstawiono procedurę i tryb ustalania i zmiany nazwy gminy lub miejscowości. Poza tym poruszono problemy dotyczące prawnej ochrony nazwy uzdrowiska, ale też wskazano na pewne przywileje związane z przedmiotową nazwą związane z marketingiem terytorialnym w uzdrowisku. We wnioskach wskazano możliwe kierunki zmian w kontekście nazwy miejscowości uzdrowiskowej.

SŁOWA KLUCZOWE

uzdrowisko, nazwa miejscowości uzdrowiskowej, obszar uzdrowiska, odrębności ustrojowe

Reflections on the name of the town within whose administrative borders the spa area is located

ABSTRACT

The conducted research concerns certain specific places on the map of Poland, which, due to their specific differences, are distinguished by a special legal regime. The presented article concerns the towns within which the area of the health resort is located. The aim of the study is to describe and analyze issues related

to the name of the spa. Due to the fact that the very concept of a health resort is defined in various ways, various terms were quoted to explain this term, derived from colloquial and legal language. Subsequently, the legislator's assumption was characterized, according to which the word „bath” can be added to the name of the town within the administrative borders of which the health resort area is located, if the basis for spa treatment are healing waters, or the word „hot springs” or „thermal spas” if thermal waters are the basis of spa treatment. The adopted solution indicates certain systemic differences in terms of the possibility of using and changing the name of a spa town. The procedure and procedure for determining and changing the name of a commune or town were presented. In addition, problems related to the legal protection of the spa name were raised, but also certain privileges associated with the name in question related to territorial marketing in the spa were indicated. The conclusions indicated possible directions of changes in the context of the name of the spa town.

KEYWORDS

health resort, name of the health resort, area of the health resort, political differences

Wprowadzenie

Na mapie Polski istnieją pewne miejsca, które wyróżniają się swoistymi odrębnościami oraz szczególnym charakterem i reżimem prawnym. Dotyczy to miejscowości, w których granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska. Obecnie wyróżnia się 47 polskich uzdrowisk¹. Należy zasygnalizować, że kwestie dotyczące uznania określonych miejscowości za uzdrowiska lub nadania niektórym obszarom statusu uzdrowiska wynikają z wielu regulacji prawnych, których ze względu na ograniczone ramy artykułu nie można przytoczyć. Miejscowości, o których mowa, najliczniej zgrupowane są w województwie dolnośląskim (11) i małopolskim (10), najmniejsza ich liczba przypada na województwo łódzkie (1). Warto podkreślić, że w województwach: wielkopolskim, opolskim i lubuskim nie wydzielono uzdrowisk. Nie ulega wątpliwości, że już samo słowo uzdrowisko kojarzy się z wyjątkowymi walorami naturalnych czynników i surowców leczniczych, do których należą wody mineralne, złoża borowiny czy uzdrowiające właściwości klimatu. W takich miejscach korzysta się z różnych zabiegów realizowanych w ramach świadczeń opieki zdrowotnej przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego, a poszczególne uzdrowiska oferują rozmaite kierunki lecznicze.

Aktualnie w polskim porządku prawnym ustawodawca, dążąc do wyeksponowania tego typu miejsc, ustanowił prawo do używania nazwy określającej ich specyficzny rodzaj, a tym samym nazwy stanowiącej swoisty wyróżnik miejscowości i potwierdzający jej uzdrowiskowy charakter. Podstawowe regulacje w tym zakresie zawiera bowiem wprost Ustawa z 28 lipca 2005 roku o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych². Celem prezentowanego artykułu jest opis i analiza zagadnień dotyczących nazwy uzdrowiska. Dokonano ustaleń terminologicznych tego pojęcia

1 Informacja ze strony internetowej Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP: <https://sgurp.pl> (10.02.2023).

2 Ustawa z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 151), dalej: u.l.u.

w ujęciu słownikowym, encyklopedycznym, z uwzględnieniem genezy przepisów prawnych odnoszących się do definicji legalnej uzdrowiska. W opracowaniu przeprowadzono także badania innych uregulowań dotyczących procedury ustalania nazwy uzdrowiska. Odniesiono się do problematyki prawnej ochrony tej nazwy, stanowiącej ważny czynnik marketingowy dla uzdrowiska. W podsumowaniu wskazano walory i mankamenty dotyczące obowiązujących regulacji w zakresie nazwy miejscowości, w której granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska.

Uzdrowisko – ustalenie terminologiczne

Termin uzdrowisko w potocznym znaczeniu pochodzi od słów „uzdrawiać” – przywracać komuś zdrowie za pomocą odpowiednich leków lub zabiegów³ oraz „zdrój” – miejsca w ziemi, skąd wypływa woda. Pozostaje przyjąć, że uzdrowisko kojarzy się ze zdrowiem. Pomimo braku legalnej definicji zdrowia, w literaturze prawniczej oznacza ono dobry stan fizyczny, psychiczny i umysłowy organizmu, pozwalający jednostce na funkcjonowanie w szeroko rozumianym środowisku oraz pełnienie przez nią różnorodnych ról⁴.

Definicję uzdrowiska zawarto także w Normie Polskiej⁵, zgodnie z którą

za uzdrowiska uważany jest obszar (miejscowość), mający złoża uzdrowiskowych tworzyw leczniczych, dostęp do wody morskiej w odległości nie większej niż 3 km i klimat o właściwościach leczniczych, albo jeden z tych czynników oraz zakłady i urzędy lecznictwa uzdrowiskowego, jak również sprzyjające warunki środowiskowe i sanitarne, w których może być prowadzona działalność wypoczynkowo-turystyczna.

W encyklopedii terminologia jest syntetyczna i preferowane jest określenie miejscowość (nie obszar), gdzie uzdrowisko to miejscowość mająca naturalne warunki lecznicze (klimat, wody mineralne, borowiny) i zorganizowaną służbę zdrowia; wyposażona w odpowiednie urzędy lecznicze, jak zakłady kąpielowe, i przyrodolecznice, pijalnie, sanatoria⁶.

Definicja legalna pojęcia uzdrowisko uregulowana jest także w przepisach prawa. W celu wskazania genezy przedmiotowego terminu, przytoczono poniżej definicje uzdrowiska unormowane w ustawach dawniej i aktualnie obowiązujących.

Pierwszym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie polskich uzdrowisk była Ustawa z 23 marca 1922 roku o uzdrowiskach⁷, której innowacyjne przepisy i rozwiązania systemowe

3 Słownik Języka Polskiego PWN, Warszawa 1989, s. 641 i nn.

4 R. Michalska-Badziak, *Ochrona zdrowia, (w:) Prawo administracyjne materialne*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), Warszawa 2014, s. 227.

5 PN-Z-11000:2001 Uzdrowiska. Zob. też *Czynniki wpływające na jakość i konkurencyjność usług w miejscowościach uzdrowiskowych*, T. Burzyński (red.), Kraków 2005, s. 30.

6 *Uniwersalna Encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 2006, s. 1039–1040.

7 Ustawa z 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach (Dz.U. nr 31, poz. 254 ze zm.).

również dziś znajdują praktyczne zastosowanie⁸. W myśl jej art. 2 za uzdrowiska uważać należało: 1) miejscowości z cieplicami lub zdrojami leczniczymi (źródła, studnie lub otwory wiertnicze o wodzie zawierającej mineralne, gazowe lub inne składniki, względnie wykazujące specjalne działania, co nadaje jej własności i zastosowanie lecznicze czyli tzw. zdrojowiska); 2) stacje klimatyczne; 3) kąpieliska morskie.

Kolejną regulacją była ustawa z 17 czerwca 1966 roku o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym⁹. W tekście pierwotnym tej ustawy nie precyzowano szczegółowej procedury pozwalającej na uznanie danej miejscowości za uzdrowisko. Przepisy te w art. 1 ust. 1 ograniczono do określenia, że „[m]iejscowość (miasto, osiedle, gromada lub część gromady), która ma warunki niezbędne do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, może być uznana przez Radę Ministrów za uzdrowisko”. Były to ustawowo określone warunki naturalne, a w szczególności: 1) właściwości lecznicze klimatu i krajobrazu (klimatoterapia); 2) naturalne zasoby lecznicze, jak wody lecznicze, gazy lecznicze i peloidy (balneoterapia); 3) właściwości lecznicze morza (talasoterapia) i 4) inne czynniki środowiskowe mające korzystny wpływ na wyniki świadczeń zapobiegawczych i leczniczych (art. 2 ust. 1).

Według art. 2 ust. 3 aktualnie obowiązującej u.l.u., uzdrowisko oznacza obszar, na terenie którego prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe, wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, spełniający określone ustawą warunki, któremu został nadany status uzdrowiska. Wydaje się, że ustawodawca specjalnie używa pojęcia „obszar” dla ustalenia uzdrowiska. Według *Słownika języka polskiego*, obszar to ograniczona część przestrzeni, zwykle dużych rozmiarów; a także określona powierzchnia czegoś, miejsce występowania, zasięgu czegoś, rozległy teren¹⁰. Użycie terminu „terytorium” zarezerwowano dla jednostek podziału terytorialnego, do którego należą gminy¹¹. W aktualnej definicji uzdrowiska zrezygnowano z odniesienia do miejscowości na rzecz pojęcia obszar, stosownie do wyznaczenia obszarów ochrony uzdrowiskowej¹². Ustawodawca, formułując definicję uzdrowiska, odnosi ją do uzdrowisk już istniejących i obszarów, które mogą być uzdrowiskami i w postępowaniu weryfikacyjnym spełnią warunki ustawowo określone. W u.l.u. przewidziano dwa tryby nabycia statusu uzdrowiska – podstawowy i „uproszczony”¹³.

W świetle art. 34 ust. 1 u.l.u., status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie pięć warunków. Zgodnie jednak z wyrokiem NSA z 9 listopada 2016 roku¹⁴, zawarty w art. 34 ust. 1 wymóg, aby dany obszar łącznie spełniał przesłanki w nim określone, nie oznacza, że każda (tj. poszczególna) jednostka tego obszaru spełniać musi wszystkie wska-

8 Por. R. Paczuski, *Zagadnienie odrębności prawnoustrojowej samorządów zarządzających sprawami uzdrowisk*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1991, nr 53 (2), s. 85–95; T. Wołowicz, *Bariery finansowe i legislacyjne rozwoju polskich gmin uzdrowiskowych w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Studia Regionalne i Lokalne 2003, nr 3 (13), s. 97.

9 Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym (Dz.U. nr 23, poz. 150 ze zm.).

10 *Słownik języka polskiego*, t. 5, W. Doroszewski (red.), Warszawa 1963, s. 566.

11 P. Chmielnicki, *Statuty jednostek pomocniczych gminy. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2004, s. 44.

12 Zob. art. 2 pkt 4 u.l.u.

13 Zob. np. wyrok NSA z 12 grudnia 2012 r., II OSK 1952/11, Legalis nr 817385.

14 Wyrok NSA z 9 listopada 2016 r., II OSK 533/15, Legalis nr 1577069.

zane tam warunki. „Te bowiem odnoszą się do «obszaru» (terenu), któremu nadawany jest status uzdrowiska. (...) Istotne jest bowiem to, aby dany obszar, łącznie spełniał ustawowe wymogi”. Zdaniem WSA w Kielcach, w wyroku z 3 grudnia 2014 roku¹⁵, wystarczy, że jedynie niektóre obszary na terenie danej gminy spełniają określone warunki, aby cała gmina uzyskała status uzdrowiska.

Dla istniejących obecnie 47 uzdrowisk ustanowiono liczne kryteria klasyfikacji. Przykładowo, na podstawie Normy Polskiej, z uwagi na rodzaje warunków leczniczych, uzdrowiska dzieli się¹⁶ na: klimatyczne, zdrojowiska, borowinowe, nadmorskie (talasoterapeutyczne). Taki podział owocuje odmiennymi wymaganiami odnośnie do kształtowania przestrzeni tych założeń, wynikającymi z kierunków oraz profili leczniczych i ochrony naturalnych surowców leczniczych. W literaturze¹⁷ podnosi się, że w rzeczywistości często funkcjonują uzdrowiska nie tylko jednego typu, a różne ich kombinacje.

Analiza legalnej definicji uzdrowiska w obowiązujących przepisach prawa nie może być dokonana w oderwaniu od pojęcia gminy uzdrowiskowej¹⁸. Otóż zgodnie z art. 2 pkt 2 u.l.u. gmina uzdrowiskowa oznacza gminę, której obszarowi lub jego części został nadany status uzdrowiska (w trybie określonym w ustawie). Jak wynika już zatem z samego tytułu ustawy uzdrowiskowej, a także fragmentu jej rozdziału 6: „Gminy uzdrowiskowe i gminy posiadające status obszaru ochrony uzdrowiskowej”, zamiarem ustawodawcy było potraktowanie tego rodzaju gmin w sposób odrębny. Ukształtowany aktualnie w polskim porządku prawnym odmienny charakter i model gmin uzdrowiskowych jest rozwinięciem art. 38 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹⁹. Zgodnie z tym przepisem odrębności ustroju gmin, które wykonują zadania o szczególnym charakterze, określają właściwe ustawy. Dotyczy to w szczególności gmin uzdrowiskowych. W doktrynie panuje ciekawy pogląd, że wskazana regulacja nie daje podstaw do wydania odrębnych ustaw normujących całokształt spraw gmin „szczególnych” i w tego rodzaju ustawach powinny być regulowane odrębności ustroju gmin konkretnego typu²⁰. Uzdrowisko zaś, jako część terytorialna gminy uzdrowiskowej, stanowi o jej statusie i przesądza o przyjęciu funkcji leczniczej tego obszaru.

Nazwa miejscowości uzdrowiskowej

Ustawodawca w art. 45 ust. 1 u.l.u. uregulował, że do nazwy miejscowości, w której granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska, może zostać dodany wyraz „zdrój”, jeżeli podstawą leczenia uzdrowiskowego są wody lecznicze, lub wyraz „cieplice” bądź „uzdrowiska

15 Wyrok WSA w Kielcach z 3 grudnia 2014 r., II SA/Ke 894/14, Legalis nr 1193185.

16 Norma Polska PN-71/Z-11000.

17 Zob. E. Węclowicz-Bilska, *Uzdrowiska polskie. Zagadnienia programowo-przestrzenne*, Kraków 2008, s. 24.

18 Pojęcie gminy uzdrowiskowej po raz pierwszy zostało sformułowane w Ustawie z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294). Zob. także R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000, s. 18.

19 Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2023 Nr., poz. 40), dalej: u.s.g.

20 Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 40.

termalne”, jeżeli podstawą leczenia uzdrowiskowego są wody termalne. Przyjęte rozwiązanie wskazuje odrębności ustrojowe dotyczące możliwości używania i zmiany nazwy określającej miejscowość uzdrowiskową²¹. Ustanowienie prawa do używania nazwy miejscowości stanowiącej swoisty wyróżnik potwierdza jej uzdrowiskowy charakter.

Z przeprowadzonych badań wynika, że spośród 47 uzdrowisk – 23 z nich ma dodany do miejscowości wyraz „zdrój” – Busko-Zdrój, Czerniawa-Zdrój, Długopole-Zdrój, Duszniki-Zdrój, Goczałkowice-Zdrój, Horyniec-Zdrój, Iwonicz-Zdrój, Jedlina-Zdrój, Krynica-Zdrój, Kudowa-Zdrój, Łądek-Zdrój, Piwniczna-Zdrój, Polanica-Zdrój, Połczyn-Zdrój, Przerzecznik-Zdrój, Rabka-Zdrój, Rymanów-Zdrój, Solec-Zdrój, Szczawno-Zdrój, Świeradów-Zdrój, Wieniec-Zdrój, Wysowa-Zdrój, Żegiestów-Zdrój. Jedno uzdrowisko ma dodane dwa słowa czyli „cieplice” i „zdrój” (Cieplice Śląskie-Zdrój). Co ciekawe, jedyne w Polsce uzdrowisko termalne w Uniejowie, mimo właściwości miejscowych ciepłych wód leczniczych, nie ma w swojej nazwie urzędowej wyrazu „uzdrowisko termalne”.

Powyższe wyliczenie pozwala stwierdzić, że praktycznie połowa z polskich uzdrowisk ma nazwę wieloczłonową. Według Uchwały ortograficznej nr 11 Rady Języka Polskiego w sprawie użycia łącznika w wieloczłonowych nazwach miejscowych²², z łącznikiem zapisuje się nazwy miejscowości, jeśli są złożone z dwóch lub więcej członów, które wspólnie identyfikują jednostkę administracyjną lub geograficzną – miejscowość lub jej część. Odnosząc się do nazw uzdrowisk z dodanym wyrazem „zdrój”, według urzędowego wykazu²³ nazwy miejscowości z członem „Zdrój” należy pisać z łącznikiem bez znaków odstępu (spacji), przy czym oba człony nazwy należy zapisywać wielką literą. Można tu podać prawidłową pisownię nazwy uzdrowiska Rymanów-Zdrój²⁴. Jest to oficjalna nazwa urzędowa miejscowości (tzw. endonim standaryzowany), w której granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska. Człon „Zdrój” występujący jako drugi w wielu nazwach miejscowości uzdrowiskowych jest obowiązkowo odmienny. Zwykle nazwy tych miejscowości są tak zbudowane, że pierwszy człon występuje w liczbie pojedynczej (np. Krynica-Zdrój, Rabka-Zdrój, Iwonicz-Zdrój), niekiedy tylko człon pierwszy ma formę liczby mnogiej (np. Duszniki-Zdrój, Goczałkowice-Zdrój). W nazwach dwuczłonowych odmieniają się oba człony, tyle że każdy z nich we właściwy sobie sposób²⁵.

Zgodnie z art. 45 ust. 2 u.l.u. zmiany nazw miejscowości odbywają się na zasadach określonych w Ustawie z 29 sierpnia 2003 roku o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych²⁶. W słowniczku ustawowym w art. 2 pkt 4 u.u.n.m. poprzez miejscowość

21 Zob. P. Jankowska, *Komentarz do art. 45, Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym*, (w:) *Ustawy samorządowe. Komentarz*, S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2018, s. 1088–1089.

22 http://www.rjp.pan.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=83:uycie-cznika-w-wieloczlonowych-nazwach-miejscowych&catid=43:uchway-ortograficzne&Itemid=59 (10.02.2023).

23 Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 października 2019 r. w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części (Dz.U. z 2019 r., poz. 2360).

24 https://www.rymanow.pl/asp/pl_start.asp?typ=13&menu=8&artykul=3895&akcja=artykul (10.02.2023).

25 http://www.poradniajezykowa.us.edu.pl/baza_archiwum.php?WYRAZ=Polanicy+Zdroju&TEMAT=Wszystkie+tematy&AKCJA=SZUKAJ (10.02.2023).

26 Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1443), dalej: u.u.n.m.

oznacza się jednostkę osadniczą lub inny obszar zabudowany odróżniający się od innych miejscowości odrębną nazwą, a przy jednakowej nazwie – odmiennym określeniem ich rodzaju. Według art. 2 pkt 1 u.u.n.m. jednostka osadnicza to wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkały przez ludzi. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.u.n.m. urzędowa nazwa jest ustalana: dla miejscowości i ich części – w pierwszym i drugim przypadku deklinacji, a dla miast i wsi – także w formie przymiotnikowej utworzonej od ustalonej nazwy, a podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane używać urzędowych nazw ustalonych zgodnie z niniejszą ustawą, z uwzględnieniem odpowiednich przypadków deklinacji. Według P. Zaporowskiego²⁷ z art. 6 ust. 2 u.u.n.m. można byłoby wnosić, że umieszczenie stosownych nazw miejscowości w firmach przedsiębiorców, o ile nie należą oni do grona podmiotów wskazanych w tym przepisie, nie musi wiązać się z uwzględnianiem nazw urzędowych. Taka interpretacja nie mogłaby pozostać, gdyż odstępstwo od posługiwania się nazwami urzędowymi to zagrożenie naruszeniem zakazu wprowadzania w błąd. Wpisy do rejestru dokonywane przez podmioty wykonujące zadania publiczne muszą z myślą art. 6 ust. 2 u.u.n.m. uwzględniać urzędowe nazwy ustalone zgodnie z jej przepisami.

Badania art. 45 u.l.u. pokazują, że ustawodawca nie przewidział zakazu używania i dodawania dodatkowego członu „Zdrój”, „CieplICE”, „Uzdrowiska Termalne” do nazw miejscowości, które uzdrowiskami nie były (np. Bolków-Zdrój) lub nie są (np. Łomnica-Zdrój, Jerzmanice-Zdrój, Opolno-Zdrój)²⁸. Nie założył szczególnej procedury eliminowania z nazwy miejscowości takiego wyrazu²⁹. W praktyce dochodzi do pozbawienia miejscowości statusu uzdrowiska, jak w przypadku Jastrzębia-Zdroju³⁰, ale miejscowość ma dalej w nazwie słowo „zdrój” sugerujące status uzdrowiska. Inne zastrzeżenie to brak legalnej definicji nazwy miejscowości, w której granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska.

Procedura i tryb ustalania i zmiany nazwy gminy lub miejscowości

Zasadą jest, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1–3 i ust. 2 u.s.g., że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia m.in. ustala i zmienia nazwy gminy oraz siedziby władz³¹. Rozporządzenie to może wydać z urzędu, a także na wniosek zainteresowanej gminy. Ustawodawca, przyznając Radzie Ministrów uprawnienie do szeroko pojętych zmian terytorialnych gmin³², w istotny

27 P. Zaporowski, *Określenia wskazujące w firmie miejsce działalności, źródła zaopatrzenia oraz siedzibę przedsiębiorcy w języku polskim oraz w językach mniejszości narodowych i etnicznych*, Rejent 2014, nr 10, s. 84.

28 Po 1945 r. miejscowości te nie miały statusu uzdrowiska w Polsce.

29 Dotyczy to nazw miejscowości, które uzyskały status uzdrowiska i tych, którym takiego statusu nie nadano.

30 Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 października 2007 r. w sprawie pozbawienia statusu uzdrowiska miasta Jastrzębie-Zdrój (Dz.U. Nr 201, poz. 1448).

31 Zob. np. A. Feja-Paszkiwicz, *Konsultacje z mieszkańcami na tle procedury nadania gminie lub miejscowości statusu miasta*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 10, s. 40–58.

32 Por. szerzej: B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4-4b*, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016, s. 98–99; G. Jyż, Z. Plawecki, A. Szewc, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 44; Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie*, op. cit., s. 8.

sposób wkroczył w konstytucyjną i ustawowo zagwarantowaną ich samorządność. Nie są to sprawy ogólnokrajowe i powinny być pozostawione samej gminie.

Według art. 4 ust. 3–4 u.s.g. ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy. W myśl art. 7 ust. 1–2 u.u.n.m. urzędowe nazwy zmienia lub znosi w drodze rozporządzenia (powinno ono określać dotychczasową nazwę urzędową, nazwę po zmianach, rodzaj miejscowości lub obiektu fizjograficznego, pierwszy i drugi przypadek deklinacji, a w przypadku nazw miast i wsi – formę przymiotnika utworzonego od tej nazwy) minister właściwy do spraw administracji publicznej, po przeprowadzeniu stosownego postępowania. Według NSA³³ nazwa gminy wchodząca w skład nazwy rady gminy nie może odbiegać od nazwy samej gminy.

Zgodnie z ust. 1 art. 8 u.u.n.m. urzędowa nazwa jest ustalana, zmieniana lub znoszona na wniosek rady gminy, na której obszarze jest położona miejscowość. Zainteresowana rada gminy przedstawia wniosek określony w art. 8 ust. 4 u.u.n.m., ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody.

Jak wskazał WSA w Krakowie, w postanowieniu z 15 maja 2015 roku³⁴, rada gminy nie jest organem właściwym w sprawie zmiany urzędowych nazw miejscowości i ich części. Zgodnie ze stanowiskiem WSA w Krakowie ujętym w postanowieniu z 20 kwietnia 2016 roku³⁵, u.u.n.m. nie nakłada na radę gminy obowiązku wystąpienia do ministra właściwego do spraw administracji publicznej z wnioskiem o zmianę nazwy miejscowości lub jej części. Jedynym obowiązkiem rady gminy, wynikającym z ust. 2 art. 8 u.u.n.m., jest przeprowadzenie w tej sprawie konsultacji z mieszkańcami na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., wedle którego zasady i tryb ich przeprowadzania określa uchwała rady gminy. Ustawodawca przewiduje w tym przypadku konsultacje obligatoryjne³⁶, które w art. 5a ust. 1 u.s.g. *ab initio* mają zastosowanie „w wypadkach przewidzianych ustawą”, a zakresem obejmuje m.in. sprawy zawarte w ustawach szczególnych, wymagających ich przeprowadzenia, czyli w art. 8 ust. 2-3 u.u.n.m. Ustalenie, zmiana lub zniesienie urzędowej nazwy zamieszkaney miejscowości może nastąpić na wniosek rady gminy, ale dopiero po wcześniejszych konsultacjach z jej mieszkańcami³⁷. Uchwała rady gminy w sprawie wystąpienia z wnioskiem do ministra spraw wewnętrznych i administracji o zniesienie urzędowej nazwy miejscowości nie stanowi zaś aktu prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym³⁸.

33 Wyrok NSA w Krakowie z 4 października 1990 r., SA/Kr 991/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 5.

34 Postanowienie WSA w Krakowie z 15 maja 2015 r., III SAB/Kr 7/15, Legalis nr 1284378.

35 Postanowienie WSA w Krakowie z 20 kwietnia 2016 r., SAB/Kr 25/16, Legalis nr 1457553.

36 M. Augustyniak, *Komentarz do art. 5a, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016, s. 180.

37 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 21 kwietnia 2005 r., PN.II.0911-88, Wspólnota 2005 nr 10 poz. 61. Podobnie zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 15 kwietnia 2008 r., NK.I-0911/60/08, LEX nr 492803.

38 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 14 stycznia 2022 r., PN-II.4131.2.2022, Legalis nr 2650819.

W orzecznictwie wskazuje się, że w delegacji art. 5a ust. 2 u.s.g. nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach³⁹, a kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad⁴⁰ i trybu przeprowadzania konsultacji. Jak podnosi M. Augustyniak⁴¹, użycie przez ustawodawcę w art. 5a ust. 2 *in fine* u.s.g. terminu o charakterze kategoriowym „określa” i wskazanie konkretnej formy „uchwała rady gminy” powoduje, że kwestia ta nie może zostać uregulowana w drodze zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Uchwała w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jest aktem prawa miejscowego⁴² i podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁴³. W kontekście uchwały w sprawie określenia trybu konsultacji dotyczących zniesienia urzędowych nazw miejscowości WSA w Kielcach w wyroku z 13 kwietnia 2017 roku⁴⁴ zauważył, że uchwała tego typu stanowi akt prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec gminy, a ponadto zawiera regulacje o charakterze normatywnym, określając uprawnionych do udziału w konsultacjach.

W świetle art. 8 ust. 3 u.u.n.m. urzędowa nazwa może być ustalona, zmieniona lub zniesiona przez ministra właściwego ds. administracji publicznej z jego inicjatywy, a także z inicjatywy Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych. Przed ustaleniem, zmianą lub zniesieniem urzędowej nazwy minister występuje do rady gminy, starosty, właściwego miejscowo wojewody i Komisji. Opinia rady gminy jest poprzedzana przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami miejscowości, której sprawa dotyczy.

Ustawodawca uregulował także terminy przekazania i złożenia wniosku rady gminy. Według art. 8 ust. 6–9 u.u.n.m. wojewoda jest obowiązany przekazać ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wnioski, nie później niż w ciągu 30 dni od jego otrzymania, dołączając swoją opinię. Wniosek przekazany przez wojewodę podlega zaopiniowaniu przez Komisję. Wniosek składa się wskazanemu ministrowi w terminie do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok, w którym ma nastąpić ustalenie, zmiana lub zniesienie urzędowej nazwy. W przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku, minister właściwy do spraw administracji publicznej zawiadamia niezwłocznie, za pośrednictwem wojewody, wnioskodawcę o przyczynach jego nieuwzględnienia. Ustalenie, zmiana lub zniesienie urzędowych nazw następuje z dniem 1 stycznia. Przeprowadzona analiza wskazuje, że Rada Ministrów, a *de facto* minister właściwy do spraw administracji publicznej uzyskał dyskrecyjną władzę do ustalania i zmiany nazw gmin uzdrowiskowych i ich siedzib.

Ciekawe stanowisko dotyczące art. 45 u.l.u. w zw. z art. 8 u.u.n.m. prezentuje Jan Golba, którego zdaniem, gdyby nawet takiego przepisu nie było – tj. umożliwiającego ustalenie nazwy miejscowości uzdrowiskowej poprzez dodanie słowa podkreślającego rodzaj surowca naturalnego używanego do leczenia uzdrowiskowego – to i tak gmina mogłaby swobodnie

39 Wyrok WSA w Szczecinie z 31 października 2013 r., II SA/Sz 628/13, LEX nr 1395576.

40 Wyrok WSA w Opolu z 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242.

41 M. Augustyniak, *Komentarz do art. 5a*, (w:) *Ustawa o samorządzie*, op. cit., s. 183.

42 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 18 stycznia 2008 r., NK.II.AŁ.0911-21/08, LEX nr 361791.

43 Wyrok WSA w Olsztynie z 11 lipca 2013 r., II SA/Ol 518/13, LEX nr 1343114.

44 Wyrok WSA w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., II SA/Ke 38/17, Legalis nr 1633984.

ustalić nazwę uzdrowiska, korzystając z zasad zawartych w u.u.n.m. Autor podkreśla, że art. 45 u.l.u.

(...) miałyby sens tylko wtedy, jeśli ujęte w nim zostałyby także zasady pozbawiania jednego członu nazwy miejscowości uzdrowiskowych w przypadku utraty statusu uzdrowiska. Tak więc ta regulacja prawna, mająca wskazywać na pewne zewnętrzne symptomy uzdrowiskowości niektórych miejscowości, nie spełnia założonych wymogów⁴⁵.

Prawna ochrona nazwy uzdrowiska

Nazwa w rozpatrywanym przypadku uzdrowiska, jest jednym z dóbr gminy mających istotne znaczenie indywidualizujące nie tylko dla niej, ale i pośrednio dla wszystkich mieszkańców. Osoby identyfikują się przede wszystkim z gminą, w której mieszkają, a dopiero kolejno z województwem czy krajem, stąd osoby fizyczne, jak i prawne niejednokrotnie wykorzystują w różny sposób nazwę mającą według nich pozytywne konotacje w nazwach firm bądź produktów. Nie zawsze czynią to w sposób zgodny z prawem i interesem gminy, zwłaszcza jeśli na jej nazwę powołują się przy działalności o negatywnym odbiorze społecznym. W takiej sytuacji gmina, uważając, że jej nazwy używa się niezgodnie z przepisami prawa, może skorzystać z regulacji prawnych zapewniających jej ochronę prawną przewidzianą przepisami ustawy z 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny⁴⁶, które co prawda nie wymieniają bezpośrednio nazwy osoby prawnej jako jej dobra osobistego (przymiot osoby prawnej gminy mają na podstawie art. 2 ust. 2 u.s.g.). W art. 23 k.c. wymienia się jednak nazwisko jako jedno z dóbr osobistych. Jak podnosi K. Woryna⁴⁷ – samodzielność gminy uzdrowiskowej należałoby uznać za dobro o charakterze mieszanym, osobisto-majątkowym i wydaje się, że wówczas odpowiednimi środkami w zakresie ochrony tej samodzielności byłyby roszczenia wynikające z art. 24 k.c. Artykuł 43 k.c. nakazuje zaś, aby przepisy o ochronie dóbr osobistych osób fizycznych stosować odpowiednio do osób prawnych, w konsekwencji dobrem osobistym gminy jest także jej nazwa. Gdy gmina stwierdzi, że jej dobro jest zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. Jeśli naruszenia już dokonano, gmina może także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności żeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie (np. poprzez opublikowanie przeprosin w prasie). Treść oświadczenia powinna zostać sformułowana przez powoda (gminę), a nie przez sąd⁴⁸. Gmina może też żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy na wskazany cel społeczny. Jeżeli skutek naruszenia dobra osobistego wyrządzono szkodę majątkową gminie, może ona żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych.

45 J. Golba, *Historyczne i prawne aspekty funkcjonowania uzdrowisk w Polsce*, Warszawa 2020, s. 115–116.

46 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360), dalej: k.c.

47 K. Woryna, *Charakter prawny wybranych dóbr niematerialnych miasta*, Samorząd Terytorialny 2003, nr 1–2, s. 87–102.

48 Wyrok SN z 19 października 2007 r., II PK 76/07, OSNP 2008, nr 21–22, poz. 316, s. 907.

Prawną ochronę nazwy gminy zapewnia także ustawa z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej⁴⁹. Zgodnie z art. 131 ust. 2 pkt 2 nie udziela się praw ochronnych na oznaczenia (znaki towarowe⁵⁰), jeżeli zawierają one m.in. nazwy miast lub miejscowości, o ile zgłaszający nie wykaże się uprawnieniem, a w szczególności zezwoleniem właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego. Takie uprawnienie organu nie jest tożsame z możliwością podjęcia przez radę gminy uchwały o komercyjnym wykorzystaniu nazwy miasta i ustanowieniu wysokości opłat pobieranych z tego tytułu⁵¹. Przykładem są problemy rady miejskiej w Polanicy-Zdroju w ustanowieniu takich opłat od Zespołu Uzdrowisk Kłodzkich SA na oznaczenie produkowanych przez niego wód mineralnych. Przy czym u.p.w.p. dopuszcza możliwość zgłoszenia przez organ np. gminy do Urzędu Patentowego oznaczeń geograficznych, którymi – według art. 174 ust. 1 – są oznaczenia słowne odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do nazwy miejsca, miejscowości, regionu lub kraju (teren), które identyfikują towar jako pochodzący z tego terenu, jeżeli określona jakość, dobra opinia lub inne cechy towaru są przypisywane zwłaszcza pochodzeniu geograficznemu⁵² tego towaru.

Nazwa miejscowości uzdrowiskowej to istotny przywilej, który ma duże znaczenie w ujęciu marketingu terytorialnego prowadzonego w gminach uzdrowiskowych⁵³. Poszczególne walory natury przynależne miastu stanowią jednak raczej jego dobra materialne, w szczególności nieruchomości lub ich części, a stosownie do ich przeznaczenia społeczno-gospodarczego miasto może z nich czerpać korzyści naturalne i cywilne. W kontekście dóbr niematerialnych miasta, dopiero całokształt czynników środowiskowych, klimatycznych i krajobrazowych może odegrać istotniejszą rolę jako element dobra osobistego, jakim jest renoma danej miejscowości⁵⁴. Renoma jako walor miasta oznacza korzystne nastawienie mieszkańców, turystów lub inwestorów, wynikające z dużej popularności, uznanej tradycji, położenia geograficznego i ogółu dobrych skojarzeń dotyczących warunków krajobrazowych, środowiskowych, infrastrukturalnych, społecznych czy kulturalnych.

Podsumowanie

Odrębności ustrojowe gminy, której obszarowi lub jego części został nadany status uzdrowiska według u.l.u. dotyczą nazwy miejscowości uzdrowiskowej. Ustawodawca postanowił, że do nazwy miejscowości, w której granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska, może zostać dodany wyraz „zdrój”, jeżeli podstawą leczenia uzdrowiskowego są

49 Ustawa z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 324), dalej: u.p.w.p.

50 J. Malarczyk, *Znaki towarowe zawierające elementy geograficzne (casus „Nałęczowianki”)*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2004, nr 3, s. 125–138.

51 Wyrok NSA we Wrocławiu z 18 marca 2003 r., II SA/Wr 2928/02, *Legalis* nr 73683.

52 Por. np. E. Bieżyca, M. Trzebiatowski, *Oznaczenie geograficzne jako znak towarowy w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, *Glosa* 2010, nr 3, s. 72–85.

53 Zob. J. Mirek, *Rola marketingu terytorialnego we wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju w polskich uzdrowiskach*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2013, nr 303 *Gospodarka turystyczna w regionie: wybrane problemy funkcjonowania regionów, gmin i przedsiębiorstw turystycznych*, s. 179–187.

54 K. Woryna, *Charakter prawny wybranych*, op. cit., s. 87–102.

wody lecznicze, lub wyraz „cieplice” bądź „uzdrowiska termalne”, jeżeli podstawą leczenia uzdrowiskowego są wody termalne. Jest to przywilej mający duże znaczenie dla marketingu terytorialnego prowadzonego w gminach uzdrowiskowych. Zmiany te odbywają się na podstawie przepisów odrębnych i, co do zasady, urzędowe nazwy zmienia lub znosi w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw administracji publicznej, po przeprowadzeniu stosownego postępowania. Rada gminy nie jest organem właściwym w sprawie zmiany urzędowych nazw miejscowości i ich części. Ustawodawca nie nakłada na nią obowiązku wystąpienia do wskazanego ministra z wnioskiem o zmianę nazwy miejscowości lub jej części. Jedynym obowiązkiem rady gminy jest przeprowadzenie w tej sprawie konsultacji z mieszkańcami. Pozwala to na sformułowanie wniosku, że Rada Ministrów, a *de facto* minister właściwy do spraw administracji publicznej uzyskał daleko idącą dyskrecjonalną władzę do ustalania i zmiany nazw miejscowości uzdrowiskowych i ich siedzib.

Przeprowadzone badania dotyczące nazwy miejscowości, w której granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska potwierdzają, że aktualne przepisy prawne nie są pozbawione mankamentów. Brakuje definicji legalnej miejscowości uzdrowiskowej. Ustawodawca nie przewidział zakazu używania tych nazw przez miejscowości, które uzdrowiskami nie są. Nie założył również szczególnej procedury eliminowania z nazwy miejscowości takiego wyrazu. W praktyce dochodzi do utraty przez miejscowość statusu uzdrowiska, ale ma ona dalej w swojej nazwie słowo „zdrój” sugerujące status uzdrowiska. Konstrukcja założonych odrębności ustrojowych jest iluzoryczna. Poprawnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie możliwości dodania do nazwy uzdrowiska określenia „uzdrowisko klimatyczne” czy „stacja klimatyczna”, którego w obecnej ustawie brakuje. Przyjęcie w aktualnie obowiązujących przepisach tej konstrukcji nazewniczej uregulowałoby status miejscowości, które mają klimat o potwierdzonych właściwościach leczniczych, jak np. Nałęczów. Tego typu wyrazy w nazwie zapewne podniosłyby rangę uzdrowiska.

Bibliografia

Literatura

- Augustyniak M., *Komentarz do art. 5a, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016.
- Bieżyca E., Trzebiatowski M., *Oznaczenie geograficzne jako znak towarowy w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Głosa 2010, nr 3.
- Chmielnicki P., *Statuty jednostek pomocniczych gminy. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2004, s. 44.
- Czynniki wpływające na jakość i konkurencyjność usług w miejscowościach uzdrowiskowych*, T. Burzyński (red.), Kraków 2005.
- Dolnicki B., *Komentarz do art. 4–4b, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016.
- Feja-Paszkiwicz A., *Konsultacje z mieszkańcami na tle procedury nadania gminie lub miejscowości statusu miasta*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 10.
- Golba J., *Historyczne i prawne aspekty funkcjonowania uzdrowisk w Polsce*, Warszawa 2020.

- Jankowska P., *Komentarz do art. 45, Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym*, (w:) *Ustawy samorządowe. Komentarz*, S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2018.
- Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Malarczyk J., *Znaki towarowe zawierające elementy geograficzne (casus „Nałęczowianki”)*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2004, nr 3.
- Mączyński M., *Komentarz do art. 4a–4b*, (w:) *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2006.
- Michalska-Badziak R., *Ochrona zdrowia*, (w:) *Prawo administracyjne materialne*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), Warszawa 2014.
- Mirek J., *Rola marketingu terytorialnego we wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju w polskich uzdrowiskach*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2013, nr 303
- Gospodarka turystyczna w regionie: wybrane problemy funkcjonowania regionów, gmin i przedsiębiorstw turystycznych.*
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990.
- Paczuski R., *Zagadnienie odrębności prawnoustrojowej samorządów zarządzających sprawami uzdrowisk*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1991, nr 53 (2).
- Słownik Języka Polskiego PWN*, Warszawa 1989.
- Słownik języka polskiego*, t. 5, W. Doroszewski (red.), Warszawa 1963.
- Szwed R., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000.
- Uniwersalna Encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 2006.
- Węclowicz-Bilska E., *Uzdrowiska polskie. Zagadnienia programowo-przestrzenne*, Kraków 2008.
- Wołowicz T., *Bariery finansowe i legislacyjne rozwoju polskich gmin uzdrowiskowych w perspektywie integracji z Unią Europejską*, *Studia Regionalne i Lokalne* 2003, nr 3 (13).
- Woryna K., *Charakter prawny wybranych dóbr niematerialnych miasta*, *Samorząd Terytorialny* 2003, nr 1–2.
- Zaporowski P., *Określenia wskazujące w firmie miejsce działalności, źródła zaopatrzenia oraz siedzibę przedsiębiorcy w języku polskim oraz w językach mniejszości narodowych i etnicznych*, *Rejent* 2014, nr 10.

Akty prawne

- Ustawa z 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach (Dz.U. nr 31, poz. 254 ze zm.).
- Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 35, poz. 294).
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360).
- Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym (Dz.U. nr 23, poz. 150 ze zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2023 r., poz. 40).
- Ustawa z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 324).
- Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1443).
- Ustawa z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 151).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 października 2007 r. w sprawie pozbawienia statusu uzdrowiska miasta Jastrzębie-Zdrój (Dz.U. Nr 201, poz. 1448).

Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 października 2019 r. w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części (Dz.U. z 2019 r., poz. 2360).

Orzecznictwo

- Wyrok SN z 19 października 2007 r., II PK 76/07, OSNP 2008, nr 21-22, poz. 316, s. 907.
Wyrok NSA w Krakowie z 4 października 1990 r., SA/Kr 991/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 5.
Wyrok NSA we Wrocławiu z 18 marca 2003 r., II SA/Wr 2928/02, Legalis nr 73683.
Wyrok NSA z 12 grudnia 2012 r., II OSK 1952/11, Legalis nr 817385.
Wyrok NSA z 9 listopada 2016 r., II OSK 533/15, Legalis nr 1577069.
Wyrok WSA w Kielcach z 3 grudnia 2014 r., II SA/Ke 894/14, Legalis nr 1193185.
Wyrok WSA w Opolu z 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242.
Wyrok WSA w Olsztynie z 11 lipca 2013 r., II SA/Ol 518/13, LEX nr 1343114.
Wyrok WSA w Szczecinie z 31 października 2013 r., II SA/Sz 628/13, LEX nr 1395576.
Wyrok WSA w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., II SA/Ke 38/17, Legalis nr 1633984.
Postanowienie WSA w Krakowie z 15 maja 2015 r., III SAB/Kr 7/15, Legalis nr 1284378.
Postanowienie WSA w Krakowie z 20 kwietnia 2016 r., SAB/Kr 25/16, Legalis nr 1457553.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 21 kwietnia 2005 r., PN.II.0911-88, Wspólnota 2005 nr 10 poz. 61.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 18 stycznia 2008 r., NK.II.AŁ.0911-21/08, LEX nr 361791.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 15 kwietnia 2008 r., NK.I-0911/60/08, LEX nr 492803.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 14 stycznia 2022 r., PN-II.4131.2.2022, Legalis nr 2650819.

Strony internetowe

- http://www.poradniajezykowa.us.edu.pl/baza_archiwum.php?WYRAZ=Polanicy+Zdroju&TEMA T=Wszystkie+tematy&AKCJA=SZUKAJ.
http://www.rjp.pan.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=83:ucie-cznika-w-wielozonowych-nazwach-miejscowych&catid=43:uchway-ortograficzne&Itemid=59.
https://www.rymanow.pl/asp/pl_start.asp?typ=13&menu=8&artykul=3895&akcja=artykul.
Informacja ze strony internetowej Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP: <https://sgurp.pl/>.
Krzysztofowicz D., *Rada Gminy nie zmieni nazwy miejscowości*, Wspólnota z 3.08.2016, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/rada-gminy-nie-zmieni-nazwy-miejscowosci/>.

CYTOWANIE

Paulina Jachimowicz-Jankowska, *Rozważania wokół nazwy miejscowości, w której granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska*, *Studia Administracyjne* 1(17)/2023, s. 19–32, DOI: 10.18276/sa.2023.17-02.

Oskar Kubacki

Aplikant Adwokacki
e-mail: oskarkubacki.97@wp.pl
ORCID: 0000-0001-5515-0063



Obejście konstytucji jako podstawa odpowiedzialności za delikt konstytucyjny

ABSTRAKT

Występowanie zjawiska obchodzenia konstytucji w procesie stanowienia i stosowania prawa jest jednym z przykładów trwającego w Polsce kryzysu konstytucyjnego. W artykule podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy obejście konstytucji jest podstawą do pociągnięcia do odpowiedzialności za delikt konstytucyjny. W pierwszej kolejności omówiono czym jest obejście konstytucji, następnie przeanalizowano art. 198 ust. 1 Konstytucji RP i na podstawie tej normy zdefiniowano pojęcie deliktu konstytucyjnego. W wyniku przeprowadzonych badań ustalono, że obejście ustawy zasadniczej może stanowić podstawę do pociągnięcia jego sprawcy do odpowiedzialności konstytucyjnej. Takie zachowanie jest bowiem jedną z form naruszenia Konstytucji. W artykule posłużono się metodą dogmatyczno-prawną.

SŁOWA KLUCZOWE

delikt konstytucyjny, konstytucja, obejście konstytucji, obejście prawa

The evasion of the constitution as the basis for constitutional's responsibility

ABSTRACT

Evasion of the constitution in the legislative and executive law process is one of examples constitutional's crisis in Poland. The aim of the paper is to answer the question: whether evasion of the constitution can be the basis to responsibility for constitutional's tort. First, the author defined the term "evasion of the constitution". Next, he analysed Articles 198 section 1 Constitution of the Republic of Poland and explained what is the constitutional's tort. He described basic rules which are in force in constitutional's responsibility system in Poland. As an results the author ascertained that evasion of the constitution can be the basis of responsibility for constitutional's tort. Evasion of the constitution is one of the guise violation of the constitution. In the article used the dogmatic-law method.

KEYWORDS

Constitution, constitutional's tort, evasion of the constitution, evasion of the law

Wprowadzenie

Funkcjonowanie reżimu odpowiedzialności konstytucyjnej osób sprawujących władzę publiczną stanowi *conditio sine qua non* demokratycznej formy rządów. Pojawia się natomiast pytanie o granice tej odpowiedzialności – czy winna być ona egzekwowana wyłącznie za naruszenie ustawy zasadniczej dokonane wprost (a więc za złamanie konstytucji), czy też obejmować także przypadki, w których dochodzi do obejścia norm konstytucyjnych? Zagadnienie to jest tym bardziej relewantne, że od chwili rozpoczęcia w Polsce kryzysu konstytucyjnego (2015 r.) coraz częściej podejmowane są próby obchodzenia norm konstytucyjnych¹. Egzemplifikację takiego działania stanowią niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej w czasie pandemii COVID-19², czy też zbyt pospieszne procedowanie ustaw w parlamencie, polegające na ich uchwalaniu w ciągu kilku godzin³. Zasadne jest zatem postawienie pytania: czy podejmowanie tego rodzaju działań może skutkować pociągnięciem ich sprawców do odpowiedzialności konstytucyjnej?

W celu udzielenia odpowiedzi na wyżej postawione pytanie, najpierw zdefiniowano pojęcie obejścia konstytucji. Następnie analizie poddano art. 198 ust. 1 Konstytucji RP⁴, w którym ustrojodawca uregulował podstawowe zasady reżimu odpowiedzialności za delikt konstytucyjny⁵. Bazując na poczynionych ustaleniach, podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy obejście ustawy zasadniczej może stanowić podstawę do pociągnięcia jego sprawcy do odpowiedzialności konstytucyjnej. Na zakończenie przedstawiono skrótowo wnioski wynikające z przeprowadzonych rozważań. Dokonując powyższych ustaleń, wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną.

Należy zauważyć, że choć reżimy odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej funkcjonują oddzielnie i są od siebie niezależne⁶, to jednak pozostają sobie bliskie, zwłaszcza w zakresie zasad egzekwowania odpowiedzialności. Tym samym uznano za stosowne, by w sprawach nieuregulowanych w Konstytucji RP, ani w ustawie o Trybunale Stanu⁷ odwoływać się

1 Choć, dodajmy, nie jest to zupełnie nowe zjawisko. Z działaniami *in fraudem legis* mieliśmy bowiem już do czynienia nawet w okresie II Rzeczypospolitej – por. W. Kulesza, *Nadużycie prawa a obejście prawa w świetle doświadczeń dydaktycznych*, (w:) *Nadużycie prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji, 1 marca 2002 roku*, H. Izdebski, A. Stepkowski (red.), Warszawa 2003, s. 113–114.

2 J. Ciapała, *Formy pogwałcenia Konstytucji w dobie koronawirusa*, In Gremio. Miesięcznik Szczecińskich Środowisk Prawniczych 2020, nr 142, s. 19–20.

3 O. Kubacki, *Obejście konstytucji w procesie ustawodawczym – analiza możliwych zagrożeń*, Temidium 2020, nr 4 (103), s. 50. W ocenie autora takie postępowanie narusza *ratio legis* instytucji trzech czytań, którym jest dogłębne rozważanie projektu ustawy przed jego uchwaleniem. Teoretycznie zatem wszystko odbywa się zgodnie z Konstytucją: ustawa uchwalana jest po trzech czytaniach, z tymże przeprowadzonych tego samego dnia, niekiedy w ciągu kilku godzin, co uniemożliwia posłom przeprowadzenie starannej debaty nad projektem. Naruszeniu ulega zatem *ratio*, dla której ustrojodawca zdecydował się na podzielenie procedury legislacyjnej w Sejmie na trzy czytania.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza.

5 Dla klarowności dalszych rozważań już w tym miejscu należy wskazać, że ilekroć w niniejszym tekście mowa będzie o „delikcie” to – o ile nie zaznaczono inaczej – chodzi o delikt konstytucyjny w rozumieniu art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej.

6 Zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., P 12/00, LEX nr: 46859, pkt. III.3.

7 Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 762 z późn. zm.), dalej: u.t.s.

pomocniczo do ustaleń dogmatyki prawa karnego, jako rodzajowo najbliższej reżimowi odpowiedzialności konstytucyjnej. Należy jednak pokreślić, że instytucji z innych dziedzin prawa nie można wprost implementować do systemu odpowiedzialności konstytucyjnej oraz procesu wykładni norm konstytucyjnych. Przeciw takiemu postępowaniu przemawia systematyka źródeł prawa. Normy konstytucyjne są bowiem nadrzędne wobec norm ustawowych. Wykładnia konstytucji rządzi się odmiennymi regułami, niż wykładnia innych aktów prawnych⁸. Ustalenia poczynione w innych dziedzinach prawa – w tym prawa karnego – mogą być zatem wykorzystywane jedynie pomocniczo w zakresie prawa konstytucyjnego i inspirować do wypracowania autonomicznych rozwiązań na gruncie studiów konstytucyjnoprawnych. Ilekroć więc w niniejszym artykule pojawiają się odwołania do ustaleń wypracowanych na gruncie innych gałęzi prawa, należy mieć na względzie, że są one dokonywane w wyżej opisanym duchu.

Czym jest obejście konstytucji?

Pojęcie „obejścia konstytucji” nie zostało zdefiniowane w sposób legalny w ustawie zasadniczej, w której ustrojodawca nie pochylił się także nad szerszym zjawiskiem obejścia prawa⁹. Z drugim z wyżej wymienionych pojęć można jednak zetknąć się w ustawodawstwie zwykłym. Na przykład, zgodnie z art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego¹⁰, podjęcie czynności prawnej zmierzającej do obejścia ustawy stanowi – co do zasady – przyczynę jej nieważności¹¹.

Ustalenia poczynione na gruncie prawa cywilnego w przedmiocie definiendum „obejścia ustawy” mogą być pomocne i inspirujące także dla opisu zjawiska obejścia konstytucji, choć rozwiązań tam wypracowanych nie można wprost implementować do rozważań konstytucyjnoprawnych, dlatego też warto przyrzeć się bliżej stanowisku doktryny prawa cywilnego, dotyczącej tego zagadnienia. W tym kontekście A. Janas zauważa, że:

Działanie w celu obejścia prawa (*in fraudem legis*) polega na tym, że strony podejmują czynność prawną, która, choć formalnie nie narusza żadnego ustawowego zakazu, w istocie zmierza do osiągnięcia rezultatu (celu) niedozwolonego przez ustawę. Zawierając pozór legalności, pozostaje w sprzeczności z intencją ustawy. Obejście ustawy to zachowanie podmiotu prawa, który – napotykać prawny zakaz dokonania określonej czynności prawnej – obchodzi go

8 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 72. Autor ten zauważa, że odmienności procesu wykładni ustawy zasadniczej stanowią: zakaz traktowania jednej normy konstytucyjnej jako ważniejszej, niż pozostałe, zakaz dokonywania wykładni normy konstytucyjnej w oderwaniu od pozostałych norm tego aktu prawnego, a także konieczność uwzględnienia relacji, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi normami konstytucyjnymi.

9 W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, Państwo i Prawo 2014, nr 9, s. 8.

10 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.), dalej: k.c. Należy wskazać, że również W. Brzozowski w swoich rozważaniach odwołuje się do art. 58 § 1 k.c., a także do zagadnienia obejścia prawa na gruncie prawa podatkowego – zob. W. Brzozowski, op. cit., s. 6–7. Autor ów skupia się jednak bardziej na dychotomii pomiędzy obejściem prawa a jego naruszeniem wskazując, że ustawodawca wyraźnie odróżnia od siebie oba te zagadnienia.

11 Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy sam ustawodawca na gruncie innych przepisów przewiduje, że skutek nieważności nie zachodzi.

w ten sposób, że dokonuje innej, niezakazanej formalnie czynności prawnej w celu osiągnięcia skutku związanego z czynnością zakazaną, a tym samym sprzecznego z prawem¹².

Podobną definicję formułuje B.J. Kowalczyk wskazując, iż z obejściem prawa mamy do czynienia wówczas, gdy osiąga się cel zabroniony przez prawo, stosując do tego czynność, która w świetle prawa jest dozwolona¹³. Można zatem przyjąć, że w doktrynie panuje zgodność poglądów co do tego, iż zachowanie *in fraudem legis* polega na osiągnięciu nielegalnych skutków przy wykorzystaniu legalnych środków.

Analogicznie oddaje się sens działania *in fraudem constitutionem*. W. Brzozowski przyjmuje, że: „warunkiem uznania danego zachowania za obchodzenie konstytucji jest wykazanie, iż cel realizowany przez to zachowanie jest zabroniony przez inną normę konstytucyjną”¹⁴. Chodzi tu zatem – podobnie jak na gruncie prawa cywilnego – o wszelkie zachowania, które z pozoru są legalne (albowiem znajdują oparcie w jakiejś normie konstytucyjnej lub ustawowej), a które zarazem zmierzają do osiągnięcia celu, zakazanego na gruncie innej normy ustawy zasadniczej.

Z zagadnieniem wiążą się dwa zasadnicze problemy. Po pierwsze zjawisko obejścia konstytucji jest trudne do wykrycia i wymaga od osoby podejmującej się tego zadania dużego nakładu pracy intelektualnej. Jak trafnie bowiem dostrzega J. Ciapała, może ono polegać nie tylko na reinterpretacji danej normy konstytucyjnej lub ustawowej, ale i na wypaczeniu celu jej ustanowienia¹⁵. Po drugie, ustalenie czy dane działanie miało charakter *in fraudem constitutionem* utrudnione jest przez wysoki poziom ogólności niektórych norm konstytucyjnych¹⁶. Treść takich norm ustalana jest *de facto* w procesie wykładni prawa. Wśród różnych jej metod, dla dokonania wykładni norm konstytucyjnych, sięga się niekiedy także po wykładnię dynamiczną, polegającą na uwzględnieniu w toku egzegezy konkretnej normy także faktu zmieniających się stosunków społecznych, gospodarczych, ekonomicznych i innych, co pozwala dostosować do nich treść normy uzyskanej w rezultacie procesu wykładni¹⁷. Takie odczytywanie norm ustawy zasadniczej nie powinno podlegać apriorycznemu potępieniu. Nie można przecież abstrahować od tego, że Konstytucja – jako akt prawny regulujący podstawowe zasady funkcjonowania państwa – powinna być trwała i nie podlegać nowelizacjom tak często, jak ustawy zwykłe. Jednocześnie nie może ona funkcjonować w oderwaniu od zachodzących zmian społecznych, ekonomicznych, gospodarczych i innych, ponieważ wówczas staje się jedynie martwą literą. Wykładnia dynamiczna pozwala pogodzić zasadę trwałości ustawy zasadniczej z nieuniknionym postępem. Problem pojawia się wówczas, gdy rezultat rzekomej wykładni dynamicznej okazuje się sprzeczny z innymi normami konstytucyjnymi.

12 A. Janas, *Komentarz do art. 58 k.c.*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, M. Frans, M. Habdas (red.), 2018 (baza danych LEX), teza 16.

13 B.J. Kowalczyk, *Komentarz do art. 58 k.c.*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), 2022 (baza danych LEX), teza 2.

14 W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, op. cit., s. 8.

15 J. Ciapała, *Formy*, op. cit., s. 18.

16 Warto odnotować, że uwaga ta nie dotyczy norm określających dość jednoznacznie zadania i kompetencje poszczególnych organów władzy publicznej.

17 W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, op. cit., s. 8–9.

tucyjnymi. Celowe dokonanie takiej wykładni również należałoby uznać za zachowanie *in fraudem constitutionem*.

Jak zatem odróżnić stosowanie wykładni dynamicznej od obejścia konstytucji dokonywanego jedynie pod pozorem przeprowadzenia tego rodzaju egzegezy? W. Brzozowski przedstawia kilka modeli postępowania, umożliwiających wykrycie zachowania *in fraudem constitutionem*:

- a) odwołanie się do modelowego założenia funkcjonowania danej instytucji i dokonanie porównania tego modelu z zagadnieniem, które budzi wątpliwości;
- b) odwołanie się do podobnych rozwiązań istniejących w innych państwach za pomocą metody komparatystycznej;
- c) nawiązanie do wykładni historycznej i podjęcie próby zdekodowania intencji jaka przyświecała ustrojodawcy przy kształtowaniu danej instytucji;
- d) powołanie się na konstytucyjnie relewantne wartości i ustalenie za ich pomocą, czy dany stan rzeczy jest z ich punktu widzenia akceptowalny, czy też nie¹⁸.

Pojawia się również pytanie, czy działanie *in fraudem legis* należy kwalifikować jako działanie sprzeczne z prawem. W doktrynie przyjmuje się, że zachowanie *in fraudem legis* nie jest możliwe do zakwalifikowania w ramach powyższej dychotomii¹⁹. Czynność sprzeczna z prawem jest negatywnie oceniana z uwagi na samą jej treść, jest bowiem złamaniem prawa wprost. Treść czynności *in fraudem legis* bezprawna nie jest – przeciwnie, ma ona charakter legalny, lecz wywołuje skutki zakazane przez prawo²⁰. Negatywną ocenę tej czynności kwalifikuje zatem nie jej treść, lecz osiągnięte przy jej pomocy skutki²¹. W orzecznictwie sądów cywilnych także podniesiono, iż:

Czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, która z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. Chodzi tu zatem o wywołanie skutku sprzecznego z prawem²².

Innymi słowy, tym co wyróżnia czynność *in fraudem legis* od czynności *contra legem* jest to, że w pierwszym przypadku czynność jest formalnie legalna, lecz za jej pomocą osiąga się nielegalny skutek, w drugim przypadku czynność jest nielegalna sama w sobie. Wykrycie owego zakazanego skutku oraz dokonanie jego negatywnej oceny następuje w wyniku przeprowadzenia, zgodnie z zasadami obowiązującymi w konkretnej gałęzi prawa, procesu wykładni obchodzonej normy, umożliwiającego odkrycie jej poprawnego sensu²³. Tymczasem ustalenie, że dana czynność stanowi zachowanie *contra legem* nie wymaga aż tak dogłębnych

18 Ibidem, s. 10–12.

19 Ibidem, s. 5.

20 T. Stawecki, *Obejście prawa. Szkic na temat granic prawa i zasad jego wykładni*, (w:) *Nadużycie prawa: konferencja Wydziału Prawa i Administracji, 1 marca 2002 roku*, H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), Warszawa 2003, s. 91.

21 W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, op. cit., s. 4–5.

22 Wyrok SN z 25 listopada 2004 r., I PK 42/04, LEX nr 151294.

23 T. Stawecki, *Obejście prawa. Szkic*, op. cit., s. 94.

zabiegów. W tym przypadku dochodzi bowiem do naruszenia danej normy prawnej wprost, co często dostrzegalne jest już *prima facie*.

Autor niniejszego opracowania dostrzega naturalnie różnice pomiędzy czynnościami *contra legem* i *in fraudem legis*. W jego ocenie jednak nie implikują one uznania, że zachowanie *in fraudem legis* wymyka się dychotomicznemu podziałowi na czynności zgodne i sprzeczne z prawem. Chociaż samo obejście ustawy zasadniczej nie powoduje wprost jej złamania, to jednak skutek, jaki następuje w wyniku takiego działania jest taki sam – naruszona zostaje norma prawna. Tyle tylko, że w przypadku zachowania *in fraudem legis* do naruszenia dochodzi pośrednio, z wykorzystaniem innej normy, co nadaje przedsiębranemu działaniu pozór legalności²⁴. Trzeba jednak zważyć, że nie mówimy tu o działaniu legalnym, a jedynie pozornie legalnym. Jeśli coś jest „pozorne” (a więc – zgodnie ze słownikową definicją – jedynie sprawiające jakieś wrażenie, lecz w rzeczywistości inne²⁵), to działanie „pozornie legalne” w istocie jedynie sprawia wrażenie legalności. Faktycznie jest zaś nielegalne. Stąd trzeba przyjąć, że czyny *in fraudem legis* stanowią kwalifikowaną postać działania *contra legem*.

Rekapitułując ten wątek rozważań, należy wskazać, że z obejściem konstytucji mamy do czynienia wówczas, gdy przy wykorzystaniu normy konstytucyjnej lub ustawowej osiąga się cel zakazany przez inną normę konstytucyjną lub przez pewną grupę takich norm, powodując tym samym powstanie stanu rzeczy niedopuszczalnego z punktu widzenia ustrojodawcy. Czynność *in fraudem legis* (*constitutionem*) jest więc kwalifikowaną postacią zachowania *contra legem*.

Podstawa i granice odpowiedzialności za delikt konstytucyjny

Podstawy reżimu odpowiedzialności konstytucyjnej ustrojodawca uregulował w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP, statuując że:

„Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych.

Norma ta określa przesłanki materialne deliktu konstytucyjnego i zawiera podstawowe elementy jego struktury²⁶, z którymi należy się zapoznać, aby zrekonstruować znaczenie tego terminu.

Pierwszym elementem struktury deliktu, wymienionym w wyżej cytowanej normie, jest naruszenie Konstytucji lub ustawy. Jak trafnie dostrzegają A. Sakowicz i S. Steinborn, musi

24 O. Kubacki, *Obejście konstytucji w procesie ustawodawczym*, op. cit., s. 49.

25 *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/pozorny;2507273.html> (7.08.2022).

26 S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012, s. 84.

ono przyjąć postać czynu, a więc takiego zachowania człowieka, które jest kierowane jego psychiką²⁷. W judykaturze słusznie przyjęto, że naruszenie może przyjąć postać zarówno działania, jak i zaniechania²⁸. Pojawia się natomiast wątpliwość, czy do wyłączenia odpowiedzialności za delikt konstytucyjny prowadzi sytuacja, w której sprawca wprawdzie działał lub zaniechał obowiązanego działania, lecz czynił to w sposób niedeterminowany jego psychiką (np. pod wpływem *vis absoluta* lub odruchu bezwarunkowego). W prawie karnym przyjmuje się, że wówczas nie mamy do czynienia z czynem człowieka²⁹. W ocenie autora rozważań na tak postawione pytanie udzielić trzeba odpowiedzi twierdzącej. Jeśli dana osoba nie działa z własnej woli, a więc jej zachowanie determinowane jest jakimiś innymi czynnikami o charakterze zewnętrznym, niezależnymi od tej osoby, to za zachowanie odpowiadają owe czynniki, a nie sam sprawca. Trudno jednak wyobrazić sobie w praktyce popełnienie deliktu konstytucyjnego w takich okolicznościach, co oczywiście nie oznacza, że nie mogą one wystąpić.

Przez pojęcie „naruszenia” należy rozumieć działanie lub zaniechanie sprawcy deliktu, stojące w sprzeczności z wyraźnie wysłowioną normą rangi konstytucyjnej lub ustawowej. Może ono polegać zarówno na niewykonaniu obowiązku ciążącego na adresacie normy prawnej, jak i na takim zachowaniu (działaniu lub zaniechaniu), które jest prawnie zakazane. Słusznie zatem dostrzega B. Naleziński, że naruszenie konstytucji lub ustawy zawsze stanowi naruszenie prawa³⁰, choć nie zawsze musi jednocześnie oznaczać popełnienie przestępstwa. W systemie prawnym istnieją wszak normy nakładające na swoich adresatów obowiązek określonego zachowania, nie określając jednocześnie sankcji za jego niezrealizowanie (*lex imperfecta*). Kiedy indziej znów sankcja ta nie ma charakteru karnego (dany czyn nie jest więc stypizowany jako zabroniony pod groźbą kary).

Naruszenie Konstytucji lub ustawy musi nastąpić „w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania”. Terminy te nie mogą być uznane za tożsame znaczeniowo, albowiem ustawodawca konstytucyjny czyni pomiędzy nimi wyraźne rozróżnienie (na co wskazuje posłużenie się w ramach alternatywy spójnikiem „lub”). W literaturze przedmiotu bezspornie przyjmuje się, że pierwszy z nich obejmuje te naruszenia, jakich dopuszczono się poprzez wykorzystanie zajmowanego stanowiska – zarówno za pomocą działań faktycznych, jak i czynności prawnych. Drugi natomiast dotyczy niewykonywania albo nieprawidłowego wykonywania przyznanych kompetencji, czego konsekwencją jest naruszenie Konstytucji lub

27 A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 198 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1325.

28 Zob. wyrok SN z 14 stycznia 1999 r., III RN 155/98, LEX nr 36076, w którym Sąd Najwyższy przyjął, że zaniechanie wydania aktu normatywnego (rozporządzenia), uniemożliwiające wykonanie prawa przyznanego określonym podmiotom w ramach ustawy, należy kwalifikować jako delikt konstytucyjny. Podobne zapatrywanie wyraził ówczesny Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie. W jednym z orzeczeń wskazano, że niepowołanie przewidzianego ustawą organu, może stanowić podstawę do pociągnięcia adresata normy do odpowiedzialności konstytucyjnej. Niepowołanie piastuna organu uniemożliwia bowiem obywatelom egzekwowanie swoich praw w ramach postępowania przed tym organem (w tym konkretnym przypadku chodziło o niepowołanie Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu) – zob. wyrok NSA w Warszawie z 21 grudnia 1999 r., V SAB 147/99, LEX nr 50019.

29 Por. Ł. Pohl, *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2015, s. 101–103.

30 B. Naleziński, *Komentarz do art. 198 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), 2021, (baza danych LEX), teza 2.

ustawy³¹. Działanie „w związku z zajmowanym stanowiskiem” jest więc szersze niż „w zakresie swego urzędowania”. Oba terminy odczytywane holistycznie pozwalają jednak przyjąć, że ustrojodawca piętnuje każde zachowanie polegające na wykorzystaniu zajmowanego stanowiska do osiągnięcia celów sprzecznych z Konstytucją lub ustawami.

Przedstawiciele doktryny dość zgodnie uważają, że delikt konstytucyjny musi być zawiniony. Wskazuje się, że zaaprobowanie przeciwnego poglądu oznaczałoby dopuszczenie odpowiedzialności konstytucyjnej opartej na zasadzie ryzyka, toteż każdy akt urzędowy, uznany następnie za niekonstytucyjny, mógłby stanowić podstawę odpowiedzialności³², choć intencją osoby go wydającej nie było naruszenie Konstytucji lub ustawy. Pogląd ten zasługuje na aprobatę. Osoby pełniące funkcje publiczne również muszą mieć pewność, że wykonywanie przyznanych im kompetencji, w sytuacji gdy intencjonalnie nie naruszają Konstytucji lub ustaw, nie będzie wiązało się dla nich z negatywnymi konsekwencjami prawnymi. W przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej opartej na zasadzie ryzyka, pewności takiej nie sposób zagwarantować. Uzasadniony byłby wówczas niepokój o zahamowanie działań organów władzy publicznej (a właściwie ich piastunów) z obawy przed niesłusznym zastosowaniem sankcji konstytucyjnych. Negatywnie odbiłoby się to na funkcjonowaniu państwa.

W doktrynie słusznie przyjmuje się, że wina może przyjąć zarówno postać umyślną (gdy sprawca miał świadomość, że popełnia delikt konstytucyjny i chciał go popełnić lub gdy przewidywał możliwość popełnienia deliktu konstytucyjnego i godził się na to), jak i nieumyślną (gdy sprawca nie ma świadomości, że popełnia delikt konstytucyjny, choć przy dołożeniu należytej staranności powinien był to przewidzieć, albo też sprawca bezpodstawnie przyjął, że nie popełni deliktu konstytucyjnego)³³.

Dzięki przyjęciu zasady winy wzrasta pewność prawa. Zgodnie z nią odpowiedzialności podlegać będą te osoby, które umyślnie lub nieumyślnie dopuściły się deliktu konstytucyjnego, w sytuacji, gdy można było od nich wymagać zrozumienia i podporządkowania się danej normie prawnej³⁴. Mając na uwadze wyżej zaprezentowane argumenty, autor opracowania opowiada się za uznaniem, że wina stanowi *conditio sine qua non* odpowiedzialności za delikt konstytucyjny.

Podsumowując krótko rozważania na temat struktury deliktu konstytucyjnego, wskazać należy, że jest to naruszenie Konstytucji lub ustawy będące czynem popełnionym w sposób zawiniony przez jeden z podmiotów enumeratywnie wymienionych w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania.

31 A. Sakowicz, S. Steiborn, *Komentarz do art. 198*, s. 1329–1330 i cyt. tam literatura; B. Naleziński, *Komentarz do art. 198*, op. cit., teza 4 (baza danych LEX) i cyt. tam literatura.

32 J. Ciapała, *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 6 (71), s. 112 i cyt. tam literatura.

33 S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej*, op. cit., s. 86. Na marginesie wskazać należy, że w prawie konstytucyjnym wciąż operuje się pojęciami „winy umyślniej” i „winy nieumyślniej”, a więc siatką pojęciową charakterystyczną dla psychologicznej koncepcji winy, choć na gruncie prawa karnego odchodzi się od niej na rzecz koncepcji normatywnej, zgodnie z którą to czyn popełniany jest umyślnie lub nieumyślnie. Zob. M. Klejnowska, *Komentarz do art. 3 u.t.s.*, (w:) *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, G. Pastuszko (red.), 2013 (baza danych LEX), teza 6. Rozwiązania wypracowane na podstawie prawa karnego mogą być ciekawą inspiracją do dalszych badań w tym zakresie w przedmiocie zasad odpowiedzialności konstytucyjnej.

34 A. Sakowicz, S. Steiborn, *Komentarz do art. 198*, s. 1331.

Czy działanie *in fraudem constitutionem* stanowi delikt konstytucyjny?

Zdefiniowanie obejścia konstytucji i omówienie elementów struktury deliktu pozwalają przejść do udzielenia odpowiedzi na pytanie, które legło u podstaw niniejszych rozważań: czy obejście konstytucji można uznać za formę jej „naruszenia”, o której mowa art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej? Innymi słowy, czy może ono stanowić podstawę odpowiedzialności za delikt?

Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, należy najpierw przypomnieć, że zachowanie *in fraudem legis* (w tym *in fraudem constitutionem*) stanowi kwalifikowaną postać działania *contra legem*. Obejście prawa jest więc kwalifikowaną postacią działania w sprzeczności z prawem, co polega na takim zastosowaniu norm prawnych, by osiągnąć skutek przez prawo zakazany. Sama ta konstatacja nie wystarczy jednak do stwierdzenia, że zachowanie *in fraudem constitutionem* może zostać uznane za delikt w rozumieniu art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej. Deliktem jest przecież czyn polegający na zawinionym naruszeniu Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania przez podmioty enumeratywnie wymienione w art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Można by zatem argumentować, że wyrażenie „naruszenie Konstytucji” przywodzi na myśl jej złamanie wprost, a więc działanie polegające na niezrealizowaniu obowiązku nakazywanego przez ustawodawcę konstytucyjnego lub na zachowaniu wbrew wyraźnemu normatywnemu zakazowi. Z kolei postępowanie *in fraudem constitutionem*, jako działanie pozornie legalne i trudniejsze do wykrycia powinno pozostać poza definiendum wyrażenia „naruszenie Konstytucji”, o którym mowa w art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W ocenie autora niniejszej pracy takie zapatrywanie nie jest właściwe. Warto zauważyć, że delikt związany jest z „naruszeniem Konstytucji”, przy czym ustrojodawca nie dookreślił, że chodzi w tym przypadku o „naruszenie wprost”, czy też „naruszenie bezpośrednio”. Oznacza to, że ustawodawca konstytucyjny nie zdecydował się na wyodrębnienie różnych postaci naruszenia. Skoro zaś racjonalny prawodawca nie zdecydował się na taki zabieg językowy, to nie powinno się go wprowadzać również w procesie wykładni prawa (*lege non distinguente*), dlatego też należy przyjąć, że chodzi w tym przypadku o każdą postać naruszenia ustawy zasadniczej. Z punktu widzenia normy z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP bez znaczenia pozostaje zatem, czy owo naruszenie nastąpiło wprost, czy też było dokonane w jakiś pośredni sposób, w tym *in fraudem constitutionem*.

Jak trafnie dostrzega się w doktrynie, zasada legalizmu i obowiązek przestrzegania ustawy zasadniczej, wynikające z jej art. 7 i 8, nakazują opowiedzieć się za nieakceptowaniem żadnej postawy naruszającej prawo, a więc także tej, która polega na jego omijaniu. Dalej, skoro ustrojodawca statuuje, że Konstytucja RP jest najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej, to normy zawarte w tym akcie prawnym muszą być urzeczywistniane, a więc nie można dopuścić do ich naruszania w żadnej postaci. Wreszcie niektórym organom władzy publicznej zostało powierzone zadanie stania na straży Konstytucji – muszą one zatem przeciwdziałać nie tylko jej naruszeniom dokonywanym wprost, ale także działaniom *praeter legem*³⁵. Również J. Ciapała opowiada się za uznaniem, że działanie *in fraudem constitutionem*

35 W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, op. cit., s. 8.

powinno być kwalifikowane jako niezgodne z prawem³⁶. Z powyższych względów należy przyjąć, że „naruszenie Konstytucji”, o którym mowa w art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej obejmuje nie tylko złamanie wprost jej norm, ale również ich obchodzenie (a więc działanie *preater constitutionem*).

Przeciwnicy traktowania obejścia konstytucji jako podstawy do odpowiedzialności za delikt mogliby jednak podnosić, że skoro ani ustrojodawca, ani ustawodawca zwykli nie zdecydowali się na stypizowanie pod groźbą kary zachowania polegającego na obejściu prawa (w tym ustawy zasadniczej), to zachowanie takie – jako niezabronione – jest prawnie irrelevantne.

Trzeba jednak zauważyć, że sam brak stypizowania przez ustawodawcę czynu zabronionego polegającego na obejściu konstytucji, czy też szerzej – obejściu prawa, nie wyłącza odpowiedzialności za delikt. Odpowiedzialność za przestępstwo oraz za delikt to bowiem dwa, odrębne reżimy (odpowiedzialności). Z deliktem konstytucyjnym możemy mieć więc do czynienia także wówczas, gdy sprawca nie popełnienia przestępstwa.

Przeciwnicy wyżej wyrażonego poglądu mogliby jednak kontrargumentować, że brak przejrzystości związany z kwalifikowaniem danych zachowań jako *in fraudem constitutionem* spowoduje inercję organów władzy publicznej. Z uwagi na lęk przed pochopnym pociągnięciem ich piastunów do odpowiedzialności, będą oni wzbraniaли się przed działaniami nieopartymi wprost na treści danych norm ustawy zasadniczej. Sytuacja taka mogłaby skutkować nawet paraliżem państwa, czego nie wolno aprobować.

Z powyższym tokiem rozumowania nie sposób się jednak zgodzić. Przed arbitralnością oceny danego zachowania chronią bowiem piastunów władz publicznych dwa czynniki. Po pierwsze, odpowiedzialność za delikt konstytucyjny egzekwowana jest w ramach złożonej procedury przed Trybunałem Stanu. Jest to specjalny organ sądowy³⁷ stanowiący część władzy sądowniczej i choć nie sprawuje on wymiaru sprawiedliwości³⁸, to jednak jest to organ niezależny i bezstronny, którego połowa członków musi mieć kwalifikacje pozwalające na pełnienie funkcji sędziego. Gwarancje te strzegą podsądnego przed arbitralną i pochopną oceną jego zachowań przez Trybunał. Po drugie, w doktrynie opracowano kilka metod umożliwiających zweryfikowanie, czy dane działanie stanowi przykład obejścia konstytucji, czy też nie³⁹. Praktyczne zastosowanie tych metod pozwala na dokonanie obiektywnej oceny zachowania sprawcy deliktu pod kątem zgodności lub niezgodności z Konstytucją. Po trzecie, odpowiedzialność za delikt konstytucyjny może być egzekwowana wyłącznie wówczas, gdy jej naruszenie miało charakter zawiniony. Sprawcy trzeba zatem udowodnić,

36 J. Ciapała, *Forma*, op. cit., s. 18. Autor ten uznał, że nie przemawia do niego „dominujące stanowisko doktryny, w myśl którego obejście prawa wymyka się z dychotomicznego podziału na czynności zgodne z prawem i czynności naruszające prawo”.

37 S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej*, op. cit., s. 81.

38 B. Janusz-Pohl, *O spornym problemie właściwości Trybunału Stanu w zakresie pociągania do odpowiedzialności karnej członków Rady Ministrów*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2007, z. 3, s. 94. Powyższy wniosek wynika z tego, że ustrojodawca nie wymienił Trybunału Stanu w enumeratywnym katalogu organów sprawujących w Polsce wymiar sprawiedliwości, zawartym w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tą normą sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce należy wyłącznie do: Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych.

39 W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, op. cit., s. 10–12.

że dokonane przez niego obejście ustawy zasadniczej było intencjonalne, a nie stanowiło wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w ramach reżimu odpowiedzialności konstytucyjnej istnieją gwarancje, które chronią osoby pełniące najwyższe funkcje państwowe przed arbitralną oceną ich zachowań oraz pochopnym ukaraniem ich za obejście ustawy zasadniczej.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że działanie *in fraudem constitutionem* może być kwalifikowane jako „naruszenie Konstytucji”, o którym mowa w art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej. Uprawnia to do uznania go za delikt konstytucyjny i pociągnięcia sprawcy naruszenia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, oczywiście z zastrzeżeniem, że dopuszczono się go w sposób zawiniony. Należy bowiem zważyć, że ustrojodawca czyni z Konstytucji RP najwyższe prawo obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej), wprowadza obowiązek bezpośredniego stosowania jej norm (art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej), zobowiązuje władze publiczne do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 ustawy zasadniczej), wreszcie niektóre organy stawia na straży Konstytucji. Oznacza to, że organy władzy publicznej mają szczególny obowiązek przestrzegania norm konstytucyjnych, a wszelkie działania prowadzące do niewykonywania tych norm – w tym ich obchodzenie – należy kwalifikować jako działania *contra legem*.

Na podstawie art. 198 ust. 1 Konstytucji RP ustrojodawca nie wprowadził rozróżnienia pomiędzy formami naruszenia ustawy zasadniczej, co oznacza, że podstawą odpowiedzialności za delikt konstytucyjny może być każda forma tegoż naruszenia, w tym działanie *in fraudem legis*. Mimo że w polskim systemie prawnym brakuje normy penalizującej obejście prawa, nie można wyłączać możliwości pociągnięcia sprawcy obejścia do odpowiedzialności za delikt konstytucyjny, ponieważ oba reżimy odpowiedzialności (karnej i konstytucyjnej) są od siebie niezależne.

Na zakończenie postuluje się szersze przyjrzenie się problematyce związanej ze zjawiskiem obejścia konstytucji. Kwestia ta nadal bowiem nie cieszy się zbyt dużą popularnością w literaturze przedmiotu. Należy zwłaszcza wypracować klarowne kryteria pozwalające ocenić, czy dane zachowanie może być kwalifikowane jako obejście konstytucji, czy też nie. Warto także rozważyć, czy do polskiego systemu prawnego nie powinno się wprowadzić normy sankcjonującej obejście prawa w ogólności lub konstytucji w szczególności. Chociaż bowiem zgłaszano wcześniej takie postulaty *de lege ferenda*⁴⁰, wciąż brak poważnej dyskusji w tym zakresie.

40 Co do sankcjonowania obejścia prawa por. W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, op. cit., s. 7.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- Brzozowski W., *Obejście konstytucji*, Państwo i Prawo 2014, nr 9.
- Ciapała J., *Formy pogwałcenia Konstytucji w dobie koronawirusa*, In Gremio. Miesięcznik Szczecińskich Środowisk Prawniczych 2020, nr 142.
- Ciapała J., *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 6 (71).
- Grabowska S., *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.
- Janas A., *Komentarz do art. 58 k.c.*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, M. Frans, M. Habdas (red.), 2018 (baza danych LEX).
- Janusz-Pohl B., *O spornym problemie właściwości Trybunału Stanu w zakresie pociągania do odpowiedzialności karnej członków Rady Ministrów*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2007, z. 3.
- Klejnowska M., *Komentarz do art. 3 u.t.s.*, (w:) *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, G. Pastuszko (red.), 2013, (baza danych LEX).
- Kowalczyk B.J., *Komentarz do art. 58 k.c.*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), 2022 (baza danych LEX).
- Kubacki O., *Obejście konstytucji w procesie ustawodawczym – analiza możliwych zagrożeń*, Temidium 2020, nr 4 (103).
- Kulesza W., *Nadużycie prawa a obejście prawa w świetle doświadczeń dydaktycznych*, (w:) *Nadużycie prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji, 1 marca 2002 roku*, H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), Warszawa 2003.
- Naleziński B., *Komentarz do art. 198 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), 2021 (baza danych LEX).
- Pohl Ł., *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2015.
- Sakowicz A., Steinborn S., *Komentarz do art. 198 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/pozorny;2507273.html> (7.08.2022).
- Stawecki T., *Obejście prawa. Szkic na temat granic prawa i zasad jego wykładni*, (w:) *Nadużycie prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji, 1 marca 2002 roku*, H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), Warszawa 2003.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).
- Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 762 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok SN z 14 stycznia 1999 r., III RN 155/98, LEX nr 36076.

Wyrok SN z 25 listopada 2004 r., I PK 42/04, LEX nr 151294.

Wyrok TK z 21 lutego 2001 r., P 12/00, LEX nr 46859.

Wyrok NSA w Warszawie z 21 grudnia 1999 r., V SAB 147/99, LEX nr 50019.

CYTOWANIE

O. Kubacki, *Obejście konstytucji jako podstawa odpowiedzialności za delikt konstytucyjny*, *Studia Administracyjne* 1(17)/2023, s. 33–45, DOI: 10.18276/sa.2023.17-03.

Konrad Żurek

WSPiA – Rzeszowska Szkoła Wyższa
e-mail: konrad456@o2.pl
ORCID: 0000-0001-6005-7787



Osobowość prawna Kościoła katolickiego i charakterystyka kościelnych osób prawnych w III Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane aspekty

ABSTRAKT

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie zagadnienia osobowości prawnej Kościoła katolickiego oraz charakterystykę kościelnych osób prawnych w okresie III Rzeczypospolitej Polskiej. Spróbowano m.in. odpowiedzieć na pytanie: Co to jest osobowość prawna? Ponadto pochyłono się nad aspektem działalności kościelnych osób prawnych w dobie III Rzeczypospolitej Polskiej. W pracy posłużono się metodą dogmatyczno-prawną, niezbędną do omówienia przedmiotowego zagadnienia. Problematyka osobowości prawnej Kościoła katolickiego oraz działalność kościelnych osób prawnych po transformacji ustrojowej jest nadal aktualna oraz istotna ze względu na relacje i umowy łączące państwo i Kościół w III Rzeczypospolitej Polskiej.

SŁOWA KLUCZOWE

osobowość prawna, Kościół katolicki, kościelne osoby prawne, Konstytucja

Legal personality of the Catholic Church and characteristics of church legal entities in the Third Republic of Poland – selected aspects

ABSTRACT

This article aims to present the issue of the legal personality of the Catholic Church and the characteristics of church legal entities in the period of the Third Polish Republic. This work tried, inter alia, answer the question: What is legal personality? In addition, the aspect of the activity of church legal entities in the era of the Third Polish Republic was focused on. This article uses the dogmatic and legal method necessary to discuss the issue in question. The issue describing the issues of the legal personality of the Catholic Church and the activities of church legal entities after the political transformation is still relevant and important due to the relations and agreements between the state and the Church in the Third Republic of Poland.

KEYWORDS

Legal personality, Catholic Church, Church legal entities, Constitution

Wprowadzenie

Problematyka osobowości prawnej Kościoła katolickiego oraz działalności kościelnych osób prawnych jest ważna ze względu na doniosłą rolę, jaką pełni Kościół katolicki w społeczeństwie. Uznanie osobowości prawnej kościołów i związków wyznaniowych należy do niezbędnych warunków realizacji ich misji w danym państwie. Osobowość prawna jest jedną z przesłanek wolności religijnej w wymiarze instytucjonalnym, która zapewnia kościołom i związkom wyznaniowym uczestniczenie w krajowym obrocie prawnym. Jak stanowi art. 25 ust. 3 ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 roku¹ stosunki państwo–kościół są oparte na zasadach autonomii i wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie. Analiza osobowości prawnej Kościoła katolickiego wydaje się istotna także dlatego, że bez niej osoba prawna nie mogłaby w pełni funkcjonować, zawierać umów czy nawet stać się częścią obrotu gospodarczego. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie problematyki osobowości prawnej Kościoła katolickiego oraz charakterystyka kościelnych osób prawnych w Polsce.

Osobowość prawna – próba definicji

Osobowość prawna ma ścisły związek z osobą prawną. W języku prawnym przez osobę (fizyczną, prawną) rozumie się podmiot uprawnień i obowiązków. Osobą prawną, według polskiego prawodawcy, jest jednostka organizacyjna, której ustawodawca przyznał osobowość prawną. Osobowość prawna jest pojęciem wskazującym, że osoba prawna ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Upraszczając – osoba prawna ma zdolność do samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej.

Istotne regulacje odnoszące się do kwestii osoby prawnej oraz osobowości prawnej znajdują swoje odbicie w prawie cywilnym. Z przepisu art. 33 kodeksu cywilnego wynika, że osobami prawnymi są Skarb Państwa oraz jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Należy zauważyć, że w prawie cywilnym to ustawodawca decyduje o tym, kto może być podmiotem stosunków cywilnoprawnych, przyznając mu zdolność prawną. Osobą prawną jest zatem tylko ta jednostka, którą kodeks cywilny za taką uznaje i jest to równoznaczne z charakteryzowaniem się zdolnością prawną². Jak z kolei stanowi art. 37 § 1 k.c.³: „Jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość prawną z chwilą jej wpisu do właściwego rejestru, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej”⁴.

Jak już zauważono, osobowość prawna oznacza zespół właściwości, za sprawą których jakiś byt staje się podmiotem uprawnień i obowiązków (osobą prawną). Osobowość ta wyraża okre-

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

2 A. Kosmał, *Pojęcie i wybrane kategorie przedsiębiorcy w ustawodawstwie polskim*, Wrocław 2019, s. 23.

3 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 1964 nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

4 W. Malesak, A. Wawrzaszek, *Rejestr wyznaniowych osób prawnych – wybrane zagadnienia prawne na przykładzie jednostek Kościoła Katolickiego*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2014, t. 17, s. 276–277, zob. F. Zoll, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 227–228.

ślone stanowisko prawne w stosunkach między społecznościami⁵. Należy również zgodzić się z J. Krukowskim, który twierdził, że osobowość prawna danej społeczności powinna być uznana również przez inne społeczności, sam zaś akt uznania jest specyficznym środkiem techniki prawnej, którym obecnie posługują się zachodnie państwa w odniesieniu do różnych bytów społecznych, również w stosunku do Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych. Aspekt uznania osobowości prawnej, zdaniem J. Krukowskiego, nie tworzy społeczności kościelnej, natomiast manifestuje swoją wolę i wyraża chęć postrzegania jej jako podmiotu wzajemnych uprawnień oraz obowiązków⁶.

Osobowość prawna w prawie kanonicznym – krótka charakterystyka

Problematyka osobowości prawnej Kościoła katolickiego została podjęta również w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983 roku⁷ (KPK/83), który stanowi, że: „Kościół katolicki i Stolica Apostolska są osobami moralnymi z samego ustanowienia Bożego” (kan. 113 § 1) oraz, że obok „osób fizycznych są w Kościele także osoby prawne” (kan. 113 § 2), czyli zespoły osób albo rzeczy (kan. 115 § 1), które są podmiotem praw i obowiązków odpowiadających ich charakterowi (kan. 113 § 2). Osoby prawne ustanawiane są na mocy przepisu prawa lub w formie dekretu kompetentnej władzy kościelnej (kan. 114 § 1).

Warto zauważyć, że KPK/83 nie zawiera zamkniętego katalogu kościelnych osób prawnych. Przyznaje natomiast osobowość prawną np. diecezjom, prałatom terytorialnym, opactwom terytorialnym, wikariatom apostolskim, prefekturom apostolskim, administracjom apostolskim erygowanym na stałe (kan. 373 w związku z kan. 368), parafiom (kan. 515 § 3) – pozostawiając władzy kościelnej swobodę nadawania osobowości prawnej innym podmiotom, które „realizują cel rzeczywiście pożyteczny oraz [...] posiadają środki, które według przewidywań wystarczają do osiągnięcia określonego celu” (kan. 114 § 3)⁸.

Uznanie osobowości prawnej Kościoła katolickiego

W polskim prawie osobowość prawną ma każdy kościół i związek wyznaniowy rozumiany jako całość oraz jako poszczególne jego jednostki organizacyjne. Tym samym, w obrocie cywilnoprawnym każda z tych osób prawnych jest postrzegana jako odrębny podmiot praw i obowiązków. Brak osobowości prawnej w praktyce przesądza o niemożności bycia podmiotem tych praw, jako konstrukcji prawa cywilnego. Nie oznacza to jednak, że jednostki

5 Ibidem.

6 J. Krukowski, *Osobowość prawna Kościoła katolickiego w relacji do państwa*, Zeszyty Naukowe KUL 1980, nr 1, s. 43–52.

7 Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus die XXV Ianuarii MCMLXXXIII anni, AAS 75 (1983); zob. P. Wiśniewski, *Problematyka uzyskiwania osobowości prawnej w prawie polskim przez kościelne jednostki organizacyjne na przykładzie kościelnych rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych*, Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL 2010, t. VI, z. 1, s. 110.

8 P. Wiśniewski, *Problematyka uzyskiwania osobowości prawnej*, op. cit., s. 110–111.

te pozbawione są jakiegokolwiek pozycji na gruncie innych gałęzi prawa, jak np. prawo administracyjne, finansowe czy publiczne⁹.

Należy zauważyć, że od czasów powojennych Kościół katolicki w Polsce domagał się oparcia swojego statusu na formule osobowości publicznoprawnej¹⁰. Osobowość prawną Kościoła katolickiego oraz jego jednostek organizacyjnych gwarantują m.in. postanowienia Konkordatu¹¹ zawarte w art. 4 ust. 1, stanowiącym: „Rzeczpospolita Polska uznaje osobowość prawną Kościoła Katolickiego” oraz art. 4 ust. 2, który stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska uznaje również osobowość prawną wszystkich instytucji kościelnych terytorialnych i personalnych, które uzyskały taką osobowość na podstawie przepisów prawa kanonicznego. Władza kościelna dokonuje stosownego powiadomienia kompetentnych organów państwowych”, natomiast „Inne instytucje kościelne mogą na wniosek władzy kościelnej uzyskać osobowość prawną na podstawie prawa polskiego” (art. 4 ust. 3).

Warto jednak uwypuklić, że inna jest pozycja Kościoła, a inna jego jednostek. Kościół katolicki wyposażony został w osobowość prawną, jednak działać w sferze cywilnej mogą wyłącznie jego jednostki organizacyjne. Istotne dla kościelnych osób prawnych jest ich funkcjonowanie na gruncie dwóch porządków prawnych, tj. państwowego i kanonicznego. Zgodnie z art. 25 ust. 3 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, relacje na linii państwo–kościół oparte są na zasadach autonomii i wzajemnej niezależności każdego z nich w swoim zakresie. Z wymienionych powyżej zasad wynika, że każdy z kościołów i innych związków wyznaniowych prowadzących działalność w Polsce, zgodnie ze swoim prawem wewnętrznym, ma prawo do samodzielnego ustalania swoich struktur organizacyjnych, określenia systemu powoływania organów i trybu ich obsadzania¹².

Zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, zawarta w ustawie zasadniczej obowiązuje bez względu na formę uregulowania sytuacji prawnej kościołów i związków wyznaniowych. Interpretację tę zdaje się potwierdzać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 1991 roku¹³. Trzeba również zauważyć, że kościół lub inny związek wyznaniowy, który nie ma uregulowanej sytuacji prawnej (w drodze ustawowej), jak to jest w przypadku niektórych z nich, ma takie same prawa, jak te kościoły, które mają uregulowaną sytuację prawną.

Regulacje prawne dotyczące osobowości prawnej Kościoła katolickiego odzwierciedlone zostały ponadto w ustawie o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozporządzeniach nadających osobowość prawną jednostkom organizacyjnym Kościoła katolickiego¹⁴.

9 J. Dziobek-Romański, *Problem osobowości prawnej Kościoła katolickiego w prawie polskim w latach 1944–1989*, Roczniki Nauk Prawnych 2000, t. X, z. 2, s. 45–46.

10 S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 3/111.

11 Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie 28 lipca 1993 r. (Dz.U. 1998 nr 51, poz. 318).

12 M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 271.

13 Orzeczenie TK z 30 stycznia 1991, sygn. akt K 11/90.

14 H. Misztal, *Osobowość cywilnoprawna kościołów i innych związków wyznaniowych*, (w:) *Prawo wyznaniowe*, A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisław (red.), Warszawa 2011, s. 142.

Poddając analizie u.s.p.k.k, należy zwrócić uwagę na art. 2 ustawy, który stanowi, że „Kościół rządzi się w swych sprawach własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami”. Jak stanowi z kolei art. 7 ust. 1 u.s.p.k.k, osobowość prawną z mocy samego prawa uzyskuje każda metropolia, archidiecezja, diecezja, administratura apostolska oraz każda parafia.

W polskim systemie prawnym, tuż po transformacji ustrojowej, wiążąca jest zasada, która stanowi, że „kościelna osoba prawna nie odpowiada za zobowiązania innej kościelnej osoby prawnej”, o czym stanowi art. 11 ustawy z 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (u.s.p.k.k)¹⁵.

Kościelne jednostki organizacyjne, które nie mają osobowości prawa cywilnego funkcjonują z kolei w przestrzeni prawa polskiego, w ramach kościelnych osób prawnych, które je powołały (art. 12 u.s.p.k.k). Państwo polskie, jak spostrzegł Z. Zarzycki, kierując się względami ochrony bezpieczeństwa obrotu prawnego, zastrzegło do swojej wyłącznej kompetencji prawo reglamentowania powstawania, łączenia, podziału i likwidacji kościelnych osób prawnych¹⁶.

Kwestie prawne związane z nabywaniem osobowości prawnej przez kościelne jednostki organizacyjne, zdaniem B. Rakoczego, nie są jedynie sprawą wewnętrzną danego kościoła czy związku wyznaniowego. Zalicza się je do kategorii tzw. spraw forum mieszanego (*causae mixtae*), angażujących zarówno państwo, jak i Kościół¹⁷.

Obecnie wspólnoty religijne uzyskują osobowość prawną dzięki wpisowi do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych i na podstawie ustaw indywidualnie normujących ich sytuację prawną, którą Kościół Rzymskokatolicki uzyskał na podstawie dwóch ustaw, tj. ustawy z 17 maja 1989 roku (u.s.p.k.k) i konkordat z 28 lipca 1993 roku.

Uznanie przez państwo osobowości prawnej kościołów oraz innych wspólnot wyznaniowych, jak i ich jednostek organizacyjnych, jest ważne, ponieważ za ich sprawą mogą uczestniczyć w obrocie prawnym, tj. podejmować czynności prawne. Jest to istotny element zagwarantowania wolności religijnej w wymiarze instytucjonalnym, jest także przesłanką do nabycia przez kościoły i inne związki wyznaniowe osobowości prawnej w naszym kraju¹⁸.

W Polsce funkcjonują dwa unormowania w zakresie nabywania statusu prawnego. Pierwszym z nich są klauzule prawno-wyznaniowe ustawy zasadniczej, które przewidują nie tylko konkordat i ustawy, tj. formę mieszaną regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim oraz w przypadku innych kościołów i związków wyznaniowych – ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami, lecz również tryb administracyjny, tj. decyzję Ministra Spraw Wewnętrz-

15 Ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. 1989 nr 29, poz. 154).

16 Z. Zarzycki, *Tryby nabywania osobowości prawnej przez kościelne osoby prawne w Polsce*, (w:) *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, W. Uruszczak, K. Krzysztofek, M. Mikula (red.), Kraków 2014, s. 71–89.

17 B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 65.

18 A. Rozmarynowicz, *W sprawie statusu prawnego Kościoła katolickiego w PRL: (rozważania do dyskusji)*, Palestra 1987, nr 2.

nych i Administracji – i na tej podstawie wpis do rejestru mający swoje umocowanie w ustawie z 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹⁹.

Kościelne osoby prawne i ich charakterystyka

Działalność Kościołów i innych związków wyznaniowych w polskim systemie prawnym obliuguje do określenia szczegółowych zasad współpracy i granic autonomii. Począwszy od 1989 roku, granice te stale są doprecyzowywane, szczególnie w zakresie działalności wyznaniowych osób prawnych podlegających prawu państwowemu oraz wewnętrznemu²⁰.

Kościelne publiczne osoby prawne coraz częściej uczestniczą we współczesnym obrocie prawnym i podejmują różne działania o charakterze gospodarczym²¹.

Większość wyznaniowych osób prawnych w naszym kraju stanowią jednostki organizacyjne Kościoła katolickiego. Pozycja ustrojowa Kościoła katolickiego uregulowana została m.in. w art. 25 ust. 4 ustawy zasadniczej stanowiącej, że: „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy”. Wiążącą ustawą regulującą sytuację prawną Kościoła katolickiego jest wielokrotnie przywoływana ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (u.s.p.k.k)²², natomiast w sprawach w niej nieuregulowanych jest to ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania²³.

Kościelne osoby prawne mogą aktywnie uczestniczyć w obrocie cywilnoprawnym oraz gospodarczym, co w konsekwencji prowadzi do konfliktów na styku prawo cywilne – prawo kanoniczne, a problemy te coraz częściej stają się przedmiotem rozważań orzecznictwa polskich sądów. Istotną przyczyną tego zjawiska jest podleganie kościelnych osób prawnych równocześnie dwóm systemom prawnym, tj. prawu polskiemu oraz prawu wewnętrznemu. Podstawowym warunkiem realizacji przez kościoły i związki wyznaniowe ich misji w Polsce jest uznanie ich osobowości przez państwo. Osobowość prawna jest jedną z przesłanek wolności religijnej w wymiarze instytucjonalnym, która pozwala kościołom i związkom wyznaniowym aktywnie uczestniczyć w obrocie prawnym. Kościół katolicki w Polsce był związany z osobowością prawną przez wiele wieków. M. Pietraszewski i M. Tyrakowska uważają, że to właśnie osobowość prawna bardziej jest związana z Kościołem niż odwrotnie, dlatego że definicja osób prawnych ma swoją genezę właśnie w prawie kościelnym²⁴.

19 A. Głowacka, *Wybrane zagadnienia dotyczące problematyki czynności prawnych dokonywanych przez osoby prawne Kościoła katolickiego*, Folia Iuridica Wratislaviensis 2014, nr 2, s. 309–310.

20 W. Malesak, A. Wawrzaszek, *Rejestr wyznaniowych osób prawnych*, op. cit., s. 275.

21 L. Świto, *Działalność gospodarcza kościelnych osób prawnych a alienacja majątku Kościoła Katolickiego w Polsce. Problem spółek z ograniczoną odpowiedzialnością*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2022, DOI: <https://doi.org/10.31743/spw.13577> (5.09.2022).

22 Ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 1989 nr 29, poz. 154).

23 Ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. 1989 nr 29, poz. 155).

24 M. Pietraszewski, M. Tyrakowska, *Status kościelnych osób prawnych jako przedsiębiorców*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2021, nr 3304, s. 251–253.

Ważne w kontekście niniejszych rozważań jest ustalenie, które z podmiotów można określić jako „kościelne osoby prawne”. Uregulowania prawne zawarto m.in. w rozdziale drugim u.s.p.k.k. (art. 5–14). Z kolei w art. 6–9 niniejszej ustawy umieszczony został katalog kościelnych osób prawnych. Wśród tych podmiotów wskazać należy m.in. Konferencję Episkopatu Polski (KEP) jako osobę prawną Kościoła o zasięgu ogólnopolskim (art. 6 ust. 1 u.s.p.k.k.), podmioty terytorialne (art. 7 ust. 1) oraz personalne (art. 8 ust. 1.), jednostki organizacyjne Kościoła, jak również inne podmioty (np. kościoły rektoralne [rektoraty] – art. 7 ust. 2 pkt 1 u.s.p.k.k., Caritas Polska – art. 7 ust. 2 pkt 2, kościelne instytucje naukowe i akademickie, w tym Katolicki Uniwersytet Lubelski (KUL) – jak stanowi art. 9 ust. 1 pkt 1 u.s.p.k.k.²⁵.

Trzeba zauważyć, że wymieniając kościelne osoby prawne, ustawodawca przyjął za kryterium terytorium zajmowane przez daną osobę prawną. Kolejność kościelnych osób prawnych wymienionych w art. 7 nie jest dlatego przypadkowa, co zresztą koresponduje z art. 5, gdzie wskazuje się, że w skład Kościoła katolickiego wchodzi określone w art. 6–10 kościelne osoby prawne²⁶.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania daje podstawę do działalności kościołów i związków wyznaniowych, których status nie został unormowany przez konkordat oraz inne ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami, jak stanowi art. 25 ust. 4 i 5 ustawy zasadniczej²⁷.

Współcześnie fundamentem prawnym działalności kościelnych osób prawnych jest, jak już wspomniano, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, w której prawodawca wskazał zasadę współdziałania państwa i Kościoła dla dobra wspólnego, regulacji wzajemnych stosunków między nimi przez osiągnięcie porozumienia, a także zasadę bezstronności organów władzy publicznej w zakresie przekonań religijnych, filozoficznych i światopoglądowych, poszanowania autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych oraz ich równouprawnienia. Szczególnie ważna w kontekście tych rozważań wydaje się konstytucyjna zasada poszanowania wolności sumienia i religii, rozumiana zarówno w aspekcie indywidualnym, odnoszącym się do gwarancji swobód religijnych, o czym stanowi art. 53 ust. 1 ustawy zasadniczej: „Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii”, jak również instytucjonalnym, mającym za przedmiot wzajemne relacje między państwem a związkami religijnymi, o czym stanowi art. 25 obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej. Wyróżnione w Konstytucji indywidualne gwarancje wolności wyznania figurują w doktrynie jako gwarancja bezpośrednia. Jak natomiast twierdzi J. Kuźmicka-Sulikowska, postanowienia Konstytucji odnoszące się do dopuszczalności oraz zasad działalności związków religijnych uznawane są za tzw. pośrednie gwarancje tych wolności²⁸.

Polski ustawodawca po transformacji ustrojowej, wydając wiele aktów prawnych normujących analizowaną kwestię, stanowił, że „kościelna osoba prawna nie odpowiada za

25 Por. G. Radecki, *Fundacje zakładane przez osoby prawne Kościoła katolickiego w Polsce*, Katowice 2009, s. 22–23.

26 B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego*, op. cit., s. 73.

27 A. Januchowski, *Zagadnienia związane z interpretacją art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP*, (w:) *Studia z prawa wyznaniowego*, A. Mezglewski, P. Stanisławski, M. Ordon (red.), t. 10, Lublin 2007, s. 261–262.

28 J. Kuźmicka-Sulikowska, *Osobowość prawna Kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2008, nr 3048, s. 96–97.

zobowiązania innej kościelnej osoby prawnej”. Kościelne jednostki organizacyjne niemające osobowości prawa cywilnego, funkcjonują w przestrzeni polskiego prawa w ramach kościelnych osób prawnych, które je powołały. Należy zwrócić uwagę na doniosłą rolę państwa, które kierując się względami ochrony bezpieczeństwa obrotu prawnego, zastrzegło do swojej wyłącznej kompetencji prawo reglamentowania powstawania, łączenia, podziału i likwidacji kościelnych osób prawnych. Warto również podkreślić, że kwestie związane m.in. z nabywaniem osobowości prawnej przez kościelne jednostki organizacyjne mieszczą się w katalogu spraw wewnętrznych danego kościoła lub związku wyznaniowego i należą do kategorii spraw forum mieszane, co oznacza, że kompetencje w tej kwestii przypisuje się na równi konkretnemu związkowi wyznaniowemu i państwu, wymagając jednocześnie ich ukierunkowanego współdziałania, do których zarówno konkretny związek wyznaniowy, jak i państwo są na równi zainteresowane i kompetentne, a od tych podmiotów wymaga się ukierunkowanego współdziałania²⁹.

Podsumowanie

W Polsce po 1989 roku dużej zmianie uległ sposób reglamentacji powstawania kościelnych osób prawnych. W III Rzeczypospolitej Polskiej przyznano kościołom i związkom wyznaniowym możliwość uczestniczenia w wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej, tj. uznania osobowości publicznoprawnej tych wspólnot. W porównaniu z okresem Polski Ludowej, Kościół katolicki zmagał się z brakiem oparcia prawnego dla swej działalności oraz brakiem uznania jego osobowości prawnej. Aktualnie kościelne osoby prawne w świetle obowiązujących przepisów prawa mogą prowadzić niegospodarczą działalność statutową, tj. działalność duszpasterską związaną z kultem religijnym oraz działalność charytatywno-opiekuńczą, oświatowo-wychowawczą, naukową, kulturalną. Zgodnie z prawem mogą prowadzić też działalność gospodarczą. Funkcjonowanie wyznaniowych osób prawnych i ich organów w polskim systemie prawnym jest zdaniem autora ważnym zagadnieniem, m.in. ze względu na to, iż problematyka ta często stawała się tematem orzeczeń sądów powszechnych.

Bibliografia

Literatura

- Cichosz E., Cichosz P., *Reprezentacja kościelnych osób prawnych kościoła katolickiego przy dokonywaniu czynności cywilnoprawnych*, Biuletyn – Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2011, R. 6, nr 7, s. 43–62.
- Dziobek-Romański J., *Problem osobowości prawnej Kościoła katolickiego w prawie polskim w latach 1944–1989*, Roczniki Nauk Prawnych 2000, t. X, z. 2.

29 Z. Zarzycki, *Tryby nabywania osobowości prawnej*, op. cit., s. 71–89.

- Fundowicz S., *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 3/111.
- Głowacka A., *Wybrane zagadnienia dotyczące problematyki czynności prawnych dokonywanych przez osoby prawne Kościoła katolickiego*, Folia Iuridica Wratislaviensis 2014, nr 2.
- Januchowski A., *Zagadnienia związane z interpretacją art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP*, (w:) *Studia z prawa wyznaniowego*, A. Mezglewski, P. Stanisławski, M. Ordon (red.), t. 10, Lublin 2007.
- Kosmal A., *Pojęcie i wybrane kategorie przedsiębiorcy w ustawodawstwie polskim*, Wrocław 2019.
- Krukowski J., *Osobowość prawna Kościoła katolickiego w relacji do państwa*, Zeszyty Naukowe KUL 1980, nr 1.
- Krukowski J., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005.
- Kuźmicka-Sulikowska J., *Osobowość prawna Kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2008, nr 3048.
- Malesak W., Wawrzaszek A., *Rejestr wyznaniowych osób prawnych – wybrane zagadnienia prawne na przykładzie jednostek Kościoła Katolickiego*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2014, t. 17.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisławski P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
- Misztal H., *Osobowość cywilnoprawna kościołów i innych związków wyznaniowych*, (w:) *Prawo wyznaniowe*, A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski (red.), Warszawa 2011.
- Pietraszewski M., Tyrakowska M., *Status Kościelnych osób prawnych jako przedsiębiorców*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2011, nr 3304.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Radecki G., *Fundacje zakładane przez osoby prawne Kościoła katolickiego w Polsce*, Katowice 2009.
- Rakoczy B., *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rozmarynowicz A., *W sprawie statusu prawnego Kościoła Katolickiego w PRL: (rozważania do dyskusji)*, Palestra 1987, nr 2.
- Skwirczyński M., *Prawne aspekty ustanowienia fundacji przez osobę prawną Kościoła katolickiego*, Wrocławski Przegląd Teologiczny 2018, nr 2 (26), s. 273–290.
- Świto L., *Działalność gospodarcza kościelnych osób prawnych a alienacja majątku Kościoła Katolickiego w Polsce. Problem spółek z ograniczoną odpowiedzialnością*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2022, DOI: <https://doi.org/10.31743/spw.13577>.
- Sztyk R., *Kościół i związki wyznaniowe jako podmioty praw majątkowych*, Rejent 1991, nr 1.
- Szymanek J., *Klauzule wyznaniowe w Konstytucji RP*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2005, t. 8.
- Wiśniewski P., *Problematyka uzyskiwania osobowości prawnej w prawie polskim przez kościelne jednostki organizacyjne na przykładzie kościelnych rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych*, Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL 2010, nr 1.
- Zarzycki Z., *Tryby nabywania osobowości prawnej przez kościelne osoby prawne w Polsce*, (w:) *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, W. Uruszczak, K. Krzysztofek, M. Mikuła (red.), Kraków 2014.
- Zoll F., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2011.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus die XXV Ianuarii MCMLXXXIII anni, AAS 75 (1983).
- Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie 28 lipca 1993 r. (Dz.U. 1998 nr 51 poz. 318).

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93 z późn. zm.).

Ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 1989 nr 29, poz. 154).

Ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. 1989 nr 20, poz. 155).

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z 30 stycznia 1991, sygn. akt K 11/90.

CYTOWANIE

K. Żurek, *Osobowość prawna Kościoła katolickiego i charakterystyka kościelnych osób prawnych w III Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane aspekty*, *Studia Administracyjne* 1(17)/2023, s. 47–56, DOI: 10.18276/sa.2023.17-04.

Paweł Mańczyk

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: pawel.manczyk@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-4291-5466



Małżonek osoby tymczasowo aresztowanej nie jest osobą samotnie wychowującą dzieci (art. 6 ust. 4 u.PIT). Glosa krytyczna do wyroku NSA z 21 listopada 2019 roku (sygn. akt II FSK 3905/17)

ABSTRAKT

W opracowaniu krytycznie odniesiono się do wyroku NSA z 21 listopada 2019 roku (II FSK 3905/17), zgodnie z którym małżonek osoby tymczasowo aresztowanej nie jest osobą samotnie wychowującą dzieci w rozumieniu art. 6 ust. 4 u.PIT, więc nie może skorzystać z preferencji podatkowej przewidzianej w tym przepisie. W glosie zaprezentowano argumenty przemawiające za odmiennym stanowiskiem.

SŁOWA KLUCZOWE

osoba samotnie wychowująca dzieci, areszt tymczasowy, PIT

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie stanowi polemikę z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 21 listopada 2019 roku (sygn. akt II FSK 3905/17) zapadłego na skutek wniesienia skargi kasacyjnej przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (dalej: Dyrektor KIS) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie (dalej: WSA) z 29 sierpnia 2017 roku (sygn. akt I SA/Rz 455/17) w sprawie ze skargi podatnika na interpretację indywidualną Dyrektora KIS z 17 marca 2017 roku (sygn. akt nr 0461-ITPB2.4511.1056.2016.1.BK).

Istotą rozstrzygnięcia NSA jest uznanie, że osoba, wobec małżonka której zastosowano środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania, nie może skorzystać z techniki opodatkowania swoich dochodów, uregulowanej w art. 6 ust. 4 ustawy z 26 lipca 1991 roku

o podatku dochodowym od osób fizycznych¹ (dalej: u.PIT), bowiem, zdaniem NSA, osoba taka nie jest osobą samotnie wychowującą dzieci w rozumieniu art. 6 ust. 4 u.PIT.

Podstawą rozważań jest stan prawny obowiązujący w dniu wyrokowania przez NSA, tj. 21 listopada 2019 roku, chyba że wyraźnie zaznaczono, że jest inaczej.

1. Stan faktyczny

Podatnik w grudniu 2016 roku złożył wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego dotyczącej podatku dochodowego od osób fizycznych (dalej: PIT) w zakresie możliwości skorzystania za rok podatkowy 2016 z preferencyjnego rozliczenia PIT w sposób przewidziany dla osoby samotnie wychowującej dziecko (art. 6 ust. 4 u.PIT). W toku postępowania w sprawie wydania ww. interpretacji ustalono, że w październiku 2016 roku mąż podatnika został tymczasowo aresztowany na okres 3 miesięcy (faktycznie pozbawiony wolności) i osadzony w areszcie śledczym. Podatnik wspólnie z mężem (do dnia jego zatrzymania) sprawowali władzę rodzicielską nad dwojgiem małoletnich osób (8 i 11 lat). Dzieci uczęszczają do szkoły podstawowej i nie uzyskują dochodów opodatkowanych podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Podatnik, po osadzeniu męża w areszcie śledczym, faktycznie samotnie wychowuje ww. dzieci. Wobec męża podatnika nie toczy się sprawa rozwodowa, ani też nie jest on pozbawiony władzy rodzicielskiej nad ww. dziećmi.

Podatnik w 2016 roku uzyskał dochody, które podlegają opodatkowaniu wg skali podatkowej (art. 27 u.PIT).

2. Stan prawny

W dniu wyrokowania przez NSA kluczowe dla sprawy fragmenty art. 6 ust. 4 u.PIT brzmiały:

Od dochodów rodzica (...) będącego (...) osobą pozostającą w związku małżeńskim, jeżeli jej małżonek (...) odbywa karę pozbawienia wolności, jeżeli ten rodzic lub opiekun w roku podatkowym samotnie wychowuje dzieci:

małoletnie, (...)

– podatek może być określony (...) w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci (...)

Należy wskazać, że art. 6 ust. 4 u.PIT został uchylony z 1 stycznia 2022 roku. W zamian stworzono tzw. ulgę 1500, sprowadzającą się do prawa obniżenia podatku przez osoby samotnie wychowujące dzieci o kwotę 1500 zł w danym roku podatkowym (art. 27ea u.PIT). Była to jedna z wielu zmian podatkowych wprowadzonych przez ustawę z 29 października 2021 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.

dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw², znaną powszechnie jako Polski Ład. Pod miażdżącym naporem krytyki, zaledwie po pół roku obowiązywania, ulga 1500 została zniesiona, a w jej miejsce przywrócono z 1 lipca 2022 roku, w nieco zmienionej postaci, preferencję znaną z art. 6 ust. 4 u.PIT, lecz unormowaną obecnie w art. 6 ust. 4c-4h u.PIT. Sedno obecnie funkcjonującego rozwiązania jest tożsame z tym z art. 6 ust. 4 u.PIT i, co najistotniejsze, odnosi się do tego samego kręgu podatników³. Stąd też, pomimo formalnej zmiany stanu prawnego, rozważania zawarte w niniejszej glosie zachowują aktualność.

3. Rozstrzygnięcia zapadłe w postępowaniu podatkowym i sądoadministracyjnym przed WSA

3.1. Interpretacja indywidualna

Na podstawie przedstawionego stanu faktycznego podatnik we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego przedstawił swoje stanowisko, zgodnie z którym sytuacja, w jakiej się znalazł wraz z dziećmi, pozwala zakwalifikować go jako osobę samotnie wychowującą dziecko i preferencyjnie rozliczyć się w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci.

Podatnik argumentował, że jest osobą pozostającą w związku małżeńskim. Wobec małżonka w październiku 2016 roku zastosowano środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania (faktyczne pozbawienie wolności małżonka podatnika poprzez osadzenie go w areszcie śledczym). Okoliczność ta zmusiła podatnika do samotnego wychowywania dzieci, troski o ich byt materialny i rozwój emocjonalny bez udziału innej osoby, w szczególności drugiego rodzica.

Zdaniem podatnika środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania podejrzanego jest środkiem ostatecznej konieczności (*ultima ratio*) i powinien być stosowany w wyjątkowych przypadkach i wyłącznie na czas naprawdę niezbędny. Ponadto ustawa z 6 czerwca 1997 roku Kodeksu postępowania karnego⁴ (dalej: u.KPK) reguluje zasady trwania tymczasowego aresztowania, przy czym nie określa jednoznacznie górnych norm czasu trwania takiego aresztu, w związku z powyższym zachodzi obawa zastosowania tymczasowego aresztowania na czas dłuższy niż 3 miesiące, a mianowicie na okres 12 miesięcy lub nawet dłuższy.

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2105 ze zm.

3 W myśl art. 6 ust. 4c u.PIT: „Od dochodów jednego rodzica lub opiekuna prawnego (...) będącego panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem, osobą, w stosunku do której orzeczono separację w rozumieniu odrębnych przepisów, lub osobą, której małżonek został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności (...)”.

4 Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.

Podatnik swoje stanowisko uzasadniał również tym, że zgodnie z art. 63 u.KPK⁵ okres rzeczywistego pozbawienia wolności zalicza się zarówno na poczet kary pozbawienia wolności, kary ograniczenia wolności, jak i kary grzywny. Z kolei okoliczności, w których tymczasowe aresztowanie może trwać dłużej niż 3 miesiące, i w których na wniesienie aktu oskarżenia do sądu, a tym bardziej na wydanie przez sąd wyroku, można czekać nawet kilka lat – mogą faktycznie pozbawić podatnika możliwości preferencyjnego rozliczenia się z PIT, jako osobie samotnie wychowującej dziecko, ponieważ podatnik nie będzie mógł złożyć zeznania podatkowego z uwzględnieniem ww. preferencyjnej techniki opodatkowania dochodów w ustawowo przewidzianym terminie.

Dyrektor KIS w wydanej 17 marca 2017 roku interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego (dalej: Interpretacja) uznał stanowisko podatnika za nieprawidłowe. Dyrektor KIS podniósł, że osoba pozostająca w związku małżeńskim może być uznana za osobę samotnie wychowującą dziecko, w rozumieniu art. 6 ust. 4 u.PIT, tylko wówczas, gdy jej mąż został (w stosunku do tego dziecka) pozbawiony praw rodzicielskich lub z jakichkolwiek przyczyn odbywa karę pozbawienia wolności.

Dyrektor KIS wskazał, że kara pozbawienia wolności i areszt tymczasowy to dwie odrębne instytucje prawnokarne i stawianie pomiędzy nimi znaku równości jest nieuprawnione. U.KPK reguluje kwestie związane ze stosowaniem środków zapobiegawczych, w tym również środka o charakterze izolacyjnym, jakim jest tymczasowe aresztowanie. Tymczasowe aresztowanie jest jedynym środkiem zapobiegawczym o charakterze izolacyjnym, który w skutkach *de facto* nie odbiega niczym od odbywania zasadniczej kary pozbawienia wolności przez skazanego⁶ – prócz odmienności wynikających z uregulowań zawartych w ustawie Kodeks karny wykonawczy – jednakże tymczasowe aresztowanie nie jest karą, lecz jednym ze środków zapobiegawczych.

3.2. Wyrok WSA w Rzeszowie z 29 sierpnia 2017 roku (sygn. akt I SA/Rz 455/17)

Podatnik złożył na omawianą Interpretację skargę do WSA, podtrzymując w niej swoje stanowisko zaprezentowane we wniosku o wydanie Interpretacji. Wyrokiem z 29 sierpnia 2017 roku WSA uchylił zaskarżoną Interpretację.

Argumentując swoje odważne rozstrzygnięcie (zdaniem autora również mądre i sprawiedliwe), WSA podniósł kilka ciekawych okoliczności. WSA spostrzegł, że Dyrektor KIS opiera swój pogląd w sprawie wyłącznie na wykładni językowej art. 6 ust. 4 u.PIT i przez to twierdzi, że jedynie osobę, której mąż odbywa karę pozbawienia wolności, można uznać samotnie wychowującą dziecko.

Zdaniem WSA w sprawie zachodzą jednakże przesłanki, które przemawiają za uwzględnieniem również wykładni celowościowej art. 6 ust. 4 u.PIT. Słusznie WSA zauważa, że wychowywanie dziecka, tj. sprawowanie nad nim wszelkiej pieczy przez jednego rodzica jest niewątpliwie trudniejsze i wymaga większego wysiłku, niż gdy odbywa się to przez oboje

5 Zdaniem autora podatnik miał na myśli art. 63 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.; dalej: u.KK).

6 Zaskakujące jest zajęte ostatecznie przez Dyrektora KIS stanowisko, skoro organ ten doszedł do takiego istotnego i słusznego zarazem wniosku.

rodziców. Sytuacja materialna osoby samotnie wychowującej dziecko jest też z reguły trudniejsza. Biorąc te okoliczności pod uwagę, ustawodawca wprowadził preferencyjną technikę obliczania podatku dla osób samotnie wychowujących dziecko (dzieci).

WSA nie polemizuje z poglądem Dyrektora KIS, że pozbawienie wolności i tymczasowy areszt, to dwie odmienne instytucje prawnokarne, jednakże celnie stwierdza, mając w pamięci istotę konstrukcji prawnej z art. 6 ust. 4 u.PIT (pośrednie wsparcie finansowe osoby faktycznie samotnie wychowującej dzieci), że z punktu widzenia tej osoby nie ma różnicy, czy jej małżonek przebywa w areszcie śledczym, czy też odbywa karę pozbawienia wolności. Niewątpliwie w jednym i drugim przypadku ten małżonek znajduje się stale i przymusowo poza domem w odosobnieniu (areszt śledczy / zakład karny) i żadnej pieczy nad dzieckiem sprawować nie może. Cały ciężar obowiązków dotyczących wychowania i opieki nad dziećmi w obu wskazanych wyżej przypadkach, spoczywa na drugim rodzicu.

WSA akcentuje przy tym, że wcale nierzadkie są przypadki, gdy dany rodzic jest tymczasowo aresztowany przez kilka lat, jeszcze bardziej więc zaciera się różnica pomiędzy karą pozbawienia wolności a tymczasowym aresztowaniem.

WSA dostrzega również sytuacje, w których rodzic tymczasowo aresztowany może zostać uniewinniony przez sąd karny, a następnie może wystąpić o odszkodowanie za niezasadne tymczasowe aresztowanie, które zostanie mu przyznane. W tej sytuacji jednak dość iluzoryczna byłaby teza, że w związku z tym, przynajmniej następnie, poprawi się sytuacja rodzica, który samotnie sprawował pieczę nad dzieckiem w czasie trwania tymczasowego aresztowania, albowiem powyższe odszkodowanie należy do majątku osobistego osoby tymczasowo aresztowanej.

4. Rozstrzygnięcie zapadłe w głosowanym wyroku NSA i podniesiona argumentacja

Od wyroku WSA skargę kasacyjną do NSA wniósł Dyrektor KIS. Wyrokiem z 21 listopada 2019 roku NSA uchylił zaskarżony wyrok WSA w całości i oddalił skargę podatnika.

NSA w pełni podzielił pogląd Dyrektora KIS (co do sposobu wykładni art. 6 ust. 4 u.PIT), który wpisuje się w ugruntowaną linię orzeczniczą sądów administracyjnych, że wykładnia gramatyczna jest podstawowym i stosowanym w pierwszej kolejności rodzajem wykładni, który wprawdzie nie wyklucza sięgnięcia do innych rodzajów wykładni, ale jest to uzasadnione wówczas, gdy wnioski wypływające z wykładni gramatycznej okazują się nieracjonalne, niezgodne z rzeczywistymi intencjami ustawodawcy lub nie doprowadzają do stanowczego ustalenia zakresu pojęciowego interpretowanego zwrotu (uchwała NSA z dnia 20 maja 2002 roku, OPK 20/02, LEX nr 54827). W szczególności nie powinno budzić wątpliwości, że wykładnia językowa ma pierwszeństwo przy interpretacji przepisów wprowadzających odstępstwa od zasady powszechności opodatkowania (art. 84 Konstytucji RP⁷),

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. ogłoszona w Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP).

a więc preferencje i ulgi podatkowe. Odstąpienie od niej możliwe jest w tych przypadkach tylko wyjątkowo i wyłącznie z ważnych powodów. Powody te celnie wskazuje wyrok składu 7 sędziów NSA z dnia 4 grudnia 2012 roku, II FPS 3/12 (LEX nr 1321123). Wśród nich wskazano m.in.: respektowanie podstawowych zasad konstytucyjnych, uwzględnienie istotnych zmian stosunków gospodarczych, eliminacja sprzeczności pomiędzy normami prawnymi tej samej rangi, niejednoznaczny rezultat wykładni językowej oraz konieczność uwzględnienia systemowego kontekstu regulacji prawnej.

NSA stwierdza, że art. 6 ust. 4 u.PIT interpretowany przy użyciu wykładni językowej prowadzi do jednoznacznego rezultatu – przyjęcia, że tylko odbywanie kary pozbawienia wolności przez małżonka podatnika uzasadnia skorzystanie przez tego ostatniego z możliwości preferencyjnego rozliczenia podatkowego.

Zdaniem NSA między odbywaniem kary pozbawienia wolności a tymczasowym aresztowaniem istnieje zasadnicza różnica – pierwsze jest wykonywaniem kary wymienionej w art. 32 u.KK, drugie – środkiem zapobiegawczym, przewidzianym w art. 249 i n. u.KPK. Oceny tej nie może zmienić fakt, że obydwa środki mają charakter izolacyjny (w zasadzie tylko to je łączy), inny jest bowiem ich cel i charakter.

5. Polemika

Autor pragnie podkreślić, że nie neguje tego, iż na gruncie prawa podatkowego pierwszeństwo przed innymi rodzajami wykładni ma wykładnia językowa (gramatyczna), a zastosowanie innych rodzajów wykładni musi wynikać z uzasadnionej potrzeby⁸. Wykładnia językowa ma szczególną supremację zwłaszcza, gdy dochodzi do interpretacji przepisów stanowiących o odstępstwach od zasady powszechności opodatkowania wywodzonej z art. 84 Konstytucji RP. W literaturze zauważa się jednak, że wykładnia językowa nie ma charakteru bezwzględniego, ponieważ możliwe jest odejście od wykładni językowej, gdy jej rezultaty są jednoznaczne, ale stoją w sprzeczności z przestrzeganą przez interpretatora hierarchią wartości⁹.

Autor nie zgadza się natomiast z oceną NSA, że w niniejszej sprawie nie zachodzą ważne powody pozwalające zastosować również pozajęzykowe metody wykładni. Nie jest zamiarem autora powielanie argumentów przytaczanych przez podatnika i WSA (z którymi autor zgadza się), lecz ich rozwinięcie, względnie przytoczenie innych racji, które także przemawiałyby za stanowiskiem podatnika i WSA.

8 Pogląd ten jest powszechnie przyjmowany w literaturze, np.: B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 55; B. Brzeziński, *Wykładnia przepisów prawa finansowego*, (w:) *System prawa finansowego*, t. I, C. Kosikowski (red.), Warszawa 2010, s. 295; R. Sowiński, *Językowa a celowościowa wykładnia przepisów polskiego prawa podatkowego*, (w:) *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe*, I. Mirek, T. Nowak (red.), Łódź 2013, s. 439–445; K. Karpius, *Wykładnia w prawie podatkowym – przegląd problematyki*, (w:) *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, L. Morawski (red.), Toruń 2005, s. 141, A. Marzec, *Wykładnia językowa w prawie podatkowym – prymat czy wyłączenie?*, *Kwartalnik Prawa Podatkowego* 2012, nr 1, s. 61–77.

9 M. Andruszko, *Wybrane zasady prawa podatkowego wobec przedsiębiorcy*, *Studia Finansowoprawne* 2014, nr 3, s. 16, za: B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2003, s. 147.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że art. 6 ust. 4 u.PIT nie jest przepisem, który ustanawiałby jakiegokolwiek odstępstwo od zasady powszechności opodatkowania, bowiem jego zastosowanie nie prowadzi do zwolnienia jakichś dochodów od podatku, czy też objęcia ich ulgą podatkową¹⁰. Za pomocą tego przepisu ustawodawca wprowadza jedynie odrębną technikę obliczenia podatku, której zaleta ma związek z istnieniem progresji podatkowej na gruncie PIT. Obliczenie podatku jako jego podwójnej wysokości liczonej od połowy dochodów powoduje dwie korzyści w porównaniu z podstawową techniką obliczenia podatku:

- a) do większej części dochodów podatnika (a być może nawet całości) zastosowanie znajduje niższa stawka podatku (obecnie 12%);
- b) dwukrotnie (zamiast jednokrotnie) od podatku odjęta zostanie kwota zmniejszająca podatek.

Nie zmienia to jednak tego, że nie jest to preferencja podatkowa, tak samo jak preferencją podatkową nie jest chociażby opcjonalne opodatkowanie dochodów z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej liniową stawką podatku wynoszącą 19%, choć wybór tej formy opodatkowania może przynieść podatnikowi wymierne korzyści finansowe.

Powyższe ustalenie jest o tyle ważne, że pozwala złagodzić rygory zastosowania wykładni innej niż językowa w analizowanym stanie faktycznym, bowiem nie znajdują do niego zastosowania wypracowane w orzecznictwie sądów administracyjnych obostrzenia dotyczące wykładni przepisów dotyczących preferencji podatkowych.

Rzecz jasna, założenie, że do odkodowania normy prawnej zawartej w art. 6 ust. 4 u.PIT nie jest wystarczająca wykładnia językowa, lecz istotna jest również wykładnia funkcjonalna, samo w sobie niczego nie przesądza, bowiem należy tę wykładnię starannie przeprowadzić, aby otrzymana norma prawna mogła posłużyć do subsumcji analizowanego stanu faktycznego.

Zdaniem autora kluczowa w sprawie jest odpowiedź na pytanie: co kierowało ustawodawcą przy ustalaniu, że za osobę samotnie wychowującą dziecko uznaje się także osobę, której małżonek odbywa karę pozbawienia wolności?

Zanim autor podejmie próbę odpowiedzi na postawione pytanie, pragnie zwrócić uwagę, że NSA, na poziomie wykładni językowej art. 6 ust. 4 u.PIT, koncentruje się na tym, że ustawodawca w tym przepisie nie wskazuje okoliczności *zastosowania wobec małżonka podatnika środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania* jako przesłanki do uznania podatnika za osobę samotnie wychowującą dzieci. Ten wątek, w opinii autora, nie podlega dyskusji. Natomiast NSA, na poziomie wykładni funkcjonalnej (której możliwość zastosowania do art. 6 ust. 4 u.PIT NSA *de facto* neguje), zdaje się skupiać na okoliczności, że pozbawienie wolności jest karą, a skoro areszt tymczasowy karą nie jest (jest środkiem zapobiegawczym), to skutków prawnopodatkowych w analizowanym kontekście na areszt

10 Odmienne: A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *PIT. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2015, komentarz do art. 6. – autorzy ci możliwość opodatkowania na zasadach art. 6 ust. 4 u.PIT określają jako „preferencyjny sposób opodatkowania”. W: R. Kowalski, *PIT. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2020, komentarz do art. 6 – używa się sformułowania „szczególna forma rozliczenia”. W: A. Mariański (red.), *Komentarz do zmian w ustawach podatkowych. Polski Ład 2022*, Warszawa 2022, komentarz do art. 6 – określa się tę instytucję mianem „preferencyjnego rozliczenia podatku dochodowego”. Z kolei w: J. Marciniuk (red.), *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2017, komentarz do art. 6. – posłużono się zwrotem „preferencyjne obliczenie wysokości podatku”.

tymczasowy rozciągnąć nie wolno. NSA zastrzega przy tym, że jego zapatrywań nie zmienia to, że obie ww. konstrukcje prawnokarne mają charakter izolacyjny, co z kolei zdaniem autora w tej sprawie jest decydujące, bowiem wracając do postawionego wyżej pytania, uznać należy, że właśnie izolacyjny charakter kary pozbawienia wolności leży u podstaw decyzji ustawodawcy, aby za osobę samotnie wychowującą dzieci uznawać również osobę, której małżonek odbywa karę pozbawienia wolności (i tylko ten rodzaj kary). Zważywszy na szerszy kontekst, nawet nie tyle przymusowa izolacja (osadzenie w zakładzie karnym) małżonka podatnika jest tutaj sednem, lecz naturalne konsekwencje tejże izolacji – przede wszystkim obiektywny brak możliwości sprawowania pieczy nad dziećmi przez osobę pozbawioną wolności oraz znacznie dla niej ograniczona (często nawet całkowicie wyłączona) możliwość podjęcia pracy zarobkowej służącej zapewnieniu materialnego bytu rodzinie¹¹.

Niemniej jednak, z formalnego punktu widzenia, pozostawanie w związku małżeńskim z osobą, która odbywa karę pozbawienia wolności jest jedynym wymogiem (oczywiście poza wymogiem związanym z opieką/pieczą nad dziećmi), którego spełnienie daje prawo do obliczenia podatku z wykorzystaniem techniki z art. 6 ust. 4 u.PIT (dalej: Technika). Nie ma znaczenia, czy występuje brak pieczy i pogorszenie sytuacji majątkowej rodziny, wręcz przeciwnie – nie niweczy tego prawa chociażby okoliczność, że sytuacja materialna rodziny nie pogorszyła się, bo np. osoba odbywająca karę pozbawienia wolności miała oszczędności, bądź jej dochody pochodzą z źródeł niewymagających jej osobistego działania (np. dywidendy, czy odsetki od środków zgromadzonych na rachunku oszczędnościowym). Warto natomiast zwrócić uwagę właśnie na aspekt izolacyjny, bowiem prawo skorzystania z Techniki przysługuje jedynie, gdy małżonek odbywa karę pozbawienia wolności. Wnosząc *a contrario*, do skorzystania z Techniki nie uprawnia samo skazanie małżonka na karę pozbawienia wolności, nawet prawomocne, o ile ów małżonek nie rozpoczął wykonywania tej kary. Tym bardziej brak jest uprawnień, gdy karę pozbawienia wolności orzeczono w zawieszeniu.

W kontekście dalszych rozważań należy podkreślić również, że ustawodawca nie zakreśla minimalnego okresu odbywania kary pozbawienia wolności w danym roku podatkowym, czy też ogólnie minimalnej kary pozbawienia wolności, której orzeczenie wiąże się z powstaniem uprawnienia. Zgodnie z art. 37 u.KK kara pozbawienia wolności trwa najkrócej miesiąc, co w połączeniu z regułą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*¹² pozwala dojść do wniosku, że odbywanie już najniższej kary pozbawienia wolności przez małżonka podatnika uprawnia podatnika do skorzystania z Techniki – bez względu na to jaka część tego wyroku (nawet możliwe najkrótszego) została odbyta w danym roku podatkowym. Jeżeli Kodeks karny nie precyzuje w sankcji danego typu przestępstwa dolnej granicy kary pozbawienia wolności, oznacza to, że wynosi ona miesiąc¹³. W skrajnym przypadku rozpo-

11 Te argumenty przemawiają przy okazji także za tym, dlaczego jedynie odbywanie kary pozbawienia wolności zostało przez ustawodawcę „wyróżnione” – inne rodzaje kar nie mają charakteru izolacyjnego, a w konsekwencji nie skutkują bezpośrednio brakiem pieczy i nieużytkowaniem dochodów.

12 (Łac.) Gdy ustawa nie rozróżnia, nie do nas należy rozróżnianie.

13 M. Mozgawa, (w:) M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 37; J. Majewski, (w:) *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Cześć I. Komentarz do art. 1–52*, wyd. V, W. Wróbel, A. Zoll (red.), Warszawa 2016, komentarz do art. 37; B.J. Stefańska, (w:) *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. V, M. Filar (red.), Warszawa 2016, komentarz do art. 37.

częście odbywania kary jednego miesiąca pozbawienia wolności 31 grudnia 2020 roku przez małżonka podatnika uprawnia zatem podatnika do skorzystania z Techniki już w stosunku do dochodów uzyskanych w 2020 roku (a także w 2021 r.).

Brak ustawowych ograniczeń w zakresie czasu odbywania kary pozbawienia wolności, który uprawnia do zastosowania Techniki pozwala odeprzeć argument, jakoby uzasadnieniem dla odmowy przyznania prawa do Techniki dla małżonków osób tymczasowo aresztowanych mógłby być krótki czas trwania tego środka zapobiegawczego.

Nie jest też prawdą samo założenie, że areszt tymczasowy jest instytucją prawnokarną, która jest stosowana na krótki okres, gdyż niejednokrotnie czas faktycznego pozbawienia wolności za sprawą tymczasowego aresztowania wynosił kilka lat¹⁴, a niechlubnym rekordem jest okres 12 lat, 3 miesięcy i 9 dni „tymczasowego” aresztowania osoby, która ostatecznie została uniewinniona¹⁵.

Za zrównaniem prawnopodatkowych skutków wywodzonych na podstawie art. 6 ust. 4 u.PIT pomiędzy karą pozbawienia wolności a aresztem tymczasowym przemawia również art. 63 § 1 u.KK. Zgodnie z tym przepisem

na poczet orzeczonej kary zalicza się okres rzeczywistego pozbawienia wolności w sprawie, zaokrąglając w górę do pełnego dnia, przy czym jeden dzień rzeczywistego pozbawienia wolności równa się jednemu dniowi kary pozbawienia wolności [...].

Rzeczywiste pozbawienie wolności w sprawie należy ujmować jako takie pozbawienie wolności, które jest ściśle związane z procesem o przestępstwo i nie wynika wyłącznie z innej przyczyny. Pod tym pojęciem kryje się zatem m.in. efektywnie wykonywane tymczasowe aresztowanie¹⁶. Przepis ten dotyczy przede wszystkim zaliczenia czasu trwania tymczasowego aresztowania na poczet kary pozbawienia wolności zapadłej w tej sprawie, w związku z którą zastosowano areszt tymczasowy. Na gruncie tego przepisu ustawodawca wręcz zrównuje w pewnym sensie karę pozbawienia wolności z tymczasowym aresztowaniem, ponieważ przy zaliczaniu czasu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet orzeczonej kary pozbawienia wolności należy stosować przelicznik 1:1¹⁷.

W art. 417 u.KPK ustawodawca idzie o krok dalej, bowiem

zaliczeniu na poczet orzeczonej kary podlega również okres tymczasowego aresztowania odbytego przez oskarżonego w innej sprawie, w której postępowanie toczyło się równocześnie, a zapadł w niej prawomocny wyrok uniewinniający, umorzono postępowanie albo odstąpiono od wymierzenia kary.

Uzasadnieniem dla twierdzenia, że dla samego ustawodawcy zacierają się różnice pomiędzy karą pozbawienia wolności a tymczasowym aresztowaniem, jest także regulacja

14 Prawo do rozsądnego czasu aresztowania w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, s. 6 i nn., <https://www.gov.pl/attachment/a4867788-8208-44ad-a90c-69a50e89cecc> (13.02.2022).

15 <https://natemat.pl/233271,kim-jest-czeslaw-kowalczyk-nieslusznie-spedzil-w-wiezieniu-12-lat> (13.02.2022).

16 G. Łabuda (w:) *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, J. Giezek (red.), Warszawa 2021, komentarz do art. 63.

17 Szerzej nt. zaliczenia okresu tymczasowego aresztowania na poczet kary pozbawienia wolności np. G. Piekut, *Kilka uwag w kwestii zaliczania okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet kary ograniczenia wolności na podstawie art. 63 k.k.*, *Ius Novum* 2020, nr 3, s. 55–72.

zawarta w rozdziale 58 u.KPK, która dotyczy możliwości dochodzenia odszkodowania za niesłuszne skazanie, areszt tymczasowy lub zatrzymanie. Zgodnie z art. 552 § 4 u.KPK „odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługuje również w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania”. Ustawodawca ma świadomość dolegliwości jaką stanowi dla aresztanta okres tymczasowego aresztowania, a nawet zatrzymania, zatem nie tylko niesłuszne skazanie w postępowaniu karnym, lecz także „niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie” jest przesłanką do uzyskania odszkodowania (zadośćuczynienia)¹⁸. Zwrot „niewątpliwie niesłuszne” każe uważać jednak, że nie każde tymczasowe aresztowanie w sprawie zakończonej uniewinnieniem będzie podstawą do uzyskania odszkodowania (zadośćuczynienia), lecz tylko takie, które było oczywiście nadmierną reakcją w postępowaniu karnym, a bez szkody dla postępowania karnego (w tym przygotowawczego) byłoby zastosowanie wobec podejrzanego (oskarżonego) nieizolacyjnego środka zapobiegawczego (np. poręczenia majątkowego lub dozoru policji). W literaturze i orzecznictwie można spotkać się z poglądem, że „odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie przysługuje wyłącznie z tytułu szkód wynikających z faktycznego pozbawienia wolności poszkodowanego¹⁹”. Wskazane w art. 552 u.KPK roszczenia przysługują tylko wtedy, gdy na skutek zastosowania tych środków poszkodowany faktycznie został pozbawiony wolności. Nie ma natomiast takich podstaw w wypadku wydania decyzji, która nie została wykonana, np. gdy wstrzymano wykonanie postanowienia o tymczasowym aresztowaniu na podstawie art. 462 § 1 u.KPK²⁰.

W pewnych sytuacjach okazuje się, że to z tymczasowym aresztowaniem, a nie z pozbawieniem wolności wiążą się większe dolegliwości i rygory, co tym bardziej przemawia za przyznaniem uprawnień podatkowych z art. 6 ust. 4 u.PIT małżonkom osób tymczasowo aresztowanych. Mianowicie dwiema głównymi przesłankami do zastosowania tymczasowego aresztowania są:

- a) uzasadniona obawa ucieczki lub ukrycia się oskarżonego, zwłaszcza wtedy, gdy nie można ustalić jego tożsamości albo nie ma on w kraju stałego miejsca pobytu;
- b) uzasadniona obawa, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne.

Konsekwencją tych „obaw” są znaczące ograniczenia w zakresie organizacji widzeń i udzielenia przepustek osobom tymczasowo aresztowanym, z uwagi na potencjalne ryzyko ucieczki aresztanta lub mataczenia przez niego w sprawie.

Na marginesie prowadzonych rozważań warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem interpretacyjny związany z art. 6 ust. 4 u.PIT, który, zdaniem autora, rozstrzyga również dopiero wykładnia funkcjonalna tego przepisu. Problem, który być może nawet często jest

18 J. Misztal-Konecka, *Zasądzenie odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne wykonanie środka zabezpieczającego lub niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie wykonane w zakładzie psychiatrycznym*, Prokuratura i Prawo 2018, nr 10, s. 11.

19 M.J. Dębowski, *Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody związane z postępowaniem karnym w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 58 Kodeksu postępowania karnego*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2021, nr 3, s. 13, za: wyrokiem SN z 27 maja 2002 r., II KKN 218/00, LEX nr 53918.

20 D. Świecki, *komentarz do art. 552*, (w:) B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.

niedostrzegany, a mianowicie zgodnie z art. 32 u.KK karami są: grzywna, ograniczenie wolności, pozbawienie wolności (art. 32 pkt 3 u.KK), 25 lat pozbawienia wolności (pkt 4) i dożywotnie pozbawienie wolności (pkt 5). Każda z wymienionych w art. 32 u.KK kar jest odrębną sankcją karną²¹, a skoro w art. 6 ust. 4 u.PIT uprawnienie podatnika jest powiązane wyłącznie z odbywaniem kary pozbawienia wolności przez jego małżonka, to z językowego punktu widzenia odbywanie kary 25 lat pozbawienia wolności i kary dożywotniego pozbawienia wolności (ponieważ są to odrębne sankcje karne) nie uprawnia do skorzystania z Techniki, dokładnie z tych samych przyczyn, dla których Dyrektorzy KIS i NSA odmawiają uprawnienia do skorzystania z Techniki podatnikowi, którego małżonek jest tymczasowo aresztowany, tj. brak wskazania tych kar w treści art. 6 ust. 4 u.PIT. Wniosek ten jest absurdalny, chociaż na gruncie językowego brzmienia art. 6 ust. 4 u.PIT wydaje się solidnie uzasadniony. Skoro jednak nie budzi powszechnie wątpliwości prawo podatnika – którego małżonek odbywa karę 25 lat pozbawienia wolności lub karę dożywotniego pozbawienia wolności – do skorzystania z Techniki, to również nie powinno dziwić istnienie tego prawa w odniesieniu do podatnika, którego małżonek jest tymczasowo aresztowany.

7. Postulaty *de lege ferenda*

W związku z powszechnym prymatem wykładni językowej prawa podatkowego, a zarazem rzadkim sięganiem po wykładnię funkcjonalną i celowościową na gruncie tej gałęzi prawa, czego przykładem jest głosowany wyrok, godna rozważenia jest nowelizacja art. 6 ust. 4c u.PIT poprzez uzupełnienie rozumienia terminu „osoba samotnie wychowująca dzieci” o osobę, której małżonek przebywa w areszcie śledczym z powodu zastosowania wobec niego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. W ten sposób już na etapie wykładni językowej tego przepisu, bez sięgania w tym zakresie po inne rodzaje wykładni, będzie można uznać prawo małżonka osoby tymczasowo aresztowanej do preferencyjnej techniki opodatkowania jej dochodów. Analogicznie należałoby uczynić z karą 25 lat pozbawienia wolności i dożywotniego pozbawienia wolności.

Alternatywnie można by było uzupełnić słowniczek terminów ustawowych zawarty w art. 5a u.PIT o definicję legalną kary pozbawienia wolności, która na potrzeby PIT oznaczałaby kary wymienione w art. 32 pkt 3–5 u.KK oraz środek zapobiegawczy, o którym mowa w art. 250 § 1 u.KPK (tymczasowe aresztowanie).

Autor postuluje ponadto wprowadzenie kryterium czasu odbywania kar izolacyjnych (pozbawienia wolności, 25 lat pozbawienia wolności i kary dożywotniego pozbawienia wolności) lub czasu pobytu w areszcie tymczasowym (na mocy postanowienia sądu o zastosowaniu tego środka zapobiegawczego) – kryterium, którego spełnienie kreowałoby prawo małżonka takiej osoby do skorzystania z techniki opodatkowania dochodów określonej w art. 6 ust. 4d

21 V. Konarska-Wrzosek, *komentarz do art. 32*, (w:) A. Lach, J. Lachowski, T. Oczkowski, I. Zgoliński, A. Ziółkowska, V. Konarska-Wrzosek, *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2020.

u.PIT w danym roku podatkowym²². Zdaniem autora termin ten mógłby wynosić „dłużej niż 183 dni w roku podatkowym”, tj. analogicznie jak ma to miejsce przy ustalaniu rodzaju obowiązku podatkowego, jaki ciąży na podatniku (patrz: art. 3 u.PIT). W ten sposób udałoby się uniknąć sytuacji, gdy małżonek podatnika rozpoczyna wykonywanie kary pozbawienia wolności (w postulowanym powyżej znaczeniu) pod koniec roku podatkowego lub kończy jej odbywanie na początku roku podatkowego, a przez pozostałą część roku prowadzi z podatnikiem wspólne gospodarstwo domowe, a podatnikowi za ten rok podatkowy przysługuje prawo do zastosowania Techniki. Korzystanie z Techniki w przedstawionych okolicznościach nie wydaje się aksjologicznie uzasadnione.

Podsumowanie

Zagadnienie, które jest przedmiotem głosowanego wyroku NSA może wydawać się marginalne, ponieważ dotyczy relatywnie małej grupy podatników²³, lecz w istocie sposób jego rozstrzygnięcia był doniosły, albowiem mógł wytyczyć ścieżkę dla odważnego orzekania – przełamującego skostniałe schematy, choć w dalszym ciągu mającego solidne podstawy prawne. W dobie coraz wyraźniej widocznego niedbalstwa przy stanowieniu prawa, w konsekwencji którego prawo staje się niespójne, nieprzejrzyste i nieprecyzyjne, taka postawa więc byłaby znaczącą wartością dodaną władzy sądowniczej przy realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa. Wyroki sądów nie mogą oczywiście wybiegać zbyt daleko, gdyż rolą sądów w Polsce jest orzekanie w granicach obowiązującego prawa, a nie jego tworzenie lub wartościowanie. Niemniej jednak władza sądownicza powinna stać na straży prawa, także w tym sensie, że prawo powinna stosować przez pryzmat nadrzędnych zasad konstytucyjnych i tam, gdzie wartości konstytucyjnych nie sposób pogodzić z normami rangi ustawowej, normy te powinna realizować w taki sposób, aby nadrzędne wartości konstytucyjne nie doznały uszczerbku.

Przekładając powyższe na kanwę analizowanego stanu faktycznego, stwierdzić należy, że NSA za pryncypium uznał zasadę pierwszeństwa wykładni językowej prawa podatkowego przed innymi rodzajami wykładni, przy jednoczesnym założeniu, że w rozstrzyganej sprawie nie zachodzą przesłanki, które pozwoliłyby od wykładni językowej odstąpić. Trudno NSA za to winić, ponieważ art. 6 ust. 4 u.PIT w sferze semantycznej rzeczywiście nie budzi

22 Z definicji kary 25 lat pozbawienia wolności i dożywotniego pozbawienia wolności są długotrwałymi karami izolacyjnymi, stąd też w ich przypadku znaczenie miałby jedynie czas ich odbywania w pierwszym i ostatnim roku trwania tych kar w kontekście istnienia prawa do zastosowania techniki opodatkowania z art. 6 ust. 4 u.PIT.

23 W październiku 2019 r. było 8 617 osób, wobec których zastosowano areszt tymczasowy, zatem maksymalnie tyle jest małżonków takich osób (B. Pilitowski [we współpracy], *Aktualna praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w Polsce. Raport z badań empirycznych*, Toruń 2019, s. 13, https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2019/12/tymczasowe_aresztowania_FCWP.pdf [3.11.2022]). W lipcu 2021 r. były 8 564 osoby tymczasowo aresztowane (<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/tymczasowe-aresztowania-w-polsce-niebezpieczny-wzrost,510515.html> [13.02.2022]). Według danych na 31 grudnia 2021 r. w Polsce areszt tymczasowy stosowano wobec 8 692 osób, a kary pozbawienia wolności w zakładach karnych odbywało 58 487 osób (Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2021,2,21.html> [13.02.2022]).

wątpliwości. Z drugiej strony jednak, zachowując pełny szacunek do wyrokujących sędziów, wydaje się, że z pola ich widzenia zniknął szerszy kontekst, w którym ww. przepis funkcjonuje – jakie jest jego sedno i jakie wartości ma chronić. To z kolei nie umknęło uwadze WSA. Niestety stało się jednak, że swojego trafnego poglądu WSA należycie nie uzasadnił – być może wtedy przekonałby NSA do swojego stanowiska.

Podsumowując, rozstrzygnięta sprawa uwypukla przede wszystkim niekonsekwencję ustawodawcy, który – przyjmując aksjologicznie uzasadnioną regulację pozwalającą ulżyć grupie podatników, na których spoczywa cały ciężar wychowania i utrzymania rodziny – nie dostrzegł pełnego spektrum okoliczności, w jakich ten ciężar występuje. W tym kontekście, mając w pamięci liczne, nawet zasadnicze różnice, pomiędzy instytucją kary pozbawienia wolności, a środkiem zapobiegawczym w postaci tymczasowego aresztowania, z punktu widzenia ww. grupy podatników praktyczne skutki zastosowania obu tych instytucji prawno-karnych są takie same. To niedopatrzenie ustawodawcy mogły i wydaje się, że powinny zneutralizować sądy administracyjne w ramach dobrze pojętej swobody w orzekaniu. Niestety za sprawą głosowanego wyroku NSA tak się nie stało. Nie oznacza to jednak, że wyrok NSA nie odpowiada prawu – otóż odpowiada, jednakże NSA nie wykorzystał dobrej okazji, aby mocą swojego autorytetu usankcjonować rozstrzygnięcie, które nie tylko zapadłoby z pełnym poszanowaniem powszechnie obowiązującego w Polsce prawa, ale i uchwyciło w pełni jego sens.

Literatura

- Andruszko M., *Wybrane zasady prawa podatkowego wobec przedsiębiorcy*, Studia Finansowoprawne 2014, nr 3.
- Augustyniak B., Eichstaedt K., Kurowski M., Świecki D., *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.
- Bartosiewicz A., Kubacki R., *PIT. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2015.
- Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008.
- Brzeziński B., *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2003.
- Budyn-Kulik M., Kozłowska-Kalisz P., Kulik M., Mozgawa M., *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.
- Dębowski M.J., *Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody związane z postępowaniem karnym w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 58 Kodeksu postępowania karnego*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2021, nr 3.
- Filar M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2016.
- Giezek J. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Konarska-Wrzosek V., Lach A., Lachowski J., Oczkowski T., Zgoliński I., Ziółkowska A., *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2020.
- Kosikowski C. (red.), *System prawa finansowego*, t. I, Warszawa 2010.
- Kowalski R., *PIT. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2020.
- Marciniuk J. (red.), *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2017.
- Mariański A. (red.), *Komentarz do zmian w ustawach podatkowych. Polski Ład 2022*, Warszawa 2022.

- Marzec A., *Wykładnia językowa w prawie podatkowym – prymat czy wyłączość?*, Kwartalnik Prawa Podatkowego 2012, nr 1.
- Mirek I., Nowak T. (red.), *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe*, Łódź 2013.
- Miształ-Konecka J., *Zasądzenie odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne wykonanie środka zabezpieczającego lub niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie wykonane w zakładzie psychiatrycznym*, Prokuratura i Prawo 2018, nr 10.
- Morawski L., *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, Toruń 2005.
- Piekut G., *Kilka uwag w kwestii zaliczania okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet kary ograniczenia wolności na podstawie art. 63 k.k.*, Ius Novum 2020, nr 3.
- Wróbel W., Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I. Komentarz do art. 1–52*, wyd. V, Warszawa 2016.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 2105 z późn. zm.).
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 z późn. zm.).
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 21 listopada 2019 r., II FSK 3905/17, LEX nr 3014427.
- Wyrok SN z 27 maja 2002 r., II KKN 218/00, LEX nr 53918.

Inne źródła

- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2021,2,21.html>.
- Pilitowski B. (we współpracy), *Aktualna praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w Polsce. Raport z badań empirycznych*, Toruń 2019.

CYTOWANIE

- P. Mańczyk, *Małżonek osoby tymczasowo aresztowanej nie jest osobą samotnie wychowującą dzieci (art. 6 ust. 4 u.PIT). Glosa krytyczna do wyroku NSA z 21 listopada 2019 roku (sygn. akt II FSK 3905/17)*, *Studia Administracyjne* 1(17)/2023, s. 57–70, DOI: 10.18276/sa.2023.17-05.

Przemysław Zdyb

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: przemyslaw.zdyb@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-2068-4556



Recenzja monografii Mariety Czekałowskiej, *Zagadnienia ochrony środowiska na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2022, ss. 328

Review of the monograph by M. Czekałowska, *Zagadnienia ochrony środowiska na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku* (Environmental protection issues based on the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2022, pp. 328

Recenzowana publikacja stanowi niezwykle interesującą na polskim rynku wydawniczym monografię poświęconą zagadnieniom ochrony środowiska na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Autorka podejmuje w niej próbę całościowego ujęcia problematyki środowiska i jego ochrony, co w świetle przeprowadzonej w publikacji analizy badawczej w kontekście wolności i praw jednostki, składa się na jej konstytucyjny status. Monografia dotyczy obszaru prawa konstytucyjnego z uwzględnieniem szerokiego zakresu nauk społecznych oraz prawnoporównawczych.

Pracę rozpoczyna wprowadzenie, w którym autorka przedstawia przedmiot monografii. Autorka objęła zagadnienia dotychczas nierozstrzygnięte jednoznacznie w polskim porządku prawnym, poddając osądowi aktualne stanowiska dominujące w doktrynie i orzecznictwie. Założeniem monografii uczyniła autorka ukazanie wadliwości ujęcia podstaw ochrony środowiska w Konstytucji RP i wskazanie prób spójnego ich odczytania.

Punktem wyjścia do merytorycznych rozważań autorka uczyniła pięć zagadnień. Po pierwsze autorka słusznie przyjęła, że terminy na płaszczyźnie konstytucyjnej mają charakter autonomiczny, co powoduje, że przez pryzmat tekstów ustaw i pozostałych aktów prawnych nie można w pełni rekonstruować znaczenia wywodzonego z norm Konstytucji RP. Interpretacja konstytucyjnych przepisów z zakresu ochrony środowiska wymaga dokonania szczególnych zabiegów intelektualnych oraz odwołania się do doktryny i orzecznictwa. Doniosłe znaczenie ma również odniesienie się do systematyki redakcyjnej ustawy zasadniczej i jej

szczególnej roli w kreowaniu i konkretyzowaniu wartości zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa.

Po drugie autorka wskazuje, że z omawianych postanowień konstytucyjnych niekiedy trudno odczytać normy o sprecyzowanej treści, dlatego też dla ich odtworzenia konieczne jest odwołanie się do ustaw czy do innych aktów prawnych, czyniąc jednocześnie słuszne domniemanie ich zgodności z Konstytucją RP. Postanowienia konstytucyjne winny być zatem wykorzystywane przy uzasadnieniu konkretnych rozstrzygnięć, co pozwoliło na przyjęcie poglądu o współstosowaniu norm konstytucyjnych i ustawowych, stanowiącego podstawę do konfrontowania celów rekonstruowanych z norm konstytucyjnych, jak i wyinterpretowanych w dalszej kolejności z przepisów ustawowych.

Po trzecie autorka celnie zauważa, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych, trudności sprawia wywiedzenie prawa jednostki do ochrony środowiska i przeciwdziałania degradacji środowiska. Zdefiniowanie „środowiska”, względnie „ochrony środowiska”, jako wartości wymaga scharakteryzowania istoty prawa, czy też wolności kryjących się za tą wartością. Jednocześnie w monografii autorka trafnie zastrzega, że sformułowanie konstytucyjnego prawa do życia w czystym środowisku groziłoby zarzutem nienależytego umocowania do złożenia w tym zakresie skargi konstytucyjnej.

Po czwarte autorka rozważa ważki problem dotyczący zbyt szerokiego definiowania ochrony środowiska, co może prowadzić do nieuzasadnionego w wielu przypadkach ograniczenia innych wolności i praw. W praktyce ujawniają się bowiem trudności związane z potencjalnymi kolizjami prawa do ochrony środowiska z prawem własności czy wolnością działalności gospodarczej. Stąd pytanie, w jakich okolicznościach można bezsprzecznie stwierdzić, że ochrona środowiska może stanowić kryterium przesądzające na rzecz ograniczenia danego prawa (wolności)? Autorka trafnie wskazuje, że przepisem pozwalającym rozstrzygnąć wątpliwości w tym zakresie jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nakazujący przestrzeganie zasady proporcjonalności ograniczeń i zakazujący godzenia w istotę wolności i praw.

Po piąte autorka słusznie wskazuje, że wśród omawianych zagadnień nie można pominąć wyodrębnionego prawa podmiotowego, jakim jest prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

Następnie autorka jasno formułuje szczegółowe tezy oraz cele pracy, którym nadaje rozbudowaną formę. Wyraźnie też określone zostały metody badawcze, takie jak metoda dogmatycznoprawna, prawnoporównawcza oraz historyczna. Całość pracy zamyka zakończenie. Autorka odnosi się w nim do wszystkich wątpliwości, które pojawiły się w treści poszczególnych rozdziałów, odpowiednio, w sposób jasny i logiczny je argumentując. Jedną z ciekawych konstatacji autorki jest spostrzeżenie problemu dotyczącego efektywnego współdziałania w zakresie przestrzegania wymogów ochrony środowiska organów administracji, które nie są podmiotami publicznych praw podmiotowych. W obowiązującym porządku prawnym nie ma instrumentów władczych, by jeden organ (niepodlegający hierarchicznie) zobowiązał drugi organ do wykonania konkretnych obowiązków z zakresu ochrony środowiska. Ma to doniosłe znaczenie dla wypełnienia normy wynikającej z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, której

nienależyte bądź całkowite nierealizowanie wiąże się z potencjalnym roszczeniem wobec władz publicznych o odszkodowanie.

Recenzowana monografia liczy 328 stron i podzielona została na pięć rozdziałów zatytułowanych: 1. *Środowisko naturalne jako wartość konstytucyjna*; 2. *Zagadnienia konstytucyjnych regulacji prawnych podstaw ochrony środowiska w pracach nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*; 3. *Doniosłość zagadnienia ochrony środowiska w procesie stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*; 4. *Nakazy ochrony środowiska jako podstawy do rekonstrukcji praw podmiotowych*; 5. *Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska jako prawo legitymowane konstytucyjnie*. Zawartość merytoryczna rozdziałów w pełni odpowiada ich tytułom, które dają ogólny pogląd na rozważaną w nich treść. Kolejne tytuły rozdziałów reprezentują logiczne powiązania całości pracy.

Wykorzystana literatura została dobrana w sposób uzasadniony tematem pracy. Autorka swoje badania prowadziła, korzystając głównie ze źródeł polskiej doktryny, sięgając jednakże również po publikacje naukowe anglojęzyczne. Autorka dotarła do wszystkich istotnych publikacji poruszających analizowaną tematykę. Przeanalizowała także wszystkie akty prawne z tego zakresu. Ciekawie zostało dobrane orzecznictwo z tej dziedziny, mimo że w zakresie orzecznictwa TSUE i ETPCz można odczuć pewien niedostatek. Jednocześnie na podkreślenie zasługuje wykorzystanie orzecznictwa Sądu Najwyższego Indii czy Sądu Konstytucyjnego w Republice Południowej Afryki.

Konstrukcyjnym elementem pracy są wnioski kończące każdy rozdział, które tworząc podsumowania poszczególnych zagadnień, są niewątpliwą zaletą tego opracowania.

Podsumowując, ukazana przez autorkę polemika, dotycząca konstytucyjnych regulacji dotyczących ochrony środowiska i rozstrzygania wątpliwości z nimi związanych w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa, uzasadnia dyskusję nad treściowym kształtem obowiązującej Konstytucji RP. W związku z powyższym wybór tematyki badawczej należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony, szczególnie w kontekście wyzwań związanych z ochroną środowiska, stojących przed Polską i światem.

Monografia jest napisana jasnym, przejrzystym językiem. Zawiera wyjaśnienie problemów praktycznych oraz właściwe odesłania do literatury przedmiotu. Jest godna polecenia nie tylko ze względu na jej wartość poznawczą, dokumentację historyczną, ukazanie praktyki stosowania prawa ochrony środowiska, lecz przede wszystkim z tego powodu, że poruszony w niej problem ochrony środowiska prowokuje czytelnika do refleksji na ten temat.

CYTOWANIE

P. Zdyb, *Recenzja monografii Mariety Czekałowskiej Zagadnienia ochrony środowiska na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, *Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa* 2022, ss. 328, *Studia Administracyjne* 1(17)/2023, s. 71–73, DOI: 10.18276/sa.2023.17-06.

Marcin Stoczkiewicz

ClientEarth
e-mail: mstoczkiewicz@clientearth.org
ORCID: 0000-0001-6950-1151



Anna Barczak

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: anna.barczak@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-7412-719X

Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji „Towards the Polish Climate Protection Act”, Szczecin, 7 września 2022

Report of the interantional conference „Towards the Polish Climate Protection Act”, Szczecin, September 7th 2022

7 września 2022 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa „Towards the Polish Climate Protection Act”. Była to pierwsza tego typu konferencja w Polsce, poruszająca kwestię stworzenia polskiej ustawy o ochronie klimatu. Konferencja była wspólną inicjatywą Fundacji ClientEarth, Zespołu Badawczego Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Uniwersytetu SWPS w Warszawie. Wydarzenie miało charakter hybrydowy. Jej uczestnikami byli goście z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych, a także reprezentanci środowiska biznesu.

Ostatnie miesiące przyniosły istotne zmiany w prawie ochrony klimatu w Unii Europejskiej. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30 czerwca 2021 roku ustanawiające ramy osiągnięcia neutralności klimatycznej oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie Prawo o Klimacie). Nakłada ona wiele obowiązków na państwa członkowskie, ale nie uwzględnia wszystkich wyzwań klimatycznych. Jednym z możliwych podejść do wypełnienia zobowiązań państwa w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych jest wprowadzenie krajowego prawa klimatycznego. Takie przepisy zostały wprowadzone w wielu krajach na całym świecie, w tym w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji, Holandii, Danii, Szwecji i Finlandii. Regulacja ochrony klimatu w osobnym akcie pomaga określić jasną ścieżkę redukcji emisji gazów cieplarnianych w wielu sektorach gospodarki. Tak kompleksowa ustawa

gwarantuje również skuteczność i przewidywalność polityki klimatycznej państwa, a także przejrzystość celów i działań.

ClientEarth pracuje obecnie nad założeniami i projektem ustawy o ochronie klimatu, który mógłby zostać później przyjęty przez Parlament RP. Do tej pory analizowane były przepisy klimatyczne w innych krajach europejskich oraz instrumenty prawne mające na celu ograniczenie emisji gazów ekologicznych.

Celem konferencji było zatem omówienie założeń przygotowanych przez ClientEarth oraz prawnego podejścia do ochrony klimatu w Polsce w kontekście prawa unijnego oraz doświadczeń Wielkiej Brytanii i Niemiec, tak aby odpowiadało ono polskim uwarunkowaniom społecznym, gospodarczym i prawnym. Stąd też przedmiotem obrad uczyniono wymianę doświadczeń w zakresie prawa klimatycznego między ośrodkami polskimi oraz niemieckimi i brytyjskimi.

Konferencja rozpoczęła się 7 września 2022 roku o godzinie 9.00, kiedy to uroczystej inauguracji w imieniu gospodarza Wydziału Prawa i Administracji US dr hab. Eweliny Cały-Wacinkiewicz, dokonała dr Ewa Michałkiewicz-Kądziela, pełnomocnik Rektora ds. współpracy międzynarodowej, podkreślając znaczenie tego rodzaju przedsięwzięć z punktu widzenia władz wydziału. Podczas uroczystego otwarcia konferencji zabrali również głos dr hab. Adam Bodnar, prof. SWPS, Dziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu SWPS oraz Zuzanna Rudzińska-Bluszcz, Prezes ClientEarth Poland.

Wkrótce po formalnym otwarciu konferencji rozpoczęła się jej pierwsza część. Tej sesji przewodniczyła pani **prof. Maria Kenig-Witkowska** z Uniwersytetu Warszawskiego. Referat otwierający obrady zaprezentował **prof. Matteo Fermiglia** (Uniwersytet Hasselt, Wydział Prawa, Centrum Rządu i Prawa [CORE]), który skupił się na europejskim prawie klimatycznym a krajowymi przepisami klimatycznymi państw członkowskich UE. W wystąpieniu tym analizie poddano kwestię relacji między prawem UE w zakresie zmian klimatu a krajowym prawem klimatycznym. Autor w swoim referacie omówił traktatowe podstawy przyjmowania aktów prawnych UE w obszarze środowiska, klimatu i energetyki, a także sformułował wymagania, jakie jego zdaniem powinny spełniać krajowe przepisy w zakresie ochrony klimatu.

Kolejnym prelegentem był **dr hab. Maciej Nyka**, **prof. UG** (Uniwersytet Gdański, Wydział Prawa i Administracji), który obszernie zaprezentował prawo sprawiedliwej transformacji energetycznej w dobie niestabilności geopolitycznej. Profesor Nyka analizie poddał procesy i podstawy prawne odchodzenia od paliw kopalnych w UE w kontekście napaści Rosji na Ukrainę i wywołanej przez wojnę niestabilności rynków energetycznych. Przedmiotem rozważań autora referatu była konieczność jednoczesnej realizacji takich wartości prawa publicznego jak bezpieczeństwo energetyczne państwa, ochrona środowiska oraz zapewnienie dostępności energii dla odbiorców końcowych.

Profesor Zdzisław Kędzia (WSB Uniwersytet [Wrocław], Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza [Poznań]) interesująco przedstawił zagadnienie prawa do uznania zdrowego środowiska przez ONZ, wskazując na jego konsekwencje. Na podkreślenie zasługuje to, że prof. Kędzia przedstawił długotrwały i niepozbowiony przeszkód proces uznawania przez społeczność międzynarodową prawa do zdrowego środowiska jako jednego z praw człowieka.

Pierwszą część obrad konferencji zakończył referat wygłoszony przez **dra Stephana Sina** (Ecologic Institute, Niemcy). Wystąpienie to poświęcone było Niemieckiej Federalnej Ustawie o Zmianie Klimatu w świetle orzeczenia niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie *Neubauer i in.* przeciwko Niemcom. Referat ten z jednej strony pozwolił uczestnikom zapoznać się z kluczowymi cechami niemieckiej federalnej ustawy klimatycznej, by w dalszej jego części możliwe było przedstawienie przez prelegenta dyskusji, jaka przetoczyła się w doktrynie niemieckiej na temat niedoskonałości tego aktu prawnego oraz przedstawienie treści i konsekwencji decyzji Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2021 roku, w której stwierdzono częściową niekonstytucyjność tej ustawy.

Obrady drugiej sesji rozpoczęły się o godz. 11.30 i trwały do godziny 14.00. Tej części przewodniczyła **dr Agnieszka Skorupka** (Uniwersytet SWPS, oddział Wrocław). Wygłoszono sześć referatów. Tę sesję otwierało niezwykle ważne wystąpienie **dra Marcina Stoczkiewicza** (Kierownika Programu Infrastruktury Paliw Kopalnych w ClientEarth). Prelegent zastanawiał się, czy konieczne jest uchwalenie w Polsce ustawy o prawie klimatu. Zdaniem prelegenta, pomimo związania Rzeczypospolitej Polskiej międzynarodowym i unijnym prawem w zakresie ograniczania i adaptacji do zmian klimatu, istnieje pilna potrzeba przyjęcia w Polsce ramowej ustawy o ochronie klimatu, która powinna regulować zagadnienia tzw. zarządzania klimatycznego (*climate governance*). Autor podkreślił niską skuteczność krajowych regulacji w zakresie ograniczania zmian klimatu oraz brak kompleksowej regulacji adaptacji do zmian klimatu w prawie polskim.

Bolesław Matuszewski (adwokat, ClientEarth) przedstawił istotę koncepcji budżetu emisyjnego oraz potencjalne założenia polskiej ustawy o ochronie klimatu. Spośród przedstawionych założeń warto zwrócić uwagę na objęcie projektem ustawy zarówno mitygacji, jak i adaptacji do zmian klimatu, uwzględnienie w projekcie podmiotowych praw materialnych oraz proceduralnych, regulację celów klimatycznych, organów właściwych w sprawie ochrony klimatu oraz uwzględniania ochrony klimatu w przyjmowaniu planów i programów oraz decyzji w sprawach indywidualnych.

Doktor Marcin Szwed (Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji) natomiast wskazał jak kształtują się prawa materialne w ramach potencjalnej polskiej ustawy o ochronie klimatu. Doktor Szwed przedstawił koncepcję prawa do stabilnego (bezpiecznego) klimatu oraz propozycję uwzględnienia go jako nowego prawa podmiotowego ujętego w projekcie prawa o ochronie klimatu.

Kolejne wystąpienie autorstwa **Magdaleny Bar** (radca prawny z Kancelarii Jendrośka, Jerzmański, Bar) dotyczyło bardzo ważnego, z punktu widzenia celów konferencji, tematu praw proceduralnych i oceny klimatu w ramach potencjalnej polskiej ustawy o ochronie klimatu. Mecenasa Bar w szczególowy sposób zaprezentowała koncepcję uwzględniania mitygacji i adaptacji klimatycznej w podejmowaniu decyzji, które mogą wpływać na środowisko oraz w przyjmowaniu dokumentów planistycznych i strategicznych, które mogą mieć taki wpływ. Oprócz zastosowania klasycznych instytucji prawnych, takich jak dostęp do informacji, udział społeczeństwa oraz dostęp do sądu w sprawach środowiska, mecenasa Bar zaprezentowała bardzo interesującą koncepcję tzw. weryfikacji klimatycznej (*climate proofing*).

Doktor Radosław Maruszkin (adwokat, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji) z kolei przedstawił rozwiązania instytucjonalne i uwarunkowania w potencjalnej polskiej ustawie o ochronie klimatu. Wystąpienie dra Maruszkińa skoncentrowane było na przedstawieniu koncepcji wprowadzenia nowych organów właściwych w sprawie ochrony klimatu oraz ich zakresu kompetencji (Rada do Spraw Klimatu oraz Prezes Urzędu do Spraw Klimatu).

Jako ostatni w drugiej sesji wystąpił **Sam Hunter Jones** (adwokat, ClientEarth, Program odpowiedzialności klimatycznej, Wielka Brytania). Jones przedstawił globalne lekcje z tworzenia prawa klimatycznego, a także podzielił się z uczestnikami konferencji wnioskami z analizy skuteczności ramowych ustaw klimatycznych w sześciu państwach świata (Wielka Brytania, Francja, Meksyk, Finlandia, Austria, Szwecja). Mecenasa Hunter Jones przedstawił rekomendacje *de lege ferenda* dotyczące ramowych ustaw klimatycznych. Zdaniem prelegenta ustawy takie powinny m.in.: obejmować mitygację i adaptację do zmian klimatu, pozostawać zintegrowane z zasadami prawa ochrony środowiska i ogólnymi zasadami prawa danego państwa, określać długoterminowe cele klimatyczne i powiązane z nimi obowiązki organów państwa, wyposażać organy państwa w instrumenty i kompetencje osiągania celów klimatycznych, unikać fragmentacji planowania, zarządzania i odpowiedzialności, wprowadzać niezależny organ o charakterze doradczym.

Trzecia sesja konferencji, którą był panel dyskusyjny, rozpoczęła się o 14.30. Moderatorem był **dr Marcin Stoczkiewicz**, w debacie uczestniczyli **dr hab. A. Bodnar, prof. SWPS; dr hab. M. Nyka, prof. UG; mec. Sam Hunter Jones; dr S. Sina; prof. H. Ott; dr hab. J. Jendrońska, prof. UO**. Dyskusja koncentrowała się wokół trzech grup zagadnień: (1) głównych cech, jakie powinny charakteryzować przyszłą ustawę o ochronie klimatu, (2) zagadnień efektywności prawa klimatycznego oraz (3) roli sądów oraz społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu prawa klimatycznego.

Po zakończeniu każdej sesji wywiązały się kilkunastominutowe dyskusje, w toku których uczestnicy formułowali pytania do prelegentów. Odpowiedzi autorów wystąpień uzupełniane były komentarzami pozostałych uczestników.

Formuła konferencji umożliwiła stworzenie nowej platformy do dyskusji na temat polskiej ustawy o prawie klimatu, pozwoliła odpowiedzieć, czy w prawie polskim konieczny jest taki akt prawny, jak również krytycznie ocenić aktualny rozwój przepisów klimatycznych (ich brak) w dziedzinie polskiego prawa ochrony środowiska. Zaprezentowane referaty będą także wyznaczały przyszłe kierunki rozwoju polskiego prawa klimatycznego oraz ocenę rezultatów podejmowanych w tym zakresie działań na arenie międzynarodowej.

Konferencja została zamknięta obszernym podsumowaniem, którego dokonała **Zuzanna Rudzińska-Bluszcz** (Prezes ClientEarth Polska). Prezes Rudzińska-Bluszcz podziękowała wszystkim uczestnikom wydarzenia i wyraziła nadzieję, że prace koncepcyjne dotyczące polskiej ustawy będą kontynuowane oraz, że projekt autorstwa ClientEarth może stać się podstawą prac parlamentarnych.

CYTOWANIE

M. Stoczkiewicz, A. Barczak, *Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji „Towards the Polish Climate Protection Act”, Szczecin, 7 września 2022*, *Studia Administracyjne* 1(17)/2023, s. 75–79, DOI: 10.18276/sa.2023.17-07.

