

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI  
ZESZYTY NAUKOWE NR 563

ROCZNIKI PRAWNICZE NR 21

SZCZECIN 2009

### **Rada Wydawnicza**

Urszula Chęcińska, Inga Iwasiów, Danuta Kopycińska, Izabela Kowalska-Paszt  
Piotr Niedzielski, Ewa Szuszkiewicz, Dariusz Wysocki  
Edward Włodarczyk – przewodniczący Rady Wydawniczej  
Aleksander Panasiuk – przewodniczący Senackiej Komisji ds. Wydawnictw  
Edyta Łongiewska-Wijas – redaktor naczelna Wydawnictwa Naukowego

### **Recenzenci**

prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic (Uniwersytet Śląski)  
prof. dr hab. Roman Hauser (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza)  
prof. dr hab. Adam Olejniczak (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza)  
prof. dr hab. Marek Zdebel (Uniwersytet Śląski)

### **Redaktor naukowy**

prof. dr hab. Marek Andrzejewski

### **Redaktor Wydawnictwa**

Hanna Naparty

### **Korektor**

Renata Bacik

### **Skład komputerowy**

Ewa Radzikowska-Król

### **Projekt okładki**

Paweł Koziół

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009

**ISSN 1640-6818**

**ISSN 0867-5805**

**WYDAWNICTWO    NAUKOWE    UNIWERSYTETU    SZCZECIŃSKIEGO**

---

Wydanie I. Ark. wyd. 6,5. Ark. druk 7,3. Format B5.

## SPIS TREŚCI

### ARTYKUŁY

<b>Alicja Młynarczyk</b> – Zagadnienia prawne reformy dochodów podatkowych samorządów terytorialnych w II Rzeczypospolitej.....	7
<b>Krystyna Nizioł</b> – Odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu przejęcia długu państwowego w okresie dwudziestolecia międzywojennego w Polsce (wybrane zagadnienia).....	23
<b>Magdalena Fedorowicz</b> – Kompetencje Rady Zarządzającej EBC w zakresie polityki pieniężnej w strefie euro.....	37
<b>Rafał Bucholski</b> – Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych (EZIG) – ponadnarodowa forma prawna prowadzenia działalności gospodarczej.....	51
<b>Piotr Sukienniczak</b> – Zakres przedmiotowy i podmiotowy zasady prawdy obiektywnej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	73
<b>Artur Mączyński</b> – Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18.06.2004 roku II CK 359/03 LEX nr 146060.....	101

### RECENZJE

Martin Eifert, <i>Electronic Government. Das Recht der elektronischen Verwaltung</i> , Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006, ss. 505 ( <b>Aleksandra Monarcha-Matlak</b> ).....	115
--	-----

\*

Wszystkie artykuły są dostępne na stronie [www.mec.univ.szczecin.pl](http://www.mec.univ.szczecin.pl)



## **ARTYKUŁY**



*ALICJA MŁYNARCZYK*

*Uniwersytet Szczeciński*

**ZAGADNIENIA PRAWNE  
REFORMY DOCHODÓW PODATKOWYCH  
SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH  
W II RZECZYPOSPOLITEJ**

Zagadnienie reformy dochodów samorządów terytorialnych jest ważnym obszarem dociekań naukowych. W rozważaniach nad rozwiązaniem tej kwestii właściwe wydaje się wykorzystanie doświadczeń z okresu II Rzeczypospolitej. Ustawodawca planował wówczas utworzenie w pełni samodzielnej gospodarki finansowej samorządów terytorialnych, której podstawą miał być art. 69 Konstytucji Marcowej<sup>1</sup>. Stanowił on, iż „źródła dochodów państwa i samorządów będą ustawami ściśle rozgraniczone”. Poszukiwanie optymalnego unormowania systemu samorządowych dochodów podatkowych trwało przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego. Analizując założenia reformy dochodów podatkowych samorządów terytorialnych przygotowane w II Rzeczypospolitej można podjąć próbę ustalenia, które konstrukcje prawne są korzystne dla realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Przeciwnicy realizacji art. 69 Konstytucji Marcowej wskazywali wówczas na nieprecyzyjność i ogólnikowość tego sformułowania. Wyrażali wątpliwości, czy przewidziane we wspomnianym przepisie rozgraniczenie źródeł dochodowych państwa i samorządu ma oznaczać podział poszczególnych źródeł między państwo i samorząd, czy też rozdzielenie źródeł na państwowe i samorządowe. Uzasadniali, że celem art. 69 Konstytucji nie było ograniczenie państwa i sa-

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 44, poz. 267).

morządu co do posiadania jednych i tych samych źródeł podatkowych, lecz zastrzeżenie, aby ustawowo został ustalony podział poszczególnych źródeł między państwo i samorząd<sup>2</sup>.

Według niektórych opinii art. 69 Konstytucji nie zakazywał udzielania dotacji samorządom ze Skarbu Państwa ani pobierania przez nie dodatków do podatków państwowych i wpływów z tytułu udziału w podatkach i opłatach państwowych, gdyż jest to tylko forma pobierania danin samorządowych<sup>3</sup>.

Inni uważali, że omawiany przepis wyznacza wyraźną granicę między skarbowością państwa i samorządów, aby zabezpieczyć podatników przed wielokrotnym opodatkowaniem tych samych źródeł i zapewnić samorządowi terytorialnemu samodzielność finansową opartą na samoistnych źródłach dochodu niezależnych od państwa<sup>4</sup>. Konstytucja Marcowa nie wymieniała katalogu źródeł dochodów wspólnot lokalnych ani zasad ich przyznawania związkom komunalnym, odsyłając w tym zakresie do ustaw.

Konstytucja z dn. 23 kwietnia 1935 r.<sup>5</sup> pomijała zagadnienie źródeł dochodów samorządów lokalnych, stwierdzając jedynie w art. 75 ust. 2, że „samorzady mają prawo w zakresie oznaczonym ustawą wydawać dla swojego obszaru obowiązujące normy pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą”. Powyższy przepis odnosił się też do podatków samoistnych i dodatków do podatków państwowych przyznanych samorządom na mocy ustawy.

Podatki samoistne były w II Rzeczypospolitej formą daniny publicznej mającej zapewnić samorządom terytorialnym prowadzenie samodzielnej gospodarki finansowej. W literaturze z okresu międzywojennego określając podatki samoistne stwierdzano, że podatki ściśle odpowiadające temu pojęciu związek komunalny sam wymierzał i pobierał, a ich przedmiot nie podlegał już opodatkowaniu na rzecz państwa<sup>6</sup>.

Pierwszymi polskimi aktami prawnymi regulującymi zagadnienie podatków gmin miejskich i samorządów powiatowych były dekrety z dn. 7 lutego

<sup>2</sup> S. Kauzik, *Reforma podatkowa*, „Samorząd” 1927, nr 46, s. 738.

<sup>3</sup> S. Markowski, J. Horszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski, *O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923, s. 225.

<sup>4</sup> M. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 1923, s. 7 i 8.

<sup>5</sup> Ustawa Konstytucyjna z dn. 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30, poz. 227).

<sup>6</sup> M. Porowski, J. Horszowski, S. Pastuszyński, A. Hujda, *Skarbowość samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1927, s. 12.

1919 r. obowiązujące na obszarze byłego zaboru rosyjskiego. Zgodnie z dekretem o skarbowości gmin miejskich<sup>7</sup> uzyskały one podatki bezpośrednie i pośrednie pobierane na podstawie odrębnych statutów podatkowych w formie samoistnych podatków lub dodatków do podatków państwowych. Na mocy rozporządzenia wykonawczego z dn. 17 kwietnia 1919 r.<sup>8</sup> wyżej wymienione jednostki samorządu terytorialnego mogły ustanawiać następujące podatki samoistne: mieszkaniowy, od przyrostu wartości własności nieruchomości, od posiadania przedmiotów luksusowych, od zabaw i widowisk.

Drugi ze wspomnianych dekretów o skarbowości powiatowych związków komunalnych<sup>9</sup> przyznawał samorządom powiatowym podatki: od posiadania psów, drogowy i transportowy. Poza tym otrzymały one uprawnienia do wprowadzania dodatków do niektórych podatków państwowych. Samorządom powiatowym dano także prawo do wprowadzania samoistnych podatków o charakterze pośrednim od przedmiotów luksusowych i innych.

Zgodnie z powyższymi aktami prawnymi zarówno gminy miejskie jak i samorządy powiatowe mogły też pobierać opłaty administracyjne i szczególne (specjalne). Opłaty administracyjne były uiszczane za czynności urzędowe wykonywane przez organy samorządowe oraz za korzystanie z urzędzeń i zakładów komunalnych. Opłaty specjalne (dopłaty) pobierane na założenie i utrzymanie urzędzeń oraz zakładów dobra powszechnego obciążały właścicieli nieruchomości, zakładów przemysłowych i handlowych, którzy z tych urzędzeń uzyskiwali specjalne korzyści. Przez szczególne korzyści gospodarze i udogodnienia otrzymywane przez niektórych właścicieli nieruchomości oraz przedsiębiorstw rozumiano korzyści i udogodnienia znacznie większe od tych, które uzyskiwały wszystkie inne osoby korzystające z komunalnych urzędzeń i zakładów publicznych.

Wymieniony wyżej art. 69 Konstytucji Marcowej nie został zrealizowany zgodnie z jego literalnym rozumieniem. Ustawą z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych powiązano budżety samorzą-

---

<sup>7</sup> Dekret z dn. 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin miejskich (Dziennik Praw nr 14, poz. 150).

<sup>8</sup> Rozporządzenie wykonawcze Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 17 kwietnia 1919 r. do dekretu w przedmiocie skarbowości gmin miejskich, dotyczące zatwierdzania przez Wydziały Powiatowe finansowych uchwał organów komunalnych miast, niewydziałonych z powiatów (Monitor Polski 1919, nr 97).

<sup>9</sup> Dekret z dn. 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych (Dziennik Praw nr 14, poz. 151).

dowe z budżetem państwa poprzez system udziałów w podatkach państwowych i dodatków do podatków państwowych<sup>10</sup>. Gminy miejskie i wiejskie wyposażono w kompetencje do ustanawiania: podatku od zbytku mieszkaniowego, hotelowego, od plakatów, szyldów i anonsów, od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk, od prawa polowania. Powiatowe związki komunalne i miasta zostały uprawnione do wprowadzania podatku komunalnego od posiadania psów i inwestycyjnego. Związki samorządowe, na których obszarze znajdowały się kopalnie węgla, uzyskały prawo do ustanawiania i pobierania podatku od kopalń. Gminy miejskie mogły ustanawiać i pobierać zamiast dodatku do państwowego podatku gruntowego samoistny podatek od gruntów i od budynków położonych na obszarze miast. Ze względu na zakres przedmiotowy podatków samoistnych samorządy miały jednak ograniczony wpływ na kształtowanie lokalnej działalności gospodarczej.

Omawiana ustawa dawała samorządom prawo wymierzania również innych podatków samoistnych, ale nie mogły one obciążać przedmiotów opodatkowania ujętych w ustawie o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, co zawężyło zakres możliwych do wykorzystania źródeł dochodów. Uchylone zostały także dotychczasowe uprawnienia samorządów powiatowych dotyczące pobierania licznych podatków lokalnych. Tego rodzaju rozwiązania prawne oceniano jako niekorzystne dla wspomnianych samorządów<sup>11</sup>. Jednocześnie wszystkim miejskim i powiatowym związkom komunalnym przekazano uprawnienia ujęte w dekretach z dn. 7 lutego 1919 r. dotyczące pobierania przez nie opłat i specjalnych dopłat.

Wskazywano wówczas na tymczasowy charakter wymienionej wyżej ustawy i konieczność przeprowadzenia dalszej reformy skarbowości komunalnej<sup>12</sup>. Istotnym zagadnieniem prawnym było w omawianym okresie skonstruowanie optymalnego systemu podatków komunalnych z uwagi na znaczne zapotrzebowanie samorządów na środki finansowe. Na temat konstrukcji tego systemu formułowano teorie opierające się na dwóch zasadniczo odmiennych założeniach. Jedne z nich dotyczyły utrzymania wspólnych źródeł państwa i samorządu, a drugie opowiadały się za ich całkowitym rozdzieleniem.

<sup>10</sup> Ustawa z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. nr 94, poz. 747).

<sup>11</sup> M. Jaroszyński, *Uwagi o rządowym projekcie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*, Samorząd 1923 r., nr 19, s. 279.

<sup>12</sup> L. Zieliński, *Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*, Samorząd Miejski 1924, z. 1–3, s. 2.

Według pierwszej z tych koncepcji samorządom powinny zostać przekazane wydajne podatki, których przedmiot opodatkowania jest związany z miejscową gospodarką oraz pochodzące z opodatkowania działalności wykonywanej za pomocą urzędów samorządowych. Proponowano przyznanie samorządom przede wszystkim podatku od przemysłu i handlu, pobieranego w formie opłat ustalanych na podstawie określonych cech danego przedsiębiorstwa handlowego lub przemysłowego, oraz podatku od nieruchomości gminom miejskim i podatku gruntowego samorządom powiatowym i wojewódzkim, a także zapewnienie wspomnianym jednostkom samorządu terytorialnego udziałów w państwowych podatkach dochodowym i obrotowym<sup>13</sup>.

Inni uważali, że podatki bezpośrednie nie pokryją wszystkich wydatków gmin miejskich i dlatego należy rozważyć uprawnienie ich do korzystania z podatków pośrednich, zaliczając do nich głównie podatki konsumpcyjne i od obrotu. Jednocześnie postulowano, aby wyłączyć z opodatkowania podatkami konsumpcyjnymi podstawowe artykuły spożywcze oraz przedmioty niezbędne dla miejscowego przemysłu. Proponowano objęcie lokalnymi podatkami konsumpcyjnymi towarów luksusowych i używek. Wnioskowano także o uprawnienie gmin miejskich do zwiększania stawek podatkowych i dokonywania zmian w podatkach lokalnych w zależności od istniejących potrzeb<sup>14</sup>.

Propozycję oparcia samorządowego systemu podatkowego na kilku wydajnych finansowo podatkach zawierała też koncepcja opowiadająca się jednocześnie za zlikwidowaniem udziałów i dodatków do podatków oraz licznych niedających istotnych wpływów podatków. Jej realizacja polegałaby na przyznaniu gminom wiejskim i związkom powiatowym podatku gruntowego (scalonego z dodatkami samorządowymi), a gminom miejskim podatku od nieruchomości (obejmującego po nowelizacji również podatek od zbytku mieszkaniowego i hotelowy), od lokali, od energii elektrycznej i od zabaw i widowisk. Projektowana reforma oznaczałaby równocześnie zmniejszenie dochodów budżetu państwa. Dokonanie odpowiedniego podziału wpływów ze źródeł podatkowych między państwo i samorządy jest zagadnieniem dyskusyjnym. Dlatego na przykładzie podatku gruntowego przedstawiano alternatywne rozwiązania tego problemu, polegające na: uprawnieniu państwa do pobierania wyżej wymienionego podat-

---

<sup>13</sup> K. Birgfellner, *Podatki państwowe a samorządowe*, „Przegląd Gospodarczy” 1922, nr 6, s. 205 i 206.

<sup>14</sup> L. Kobyłecki, *Podatki pośrednie i znaczenie ich dla finansów miejskich*, „Samorząd Miejski” 1922, z. 5–6, s. 336 i n.

ku od określonych przedmiotów opodatkowania (np. od dużych gospodarstw rolnych) lub korzystania z części globalnej kwoty wpływów stanowiącej udział państwa w tym podatku, albo zrekompensowaniu państwu strat wynikających ze wspomnianej reformy poprzez odpowiednie podwyższenie stawek innego podatku państwowego (np. przemysłowego)<sup>15</sup>. Inną możliwością byłoby przeprowadzenie zmian w całym systemie podatkowym.

Oceniając omawiany projekt należy stwierdzić, że był on zgodny z literalnym rozumieniem art. 69 Konstytucji Marcowej. Do pozytywnych cech proponowanych rozwiązań można zaliczyć uproszczenie istniejącego wówczas samorządowego systemu podatkowego, a także dokonanie rachunków symulacyjnych, z których wynikało, iż odpowiednie wpływy z podatków lokalnych zostaną zapewnione zarówno gminom miejskim jak i wiejskim oraz samorządom powiatowym. Biorąc pod uwagę warunki gospodarcze i administracyjne w II Rzeczypospolitej wydaje się, że przedstawiona koncepcja mogłaby umożliwić samorządom terytorialnym prowadzenie samodzielnej gospodarki finansowej.

Propozycję przeprowadzenia podziału źródeł dochodów państwa i samorządów zawierał również kontrowersyjny projekt Ministerstwa Skarbu. Według powyższego opracowania daninami komunalnymi zostałyby dotychczasowe państwowe podatki rzeczowe przychodowe, tj. gruntowy, od nieruchomości oraz przemysłowy pobierany w formie świadectw przemysłowych i handlowych oraz inne samoistne podatki i opłaty mające już mniejsze znaczenie finansowe. Podatek gruntowy, od nieruchomości oraz przemysłowy byłyby pobierane łącznie z ustanowionymi na rzecz tych związków dodatkami komunalnym, przy czym zreformowany podatek gruntowy obejmowałby także samoistne daniny komunalne takie jak podatek wyrównawczy, inwestycyjny oraz opłaty na budowę i utrzymanie dróg. Samorządy terytorialne utraciłyby jednak swoje uprawnienia w zakresie władztwa podatkowego dotyczące określania wysokości stawek podatków lokalnych. Projekt ustalał również zasadę podziału globalnej sumy dochodów z wyżej wymienionych źródeł między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie stosunku wpływów osiągniętych przez poszczególne związki samorządowe w danym okresie budżetowym<sup>16</sup>.

Daninami wyłącznie państwowymi miałyby zostać, zgodnie z planowanym podziałem, podatek majątkowy, podatek przemysłowy, zreformowany podatek

<sup>15</sup> L. Kurowski, *O możliwości uproszczenia samorządowego systemu podatkowego*, Warszawa 1939, s. 6 i n.

<sup>16</sup> S. Kauzik, *Reforma podatkowa*, „Samorząd” 1927, nr 44, s. 706.

dochodowy składający się z szeregu proporcjonalnych podatków cząstkowych (cedularnych) od poszczególnych źródeł dochodów i uzupełniającego podatku dochodowego obliczanego za pomocą stawki progresywnej od ogólnej kwoty dochodu ze wszystkich źródeł. Omawiany projekt był negatywnie oceniany właśnie z powodu zamiaru wprowadzenia kilku kategorii podatków o charakterze bezpośrednim obciążających poszczególne źródła dochodów. Zwracano uwagę, iż proponowana reforma systemu podatkowego spowoduje podwójne opodatkowanie tych samych przedmiotów<sup>17</sup>.

Opinie krytycznie odnoszące się do propozycji ścisłego rozgraniczenia źródeł dochodów państwa i samorządów stwierdzały, że tego rodzaju system finansowy spowoduje duże zróżnicowanie w obciążeniu podatkowym ludności i nadmierny fiskalizm na niektórych terenach z powodu nierównomiernego rozwoju gospodarczego kraju i w rezultacie nie dawałby gwarancji wykonywania zadań przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego<sup>18</sup>.

Natomiast zgodnie z poglądami popierającymi rozdział dochodów podatkowych państwa i samorządów jedynie samoistne źródła dochodów niezależne od źródeł dochodów państwa mogą zapewnić samorządom odpowiedni rozwój, gdyż będą one uwzględniać miejscowe stosunki gospodarcze oraz przeciętną zdolność płatniczą mieszkańców<sup>19</sup>. Zaznaczano jednak, że warunkiem wspomnianego unormowania jest stabilna sytuacja gospodarcza i finansowa kraju<sup>20</sup>.

Ustalenie, które podatki powinny być uznane za komunalne, zależy od określenia ich roli w ramach całego systemu finansów lokalnych. Podatki samoistne o niewielkim znaczeniu fiskalnym, mające jedynie funkcję uzupełniającą w stosunku do innych źródeł dochodów, nie mogłyby zapewnić samorządom terytorialnym samodzielności finansowej, zwłaszcza jeżeli przyznane im pozostałe wpływy budżetowe nie byłyby rozdzielane na podstawie zobiektywizowanych kryteriów.

Projekty reform systemu dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej miały zarówno zwolenników jak i przeciwników rozdziału źródeł podatkowych państwa i samorządów. Wskazywano na konieczność przydzielenia samorządom terytorialnym przede wszyst-

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 705.

<sup>18</sup> M. Jaroszyński, *Rozważania wstępne na temat reformy finansów komunalnych*, Warszawa 1938, s. 17.

<sup>19</sup> M. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 1923, s. 8.

<sup>20</sup> R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 387.

kim podatku od przemysłu i handlu, pobieranego w formie świadectw przemysłowych i handlowych, podatku gruntowego i od nieruchomości.

Podatek przemysłowy wprowadzony ustawą z dn. 14 maja 1923 r.<sup>21</sup> był podatkiem państwowym pobieranym w formie świadectw przemysłowych i w postaci podatku od obrotu. Przedmiotem podatku przemysłowego była działalność przedsiębiorstw o charakterze handlowym, przemysłowym i innym, mającym na celu osiągnięcie zysku, a także wykonywanie wolnych zawodów i tzw. zajęć przemysłowych. Z omawianego świadczenia zwolnione zostały m.in. wszelkie przedsiębiorstwa działające pod zwierzchnictwem organów państwowych lub wyłącznie na potrzeby administracji państwowej i jako monopole państwowe, koleje państwowe łącznie z wszystkimi urządzeniami i przedsiębiorstwami państwowymi związanymi ze eksploatacją albo budową tych kolei, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej prowadzone przez związki samorządowe na własny rachunek oraz utrzymywane przez te związki lombardy, kasy oszczędnościowo-pozyczkowe, kasy pomocy, związki pracownicze, publiczne i prywatne zakłady naukowe, zakłady opiekuńczo-wychowawcze, instytucje upowszechniania kultury.

Proponowany do przydzielenia samorządom terytorialnym podatek przemysłowy stanowił przedpłatę podatku obrotowego i polegał na obowiązku wykupienia świadectwa przemysłowego przez przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe oraz podatników wykonujących zajęcia przemysłowe i zawody ujęte we wspomnianej wcześniej ustawie. Cena świadectw przemysłowych była uzależniona od zaklasyfikowania przedsiębiorstw i zajęć do określonej kategorii oraz od miejscowości, w których wykonywały one swoją działalność. Wyżej wymienione podmioty zaliczono do ujętej w taryfie grupy na podstawie cech obejmujących m.in.: rodzaj działalności, wielkość kapitału zakładowego, liczbę zatrudnionych pracowników, wielkość produkcji.

Większość krytycznych ocen omawianego podatku dotyczyła jego konstrukcji, gdyż nie stanowił on uzupełnienia drugiej formy podatku przemysłowego pobieranej od obrotu, lecz faktycznie podwójnie obciążał ten sam przedmiot opodatkowania. Za niewłaściwy uważano też sposób obliczania stawki świadectw przemysłowych ustalanej na podstawie przewidywanego zysku, oszacowanego za pomocą nie w pełni zobiektywizowanych czynników<sup>22</sup>. Wydaje się, że wspomniany podatek wymagał zreformowania przed ewentualnym przekaza-

<sup>21</sup> Ustawa z dn. 14 maja 1923 r. w przedmiocie państwowego podatku przemysłowego (Dz.U. nr 58, poz. 412, zm. ustawą z dn. 15 lipca 1925 r., tekst jednolity Dz.U. z 1936 r., nr 46, poz. 339).

<sup>22</sup> I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, z. 1, Warszawa 1933, s. 198.

niem samorządom terytorialnym, a przede wszystkim ustanowienia obciążenia świadczeniem w postaci świadectw przemysłowych grup podatników odrębnych od tych, którzy opłacali podatek od obrotu. Pierwsza z tych danin mogłaby dotyczyć jedynie zakładów rzemieślniczych i niektórych wolnych zawodów ze względu na uproszczoną formę opodatkowania.

Opracowana reforma podatku przemysłowego doprowadziła między innymi do zastąpienia świadectw przemysłowych opłatą rejestracyjną unormowaną w przepisach ustawy z dn. 25 kwietnia 1938 r. o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć<sup>23</sup>. Istota prawna opłat rejestracyjnych była taka sama jak opłat za świadectwa przemysłowe, ale miały być one pobierane na rzecz samorządu terytorialnego i gospodarczego oraz szkół zawodowych. Podatek ten nie obowiązywał jednak w okresie międzywojennym, gdyż wejście w życie tej ustawy zaplanowano dopiero od dn. 1 stycznia 1940 r.<sup>24</sup>

Podatek gruntowy, który zgodnie z przedstawionymi wcześniej projektami powinny otrzymać samorządy powiatowe i gminy wiejskie, nie miał wówczas jednolitej konstrukcji na terenie całego państwa. Częściowa unifikacja tego podatku została przeprowadzona ustawą z dn. 15 czerwca 1923 r.<sup>25</sup>, utrzymującą dotychczasowe odmienne unormowania w poszczególnych dzielnicach kraju i wprowadzającą jednocześnie jednakowy dla całego obszaru państwa dodatek do podatku gruntowego. Podstawa opodatkowania zasadniczego wymiaru omawianego świadczenia opierała się na katastrze obejmującym podział gruntów ze względu na rodzaje upraw i klasy jakości, czyli urodzajności, wielkość obszaru gruntów i miejsce położenia parceli. Stawka podatku dodatkowego wynosiła od 10 do 100% kwoty rocznego (podstawowego) podatku gruntowego.

Stosowanie katastru było w II Rzeczypospolitej zagadnieniem dyskusyjnym. Zwracano uwagę, że zwiększał on koszty poboru podatku<sup>26</sup>, a obowiązująca formuła uniemożliwiała bieżące uwzględnianie zmian w rentowności gospodarki rolnej i odpowiednie dostosowanie do niej wysokości podatku<sup>27</sup>. Ustalenie optymalnej konstrukcji podatku gruntowego wymagało również określenia jego

---

<sup>23</sup> Ustawa z dn. 25 kwietnia 1938 r. o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć (Dz.U. nr 34, poz. 293).

<sup>24</sup> R. Mastalski, *Prawo podatkowe II, część szczegółowa*, Warszawa 1998, s. 217.

<sup>25</sup> Ustawa z dn. 15 czerwca 1923 r. w przedmiocie wyrównywania podatków gruntowych tudzież niektórych podatków budynkowych (Dz.U. nr 65, poz. 505).

<sup>26</sup> I. Weinfeld, *op.cit.*, s. 170.

<sup>27</sup> E. Taylor, *Polityka skarbowa i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1929, s. 209.

przyszłego charakteru. Wyrażano poglądy opowiadające się za przekształceniem podatku gruntowego w podatek dochodowy od gruntów. Stwierdzano, iż proponowane rozwiązanie umożliwi dokonywanie właściwych szacunków dochodów osiąganych przez właścicieli gruntów<sup>28</sup>. Słuszniejsze wydaje się jednak zachowanie przychodowego charakteru podatku gruntowego w przypadku przyjęcia za podstawę opodatkowania wartości gruntu, co byłoby zbieżne z reformami przeprowadzonymi w okresie międzywojennym w innych krajach zachodnioeuropejskich, takich jak Austria i Niemcy<sup>29</sup>.

Podatek od nieruchomości pobierany na rzecz Skarbu Państwa przekazano na mocy ustawy z dn. 17 grudnia 1921 r.<sup>30</sup> gminom miejskim na okres dwóch lat. Podatkowi temu podlegały wyłącznie nieruchomości znajdujące się na obszarze miast, z wyjątkiem należących do uznanych w państwie instytucji wyznaniowych, instytucji opieki społecznej, publicznych instytucji ochrony zdrowia, publicznych instytucji naukowych, gruntów pod drogami transportu kolejowego wraz z budynkami przeznaczonymi na potrzeby ruchu kolejowego i nieruchomości, od których podatek wynosił poniżej 10 marek rocznie. Wysokość podatku określał organ uchwałodawczy samorządu miejskiego, ale w granicach wyznaczonych przez ustawę. Stawka podatku mogła wynosić od 15 do 30% przeciętnego podatkowego dochodu netto z nieruchomości.

Rozporządzeniem z dn. 17 czerwca 1924 r.<sup>31</sup> wprowadzono państwowy podatek od nieruchomości. Gminy miejskie otrzymały na podstawie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych jedynie dodatek do tego podatku. Zakres podatku od nieruchomości rozszerzono również o budynki w gminach wiejskich mające charakter dochodowy lub zarobkowy i niezwiązane z produkcją rolną. Skonkretyzowano przedmiot opodatkowania omawianym świadczeniem w gminach miejskich. Zwiększono liczbę zwolnień od podatku od nieruchomości. Za podstawę opodatkowania przyjęto ogólną sumę komornego ustaloną zgodnie

---

<sup>28</sup> S. Głębiński, *Skarbowość samorządowa w Polsce i potrzeba jej reformy*, Bielsko 1938, s. 27.

<sup>29</sup> E. Taylor, *op.cit.*, s. 209.

<sup>30</sup> Ustawa z dn. 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz.U. z 1922, nr 2, poz. 6).

<sup>31</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 17 czerwca 1924 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich (Dz.U. nr 51, poz. 523).

z ustawą o ochronie lokatorów<sup>32</sup> lub wartość czynszową nieoddawanych w najem nieruchomości albo ich części. W wyjątkowych przypadkach wartość czynszową obliczano w wysokości 5% średniej wartości rynkowej nieruchomości, jeśli zaistniały okoliczności uniemożliwiające ustalenie faktycznej kwoty czynszu. Stawka podatku wynosiła 20% podstawy wymiaru. Następna reforma podatku od nieruchomości, przeprowadzona dekretem z dn. 14 stycznia 1936 r.<sup>33</sup>, zakładała ściśle rozgraniczenie podatku gruntowego związanego z gospodarką rolną od podatku od nieruchomości<sup>34</sup>. Wprowadzone zmiany oceniano jako niekorzystne dla gmin miejskich m.in. z powodu obliczania dodatku miejskiego zawsze od 7% podstawy wymiaru państwowego podatku, co spowodowało zmniejszenie dochodów miast o 2,5 mln zł rocznie<sup>35</sup>.

Przyznanie samorządom terytorialnym wymienionych wyżej podatków, tj. od świadectw przemysłowych i handlowych, gruntowego i od nieruchomości, byłoby wówczas uzasadnione ze względu na ich ściśle powiązanie z lokalną gospodarką oraz działalnością gmin miejskich, wiejskich i samorządów powiatowych. Dyskusyjną kwestię stanowiło natomiast określenie rodzaju pozostałych podatków lokalnych, co było uzależnione od przyjętego modelu samodzielności finansowej samorządów i struktury systemu źródeł dochodów lokalnych. Szerzy zakres decentralizacji finansów samorządów terytorialnych wymagałby przydzielenia samorządom niektórych podatków pośrednich, np. konsumpcyjnych. Tego rodzaju rozwiązanie prawne jest jednak uwarunkowane szeregiem czynników, m.in.: stanem gospodarki danego kraju, poziomem infrastruktury regionalnej, przyjętych metod zarządzania, założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa.

W innych państwach zachodnioeuropejskich w okresie międzywojennym wspólnoty lokalne korzystały ze zróżnicowanych źródeł podatkowych. Niektóre z systemów podatkowych, tj. niemiecki, francuski i austriacki, były analizowane

---

<sup>32</sup> Ustawa z dn. 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów (Dz.U. nr 39, poz. 406).

<sup>33</sup> Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 14 stycznia 1936 r. o podatku od nieruchomości (Dz.U. nr 3, poz. 14).

<sup>34</sup> A. Borodo, *Podatek od nieruchomości w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, Toruń 1995, s. 24.

<sup>35</sup> *Zmniejszenie dochodów miast wskutek zmiany ich uprawnień finansowych po wydaniu ustawy z 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*, w: *Fakty, dokumenty, opinie w sprawie finansów miejskich*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 12–13, s. 110.

w ramach propozycji reformy polskiego systemu dochodów podatkowych samorządów terytorialnych<sup>36</sup>.

Samorzady niemieckie otrzymały wydajne podatki realne: gruntowy, budynkowy i przemysłowy, które umożliwiły rozwój ich gospodarki<sup>37</sup>. Gminny podatek gruntowy obciążał wszystkie położone na terenie gminy nieruchomości, zarówno zabudowane jak i niezabudowane, z wyjątkiem ujętych w ustawie pewnych kategorii gruntów i budynków. Podstawę opodatkowania podatku gruntowego mogła stanowić wartość użytkowa nieruchomości, przychód z ostatniego roku, przeciętny przychód z kilku ostatnich lat lub cena sprzedaży. Samoistne podatki od przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych mających siedzibę na obszarze gminy były wymierzone na podstawie wysokości przychodu z ostatniego roku lub kilku ostatnich lat i według kapitału zakładowego bądź obrotowego, albo innych cech określających rozmiary działalności przedsiębiorstwa<sup>38</sup>. Zgodnie z ustawą z dn. 23 czerwca 1923 r. o uregulowaniu stosunków skarbowych pomiędzy Rzeszą, krajami i gminami<sup>39</sup>, gminne statuty podatkowe wymagały zatwierdzenia rządu krajowego i Ministra Skarbu Rzeszy, jeżeli ustanawiały nowe podatki lub zawierały postanowienia odmienne od ujętych w statutach wzorcowych, czy też proponowały przekroczenie maksymalnej wysokości stawek uzgodnionych z Ministrem Skarbu Rzeszy. W gminach nieuchwalających własnych statutów podatkowych obowiązywały przepisy wydane przez Radę Rzeszy i kraje związkowe.

Gminy włoskie również zostały uprawnione do pobierania podatków samoistnych mających istotne znaczenie finansowe dla budżetów lokalnych. Zaliczono do nich przede wszystkim podatki od konsumpcji, czynszu mieszkaniowego, przemysłu i handlu oraz koncesji. W celu równomiernego wykorzystania źródeł podatkowych ustanowiono pewne relacje pomiędzy różnymi rodzajami podatków, polegające na tym, że przekroczenie wysokości stawek pewnych podatków powodowało przekształcenie innych podatków fakultatywnych w obowiązkowe. Dekretem o finansach komunalnych wyznaczono trzy poziomy stawek podatków samoistnych i dodatków do podatku od gruntów i budynków. Jeżeli wprowadzone przez gminy stawki tych danin nie przekraczały pierwszej ustalonej granicy,

<sup>36</sup> W. Grabski, *Rozgraniczenie źródeł dochodowych państwa i samorządu*, w: *Z zagadnień samorządu*, Warszawa 1927, s. 20 i 28.

<sup>37</sup> R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 387.

<sup>38</sup> A. Pragier, *Zarys skarbowości komunalnej*, cz. II, Warszawa 1926, s. 48 i 49.

<sup>39</sup> Ustawa z dn. 23 czerwca 1923 r. o uregulowaniu stosunków skarbowych pomiędzy Rzeszą, krajami i gminami, w: A. Pragier, *op.cit.*

nie wymagały zatwierdzenia władzy nadzorczej. W sytuacji, gdy osiągnęły one maksymalną trzecią granicę, a w budżecie jednostki samorządu terytorialnego nadal występował deficyt, dana gmina traciła samodzielność finansową na okres dwóch lat. Jej kompetencje w sprawach budżetowych przejmowała specjalna komisja do spraw finansów lokalnych<sup>40</sup>.

Uprawnienia podatkowe gmin francuskich były mniej korzystne od przyśługujących samorządom włoskim i niemieckim, gdyż obejmowały samoistne podatki o mniejszym znaczeniu przedmiotowym i finansowym, takie jak np. od organizacji towarzyskich, publicznych i prywatnych bilardów, od dochodu netto z zabudowanej i niezabudowanej własności nieruchomości, od samochodów, rowerów, motocykli, od ogrzewania i oświetlenia gazowego i elektrycznego, wartości czynszu pomieszczeń do wykonywania zawodu. Maksymalne stawki podatków miejskich ustalał ustawodawca. Wpływy dawały gminom również opłaty za korzystanie z hal, targowisk i rzeźni, za dostarczanie wody, gazu i elektryczności, za używanie własności gminnej. Ważne źródło dochodów budżetów lokalnych stanowiło natomiast cło od pewnych towarów wwożonych na teren gminy miejskiej. Było ono jednak krytycznie oceniane jako świadczenie hamujące rozwój przemysłu i handlu<sup>41</sup>.

Uważano, że samodzielność finansowa francuskiej rady gminnej była ograniczana nadmiernym nadzorem władz rządowych nad działalnością samorządu. Zatwierdzeniu przez organy nadzorcze podlegały w szczególności uchwały dotyczące nakładania podatków, taks i opłat gminnych, budżetu i zamknięć rachunkowych, ustanawiania akcyzy, zaciągania pożyczek długoterminowych. W ramach wykonywania czynności nadzoru nad działalnością gminy prefekt miał prawo wstawiać do budżetu gminnego wydatki obligatoryjne oraz ustanowić budżet gminy w przypadku, gdy nie został on opracowany przez radę municypalną lub jej projekt był sprzeczny z obowiązującym prawem<sup>42</sup>.

Angielski system podatków lokalnych składał się z zasadniczego podatku na ubogich i innych podatków komunalnych, pobieranych w formie dodatków do podatku od rocznego dochodu z majątku, tj. z posiadania ziemi i budynków, zakładów przemysłowych. Reforma podatkowa z 1925 r. scaliła różnego rodzaju

---

<sup>40</sup> J. Grenowski, *Zagadnienie rozgraniczenia źródeł dochodowych państwa i samorządu*, „Samorząd Miejski” 1934, z. 24, s. 1287 i 1288.

<sup>41</sup> *Organizacja finansów komunalnych we Francji*, „Samorząd Miejski” 1934, z. 6, s. 323 i n.

<sup>42</sup> T. Przeorski, *Ustrój administracyjny gminy francuskiej*, „Samorząd Miejski” 1932, z. 16–17, s. 913 i n.

podatki i wprowadziła jeden rodzaj ogólnego podatku majątkowego<sup>43</sup>, którego przedmiot opodatkowania obejmował cały majątek podatnika znajdujący się na terytorium danego powiatu czy gminy. Podatek ten nie zapewniał jednak samorządom terytorialnym wystarczających środków finansowych na wykonywanie ich zadań<sup>44</sup>. Związki komunalne mogły samodzielnie decydować o pobieraniu podatków komunalnych w formie samoistnej lub w formie dodatków do podatku od nieruchomości. Maksymalna wysokość stawek podatków komunalnych została ustalona ustawowo<sup>45</sup>.

Istotną pozycję w budżetach gmin austriackich zajmowały podatki od nieruchomości przyznane im na prawach wyłączności. Uzyskały one także prawo wprowadzania na podstawie uchwał organów przedstawicielskich podatków samoistnych: od rozrywek i widowisk do wysokości 50% ceny biletów wstępu, od posiadania psów, koni oraz podatków od napojów, a także opłat lokalnych za korzystanie z niektórych urządzeń gminnych<sup>46</sup>. Ustawa związkowa określała przedmiot danin lokalnych, a w odniesieniu do podatku od napojów i od rozrywek najwyższą wysokość stawek<sup>47</sup>.

Szwajcarski system finansów gminnych różnił się w każdym kantonie. Podstawowym źródłem dochodów lokalnych były dodatki do podatków państwowych oraz bezpośrednie podatki miejscowe od nieruchomości, dochodu, płac, kapitału, komornego. Kantony pobierały też liczne opłaty, np. od samochodów, od prawa polowania, rybołówstwa. Obowiązywała zasada, zgodnie z którą samorządy mogły nakładać podatki bezpośrednie tylko wówczas, gdy dochody z innych źródeł nie pokrywały wszystkich potrzeb. Uchwały dotyczące finansów podlegały zatwierdzeniu przez władze nadzorcze<sup>48</sup>.

Przygotowując reformę polskiego podatku gruntowego zastanawiano się przede wszystkim, na którym z modeli – francuskim czy niemieckim wzorować się reformując wspomniany podatek. Ostatecznie jednak do września 1939 r. nie rozstrzygnięto, czy powinien on stanowić podatek o charakterze częściowo do-

---

<sup>43</sup> J. Grenowski, *op.cit.*, s.1283.

<sup>44</sup> W. Grabski, *op.cit.*, s. 20 i 21.

<sup>45</sup> A. Pragier, *op.cit.*, s. 25 i 27.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 69 i 70.

<sup>47</sup> Ustawa związkowa z dn. 3 marca 1922 r. o wykonaniu Związkowej ustawy konstytucyjnej o unormowaniu stosunków skarbowych między Związkiem a krajami (gminami). Ustawa o podziale danin (za:) A. Pragier, *op.cit.*, s. 204.

<sup>48</sup> *Ustrój miejski w różnych krajach*, „Samorząd Miejski” 1927, z. 6, s. 457 i 458.

chodowym, taki jak stosowała Francja, czy też majątkowym, wprowadzonym przez Niemcy<sup>49</sup>. Konstrukcja polskiego podatku gruntowego była przestarzała i nieelastyczna. Zmiana charakteru tego podatku na podatek o charakterze dochodowym przyspieszyłaby rozwój systemu podatkowego samorządów terytorialnych. Podobne postulaty są formułowane w odniesieniu do obecnie obowiązującego podatku rolnego.

Wydaje się, że połączenie określonych rozwiązań dwóch przedstawionych koncepcji reformy byłoby korzystne dla samorządów terytorialnych z okresu II Rzeczypospolitej, przy czym podstawowym źródłem ich dochodów podatkowych powinny być raczej podatki bezpośrednie, takie jak przede wszystkim podatek od nieruchomości i gruntowy, a podatki pośrednie, np. niektóre podatki konsumpcyjne, mogłyby zapewnić budżetom lokalnym dodatkowe wpływy. Należy się zgodzić z poglądem, iż zlikwidowanie udziałów mogłoby wpłynąć na zwiększenie fiskalizmu na niektórych obszarach i utrudnić wykonywanie zadań przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego.

## **RECHTLICHE ASPEKTE DER REFORM DER KOMMUNALEN STEUEREINNAHMEN IN DER ZWEITEN REPUBLIK**

### **Zusammenfassung**

In der Zweiten Republik plante der Gesetzgeber den Aufbau einer vollkommen selbständigen Finanzwirtschaft der Kommunen, die sich auf den Artikel 69 der Märzverfassung stützen sollte. Dieser besagte, dass „die Einnahmequellen des Staates und die der Kommunen durch Gesetze voneinander strikt abzugrenzen sind“. Die Suche nach dem optimalen Normenkonstrukt für das kommunale Steuersystem prägte die gesamte Zwischenkriegszeit. Zu diesem Konstrukt wurden Theorien formuliert, die auf zwei grundsätzlich verschiedenen Prämissen basierten. Der erste Theoriekreis ging von gemeinsamen Einnahmequellen des Staates und der Kommunen aus, während der andere für eine strikte Trennung der Einnahmen des Staates von denen der Kommunen plädierte. Die Gegner der strikten Trennung zwischen Staat und Kommunen wiesen auf die Gefahr der übermäßigen Fiskalisierung in einigen Bereichen und einer möglicherweise signifikanten Differenzierung der Bevölkerung hinsichtlich der steuerlichen Belastung

---

<sup>49</sup> W. Grabski, *op.cit.*, s. 20 i 28.

hin. Die Anhänger der finanzwirtschaftlichen Trennung argumentierten hingegen, dass eine angemessene Entwicklung der Kommunen nur dann möglich sei, wenn die Kommunen über steuerliche Einnahmequellen verfügen, die von denen des Staates unabhängig sind, denn nur so werde den jeweiligen wirtschaftlichen Verhältnissen vor Ort und der durchschnittlichen Kaufkraft der Bürger Rechnung getragen.

*Übersetzt von Mirosław Sandow-Niewiada*

*KRYSTYNA NIZIOŁ*

*Uniwersytet Szczeciński*

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA ZA ZOBOWIĄZANIA  
Z TYTUŁU PRZEJĘCIA DŁUGU PAŃSTWOWEGO  
W OKRESIE DWUDZIESTOLECIA MIĘDZYWOJENNEGO  
W POLSCE  
(WYBRANE ZAGADNIENIA)**

**1. Uwagi wstępne**

Celem publikacji jest przedstawienie zagadnienia odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania wynikające z emisji skarbowych papierów wartościowych wobec ich posiadaczy. Kwestia ta zostanie omówiona na przykładzie okresu międzywojennego. W tym czasie nowo powstałe państwo polskie przejęło zobowiązania z tytułu długu państwowego jednego z państw zaborczych – Austro-Węgier. Na wybór akurat tego tematu wpłynął aktualnie występujący problem odpowiedzialności państwa za tego rodzaju zobowiązania wobec posiadaczy przedwojennych obligacji skarbowych, którzy m.in. z uwagi na zmianę systemową po II wojnie światowej mają trudności z wyegzekwowaniem od państwa zwaloryzowanych świadczeń. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy państwo zawsze jest wiarygodnym dłużnikiem. Ten bowiem przymiot państwa, jako instytucji, której zobowiązania cechują się większą gwarancją wypłacalności, ponieważ są zabezpieczone podatkowo, decyduje o przypisaniu mu stabilnej i wiarygodnej pozycji na rynku finansowym. Z tego względu interesujący jest okres międzywojenny, kiedy państwo polskie po odzyskaniu niepodległości musiało borykać się z trudnościami odbudowy gospodarki i konstruowania systemu

finansów publicznych, skutkującymi m.in. zaciąganiem zobowiązań, zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym. Z uwagi na złożoność i wielość przedwojennych regulacji prawnych, normujących zagadnienie poruszane w tym opracowaniu, analizie poddana będzie odpowiedzialność Skarbu Państwa za przejęte długi Austrii i Węgier. W celu przybliżenia specyfiki unormowań odnośnie do długu publicznego w analizowanym okresie najpierw zostaną wskazane główne zagadnienia dotyczące tej tematyki, występujące w przedwojennym piśmiennictwie skarbowym.

## 2. Dług publiczny w przedwojennym prawie skarbowym

Już od początku XX wieku zagadnienie długu publicznego było poruszane w literaturze prawa skarbowego. Omawiano głównie takie kwestie jak istota długu publicznego, uzasadnienie jego zaciągania, skutki finansowe i gospodarcze z nim związane. Poruszano także przesłanki decydujące o wyborze pomiędzy zaciąganiem długu publicznego a nałożeniem podatku.

W związku z tematem opracowania przedstawione zostaną przede wszystkim te regulacje prawa skarbowego, które dotyczą odpowiedzialności państwa za zobowiązania zaciągnięte przez państwo w ramach długu publicznego.

Na wstępie należy wyjaśnić, że w badanym okresie (tj. od początku XX w. do 1939 r.), nie posługiwano się stosowanym współcześnie określeniem „dług publiczny”. W celu zdefiniowania tej kategorii używano bowiem pojęć „dług państwowy”, „dług skarbowy”, „kredyt publiczny” lub „pożyczka publiczna”. Na przykład S. Głąbiński definiował dług skarbowy jako „zobowiązania pieniężne państwa i ciał samorządowych, zaciągnięte na zaspokojenie potrzeb skarbowych”<sup>1</sup>.

W literaturze skarbowej z tego okresu porównywano również kredyt publiczny z kredytem prywatnym. H. Radziszewski wskazywał na różnice cechujące obie te kategorie. Zwracał uwagę na następujące cechy kredytu publicznego. Po pierwsze, wierzycielowi raczej nie jest udzielana gwarancja rzeczowa. Sytuacja taka miała miejsce wyjątkowo i świadczyła o złym stanie finansów państwa. Po drugie, w przypadku państwa wydatki decydują o wysokości dochodów w tym sensie, iż państwu przysługuje władztwo finansowe i może ono kształtować swoje dochody. Autor ten zauważał jednak, że w praktyce o wysokości dochodów państwa decyduje stan jego finansów oraz poziom dobrobytu. Wreszcie, państwo

<sup>1</sup> S. Głąbiński, *Wykład nauki skarbowej*, Lwów 1902, s. 568.

posiada „niezawisłość prawną”, powodującą, że nie ma ono „nad sobą żadnego sędziego, do żadnego czynu (w drodze pokojowej) wbrew swej woli zmuszone być nie może”. W rezultacie państwo (związek przymusowy) „nie ma, zasadniczo przynajmniej, granic istnienia; nawet wówczas, gdy istnieć przestaje na rzecz innych związków [przymusowych – K.N.], dług jego i zobowiązania wraz z jego aktywami przechodzą na rzecz drugiego związku [przymusowego – K.N.], które zobowiązania te przejmuje. Stąd też płynie i to, że długi prywatne, nie poparte gwarancją nie przemijającą, są zazwyczaj krótkoterminowe, gdy związek przymusowy, nie mając granic swego istnienia, nie tylko zaciągać może zobowiązania długoterminowe, ale nawet wprost wieczyste”<sup>2</sup>. W związku z tym wskazywano także na kwestię „dziedziczenia długów państwowych”, które wiązano z – zaistniałymi po I wojnie światowej – zmianami terytorialnymi państwa, takimi jak aneksja lub podział terytorium państwa dłużniczego pomiędzy inne państwa. W takich przypadkach pojawiał się problem podziału długu państwa dłużniczego pomiędzy państwa sukcesyjne. Jako mierniki podziału długu wymieniano na przykład terytorium, liczbę ludności, ogólną sumę pobieranych podatków, a więc kryteria pozwalające ustalić „zdolność płatniczą” danego terytorium. Natomiast jako jeden ze sposobów dokonywania podziału długu państwowego wskazywano przykładowo system kontrybutywny. Polegał on na tym, że państwu, którego terytorium uległo zmniejszeniu, państwa „sukcesyjne” wypłacały odpowiednią część długu państwowego w gotówce. Możliwy był również podział długu takiego państwa poprzez emisję na jego rzecz przez państwa „sukcesyjne” nowych, równoważnych obligacji. Wreszcie możliwa była wymiana obligacji państwa dłużnika na nowe obligacje wyemitowane przez państwa dokonujące przejęcia jego długu publicznego<sup>3</sup>.

W przedwojennej literaturze z zakresu prawa skarbowego dokonywano także klasyfikacji długu publicznego. Wymieniano na przykład długi stałe i bieżące, krajowe i zagraniczne, oprocentowane i bezprocentowe, czy też administracyjne i finansowe<sup>4</sup>.

Inną, równie ciekawą kwestią poruszaną w nauce skarbowości było – niewystępujące aktualnie – zjawisko szczególnego traktowania wierzycieli w przy-

<sup>2</sup> H. Radziszewski, *Nauka skarbowości państwowej i gminnej*, Warszawa 1917, s. 453–457.

<sup>3</sup> *Nauka skarbowości i prawo skarbowe, cz. I. Ogólna, Skrypt zaaprobowany przez p. prof. Mieczysława Gutkowskiego*, Wilno 1936, s. 590.

<sup>4</sup> Zob. np. R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 347–351; S. Głąbiński, *Wykład nauki...*, s. 574–579.

padku długu państwa. Przejawiało się to w przyznaniu tego rodzaju wierzycielom przywilejów, których nie posiadali wierzyciele prywatni. Mogły one dotyczyć na przykład wyższego oprocentowania pożyczki publicznej. Pożyczka taka mogła też być pożyczką premiową lub loteryjną. Pożyczka loteryjna nie była oprocentowana, a państwo poza zwrotem pożyczonego kapitału wypłacało wierzycielom wygrane. Pożyczka premiowa zaś była oprocentowana poniżej stopy procentowej na rynku finansowym, a uzyskaną w ten sposób kwotę, zwykle przekazywaną na wypłatę odsetek od pożyczki, przeznaczało się na premie. W okresie przedwojennym częściej występowały pożyczki premiowe niż loteryjne. Premie mogły mieć różną formę. Państwo mogło na przykład przyznać dużą liczbę premii o niskiej wartości, tak by otrzymała ją wielu wierzycieli, albo niewielką ilość premii, ale o wysokiej wartości. W tym ostatnim przypadku zachętę stanowiła wysoka wartości możliwej do uzyskania premii. Zarówno pożyczki premiowe, jak i loteryjne były przykładem wykorzystywania przez państwo przejawów hazardu, co było oceniane negatywnie, ponieważ stanowiło przejaw niskiej kultury finansowej<sup>5</sup>. Przykładem pożyczki premiowej może być 4% państwowa pożyczka premiowa wyemitowana na podstawie ustawy z dnia 16 lipca 1920 r.<sup>6</sup> W art. 2 tej ustawy określono, że obligacje na okaziciela wyłącznie w odcinkach po 1000 marek polskich<sup>7</sup> będą sprzedawane po kursie nominalnym tylko za gotówkę. W art. 3 ustalono oprocentowanie na 4%, termin wypłaty, a także ujęto zwolnienie „kuponów pożyczki” od podatków od kapitałów i rentowych oraz przewidziano możliwość opłacania nimi ceł i podatków państwowych. Pożyczka ta miała być płatna w ciągu pierwszych 20 lat, od 2 października 1920 r. poprzez dokonywane w każdą sobotę losowanie wygranej w kwocie 1 mln marek polskich. W latach 1940–1960 pożyczka miała być spłacana według wartości nominalnej przez wylosowanie obligacji, łącznie z tymi, na które padły wygrane (art. 4 i 5 ustawy). Do ustawy tej zostało wydane rozporządzenie wykonawcze<sup>8</sup>, w którym określono warunki publicznego losowania, składającego się

<sup>5</sup> R. Rybarski, *op.cit.*, s. 354–355.

<sup>6</sup> *Ustawa z dnia 16 lipca 1920 r. w przedmiocie 4% państwowej pożyczki premijowej* (Dz.U. Nr 61, poz. 391) zmieniona *Rozporządzeniem Rady Obrony Państwa z dnia 17 września 1920 r. w przedmiocie zmiany art. 4 ustawy z dnia 16 lipca 1920 r. w przedmiocie 4% państwowej pożyczki premijowej* (Dz.U. Nr 92, poz. 601).

<sup>7</sup> Dokument obligacji jest prezentowany w wirtualnym muzeum papierów wartościowych, [www.muzeum.waw.pl/data/op008.html](http://www.muzeum.waw.pl/data/op008.html)

<sup>8</sup> *Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 9 września 1920 r. w przedmiocie przeprowadzenia 4% Państwowej Pożyczki Premijowej* (Dz.U. Nr 91, poz. 599) zmienione: *Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 15 czerwca 1921 r. w przedmiocie zmiany art. 4 rozporządzenia wykonawczego*

z siedmiu ciągnień. Wylosowane w ten sposób, zestawione 7 cyfr wskazywało na numer obligacji wygrywającej.

Współczesnym przykładem obligacji premiovych połączonych z loterią są obligacje emitowane przez państwowy bank detaliczny National Savings and Investments w Wielkiej Brytanii. Charakterystyczne dla tych obligacji jest niewyplacanie odsetek ich posiadaczom (choć obligacje są oprocentowane). Środki uzyskane w ten sposób tworzą fundusz, z którego wypłaca się premie dla posiadaczy obligacji, których numery zostały wylosowane. W celu zachęcenia potencjalnych nabywców obligacji do ich zakupu, uzyskane w ten sposób wygrane pieniężne zwalnia się od podatku dochodowego i podatku od zysków kapitałowych z tytułu przyrostu majątku (*capital gains tax*)<sup>9</sup>.

Zagadnieniem, któremu poświęcano również dużo miejsca w przedwojennym piśmiennictwie skarbowym, było uzasadnienie zaciągania długów skarbowych, a także skutki wywoływane przez zadłużenie publiczne. Z punktu widzenia przyczyn zaciągania długów skarbowych wyróżniano długi skarbowe, których zaciągnięcie jest konieczne, np. długi bieżące (tj. służące sfinansowaniu przejściowego niedoboru w budżecie), zaciągnięte w celu zapewnienia funkcjonowania administracji państwa. Innym rodzajem długów skarbowych były długi stałe, zaciągane na ważne cele inwestycyjne. Wreszcie wymieniano długi zaciągane na potrzeby o charakterze nadzwyczajnym, np. na zapobieżenie wojnie. Jako przykład długów bezwzględnie szkodliwych wskazywano te, które służą pokryciu bieżących niedoborów finansowych<sup>10</sup>. W. Grabski, omawiając realizację programu sanacyjnego w okresie przedwojennym twierdził, że inwestycje powinny być dzielone na inwestycje konieczne i inwestycje pożyteczne, ale niekonieczne. Tylko te pierwsze były realizowane przy udziale środków z budżetu<sup>11</sup>.

---

*z dnia 9 września 1920 r. o przeprowadzeniu 4% państwowej pożyczki premjowej (Dz.U. Nr 56, poz. 354), Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 30 lipca 1921 r. w przedmiocie zmiany art. 5 rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 9 września 1920 r. o przeprowadzeniu 4% państwowej pożyczki premjowej (Dz.U. Nr 71, poz. 484), Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 22 września 1923 r. w przedmiocie zmiany rozporządzenia z dnia 9 września 1920 r. o przeprowadzeniu 4% państwowej pożyczki premjowej (Dz.U. Nr 100, poz. 788).*

<sup>9</sup> Zob. K. Bogucka, *Kup obligacje skarbowe i zostań milionerem!* Artykuł udostępniony na stronie internetowej Polskiego Portalu Finansowego Bankier.pl w dniu 11.07.2007 r., [www.bankier.pl](http://www.bankier.pl), a także informacje dostępne na stronie internetowej banku National Savings and Investments, [www.nsandi.com](http://www.nsandi.com).

<sup>10</sup> S. Głabiński, *op.cit.*, s. 570–574.

<sup>11</sup> *Równowaga budżetowa w świetle sytuacji gospodarczej. Exposé Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego wygłoszone na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 10 czerwca 1924 roku*, Warszawa 1924, s. 39.

W piśmiennictwie skarbowym omówiono także formy zaciągania długu państwowego. Wśród rodzajów tytułów dłużnych wymieniano przekazy skarbowe (asygnaty, bony skarbowe), którymi były papiery skarbowe, oprocentowane lub nieoprocentowane, odkupywane od wierzycieli po krótkim okresie, najpóźniej rocznym. Ten rodzaj skarbowych papierów wartościowych służył sfinansowaniu bieżącego długu państwowego. Pokryciu tego długu służyły również tzw. noty państwowe (czyli przekazy nieoprocentowane, płatne za okazaniem), weksle z podpisem ministra skarbu, bieżące długi bankowe (zaciągnięte na krótki okres, zwłaszcza na rachunek bieżący), antycypacje podatków i pożyczki chwilowe przymusowe. Natomiast sfinansowaniu stałego długu państwowego służyły tytuły dłużne zaciągane w formie pożyczek prywatnych w bankach, u zamożnych obywateli czy w formie pożyczek publicznych, tj. emisji „publicznych papierów giełdowych”, takich jak obligacje, renty, losy, które opiewały na imię wierzyciela lub były papierami wartościowymi na okaziciela<sup>12</sup>.

W literaturze skarbowej przedstawiano też społeczno-gospodarcze skutki zaciągania przez państwo długu państwowego. Rozważania te były prowadzone na tle historii gospodarczej XIX wieku. Wskazywano między innymi na to, że skutki wynikające z zaciągnięcia zadłużenia publicznego zależą od proporcji między wysokością długu państwowego a poziomem dochodów społeczeństwa, a także od stosunku długów bieżących do długów stałych. Ponadto omawiano rezultaty wzrostu stopy procentowej, wywołane zaciągnięciem przez państwo długu publicznego, porównywano pozytywne i negatywne skutki zaciągania długów krajowych i zagranicznych<sup>13</sup>.

W literaturze skarbowej podejmowano także temat umorzenia długów skarbowych. Pojęcie umorzenia (amortyzacji) definiowano jako powolne spłacanie długu w corocznych ratach. Jednocześnie wskazywano, że pojęcie to powinno być rozumiane szerzej – jako „wszelkie wyzwalanie się powolne oraz spłacanie jednorazowe lub wykupienie długu”<sup>14</sup>. Omawiano między innymi pozytywne i ujemne aspekty związane z długością okresu, w którym ma być dokonywana spłata zadłużenia. W związku z tym zwracano uwagę, że zapłata zadłużenia publicznego, z jednej strony, nie powinna być zbyt rychła. Z drugiej strony natomiast niektóre rodzaje długu publicznego (np. zaciągane na cele inwestycyjne), „mogą być spłacane powoli i stopniowo z dochodów, uzyskanych przy ich pomocy.

<sup>12</sup> S. Głębiński, *op.cit.*, s. 579–583.

<sup>13</sup> Zob. A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 346–351.

<sup>14</sup> H. Radziszewski, *op.cit.*, s. 496.

Szybkiej i jednorazowej spłaty wymagają tylko długi bieżące, na krótki czas z góry zaciągnięte<sup>15</sup>. Podkreślano też, że całkowite spłacenie (zamortyzowanie) długu skarbowego jest korzystne ze względu na przekazanie następnym pokoleniom aktywów bez obciążeń, ponieważ „wówczas przekazuje się istotnie zdrowy stan gospodarczy i finansowy kraju, co do jego rozkwitu skutecznie przyczynić się może”<sup>16</sup>.

Możliwa była również konwersja pożyczki publicznej, która polegała na zamianie jednej lub kilku pożyczek państwowych na inną pożyczkę. Jako cele tego rodzaju zabiegu wskazywano zmniejszenie ilości pożyczek publicznych, uzyskanie dogodniejszych warunków spłaty czy obniżenie ciężaru oprocentowania<sup>17</sup>.

### **3. Unormowania dotyczące przejęcia przez Skarb Państwa Polski długu państwowego Austrii i Węgier po I wojnie światowej**

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. stosunkowo szybko unormowano zagadnienie przejęcia przez państwo polskie przedwojennego długu Austrii i Węgier<sup>18</sup>.

W art. 1 ustawy z dnia 9 lipca 1920 r. o rejestracji i stemplowaniu obligacji austriackich pożyczek wojennych<sup>19</sup> zarządzono rejestrację i stemplowanie obligacji austriackich, znajdujących się na obszarze Polski, oraz rejestrację obligacji tych pożyczek, będących własnością obywateli polskich, złożonych za granicą. W art. 3 tej ustawy obowiązek zgłoszenia do rejestracji wspomnianych tytułów nałożono na wszystkich, którzy je posiadali, bez względu na to, czy były one ich własnością, czy też osób trzecich. W ustawie określono także termin zgłoszenia tych tytułów (art. 5) i organy dokonujące rejestracji (art. 4). W art. 6 przewidziano sankcję za niezgłoszenie dokumentów do rejestracji. Zaniechanie zgłoszenia do rejestracji i ostemplowania w ustawowym terminie skutkowało utratą wszelkiego prawa „do odszkodowania ze strony Skarbu, na wypadek, gdyby w przyszłości zapaść mogły postanowienia o częściowym lub całkowitem zaspokojeniu posiadaczy tych obligacji”. Ponadto, w art. 7 ustawy, pod rygorem nieważności, zakazano wszelkiego obrotu obligacjami austriackich pożyczek wojennych na

<sup>15</sup> S. Głąbiński, *op.cit.*, s. 583–584.

<sup>16</sup> H. Radziszewski, *op.cit.*, s. 496.

<sup>17</sup> R. Rybarski, *op.cit.*, s. 359.

<sup>18</sup> Inne pożyczki publiczne zaciągnięte w 1919 i 1920 r. opisuje E. Taylor., Zob. E. Taylor, *Prawo skarbowe Rzeczypospolitej Polskiej*, cz. 2, Poznań 1920, s. 116–123,

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 61, poz. 387.

obszarze Polski. Przekroczenie tego zakazu skutkowało także karą konfiskaty obligacji. Do ustawy wydane zostało rozporządzenie wykonawcze<sup>20</sup>, w którym określono zasady rejestracji i ostemplowania austriackich pożyczek wojennych. W § 1 i 2 rozporządzenia wskazano organy rejestracyjne, a w § 3–15 sposób rejestrowania w kraju, za granicą, szczególne sposoby rejestracji oraz okres jej trwania. Rejestracja w Polsce trwała do 15 lutego 1921 r., a za granicą do 15 kwietnia 1921 r. (§ 15 rozporządzenia).

Kolejnym aktem prawnym, regulującym kwestię przejścia przez Polskę długu Austrii i Węgier, była ustawa z dnia 10 maja 1921 r. o rejestracji i stemplowaniu tytułów przedwojennego długu Austrii i Węgier<sup>21</sup>. Na mocy art. 1 tej ustawy rejestracją i ostemplowaniem objęto tytuły długu Austrii i Węgier wydane do 28 lipca 1914 r., znajdujące się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeśli były one własnością obywateli, instytucji i władz polskich. Podkreślenia wymaga fakt, że przejście długu nastąpiło stosownie do postanowień traktatu pokojowego zawartego z Austrią 10 września 1919 r. w Saint Germain en Laye oraz traktatu pokojowego zawartego z Węgrami 4 czerwca 1920 r. w Trianon. W art. 3 cytowanej ustawy odwołano się do postanowień tych aktów, na mocy których Minister Skarbu, po dokonaniu przez Komisję Odszkodowań podziału długu austriackiego i węgierskiego (zaciągniętego do 28 lipca 1914 r.), na zabezpieczony i niezabezpieczony, miał wydać stosowny akt, celem przejścia odpowiedzialności za tytuły niezabezpieczonego długu tych państw, ostemplowane i zabezpieczone na terytorium Polski oraz za tytuły długu zabezpieczonego obiektami majątkowymi przejętymi przez Polskę.

Konieczne jest w tym miejscu wyjaśnienie podziału na dług zabezpieczony i niezabezpieczony, który nie występuje we współczesnym piśmiennictwie. W okresie przedwojennym jedna z klasyfikacji długu publicznego wyróżniała dług fundowany (gwarantowany) i dług niefundowany. Pierwszy z nich cechował się zabezpieczeniem na majątku państwa albo na oznaczonych przychodach państwa. Natomiast dług niefundowany był pozbawiony tego rodzaju szczególnego zabezpieczenia<sup>22</sup>. Obecnie dług publiczny nie ma szczególnych gwarancji ze strony Skarbu Państwa, które mógł posiadać w okresie międzywojennym. Jednak

---

<sup>20</sup> *Rozporządzenie z dnia 24 grudnia 1929 r. w przedmiocie wykonania ustawy o rejestracji i ostemplowaniu austriackich pożyczek wojennych* (Dz.U. Nr 1, poz. 3).

<sup>21</sup> Dz.U. Nr 45, poz. 269.

<sup>22</sup> S. Głabiński, *op.cit.*, s. 568–579; *Repetitorium ekonomii społecznej i skarbowości*, Lwów 1913, s. 155–156.

już wtedy instytucja ta była stosowana rzadko<sup>23</sup>. Współcześnie państwo gwarantuje spłatę całego zadłużenia publicznego, a zabezpieczeniem tego są osiągnięte dochody podatkowe, przysługujące państwu z mocy posiadanego władztwa finansowego.

Wracając na grunt rozważań dotyczących regulacji okresu przedwojennego, należy przytoczyć kolejne unormowania cytowanej ustawy z dnia 10 maja 1921 r. o rejestracji i stemplowaniu tytułów przedwojennego długu Austrii i Węgier. W celu zgłoszenia swoich wierzytelności osoby i instytucje, będące posiadaczami tytułów dłużnych, były obowiązane przedstawić je w terminie dwumiesięcznym od dnia rozpoczęcia rejestracji wskazanym w ustawie organom (art. 2 i art. 6 ustawy). Niewykonanie tego obowiązku pociągało za sobą konfiskatę nieprzedstawionego tytułu (art. 7 ustawy).

Do ustawy tej wydano rozporządzenia wykonawcze. Pierwszym z nich było rozporządzenie wykonawcze Ministra Skarbu z dnia 20 lipca 1921 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Sprawiedliwości, Spraw Zagranicznych i b. Dzielnicy Pruskiej oraz Prezesem Głównego Urzędu Likwidacyjnego, w przedmiocie dokonania rejestracji i stemplowania tytułów długu przedwojennego Austrii i Węgier<sup>24</sup>. W akcie tym zostały szczegółowo wymienione tytuły długu przedwojennego państwowego Austrii i Węgier, które podlegały rejestracji i ostemplowaniu (§ 1), a także sposób ich rejestrowania w kraju (§ 3–§ 5), rejestracja wyjątkowa (§ 6 i § 7) i rejestracja tytułów złożonych za granicą (§ 8–§ 11). Drugim rozporządzeniem, wydanym do ustawy z dnia 10 maja 1921 r., było rozporządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych i Ministrem Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 1925 r. w sprawie wymiany ostemplowanych tytułów przedwojennego długu niezabezpieczonego austriackiego i węgierskiego na obligacje 5% pożyczki konwersyjnej<sup>25</sup>. Podstawą prawną do wydania tego rozporządzenia było ponadto Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 grudnia 1924 r. o przerachowaniu zobowiązań Skarbu Państwa Austriackiego i Węgierskiego, tudzież zobowiązań funduszu krajowego galicyjskiego, które ciążyą na Skarbie Państwa Polskiego<sup>26</sup>. Również do tego Rozporządzenia

<sup>23</sup> Por. H. Radziszewski, *op.cit.*, s. 453–354.

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 70, poz. 469.

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 21, poz. 152, zmienione *Rozporządzeniem Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych i Ministrem Sprawiedliwości z dnia 20 marca 1925 r. w sprawie przedłużenia terminu dla wymiany ostemplowanych tytułów przedwojennego długu niezabezpieczonego austriackiego i węgierskiego na obligacje 5% pożyczki konwersyjnej* (Dz.U. Nr 29, poz. 207).

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 115, poz. 1028.

Prezydenta RP zostało wydanych kilka aktów wykonawczych. Pierwszym z nich było rozporządzenie z dnia 27 lutego 1925 r., w którym określono, że na podstawie postanowień powołanych wcześniej traktatów pokojowych „Państwo Polskie przejmuje odpowiedzialność za tytuły przedwojennego niezabezpieczonego długu państwowego austriackiego i węgierskiego, zarejestrowane i ostemplowane na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 10 maja 1921 r., względnie zarejestrowane zagranicą i wydane Państwu Polskiemu do ostemplowania zgodnie z postanowieniami umów i porozumień międzypaństwowych oraz powołanej ustawy” (§ 1). W rozporządzeniu tym wyszczególniono dalej tytuły dłużne, za które Polska przejęła odpowiedzialność. Warunki i kurs wymiany określono w § 2–§ 10 rozporządzenia. W kolejnym rozporządzeniu wykonawczym<sup>27</sup> do Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 grudnia 1924 r. określono zasady konwersji i przerachowania obligacji kolejowych, obligacji emitowanych przez terytorialne związki samorządowe, a także obligacji krajowych galicyjskich. W następnym rozporządzeniu wykonawczym<sup>28</sup> wskazano warunki wymiany wymienionych w tym rozporządzeniu obligacji pożyczek zaciągniętych przez byłą Kraj Galicję na obligacje 5% pożyczki konwersyjnej. Należy zauważyć, że podania o wymianę obligacji krajowych galicyjskich, zarejestrowane i ostemplowane za granicą, były wolne od wszelkich opłat (§ 4). Kolejne rozporządzenie<sup>29</sup> określało warunki wymiany obligacji kolejowych austro-węgierskich, stosownie do postanowień traktatów zawartych w Saint Germain i Trianon, na obligacje 5% konwersyjnej pożyczki kolejowej. Ostatnim rozporządzeniem wykonawczym wydanym do Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 grudnia 1924 r. było rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 18 grudnia 1936 r.

<sup>27</sup> *Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 lipca 1925 r. w porozumieniu z Ministrami: Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych oraz Kolei w sprawie zgłoszenia i rejestracji obligacji, ulegających przerachowaniu na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 grudnia 1924 r. o przerachowaniu zobowiązań Skarbu Państwa austriackiego i węgierskiego tudzież zobowiązań funduszu krajowego galicyjskiego, które ciążą na Skarbie Państwa Polskiego (Dz.U. R.P. №115, poz. 1028) oraz Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 grudnia o przerachowaniu zobowiązań związków samorządowych oraz obligacji, opartych na takich zobowiązaniach (Dz.U. R.P. №115, poz. 1026), opublikowane w Dz.U. Nr 75, poz. 532.*

<sup>28</sup> *Rozporządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrami: Spraw Zagranicznych i Sprawiedliwości z dnia 18 sierpnia 1926 r. w sprawie wymiany obligacji pożyczek zaciągniętych przez b. Kraj Galicję na obligacje 5% pożyczki konwersyjnej (Dz.U. Nr 89, poz. 508).*

<sup>29</sup> *Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 9 stycznia 1928 r. w porozumieniu z Ministrami: Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości oraz Komunikacji w sprawie wymiany obligacji kolei węgiersko-galicyjskiej i obligacji kolei północnej cesarza Ferdynanda na obligacje 5% konwersyjnej pożyczki kolejowej (Dz.U. Nr 9, poz. 65).*

wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości oraz Komunikacji w sprawie konwersji obligacji b. austriackiego długu kolejowego zabezpieczonego<sup>30</sup>. W rozporządzeniu tym uregulowano zasady przeliczenia stosowane przy konwersji obligacji kolejowych w nim wymienionych. W 1927 r. zadłużenie Polski z tytułu zobowiązań wynikających z traktatu pokojowego z Austro-Węgrami nie było wysokie<sup>31</sup>. Zobowiązania z tytułu wierzytelności przejętych po monarchii austro-węgierskiej i po Galicji były zatem w okresie międzywojennym sukcesywnie regulowane przez państwo polskie<sup>32</sup>.

#### 4. Wnioski końcowe

Analiza przedwojennych aktów prawnych dotyczących przejęcia oraz regulowania przez państwo polskie „odziedziczonych” zobowiązań austro-węgierskich pozwala stwierdzić, że mimo szeregu trudności nie unikało ono odpowiedzialności z tego tytułu. Unormowania te świadczą bowiem o tym, że sukcesywnie, w miarę ugruntowywania się skarbowości polskiej w tym okresie, realizowano powyższe zobowiązania, ciężące na Skarbie Państwa Polski. Jest to tym bardziej godne podkreślenia, że w okresie międzywojennym państwo polskie budowało dopiero system skarbowy, finansowy i walutowy, a ponadto zmagало się z wieloma niekorzystnymi zjawiskami gospodarczymi i finansowymi. Wystarczy chociażby wspomnieć o wysokiej inflacji, braku zrównoważenia budżetów państwa (zwłaszcza na początku lat dwudziestych XX w.), czy też znacznych zniszczeniach wojennych. Mimo tych skrajnie trudnych warunków społeczno-gospodarczych państwo wywiązywało się ze swoich zobowiązań, o czym świadczy szereg aktów prawnych przytoczonych w niniejszej publikacji. Wydaje się, że współcześnie państwo polskie mniej chętnie podejmuje takie działania. Przemawia za tym chociażby brak ustawy określającej zasady waloryzacji przedwojennych skarbowych papierów wartościowych. Jest to zapewne spowodowane niechęcią do wydatkowania na ten cel dodatkowych środków z budżetu państwa. W rezultacie zasady wykupu obligacji przedwojennych nie zostały określone w drodze normatywnej. Dodatkowo, osoby dochodzące tego rodzaju roszczeń

---

<sup>30</sup> Dz.U. Nr 93, poz. 650.

<sup>31</sup> Zadłużenie z tego tytułu wynosiło 188,6 tys. franków złotych. Dla porównania długi wewnętrzne Polski w tym okresie opiewały na kwotę 170,5 tys. franków złotych, zadłużenie zagraniczne wynosiło aż 2 051,5 tys. franków złotych. E. Taylor, *Skarbowość*, Poznań 1929, s. 31.

<sup>32</sup> Pożyczki państwowe w okresie międzywojennym omawia I. Weinfeld. Zob. I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, t. 1, Warszawa 1939, s. 9–11.

w procesach cywilnych spotykają się z odnoszonym przez Skarb Państwa zarzutem przedawnienia, przez co realizacja ich roszczeń staje się niemożliwa<sup>33</sup>. Nie wdając się w tym miejscu w szczegółowe rozważania, odnoszące się do tej złożonej problematyki, można jedynie zauważyć, że w ten sposób ulega osłabieniu wiarygodność Skarbu Państwa jako dłużnika.

Analiza piśmiennictwa skarbowego okresu przedwojennego, dotyczącego zagadnienia długu publicznego, pozwala stwierdzić, że w wielu kwestiach zachowało ono aktualność. Wydaje się, iż zwłaszcza takie kwestie jak przesłanki uzasadniające pozyskiwanie długu publicznego czy też skutki zaciągania długu publicznego nadal mogą stanowić inspirację do dalszych badań nad tą kategorią.

## **DIE HAFTUNG DES FISKUS FÜR DIE VERPFLICHTUNGEN VERBUNDEN MIT DER ÜBERNAHME DER STAATSSCHULDEN IN DEN 20- ER JAHREN IN POLEN – AUSGEWÄHLTE PROBLEMATIK**

### **Zusammenfassung**

In diesem Artikel wurden einige Fragen, verbunden mit der Haftung des Fiskus für die Verpflichtungen, die mit der Emission der staatlichen Wertpapiere gegenüber den Inhabern in Zusammenhang stehen, besprochen. Diese Problematik wurde am Beispiel

---

<sup>33</sup> E. Grączewska-Ivanova, *Rząd nie wykonał wyroku TK o przedwojennych obligacjach*, „Gazeta Prawna” z 22.08.2008 r. (wydanie elektroniczne); *Korzystanie z przedawnienia to nie nadużycie prawa*, „Gazeta Prawna” z 08.09.2008 r., s. 19 oraz *wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK-A 2007/4/39*. W uzasadnieniu tego orzeczenia TK wyraził pogląd, iż „Współcześnie zarówno ustawodawca, jak i organy wymiaru sprawiedliwości nie mogą abstrahować od realiów społecznych i politycznych okresu powojennego. W tych warunkach odwołanie się do instytucji przedawnienia roszczeń, zważywszy brak aktywności państwa po 1990 r. mającej na celu unormowanie zagadnienia, należy uznać za klasyczne nadużycie. Jest to szczególnie jaskrawe, jeśli będziemy pamiętać o tym, że zarzutem przedawnienia zaśłania się w tym wypadku państwo, które – mając na uwadze przyjętą ciągłość prawną – doprowadziło mocą aktów normatywnych wskazanych w skardze konstytucyjnej do stanu ekonomicznego wydrążenia prawa inkorporowanego w obligacjach z jego realnej wartości i utrwaliło ten stan. Pomijając fakt, że – jak już sygnalizowano – w istniejących w PRL realiach politycznych i prawnych nie znajduje uzasadnienia twierdzenie o możliwości dochodzenia tego rodzaju świadczeń, a już z pewnością roszczeń odszkodowawczych od państwa, nie można tracić z pola widzenia tego, że dochodzenie praw na podstawie przepisów pozbawiających ich realnej wartości oznaczałoby akceptację takiego rozwiązania”.

der rechtlichen Vorschriften dargestellt, die in Polen in den 20-er Jahren geltend waren. Der Schwerpunkt der Analyse wurde insbesondere auf die Haftung des Fiskus für die übernommenen Schulden Österreichs und Ungarn gelegt.

*Übersetzt von Magdalena Fedorowicz*



MAGDALENA FEDOROWICZ

*Uniwersytet Szczeciński*

**KOMPETENCJE RADY ZARZĄDZAJĄCEJ EBC  
W ZAKRESIE POLITYKI PIENIĘŻNEJ W STREFIE EURO**

**1. Uwagi ogólne**

Rada Zarządzająca Europejskiego Banku Centralnego (EBC) jest głównym organem decyzyjnym w odniesieniu do polityki pieniężnej państw należących do strefy euro. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie tych kompetencji Rady Zarządzającej EBC, które bezpośrednio kształtują politykę pieniężną w ramach Unii Europejskiej. Zabieg przedstawienia kompetencji EBC tylko z punktu widzenia tych przynależących do Rady Zarządzającej może się przyczynić do podjęcia próby udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres samodzielności Rady Zarządzającej w odniesieniu do kształtowania i prowadzenia polityki pieniężnej w Unii Europejskiej (UE). Możliwe działania Rady Zarządzającej zostały odtworzone na podstawie postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), postanowień Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Statut ESBC i EBC<sup>1</sup>) oraz postanowień Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego (Regulamin EBC)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Protokół w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego*, dołączony do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/30).

<sup>2</sup> Zob. decyzja Europejskiego Banku Centralnego z dnia 19 lutego 2004 r., przyjmująca Regulamin Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2004/2) (2004/257/WE) (Dz.U. UE L z dnia 18 marca 2004 r.). Zgodnie z art. 1 Regulaminu EBC, uzupełnia on Traktat ustanawiający Wspólnotę

Na wstępie opracowania warto przypomnieć, co mieści się w określeniu „polityka pieniężna w Unii Europejskiej” czy „polityka pieniężna państw strefy euro”. Istotą polityki pieniężnej UE jest istnienie i funkcjonowanie Europejskiego Systemu Banków Centralnych, na który to system składa się Europejski Bank Centralny oraz narodowe banki centralne państw członkowskich UE, zarówno tych, które przystąpiły do strefy wspólnej waluty euro (tzw. Eurosystem), jak i tych, które jeszcze do tej strefy nie przystąpiły. Wskazuje się, że organizacja w ramach ESBC nawiązuje do „rozwiązań federacyjnych charakterystycznych dla Federalnej Rezerwy Stanów Zjednoczonych oraz Deutsche Bundesbanku”<sup>3</sup>. Ponadto, podkreśla się, że „wyrazem zasady subsydiarności w relacjach pomiędzy EBC i narodowymi bankami centralnymi jest szeroko stosowana decentralizacja wykonawcza, której towarzyszy centralizacja najważniejszych decyzji na szczeblu EBC”<sup>4</sup>. Warto przypomnieć, że postanowienia prawa europejskiego odnoszące się do jednolitej polityki pieniężnej oraz zasad działalności ESBC w pełnym zakresie dotyczą jedynie tych państw, które przystąpiły do strefy wspólnej waluty euro.

Zgodnie z art. 105 TWE, polityka pieniężna w Unii Europejskiej obejmuje utrzymanie stabilnego poziomu cen w obrębie UE. Jak wiadomo, realizacja postanowień art. 105 TWE jest pełna tylko w odniesieniu do państw UE, które przystąpiły już do III etapu Unii Gospodarczej i Walutowej, czyli przyjęły wspólną walutę euro i znajdują się w tzw. Eurosystemie<sup>5</sup>. Podstawowymi ogniwami Eurosystemu są Europejski Bank Centralny oraz banki centralne państw wchodzących do strefy euro<sup>6</sup>. To właśnie wspomniane dwa ogniwa kształtują politykę pieniężną w tej strefie. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że najważniejsze decyzje z zakresu polityki pieniężnej podejmowane są przez EBC, a narodowym bankom centralnym powierzono ich realizację, przez co stały się one „swoistymi

---

Europejską oraz Statut Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

<sup>3</sup> Cyt. za: W. Baka, *Bankowość europejska*, Warszawa 2005, s. 60.

<sup>4</sup> Cyt. za: R. Wierzba, *Europejski Bank Centralny*, Warszawa 2003, s. 42.

<sup>5</sup> Na ten temat szerzej zob. W. Baka, *op.cit.*, s. 57 i n.

<sup>6</sup> Poza Eurosystemem pozostają państwa członkowskie UE, które nie przyjęły jeszcze wspólnej waluty euro, czyli nie przystąpiły do III etapu Unii Gospodarczej i Walutowej. Państwa te wchodzi jednak w skład Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i to od momentu przystąpienia ich do Unii Europejskiej.

ramionami wykonawczymi EBC”<sup>7</sup>. Warto również podkreślić, że zasadniczą formą działania europejskiej bankowości centralnej jest decentralizacja<sup>8</sup>.

Podstawowe zadania ESBC, zgodnie z art. 105 ust. 2 TWE, polegają na:

- „– definiowaniu i urzeczywistnianiu polityki pieniężnej Wspólnoty,
- przeprowadzaniu operacji walutowych, zgodnie z art. 111,
- utrzymywaniu i zarządzaniu oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich,
- popieraniu należytego funkcjonowania systemów płatniczych”.

Wymienione zadania są realizowane przez ESBC za pomocą instrumentów przewidzianych w prawie europejskim, a wykonywane również przez krajowe banki centralne.

## 2. Organizacja i zakres działania Rady Zarządzającej jako organu EBC

Jak już wskazano, podstawowym ogniwem Eurosystemu jest Europejski Bank Centralny, w którym zapadają decyzje dotyczące polityki pieniężnej w UE. Głównym organem decyzyjnym w ramach EBC jest Rada Zarządzająca, zwana także Radą Prezesów EBC. Zgodnie z art. 112 TWE, Rada Prezesów składa się z członków Zarządu EBC i prezesów krajowych banków centralnych państw strefy euro. Zarząd natomiast składa się z prezesa, wiceprezesa oraz 4 innych członków. Prezesi, wiceprezes i pozostali członkowie Zarządu EBC są mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich na szczeblu szefów państw lub rządów, na zalecenie Rady i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz z Radą Prezesów EBC, spośród osób o uznanym autorytecie i doświadczeniu zawodowym w dziedzinie pieniądza lub bankowości. Mandat Rady Zarządzającej trwa 8 lat i nie jest odnawialny.

Warto w tym miejscu odnotować, że w postanowieniach sekcji 4a Traktatu Lizbońskiego (TL, a dokładniej Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) dotyczącej Europejskiego Banku Centralnego znajduje się art. 245b, który niesie ze sobą sporą zmianę<sup>9</sup>. Mianowicie, art. 245b po wejściu w życie Traktatu

---

<sup>7</sup> R. Wierzbka, *op.cit.*, s. 41.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 42 i n.

<sup>9</sup> Jak wiadomo, Traktat Lizboński nie wszedł w życie, gdyż wymogiem była tu jego ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W obliczu braku akceptacji Traktatu jego wejście w życie stoi pod wielkim znakiem zapytania. Wskazuje się jednak także możliwe wyjścia awaryjne, wśród których dopuszcza się dalszą ratyfikację Traktatu. Na ten temat zob. bardzo interesującą opinię prawną J. Barcza i P. Swiebody, *Co dalej z Traktatem z Lizbony? Uwarunko-*

Lizbońskiego otrzymałby brzmienie obecnego art. 112 TWE. Oprócz drobnych, czysto legislacyjnych zmian w art. 245b można by wówczas odnaleźć i tę, która odnosiłaby się do nowej większości głosów przy wyborze prezesa EBC, wiceprezesa EBC oraz członków Zarządu EBC. Obecnie podmioty te, zgodnie z art. 112 ust. 2 lit. b TWE, „są mianowane za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich na szczelbu szefów państw i szefów rządów, na zalecenie Rady i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz z Radą Prezesów EBC”. Natomiast po wprowadzeniu zmiany wynikającej z TL wskazane podmioty byłyby **„mianowane przez Radę Europejską, stanowiącą większość kwalifikowaną”** (art. 245b TL)<sup>10</sup>. Wydaje się, że u podstaw zmian wprowadzanych przez TL leżało przekonanie, iż Unia Europejska poszerzona o nowe państwa członkowskie nie będzie mogła – także w dziedzinie polityki pieniężnej – efektywnie i skutecznie prowadzić polityki integracyjnej i realizować zadań nałożonych na mocy traktatów. Obecny wymóg jednomyślności przy mianowaniu jest jeszcze możliwy do spełnienia, natomiast w sytuacji przystąpienia kolejnych państw do strefy euro, mianowanie przy wymogu jednomyślności może być w znacznym stopniu utrudnione. Dlatego – jak można sądzić – prawodawca europejski zdecydował się na wprowadzenie mianowania wskazanych podmiotów przez Radę Europejską, która musiałaby w tym celu uzyskać większość kwalifikowaną.

Oprócz Rady Zarządzającej Europejski Bank Centralny współtworzą także Rada Ogólna EBC oraz Zarząd EBC. Należy jednak odnotować, że Rada Ogólna nie posiada praktycznie żadnych kompetencji decyzyjnych, a jej zadaniem jest działalność opiniotwórcza i doradcza. Z kolei Zarząd EBC jest w zasadzie organem wykonawczym Europejskiego Banku Centralnego i realizuje głównie decyzje podejmowane przez Radę Zarządzającą EBC.

Zgodnie z art. 2 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego, terminy posiedzeń Rady Zarządzającej są ustalane przez nią samą na wniosek prezesa EBC. Prezes EBC zwołuje posiedzenia, jeśli żądanie zwołania posiedzenia zostanie złożone przez co najmniej 3 członków Rady Zarządzającej lub za każdym razem, gdy uzna to za konieczne. Ciekawym rozwiązaniem Regulaminu EBC jest możliwość odbywania posiedzeń w formie telekonferencji. W zasadzie uczestnictwo w posiedzeniach Rady Zarządzającej zarezerwowane jest wyłącznie dla jej członków (art. 3 Regulaminu EBC). Warto jednak pamiętać o rozwiązaniu

---

*wania strategii dla Polski*, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Demos Europa, Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa, lipiec 2008, (maszynopis), s. 2 i n.

<sup>10</sup> Podkreślenie – M.F.

regulaminowym, zgodnie z którym w posiedzeniach Rady Zarządzającej biorą udział przewodniczący Rady UE oraz członek Komisji Europejskiej, a ponadto każdemu z prezesów narodowego banku centralnego towarzyszy w zwykłych przypadkach jedna osoba. W szczególnym sytuacjach, kiedy prezes banku krajowego nie może uczestniczyć w posiedzeniach, jest on władny do pisemnego wyznaczenia swojego zastępcy. W każdym czasie, gdy Rada Zarządzająca uzna to za stosowne, w jej posiedzeniach mogą również uczestniczyć zaproszone przez nią inne osoby (art. 3.5 Regulaminu EBC).

Kworum wymagane dla przeprowadzenia głosowań w Radzie Zarządzającej, zgodnie z Regulaminem EBC, wynosi 2/3 liczby jej członków, jednak w sytuacji braku kworum prezes EBC może zwołać posiedzenie nadzwyczajne, a wówczas decyzje mogą być skutecznie podejmowane bez względu na kworum. Zgodnie z regulaminem EBC, można wyróżnić głosowanie tajne oraz głosowanie przebiegające na podstawie procedury pisemnej. Jeśli chodzi o głosowanie tajne, to może je zarządzić Prezes EBC na żądanie co najmniej 3 członków Rady Zarządzającej. Głosowanie tajne przeprowadza się m.in. wtedy, kiedy decyzja miałaby dotyczyć osobiście członków Rady Zarządzającej. Z kolei istotą procedury pisemnej jest, po pierwsze, rozpatrzenie danej propozycji przez każdego z członków Rady Zarządzającej w ciągu nie mniej niż 5 dni roboczych, po drugie, własnoręczny podpis każdego z członków Rady Zarządzającej, po trzecie, zaprotokołowanie takiej decyzji w trakcie kolejnego posiedzenia Rady Zarządzającej oraz po czwarte, brak sprzeciwu co najmniej 3 członków Rady Zarządzającej wobec zainicjowania procedury pisemnej (art. 4.7 Regulaminu EBC). Warto jednak wskazać, że w niektórych przypadkach głosy członków Rady Zarządzającej ważne są zgodnie z udziałami krajowych banków centralnych w subskrybowanym kapitale EBC (art. 10.3 Statutu ESBC i EBC).

Zgodnie z art. 5 Regulaminu EBC, Rada Zarządzająca przyjmuje porządek każdego swojego posiedzenia. Posiedzenia Rady Zarządzającej przygotowywane są przez Zarząd EBC i przekazywane wraz z niezbędnymi dokumentami Radzie Zarządzającej oraz innym upoważnionym uczestnikom posiedzenia co najmniej na 8 dni przed jego terminem, z wyjątkiem nadzwyczajnych przypadków. Zawsze jednak Rada Zarządzająca władna jest modyfikować porządek posiedzenia na wniosek albo prezesa EBC, albo członka Rady Zarządzającej. Posiedzenia Rady Zarządzającej kończy protokół, który jest przekazywany członkom Rady Zarządzającej do zatwierdzenia w trakcie kolejnego posiedzenia.

Jak już wspomniano, Rada Zarządzająca EBC jest głównym organem decyzyjnym w ramach Europejskiego Banku Centralnego. Jej szczególną, decyzyjną rangę podkreśla możliwość wydawania aktów prawnych. Zgodnie z art. 110 TWE, doprecyzowanym w Regulaminie EBC (art. 17), to Rada Zarządzająca w imieniu EBC uchwała następujące akty prawne: rozporządzenia, wytyczne, a także decyzje i zalecenia, choć te ostatnie instrumenty prawne mogą być również przyjmowane przez Zarząd EBC. Rozporządzenia EBC oraz wytyczne EBC przyjmowane są przez Radę Zarządzającą i podpisywane w jej imieniu przez prezesa EBC. Jeśli chodzi o rozporządzenia, to podlegają one ogłoszeniu we wszystkich językach urzędowych UE i mają ogólne zastosowanie, a ogłaszane są w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wytyczne EBC są instrumentami prawnymi EBC. Krajowe banki centralne zawiadamiane są o ich przyjęciu za pomocą telefaksu, poczty elektronicznej, telexu bądź też w formie listowej, zarazem każda z wytycznych EBC podlegająca urzędowej publikacji jest tłumaczona na urzędowe języki UE. Można stąd wysunąć wniosek, że nie każda z wytycznych EBC podlega urzędowej publikacji we wszystkich językach UE (art. 17.2 Regulaminu EBC).

Decyzje i zalecenia EBC przyjmowane są przez Radę Zarządzającą EBC lub Zarząd EBC w zakresie ich odpowiednich kompetencji oraz podpisywane przez prezesa EBC. Z kolei opinie, które także wydaje EBC, mogą być przyjmowane również, co do zasady, przez Radę Zarządzającą EBC. Tylko w wyjątkowych przypadkach opinie EBC mogą być przyjmowane przez Zarząd EBC, zawsze jednak zgodnie z uwagami przedstawionymi przez Radę Zarządzającą i po uwzględnieniu udziału Rady Ogólnej. Opinie EBC są też podpisywane przez prezesa EBC. Kolejnym instrumentem prawnym przyjmowanym przez Radę Zarządzającą są instrukcje EBC (art. 17.6 Regulaminu EBC). Instrukcje podawane są do wiadomości w jednym z języków urzędowych UE, po podpisaniu w imieniu Zarządu przez prezesa EBC lub 2 członków Zarządu. Podobnie też jak w przypadku wytycznych, krajowe banki centralne zawiadamiane są o instrukcjach za pomocą telefaksu, poczty elektronicznej, telexu lub w formie listowej. Każda z instrukcji, która ma podlegać urzędowej publikacji, będzie tłumaczona na języki urzędowe UE.

Istotnym zagadnieniem dotyczącym pozycji Rady Zarządzającej wśród pozostałych organów EBC jest kwestia stosunków pomiędzy Radą Zarządzającą a Radą Ogólną. Z zagadnieniem tym wiąże się bezpośrednio art. 12 Regulaminu EBC. W postanowieniach tego artykułu wskazano m.in., że Rada Ogólna ma

możliwość (a zatem nie jest obowiązana – uwaga M.F.) przedstawiania uwag przed przyjęciem przez Radę Zarządzającą określonych w tym artykule aktów i sprawozdań. Ponadto, zgodnie z przywoływanym postanowieniem, Rada Ogólna może być wezwana przez Radę Zarządzającą do przedstawienia uwag w zakresie wynikającym z art. 12 ust. 1 Regulaminu EBC. Analiza tych postanowień pokazuje, że Rada Ogólna nie ma równorzędnej z Radą Zarządzającą pozycji prawnej i faktycznej. Działania Rady Ogólnej EBC można określić jako pomocnicze i opiniodawcze w stosunku do działań podejmowanych przez Radę Zarządzającą EBC. Warto też zauważyć, że w Regulaminie EBC brakuje bezpośrednich postanowień dotyczących stosunków między Radą Zarządzającą a Zarządem EBC. Relacje i powiązania między tymi dwoma organami EBC można odtworzyć z poszczególnych postanowień Regulaminu EBC oraz Statutu ESBC i EBC. Wskazują one również na wykonawczy charakter zadań i funkcji spełnianej przez Zarząd EBC.

Z przedstawionych postanowień Regulaminu EBC wynika, że to Rada Zarządzająca jest głównym organem decyzyjnym w ramach EBC i to ona przyjmuje akty prawne istotne przede wszystkim z punktu widzenia krajowej bankowości centralnej.

### 3. Kompetencje Rady Zarządzającej EBC

Kompetencje Rady Zarządzającej EBC w odniesieniu do polityki pieniężnej w strefie euro można rekonstruować, po pierwsze, na podstawie postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), po drugie, postanowień Statutu ESBC i EBC oraz po trzecie – z punktu widzenia ich realizacji – na podstawie postanowień Regulaminu EBC. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że dla realizacji powierzonych mu zadań EBC został wyposażony w uprawnienia regulacyjne, które dzielą się na dwa obszary tworzenia prawa: na prawo tworzone na szczeblu Unii Europejskiej oraz „wewnętrzne” prawo obowiązujące w Eurosystemie<sup>11</sup>. Stąd wskazywać można na kompetencje Rady Zarządzającej EBC do stanowienia prawa na szczeblu UE oraz na kompetencje do stanowienia prawa przez Radę Zarządzającą wynikające z przepisów regulujących sposób organizacji i działania EBC.

---

<sup>11</sup> R. Wierzbą, *op.cit.*, s. 55.

W teorii prawa pojęcie kompetencji jest rozumiane jako upoważnienie do dokonania czynności konwencjonalnej określonego rodzaju<sup>12</sup>. Rada Zarządzająca EBC, czyniąc użytek ze swoich kompetencji, jest przede wszystkim upoważniona do wydawania aktów prawnych, za pomocą których realizuje cele i zadania polityki pieniężnej określone w art. 105 TWE. Wskazane kompetencje Rady Zarządzającej związane z uchwalaniem aktów prawa nazywane są kompetencjami regulacyjnymi<sup>13</sup>. R. Wierzba, konkretyzując, w jakich materiałach Rada Zarządzająca władna jest czynić użytek ze swej kompetencji normodawczej, wskazuje na decyzje dotyczące, po pierwsze, ustalania podstawowych stóp procentowych w UE, po drugie, wielkości rezerw obowiązkowych w UE, po trzecie, sankcji za niewywiązywanie się z obowiązku utrzymywania rezerw obowiązkowych przez państwa strefy euro<sup>14</sup>. Wskazane kompetencje normodawcze należą do sfery zewnętrznej działalności prawodawczej podejmowanej przez Radę Zarządzającą, czyli prawa tworzonego na szczeblu UE i adresowanego do państw strefy euro. Jak już wskazano, głównym zadaniem ESBC jest utrzymanie stabilnego poziomu cen na obszarze Unii Europejskiej. Jest to cel charakteryzujący politykę pieniężną w Unii. Warto jednak podkreślić, że w Traktacie z Maastricht nie określono, co się mieści w pojęciu „stabilny poziom cen”. Uczyniła to dopiero Rada Zarządzająca, wskazując, że stabilny poziom cen występuje wówczas, gdy stopa inflacji nie jest większa niż 2% rocznie<sup>15</sup>. Trzeba zarazem zauważyć, że nie można wykluczyć, iż konkretyzacja tego pojęcia przez Radę Zarządzającą może się zmieniać w konkretnych warunkach<sup>16</sup>.

Instrumentem służącym realizacji tego celu jest przede wszystkim, emisja wspólnej waluty euro. Zgodnie z art. 106 TWE, to Rada Zarządzająca w imie-

---

<sup>12</sup> Zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 30.

<sup>13</sup> Zob. R. Wierzba, *op.cit.*, s. 55 i n.

<sup>14</sup> Zob. np.: Rozporządzenie Rady (WE) nr 2532/98 z dnia 23 listopada 1998 r. *dotyczące uprawnień Europejskiego Banku Centralnego do nakładania sankcji* (Dz.U. UE L z dnia 27 listopada 1998 r.) (Dz.U. UE L 98.318.4, Dz.U. UE-sp.01-3-19); Rozporządzenie Europejskiego Banku Centralnego (WE) nr 2157/1999 z dnia 23 września 1999 r. w *sprawie uprawnień Europejskiego Banku Centralnego do nakładania sankcji* (EBC/1999/4) (Dz.U. UE L z dnia 12 października 1999 r.) (Dz.U. UE L 99.264.21) (Dz.U. UE-sp.01-3-139); Rozporządzenie Rady (WE) nr 2531/98 z dnia 23 listopada 1998 r. *dotyczące stosowania stóp rezerw obowiązkowych przez Europejski Bank Centralny* (Dz.U. UE L z dnia 27 listopada 1998 r.) (Dz.U. UE L 98.318.1) (Dz.U. UE-sp.01-3-16).

<sup>15</sup> W. Baka, *op.cit.*, s. 84.

<sup>16</sup> Ch. Wypłoz, *Pierwszy rok strefy euro – doświadczenia i perspektywy*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Zeszyty Bre Bank – Case, Warszawa 2000, s. 9 i n., opracowanie dostępne w wersji elektronicznej na stornach internetowych [www.case.com.pl](http://www.case.com.pl).

niu EBC prowadzi politykę emisyjną, upoważniając krajowe banki centralne do emisji banknotów i monet euro<sup>17</sup>. Precyzując postanowienia art. 106 TWE należy wskazać, że Europejski Bank Centralny ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji banknotów we Wspólnocie. Banknoty mogą jednak emitować zarówno EBC, jak i krajowe banki centralne. Z kolei monety są emitowane przez krajowe banki centralne na podstawie zgody EBC dotyczącej wielkości tej emisji. Warto zauważyć, że w Traktacie Lizbońskim proponowano, by do art. 106 TWE wprowadzić zmiany<sup>18</sup>. Miały one jednak w omawianym zakresie charakter jedynie porządkujący, gdyż w ust. 1 i w ust. 2 art. 106 TWE proponowano dodać sformułowanie odnoszące się do tego, że wyłącznie EBC prowadzi politykę emisyjną banknotów euro i monet euro. Obecnie – jak wiadomo – wyraz „euro” nie występuje w treści omawianego artykułu.

Analizując kompetencje Rady Zarządzającej EBC warto zwrócić także uwagę na art. 12 Statutu ESBC i EBC. Wskazuje się w nim, że „Rada Prezesów [Rada Zarządzająca – M.F.] uchwała wytyczne i podejmuje decyzje niezbędne do zapewnienia wykonania zadań powierzonych ESBC na podstawie niniejszego Traktatu i niniejszego Statutu. Rada Prezesów ustala politykę pieniężną Wspólnoty, włącznie z odpowiednimi decyzjami w sprawach pośrednich celów pieniężnych, podstawowych stóp procentowych i wielkości rezerw w ESBC oraz określa wytyczne do ich realizacji...” Również z postanowień przedstawionego artykułu wynika, że to Rada Zarządzająca jest jedynym decyzyjnym organem EBC, monopolizującym wszystkie decyzje dotyczące kształtowania polityki pieniężnej i cieszącym się w związku z tym samodzielnością w prowadzeniu tej polityki w Unii Europejskiej.

Do kompetencji Rady Zarządzającej, zgodnie z art. 19 Statutu ESBC i EBC, należy żądanie od instytucji kredytowych w państwach członkowskich utrzymywania obowiązkowych rezerw na rachunkach EBC i krajowych banków centralnych. Istotne jest też, że zgodnie z przedstawianym postanowieniem, zasady dotyczące obliczania i określania wymaganych rezerw obowiązkowych mogą być ustalane i w praktyce są ustalane przez Radę Zarządzającą. Rozporządzenie w tej sprawie, zgodnie z przepisami TWE, uchwała Rada Unii Europejskiej kwalifikowaną większością głosów, na wniosek Rady Zarządzającej EBC, po konsultacji

---

<sup>17</sup> Na temat m.in. funkcji emisyjnej EBC zob. M. Fedorowicz, K. Nizioł, *Prawo finansowe Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 173 i n.

<sup>18</sup> Traktat Lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie (Dz.Urz. UE z dnia 17 grudnia 2007 r. C 306) /2007/C 306/01, dostępny na stronach internetowych, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

z Parlamentem Europejskim oraz Komisją Europejską. W literaturze zagadnienia zauważono, że może to powodować pewne ograniczenie samodzielności EBC<sup>19</sup>.

To również Rada Zarządzająca określa sankcje w razie nieprzestrzegania wymogu utrzymywania rezerw obowiązkowych. Zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 2531/1998 z dnia 23 listopada 1998 r., dotyczącym stosowania stóp rezerw obowiązkowych przez Europejski Bank Centralny, jeśli instytucja kredytowa nie utrzymuje w całości lub w części rezerw obowiązkowych, to EBC – a więc jego organ decyzyjny – Rada Zarządzająca może nałożyć sankcje. Ponadto, zgodnie z art. 6 tego rozporządzenia, do EBC (Rady Zarządzającej) należy też zbieranie od instytucji kredytowych informacji niezbędnych do stosowania rezerw obowiązkowych, a także weryfikacja dokładności i jakości informacji, które są dostarczane przez instytucje w celu wykazania zgodności z wymogami odnośnie do rezerw obowiązkowych (art. 6 ust. 2 rozporządzenia).

EBC (Rada Zarządzająca) ma kompetencje związane z prawem do przeprowadzania operacji otwartego rynku<sup>20</sup>. Do operacji otwartego rynku należą: operacje z odkupem, bezpośredni zakup lub sprzedaż papierów wartościowych, emisja papierów dłużnych, swapy dewizowe, depozyty terminowe. Jest to jeden z istotniejszych instrumentów polityki pieniężnej ESBC. Oprócz instrumentów związanych z operacjami otwartego rynku EBC (Rada Zarządzająca) wykorzystuje tzw. stałe ułatwienia, których zadaniem jest zapewnienie płynności na rynku pieniężnym w krótkim czasie<sup>21</sup>.

EBC (Rada Zarządzająca EBC) prowadzi też interwencje na rynkach walutowych. Trzeba jednak wskazać, że w przypadku polityki walutowej UE, EBC (Rada Zarządzająca) obowiązana jest dzielić się swoimi kompetencjami z Radą Ministrów Unii Europejskiej, stąd inaczej niż w odniesieniu do polityki pieniężnej, polityka walutowa nie należy do wyłącznej domeny EBC<sup>22</sup>. Ponadto kompetencje te Rada Zarządzająca realizuje wspólnie z bankami centralnymi państw członkowskich, niemniej decyzje w tej dziedzinie podejmowane są w Radzie Zarządzającej (przy uwzględnieniu kompetencji Rady Ministrów UE).

19 Zob. szerzej na ten temat: L. Oręziak, *Euro. Nowy pieniądz*, Warszawa 2003, s. 72.

20 Zgodnie z zasadą decentralizacji, EBC przeprowadza operację otwartego rynku we współpracy z państwami członkowskimi strefy euro. Na temat operacji otwartego rynku zob. raporty realizacji polityki pieniężnej w strefie euro, luty 2005 r. oraz wrzesień 2006 r., dostępne na stronach internetowych Narodowego Banku Polskiego, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl).

21 Zob. szerzej: R. Wierzbą, *op.cit.*, s. 93 i n.

22 Zob. *ibidem*, s. 104.

Rada Zarządzająca EBC pełni również doradcze określone w Statucie ESBC i EBC (art. 12.4). Ponadto podejmuje ona decyzje związane z reprezentowaniem ESBC na arenie międzynarodowej (art. 6 Statutu ESBC i EBC w zw. z art. 12.5 Statutu ESBC i EBC). Zgodnie z art. 26.4 Statutu ESBC i EBC, Rada Zarządzająca EBC przyjmuje też zasady konieczne do normalizacji procedur rachunkowych i sprawozdawczych dotyczących operacji krajowych banków centralnych. Podstawowym wyznacznikiem pozycji prawnej Rady Zarządzającej EBC w strukturze wewnętrznej EBC jest art. 12.3 Statutu ESBC i EBC. Wskazuje się w nim, że to Rada Zarządzająca EBC przyjmuje regulamin EBC i dokonuje w nim zmian.

Nałożenie na Radę Zarządzającą EBC tak istotnych kompetencji w dziedzinie polityki pieniężnej UE rodzi pytanie odnośnie do jej odpowiedzialności za podejmowane działania czy zaniechania. Istotnym w tym zakresie postanowieniem jest art. 35 Statutu ESBC i EBC, w którym określa się, że Trybunał Sprawiedliwości może kontrolować działania i zaniechania EBC, a więc zwłaszcza Rady Zarządzającej EBC. Zgodnie ze wskazanym artykułem, Trybunał Sprawiedliwości może także interpretować działania i zaniechania EBC. Ponadto, zgodnie z art. 237 lit. d TWE, Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w sprawie wykonywania przez krajowe banki centralne zobowiązań wynikających z TWE oraz Statutu ESBC i EBC. W takim przypadku Rada Zarządzająca EBC dysponuje w stosunku do krajowych banków centralnych uprawnieniami przyznanymi Komisji Europejskiej wobec państw członkowskich w art. 226 TWE<sup>23</sup>. Trzeba też pamiętać, że Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w sprawach skarg wniesionych przez EBC do zapewnienia ochrony ich prerogatyw (art. 230 TWE). Wskazane postanowienie w sposób szczególny może wspomagać Radę Zarządzającą EBC w jej samodzielności do określonych ramami prawnymi traktatu kształtowania i prowadzenia polityki pieniężnej w UE. Z drugiej strony Trybunał Sprawiedliwości dba również o to, by akty prawne uchwalane przez Europejski Bank Centralny, inne niż zalecenia i opinie, zmierzające do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich, były uchwalane zgodnie z prawem. W art. 230 TWE przewiduje się dla Trybunału Sprawiedliwości kompetencję do kontroli legalności takich aktów prawnych EBC. Trybunał Sprawiedliwości jest także właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 226 TWE, „jeśli Komisja uzna, że Państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy niniejszego Traktatu, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie ustosunkuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości”.

w przedmiocie ważności i wykładni aktów prawnych przyjętych przez EBC (art. 234 TWE).

#### 4. Uwagi końcowe

Po dokonanej analizie przepisów związanych z kompetencjami Rady Zarządzającej w dziedzinie polityki pieniężnej można sformułować twierdzenie, że w istocie Rada Zarządzająca EBC podejmuje wszystkie decyzje niezastrzeżone wyraźnie dla innych organów EBC. Nie jest zatem nawet swoistym *primus inter pares* wśród organów EBC, a wyodrębnia się w wyraźny sposób swymi kompetencjami spośród pozostałych organów EBC. Wszelkie bowiem decyzje dotyczące polityki pieniężnej w strefie euro są podejmowane przez Radę Zarządzającą. Zadania pozostałych organów EBC można zakwalifikować jako wykonujące decyzje Rady Zarządzającej (Zarząd EBC) albo pomocnicze (Rada Ogólna EBC). Można wręcz wskazać, że we wszystkich tych sprawach, które odnoszą się do polityki pieniężnej w UE, na rzecz Rady Zarządzającej przewidziano domniemanie kompetencji. Wniosek taki wpływa z analizy choćby art. 12 Statutu ESBC i EBC. Postanowienia tego artykułu można interpretować również w ten sposób, że wszędzie tam, gdzie istnieje potrzeba podjęcia decyzji związanych z realizacją zadań powierzonych ESBC w zakresie polityki pieniężnej UE, to na Radzie Zarządzającej ciąży obowiązek podjęcia działania.

Przyznanie przez przepisy europejskie tak znacznego zakresu kompetencji Radzie Zarządzającej EBC należy uznać za uzasadnione i świadczące o jej dużej samodzielności w dziedzinie kształtowania polityki pieniężnej UE. Realizacja polityki pieniężnej EBC odbywa się przecież w sposób zdecentralizowany. Dlatego tak istotne jest, by w ramach EBC istniał organ o mocnych kompetencjach decyzyjnych, zdolny szybko i sprawnie reagować na zmieniającą się sytuację na rynku pieniężnym w Unii Europejskiej. Ważne też, by organ ten cieszył się samodzielnością w kształtowaniu i prowadzeniu tej polityki. Uważać można, że regulacje prawa europejskiego dotyczące pozycji prawnej Rady Zarządzającej EBC, jej relacji z innymi organami EBC i kompetencji w zakresie polityki pieniężnej w UE spełniają założenia o jej samodzielności.

---

**DIE KOMPETENZEN DES EZB-RATES  
IM BEREICH DER GELDPOLITIK DER EUROZONE**

**Zusammenfassung**

Dieser Artikel handelt von Kompetenzen des Verwaltungsrates der Europäischen Zentralbank (EZB) als des Hauptorganes mit den entscheidungsreichen Kompetenzen innerhalb der EZB. Die in diesem Artikel durchgeführten Analysen beruhen auf der Auslegung der europäischen Vorschriften: enthalten im Europäischen Gemeinschaftsvertrag, in der Satzung der ESZB und der EZB, als auch in den Ordnungsvorschriften der EZB. Dank der in diesem Artikel besprochenen Problematik, konnte man feststellen, wie entscheidend für die Vereinheitlichung der Geldpolitik innerhalb der EU, die Kompetenzen des Verwaltungsrates der EZB sind.

*Übersetzt von Magdalena Fedorowicz*



RAFAŁ BUCHOLSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa  
w Gorzowie Wielkopolskim

**EUROPEJSKIE ZGRUPOWANIE  
INTERESÓW GOSPODARCZYCH (EZIG)  
– PONADNARODOWA FORMA PRAWNA  
PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ**

## **1. Geneza i funkcje EZIG**

Instytucja europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych została wprowadzona do systemu prawnego Wspólnot Europejskich rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 roku w sprawie *Europejskiego Ugrupowania Interesów Gospodarczych (EUIG)*<sup>1</sup>. Prace nad projektem regulacji

<sup>1</sup> Dziennik Urzędowy UE z dnia 31 lipca 1985 r., nr L 199/1, dalej rozporządzenie Rady.

W literaturze przedmiotu używane są określenia „europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych” oraz „europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych”. W związku z tym pojawiają się także skróty EZIG i EUIG. Problem ten, niezwykle istotny z punktu widzenia prawa firmowego i procedur rejestracji zgrupowania, wynika z rozbieżności pomiędzy tłumaczeniem rozporządzenia Rady a terminem, jakiego używa ustawodawca w ustawie z dnia 4 marca 2005 r. o *europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej* (Dz.U. Nr 62, poz. 551 ze zm., dalej u.e.z.i.g.). Dualizm w nazewnictwie tej instytucji przyczynia się m.in. do obniżenia rozpoznawalności nowej instytucji umożliwiającej ponadnarodową działalność gospodarczą na obszarze Unii Europejskiej. O problematyce stosowania terminów „europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych” i „europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych” szerzej: R. Lewandowski, *Powstanie europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych (EUIG)*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2006, nr 1, s. 47–48. Zdaniem autora dla polskich sądów rejestrowych wiążącą będzie nazwa „europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych” i skrót EUIG, ponieważ zostały one użyte w oficjalnym tłumaczeniu rozporządzenia Rady, czyli podstawowym akcie normatywnym regulującym w krajowym porządku prawnym zagadnienia dotyczące tej instytucji, a ustawa

EZIG rozpoczęto już w 1970 roku, jednak ze względu na pionierski charakter regulacji trwały one długo. W trakcie prac nad rozporządzeniem toczył się spór pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami wprowadzenia takiej instytucji. Nie było również konsensusu co do szczegółów regulacji. W efekcie tego projekt regulacji został przedstawiony przez Komisję po konsultacjach z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym Parlamentu Europejskiego dopiero w dniu 22 kwietnia 1978 roku. Zgodnie z art. 43 rozporządzenia Rady, pierwsze EZIG mogło zostać utworzone 1 lipca 1989 roku<sup>2</sup>. Umożliwienie utworzenia ponadnarodowego podmiotu w celu wspomżenia prowadzenia transgranicznej działalności gospodarczej oraz ujednoczenia takich struktur na obszarze Unii Europejskiej było zmaterializowaniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej wynikającej ze swobód przepływu osób, usług i kapitału wyrażonych w art. 43 i nast. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>3</sup>.

Wzorem dla EZIG była istniejąca w prawie francuskim instytucja zrępowania interesów gospodarczych (*groupement d'intérêt économique* – GIE). GIE została skonstruowana jako zinstytucjonalizowana forma współpracy pomiędzy podmiotami, które zachowywały swoją autonomię prawną i organizacyjną. Podstawowym celem GIE jest ułatwianie i rozwijanie działalności gospodarczej jego uczestników, a nie osiąganie własnych zysków. Dla funkcjonowania GIE nie jest wymagany kapitał, w związku z czym nie istnieje obowiązek wnoszenia wkła-

---

*o europejskim zrępowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej* jest jedynie jej aktem wykonawczym stosowanym tylko wtedy, kiedy rozporządzenie zawiera lukę. Zgadając się z autorem co do podstawowych tez wywodu należy zauważyć, że określenie „europejskie zrępowanie interesów gospodarczych” akcentuje cel utworzenia tej instytucji, natomiast nazwa „europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych” podkreśla odrębność formy prawnej tej instytucji. W związku z tym, że dla prawodawcy unijnego istotniejsze było podkreślenie celu prowadzenia działalności przez tę instytucję niż określenie samej formy instytucji, wydaje się, że stosowanie nazwy „europejskie zrępowanie interesów gospodarczych” oraz skrótu EZIG będzie lepiej oddawało intencje prawodawcy unijnego. Należy jednak postulować ujednoczenie nazewnictwa w oficjalnym tłumaczeniu rozporządzenia Rady oraz w ustawie *o europejskim zrępowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej* (vide: A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2005, s. 492). Na potrzeby tego opracowania autor będzie używał określenia „europejskie zrępowanie interesów gospodarczych” oraz skrótu EZIG. Jednak w przypadkach, gdy w tytułach aktów normatywnych lub w literaturze przedmiotu stosowane było określenie „europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych” lub skrót EUIG, zostanie zachowana pisownia oryginalna.

<sup>2</sup> R. Adamus, *Europejskie Zrępowanie Interesów Gospodarczych. Komentarz*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 20.

<sup>3</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej TWE) została opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE z 29 grudnia 2006 roku, nr C 321.

dów. Członkowie GIE odpowiadają za jego długi w sposób nieograniczony i solidarny<sup>4</sup>.

Główną przyczyną wprowadzenia instytucji europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych do prawa wspólnotowego była potrzeba stworzenia platformy dla długoterminowej międzynarodowej współpracy gospodarczej przy jednoczesnym zachowaniu prawnej i ekonomicznej autonomii partnerów. Wprowadzenie do prawa Wspólnot takiej instytucji miało także pozytywnie wpłynąć na harmonijny rozwój działalności gospodarczej i równomierny wzrost w całej Wspólnocie, poprzez ustanowienie i właściwe funkcjonowanie wspólnego rynku stwarzającego warunki zbliżone do warunków istniejących na rynkach krajowych. Urzeczywistnieniu jednolitego rynku i wzmocnieniu jego jedności miało właśnie służyć stworzenie odpowiednich ram prawnych w postaci EZIG, które ułatwią osobom fizycznym, spółkom i innym podmiotom dostosowanie ich działalności do warunków gospodarczych Wspólnoty. EZIG jest instytucją o wymiarze ponadnarodowym, która ma umożliwiać zainteresowanym podmiotom skuteczne działanie transgraniczne. Celem jego powołania była także pomoc w pokonywaniu barier prawnych, fiskalnych i psychologicznych, które powstają przy współpracy międzynarodowej<sup>5</sup>.

Subsydiarny (pomocniczy) charakter EZIG, polegający na wspieraniu działalności jego członków i zakazie konstruowania EZIG jako struktury hierarchicznie wyższej w stosunku do nich, nie oznacza jednak, że EZIG nie jest uprawnione do wypracowywania zysków. Niemniej ich uzyskiwanie nie może być celem podstawowym (autonomicznym) zgrupowania, co zostało wyrażone w sformułowaniu art. 3 ust. 1 *in fine* rozporządzenia Rady stanowiącym, że „celem ugrupowania nie jest osiągnięcie zysków dla siebie”<sup>6</sup>. Ponadto, zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia Rady, *ex lege* zyski powstałe w wyniku działalności zgrupowania uznaje się za zyski członków, które są rozdzielane między nich w częściach okre-

---

<sup>4</sup> R. Adamus, *op.cit.*, s. 20; C. de Cussy, *Francuskie prawo spółek*, w: L.J. Smith, C. de Cussy, Ch. Taylor, T. Włudyka, *Prawo spółek w Republice Federalnej Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji i Włoszech*, Kraków 2000, s. 164–166. Szerokiego omówienia francuskiego narodowego zgrupowania interesów gospodarczych dokonała I. Hykawy: *Europejskie Ugrupowanie Interesów Gospodarczych – nowa formuła współpracy gospodarczej w prawie wspólnotowym*, w: *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Prawo gospodarcze*, red. M. Safjan i I. Hykawy, Warszawa 2002, s. 272–284.

<sup>5</sup> I. Hykawy, *op.cit.*, s. 269.

<sup>6</sup> R. Stefanicki, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 18, s. 887–888; R. Adamus, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych*, „Prawo Spółek” 2002, nr 11, s. 33.

ślonych w umowie o utworzeniu zgrupowania lub, w razie braku jakiegokolwiek takiego przepisu, w częściach równych. Rozporządzenie Rady określa także specyfikę zgrupowania poprzez wprowadzenie w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady zamkniętego katalogu ograniczeń działalności EZIG zakazującego:

- wykonywania, bezpośrednio lub pośrednio, uprawnień w zakresie zarządzania lub nadzoru w stosunku do działalności swoich członków lub działalności innego przedsiębiorstwa, w szczególności w zakresie personelu, finansów i inwestycji;
- posiadania, bezpośrednio lub pośrednio na jakiegokolwiek podstawie, jakiegokolwiek rodzaju udziałów lub akcji w przedsiębiorstwie członkowskim; posiadanie udziałów lub akcji w innym przedsiębiorstwie jest możliwe jedynie w zakresie, w jakim jest to niezbędne do osiągnięcia celów zgrupowania i jeżeli odbywa się na rzecz ich członków;
- zatrudniania więcej niż 500 osób;
- bycia wykorzystywanym przez spółkę do udzielenia pożyczki dyrektorowi spółki lub innej związanej z nim osobie, gdy udzielanie takich pożyczek jest ograniczone lub kontrolowane na podstawie ustawodawstwa Państw Członkowskich odnoszących się do spółek. Zakazane jest wykorzystywanie zgrupowania do przekazywania jakiegokolwiek mienia między spółką a dyrektorem lub osobą z nim związaną, chyba że w zakresie dozwolonym przez ustawodawstwa Państw Członkowskich regulujące spółki. Dla potrzeb niniejszego przepisu, udzielenie pożyczki definiuje się jako zawieranie jakichkolwiek transakcji lub uzgodnień o podobnych skutkach, a mienie obejmuje ruchomości oraz nieruchomości;
- bycia członkiem innego europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych.

Z kolei komunikat Komisji z 9 września 1997 roku *o udziale Europejskich Ugrupowań Interesów Gospodarczych w kontraktach publicznych i programach finansowanych ze środków publicznych*<sup>7</sup> wymienia w pkt II jako cechy charakterystyczne EZIG:

- wspólnotowy charakter instytucji;
- zdolność prawną zgrupowania i jednoczesną autonomię jego członków;
- pomocniczy charakter działalności zgrupowania w stosunku do działalności jego członków;

---

<sup>7</sup> Dziennik Urzędowy UE z dnia 20 września 1997 r., nr C 285, dalej komunikat Komisji.

- stabilną a zarazem elastyczną strukturę wewnętrzną;
- nieograniczoną, wspólną i solidarną odpowiedzialność członków zgrupowania za jego zobowiązania.

Ponieważ w polskim prawodawstwie, do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 4 marca 2005 roku o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej będącej ustawą wykonawczą do rozporządzenia Rady, nie istniała instytucja o charakterze zbliżonym do EZIG, podejmowane w literaturze przedmiotu próby jej sklasyfikowania w systematyce podmiotów prawa prywatnego wykazywały pewne rozbieżności. W literaturze przedmiotu wskazywano, że ze względu na swój cel EZIG zbliża się do umowy kooperacji. Z drugiej strony podnoszono, że istnieje wiele cech zgrupowania, które pozwalają kwalifikować je jako spółkę osobową<sup>8</sup> posiadającą pewne elementy spółki kapitałowej<sup>9</sup>. Część przedstawicieli doktryny lokuje je pomiędzy spółką jawną a konsorcjum<sup>10</sup>. Z kolei Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego uznała, że konstrukcja EZIG jest zbliżona do konstrukcji spółki jawnej, co uzasadnia jednakowe traktowanie obu instytucji<sup>11</sup>. Polski ustawodawca przyjął w art. 7 u.e.z.i.g., stosując odesłanie o charakterze ogólnym, że w zakresie nieuregulowanym przepisami rozporządzenia Rady oraz ustawy o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej do zgrupowania stosuje się odpowiednio przepisy o spółce jawnej, natomiast w art. 11 u.e.z.i.g. ustawodawca stosując odesłanie o charakterze szczególnym postanowił, że do zarządców zgrupowania należy stosować odpowiednio przepisy art. 201–211 i 293–300 ustawy z dnia 15 września 2000 roku – *Kodeks spółek handlowych*<sup>12</sup>. W związku z powyższym interesujący wydaje się pogląd A. Witosza, że w wyniku zastosowania przepisów art. 16 rozporządzenia Rady i art. 7 u.e.z.i.g. „w polskim porządku prawnym pojawia się konstrukcja

<sup>8</sup> Vide: R. Adamus, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych*, „Prawo Spółek” 2002, nr 11, s. 34 i literatura tam wskazana; K. Oplustil, P. Wiórek, *Aktualne tendencje w europejskim prawie spółek – nowe akty prawa wspólnotowego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2004, nr 4, s. 15.

<sup>9</sup> R. Adamus, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych. Komentarz*, s. 23; K. Bilewska, *Ponadnarodowe formy spółek w prawie europejskim*, „Palestra” 2003, nr 1–2, s. 126.

<sup>10</sup> E.J. Krześniak, *Europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych – nowa forma prowadzenia działalności*, „Palestra” 2005, nr 1–2, s. 246–247.

<sup>11</sup> R. Adamus, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych z siedzibą w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 9, s. 6.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 94, poz. 1037, ze zm., dalej k.s.h.

prawna EZIG – spółki jawnej o eklektycznym charakterze (hybrydalnym)<sup>13</sup>. Ustawodawca, normując EZIG w polskim prawodawstwie, wzorował się na rozwiązaniach przyjętych w prawie niemieckim<sup>14</sup>, gdzie do zgrupowań EWIV (*Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigungen – EZIG*) stosuje się przepisy dotyczące spółek OHG (*Offene Handelsgesellschaft – spółka jawna*), natomiast organy EWIV podlegają przepisom niemieckiego prawa spółek GmbH (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*). W prawie niemieckim zgrupowania EWIV sklasyfikowane są jako jeden z rodzajów spółek, odrębny od spółki jawnej<sup>15</sup>.

Wydaje się, że problem ze zdefiniowaniem charakteru prawnego EZIG w doktrynie polskiego prawa jest wynikiem braku doświadczeń związanych z wcześniejszym funkcjonowaniem instytucji o zbliżonych do EZIG funkcjach. Jednak na podobne trudności z jednoznacznym zdefiniowaniem charakteru instytucji zgrupowania interesów gospodarczych można napotykać w odniesieniu do francuskiego GIE<sup>16</sup>. Również w odniesieniu do sklasyfikowania EZIG w świetle przepisów unijnych w literaturze przedmiotu pojawiają się odmienne poglądy. Według jednych wskazuje się, że europejskie zgrupowanie interesów gospodar-

---

<sup>13</sup> A. Witosz, *Konstrukcja europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych w prawie polskim i niemieckim*, „Prawo Spółek” 2007, nr 1, s. 16.

<sup>14</sup> O różnicach w polskim i niemieckim porządku prawnym w zakresie uczestnictwa EZIG i EWIV w procesach restrukturyzacyjnych, polegających na przekształcaniu, łączeniu i dzieleniu EZIG i EWIV, wynikających z odpowiedniego stosowania do nich przepisów o funkcjonowaniu spółek jawnych szerzej, w: A. Witosz, *op.cit.*, s. 16–20. Podając za autorem, „podział EZIG albo wydzielenie z EZIG i przejęcie wydzielonych części bądź zawiązanie nowej spółki z mocy wyraźnego przepisu art. 528 § 1 k.s.h. nie mogą mieć zastosowania wobec jednoznacznego wyłączenia podziału spółki osobowej przez kodeks spółek handlowych. Z powodu podobnej argumentacji należy także wykluczyć możliwość przekształcania się EZIG. Okoliczność, że może ona przybrać wyłącznie formę spółki jawnej, nakazuje uznać za niedopuszczalne przekształcenie zgrupowania, bowiem w jego wyniku musiałoby ono przybrać postać innego typu spółki handlowej, co byłoby sprzeczne z przepisem art. 7 ustawy wykonawczej”. Z kolei „restrukturyzacja EZIG (EWIV) na gruncie prawa niemieckiego jest możliwa, mimo iż także w tym porządku prawnym posiada ono formę spółki jawnej. Ustawodawca niemiecki w regulującej problematykę restrukturyzacji podmiotów prawnych ustawie z 28 października 1994 r. o przekształceniu podmiotów prawnych (*Umwandlungsgesetz*) nie przyjął ograniczeń podmiotowych w zakresie łączenia się i podziału (...). Spółka jawna w przedmiotowej ustawie niemieckiej może uczestniczyć w każdej roli zarówno w łączeniu się, jak i w podziale oraz przekształceniu”.

<sup>15</sup> L.J. Smith, *Niemieckie prawo spółek*, w: *Prawo spółek w Republice Federalnej Niemiec, Wielkiej Brytanii...*, s. 52–55 i 62.

<sup>16</sup> Nawet w doktrynie prawa francuskiego, z którego zaczerpnięto wzorec do stworzenia EZIG, nie ma jednomyślności co do charakteru prawnego istniejącego tam GIE. *Vide*: I. Hykawy, *op.cit.*, s. 281.

czych zalicza się tradycyjnie do tzw. europejskich typów spółek<sup>17</sup> określanych w literaturze także mianem spółek ponadnarodowych<sup>18</sup>. Według innych, prezentowanych m.in. przez I. Hykawy, EZIG stanowi odrębną od spółki formę podmiotu ponadnarodowego. Autorka twierdzi, że zgrupowanie jest „instrumentem pośrednim, który należałoby usytuować pomiędzy tradycyjną umową o wspólne przedsięwzięcie, spółką i stowarzyszeniem”. Zdaniem I. Hykawy o odrębności zgrupowania od innych zinstytucjonalizowanych form prawnych decydują, podkreślane w zagranicznej literaturze przedmiotu, takie cechy, jak: zakaz osiągania zysków przez EZIG dla samego siebie, pomocniczość działalności EZIG w stosunku do działalności jego członków oraz możliwość tworzenia EZIG bez konieczności wnoszenia wkładów<sup>19</sup>. Trudności w określeniu charakteru prawnego EZIG podkreślają także inni przedstawiciele doktryny<sup>20</sup>. Bez względu jednak na umiejscowienie EZIG w określonej kategorii podmiotów prawa należy uznać, że EZIG jest spółką lub firmą w rozumieniu art. 48 TWE i może powoływać się na traktatową swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Przeszkodą w takiej interpretacji nie jest nawet przepis art. 3 rozporządzenia Rady stanowiący, że celem EZIG nie jest osiągnięcie zysków dla siebie, ponieważ kryterium zysku nie powinno być ujmowane w kategoriach formalnych, ale faktycznych<sup>21</sup>.

Należy także podkreślić, że zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady, zgrupowanie posiada zdolność do nabywania we własnym imieniu praw i zaciągania zobowiązań wszelkiego rodzaju, do zawierania umów lub dokonywania innych czynności prawnych oraz do pozywania i bycia pozywany. Oznacza

<sup>17</sup> K. Bilewska, *op.cit.*, s. 125 i literatura tam wskazana; P. Behrens, *Ponadnarodowe formy spółek*, w: *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. M.A. Dausés, Warszawa 1999, s. 525–526.

<sup>18</sup> M. Drobysz, *Komentarz do art. 48 TWE*, w: *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2002, s. 210; T. Kozłowski, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych*, w: *Wolność gospodarcza*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2003, s. 216.

<sup>19</sup> I. Hykawy, *op.cit.*, s. 285 i literatura tam wskazana.

<sup>20</sup> A. Cieśliński, E.J. Krześniak, *Prawo spółek*, w: *Wspólnotowe prawo gospodarcze. Tom II*, red. A. Cieśliński, Warszawa 2007, s. 393. R. Uliasz klasyfikuje EZIG jako podmiot ponadnarodowy, nie analizując jednak w ogóle jego pozycji w prawie UE (R. Uliasz, *Europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych*, w: *Prawo gospodarcze. Komentarium*, red. J. Olszewski, Warszawa 2007, s. 103). Z kolei P. Nazaruk wskazuje, że EZIG „jest jedynie pomocniczą formą dla kooperacji przedsiębiorców zarejestrowanych w różnych krajach i posiadających szeroką autonomię”, w: P. Nazaruk, *Koncepcja Europejskiej Spółki Prywatnej*, „Prawo Spółek” 2005, nr 6, s. 28.

<sup>21</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej przez spółki na terenie Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia*, „Prawo Spółek” 2005, nr 7–8, s. 24–25; M. Szydło, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*, Toruń 2005, s. 26–34.

to, że zgrupowanie posiada zdolność prawną, zdolność do czynności prawnych i zdolność sądową, zdolność do czynności procesowych, a także m.in. zdolność wekslową i czekową<sup>22</sup>.

## 2. Umowa o utworzeniu EZIG

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia Rady, w celu utworzenia EZIG strony zamierzające utworzyć zgrupowanie muszą zawrzeć umowę oraz dokonać rejestracji zgodnie z art. 6 rozporządzenia Rady w rejestrze wyznaczonym na podstawie art. 39 ust. 1 rozporządzenia Rady. Umowa jest istotnym wyznacznikiem działalności EZIG, ze względu na jego elastyczność i znaczne odformalizowanie. Umowa powinna określać w sposób jednoznaczny obowiązki i uprawnienia członków, w zakresie nieuregulowanym przez bezwzględnie obowiązujące przepisy rozporządzenia Rady. Zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rady, umowa o utworzeniu zgrupowania musi być złożona w rejestrze. Oznacza to, że umowa powinna zostać zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności (*vide* art. 1 ust. 1 *in fine* rozporządzenia Rady). Rozporządzenie Rady nie przesądza jednak, czy powinna to być forma pisemna zwykła, czy też kwalifikowana. Zgodnie z art. 39 ust. 1 rozporządzenia Rady, to Państwa Członkowskie wyznaczają odpowiedni rejestr lub rejestry do dokonywania rejestracji określonej w art. 6 oraz 10 rozporządzenia Rady i ustanawiają przepisy dotyczące rejestracji, a także określają warunki, zgodnie z którymi składane są do rejestru dokumenty określone w art. 7 i 10 rozporządzenia Rady, w tym umowa o utworzeniu zgrupowania. W związku z powyższym należy uznać, że unijny prawodawca pozostawił w tym zakresie częściową swobodę Państwom Członkowskim, określając jedynie minimalne wymogi odnośnie do formy umowy o utworzeniu zgrupowania na poziomie umowy pisemnej zwykłej<sup>23</sup>.

Zgodnie z art. 5 rozporządzenia Rady, do obligatoryjnych (przedmiotowo istotnych) elementów umowy o utworzeniu zgrupowania należą:

- nazwa zgrupowania, którą poprzedza albo po której następują wyrazy „europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych” lub inicjały EUIG, o ile te wyrazy lub inicjały nie stanowią części nazwy;
- siedziba zgrupowania;
- cele utworzenia zgrupowania;

<sup>22</sup> R. Adamus, *Europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych. Problemy wybrane*, „Gazeta Sądowa” 2006, nr 3, s. 25.

<sup>23</sup> Odmienne R. Lewandowski, w: R. Lewandowski, *op.cit.*, s. 48.

- nazwa, firma, forma prawna, stały adres lub siedziba statutowa oraz numer i miejsce rejestracji, o ile istnieje, każdego członka zgrupowania;
- czas istnienia zgrupowania, chyba że jest to czas nieokreślony.

Wstępna analiza poszczególnych elementów przedmiotowo istotnych umowy wykazała, że niezwykle ważna dla określenia, którego Państwa Członkowskiego system prawny będzie stosowany do EZIG, jest identyfikacja siedziby zgrupowania. Siedziba zgrupowania, zgodnie z art. 12 rozporządzenia Rady, musi się znajdować we Wspólnocie. Konsekwencją tej normy jest przepis art. 13 rozporządzenia Rady stanowiący, że siedziba zgrupowania może zostać przeniesiona jedynie w obrębie Wspólnoty. Siedziba zgrupowania musi się znajdować w tym samym Państwie Członkowskim, co jego zarząd bądź w miejscu, gdzie jeden z członków zgrupowania ma swój zarząd główny albo, w przypadku osób fizycznych, swoją główną działalność, pod warunkiem, że zgrupowanie prowadzi tam rzeczywistą działalność<sup>24</sup>.

Ponieważ rozporządzenie Rady nie wprowadza w tym zakresie żadnych ograniczeń, umowa o utworzenie zgrupowania może zawierać także inne, niż obligatoryjne, elementy. Umowa może np. regulować zasady odpowiedzialności za długi zgrupowania (ale jedynie w stosunku wewnętrznym), określać strukturę organów zgrupowania oraz zasady funkcjonowania wszystkich członków zgrupowania działających łącznie (np. tryb zwoływania posiedzeń, ważność podejmowanych decyzji), określać liczbę zarządców, zasady ich powoływania i odwoływania, sposób reprezentacji. Umowa może również zawierać postanowienia odnośnie do zasad finansowania zgrupowania, przyjmowania nowych członków (np. członkostwo na próbę), występowania i wykluczania członków ze zgrupowania, a także określać zasady likwidacji zgrupowania<sup>25</sup>.

Ze względu na sposób regulacji oraz zawarcie wszystkich postanowień właściwych dla umów założycielskich w jednym akcie wielostronnej czynności cywilnoprawnej o charakterze umownym, w polskiej doktrynie umowa założycielska EZIG jest umową spółki *sensu stricto*<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Szerzej: R. Stefanicki, *op.cit.*, s. 890–891.

<sup>25</sup> E.J. Krześniak, *op.cit.*, s. 248–249. Także: R. Lewandowski, *op.cit.*, s. 50.

<sup>26</sup> S. Włodyka, *Umowy założycielskie*, w: *Prawo umów handlowych*, red. S. Włodyka, s. 445 i n.

### 3. Członkowie EZIG

Rozporządzenie Rady reguluje kwestie związane z członkostwem w EZIG w art. 4. Zgodnie z jego ustępem 1, członkami zgrupowania mogą być jedynie:

- spółki lub przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 48 akapit drugi TWE<sup>27</sup> oraz inne jednostki organizacyjne prawa publicznego lub prywatnego, które zostały utworzone zgodnie z prawem Państwa Członkowskiego, posiadające zarejestrowaną lub statutową siedzibę oraz zarząd we Wspólnocie; jeśli gdy na mocy prawa Państwa Członkowskiego spółka lub inna jednostka organizacyjna nie jest zobowiązana do posiadania zarejestrowanej lub statutowej siedziby, warunkiem wystarczającym w odniesieniu do takiej spółki lub innej jednostki organizacyjnej jest posiadanie swojego zarządu we Wspólnocie;
- osoby fizyczne wykonujące jakąkolwiek działalność przemysłową, handlową, rzemieślniczą lub rolniczą, bądź osoby świadczące usługi zawodowe lub inne we Wspólnocie.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia Rady, EZIG musi się składać przynajmniej z:

- dwóch spółek, przedsiębiorstw bądź innych jednostek organizacyjnych w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rady, posiadających swój zarząd w różnych Państwach Członkowskich, lub
- dwóch osób fizycznych w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rady, które wykonują swoją główną działalność w różnych Państwach Członkowskich, lub
- spółki bądź innej jednostki organizacyjnej w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rady oraz osoby fizycznej, z których pierwsza posiada swój zarząd w jednym z Państw Członkowskich, a druga wykonuje swoją główną działalność w innym Państwie Członkowskim.

W związku z powyższym należy podkreślić, że przynajmniej dwaj członkowie EZIG muszą być powiązani z dwoma różnymi państwami Wspólnoty<sup>28</sup>.

Ponieważ co do zasady w skład zgrupowania muszą wchodzić przynajmniej dwaj członkowie, EZIG nie może być założone przez jeden podmiot, a pozostanie w nim jednego podmiotu jest przesłanką rozwiązania EZIG. Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. e rozporządzenia Rady, EZIG nie może być członkiem innego EZIG.

---

<sup>27</sup> Są nimi: spółki prawa cywilnego lub handlowego, a także spółdzielnie oraz inne osoby prawne prawa publicznego lub prywatnego, z wyjątkiem spółek, których działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysków.

<sup>28</sup> J. Napierała, *Europejskie prawo spółek*, Warszawa 2006, s. 137.

Członkiem zgrupowania nie może być także osoba, na której rzecz ustanowione zostało zabezpieczenie na udziale któregoś z członków zgrupowania (art. 22 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia Rady)<sup>29</sup>.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady, Państwo Członkowskie może postanowić, że zgrupowania wpisane do rejestru tego państwa nie mogą liczyć więcej niż 20 członków. Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia Rady, każde Państwo Członkowskie może zakazać uczestnictwa w zgrupowaniu pewnych kategorii osób fizycznych, spółek, przedsiębiorstw lub innych jednostek organizacyjnych, bądź ograniczyć to uczestnictwo, uzasadniając to interesem publicznym tego państwa.

Głównemu celowi działalności EZIG, którym jest wspieranie działalności gospodarczej jego członków, podporządkowane zostały prawa organizacyjne jego członków, takie jak prawo głosu, prawo do informacji, prawo wglądu do dokumentów zgrupowania oraz prawo do konsultacji z osobami sprawującymi zarząd<sup>30</sup>. Prawa te zostały uregulowane w art. 17 i 18 rozporządzenia Rady. Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia Rady, każdy członek posiada jeden głos. Jednak umowa o utworzeniu zgrupowania może ukształtować inaczej zakres tego uprawnienia pomiędzy członkami EZIG, przyznając niektórym członkom więcej niż jeden głos, pod warunkiem, że żaden z nich nie będzie posiadał większości głosów. Konsekwencją ukształtowania prawa do głosu zgodnie z zasadą równości oraz wspierania przez zgrupowanie działalności gospodarczej jego wszystkich członków było zastrzeżenie w rozporządzeniu Rady decyzje, których podjęcie wymaga jednomyślności członków EZIG. Artykuł 17 ust. 2 rozporządzenia Rady wymienia wśród nich:

- zmianę celów zgrupowania;
- zmianę liczby głosów przyznawanych każdemu członkowi;
- zmianę warunków podejmowania decyzji;
- przedłużenie okresu istnienia zgrupowania poza termin ustalony w umowie o utworzeniu zgrupowania;
- zmianę udziału każdego lub niektórych członków w finansowaniu zgrupowania;
- zmianę wszelkich innych obowiązków członka, chyba że umowa o utworzeniu zgrupowania stanowi inaczej;

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 136.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 137.

- dokonanie jakiegokolwiek zmiany umowy o utworzeniu zgrupowania nieobjętej niniejszym ustępem, chyba że umowa ta stanowi inaczej.

Mimo że rozporządzenie Rady nie określa sposobu finansowania EZIG, a jego członkowie nie są zobowiązani do wnoszenia wkładów, umowa o utworzenie zgrupowania może uregulować to inaczej i np. nałożyć na członków obowiązek uiszczania na rzecz zgrupowania okresowych składek, zaliczek na poczet bieżących wydatków, opłat związanych z przystąpieniem czy wkładów<sup>31</sup>.

Członkowie EZIG odpowiadają za jego zobowiązania bez ograniczeń. Zgodnie z art. 24 rozporządzenia Rady, odpowiedzialność ta ma charakter solidarny i subsydiarny, co oznacza, że członkowie zgrupowania ponoszą nieograniczoną solidarną odpowiedzialność za długi i inne zobowiązania wszelkiego rodzaju, jednak wierzyciele mogą wszcząć postępowania przeciwko członkowi o spłatę długów lub innych zobowiązań dopiero po zakończeniu likwidacji zgrupowania, chyba że najpierw wezwali oni zgrupowanie do zapłaty, a płatność nie została dokonana w odpowiednim terminie. Zgodnie z art. 34 rozporządzenia Rady, były członek EZIG odpowiada za jego zobowiązania wynikające z działalności zgrupowania przed ustaniem członkostwa. Natomiast zgodnie z postanowieniami art. 26 ust. 2 rozporządzenia Rady, nowo przyjęty członek odpowiada także za zobowiązania zgrupowania, które powstały przed jego przyjęciem. Jego odpowiedzialność za długi i inne zobowiązania powstałe przed jego przyjęciem do EZIG może jednak zostać wyłączona na mocy klauzuli w umowie o utworzeniu zgrupowania lub w dokumencie przyjęcia. Na taką klauzulę można się powoływać w stosunku do osób trzecich pod warunkiem jej zarejestrowania zgodnie z art. 7 lit. j rozporządzenia Rady i opublikowania zgodnie z art. 8 lit. c rozporządzenia Rady.

Zmiany w składzie członków EZIG mogą być spowodowane ustaniem członkostwa albo wstąpieniem do zgrupowania nowych członków. Przyczyny ustania członkostwa zostały wskazane w art. 27 i 28 ust. 1 rozporządzenia Rady. Zgodnie z nimi ustanie członkostwa może nastąpić w drodze wystąpienia członka, wykluczenia członka albo *ex lege*. Wstąpienie nowego członka do EZIG może być wynikiem przeniesienia udziału (art. 22 ust. 1 rozporządzenia Rady), sukcesji członkostwa (art. 28 ust. 2 rozporządzenia Rady) bądź przyjęcia do EZIG w drodze jednomyślnej uchwały członków zgrupowania (art. 26 ust. 1 rozporządzenia Rady)<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> I. Hykawy, *op.cit.*, s. 307.

<sup>32</sup> Szerzej o zmianach w składzie członków EZIG: J. Napierała, *op.cit.*, 140–141.

#### 4. Organy EZIG

Struktura organizacyjna zgrupowania cechuje się zarówno stabilnością jak i elastycznością. Sposób organizacji wewnętrznego funkcjonowania EZIG pozostawiono swobodzie kontraktowej stron, co stanowi jeden z zasadniczych elementów, które mają zapewnić zgrupowaniu zdolność do adaptacji do zmieniających się warunków rynkowych<sup>33</sup>. Jedynym rozwiązaniem o charakterze imperatywnym jest obowiązek utworzenia w strukturze zgrupowania dwóch organów. Zgodnie z art. 16 ust. 1 zd. 1 rozporządzenia Rady, organami tymi są członkowie działający wspólnie oraz zarządzający. Rozporządzenie Rady w art. 16 ust. 1 zd. 2 dopuszcza możliwość powołania w drodze odpowiedniego zapisu w umowie o utworzeniu EZIG innych organów. W związku z przyjęciem takiego rozwiązania nie ma przeszkód, aby członkowie powołali np. organ kontrolujący, jeżeli uznają, że wymaga tego rozmiar i charakter prowadzonej przez EZIG działalności<sup>34</sup>.

W myśl art. 16 ust. 2 rozporządzenia Rady członkowie zgrupowania, działający jako organ, mogą podejmować wszelkie decyzje zmierzające do osiągnięcia celów zgrupowania. Rozporządzenie Rady wprowadza zasadę jednomyślności przy podejmowaniu uchwał przez członków działających wspólnie. W sposób bezwzględny jednomyślności wymaga podjęcie uchwał w sprawach określonych w art. 14 ust. 1 zd. 3, art. 17 ust. 2 lit. a–e, art. 22 ust. 1 zd. 2, art. 26 ust. 1, art. 27 ust. 1 zd. 1 i art. 28 ust. 2 rozporządzenia Rady. Rozporządzenie Rady przewiduje jednak szereg wyjątków od zasady jednomyślności przy podejmowaniu uchwał. Do wyjątków tych należy zaliczyć sprawy, które zostały określone w art. 17 ust. 2 lit. f–g, art. 19 ust. 3, art. 22 ust. 2 zd. 1, art. 30 i art. 31 ust. 1 rozporządzenia Rady, w przypadku których zasadę jednomyślności można wyłączyć w drodze odpowiednich postanowień w umowie zgrupowania. Ponadto, zgodnie z art. 17 ust. 3 rozporządzenia Rady, z wyjątkiem przypadku, gdy rozporządzenie to stanowi, że decyzje muszą być podejmowane jednomyślnie, umowa o utworzeniu zgrupowania może określić warunki dotyczące kworum i większości, zgodnie z którymi uchwały mogą być podejmowane. Jeżeli jednak umowa nie stanowi inaczej, decyzje są podejmowane jednomyślnie<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> R. Adamus, *Europejskie Zgrupowania Interesów Gospodarczych*, „Prawo Spółek” 2002, nr 11, s. 37; P. Behrens, *op.cit.*, s. 526.

<sup>34</sup> I. Hykawy, *op.cit.*, s. 311.

<sup>35</sup> J. Napierała, *op.cit.*, s. 139.

W myśl art. 17 ust. 1 rozporządzenia Rady każdemu członkowi przysługuje jeden głos, chyba że umowa stanowi inaczej.

Kolejnym obligatoryjnym organem EZIG jest zarządca (ew. zarządcy). Zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia Rady, zgrupowaniem zarządza jedna lub więcej osób fizycznych, wyznaczonych w umowie o utworzeniu zgrupowania lub powołanych w drodze jednomyślnej uchwały członków (art. 19 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 3 rozporządzenia Rady).

Kwestia zdolności do bycia zarządcą zgrupowania została poddana prawu krajowemu, w związku z czym wymaga się zdolności do czynności prawnych zgodnie z prawem właściwym dla danej osoby. Zgrupowanie może być zarządzane przez jedną lub kilka osób wybieranych z grona członków EZIG lub spoza niego. Rozporządzenie Rady dopuszcza możliwość tak nieodpłatnego, jak i odpłatnego pełnienia tej funkcji<sup>36</sup>. Jednak zgodnie z art. 19 ust. 1 tiret 2, który wprowadza katalog ograniczeń dotyczących pełnienia funkcji zarządzającego, zarządzającym zgrupowania nie może być osoba, która na mocy prawa mającego do niej zastosowanie lub na mocy wewnętrznego prawa państwa, w którym zgrupowanie ma swoją siedzibę, lub wskutek orzeczenia sądowego czy decyzji administracyjnej podjętej bądź uznanej w Państwie Członkowskim nie może należeć do administracyjnego lub zarządzającego organu spółki, nie może zarządzać przedsiębiorstwem lub nie może działać jako zarządzający europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia Rady, zarządcą zgrupowania może być osoba prawna, o ile Państwo Członkowskie przewiduje takie rozwiązanie w swoim prawie. Jednak osoby prawne mogą być zarządzającymi zgrupowań wpisanych do odpowiednich rejestrów na podstawie art. 6 rozporządzenia Rady pod warunkiem, że takie osoby prawne wyznaczają do celu ich reprezentowania jedną lub więcej osób fizycznych, których dane podlegają przepisom art. 7 lit. d rozporządzenia Rady, dotyczącym składania dokumentów oraz danych. Jeżeli Państwo Członkowskie wykorzystuje tę możliwość, musi ono zapewnić w prawie krajowym, aby przedstawiciel lub przedstawiciele odpowiadali tak, jakby oni sami byli zarządzającymi zgrupowań, których to dotyczy<sup>37</sup>.

Umową o utworzeniu zgrupowania może zostać wprowadzona zasada reprezentacji łącznej, jednak EZIG może się na nią powoływać pod warunkiem ogłoszenia sposobu reprezentacji (art. 20 ust. 2 w zw. z art. 8 oraz art. 9 ust. 1

<sup>36</sup> I. Hykawy, *op.cit.*, s. 311–312.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 311.

rozporządzenia Rady). Zgodnie z art. 20 ust. 1 zd. 3 rozporządzenia Rady, zakres umocowania osób reprezentujących EZIG wobec osób trzecich nie może być skutecznie ograniczony ani umową zgrupowania, ani uchwałą członków zgrupowania, nawet w przypadku opublikowania tego ograniczenia. Czynności każdego z zarządzających wiążą zgrupowanie w stosunku do osób trzecich, jeżeli zarządzający działa w imieniu zgrupowania, nawet w przypadku, gdy czynności zarządzającego nie wchodzą w zakres celów zgrupowania, chyba że zgrupowanie udowodni, iż osoba trzecia wiedziała lub nie mogła w danych okolicznościach być nieświadoma, że czynność wykraczała poza cele zgrupowania (art. 20 ust. 1 zd. 2 rozporządzenia Rady)<sup>38</sup>.

## 5. Normatywne regulacje działalności EZIG w Polsce

Jak już wspomniano, w polskim systemie prawnym działalność EZIG reguluje ustawa z dnia 4 marca 2005 roku *o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej*. Zgodnie z art. 7 u.e.z.i.g., w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem Rady stosuje się odpowiednio przepisy o spółce jawnej, które znajdują się w ustawie z dnia 15 września 2000 roku *Kodeks spółek handlowych*. Należy jednak nadmienić, że odesłanie do odpowiedniego stosowania do EZIG przepisów o spółce jawnej nie ogranicza się tylko do *Kodeksu spółek handlowych*, ale dotyczy wszystkich aktów prawnych, które w polskim porządku prawnym regulują funkcjonowanie tej spółki<sup>39</sup>. Wśród tych aktów prawnych należy przede wszystkim wskazać ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 roku *o Krajowym Rejestrze Sądowym*<sup>40</sup> oraz akty wykonawcze do tej ustawy, ustawę z dnia 28 lutego 2003 roku – *Prawo upadłościowe i naprawcze*<sup>41</sup> oraz ustawę z dnia 29 września 1994 roku *o rachunkowości*<sup>42</sup>.

Każde Państwo Członkowskie zostało zobowiązane rozporządzeniem Rady do określenia, czy EZIG w nim zarejestrowane będzie posiadało status osoby prawnej, czy też nie. Przyjęcie powyższego rozwiązania prowadzi do tego, że zgodnie z obowiązującymi przepisami EZIG zarejestrowane w Polsce nie bę-

<sup>38</sup> J. Napierała, *op.cit.*, s. 139–140.

<sup>39</sup> R. Adamus, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych. Komentarz*, s. 30 i 182.

<sup>40</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186, dalej ustawa o KRS.

<sup>41</sup> Dz.U. Nr 60, poz. 535 ze zm.

<sup>42</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

dzie osobą prawną<sup>43</sup>. Wśród innych najistotniejszych zagadnień pozostawionych przez prawodawcę unijnego swobodnej regulacji Państw Członkowskich należy zauważyć, że polski ustawodawca nie wprowadził także ograniczeń co do liczby członków zgrupowania. Nie wyposażono też organu państwowego w prawo wyrażenia sprzeciwu wobec przeniesienia siedziby zgrupowania oraz nie nadano sądom kognicji do orzekania o rozwiązaniu zgrupowania na wniosek organu władzy państwowej, o ile zgrupowanie działa w sprzeczności z interesem publicznym. W związku z odesłaniem do stosowania przepisów o spółce jawnej nie wprowadzono również instytucji nieważności zgrupowania, ponieważ instytucja nieważności w polskim prawie dotyczy tylko spółek kapitałowych<sup>44</sup>.

Oprócz ogólnego odesłania do przepisów o spółce jawnej ustawodawca w art. 12 zd. 2 i 13 ust. 1 u.e.z.i.g. dokonał bezpośredniego odesłania do przepisów, odpowiednio, art. 65 k.s.h. (określa *per analogiam* zasady rozliczeń między członkami zgrupowania a zgrupowaniem) i art. 62 § 2 i 3 k.s.h. (określa *per analogiam* zasady, na których wierzyciel członka zgrupowania może wypowiedzieć umowę zgrupowania), regulujących analogiczne sytuacje w spółce jawnej<sup>45</sup>.

Zgodnie z art. 36 pkt 2a ustawy o KRS, EZIG z siedzibą w Polsce podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców. Zgłoszeniu podlegają dane określone w art. 5 i 7 rozporządzenia Rady. Zgodnie z art. 9 u.e.z.i.g., zgłoszenia zgrupowania do rejestru oraz danych podlegających wpisowi dokonują zarządcy zgrupowania albo jego likwidatorzy, zgodnie z zasadami reprezentacji określonymi w umowie zgrupowania. Wymagane przez prawo ogłoszenia pochodzące od zgrupowania oraz wzmianka o złożeniu w rejestrze wymaganych dokumentów i danych publikowane są w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Ponadto wzmianka o utworzeniu zgrupowania zamieszczana jest także w Dzienniku Urzędowym UE. Zgodnie z art. 10 ust. 1 zd. 2 u.e.z.i.g., umowa o utworzeniu EZIG może nałożyć obowiązek ogłaszania również w inny sposób<sup>46</sup>.

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 11 ust. 1 u.e.z.i.g., do zarządców zgrupowania należy stosować odpowiednio przepisy art. 201–211 i 293–300 k.s.h., które dotyczą spółki z o.o. Zgodnie z art. 14 u.e.z.i.g., zarządcy zgrupowania są

<sup>43</sup> Uzasadnienie do u.e.z.i.g., s. 3 (druk sejmowy nr 3314, Sejm IV kadencji, wpłynął 20 września 2004 r.).

<sup>44</sup> R. Adamus, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych z siedzibą...*, s. 13.

<sup>45</sup> Szerzej o stosowaniu przepisów o spółce jawnej w stosunku do EZIG z siedzibą w Polsce: *ibidem*, s. 7–10.

<sup>46</sup> J. Napierała, *op.cit.*, s. 166; R. Lewandowski, *op.cit.*, s. 50–51.

także jego likwidatorami. W myśl postanowień art. 11 ust. 2 u.e.z.i.g., zarządcą EZIG może być też osoba prawna działająca przez wyznaczonego przedstawiciela. Osoba prawna może być zarządcą zgrupowania, jeżeli wyznaczy jako swojego przedstawiciela co najmniej jedną osobę fizyczną, której dane podlegają ujawnieniu w rejestrze zgodnie z art. 7 lit. d rozporządzenia Rady. Przedstawiciel ten ponosi odpowiedzialność na zasadach określonych w art. 293–300 k.s.h.<sup>47</sup>

Ustawodawca rozszerzył także katalog przyczyn ustania członkostwa określonych w art. 28 ust. 1 rozporządzenia Rady, które, zgodnie z art. 12 u.e.z.i.g., następuje również z chwilą ogłoszenia upadłości członka oraz, zgodnie z art. 13 ust. 2 u.e.z.i.g., w sytuacji wypowiedzenia umowy przez wierzyciela członka. Należy zwrócić uwagę, że przepisy te wprowadzają regulację wywołującą odmienne skutki zaistnienia wyżej wymienionej sytuacji niż przepisy art. 54 pkt 4 i 5 k.s.h. dotyczące spółki jawnej, które wskazują je jako przyczynę rozwiązania spółki jawnej<sup>48</sup>.

## 6. Europejskie Ugrupowanie Interesów Gospodarczych „Linia kolejowa Berlin–Gorzów”

Europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych może działać na obszarze państw Unii Europejskiej. W przypadku jej rozszerzenia instytucja EZIG znajdzie zastosowanie także w nowych państwach członkowskich. Zgrupowanie może również prowadzić swoją działalność na obszarze Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG, ang. European Economic Area). EOG to strefa wolnego handlu, obejmująca państwa Unii Europejskiej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, z wyjątkiem Szwajcarii. EZIG może też prowadzić działalność w państwach trzecich i współpracować z podmiotami z państw trzecich w formie porozumienia *joint-venture*. Działalność ta będzie mieć jednak ograniczony zakres ze względu na fakt obowiązkowej lokalizacji siedziby przez EZIG na obszarze EOG<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Szerzej o stosowaniu przepisów o członkach zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością do zarządców EZIG w sferze stosunków zewnętrznych i wewnętrznych oraz ich wzajemnych relacji: R. Adamus, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych z siedzibą...*, s. 11; R. Stefanicki, *op.cit.*, s. 892.

<sup>48</sup> J. Napierała, *op.cit.*, s. 166.

<sup>49</sup> R. Adamus, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych. Komentarz*, s. 35; R. Adamus, *Europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych. Problemy...*, s. 24–25; I. Hykawy, *op.cit.*, s. 291.

W myśl założeń prawodawcy unijnego, EZIG ma służyć intensyfikacji transgranicznych działań i powiązań gospodarczych na obszarze EOG bez względu na odległość siedzib jego członków od granicy. Jednak ta instytucja prawna może być również doskonale wykorzystywana przez podmioty koncentrujące swoją działalność w obszarze nadgranicznym, w tym przez samorzady chcące wspólnie realizować cele i obowiązki nakładane na nie przez prawodawstwo poszczególnych Państw Członkowskich. Co prawda polski ustawodawca uznał, że włączenie EZIG do polskiego systemu instytucji prawnych „nie wpłynie zasadniczo na sytuację i rozwój regionów”<sup>50</sup>, jednak w literaturze przedmiotu wskazuje się raczej na pozytywny wpływ funkcjonowania ponadgranicznych form współpracy, m.in. w postaci EZIG, na działalność samorządów<sup>51</sup>. Pozytywny efekt dla rozwoju lokalnego uzyskiwany jest dzięki połączeniu działalności lokalnych i regionalnych (w zależności od charakteru wspomaganego zadania) samorządów z działalnością podmiotów prywatnych. Zainteresowanie samorządów tą formą wspomagania realizacji części swoich obowiązków powinien podnieść także fakt możliwości uczestniczenia EZIG w programach finansowanych z funduszy publicznych, w tym z funduszy unijnych oraz możliwość zawierania umów w ramach procedur zamówień publicznych, co potwierdza wcześniej przywoływany komunikat Komisji<sup>52</sup>.

Przykładem pozytywnego oddziaływania instytucji EZIG na rozwój transgranicznej współpracy jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów prawa prywatnego na pograniczu polsko-niemieckim może być utworzone w czerwcu 2006 roku IGOB Interessengemeinschaft Eisenbahn Berlin–Gorzów Wlkp. EWIV (IGOB Wspólnota Interesów Linia Kolejowa Berlin–Gorzów Wlkp. EUIG) z siedzibą we Frankfurcie nad Odrą. Zostało ono zarejestrowane zgodnie z prawem niemieckim, a oficjalna polska wersja językowa określa je jako Europejskie Ugrupowanie Interesów Gospodarczych. Zgodnie z umową założycielską tego zgrupowania, jego celem „jest reaktywowanie połączeń na linii kolejowej Berlin–Gorzów Wlkp. oraz działanie na rzecz rozwoju tej linii, a także ułatwianie i rozwój działalności gospodarczej Członków Ugrupowania oraz innych inwestorów pragnących rozwinąć swą działalność w związku z rozwojem tej linii kolejowej. W tym duchu przedmiotem działalności jest ponadgraniczna współpraca

<sup>50</sup> Uzasadnienie do u.e.z.i.g., s. 31.

<sup>51</sup> R. Adamus, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych. Komentarz*, s. 33 i literatura tam wskazana.

<sup>52</sup> R. Adamus, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych. Problemy...*, s. 25.

Członków”. IGOB Interessengemeinschaft Eisenbahn Berlin–Gorzów Wlkp. EWIV w szczególności wspiera, w ramach postawionych celów, takie działania jak „zabieganie u stosownych władz o poparcie i podjęcie decyzji o uruchomieniu połączeń kolejowych na linii Berlin–Gorzów Wlkp., jej unowocześnieniu i stworzeniu przyjaznej atmosfery dla jej funkcjonowania poprzez przychylny klimat dla inwestowania na obszarze będącym w jej bezpośrednim oddziaływaniu, wspieranie przewozu na tej linii towarów i osób, ożywienie linii kolejowej dla dobra rozwoju gospodarczego na terenach przyległych, rozwój turystyki w związku z funkcjonowaniem linii kolejowej (...), inicjowanie i organizowanie kontaktów naukowych (...), pozyskiwanie środków finansowych i wyposażenia w celu finansowania przyjętych zadań oraz przeniesienia realizacji projektu (łącznie ze środkami) na przedsiębiorstwa w regionie (...)”.

Należy podkreślić, że utworzenie IGOB Interessengemeinschaft Eisenbahn Berlin–Gorzów Wlkp. EWIV spotkało się z dużym zainteresowaniem partnerów zarówno po stronie niemieckiej, jak i polskiej. W działalność zgrupowania zaangażowane są po stronie polskiej m.in. Miasto Gorzów Wielkopolski i Zachodnia Izba Przemysłowo-Handlowa, a także jednostki samorządu terytorialnego położone wzdłuż linii kolejowej, po niemieckiej stronie zaś samorządy m.in. powiatu Märkisch Oderland, spółka Airport Berlin Brandenburg International BBI i operator kolejowy NEB<sup>53</sup>. Warto także podkreślić, że jest to pierwsze i, jak na razie, jedyne zgrupowanie w branży kolejowej w Unii Europejskiej.

## 7. Podsumowanie

Wydaje się, że EZIG, mimo takich słabości jak brak wyłączenia osobistej i solidarnej odpowiedzialności członków za zobowiązania zgrupowania oraz liczne odesłania do prawa krajowego<sup>54</sup>, może okazać się ciekawą propozycją współpracy dla polskich przedsiębiorców i jednostek samorządu terytorialnego z ich odpowiednikami na obszarze EOG. Struktura zgrupowania nie jest nadmiernie sformalizowana, a procedura rejestracyjna odbywa się w sposób określony przez Państwa Członkowskie przewidziany dla funkcjonujących w ich systemach prawnych instytucji gospodarczych. Rozporządzenie Rady, pozostawiając członkom zgrupowania możliwość wyboru miejsca siedziby zgrupowania (ograniczonego

<sup>53</sup> D. Siczynski, *Z Gorzowa do Berlina bezpośrednim pociągiem pojedziemy w 2010 roku?*, [www.gorzow24.pl](http://www.gorzow24.pl); *Stanowisko Zachodniej Izby Przemysłowo-Handlowej w sprawie kolei*, [http://www.ziph.gorzow.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=105&Itemid=9](http://www.ziph.gorzow.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=105&Itemid=9).

<sup>54</sup> P. Nazaruk, *op.cit.*, s. 28.

pochodzeniem członków), co determinuje obowiązek stosowania prawa określonego Państwa Członkowskiego w zakresie przez nie nieuregulowanym, pozwala pośrednio na wybór środowiska prawnego najbardziej adekwatnego do realizacji celów utworzonego EZIG. W tym miejscu należy podkreślić, że sposób uszczegółowienia działalności EZIG wybrany przez polskiego ustawodawcę, poprzez odesłanie do przepisów o spółce jawnej jest trafny, jednak wymagałby on kilku korekt, które pozwoliłyby na zwiększenie elastyczności działalności zgrupowania zarejestrowanego w Polsce. Polski ustawodawca powinien np. ujednotlić przepisy dotyczące prawa firmowego, co zostało już wskazane na początku tego opracowania, oraz wprowadzić możliwość łączenia się i dokonywania podziału EZIG (poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów k.s.h.), co może ułatwić restrukturyzację zgrupowania w przypadku np. rozszerzenia zakresu realizowanych przez niego celów<sup>55</sup>.

Dla polskich jednostek samorządu terytorialnego istotne byłoby również jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy wstępowanie do EZIG podlega restrykcjom ustawy z dnia 15 września 2000 roku *o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*<sup>56</sup>. Rozporządzenie Rady w preambule wprowadza zasadę stanowiącą, że „uprawnienie przewidziane w niniejszym rozporządzeniu umożliwiające zakazywanie lub ograniczanie uczestnictwa w ugrupowaniu uzasadnione interesem publicznym pozostaje bez uszczerbku dla ustawodawstw Państw Członkowskich, które regulują wykonywanie działalności oraz mogą przewidywać dalsze zakazy lub ograniczenia, albo w inny sposób kontrolować lub nadzorować uczestnictwo w zgrupowaniu jakiejkolwiek osoby fizycznej, spółki, przedsiębiorstwa lub innej jednostki organizacyjnej lub jakiejkolwiek ich kategorii”. Ta zasada materializuje się w przepisie art. 4 ust. 4 rozporządzenia Rady, zgodnie z którym „każde Państwo Członkowskie może, na podstawie interesu publicznego tego państwa, zakazać uczestnictwa pewnych kategorii osób fizycznych, spółek, przedsiębiorstw lub innych jednostek organizacyjnych lub ograniczyć to uczestnictwo”. Ustawa *o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych* określa zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, wprowadzając obowiązkowe procedury administracyjne uzyskiwania opinii i zgody wskazanych organów ad-

<sup>55</sup> A. Witosz, *op.cit.*, s. 20.

<sup>56</sup> Dz.U. Nr 91, poz. 1009 ze zm.

ministracji rządowej. Zgodnie z art. 1 tej ustawy, przez zrzeszenia te rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym<sup>57</sup>. Postanowienia tej ustawy mogą być interpretowane jako materializacja możliwości ograniczenia uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w EZIG, wyrażonej w art. 4 ust. 4 rozporządzenia Rady. Rzeczywiście, członkami EZIG, jako instytucji działającej na styku sektora prywatnego i publicznego, mogą być społeczności lokalne co najmniej dwóch państw, ale nie jest to warunek konieczny. Realna jest sytuacja, gdy członkami zgrupowania będą społeczności lokalne tylko jednego państwa, a członkami z innego Państwa Członkowskiego będą np. spółki prawa prywatnego. Co więcej, zgrupowanie nie musi być powoływane przez społeczności lokalne, które mogą jedynie wstępować do już istniejącego EZIG. Może to prowadzić do sytuacji, w której według prawa polskiego inaczej będą traktowane samorządy tworzące (przystępujące do) EZIG ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw EOG i z partnerami zagranicznymi nimi niebędącymi. Taka nieścisłość w prawie, pozostawiona do rozstrzygnięcia organom nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych w ramach jednego systemu prawa. Wydaje się, że w zakresie tworzenia i przystępowania przez jednostki samorządu terytorialnego do EZIG, jako instytucji prawa unijnego i to o charakterze pomocniczym w stosunku do podstawowej działalności jego członków, polski ustawodawca powinien wykazać większe zaufanie do samorządów jako społeczności lokalnych i regionalnych. Dokonać tego należy poprzez jednoznaczne wyłączenie zasad ich przystępowania do EZIG spod obowiązywania ustawy *o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, np. nowelizując odpowiednio ustawę o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej.

---

<sup>57</sup> Szerzej na ten temat: H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 63 i n.

**THE EUROPEAN ECONOMIC INTEREST GROUPING  
– SUPRANATIONAL LEGAL FORM OF RUNNING  
OF THE ECONOMIC ACTIVITY**

**Summary**

This article deals with the institution of the European Economic Interest Grouping which was introduced into the legal system of the European Union by the Council Regulation (EEC) No 2137/85 of 25 July 1985 on the European Economic Interest Grouping (EEIG).

The article presents the origin, functions, and legal foundations for the EEIG operating in the both the EU and Polish law. It also discusses the legal character of the EEIG founding contract, problems connected with the membership, the EEIG organs.

What is more, the author describes possibilities of utilizing the EEIG as a form of cooperation for Polish territorial self government units and subjects of private law in the EU. Such a possibility in the practical aspect is presented by the description of the operating EEIG called “Berlin-Gorzów railway line”.

*Translated by Anna Bucholska*

*PIOTR SUKIENNICZAK*

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*

*Wydział Pedagogiczno-Artystyczny w Kaliszu*

**ZAKRES PRZEDMIOTOWY I PODMIOTOWY  
ZASADY PRAWDY OBIEKTYWNEJ  
W ŚWIETLE ORZECZNICTWA  
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**1. Uwagi wstępne**

Jednym z najistotniejszych przejawów stosowania prawa przez organy administracji publicznej jest wydawanie aktów administracyjnych, konkretyzujących w sposób precyzyjny działania władcze administracji co do ich adresata oraz jego sytuacji, w której znajduje zastosowanie dana, określona norma prawna (lub normy prawne). Działania te mieszczą się m.in. w ramach postępowania administracyjnego, które z jednej strony kształtują ciąg czynności procesowych organów orzekających, z drugiej zaś tworzą pewne instytucje wyposażone w prawne instrumenty mające zagwarantować, że proces administracyjny osiągnie swój cel w sposób sprawny i skuteczny. Niebagatelną rolę dla tych poczyniń odgrywa prawidłowe ustalenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego wyznaczającego granice normowania tej materii przez kodeks postępowania administracyjnego.

Rozważania te należy rozpocząć od próby wskazania, jakie obszary wniesionej sprawy winny być uznane za istotne i w konsekwencji tego badane przez organy administracji publicznej dla zadośćuczynienia prawdzie obiektywnej, stanowiącej podstawę późniejszych rozstrzygnięć. W tym celu w pierwszym rzędzie

wypada się przyjrzeć, w jaki sposób orzecznictwo sądowe postrzega związek między obowiązkiem ustalenia stanu rzeczywistego i określeniem rzeczywistej treści stosunków prawnych badanej sprawy<sup>1</sup>.

Zagadnieniu temu warto poświęcić nieco uwagi z jeszcze jednego powodu. Otóż literatura, traktując o zakresie przedmiotowym zasady prawdy obiektywnej wypowiada się na ten temat w bardzo różnorodny sposób. Niektórzy autorzy piszą o „okolicznościach faktycznych” i „możliwościach prawnych”, inni o „zaszłościach faktycznych” i ich „prawidłowej kwalifikacji prawnej”, a jeszcze inni o „stanie faktycznym” i „określeniu treści stosunków prawnych”.

Na domiar złego pewne wątpliwości i podejrzenia wzbudzają różnice werbalne między wyrażeniami – wydawać by się mogło – znaczącymi to samo w odniesieniu do problemu stanu faktycznego badanej sprawy. W materii tej zastanawiające jest, dlaczego część wypowiedzi definiujących zasadę prawdy obiektywnej używa zwrotu „stan faktyczny” lub „okoliczności faktyczne”, a część zwrotu „stan faktyczny sprawy”. Celowe jest także postawienie pytania, dlaczego w jednych sytuacjach stosuje się wyraz „ustalenie”, a w innych „wyjaśnienie” w stosunku do stanu faktycznego. Obiekcje natury tautologicznej nasuwają porównania wyrażen „stan faktyczny” i „rzeczywisty stan stosunków faktycznych”. Artykułowanie zgodność „stanu faktycznego sprawy” z „rzeczywistością” może sugerować występowanie w tych przypadkach cech pleonazmu. W rezultacie źródłem wyjaśnienia tej kwestii stały się rozważania m.in. M. Zielińskiego i Z. Ziemińskiego, dotyczące odmienności paradygmatów poznawczych „prawdy obiektywnej” i „prawdy sądowej”.

Warto również przyjrzeć się podmiotom zobowiązanym do realizowania zasady prawdy obiektywnej. Należy podkreślić, że adresatów normy prawnej wyrażonej przez tę zasadę nie określa wyłącznie art. 7 k.p.a., ale także inne przepisy kodeksu<sup>2</sup>. Ponadto doktryna, odnosząc się do zakresu podmiotowego zasady prawdy obiektywnej, wyraźnie rozdziela władztwo publiczne, regulowane przepisami k.p.a., od władztwa organizacyjnego, regulowanego przepisami szczególnymi.

---

<sup>1</sup> Badaniom zostały poddane rozstrzygnięcia, które zapadły przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w latach 1981–2004, a więc od początku istnienia do końca funkcjonowania NSA w starej, pierwotnej strukturze.

<sup>2</sup> Art. 1 § 1 – organy administracji państwowej i organy samorządu terytorialnego. Art. 1 § 2 – państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne, które wykonują pewne zadania z zakresu administracji państwowej.

## 2. Relacje pomiędzy obowiązkiem ustalenia rzeczywistych okoliczności a przepisami prawa materialnego tworzącymi zbiór okoliczności prawnych badanej sprawy

W przedmiocie tym na przestrzeni ostatniego dwudziestopięciolecia sądy wydają się być wyjątkowo zgodne, wskazując w mniej lub bardziej eksponowany sposób powiązanie obu tych elementów. Za przykład może posłużyć fragment wyroku NSA: „Organ państwowy (...) ma obowiązek wyjaśnić wnikliwie i wszechstronnie stan faktyczny sprawy, wysłuchując strony w trakcie postępowania, a przed wydaniem decyzji (...) rozpatrzyć stan faktyczny w świetle wszystkich przepisów prawa materialnego, mogących mieć zastosowanie w sprawie”<sup>3</sup>.

Z innych orzeczeń można wprost wywieść przekonanie, że poza ustaleniem stanu faktycznego, ustalenie stanu prawnego danej sprawy wynika wprost z treści samej zasady prawdy obiektywnej, gdyż mowa jest nie tylko o obowiązku ustalenia rzeczywistego przebiegu wydarzeń, ale też o załatwieniu sprawy: „W szczególności przepis ten wyraża podstawową zasadę postępowania administracyjnego, jaką jest zasada prawdy obiektywnej. Nakłada ona na organ administracyjny obowiązek wszechstronnego zbadania sprawy tak pod względem faktycznym, jak i prawnym w celu ustalenia stanu rzeczywistego sprawy oraz rzeczywistej treści stosunków prawnych. Art. 7 mówi bowiem o wszelkich krokach niezbędnych nie tylko do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, ale również załatwienia sprawy”<sup>4</sup>; „Jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej (...) zobowiązująca organy administracji państwowej (...) do podejmowania wszelkich czynności, jakie są niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy (...)”<sup>5</sup>; „Obowiązki organu administracyjnego w zakresie postępowania dowodowego są nawet większe niż przy ustawowym skrupowaniu, gdyż w poszukiwaniu materialnego kryterium do wydania decyzji [załatwienia sprawy – P.S.] powinien on najwszechstronniej zbadać stan faktyczny (...)”<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 19 lipca 1982 r., sygn. akt II SA 883/82, Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych ([www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)).

<sup>4</sup> Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 21 września 1995 r., sygn. akt XVII Amr 40/95, „Wokanda” 1996, nr 10, s. 56.

<sup>5</sup> Wyrok NSA z dnia 16 listopada 1984 r., sygn. akt II SA 1223/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 109.

<sup>6</sup> Wyrok NSA z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt III SA 7900/98, Lex 47974.

Najbardziej chyba wyraziście ściśle powiązania między ustaleniem rzeczywistego przebiegu zdarzeń a normami prawa wskazane są w tej grupie rozstrzygnięć sądowych, które odnoszą się bezpośrednio do problemu stosowania przepisów prawa materialnego. W orzeczeniach tych stan faktyczny i stan prawny badanej sprawy powiązane są nierozzerwalnie, uzależniając od siebie tak istotne podstawy wydania decyzji administracyjnej jak ocena czy prawo w ogóle zostało naruszone, trafności zastosowania tych lub innych przepisów prawa, czy wręcz możliwości ustalenia, jakie przepisy mają zastosowanie w danej sprawie.

Powołując się na zasadę prawdy obiektywnej, wymagającej zgromadzenia materiału faktycznego stwierdza się: „Wszechstronne i dokładne wyjaśnienie sprawy umożliwia bowiem właściwe zastosowanie prawa materialnego i ocenę, czy prawo materialne zostało naruszone”<sup>7</sup>, bądź wywodzi, iż: „Wprowadzono ją po to, aby zagwarantować w każdej sprawie stworzenie rzeczywistego obrazu stanu faktycznego sprawy tak, aby uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa”<sup>8</sup>.

W innym przypadku zespół orzekający, zważywszy, że nastąpiło naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, stwierdza: „Sąd nie może ocenić, czy rozstrzygnięcie jest zgodne z normami prawa materialnego. Sąd bowiem wyraża pogląd, że gdy nie jest dokładnie ustalony stan faktyczny sprawy, nie można ocenić, czy jest on zgodny z hipotezą normy prawa materialnego”<sup>9</sup>, lub podobnie: „Niedopełnienie obowiązku pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego, występujące w rozpoznawanej sprawie, uniemożliwiało organom rozpoznającym sprawę prawidłowe zastosowanie prawa materialnego”<sup>10</sup>. Niedopełnienie zatem obowiązku pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego nie tylko stanowi naruszenie zasad postępowania administracyjnego, lecz również „(...) często uniemożliwia wyciągnięcie prawidłowych wniosków, niezbędnych do zastosowania przepisów prawa materialnego”<sup>11</sup>.

Zbieżny z powyższymi wypowiedziami, a przy tym szczególnie interesujący wywód zawarty jest w uzasadnieniu wyroku, w którym stwierdza się, że: „(...) w prawie publicznym fakty służą głównie odpowiedzi na pytanie – czy w ogóle jakaś norma ma być zastosowana (...). Tak więc udowodnienie jakiegoś faktu nie

<sup>7</sup> Wyrok NSA z dnia 20 listopada 1998 r., sygn. akt ISA/Lu 803/98, Lex 37133.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 24 marca 2000 r., sygn. akt ISA/Lu 825/99, Lex 43020.

<sup>9</sup> Wyrok NSA z dnia 6 listopada 1984 r., sygn. akt I SA 508/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 100.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 1991 r., sygn. akt IV SA 221/91, ONSA 1991, nr 2, poz. 43.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 9 lipca 1985 r., sygn. akt II SA 807/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 13.

ma tu znaczenia wyłącznie procesowego, (...) ale ma także znaczenie materialne, bowiem od tego zależy zastosowanie danej normy”<sup>12</sup>.

Dla dopełnienia przedstawionego obrazu warto przytoczyć w tym miejscu, jak to zagadnienie postrzega literatura prawnicza. Pojawiają się tu wypowiedzi: „Realizacja zasady prawdy obiektywnej wymaga od organu prowadzącego postępowanie nie tylko wykrycia okoliczności faktycznych, ale też i szerokiego rozpatrzenia możliwości prawnych, stojących do dyspozycji organu administracyjnego”<sup>13</sup>; „(...) celem każdego procesu jest dokładne ustalenie zaszłości faktycznych, ich prawidłowe prawne zakwalifikowanie i wydanie na tej podstawie orzeczenia. Rozpoznanie sprawy administracyjnej polega w rzeczywistości na dokonaniu dwu ustaleń: 1) ustaleniu istnienia pewnych faktów prawotwórczych (...). 2) ocenie prawnej ustalonych faktów”<sup>14</sup>; „Rodzi ona [zasada prawdy obiektywnej – P.S.] po stronie tych organów obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do pełnego wyjaśnienia stanu prawnego i stanu faktycznego sprawy (...)”<sup>15</sup>; „obowiązkiem organu jest zebranie »materiału prawnego« sprawy, tzn. wszelkich przepisów prawa materialnego, które mogą ewentualnie mieć zastosowanie przy rozstrzygnięciu sprawy w formie decyzji. Przepisy te będą »weryfikowane i eliminowane z pola widzenia w ślad za sprawdzaniem i ustaleniem poszczególnych faktów«”<sup>16</sup>; „(...) ustalenie stanu faktycznego (»podstawy faktycznej«) adekwatnego do rzeczywistego stanu rzeczy jest istotnym czynnikiem wyznaczającym rzeczywistą skuteczność norm danego systemu prawnego. Wartość nawet doskonałego prawa materialnego, (...) uzależniona jest od tego, czy prawo to zastosowane zostanie do trafnie ustalonych stanów faktycznych, z którymi wiąże ono określone konsekwencje”<sup>17</sup>.

Przy tak dogmatycznym stanowisku nie brak jednak głosów zgoda odmiennych. Wacław Dawidowicz wyraża pogląd, iż konstrukcja zasady prawdy obiektywnej zawiera w sobie pewne ograniczenia z literalnego punktu widzenia, gdyż

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 24 marca 2000 r., sygn. akt ISA/Lu 825/99, Lex 43020.

<sup>13</sup> J. Starościk, w: E. Iserzon, J. Starościk, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 81.

<sup>14</sup> L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 53–54.

<sup>15</sup> R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1981, s. 54–55.

<sup>16</sup> J. Zimmermann, za: W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 104.

<sup>17</sup> M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnienie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988, s. 230.

mówiąc o „dokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego”, wyjaśnienie związanych ze sprawą administracyjną stosunków prawnych znajdowałoby się poza zasięgiem tej zasady. Sugeruje także, by problem ten rozwiązać przenosząc z prawa cywilnego rozwiązania traktujące realizację zasady prawdy obiektywnej m.in. poprzez „wyjaśnienie rzeczywistej treści stosunków faktycznych i prawnych”. Konkludując, W. Dawidowicz pisze: „Sądzę, iż nie ma żadnych przeszkód, aby doktryna zaleciła praktyce podobne rozumienie zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym”<sup>18</sup>.

Warto także zwrócić uwagę, że w niektórych orzeczeniach na gruncie semiotyki można wyodrębnić pewne elementy, które wydają się przydatne w poszukiwaniu i artykułowaniu wyrażeń oraz zwrotów istotnych z punktu widzenia rozważań na temat relacji zachodzących między obowiązkiem ustalenia stanu faktycznego i prawnego badanej sprawy.

Na wstępie trzeba wykazać orzeczenia, w których zawarto dwuwyrazowe wyrażenia „stan faktyczny” i „załatwienie sprawy”, oraz orzeczenia, w których użyto trójwyrazowego wyrażenia „stan faktyczny sprawy”.

W jednych z tych orzeczeń wyrażenia dwuwyrazowe wyartykułowano zgodnie z treścią art. 7 k.p.a.<sup>19</sup>: „(...) organ podejmuje wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (...)”<sup>20</sup>, rozdzielając pojęcia „stan faktyczny” i „załatwienie sprawy”. Także w podobnym duchu – lecz nie w tożsamym brzmieniu z przepisem art. 7 – stwierdzono: „Otóż zasada prawdy obiektywnej (...) wymaga od organów administracji dokładnego i wyczerpującego wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy (...)”<sup>21</sup>.

W innych orzeczeniach sąd, odnosząc się do decyzji administracyjnej, używa wyłącznie pojęcia „stan faktyczny” – „(...) Jej wydanie powinno być poprzedzone dokładnym wyjaśnieniem stanu faktycznego (art. 7 k.p.a.) oraz zebraniem i rozpatrzeniem całego materiału dowodowego (...)”<sup>22</sup>; „W szczególności sąd

<sup>18</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 89–90.

<sup>19</sup> W toku postępowania organy administracji państwowej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (wyrażenia, o których mowa, podkreślono).

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 23 listopada 1999 r., sygn. akt II SA/Kr 1191/99, OSP 2000, nr 7–8, poz. 112.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 29 listopada 1995 r., sygn. akt SA/Wr 707/95, Lex 27079.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 17 września 1998 r., sygn. akt V SA 320/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 87.

kontroluje, czy w toku tego postępowania podjęto wszelkie niezbędne kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, czy zebrano zatem wszystkie dowody w celu ustalenia istnienia bądź nieistnienia ustawowych przesłanek decyzji uznaniowej (...)”<sup>23</sup>, lub podobnie – „Postępowanie administracyjne przeprowadzone przed wydaniem przez organ administracji państwowej decyzji powinno między innymi zapewniać dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego”<sup>24</sup>.

Odrębną grupę stanowią te wyroki NSA, w których zawarto trójwyrazowe wyrażenie „stan faktyczny sprawy”: „Organ państwowy, (...) ma obowiązek wyjaśnić wnikliwie i wszechstronnie stan faktyczny sprawy (...)”<sup>25</sup>; „Jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego jest zawarta w art. 7 kpa zasada, nakazująca organom administracji publicznej podejmowanie wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością”<sup>26</sup>; „Z przyjętej w art. 7 kpa naczelnej zasady postępowania administracyjnego – zasady prawdy obiektywnej – wynika obowiązek ustalenia stanu faktycznego sprawy”<sup>27</sup>; „Postępowanie administracyjne przeprowadzone przed wydaniem decyzji przez organ administracji państwowej powinno zapewnić dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy”<sup>28</sup>; „Postępowanie administracyjne przeprowadzone przed wydaniem decyzji powinno zapewnić dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy”<sup>29</sup>.

Analizując wskazane wyżej orzeczenia, zawierające wyrażenia: „stan faktyczny”, „okoliczności faktyczne”, „załatwienie sprawy”, „stan faktyczny sprawy”, choć semiotycznie podobne, mogą prowadzić do różnych wnioskowań. Punktem wyjścia jest w nich przybliżenie znaczenia językowego wyrazów składowych tych wyrażen w kontekście obowiązków nałożonych na organy administracji publicznej przez zasadę prawdy obiektywnej.

---

<sup>23</sup> Wyrok NSA z dnia 11 września 1996 r., sygn. akt SA/Ka 1543/95, Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych ([www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)).

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 9 lipca 1985 r., sygn. akt II SA 807/85, ONSA 1985 nr 2, poz. 13.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z dnia 19 lipca 1982 r., sygn. akt II SA 883/82, Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych ([www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)).

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. akt I SA 1768/99, Lex 54171.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 15 maja 1994 r., sygn. akt SA/Lu 1921/93, Lex 26517.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 6 listopada 1985 r., sygn. akt II SA 861/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 25.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 1991 r., sygn. akt. IV SA 221/91, ONSA 1991, nr 2, poz. 43.

Opierając się na bazie leksykalnej języka ogólnego<sup>30</sup> można przyjąć, że stanem faktycznym jest pewna jakość, forma, postać, poziom czegoś, co zaszło (lub zachodzi) w rzeczywistości; jakieś zdarzenie, zjawisko, określony stan rzeczy. Sprawą zaś są pewne okoliczności, które stanowią wyodrębniony przedmiot czyjegoś zainteresowania, obchodzą kogoś, są ważne dla kogoś. W kontekście zasady prawdy obiektywnej będą to fakty (stany faktyczne), warunki, w których się ktoś lub coś znajduje, jednocześnie z którymi jakaś norma prawna wiąże określone skutki prawne.

Mówiąc więc o faktach (stanie faktycznym) można rozumieć przez to pojęcie wyłącznie pewne formy zdarzeń, zjawisk, które zaszły lub zachodzą w rzeczywistości (fakty psychofizyczne). Mówiąc natomiast o faktach w sprawie (stanie faktycznym sprawy) należy się odnieść zarówno do tych zdarzeń i zjawisk, które zaszły lub zachodzą w rzeczywistości (stanu faktycznego – faktów psychofizycznych), jak i do warunków oraz okoliczności będących powodem czyjegoś zainteresowania, co w przypadku zasady prawdy obiektywnej stanowią normy prawne z niej odtworzone, wywierające określone skutki prawne w związku z zaistnieniem tych zdarzeń i zjawisk.

W konsekwencji można uznać, iż pojęcie stanu faktycznego sprawy jest zakresowo szersze od pojęcia stanu faktycznego, gdyż powiązanie faktów z określoną sprawą zmusza nie tylko do ustalenia przebiegu zdarzeń czy zjawisk (stanu faktycznego – faktów psychofizycznych), ale także do ustalenia kryteriów wyodrębnienia tych faktów jako istotnych, którymi w tym przypadku są obowiązujące normy prawne (stan prawny pozwalający ze zbioru faktów psychofizycznych wyodrębnić te, które pociągają za sobą skutki prawne – fakty konwencjonalne). Wnioskować zatem można również, że stan faktyczny sprawy stanowi sumę obu tych stanów (faktycznego i prawnego).

Emanuel Iserzon przez pojęcie „ustalenie stanu faktycznego” rozumie ustalenie faktów oraz ich wszechstronne oświetlenie<sup>31</sup>. Taki stan rzeczywisty sprawy uzyskuje się przez „konfrontację zeznań różnych świadków, opinie biegłego, gdy niezbędne są szczególne kwalifikacje fachowe do wyjaśnienia pewnych okoliczności, przez badanie wiarygodności dowodów, a także przez ocenę logiczną oraz

<sup>30</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego* PWN, t. III, Warszawa 1996, s. 282, 296.

<sup>31</sup> E. Iserzon, za: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Wyd. IV, Warszawa 2000, s. 135.

ocenę dokonaną – przez pryzmat doświadczenia życiowego – wszystkich zgromadzonych faktów i dowodów”<sup>32</sup>.

Nadto zdaje się, że norma prawna w takim stanie rzeczy poza funkcją dyrektywalną (nakazującą lub zakazującą organom administracji określonych zachowań) pełni także funkcję weryfikującą, wiążąc ze sobą jedynie te fakty (zjawiska i zdarzenia), w których znajduje zastosowanie. Takie rozumowanie wydają się potwierdzać wyroki, w których osnowie skład orzekający odnosi się jedynie do faktów lub okoliczności „istotnych w sprawie”, a więc faktów ważkich i ważnych dla sprawy: „W postępowaniu administracyjnym wydanie prawidłowej decyzji administracyjnej w każdym przypadku (...), powinno poprzedzać dokładne ustalenie stanu faktycznego istotnego [podkreślenie – P.S.] w sprawie stosownie do art. 7 i 77 § 1 kpa (...)”<sup>33</sup>; „Niewyjaśnienie wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie [podkreślenie – P.S.] w sprawie oraz nieuzasadnienie w sposób właściwy narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego (...)”<sup>34</sup>.

W innych z kolei orzeczeniach zawarto wypowiedzi, w których pierwszoplanowo zamiast odmian słowa „istotne” użyto zwrotu odzwierciedlającego tą „istotność” poprzez wskazanie tylko na te fakty, które np. „mogą mieć zastosowanie w sprawie”: „(...) organ jest obowiązany ocenić zebrany materiał dowodowy w świetle wszystkich okoliczności mogących mieć zastosowanie w sprawie [podkreślenie – P.S.], a nie jedynie w świetle niektórych z nich”<sup>35</sup>, lub poprzez zwięzłe i jednoznaczne wskazanie, że fakty te (zjawiska i zdarzenia) muszą mieć w sprawie charakter konwencjonalny: „Podkreślić należy, iż zebrany materiał dowodowy może być uznany za wyczerpujący, jeśli ustalono wszystkie fakty prawotwórcze [podkreślenie – P.S.] w sposób niesporny, nie pomijając żadnego z nich, ani też nie pozostawiając bez wyjaśnienia sprzeczności w materiale dowodowym”<sup>36</sup>.

Zwracając uwagę na określenia zawarte w treściach orzeczeń NSA, które w kontekście zasady prawdy obiektywnej wyodrębniają elementy postępowania

---

<sup>32</sup> J. Borkowski, w: J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1985, s. 68.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1998 r., sygn. akt II SA 1576/97, Lex 43195.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1999 r., sygn. akt II SA 681/99, Lex 46251.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 16 lutego 1981 r., sygn. akt SA 233/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 8.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z dnia 26 września 1995 r., sygn. akt SA/Lu 1929/94, Lex 26977.

dowodowego jako „istotne w sprawie”, nie sposób pominąć tych, które głoszą nie o istotności w sprawie pewnych faktów, ale o ważkości i ważności przepisów prawa materialnego: „Organ państwowy (...) ma obowiązek wyjaśnić wnikliwie i wszechstronnie stan faktyczny sprawy (...), a przed wydaniem decyzji (...) rozpatrzyć stan faktyczny w świetle wszystkich przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w sprawie [podkreślenie – P.S.]”<sup>37</sup>. Odnosząc się do organu administracyjnego stwierdzono: „(...) nie jest związany podaną przez stronę podstawą prawną żądania; mając obowiązek dochodzenia prawdy obiektywnej (...) organ musi rozpoznać sprawę co do istoty na podstawie obowiązującego prawa, mającego zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym [podkreślenie – P.S.]”<sup>38</sup>.

Literatura wykształciła na tym gruncie tożsame stanowisko. Zbigniew Kmiecik twierdzi, iż organ może i powinien zbierać z urzędu materiały dowodowe, określać okoliczności faktyczne, jakie uważa za istotne dla załatwienia sprawy<sup>39</sup>. Propagatorem tożsamego z powyższym poglądu, zobowiązującego organ do zbierania z urzędu dowodów istotnych w sprawie, jest również E. Ochendowski<sup>40</sup>.

Z kolei B. Adamiak głosi, że „kierując się normą prawa materialnego organ ocenia, jakie fakty mają istotne znaczenie dla sprawy (...)”<sup>41</sup>; „Nie chodzi rzecz jasna o dokładność absolutną, tzn. o wyjaśnienie wszystkiego bez wyjątku, co składa się na dany stan faktyczny. Takie zadanie nie byłoby ani możliwe do wykonania, ani celowe. Stan faktyczny powinien być wyjaśniony na tyle, na ile tego wymaga rozstrzygnięcie sprawy (...). Granice dokładności postępowania wyjaśniającego wynikają z potrzeby podporządkowania się wymaganiom ekonomii postępowania (...). Koniecznym jest bowiem zbieranie informacji niezbędnych,

---

<sup>37</sup> Wyrok NSA z dnia 19 lipca 1982 r., sygn. akt II SA 883/82, Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych ([www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)).

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 7 września 1994 r., sygn. akt III SA 1111/93, ONSA 1995, nr 3, poz. 120.

<sup>39</sup> Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądownoadministracyjne*, Zakamycze 2000, s. 55.

<sup>40</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Toruń 2005, s. 49.

<sup>41</sup> B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 69.

a odrzucenie informacji pozornych, czy też informacji zbieranych »na zapas«, których przydatność jest wątpliwa<sup>42</sup>.

Kazimierz Marszał podkreśla, że organ procesowy, kierujący postępowaniem, zostaje zobowiązany do czynnego udziału w poszukiwaniu, wprowadzaniu i przeprowadzaniu dowodów, zmierzających do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy<sup>43</sup>. Chodzi w takim przypadku, według Z. Kmiecika i J.P. Tarno, o wyjaśnienie okoliczności faktycznych na tyle, na ile wymaga tego rozstrzygnięcie sprawy<sup>44</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych uwagę skupia grupa rozstrzygnięć, których wspólną cechą semiotyczną jest artykułowanie zgodności stanów faktycznych z rzeczywistością. „Jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego jest zawarta w art. 7 kpa zasada nakazująca organom administracji publicznej podejmowanie wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy zgodnie z rzeczywistością [podkreślenie – P.S.]<sup>45</sup>; „Wskazać trzeba przede wszystkim, iż zasada prawdy obiektywnej (materialnej) w dalszym ciągu należy do naczelných zasad postępowania zarówno administracyjnego (art. 7 kpa) (...). Wprowadzono ją po to, aby zagwarantować w każdej sprawie stworzenie rzeczywistego obrazu stanu faktycznego [podkreślenie – P.S.] sprawy tak, aby uzyskać podstawę dla trafnego zastosowania przepisu prawa<sup>46</sup>.

Zgodnie z dotychczasowym rozważaniami, stanem faktycznym sprawy są realne, nieabstrakcyjne, istniejące materialnie, określone pod względem czasu, miejsca i warunków zdarzenia i zjawiska, będące istotnymi w sprawie ze względu na fakt, iż są przedmiotem normowania określonych norm prawa powszechnie obowiązującego, które wywierają określone skutki prawne w związku z zaistnieniem tych zdarzeń i zjawisk. Cechy realności, nieabstrakcyjności, materialnego bytu, funkcjonującego w określonym czasie, miejscu i warunkach znaczeniowo odpowiadają pojęciu rzeczywistości czy konkretności<sup>47</sup>. Zgodność

<sup>42</sup> J. Borkowski, w: J. Borkowski (red.), *op.cit.*, s. 68.

<sup>43</sup> K. Marszał, w: K. Marszał (red.), *Postępowanie przed organami państwa*, Warszawa 1982, s. 55.

<sup>44</sup> Z. Kmeciak, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988, s. 47.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. akt I SA 1768/99, Lex 54171.

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 24 marca 2000 r., sygn. akt I SA/Lu 825/99, Lex 43020.

<sup>47</sup> M. Szymczak (red.), *op.cit.*, s. 149.

z rzeczywistością jest więc warunkiem koniecznym istnienia stanu faktycznego. W takiej sytuacji zwroty odnoszące się do „stanu faktycznego sprawy”, z jednoczesnym wskazaniem tego stanu jako zgodnego z „rzeczywistością”, wydają się posiadać *differentia specifica* (cechy) wyrażenia zwanego *pleonazmem*.

Nie nasuwają zaś wątpliwości o charakterze tautologicznym poglądy wyrażone we fragmentach orzeczeń: „W pierwszej kolejności należy podnieść, iż stosownie do zasady wyrażonej w art. 7 kpa organy administracji zobowiązane są do podejmowania wszelkich niezbędnych kroków do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywatela. Wyrażona w tym przepisie zasada prawdy obiektywnej wymaga zgromadzenia takiego materiału dowodowego i takiego obrazu sprawy, który jest zgodny z rzeczywistością [podkreślenie – P.S.]”<sup>48</sup>; „(...) celem postępowania administracyjnego jest wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie indywidualnej. Rozstrzygnięcie takie jest możliwe wtedy, gdy organ administracji państwowej – zgodnie z zasadą dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7) – podejmuje wszelkie czynności zmierzające do wszechstronnego zbadania sprawy tak pod względem faktycznym, jak i prawnym w celu ustalenia stanu rzeczywistego sprawy [podkreślenie – P.S.]”<sup>49</sup>.

W pierwszym z tych rozstrzygnięć<sup>50</sup> nie użyto żadnego ze zwrotów – „stan faktyczny” czy „stan faktyczny sprawy” – powiązanych interpretacyjnie z pojęciem rzeczywistości poprzez bezpośrednie odwołanie się do „faktów”. Rozdzielono natomiast pojęcia „materiał dowodowy” i „obraz sprawy” niemające pod względem percepcji i interpretacji tak silnego odniesienia do rzeczywistości. Dzięki temu umieszczenie w bezpośredniej ich treściowej bliskości pojęcia „zgodność z rzeczywistością” wydaje się jak najbardziej uzasadnione, patrząc przez normotwórczy pryzmat zasady prawdy obiektywnej.

W drugim przypadku<sup>51</sup> natomiast użyto zwrotu „ustalenia stanu rzeczywistego sprawy”, dzieląc jednocześnie ten proces na dwa etapy – ustalenia faktów i ustalenia podstawy prawnej, co jest zbieżne z prezentowanym wyżej stanowiskiem, iż ustalenie stanu faktycznego (rzeczywistego) sprawy sprowadza się do ustalenia przebiegu zdarzeń i zjawisk oraz do ustalenia kryteriów

<sup>48</sup> Wyrok NSA z dnia 20 listopada 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 803/98, Lex 37133.

<sup>49</sup> Wyrok NSA z dnia 14 listopada 1996 r., sygn. akt SA/Rz 1162/95, Lex 27375.

<sup>50</sup> Wyrok NSA z dnia 20 listopada 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 803/98, Lex 37133.

<sup>51</sup> Wyrok NSA z dnia 14 listopada 1996 r., sygn. akt SA/Rz 1162/95, Lex 27375.

wyodrębnienia tych faktów jako istotnych, którymi w tym przypadku są obowiązujące normy prawne.

Podobnie jak w opisanych wyżej przypadkach orzeczeń NSA, tak i w literaturze dostrzegalna jest kontaminacja pomiędzy ustaleniem stanu faktycznego a rzeczywistością: „Z zasady prawdy obiektywnej wynika konieczność uzyskania w toku postępowania takiego materiału dowodowego i takiego obrazu stanu faktycznego, który jest zgodny z rzeczywistością [podkreślenie – P.S.]”<sup>52</sup>; „(...) organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością [podkreślenie – P.S.]”<sup>53</sup>; „(...) organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia takiego materiału dowodowego, który pozwoli na ustalenie stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością [podkreślenie – P.S.]”<sup>54</sup>; „Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej nakazuje zebranie i rozpatrzenie całości materiału dowodowego w sposób pozwalający na ustalenie stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością [podkreślenie – P.S.]”<sup>55</sup>.

Niewiarygodne wręcz wydaje się, by tak liczne grono uznanych i cenionych badaczy prawa czy też arbitrów sądów administracyjnych mogło popełnić lub niepostrzeżenie powielić w tworzonych dziełach bądź redagowanych wyrokach błąd pleonazmu. Wyznacznikiem do rozstrzygnięcia tego problemu są z pewnością spostrzeżenia M. Zielińskiego i Z. Ziemińskiego: „Wprawdzie w nowoczesnym procesie sądowym przyjmuje się »zasadę prawdy materialnej«, »prawdy obiektywnej« (jako przeciwstawienie dla »prawdy sądowej«, »prawdy formalnej«), w istocie wszakże chodzi w nim, wbrew pozorom werbalnym, nie tyle o »prawdę«, co o należyte uzasadnienie twierdzeń uznawanych w procesie za prawdziwe na gruncie paradygmatu poznawczego, zbliżonego w ogólnym zarysie do paradygmatu poznawczego przyjmowanego współcześnie w badaniach naukowych (...). Podstawą podejmowania praworzędnych decyzji procesowych mają być w zasadzie ustalenia faktów zgodne z rzeczywistością, ustalenia prawdziwe, ale w istocie chodzi w tych przypadkach o ustalenia, dające się uzasadnić

<sup>52</sup> J. Borkowski, w: J. Borkowski (red.), *op.cit.*, s. 68.

<sup>53</sup> A. Wróbel, w: K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 44.

<sup>54</sup> Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *op.cit.*, s. 46–47.

<sup>55</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 22–23.

na gruncie paradygmatu poznawczego, wiążącego dany organ orzekający, niezależnie od tego, czy teza, która ma być uzasadniona, zgłoszona została przez jedną ze stron, czy też organ orzekający poczynił kroki w tej mierze z własnej inicjatywy<sup>56</sup>; „Szczególnie istotnym aspektem zgodnego z rzeczywistością ustalenia stanu faktycznego jest stworzenie obiektywnych podstaw do zgodnego z prawem stosowania norm prawnych w odniesieniu do rzeczywiście przewidzianych przez te normy stanów faktycznych”<sup>57</sup>.

W rezultacie można wysnuć konkluzję, że obie metody kontaminacji wątków odnoszących się do faktów i rzeczywistości są prawidłowo zwerbalizowane. Obiekcje o charakterze tautologicznym można wyeliminować uznając, iż np. użycie zwrotu typu „stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością” nie jest przypadkowe. Wręcz przeciwnie, dobitnie podkreślić ma, iż chodzi tu o rozróżnienie funkcjonującego w postępowaniu administracyjnym paradygmatu poznawczego „prawdy obiektywnej”, opartego na adekwatności rzeczywistego stanu rzeczy i właściwie ustalonej normy (lub norm) danego systemu prawnego<sup>58</sup> od paradygmatu poznawczego „prawdy sądowej”, który przyjmuje za prawdę to, co przez sąd zostało ustalone, co niekoniecznie musiało pozostać w zgodności z obiektywną rzeczywistością, związaną z przedmiotem postępowania<sup>59</sup>.

Inną kwestią dostrzegalną podczas przeprowadzania analizy, mającej na celu poszukiwanie semiotycznych relacji między składowymi przedmiotami normowania zasady postępowania administracyjnego stanowiącej meritum niniejszego opracowania, jest niekiedy zamieszczanie w treści orzeczeń NSA wypowiedzi nieco odmiennie traktujących obowiązki organu administracyjnego w obszarze stanu faktycznego sprawy. Najczęściej zapisy zamieszczone w tych rozstrzygnięciach redakcyjnie odpowiadają literalnemu zapisowi art. 7 k.p.a.<sup>60</sup> Jako przykłady mogą służyć tu następujące cytaty: „Jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego jest zawarta w art. 7 kpa zasada nakazująca organom administracji publicznej podejmowanie wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego

<sup>56</sup> M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op.cit.*, s. 227.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 230.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> K. Marszał, w: K. Marszał (red), *op.cit.*, s. 53.

<sup>60</sup> W tym miejscu należy przypomnieć, że w dosłownym brzmieniu art. 7 k.p.a. organy administracji państwowej podejmują „(...) wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia [podkreślenie – P.S.] stanu faktycznego (...)”.

wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy [podkreślenie – P.S.]<sup>61</sup>; „W pierwszej kolejności należy podnieść, iż stosownie do zasady wyrażonej w art. 7 kpa organy administracji zobowiązane są do podejmowania wszelkich niezbędnych kroków do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego [podkreślenie – P.S.] oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywatela”<sup>62</sup>; „Z zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 i 77 § 1 k.p.a. wynika obowiązek organu podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego [podkreślenie – P.S.], wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego”<sup>63</sup>.

W przytoczonych wypowiedziach zawarto wyraz „wyjaśnienie” w odniesieniu do „stanu faktycznego sprawy”, co potocznie oznacza: uczynić coś jasnym, zrozumiałym; wytłumaczyć coś, zinterpretować, uzasadnić<sup>64</sup>. Jednak istnieją także orzeczenia, gdzie w miejsce tegoż wyrazu wprowadzono inny – „ustalenie”, na przykład: „Z przyjętej w art. 7 kpa naczelnej zasady postępowania administracyjnego – zasady prawdy obiektywnej – wynika obowiązek ustalenia stanu faktycznego sprawy [podkreślenie – P.S.]”<sup>65</sup>; „W postępowaniu administracyjnym wydanie prawidłowej decyzji administracyjnej w każdym przypadku (...), powinno poprzedzać dokładne ustalenie stanu faktycznego istotnego w sprawie [podkreślenie – P.S.] stosownie do art. 7 i 77 § 1 kpa (...)”<sup>66</sup>.

W ujęciu tym z punktu widzenia semiotyki sytuacja interpretacyjna może się zmienić diametralnie z tego powodu, że wyraz „ustalić” oznacza tyle, co stwierdzić coś, wykazać coś po uprzednim badaniu, dociekaniu, ustalić prawdę, fakty<sup>67</sup>. W takim znaczeniu działania organu administracyjnego mogą być rozumiane jedynie jako stwierdzenie, wykazanie pewnych faktów (zdarzeń, zjawisk, stanu prawnego), sugerujące brak obowiązku uczynienia ustalonych faktów (zdarzeń, zjawisk, podstawy prawnej) jasnymi, zrozumiałymi.

Jak widać z powyższego, zapis zgodny z brzmieniem art. 7 k.p.a. jest bardziej trafny nie tylko z tego powodu, że odpowiada dosłownie wyrażeniu normatywnemu zawartemu w powołanym wyżej przepisie procedury administracyjnej,

<sup>61</sup> Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. akt I SA 1768/99, Lex 54171.

<sup>62</sup> Wyrok NSA z dnia 20 listopada 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 803/98 Lex 37133.

<sup>63</sup> Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA 1003/99, Lex 48004.

<sup>64</sup> M. Szymczak (red.), *op.cit.*, s. 746.

<sup>65</sup> Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. akt I SA 301/00, Lex 53964.

<sup>66</sup> Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1998 r., sygn. akt II SA 1576/97, Lex 43195.

<sup>67</sup> M. Szymczak (red.), *op.cit.*, s. 580.

ale także z punktu widzenia logiki i doświadczenia życiowego, gdyż jest oczywiste, że etap interpretacyjny, polegający na spowodowaniu, iż określone fakty (zdarzenia, zjawiska, podstawa prawna) staną się jasne i zrozumiałe, musi być poprzedzony etapem stwierdzającym istnienie i wykazanie tych faktów.

Bywa i tak, że skład orzekający stosuje jednocześnie oba analizowane znaczenia: „W postępowaniu administracyjnym wydanie prawidłowej decyzji administracyjnej w każdym przypadku (...), powinno poprzedzać dokładne ustalenie [podkreślenie – P.S.] stanu faktycznego istotnego w sprawie stosownie do art. 7 i 77 § 1 kpa (...). Nierozważenie i niewyjaśnienie [podkreślenie – P.S.] wszystkich okoliczności, mających istotne znaczenie w sprawie, narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego (...)”<sup>68</sup>; „(...) wydanie prawidłowej decyzji w każdym przypadku powinno poprzedzać dokładne ustalenie [podkreślenie moje – P.S.] stanu faktycznego istotnego w sprawie (...). Niewyjaśnienie [podkreślenie – P.S.] wszystkich okoliczności, mających istotne znaczenie w sprawie (...), narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego (...)”<sup>69</sup>.

Nieprzypadkowa wydaje się także kolejność zapisu użytych wyrazów. Najpierw zastosowano słowo „ustalenie”, oznaczające czynności zmierzające do ustalenia i wykazania określonych faktów istotnych lub istniejących w sprawie, a dopiero w następnym zdaniu użyto rzeczownika z partykułą przeczącą „niewyjaśnienie”. Ponadto, umieszczając pomiędzy nimi jeszcze jeden rzeczownik z partykułą przeczącą „nierozważenie”<sup>70</sup>, stworzono pewien logiczny ciąg czynności procesowych, składający się z ustalenia, rozważenia i wyjaśnienia wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie w sprawie.

Łącząc powyższe obserwacje z elementami innych wypowiedzi sądu administracyjnego i literatury prawniczej, można się pokusić o stwierdzenie, iż wytworem tych działań może być wypracowanie pojęcia motywów decyzji, które – jak zauważył jeden ze składów orzekających – „(...) powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy wydaną decyzją”<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1998 r., sygn. akt II SA 1576/97, Lex 43195.

<sup>69</sup> Wyrok NSA z dnia 26 maja 1998 r., sygn. akt II SA 420/98, Lex 41390.

<sup>70</sup> Dotyczy to wyroku NSA z dnia 29 stycznia 1998 r., sygn. akt II SA 1576/97, Lex 43195.

<sup>71</sup> Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1998 r., sygn. akt II SA 1576/97, Lex 43195.

Bliskie pojęciu motywu decyzji są również inne spostrzeżenia sędziów NSA: „Zasada ta nie oznacza, że organ jest uprawniony do oceny dowodów według »swego widzimisię«; swoją ocenę w tej mierze obowiązany jest oprzeć na przekonujących podstawach i dać temu wyraz w uzasadnieniu (...)»<sup>72</sup>; „Uprawnienie organu administracji państwowej do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tegoż organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym»<sup>73</sup>.

W tym momencie należy odnieść się także do literatury prawniczej. Jan Zimmermann, zajmując się problemem motywów decyzji na gruncie teoretyczno-prawnym, wyróżnia dwie ich kategorie. Pierwszą stanowią „motywy obiektywne”, tworzące kontekst faktyczny i kontekst prawny działania organu administracyjnego. Swe źródło czerpią one z zewnątrz i są zależne albo od obiektywnych zdarzeń faktycznych, albo od obiektywnych zdarzeń prawnych. Jak zauważa jednak autor, decyzję podejmuje człowiek lub zespół ludzi i nie jest ona wynikiem automatycznego działania, ale często skomplikowanego procesu myślowego. Wszelkie więc obiektywne przesłanki faktyczne lub prawne zostają zarejestrowane przez osobę podejmującą decyzje, a następnie podlegają selekcji i interpretacji, stając się w tym momencie „motywami” w pełnym tego słowa znaczeniu. Na jakość tej selekcji i interpretacji ogromny wpływ mają indywidualne predyspozycje autora przyszłej decyzji. Do głosu dochodzą osobiste i subiektywne poglądy, zasady działania i impulsy, które często bez pełnej świadomości autora decyzji oddziałują na jej byt lub treść. Całokształt tych wpływów Jan Zimmermann nazywa subiektywnym kontekstem działania organu podejmującego decyzję administracyjną<sup>74</sup>.

Cytowane wyżej orzeczenie<sup>75</sup> zdaje się być odbiciem tychże rozważań J. Zimmermanna. Innymi słowy, motywy decyzji administracyjnej (przesłanki faktyczne i prawne sprawy przekształcone w wyniku rejestracji, selekcji i interpretacji) powinny tworzyć taki kontekst faktyczny, prawny i subiektywny działania organu administracyjnego, aby działania te były w miarę możliwości zrozumiałe i akceptowane przez stronę.

<sup>72</sup> Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2000 r., sygn. akt I SA/Ka 2160/98, Lex 43969.

<sup>73</sup> Wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r., sygn. akt SA 234/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 23.

<sup>74</sup> J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 80, 81.

<sup>75</sup> Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1998 r., sygn. akt II SA 1576/97, Lex 43195.

### 3. Funkcja ustrojowa i korporacyjna instytucjonalnych elementów tworzących zakres podmiotowy zasady prawdy obiektywnej

Artykuł 7 k.p.a., który werbalizuje zasadę prawdy obiektywnej, jest przepisem zrębowym zupełnym, a więc takim, który zawiera wszystkie elementy syntaktyczne normy prawnej, tj. adresata, okoliczności, nakaz/zakaz i zachowanie się. Kwestia udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie podmioty zobowiązane są do realizowania norm zakodowanych w treści tej zasady, wydaje się być nad wyraz oczywista w rozumieniu wprost, rozumieniu intuicyjnym (*prima facie*) zapisu tego artykułu – „W toku postępowania organy administracji państwowej [podkreślenie – P.S.] (...) podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (...)”. Z treści tej może wynikać, iż jako adresatów normy prawodawca wskazał organy administracji państwowej, co łącznie z pozostałymi elementami syntaktycznymi czyni przepis art. 7 przepisem centralnym.

Kierując się jednak *zasadą sensualności*, stanowiącą dyrektywę ogólną stosowania wykładni derywacyjnej, procesowi interpretacji należy poddać każdy przepis prawny w celu zrozumienia go niezależnie od tego, jak mocne mamy przekonanie o jego percepcji. Nadto, realizując kolejne fazy interpretacji przepisów prawnych (porządkującą, rekonstrukcyjną, percepcyjną) według koncepcji wspomnianej wyżej wykładni, trzeba m.in. się upewnić, czy interesującego nas przepisu nie zmodyfikowano innymi przepisami. W badanym zakresie art. 1 k.p.a., umocowany w Dziale I – „Przepisy ogólne”, zawiera pewne modyfikatory, rozszerzając krąg podmiotów związanych zasadą prawdy obiektywnej jako adresatów norm w niej zakodowanych.

W §1 stanowi on, że „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: (...) przed organami administracji państwowej oraz organami samorządu terytorialnego w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych”. Również w § 2 wskazano kolejne podmioty związane obowiązkiem stosowania kodeksu: państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne, gdy są one powołane z mocy prawa do załatwiania spraw określonych w § 1 pkt 1 i 4, tj. rozstrzygania spraw indywidualnych poprzez decyzje administracyjne, oraz w sprawach wydawania zaświadczeń. Kodeks, regulując procedurę postępowania skargowo-wnioskowego, w art. 2 wskazuje na organy państwowe, samorządowe, organy państwowych

i komunalnych jednostek organizacyjnych oraz organy organizacji społecznych, jako właściwe do załatwiania tych spraw zgodnie z postanowieniami Działu VIII.

Porządkując powyższe rozważania co do strony podmiotowej k.p.a., a w konsekwencji także art. 7, w którym zredagowano zasadę prawdy obiektywnej, można stwierdzić, że organy administracji państwowej i organy samorządu terytorialnego wskazane są jako adresaci dyrektyw zawartych w kodeksie, a poprzez fakt zgrupowania ich na pierwszym miejscu w odrębnym paragrafie (art. 1 § 1) nadano im szczególną doniosłość i znaczenie ustrojowe w pełnieniu funkcji organów władztwa państwowego. Natomiast takie podmioty, jak: państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne (wymienione w art. 1 § 2) są instytucjami, na których także ciążyą obowiązki wynikające z norm kodeksowych (w jasno sprecyzowanym zakresie), lecz ich rola, choć równie użyteczna, wydaje się być znacznie zawężona do granic, pozwalających na realizację zadań lub celów określonych odrębnymi przepisami.

Badając orzecznictwo NSA w tej płaszczyźnie można odnieść wrażenie, iż nie przejawia ono większego zainteresowania problemem zakresu podmiotowego zasady prawa procesowego, będącej przedmiotem niniejszego opracowania. Nasuwa się nawet spostrzeżenie, że poza lapidarnymi odniesieniami do organów administracji państwowej, samorządowej lub organizacji społecznych, sporadycznie i niejako „przy okazji” NSA podnosi ten temat, czego przykład mogą stanowić fragmenty uzasadnień wyroków: „(...) Jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej (...), zobowiązująca organy administracji państwowej, a także organizacje społeczne uprawnione do orzekania w sprawach z zakresu administracji państwowej (...) do podejmowania wszelkich czynności, jakie są niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy (...)”<sup>76</sup>; „Według art. 7 kpa w toku postępowania administracyjnego organ administracji stoi na straży praworządności i podejmuje wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (...)”<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Wyrok NSA z dnia 16 listopada 1984 r., sygn. akt II SA 1223/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 109.

<sup>77</sup> Wyrok Sądu Antym. z dnia 21 września 1995 r., sygn. akt XVII Amr 40/95, „Wokanda” 1996, nr 10, poz. 56.

Jednocześnie ciekawe wydaje się, że orzecznictwo, traktując tenże problem dość powierzchownie, kieruje swą uwagę także ku grupie instytucji wskazanych w art. 1 § 2 k.p.a., tj. podmiotom o mniej doniosłym znaczeniu w pełnieniu funkcji władczych w państwie, dla których przepisy odrębne określają zakres zadań do realizacji i celów do osiągnięcia na podstawie norm procedury administracyjnej.

Na przykład sąd administracyjny, odnosząc się do postępowania związanego z przyjęciem adwokata do zespołu adwokackiego, wskazuje, że „(...) w zakresie nie uregulowanym w prawie o adwokaturze, stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Rozstrzygnięcia zarówno zespołu adwokackiego (...), jak i okręgowej rady adwokackiej (...) mają charakter indywidualnych decyzji administracyjnych dotyczących pozycji zawodowej członka adwokatury i podlegają kontroli sądu administracyjnego”<sup>78</sup>.

W tym samym wyroku sąd zważył: „Przymusowy samorząd zawodowy, jako zdecentralizowana na rzecz korporacji forma wykonywania administracji publicznej wobec jego członków, występuje jako podmiot władztwa publicznego, a więc jest ściśle związany w swoim działaniu obowiązującym porządkiem prawnym. Natomiast swobodzie samorządowego działania pozostawione są tylko określone sfery wnętrza organizacyjnego korporacji, sprawy deontologii zawodowej, a więc sprawy określone jako domena »władztwa organizacyjnego«. Nie można pod żadnym pozorem mieszać władztwa publicznego samorządu zawodowego z jego władztwem organizacyjnym”<sup>79</sup>.

Podobne rozstrzygnięcia zawiera teza wyroku w przedmiocie odmowy wpisu na listę radców prawnych: „W działalności samorządu radcowskiego, mającego charakter samorządu zawodowego, muszą bezwzględnie być rozdzielone dwie sfery: administracji publicznej i tak zwanego wnętrza organizacyjnego korporacji. Pierwsza z nich może być regulowana wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującymi”<sup>80</sup>.

W innym z kolei przypadku, sąd administracyjny, dopatrując się braku daty i określenia przesłanek zwolnienia ze służby policjanta w rozkazie personalnym wydanym przez Komendanta Głównego Policji, stwierdził naruszenie zasad postępowania administracyjnego, które miały wpływ na wynik sprawy i orzekł, iż

<sup>78</sup> Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 1991 r., sygn. akt II SA 238/91, ONSA 1991, nr 2, poz. 61

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> Wyrok NSA z dnia 12 listopada 1991 r., sygn. akt II SA 773/91, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 71.

„Do administracyjnoprawnych stosunków służbowych (obejmujących przede wszystkim tak zwane służby paramilitarne) stosuje się wszystkie zasady i gwarancje procedury administracyjnej, chyba że zostały przewidziane w tej mierze specjalne ustawowe wyłączenia”<sup>81</sup>.

Zjawisko, które z jednej strony obejmuje skąpą ilość wyroków bezpośrednio poruszających w swej treści problem zakresu podmiotowego zasady prawdy obiektywnej, a z drugiej (w ramach tej ograniczonej zbiorowości rozstrzygnięć) przejawianie zainteresowania i skupianie uwagi na wąskiej grupie instytucji należących do tego zakresu, może prowadzić do wyciągnięcia dwojakiego rodzaju wniosków:

- 1) pierwiastki instytucjonalne z grupy o charakterze ustrojowym zakresu podmiotowego zasady prawdy obiektywnej są na tyle jasne i precyzyjnie określone w obowiązujących przepisach prawnych, że nie budzą większych kontrowersji czy wątpliwości, a więc i orzecznictwo NSA nie musi ingerować w tej płaszczyźnie doktryny;
- 2) sądownictwo administracyjne, zajmując się pierwiastkami podmiotowymi zasady prawdy obiektywnej, które nie tworzą pewnego systemu ustrojowego administracji i funkcjonują w dość zamkniętych środowiskach, wkracza jedynie w tych sytuacjach, gdzie z powodu dominacji innych przepisów prawa powszechnego (regulujących materię organizacyjną i ustrojową tej instytucji), a także czasami z powodu pewnej rutyny, panujących zwyczajów, z biegiem czasu zatarte zostały granice wyznaczające obszar władztwa organizacyjnego i publicznego.

Jak wynika z powołanych wyżej orzeczeń, może to sugerować, że problem ten dotyczy głównie tzw. samorządów zawodowych. W rzeczywistości krąg tych podmiotów jest znacznie szerszy, gdyż k.p.a. dotyczy także postępowań toczących się przed innymi organami kolegialnymi, których uchwały stanowią decyzje administracyjne. Jako przykłady można tu wskazać: komisje poborowe, komisje rekrutacyjne do spraw przyjęć na studia, Centralną Komisją do spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych czy inne organy samorządów zawodowych, których wcześniej nie wspomniano (lekarzy, lekarzy weterynarii, aptekarzy, pielęgniarek i położnych)<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Wyrok NSA z dnia 22 listopada 1993 r., sygn. akt II SA 1956/93, ONSA 1995, nr 1, poz. 15.

<sup>82</sup> Wyrok NSA z dnia 5 listopada 1992 r., sygn. akt. II SA 207–208/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 45.

Konkludując można stwierdzić, że pierwiastki instytucjonalne, tworzące materię zakresu podmiotowego zasady prawdy obiektywnej, k.p.a. dzieli na dwie grupy. Pierwszą tworzą te podmioty, które będąc organami administracji państwowej lub samorządowej pełnią funkcję ustrojową w strukturach władztwa państwowego. Druga grupa to instytucje, które wykonują co prawda pewne zadania z zakresu administracji państwowej zgodnie z procedurami przewidzianymi dla tych organów, lecz ich władztwo publicznoprawne nie wykracza poza granice umożliwiające realizację zadań lub osiągnięcie celów, dla których zostały powołane odrębnymi przepisami. Doktryna wyraźnie rozdziela tu władztwo publiczne – regulowane przepisami k.p.a. – od władztwa organizacyjnego – regulowanego przepisami szczególnymi. Dlatego też wydaje się być zasadne twierdzenie, że instytucje wchodzące w skład tej grupy pierwiastków tworzących materię zakresu podmiotowego zasady prawdy obiektywnej pełnią funkcję korporacyjną, której zadaniem jest wypełnienie ustawowych zadań i celów.

Doktryna, systematyzując na gruncie teoretycznoprawnym problem zakresu podmiotowego zasady prawdy obiektywnej, dochodzi do podobnych ustaleń.

Według J. Starościaka<sup>83</sup> organ administracyjny to wyodrębniona jednostka w organizacji państwowej, mająca ustalony prawem jej tylko właściwy zakres działania oraz podejmująca to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych dla niej formach prawnych.

Zdaniem Z. Leońskiego<sup>84</sup> do spełniania funkcji administracji państwowej powołane są nie tylko organy administracji państwowej, ale również inne jednostki organizacyjne, określone jako podmioty wykonujące administrację państwową, nazywane niekiedy aparatem administracji. Cechą szczególną ustrojowego prawa administracyjnego jest to, że obejmuje ono problematykę struktur aparatu administracyjnego, przez pojęcie którego należy rozumieć różne jednostki organizacyjne, powołane do wykonywania funkcji administracji państwowej. Są to oprócz organów administracji państwowej różnego rodzaju samorządy, organizacje społeczne, którym zlecono funkcje administracji państwowej, zakłady i przedsiębiorstwa państwowe. Zbigniew Leoński współcześnie poszerzył krąg tych podmiotów o rady gminne i powiatowe, sejmiki, samorządy zawodowe, senaty i rady wydziałów uczelni państwowych<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, Warszawa 1965, s. 53.

<sup>84</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 20, 23, 29.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 47.

Jerzy Służewski wskazuje, że „Stosownie do art. 1 kodeksu, postępowanie administracyjne ogólne ma zastosowanie przed organami administracji państwowej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych lub załatwianych w formie wydawanych zaświadczeń. Ponadto kodeks stosuje się również do postępowania przed organami przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz przed organami organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych w przypadku, gdy organy te zostały upoważnione do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych lub zaświadczeń”<sup>86</sup>.

Z kolei J. Stelmasiak i J. Szreniawski<sup>87</sup> wskazują, że z jednej strony administrację publiczną realizują organy administracji rządowej i samorządowej, a z drugiej pozostałe podmioty administrujące, m.in. organy samorządu zawodowego, gospodarczego i rolniczego; organy zakładów publicznych, fundacje i stowarzyszenia, spółki publiczne, organy NBP, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz dwa specyficzne podmioty, tj. samorządowe kolegium odwoławcze i regionalna izba obrachunkowa.

Tomasz Bąkowski i Agnieszka Skóra<sup>88</sup> uszczegóławiają ten podział, zaliczając do organów administracji rządowej centralne i terenowe organy tej administracji, a do organów administracji samorządowej – rady gmin, rady powiatu, sejmiki województwa, zarządy gmin, zarządy powiatów, zarządy województwa, wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów, marszałków województwa. Jako inne podmioty realizujące kompetencje z zakresu prawa administracyjnego, wskazują: samorządy zawodowe, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne.

Omawiając zakres podmiotowy k.p.a., a więc również zasady prawdy obiektywnej, nie sposób przejść obok spostrzeżeń W. Chróścielewskiego uczynionych w kontekście pewnych nieścisłości w płaszczyźnie używanych w literaturze pojęć „administracja państwowa” i „administracja publiczna”. Wskazuje on, że „Od chwili reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego, tzn. od dnia 27 maja 1990 r., używane wcześniej określenie »administracja państwowa« przestało być

<sup>86</sup> J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 28. Podobnie wyraził się także W. Dawidowicz, *op.cit.*, s. 56.

<sup>87</sup> J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 9.

<sup>88</sup> T. Bąkowski, A. Skóra, *Prawo administracyjne*, Sopot 1999, s. 21, 22.

adekwatne do rodzaju podmiotów wykonujących tę administrację. W systemie organów realizujących administrację na szczeblu terenowym znalazły się bowiem terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego. Nastąpił także znaczny rozkwit organów samorządów zawodowych. Znowu więc w warunkach polskich aktualne stało się stwierdzenie S. Kasznicy: »Cała administracja wykonywana przez państwo i przez związki publicznoprawne zwie się administracją publiczną, w przeciwieństwie do administracji prywatnej wykonywanej przez jednostki i ich dobrowolne zrzeszenia, które nie dysponują władztwem«<sup>89</sup>.

Dalej W. Chróścielewski zauważa, że niektórzy autorzy próbowali wybrnąć z zaistniałego zamętu terminologicznego, używając w stosunku do organu prowadzącego postępowanie administracyjne określenia „organ administrujący”. Wyraził także opinię: „Całkowicie należy zgodzić się z E. Ochendowskim, który uważa, iż po reaktywowaniu w Polsce samorządu terytorialnego i samorządów zawodowych celowym jest powrót do stosowania terminu »administracja publiczna«, obejmującego swym zakresem nie tylko administrację wykonywaną przez podmioty państwowe, ale także samorządowe oraz pozostałe podmioty wykonujące funkcje tej administracji»<sup>90</sup>.

Podobnie wypowiadają się J. Szreniawski i J. Stelmasiak: „okres transformacji ustrojowej w Polsce w istotnym zakresie objął także problematykę ustrojowego prawa administracyjnego. Przebudowie uległa centralna administracja państwowa, co zmieniło zwłaszcza status naczelnych i centralnych organów administracji rządowej. Odejście od zasady jednolitości terenowych organów władzy państwowej, obowiązującej w okresie PRL, nastąpiło na rzecz zasady dualizmu terenowej administracji publicznej, to znaczy rządowej i samorządowej. Nową cechą charakterystyczną (...) było także wykształcenie się nowych podmiotów administracji publicznej, takie jak samorządowe kolegia odwoławcze, a z drugiej strony są to nietypowe podmioty administracji publicznej, takie jak spółki publiczne, agencje rządowe, fundacje publiczne czy nawet Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji lub Rada Polityki Pieniężnej. Ponadto decentralizacja władzy publicznej objęła także realizację zadań publicznych przez organy samorządu zawodowego oraz gospodarczego»<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> W. Chróścielewski, *op.cit.*, s. 15.

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>91</sup> J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *op.cit.*, s. 9.

#### 4. Wnioski końcowe

Kształtując relacje między obowiązkiem ustalenia stanu rzeczywistego a rzeczywistą treścią stosunków prawnych sprawa doktryna wydaje się zajmować szczególnie składne i jednolite stanowisko. Trzeba jednak zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, orzecznictwo NSA jednoznacznie przyjmuje, że obowiązkiem organu administracji publicznej jest nie tylko rozstrzygnięcie co do okoliczności faktycznych uznanych za istotne w sprawie, ale także określenie z urzędu, jakie dowody są niezbędne do ustalenia okoliczności istotnych dla sprawy. Po drugie, w takim wymiarze w niektórych rozstrzygnięciach NSA rysuje się wyraźnie tendencja do kształtowania ram pojęciowych zasady prawdy obiektywnej na tyle szeroko, że obejmowałyby ona oprócz obowiązku ustalenia z urzędu okoliczności faktycznych również ustalenie rzeczywistej treści stosunków prawnych danej sprawy. Może to sprawiać wrażenie, że do zakresu przedmiotowego zasady prawdy obiektywnej należą dwie normatywne determinanty o charakterze swoistego koła hermeneutycznego: faktyczna – nakazująca organom prowadzącym postępowanie dokładnie wyjaśnić stan faktyczny oraz prawna – nakazująca tym samym organom rozpatrzyć ustalony stan faktyczny w świetle wszystkich przepisów prawa mogących mieć zastosowanie w sprawie.

W tym miejscu warto przytoczyć za S. Czepitą fundamentalne pytanie, czy należy podzielić rysujące się w niektórych orzeczeniach NSA stanowisko „traktujące ustalenia stanu prawnego jako objęty zakresem przedmiotowym obowiązków organów administracji wyznaczonych zasadą prawdy obiektywnej? Czy raczej nie jest tak, że obowiązek ustalenia właściwego stanu prawnego wynika z obowiązku (właściwego) załatwienia sprawy, a relacja między rozważanymi obowiązkami organu wygląda w ten sposób, że realizacja zasady prawdy obiektywnej jako wyznaczającej obowiązek trafnych (zgodnych z rzeczywistością) ustaleń faktycznych oraz realizacja obowiązku właściwej kwalifikacji prawnej ustalonego trafnie stanu faktycznego (...) umożliwiają realizację obowiązku trafnego rozstrzygnięcia sprawy?”<sup>92</sup>.

Trudno jest w tej mierze zająć jednoznaczne stanowisko, gdyż mimo że wykształcona linia orzecznictwa i literatury doktryna wydaje się tworzyć spójną płaszczyznę zakresu przedmiotowego zasady prawdy obiektywnej, a oba te źród-

---

<sup>92</sup> S. Czepita, maszynopis recenzji rozprawy doktorskiej Piotra Sukienniczaka pt. *Zasada prawdy obiektywnej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Szczecin 2007, s. 5.

ła wiedzy (orzecznictwo i literatura) są w tej materii liczne i bogate, to zarówno sam ustawodawca, jak i w znacznym stopniu nauka prawa administracyjnego oraz orzecznictwo NSA nie wypowiadają się w tej kwestii dostatecznie jasno. Warto przy tym także zwrócić uwagę na kilka zagadnień.

Po pierwsze, NSA nie wydaje się przejawiać większego zainteresowania tym problemem, albowiem w bardzo ogólnikowy sposób, niejako mimochodem porusza temat obowiązków organów administracji publicznej podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

Po wtóre, uwaga sądów administracyjnych skupia się bardziej na grupie podmiotów wskazanych w art. 1 § 2 k.p.a., tj. instytucji o mniej doniosłym (korporacyjnym) znaczeniu w pełnieniu funkcji władczych w państwie, dla których przepisy odrębne określają obszar działania (zadania do realizacji i cele do osiągnięcia) na podstawie norm procedury administracyjnej. Można przypuszczać, że dzieje się tak, gdyż w przeciwieństwie do podmiotów o charakterze ustrojowym, które są dość precyzyjnie określone w obowiązujących przepisach prawnych, podmioty o charakterze korporacyjnym funkcjonują w pewnej mierze w hermetycznych środowiskach, gdzie z powodu dominacji innych przepisów prawa powszechnego (regulujących sferę organizacyjną i ustrojową tych instytucji) nad przepisami procedury administracyjnej, a także być może z powodu pewnego schematyzmu, szablonowości postępowania i wytworzonych stereotypów, z biegiem czasu zatarte zostały granice wyznaczające obszar władztwa organizacyjnego i władztwa publicznego, trafiając tym samym na wokandy sądów administracyjnych. W tej kwestii orzecznictwo NSA znacząco, ale co równie ważne konsekwentnie pod względem legalności działania korporacji zawodowych wpływa na kształt doktryny na gruncie zakresu podmiotowego zasady prawdy obiektywnej.

Wreszcie literatura prawnicza wydaje się uzupełniać i przede wszystkim aktualizować doktrynę w omawianym zakresie, chociażby zwracając uwagę na zmiany, jakie zaszły w wyniku transformacji ustrojowej – przebudowie uległa centralna administracja państwowa, reaktywowano samorząd terytorialny, nastąpił rozkwit organów samorządów terytorialnych, wykształciły się nowe podmioty administracji publicznej, takie jak samorządowe kolegia odwoławcze, czy też nietypowe podmioty administracji publicznej: spółki publiczne, agencje rządowe, fundacje publiczne, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rada Polityki Pieniężnej.

---

**THE OBJECTIVE AND SUBJECTIVE SCOPE  
OF THE PRINCIPLE OF OBJECTIVE TRUTH  
IN THE DECISIONS OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT**

**Summary**

This article concerns subjective and objective aspects of the issue of applying the principle of objective truth in administrative proceedings in the light of the decisions of the Supreme Administrative Court from 1981 to 2004. These dates mark the beginning and ending of the functioning of the SAC in its original structure.

This study is aimed at pinpointing the areas of the case which should be acknowledged as vital and, in consequence, analyzed by the civil service bodies to fulfill the objective truth which constitutes the basis of further decisions. On analyzing the relationship between the obligation of establishing the actual state and defining the actual content of the case legal relation one can come to a conclusion that two prescriptive determinants fall within the scope of the principle of objective truth: the actual one – demanding a precise clarification of the actual state from the bodies which conduct legal proceedings, and the legal one – demanding from the same bodies the examination of the established actual state in the light of all legal articles which might be applied in the case.

The hereby elaboration also contains deliberations on the issue of specifying the subjects which are obliged to realize the standards coded in the principle of objective truth. This issue is essential for many reasons. Firstly, the subjective scope of the principle of objective truth indicates the addressees of the legal standard coded in it. Secondly, the addressee as the syntactic element of this standard is not exclusively specified in the article 7 of the code of administrative proceedings but also in other articles of this code such as the article 1 § 1 – central government bodies and local authorities – which are of great significance for functioning of state government bodies, or the article 1 § 2 – state and municipal administrative units, self-government organizations, cooperative organizations, professional organizations and other public organizations – which carry out certain tasks within the scope of civil service according to the procedures provided for these bodies, but their legal and public authority does not go beyond the boundaries which enable the realization of tasks or achieving objectives for which they were appointed by separate regulations.

Thirdly, from the above observations it appears that the doctrine explicitly separates public authority which are regulated by the legal articles of the code of administrative proceedings from organizational authority – regulated by special legal articles. Finally,

one has to bear in mind the changes which took place as a result of political transformations which caused, among other things, the restructuring of central government administration, the re-establishment of local government and the development of self government bodies

*Translated by Agata Czepik*

*ARTUR MAĆZYŃSKI*  
*sędzia Sądu Rejonowego*  
*w Szczecinie*

**GŁOSA DO WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO  
Z DNIA 18.06.2004 ROKU II CK 359/03 LEX NR 146060**

Trwale, fizyczne i funkcjonalne połączenie konstrukcji ścian, dachu i podłoża z instalacjami energetycznymi przeznaczonymi do doprowadzania, przetwarzania i rozdzielania prądu elektrycznego przesądza o tym, że zarówno budynek, jak i instalacje energetyczne należy uznać za części składowe całości w postaci rzeczy złożonej (art. 47 § 2 k.c.) i że dopiero ta całość wyczerpuje treść pojęcia „urządzenie”. Po rozłączeniu sama instalacja ani sam budynek nie mogłyby funkcjonować jako stacja transformatorowa. Funkcja, jaką mogły spełniać obydwa wyżej wymienione elementy tylko w zespoleniu oraz cel gospodarczy, dla osiągnięcia którego zostały one skonstruowane, wykluczają możliwość traktowania jako urządzenia w rozumieniu art. 49 k.c. tylko instalacji wewnątrz budynku.

Głosowany wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18.06.2004 r. (II CK 359/03 LEX nr 146060), dotyczący ważnego dla praktyki gospodarczej zagadnienia, wokół którego nadal istnieje wiele wątpliwości natury prawnej, został wydany na gruncie nieskomplikowanego stanu faktycznego. Powódka była właścicielką nieruchomości gruntowej, na której wybudowana została budynkowa stacja transformatorowo-rozdzielcza połączona z siecią energetyczną, użytkowaną przez pozwany zakład energetyczny. Powódka, uznając, iż budynek stacji stanowi jej własność jako część składowa gruntu, domagała się eksmisji pozwanego

z budynku oraz odszkodowania za korzystanie z części nieruchomości obejmującej grunt wraz z budynkiem stacji. Sąd Okręgowy częściowo uwzględnił powództwo o odszkodowanie, natomiast żądanie eksmisji oddalił. W wyniku apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny zmienił orzeczenie Sądu Okręgowego w części zasądzającej i powództwo oddalił, a apelację powódki oddalił. Sąd Apelacyjny uznał, że przedmiotowa stacja transformatorowa wchodzi w skład przedsiębiorstwa pozwanego, wobec czego, w świetle art. 49 k.c., nie stanowi części składowej nieruchomości powódki, lecz własność pozwanego. Powódka, w swej kasacji dotyczącej oddalenia powództwa o odszkodowanie, zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi m.in. naruszenie art. 48, 49 k.c. w zw. z art. 3 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 106, poz. 1026 z późn. zm.) przez błędną wykładnię tych przepisów, polegającą na przyjęciu, że w pojęciu urządzenia, o którym mowa w art. 49 k.c., mieszczą się także budynki, w których zostały zamontowane urządzenia służące do doprowadzania prądu elektrycznego. Sąd Najwyższy kasację oddalił, uznając, iż w okolicznościach rozpatrywanej sprawy instalacje energetyczne zamontowane wewnątrz budynku stacji nie mogłyby funkcjonować bez osłony w postaci ścian, dachu, podłoża, czyli bez istnienia budynku, który został wzniesiony wyłącznie w celu umieszczenia w nim instalacji energetycznej i stanowił integralny element techniczny stacji transformatorowej typu SM-4, będącej tzw. stacją budynkową.

Teza komentowanego wyroku w zasadzie zasługuje na aprobatę. Należy jednak rozważyć i uściślić pewne kwestie poruszone przez Sąd Najwyższy.

Na wstępie trzeba przypomnieć, że zgodnie z art. 48 k.c., hołdującym zasadzie *superficies solo cedit*, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania. Artykuł 49 k.c. ogranicza zasięg stosowania przywołanej wyżej zasady w tym sensie, że pewne urządzenia nie stanowią części składowych gruntu i to pomimo ich związania z gruntem. W myśl art. 49 k.c., w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2.07.2008 r., nr 116, poz. 731)<sup>1</sup>, urządzenia służące do dopro-

<sup>1</sup> Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z dnia 2 lipca 2008 r.) znówelizowano art. 49 k.c., którego § 1 otrzymał brzmienie: *Urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa*. Na uwagę zasługuje fakt, że ustawodawca nie dokonał znaczących zmian w stosunku do wcześniejszej treści art. 49 k.c. Przede wszystkim wskazana

wadzenia lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych gruntu lub budynku, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa lub zakładu. Zestawienie tych dwóch przepisów wywołuje wątpliwość, czy w pojęciu „urządzenia”, o którym mowa w treści art. 49 k.c., mieszczą się także budynki, w których zostały zamontowane urządzenia służące do doprowadzania prądu elektrycznego. Odpowiedź negatywna na tak postawione pytanie może stwarzać podstawę do uznania, że budynki powinny zawsze stanowić część składową gruntu, z którym pozostają w trwałym związku, i to nawet wtedy, kiedy urządzenia służące do doprowadzania prądu elektrycznego, zamontowane w takim budynku, weszły w skład przedsiębiorstwa lub zakładu energetycznego. Natomiast Sąd Najwyższy w komentowanym wyroku stwierdził, że zarówno budynek, jak i instalacje energetyczne należy uznać za części składowe całości w postaci rzeczy złożonej (art. 47 § 2 k.c.), i że dopiero ta całość wyczerpuje treść pojęcia „urządzenie”. Tym samym, zdaniem Sądu Najwyższego, w pojęciu urządzenia, o którym mowa w art. 49 k.c., mieszczą się także budynki, w których zostały zamontowane urządzenia służące do doprowadzania prądu elektrycznego.

Ta kwestia poruszona przez Sąd Najwyższy zasługuje na wnikliwą analizę. Literalne brzmienie art. 48 i 49 k.c. wskazuje na to, iż budynek jako taki nie mieści się w pojęciu urządzenia. Z treści artykułu 48 k.c. wynika raczej, że częściami składowymi gruntu są budynki oraz urządzenia niebędące budynkami, które są trwale związane z gruntem. Z użytego w tym przepisie sformułowania „w szczególności budynki i inne urządzenia” nie można wyprowadzać wniosku, że chodzi o takie urządzenia jak np. budynek. Taka interpretacja byłaby dopuszczalna, gdyby ustawodawca wyraźnie zaznaczył, iż chodzi o „budynki i inne podobne urządzenia”. Wówczas można by było ustalać znaczenie zwrotu „inne urządzenia” w powiązaniu z cechami, jakimi charakteryzuje się budynek. W art. 48 k.c. wyszczególniono, iż do części składowych gruntu zalicza się budynek, a także pewne urządzenia, trwale związane z gruntem. Ponadto, w artykule tym użyto funkcjora koniunkcji w postaci spójnika „i”<sup>2</sup> w znaczeniu enumeracyjnym, zwłaszcza że w opisywanym artykule znajduje się również zwrot „w szczególności”. Trzeba podkreślić, że ustawodawca nie wskazał na przykład, iż „budynki i inne urządzenia zarazem stanowią części składowe gruntu”. Ustawodawca miał bowiem na

---

nowelizacja nie zdezaktualizowała problemu związanego z rozumieniem wyrażenia „urządzenia doprowadzające”.

<sup>2</sup> Por. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1993, s. 74–75.

myśli to, że budynki i inne urządzenia należą do części składowych gruntu, a nie to, iż częściami składowymi gruntu są przedmioty będące zarazem budynkiem i innym urządzeniem.

Z treści art. 49 k.c. wynika, że pewne urządzenia, określone ze względu na ich funkcję, nie stanowią części składowych gruntu i to pomimo ich związania z gruntem. Wyodrębniono tylko niektóre z urządzeń, o których mowa w art. 48 k.c. Ustawodawca sprecyzował, że może chodzić tylko o „urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz inne urządzenia podobne”. Brak jest jakiegokolwiek odniesienia do „budynku”. Ustawodawca mógł przecież wskazać, że zarówno budynki, jak i urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych gruntu bądź innego budynku, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa lub zakładu. Z całą pewnością nie mamy tutaj do czynienia z przeoczeniem prawodawcy, zwłaszcza że powiązanie pojęcia „budynek” oraz zwrotu „inne urządzenie” jest – w tym samym lub bardzo zbliżonym znaczeniu – używane w kodeksie cywilnym w wielu innych przepisach, takich jak: art. 151, 235, 239 § 2, 243, 272, 273, 274, 279 albo 439. Poza tym art. 49 k.c., jako wyjątek od zasady *superficies solo cedit*, nie może być interpretowany rozszerzająco.

Nie jest łatwo określić zakres pojęć „budynek” i „urządzenia”, tym bardziej że kodeks cywilny nie zawiera ich definicji. Przyjmuje się, że chodzi o obiekty, które w znaczeniu potocznie używanym mogą być za takie uważane<sup>3</sup>. Zarówno doktryna<sup>4</sup>, jak i judykatura<sup>5</sup> sięgają po przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 ze zm., dalej jako prawo budowlane), aby zdefiniować wskazane wyżej pojęcia.

Akceptowany jest pogląd, iż pojęcie „budynek” zazwyczaj odpowiada określeniu zawartemu w art. 3 pkt 2 prawa budowlanego, zgodnie z którym przez budynek należy rozumieć obiekt budowlany trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach. Warto podkreślić, że nie mają większego znaczenia gabaryty takiego

<sup>3</sup> Por. S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. 3 zmienione, Warszawa 2001, s. 340.

<sup>4</sup> Por. *ibidem*, s. 340, 341; S. Rudnicki, w: S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, wyd. 3 zmienione, Warszawa 2001, s. 156; R. Kosior, *Zakres pojęcia nieruchomości budynkowej w świetle art. 231 k.c.* „Rejent” 2003/9/69.

<sup>5</sup> Por. wyrok SN z 19.02.1998 r. III CKN 375/97, OSNC 1998/10/161, a także wyrok SN z 8.05.2002 r. III CKN 940/00 LEX nr 56883.

obiekту<sup>6</sup>. Z kolei w art. 3 pkt 1 prawa budowlanego ustawodawca wprowadził pojęcie obiektu budowlanego, którym może być: budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, obiekt małej architektury. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, a zatem każdy obiekt budowlany możemy zaliczyć do którejś z trzech wymienionych kategorii. Wypada zaakcentować, że stosownie do art. 3 pkt 1a obiektem budowlanym jest nie tyle sam budynek, ile budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi<sup>7</sup>. Natomiast budynkiem w rozumieniu prawa budowlanego jest taki obiekt, który łącznie spełnia następujące warunki: 1) jest trwale związany z gruntem, 2) jest wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, 3) posiada fundamenty i dach. Z treści art. 3 prawa budowlanego, a dokładnie z zestawienia jego punktu 1 i 2 wynika, że budynek nie jest tym samym, co instalacje i urządzenia. Co więcej, pojęcie „budynek” nie zawiera tych elementów.

Aprobowany jest także pogląd, że słowo „urządzenie” mieści się w pojęciu „budowla” w rozumieniu art. 3 pkt 3 prawa budowlanego. Z treści tego artykułu wynika, iż przez budowle rozumie się każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak np. sieci techniczne, zbiorniki, oczyszczalnie ścieków, stacje uzdatniania wody itp. Pojęcie budowli zostało zatem określone jako przeciwieństwo budynku. Oznacza to, że budowla w znaczeniu nadanym przez prawo budowlane nie może objąć swym zakresem pojęcia „budynek”. Warto również zaznaczyć, że na gruncie prawa budowlanego budowla jest np. rozdzielnia elektroenergetyczna<sup>8</sup>.

W art. 3 pkt 9 prawa budowlanego zdefiniowano natomiast pojęcie urządzenia budowlanego, którym jest urządzenie techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne. Urządzenia budowlane są jednak urządzeniami technicznymi, których istotną cechą stanowi związek z obiektem budowlanym. Przyjmuje się, że urządzenia budowlane obok budynku są częścią obiektu budowlanego<sup>9</sup>. Takim urządzeniem w świetle orzecznictwa

<sup>6</sup> Przykładowo, budynkiem w rozumieniu art. 3 pkt 2 prawa budowlanego może być budynek gospodarczy, murowany, zadaszony o wymiarach 5,00 x 6,50 m (por. wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2005 r. VII SA/Wa 997/04, LEX nr 179186).

<sup>7</sup> Por. T. Asman, w: *Komentarze Becka. Prawo budowlane*, komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 41.

<sup>8</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z 28.11.2006 r. II FSK 1403/05, LEX nr 286667.

<sup>9</sup> Por. T. Asman, w: *Komentarze Becka. Prawo budowlane*, s. 63.

wydanego na tle stosowania przepisów prawa budowlanego będzie np.: związany z obiektem budowlanym zbiornik szamba<sup>10</sup>, wyłożone kostką brukową albo wybetonowane podwórko<sup>11</sup>, sama instalacja centralnego ogrzewania wraz z kotłem c.o. i zbiornikiem na olej opałowy<sup>12</sup>. W tym ostatnim przypadku może się okazać, że urządzenia będą musiały być zainstalowane w oddzielnym budynku – kotłowni. Wówczas taka kotłownia będzie budynkiem, a nie urządzeniem budowlanym<sup>13</sup>. W prawie budowlanym wyraźnie odróżnia się budynek od urządzenia budowlanego.

Pojęcie urządzenia zostało także zdefiniowane w prawie energetycznym. Zgodnie z art. 3 pkt 7 w zw. z art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 89, poz. 625 ze zm.), przez urządzenia rozumie się urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych, a zatem w technicznych procesach w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania paliw lub energii. Warto podkreślić, iż w art. 3 pkt 7 i 9 prawa energetycznego stawia się akcent na funkcję techniczną urządzenia, a nie na urządzenie jako formę budowlaną.

Przywołane wyżej definicje mogą być wskazówką, jak określić pojęcie urządzenia zawarte w art. 49 k.c. Chociaż znaczenia pojęcia zawartego w definicji legalnej znajdującej się w innym akcie prawnym nie można automatycznie przenosić na inne ustawy<sup>14</sup>, to jednak w celu zachowania spójności systemu prawnego zaleca się, aby to samo pojęcie miało identyczne znaczenie bez względu na to, w jakim akcie prawnym zostało umiejscowione. W tym zapewne duchu mieści się pogląd, że pojęcie budynku winno być określane zgodnie z przepisami prawa budowlanego, jako właściwego dla definicji mającej znaczenie dla całego systemu prawnego<sup>15</sup>.

W związku z powyższym należy uznać, iż literalne brzmienie art. 48 i 49 k.c. oraz znaczenia pojęć „budynek” i „urządzenia”, wyinterpretowane na podstawie przepisów prawa, wbrew wątpliwościom Sądu Najwyższego, potwier-

<sup>10</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z 16.12.2004 r. IV SA 2884/03, LEX nr 175350.

<sup>11</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z 9.09.2004 r. IV SA 736/03, LEX nr 160627, a także wyrok WSA w Warszawie z 21.07.2004 r. IV SA 372/03, LEX nr 158919.

<sup>12</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z 1.08.2003 r. IV SA 2978/01, LEX nr 290987.

<sup>13</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z 1.08.2003 r. IV SA 2978/01, LEX nr 290987.

<sup>14</sup> Por. T. Asman, w: *Komentarze Becka. Prawo budowlane*, s. 39–41.

<sup>15</sup> Por. W. J. Katner, w: *System prawa prywatnego*, red. Z. Radwański, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safian, Warszawa 2007, s. 1183.

dzają tezę, że w pojęciu urządzenia, o którym mowa w treści artykułu 49 k.c., nie mieszczą się budynki<sup>16</sup>.

Sąd Najwyższy natomiast słusznie zauważył, że instalacje energetyczne zamontowane wewnątrz budynku stacji niekiedy nie mogą funkcjonować bez osłony w postaci ścian, dachu, podłoża, czyli bez istnienia budynku, tym bardziej, gdy budynek zostaje wzniesiony wyłącznie w celu umieszczenia w nim instalacji energetycznej i stanowi integralny element techniczny stacji transformatorowej. W razie rozłączenia ani sama instalacja, ani sam budynek nie mogłyby funkcjonować jako stacja transformatorowa. Z całą pewnością trwale, fizyczne i funkcjonalne połączenie konstrukcji ścian, dachu i podłoża z instalacjami energetycznymi przeznaczonymi do doprowadzania, przetwarzania i rozdzielania prądu elektrycznego przesądza o tym, że budynek oraz instalacje energetyczne stanowią pewną nierozzerwalną całość. Jednakże nie można uznać, iż stanowią części składowe całości, która mieści się w pojęciu „urządzenie”.

Z treści art. 46 § 1 k.c. można wyprowadzić wniosek, że mamy dwa rodzaje budynków, a mianowicie budynki trwale związane z gruntem oraz budynki, które nie są trwale związane z gruntem. Budynki zaliczane do pierwszej grupy mogą mieć dwojaki status, tzn. mogą stanowić odrębne od gruntu nieruchomości albo mogą być częściami składowymi gruntu<sup>17</sup>. Natomiast z art. 48 k.c. wynika, że do części składowych gruntu oprócz budynku trwale z gruntem związanego, należą także urządzenia, jeśli i one są trwale związane z gruntem. Można zauważyć, że art. 48 k.c. nie rozstrzyga, jaki jest wzajemny stosunek wymienionych części składowych. Chodzi o to, czy budynek i urządzenia pozostają wyłącznie odrębnymi od siebie częściami składowymi, czy może mają jakieś znaczenie relacje istniejące między tymi przedmiotami. Kwestie te reguluje art. 47 § 2 k.c., który stanowi, że częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego. Każdą rzecz da się podzielić na pewne części i od każdej rzeczy da się oddzielić pewne jej części. Dopóki jednak to nie nastąpi, rzeczą jest tylko całość, natomiast poszczególne części tej rzeczy stają

---

<sup>16</sup> Także w języku polskim słowo „urządzenie” odnosi się do przedmiotu, który nie przybiera postaci budynku, skoro urządzenie to po prostu „wyposażenie danego pomieszczenia; ogół sprzętów, umeblowanie” (por. *Słownik języka polskiego*, t. 3, red. M. Szymczak, Warszawa 1981, s. 619).

<sup>17</sup> Por. B. Ziemiński, *Prawo cywilne, część ogólna*, Poznań 1999, s. 140.

się odrębnymi rzeczami dopiero po ich oddzieleniu<sup>18</sup>. Oznacza to, że część składowa rzeczy staje się odrębną rzeczą po jej oddzieleniu. Pojawia się wątpliwość, czy i w jakim momencie budynek, jako część składowa gruntu, wyodrębnia się z tegoż gruntu. W sprawie, której dotyczy komentowany wyrok, mamy do czynienia z sytuacją, w której obie części składowe gruntu, a mianowicie „budynek” i „urządzenie doprowadzające prąd elektryczny”, są w takim połączeniu, tj. w związku funkcjonalnym i fizycznym, że nie sposób ich rozdzielić bez istotnej zmiany jednej z tych części. Faktem jest, iż prawo cywilne nie dopuszcza sytuacji, w których częścią składową nieruchomości byłaby inna nieruchomość<sup>19</sup>. Nie jest natomiast niedopuszczalne uznanie, że budynek niebędący nieruchomością staje się elementem składowym rzeczy ruchomej. W razie „wyjścia” jednej części składowej, tj. „urządzenia doprowadzającego prąd elektryczny” z gruntu, dojdzie do tego, że budynek podzieli los owego urządzenia, które stało się odrębną od gruntu rzeczą ruchomą, i od której budynek nie może być odłączony bez istotnej zmiany urządzenia doprowadzającego prąd elektryczny. Nie ma znaczenia, jaka jest wartość budynku i urządzenia. Kryteria pozwalające stwierdzić, iż mamy do czynienia z częścią składową, zostały określone w art. 47 § 2 k.c., z którego wynika, że część składowa musi być w taki sposób połączona z rzeczą, aby jej odłączenie spowodowało uszkodzenie lub istotną zmianę przedmiotu przyłączonego albo samej rzeczy. Artykuł ten wskazuje, że więź pomiędzy częścią składową a rzeczą musi mieć charakter zarówno fizyczny, jak i funkcjonalny. Ową „istotność” zmiany należy oceniać przy uwzględnieniu kryterium funkcjonalnego<sup>20</sup>.

Dlatego też sformułowaną przez Sąd Najwyższy tezę należałoby skorygować w ten sposób, że z chwilą wejścia instalacji energetycznych w skład przedsiębiorstwa energetycznego budynek staje się wyłącznie częścią składową urządzenia. W pojęciu urządzenia nie mieszczą się budynki. Z drugiej jednak strony, budynek, który jest tylko „opakowaniem” urządzenia, może być odłączony od gruntu, gdyż owo odłączenie nie spowoduje uszkodzenia lub istotnej zmiany gruntu jako takiego. Mamy zatem taką sytuację, w której budynek dzieli los urządzenia, albowiem przedmiotowy budynek, będący w istocie osłoną urządzenia, powstał wyłącznie na potrzeby właściwego funkcjonowania instalacji

<sup>18</sup> S. Grzybowski, w: *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. I, red. W. Czachórski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 408.

<sup>19</sup> Por. uzasadnienie uchwały SN z 8.09.1995 r. III CZP 107/95, OSNC 1996/1/3.

<sup>20</sup> Por. E. Skowrońska-Bocian, w: *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–449<sup>11</sup>*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2005, s. 195, 196.

energetycznej. Wówczas budynek zostaje na tyle związany z urządzeniem, przy jednoczesnym braku związku funkcjonalnego z gruntem, iż staje się wyłącznie częścią składową urządzenia. Zwykle jest tak, że już w trakcie wznoszenia budynku następuje jego połączenie z instalacjami energetycznymi. W zasadzie od razu powstaje rzecz złożona w postaci urządzenia, na którą składają się instalacje energetyczne i ich osłona. Dlatego z chwilą wyodrębnienia się urządzenia i uzyskania statusu ruchomości, niejako w sposób automatyczny, osłona przybierająca postać budynku staje się elementem urządzenia. Jedynie w tym sensie można uznać, iż urządzenia „pochłaniają” budynek.

Wskazane rozważania mają doniosłe znaczenie dla prawidłowej interpretacji art. 49 k.c. Zazwyczaj jest tak, że to urządzenia stanowią element budynku, który będzie nadal częścią składową gruntu. Na pewno ważne jest to, czy – w konkretnym przypadku – wznoszenie specjalnego budynku na potrzeby stacji przesyłowej jest w ogóle konieczne. W razie odpowiedzi negatywnej będzie można zasadnie stwierdzić, że postawiony przez właścicieli nieruchomości budynek pozostaje ich własnością na mocy art. 48 k.c., jako część składowa należącego do nich gruntu<sup>21</sup>. Pomocne może być też ustalenie, jaka część budynku jest wykorzystana na potrzeby ułożenia instalacji energetycznej. Oczywiście nie tylko stacja trafo jest budynkiem. Może to być niekiedy obiekt o dużych rozmiarach, którego niewielką część stanowią urządzenia służące do doprowadzania prądu elektrycznego, natomiast pozostała część powierzchni jest wykorzystana na zupełnie inne cele. Dlatego też należy zachować szczególną ostrożność dokonując oceny, czy budynek stanowi część składową urządzenia<sup>22</sup>.

Głosowany wyrok wyznaczył pewien kierunek w interpretacji art. 49 k.c. Ustalenie, czy elementem „urządzenia doprowadzającego prąd”, o którym mowa w treści przywołanego artykułu, jest również budynek stanowiący osłonę tego

---

<sup>21</sup> Por. wyrok SN z 6.05.2004 r. II CK 258/03, LEX nr 176076.

<sup>22</sup> Przykładem niewłaściwej interpretacji art. 49 k.c. jest teza orzeczenia wyroku WSA w Warszawie z 10.06.2005 r. I SA/Wa 643/04, LEX nr 186629. Sąd administracyjny uznał, że urządzeniem w rozumieniu art. 49 k.c. są również budynki, w których znajdują się niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa urządzenia, np.: budynek administracyjny, którego znaczną część zajmuje kotłownia i laboratorium służące do przeprowadzania bieżących analiz wody, warsztat naprawy urządzeń stacji, dostarczanie ciepła dla całego Zakładu Produkcji Wody oraz drogi, place wewnętrzne, pod którymi znajduje się sieć i instalacje z oprzyrządowaniem. Takie stanowisko jest zbyt daleko idące. W przywołanym orzeczeniu chodzi o budynek, którego tylko pewna część wyposażona jest w urządzenia, o których mowa w treści art. 49 k.c. Znajdujący się w budynku administracyjnym warsztat w żadnym razie nie może być utożsamiany z urządzeniami, o których mowa w art. 49 k.c. W tym wypadku nie mamy do czynienia z sytuacją, w której budynek podziela los znajdujących się w nim urządzeń.

urządzenia, musi być poprzedzone wnikliwą analizą konkretnej sprawy, przy jednoczesnym jednak założeniu, że tylko w wyjątkowych sytuacjach budynek, jako część składowa rzeczy ruchomej w postaci „urządzenia służącego do doprowadzenia prądu elektrycznego”, będzie dzielił los tegoż urządzenia, które weszło w skład przedsiębiorstwa energetycznego.

**GLOSS TO THE JUDGEMENT  
OF THE SUPREME COURT DATE 18 JUNE 2004,  
II CK 359/03, LEX NO. 146060**

**Summary**

The gloss concerns the judgment of the Supreme Court dated 18 June 2004 (file no. II CK 359/03, LEX no. 146060), in which it was stated that „a constant, physical and functional connection of walls, roof and foundation with energy installation serving for providing, processing and distributing of electricity determines that the building as well as energy installation should be concerned as components of the integrity forming a compound thing (art. 47 § 2 of the Civil Code) and only this entirety fulfills the concept of “device”. After disconnection neither the installation nor the building itself could function as a transformer station. The function that could be fulfilled by the both above-mentioned elements only in connection and a commercial purpose, for which they were constructed, exclude the possibility to treat the installation itself as a “device” in understanding of art. 49 of the Civil Code”.

Therefore, according to the Supreme Court, the concept of “device” used in art. 49 of the Civil Code includes also buildings, in which were installed devices serving for providing electricity.

One may not agree to such a conclusion, as the literal wording of art. 48 and 49 of the Civil Code indicates that a building itself may not be included in the concept of “device”. From the wording of art. 48 of the Civil Code it appears rather that buildings and devices that are not buildings but are permanently connected with ground, form a part of ground. The phrase “in particular buildings and other devices” may not lead to conclusion that it concerns devices such as e.g. a building. Such an interpretation would be possible, if the legislator would have clearly stated that it concerns “buildings and other similar devices”. In such case it would have been possible to determine the meaning of expression “other devices” in connection with characteristics that characterise a building. Art. 48 of the Civil Code provides that a building as well as some devices perma-

nently connected with ground form a component part of ground. Moreover, this article includes a logical conjunction “and” in an enumerative meaning, especially as this article includes also an expression “in particular”. It must be underlined that the legislator did not indicate e.g. that “buildings and other devices form together component parts of ground”. Whereas, the legislator treated buildings and other devices as component parts of ground and not that objects that are at the same time a building and another device form a component part of ground.

Moreover, the meanings of concepts “a building” and “devices”, interpreted on basis of the Construction Law dated 7 July 1994 and the Energy Law dated 10 April 1997, contrary to doubts expressed by the Supreme Court, support a thesis that the concept “devices” used in of art. 48 of the Civil Code does not include buildings.

Even though the Supreme Court correctly concluded that energy installation installed inside a building of a station can sometimes function without walls, roof and foundation, i.e. without a building, one may not conclude that a building and electric installations constitute component parts of a whole forming a concept of “a device”.

The thesis formulated by the Supreme Court should be corrected in such way that a building becomes only a component part of a device in a moment in which energy installations become a part of energy enterprise. Whereas, a building, which is only a “package” for a device, may be separated from ground, as such a separation will neither cause damage nor lead to material change of ground itself. Therefore, a building shares the legal status of a device, as a building is only a cover for a device, and was constructed only for purposes of a proper functioning of an energy installation. In such case, taking into consideration lack of functional bound with ground, a building is connected with a device to such an extent that it becomes only a component part of a device.

However, one should bear in mind that establishing whether a building being a cover for a device is an element of “a device serving for providing energy” mentioned in a wording of the analysed article, should be preceded by a detailed analysis of a concrete case. Only in specific situations, a building as a component part of “a device serving for providing energy” being a movable thing, will share a legal status of this device that forms a part of energy enterprise.

*Translated by Piotr Kwiatkowski*



# **RECENZJE**



**Martin Eifert, *Electronic Government. Das Recht der elektronischen Verwaltung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006, ss. 505**

Recenzowana monografia Profesora Martina Eiferta pt. *Electronic Government. Das Recht der elektronischen Verwaltung* przedstawia niezmiernie ważną teoretycznie i praktycznie, a jednocześnie bardzo aktualną problematykę dotyczącą funkcjonowania i rozwoju elektronicznej administracji. Monografia składa się z trzech dużych, głównych części, w ramach których wyodrębniono kilkadziesiąt rozdziałów i podrozdziałów; już sam spis treści pracy – bardzo precyzyjny i szczegółowy – zajmuje dziesięć stron. Bogactwo poruszanych problemów i konstrukcja pracy wskazują na złożoność procesu badawczego związanego z opisaniem elektronicznej administracji. Autor prezentuje kilka wątków badawczych, pokazując przy tym ich użyteczność teoretyczną i praktyczną. Dodatkowo, oprócz zmian zachodzących i przedstawianych w niemieckiej administracji elektronicznej, Autor zwrócił również uwagę na jej wymiar międzynarodowy, wskazując, iż w zasadzie wszystkie kraje UE sporządziły już kompleksowe programy pozwalające na przyjęcie do społeczeństwa informacyjnego i rozwój administracji elektronicznej. M. Eifert szkicuje pewne nowe rozwiązania prawne, aby urzeczywistnić podstawowe założenie o normatywnym kształtowaniu rozwoju administracji elektronicznej.

Część pierwsza monografii porusza kwestie postępowania w administracji elektronicznej. Autor dokonał niezwykle głębokiej analizy zagadnień dotyczących technicznego pośredniczenia w interakcji obywatel i administracja. Wskazał, że rozwinięcie potencjału technicznego miało istotny wpływ na intensyfikację wzajemnych kontaktów. W swojej pracy Autor sporo uwagi poświęca dostępowi elektronicznemu do administracji, przedstawia konstytucyjno-prawne zalecenia efektywnego dostępu oraz podstawowe założenia jego „oczywistości”, a także kompetencje administracyjne związane z regulacją dostępu, współmierne

do sprawy. Tłem tematycznym są następujące zagadnienia: A – *electronic government* jako fenomen, B – *electronic government* jako formuła opisowa i wiodący kierunek modernizacji administracji, C – *electronic government* jako wyzwanie dla prawa. Na podkreślenie zasługuje twierdzenie Autora, że administracja nie może zamykać się na nowe media wobec ogólnego trendu rozwojowego, powinna spełniać standardy komunikacji, którymi od dawna posługują się obywatele. Jednym z obowiązków państwa zaś jest zapewnienie rozwoju infrastruktury dostępowej zgodnie z zapotrzebowaniem i ze standardami, jakimi posługują się adresaci. Interakcje z administracją w zakresie komunikacji elektronicznej nie mogą być oddzielone od rozwoju społecznego, mają także oczywiste znaczenie prawne. Punkt wyjścia tego poglądu stanowi fakt ścisłego splecenia usług administracji z procesami społecznymi w nowoczesnym państwie. Ciągłe wzrastająca zależność poszczególnych obywateli od świadczeń państwa powoduje, że jego zadaniem staje się również zabezpieczenie infrastruktury komunikacji elektronicznej.

Kolejne zagadnienie, jakie porusza Autor monografii to sformalizowana komunikacja elektroniczna. Rozważania w tym zakresie obejmują: państwową regulację podpisu elektronicznego, zagwarantowanie infrastruktury podpisu, funkcje i potencjał podpisu elektronicznego, prawne uregulowania gwarantujące poufność, a także ważność podpisu elektronicznego oraz sprzężenie bezpieczeństwa technicznego z bezpieczeństwem prawnym jako problem podstawowy. Drobiazgowo i poparta bogatą literaturą analiza dokonana przez Autora zmierza do ustalenia, jak i w jaki sposób zastosowanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych zmieni przebieg postępowania administracyjnego. Nie chodzi o nową formę postępowania w sensie indywidualnego postępowania elektroniczno-administracyjnego, lecz o to, że możliwości techniczne mogą zmienić przyporządkowanie obowiązków i praw w porównaniu z tradycyjnym „papierowym” postępowaniem. „Automatyzacja” postępowania znalazła już zastosowanie w pierwszej fazie wykorzystywania komputerów, w takich dziedzinach, w których występują duże ilości podobnych spraw związanych z obliczeniami (np. administracja podatkowa, administracja rentowa, wypłacanie innych świadczeń okresowych itp.). Ta automatyzacja już od dawna osiągnęła stan nasycenia, stała się oczywistą praktyką administracyjną. Natomiast w ramach indywidualnego załatwienia sprawy ma miejsce częściowa automatyzacja. W złożonej interakcji między urzędnikiem a komputerem leży największy potencjał informatyza-

cji, z punktu widzenia praktyki administracyjnej. Tandem człowiek – maszyna, zdaniem Autora, nastęrcza coraz mniej trudności. Następuje stopniowe przejście w ramach postępowania administracyjnego na sterowanie przez oprogramowanie, a nie przez indywidualne osoby. Wykorzystywane są przy tym informacje pochodzące z elektronicznych rejestrów i administracyjnych baz danych. M. Eifert zauważa, że z jednej strony poprawia się jakość i szybkość postępowania, a z drugiej następuje utrata osobistego kontaktu i transparentności.

W jednym z podrozdziałów, zatytułowanym *Usuwanie dylematów w istniejącym prawie procesowym i radzenie sobie z nimi* (§ 5 pkt C), Autor w interesujący sposób przedstawia zagadnienia dotyczące rozszerzonych działań administracyjnych przy użyciu „urządzeń automatycznych”, wskazuje deficyty koncepcji prawnych, główne zasady „zautomatyzowanego” postępowania administracyjnego oraz brak personalnego elementu decyzji. Na tym tle opisuje postępowanie administracyjne toczące się pomiędzy indywidualną ochroną jednostki a efektywnością administracji. Im bardziej znaczące pojawiają się „sytuacje prawne”, tym bardziej niezbędne będzie wysłuchanie strony w tradycyjny sposób, przede wszystkim dla jej ochrony. Jak podkreśla Autor monografii, „konieczność rozmowy z obywatelem odpowiada konstytucyjnemu rozumieniu pozycji obywatela w państwie”.

Druga, główna część pracy poświęcona została organizacji administracji elektronicznej. Autor dostrzega tendencje rozwojowe oraz potencjalne możliwości w zakresie przyjęcia nowych zadań przez administrację. Ukazuje najbardziej aktualne modele organizacyjne dostępu do administracji: pierwszy to zintegrowany dostęp poprzez portale, drugi to osobisty dostęp przez tzw. biura obywatelskie. Oba modele są ukierunkowane na świadczenie usług publicznych (administracyjnych). Podkreśla, że urzędy powinny być dostępne dla obywateli: osobiście, telegraficznie, korespondencyjnie, telefonicznie i elektronicznie. Wskazuje także na niezwykle ważne i ciekawe zagadnienia dotyczące administracji usieciowionej, będącej „wyzwaniem dla prawa”. Między innymi na: ścisły związek między systemami informatycznymi a organizacją administracji, rozłożenie kompetencji i podział zadań, trwałe rozłożenie zadań i przeniesienie kompetencji, nacisk polityczno-administracyjny w kierunku uelastyczenia administracji, prawo o ochronie danych jako regulacji organizacyjnie relewantnej, stałe usieciwienie zamiast pomocy prawnej organu administracyjnego czy też administrację jako związek informacyjny.

Trzecia część monografii, zatytułowana *Organizacja elektronicznej administracji – techniczna kooperacja i koordynacja jako warunek usieciowionej administracji*, traktuje o nowych trendach rozwojowych oraz o renesansie pojęć „kooperacja” i „koordynacja” w zmienionych warunkach technicznych i technologicznych. W początkowym okresie komputeryzacji system komunikacji ograniczał się do poszczególnych użytkowników i do wymiany informacji między nimi. Obecnie możliwości organizacyjno-techniczne są „wbudowane” w przebieg pracy administracji, na wszystkie procedury robocze. Duże nasycenie administracji komputerami, obniżone koszty połączeń, kompatybilność sprzętu i oprogramowania pozwala, zdaniem Autora, na przekraczanie granic organizacyjnych między resortami.

Martin Eifert porusza także niezwykle ciekawe zagadnienia funkcjonowania koordynacji i kooperacji w ramach administracji federalnej oraz w administracji krajów związkowych. Na podkreślenie zasługuje umiejętność Autora dostrzegania nie tylko teoretycznych aspektów podejmowanych kwestii, ale i szczególnie ważnych aspektów praktycznych. Dobór tematów oraz szerokie ujęcie zagadnienia sprawiają, że ukazuje się nam niezmiernie rzetelny stan prawny, obowiązujący w Niemczech w odniesieniu do elektronicznej administracji.

Nasuują się też inne uwagi dotyczące recenzowanej książki. Przede wszystkim, jak na dzieło liczące ponad 500 stron, niewystarczający jest wykaz skrótów prawniczych. Brak jest również indeksu rzeczowego, który niewątpliwie ułatwiłby zapoznanie się z treścią niektórych pojęć oraz umożliwiłby porównanie szeregu rozwiązań w innych krajach. Zastanawia także brak literatury międzynarodowej. Autor niemal wyłącznie opiera się na literaturze niemieckiej. Mimo wyżej wymienionych uwag recenzowana monografia stanowi wartościowe opracowanie, przede wszystkim ze względu na wielopłaszczyznowe badanie elektronicznej administracji. Będzie ona niezwykle użyteczna zarówno w pracy badawczej, jak i w praktyce stosowania prawa.

**Aleksandra Monarcha-Matlak**  
Uniwersytet Szczeciński