



Uniwersytet
Wrocławski

OSOBOWOŚĆ PRAWNA JAKO PRZESŁANKA WYKONYWANIA KONSTYTUCYJNYCH WOLNOŚCI I PRAW

pod redakcją
Michała Bernaczyka
Mariusza Jabłońskiego



Wrocław 2019

**Osobowość prawna jako przesłanka
wykonywania konstytucyjnych
wolności i praw**

Osobowość prawna jako przesłanka wykonywania konstytucyjnych wolności i praw

pod redakcją

Michała Bernaczyka

Uniwersytet Wrocławski

ORCID [0000-0001-7683-8852](https://orcid.org/0000-0001-7683-8852)

Mariusza Jabłońskiego

Uniwersytet Wrocławski

ORCID [0000-0001-8347-1884](https://orcid.org/0000-0001-8347-1884)

Wrocław 2019

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywala – sekretarz

mgr Ewa Gałyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzent: dr hab. Konrad Skłodowski, prof. Uniwersytetu Łódzkiego

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: Marek Misiak

Projekt i wykonanie okładki: Andrzej Malenda

Skład i opracowanie techniczne: Aleksandra Kumasza eBooki.com.pl

Na okładce: W świetle podziemnego wyrobiska. Fot. Archiwum KGHM Polska Miedź S.A.

Druk: Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66066-81-6 (druk)

ISBN 978-83-66066-82-3 (online)

Spis treści

Wstęp	9
ROZDZIAŁ I	
KONCEPTUALIZACJA OCHRONY KONSTITUCYJNYCH WOLNOŚCI I PRAW W POLSCE W PRZYPADKU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ OSÓB PRAWNYCH	
Michał Bernaczyk	
Sfera prywatna i publiczna jako paradygmat współczesnego prawa konstytucyjnego na przykładzie spółek (z udziałem) Skarbu Państwa prowadzących działalność gospodarczą	17
Agnieszka Górka, Paweł Grad	
Jakimi kryteriami powinien kierować się Trybunał Konstytu- cyjny przy ocenie dopuszczalności skargi konstytucyjnej publicznej osoby prawnej?	89
Tomasz Baran	
Dobra osobiste osoby prawnej na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego	133
ROZDZIAŁ II	
OCENA CHARAKTERU ZBIOROWYCH PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH W PRAWIE OBCYM I MIĘDZYNARODOWYM	
Maciej Skory	
Osobowość prawna w sferze stosunków gospodarczych – wybrane zagadnienia konstrukcyjne	161
Michał Dąbrowski	
Publiczny czy prywatny? Rozważania o charakterze podmiotów gospodarczych w perspektywie międzynarodowej	179
Kacper Bielicki, Wojciech Bernacki	
Publiczny czy prywatny? Kilka słów o charakterze podmiotu gospodarczego oraz o wolności zgromadzeń na podstawie wybranego orzecznictwa	201

Wstęp

Założenie, w myśl którego konstytucyjne prawa mają służyć jednostce przede wszystkim jako gwarancja ochrony przed nadmierną bądź nielegalną ingerencją państwa oraz innych podmiotów publicznych (w tym działających w ich imieniu funkcjonariuszy publicznych), zdaje się przeczyć możliwości traktowania podmiotów prawa publicznego jako adresatów gwarantowanych w ustawie zasadniczej praw człowieka¹. Problem tradycyjnie tkwi w szczegółach, ponieważ odmówienie konstytucyjnej ochrony takim podmiotom opiera się na przekonaniu, iż publiczny charakter takiego podmiotu jest bezsporny. Tymczasem kwestie te są dyskusyjne zarówno w prawie krajowym (o czym piszą A. Górka i P. Grad), jak i publicznym prawie międzynarodowym (M. Dąbrowski). Niniejsza książka koncentruje swą zawartość właśnie na problemie owego „przedpola”, na którym dokonuje się zaliczenia jakiejś jednostki organizacyjnej (wyposażonej najczęściej w osobowość prawną) do kategorii publicznej bądź prywatnej (M. Bernaczyk). Jeśli nazwiemy ją prywatną, to reszta staje się już względnie prosta: ustawiamy ją w opozycji do państwa i wskazujemy potencjalne środki ochrony praw konstytucyjnych. Podmiot prywatny broni się przed naruszeniem ze strony publicznego. Ten dualny system bierze swój początek z XVIII-wiecznej koncepcji konstytucji jako najwyższego aktu prawa pisanego ustalającego relację pomiędzy państwem

¹ Por. I. von Münch, *Staatsrecht II*, wyd. 5, Kohlhammer Verlag, Stuttgart-Berlin-Köln, 2002, w którym autor dodatkowo zajmuje się problematyką zagranicznych osób prawnych tak prawa prywatnego, jak i publicznego, s. 66–76; J. Trzcíński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej* [w:] J. Trzcíński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 53.

a jednostką, między tym co publiczne a tym, co prywatne. Atrakcyjność tego podziału tkwi w jego prostocie, ale wydaje się utrudniać ocenę ustrojów społeczno-gospodarczych państw XXI w., w tym systemów prawnej ochrony własności innych i praw majątkowych, nie wspominając już o tak trudnej kwestii, jak pojmowanie własności. Dzieje się tak niezależnie od tego, czy analizowany system konstytucyjny zaliczany jest do kategorii liberalnej demokracji, czy też tzw. autorytaryzmu konkurencyjnego². Nie sposób wskazać Konstytucji, która nakazywałaby państwu abdykację z funkcji regulatora procesów gospodarczych. Nawet XVIII-wieczna Konstytucja USA (ratyfikowana w 1789 r.) widziała w tej kwestii pole do aktywności rządu federalnego (zob. słynną *Commerce Clause* w artykule I, sekcji 8, klauzuli 3). Co więcej, źródeł aktualnych kryzysów demokracji upatruje się m.in. w nadmiernych koncesjach na rzecz wolnej gry rynkowej. Wolny rynek uzależniony od pobudzania konsumpcjonizmu doprowadził do sytuacji, w której sfera publiczna zaczęła dostosowywać się do systemu wartości społeczeństwa masowego za cenę obniżenia altruizmu i powagi problemów ogólnospołecznych³. Dochodzi jednak do istotnych korekt w liberalnym systemie wartości. Obserwujemy zwiększony interwencjonizm państwa w gospodarce w formie prawa cywilnego i handlowego, w celu np. wyrównania szans społecznych w dostępie do usług, towarów o charakterze egzystencjalnym bądź zwalczania przyczyn i skutków zmian klimatycznych. Tymczasem ostry podział na sferę publiczną i prywatną, stanowiący podwaliny współczesnego konstytucjonalizmu, powstał

² W konstytucyjnym prawie porównawczym wskazuje się, że konstytucje państw niedemokratycznych (czy wręcz autorytarnych) nadal zachowują istotną rolę w tworzeniu ram prawnych obrotu gospodarczego. Tworzenie ram prawnych dla handlu i inwestycji (często z udziałem kapitału zagranicznego) jest jedną z funkcji takich konstytucji, zob. szerzej M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism: Some Conceptual Issues* [w:] T. Ginsburg, A. Simpser (red.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, s. 40.

³ J. Kaczor, *Sfera publiczna i sfera prywatna w społeczeństwie konsumpcyjnym* [w:] P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak (red.), *Prawo i polityka w sferze publicznej: perspektywa zewnętrzna*, Wrocław 2018, s. 178-180.

w czasach, kiedy potrzeba dokonywania takich korekt nie istniała. Przewrotność i złożoność tej sytuacji polega na tym, że owe fundamenty zaczęły kształtować się na przełomie XVIII i XIX w., natomiast M. Skory przypomina, że koncepcja osobowości prawnej jako organizacyjnego wehikułu intuicyjnie pojętej sfery prywatnej jest znacznie starsza. Została ona zapożyczona przez prawo prywatne z prawa publicznego (a więc od państwa) dopiero w XIX w.

Problematyczność jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną i wchodzących w interakcje z państwem polega na tym, że wcale nie istnieje stały, przewidywalny zbiór kryteriów pozwalających uznać jakąś jednostkę organizacyjną za publiczną bądź prywatną. Ten problem ujawnia się z całą mocą w przypadku różnych form interwencji państwa w gospodarce, a w szczególności poprzez uczestnictwo państwa (choćby częściowe) w strukturze kapitałowej spółek prawa handlowego. Największe problemy w polskim prawie konstytucyjnym napotkano właśnie w przypadku spółek z częściowym (i niekoniecznie dominującym) udziałem Skarbu Państwa. Samo państwo, ale i wiele tworzonych w nim podmiotów, posiada osobowość prawną. Są to tzw. osoby prawne prawa publicznego, ale to sformułowanie nie budzi wątpliwości tak długo, jak bezpośrednim i wyłącznym podmiotem wyodrębniającym taką osobę (w sensie normatywnym i ekonomicznym) jest państwo. Zwrot „publiczna” najczęściej łączony jest z całą administracją, która w znaczeniu podmiotowym obejmuje – obok organów administracji rządowej – inne podmioty posiadające osobowość prawną, np. samorząd terytorialny, publiczne szkoły wyższe i przedsiębiorstwa państwowe. Jednak do administracji publicznej zalicza się również inne podmioty, które jedynie wykonują funkcje zlecone administracji publicznej⁴. Obok typowych struktur organizacyjnych powołanych w drodze ustawy dla organizacji i realizacji zadań publicznych i dysponujących w tym zakresie

⁴ A. Błaś, J. Boć, *Administracja publiczna – podmiotowy i przedmiotowy zakres pojęcia* [w:] E.J. Nowacka (red.), *Ustrój administracji publicznej*, PWN, Warszawa 2000, s. 14.

władztwem publicznym, funkcjonować może wiele instytucji i podmiotów, których nie zalicza się do pojęcia administracji publicznej w sensie organizacyjnym. Współcześnie w administracji nadal mamy do czynienia ze zjawiskiem tzw. „prywatyzacji” zadań publicznych rozwijanym w początkach polskiej transformacji ustrojowej. Oznacza ono sytuację, w której dotychczasowe zadania realizowane wyłącznie przez podmioty prawa publicznego przekazywane są w oparciu o różne podstawy na podmioty prywatne prowadzące działalność gospodarczą. Przez długi czas rozumienie prywatyzacji opierało się głównie na propozycji S. Biernata⁵, aczkolwiek dynamika działalności prawotwórczej i wyzwania stawiane państwu udowodniły, że utożsamianie prywatyzacji zadań publicznych z nałożeniem na obywateli oraz na inne podmioty spoza systemu administracji publicznej obowiązków o charakterze publicznym (przy kolejnej niejasności wynikającej z pojęcia „obowiązek o charakterze publicznym”) mogłoby zredukować zakres ochrony praw konstytucyjnych. Podążając tym tropem, dotarlibyśmy do paradoksu: wiele ograniczeń nakładanych na podmioty prywatne na mocy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oznaczałoby wciągnięcie ich do kategorii podmiotów publicznych, a przez to – w świetle poglądów polskiego Trybunału Konstytucyjnego – zamknięcie dyskusji o dopuszczalności udzielenia im ochrony konstytucyjnej.

W związku z tym istotne znaczenie ma ustalenie charakteru działań podmiotów uznawanych bezspornie za publiczne, jak i tych, które wykonują jedynie pewne zadania określane mianem publicznych. Oczywiście wszystkie te, które wykonują władztwo publiczne przy pomocy różnego rodzaju normatywnych nakazów i zakazów zabezpieczonych sankcjami prawnymi, nie będą mogły żądać ochrony na podstawie odwołania do gwarantowanych konstytucyjnie praw. Mając jednak na względzie zarówno zjawisko „prywatyzacji” zadań publicznych, jak

⁵ Zob. szerzej: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych: problematyka prawna*, PWN, Warszawa-Kraków 1994, s. 42–76.

i uczestnictwo podmiotów publicznych w różnego rodzaju czynnościach gospodarczych, w zakresie których ich pozycja jest równa wobec innych prywatnych osób prawnych (w szczególności w obrocie cywilnoprawnym), nie można wykluczyć traktowania ich statusu na równi z tymi ostatnimi⁶, ale pod warunkiem, że ustalimy konstytucyjny interes publiczny stojący za równorzędnym traktowaniem.

Ze względów praktycznych trudno uznać, że publiczne osoby prawne nie powinny posiadać prawa do sądu, prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji ich dotyczących, prawa do wynagrodzenia szkody, albo że nie korzystają z ochrony własności, aczkolwiek bardzo często zapominamy, że są to ustawowe prawa podmiotowe. Gdy zapytamy o ich zaczepienie konstytucyjne, to sprawa przestaje być już taka oczywista, a to właśnie odwołanie się do konstytucyjnych praw podmiotowych, norm o prawach człowieka i obywatela jest stałym wątkiem przewijającym się w omawianych tutaj sprawach sądowych. Zdarza się, że w niektórych ustawodawstwach konstytucje wprost uznają osobę prawną prawa publicznego za adresata praw podstawowych, ale kluczową sprawą jest bezpośrednio zwerybalizowanie takich cech (np. w Polsce szkołom wyższym gwarantuje się autonomię, co stanowić ma ograniczenie dopuszczalnej ingerencji państwa w sferę działania tego typu podmiotów publicznych).

Przedłożona książka stara się uchwycić i wyjaśnić tytułowe problemy na przykładach praktyki sądów i trybunałów w Polsce i za granicą. Redaktorom i autorom towarzyszył zamysł praktycznego kształcenia prawa w tak szerokiej dziedzinie, jaką jest prawo konstytucyjne. Z tego też powodu na zaproszenie Prodziekana Prof. dra hab. Pawła Borszowskiego oraz Prof. UWr dra hab. Michała Bernaczyka udało się zorganizować spotkanie seminaryjne na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego z udziałem przedstawicieli KGHM

⁶ Zob. szerzej: B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich: RFN, Austria, Szwajcaria*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1990, s. 66–69 i cytowana tam literatura.

Polska Miedź S.A. Dzięki temu nasi pracownicy naukowcy i studenci zetknęli się z „żywym prawem” konstytucyjnym oraz podatkowym, na które składa się bogata praktyka stosowania, ale i tworzenia prawa adresowanego do Grupy Kapitałowej KGHM Polska Miedź. Spotkanie przyniosło na tyle głęboką refleksję, że postanowiliśmy przełożyć ją na strony niniejszej książki. Za to cenne doświadczenie składamy serdeczne podziękowanie Panu drowi Michałowi Kilijańskiemu, Dyrektorowi Departamentu Podatków KGHM Polska Miedź S.A. oraz Panu Łukaszowi Stelmachowi, Dyrektorowi Naczelnemu Centrum Usług Księgowych, Głównemu Księgowemu KGHM Polska Miedź S.A.

Redaktorzy pozostają z nadzieją, że udało się nadać poruszonym problemom i przykładom silne ramy teoretyczne, zachęcające do dalszej dyskusji nad konstytucyjnym statusem osób prawnych w obrocie gospodarczym i poza nim.

Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński

Prof. UW dr hab. Michał Bernaczyk

Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo konstytucyjne, które ukazały się w e-Wydawnictwie WPAE UWr

Justyna Węgrzyn, *Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40651>

Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych, red. Andrzej Bator, Mariusz Jabłoński, Marek Maciejewski, Krzysztof Wójtowicz, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://bibliotekacyfrowa.pl/publication/42456>

Małgorzata Masternak-Kubiak, *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41352>

Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, red. Mariusz Jabłoński, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/51986>

Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszkowi, red. Mariusz Jabłoński i Sylwia Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/56032>

Krzysztof Wójtowicz, *Constitutional Courts and European Union Law*, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/54527>

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP, red. Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/64552>

Artur Ławniczak, *Geneza Konstytucji*, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/65468>

Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. Ryszard Balicki i Mariusz Jabłoński, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/66901>

Ewolucja państwowości w Brazylii, Polsce i Eurazji. Evolução do estado no Brasil, Polônia e Eurásia, red. Marcos A. Maliska, Krystian Complak, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/64761>

Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie, red. Mariusz Jabłoński, Tomasz Jurczyk, Patryk Gutierrez, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/67621>

Identyfikacja granic wolności i praw jednostki. Prawnoporównawcza analiza tożsamego przypadku pod kątem praktyki stosowania prawa amerykańskiego i polskiego, red. Mariusz Jabłoński, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/79781>

Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce, red. Olga Hałub, Mariusz Jabłoński, Mateusz Radajewski, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80567>

Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie, red. Joanna Beata Banach-Gutierrez, Mariusz Jabłoński, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84127>

Współczesne polityczno-prawne systemy państw Europy, Azji i Ameryki Łacińskiej, red. Krystian Complak, Patryk Gutierrez, Jolanta Rosiak, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/84639>

Reforma ochrony danych osobowych a jawność dostępu do informacji sądowej – aspekty proceduralne, red. Mariusz Jabłoński, Kinga Flaga-Gieruszyńska, Krzysztof Wygoda, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92803>

Magdalena Bainczyk, *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84085>

Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturovi Wojciechowi Preisnerowi, red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński, Wrocław 2018

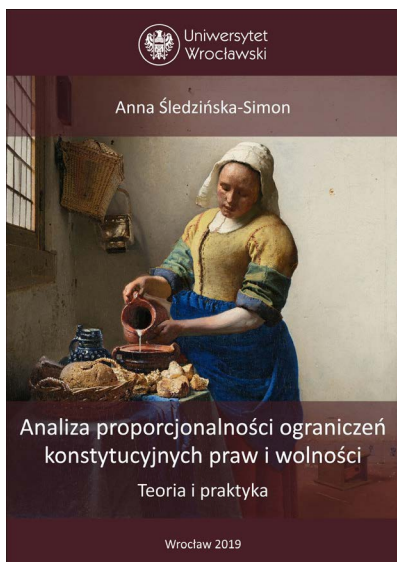
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95368>

Ryszard Balicki, *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101626>

Specyfika organizacji i funkcjonowania organów władzy publicznej. Analiza porządków prawnych państw współczesnych, red. Mariusz Jabłoński, Magdalena Abu Gholeh, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101490>

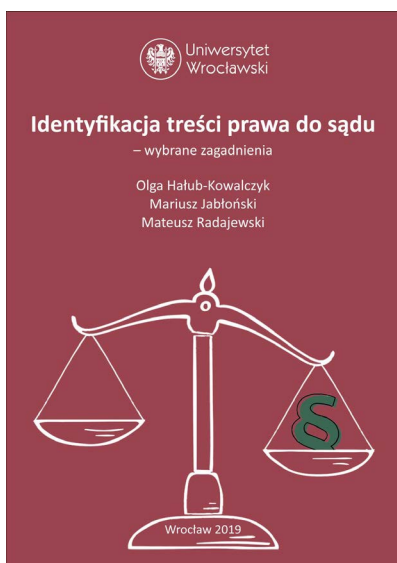


Anna Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności.*

Teoria i praktyka, Wrocław 2019

Dostęp online:

<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/102713>



Olga Hałub-Kowalczyk, Mariusz Jabłoński, Mateusz Radajewski, *Identyfikacja treści prawa do sądu – wybrane zagadnienia*, Wrocław 2019

Dostęp online:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/104603>

w przygotowaniu

Magdalena Abu Gholeh, Dominika Kuźnicka-Błaszowska, *Ochrona danych osobowych w wybranych państwach Azji*

Niniejsza książka omawia problem klasyfikowania osoby prawnej jako publicznej bądź prywatnej, a przez to uprawnionej do ochrony konstytucyjnych praw podmiotowych w Polsce. W polskim prawie konstytucyjnym nie zaproponowano wyraźnej koncepcji pozwalającej sklasyfikować osobę prawną, zwłaszcza o kapitale mieszanym, jako podmiot konstytucyjnych wolności lub praw. W książce przeanalizowano praktykę polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz zagranicznych sądów i trybunałów, która może pozwolić wyklarować konstytucyjny status takich podmiotów.

dr hab. Michał Bernaczyk, prof. UWr
prof. dr hab. Mariusz Jabłoński

ISBN 978-83-66066-81-6 (druk)

ISBN 978-83-66066-82-3 (online)