

Tomasz Baran
Uniwersytet Wrocławski

Dobra osobiste osoby prawnej na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego

Local self-government unit as an example of juridical persons claiming personal rights

Streszczenie

Artykuł porusza tematykę dóbr osobistych osób prawnych, w szczególności odniesienie tej konstrukcji do jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszej części autor omawia rozwój tej instytucji w Europie i na ziemiach polskich oraz konstytucyjne podstawy jej stosowania. Druga część tekstu wymienia katalog dóbr osobistych w odniesieniu do szczególnych osób prawnych, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego oraz przedstawia specyfikę ich stosowania. W praktyce polskich sądów ujawniła się według autora niebezpieczna tendencja do nadużywania przepisów o ochronie dóbr osobistych w procesach pomiędzy jednostkami samorządu takimi jak gmina czy powiat. Trzecia część tekstu przywołuje istotne dla tego tematu wypowiedzi Sądu Najwyższego, który omawianą tendencję zauważa i krytykuje.

Słowa kluczowe

dobra osobiste, samorząd terytorialny, osoba prawna

Abstract

The subject of this paper is personal rights of legal identify, especially with reference to self-government. In the first part of the text author writes about evolution of the institution in Europe (incl. Poland) and points out constitutional basis of personal rights. The second part of text describes open ended set of personal rights of juridical persons and presents their unique features. In recent years it could have been noticeable that public juridical persons invoke personal rights protection by bringing ‘chilling effect’ lawsuits against representatives of the media, urban activists or ordinary citizens who publicly criticized local government. The third part of text analyses opinions of the Polish Supreme Court which concern that subject.

Keywords

personal rights, legal personhood, self-government, legal personality, legal capacity, natural persons, judicial persons, juridical personality, history and legitimation of personality, theories of personality

Pojęcie dóbr osobistych, podobnie jak wiele instytucji współczesnego prawa cywilnego, ma swój rodowód w prawie rzymskim. Funkcjonowało wówczas wiele skarg penalnych, które miały na celu odwieść pokrzywdzonego od zemsty, z czym wiązało się pojęcie *iniuria* rozumiane jako „każde świadome, dokonane słowem lub czynem naruszenie dóbr osobistych każdej osoby”¹. Początkowo Prawo XII Tablic regulowało trzy przypadki, w których była przyznawana ochrona: ciężkie i trwałe okaleczenie, złamanie kości oraz naruszenie cielesne bez trwałych śladów. Wraz z rozwojem systemu prawnego Rzymianie rozumieli zniewagę szerzej – przyznawano ochronę również dobremu imieniu i godności osobistej człowieka i penalizowano naruszenie tych dóbr, uwzględniając nie tylko słowny, ale i pisemny aspekt znieważenia. W przypadku takiej zniewagi pokrzywdzony mógł dochodzić swych praw na drodze sądowej, domagając się stosownego zadośćuczynienia pieniężnego².

W Polsce instytucja ochrony dóbr osobistych kształtowała się od czasów średniowiecza, czego wyrazem były m.in. zapisy regulujące znieważenie i różnicujące wymiar kary w zależności od pozycji społecznej poszkodowanego. Do XVII wieku natomiast praktyka sądowa w małych miastach przewidywała wypłacanie kar pieniężnych zarówno w przypadku działań wymierzonych przeciwko życiu i zdrowiu, jak i znieważenia³.

¹ W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2013, s. 32.

² A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne: kompendium*, wyd. 6, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 286.

³ M. Mikołajczyk, *System kar w prawie miejskim w Polsce czasów Oświecenia (na przykładzie Krakowa w II połowie XVIII wieku)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996, s. 129.

Po utracie przez Polskę niepodległości duży wpływ na rozwiązania prawne na ziemiach polskich miało ustawodawstwo francuskie, a zwłaszcza Kodeks Napoleona, z którego wywodzono zasadę, że wynagrodzeniu podlegają również szkody niemajątkowe⁴.

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku polskie ustawodawstwo stanęło przed wyzwaniem zunifikowania prawa, które miało obowiązywać na ziemiach polskich, wcześniej znajdujących się pod reżimem niemieckich, rosyjskich i austriackich systemów prawnych. Było to o tyle trudne, że poszczególne instytucje prawne w państwach zaborców przyjmowały w tym obszarze różne koncepcje. Nie inaczej było z ochroną dóbr osobistych. Żaden z kodeksów obowiązujących na ziemiach polskich w chwili odzyskania niepodległości nie zawierał sformułowanych w sposób ogólny przepisów o ochronie dóbr osobistych⁵. W Kodeksie Zobowiązań z 1933 roku zagadnienie dóbr osobistych zostało częściowo uregulowane w art. 157 § 3, który brzmiał: „W przypadkach przez ustawę przewidzianych, można żądać, niezależnie od naprawionej szkody majątkowej, zadośćuczynienia za krzywdę moralną”. Wynagrodzenie tej krzywdy było niezależne od przyznanego zadośćuczynienia, a chroniono takie dobra osobiste, jak zdrowie, cześć, wolność i integralność seksualną. Znaczącą różnicą w porównaniu do dzisiejszych standardów był fakt, że ustawa wyodrębniała ostatnie dobro – integralność seksualną jako dobro osobiste, na które mógł się powoływać ograniczony krąg podmiotów – kobiety, małoletni oraz psychicznie upośledzeni mężczyźni⁶. Jak twierdzi I. Lewandowska-Malec, pomimo przyznawania ochrony jedynie osobom fizycznym można zakładać, że w przypadku naruszenia czci można również było przyznać ochronę osobom prawnym⁷.

⁴ I. Lewandowska-Malec, *Dobra osobiste*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 7.

⁵ *Ibidem*, s. 11.

⁶ *Ibidem*, s. 16.

⁷ *Ibidem*.

Bezpośrednio z zapisów Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku możemy wywodzić fakt ochrony dóbr osobistych w aktualnym polskim reżimie prawnym. Można wywodzić te prawa z art. 30 Konstytucji RP, który mówi o przyrodzonej, niezbywalnej i nienaruszalnej godności człowieka, której poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Przepis ten ma znaczenie fundamentalne dla całej ustawy zasadniczej. Warto nadmienić, że fundamentalne znaczenie dla opisywanej zasady godności ma źródło jej obowiązywania – Konstytucja określa, że jest to dobro przyrodzone i niezbywalne, co stanowi wyraźne nawiązanie do koncepcji prawnonaturalnych⁸. W praktyce zatem Konstytucja RP potwierdza założenie będące standardem współczesnego konstytucjonalizmu, które określa godność jako przyrodzoną cechę każdego człowieka, która obowiązuje niezależnie od tego, czy została wyrażona w tekstach prawnych. Należy zgodzić się z L. Garlickim, który, opisując zasadę godności człowieka, mówi o niej jako o normie o randze „suprakonstytucyjnej”, co oznacza, że wszelkie unormowania prawa pozytywnego nie mogą stać w sprzeczności z zasadą godności człowieka⁹.

Na gruncie obowiązującego Kodeksu cywilnego ochrona dóbr osobistych została uszczegółowiona i zapewniona w art. 23. Przepis ten stwierdza, że „dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach”. Znamienne jest użycie przez ustawodawcę słowa „w szczególności”, co oznacza, że wymienione dobra nie tworzą katalogu zamkniętego. Jak wskazał SN (V CSK 81/17) w orzeczeniu z dnia 16 listopada 2017 roku, u podstaw tego przepisu leży założenie o możliwości ujawnienia się

⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 396.

⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 108.

w praktyce życia społecznego jeszcze innych dóbr osobistych człowieka. W wyniku aktywności doktryny i orzecznictwa za dobra osobiste podlegające ochronie na zasadach opisanych w kodeksie uznano takie dobra, jak kult osoby zmarłej i prawo do prywatności – choć nie są one *explicite* wymienione w art. 23.

O ile art. 23 przybliży rozumienie pojęcia dóbr osobistych i podaje katalog takich dóbr, zaznaczając przy tym, że nie jest on wyczerpujący, to art. 24 dotyczy środków ochrony dóbr osobistych. Według art. 24 § 1 ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. Bezprawność w tym przypadku rozumiana jest naruszenie zarówno norm prawa, jak i zasad współżycia społecznego¹⁰. Znamienne w przypadku zagrożenia dóbr osobistych jest to, że – odmiennie od zasady wynikającej z art. 6 – ciężar dowodu w sprawach dotyczących dóbr osobistych zostaje przerzucony na osobę pozwaną. W takim wypadku obowiązek udowodnienia, że w świetle obowiązujących reguł prawnych doszło do naruszenia, który ciąży na pozwanym, może zostać spełniony poprzez wykazanie tzw. przesłanki egzoneracyjnej, która uwolniłaby pozwanego od odpowiedzialności¹¹. Powtarzając za doktryną, jako najbardziej typowe okoliczności wyłączające bezprawność możemy wymienić: działania podejmowane w interesie publicznym w ramach porządku prawnego (na podstawie ustawy), zgoda uprawnionego, działanie w ramach wykonywania prawa podmiotowego, oraz działanie w obronie uzasadnionego interesu społecznego lub prywatnego w zakresie określonym szczególnymi przepisami prawnymi¹². W przypadku stwierdzenia naruszenia dobra osobistego osoba pokrzywdzona na podstawie art. 24 § 1 i 2 k.c. może żądać od osoby, która dopuściła się naruszenia:

¹⁰ E. Gniewek, P. Machnikowski, *Zarys prawa cywilnego*, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 68.

¹¹ *Ibidem*, s. 69.

¹² A. Bierć, *Zarys prawa prywatnego: część ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 345.

- 1) dopełnienia czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków – w szczególności złożenia oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie (np. poprzez publikację ogłoszenia w internecie) – roszczenie niemajątkowe nieulegające przedawnieniu;
- 2) na zasadach przewidzianych w k.c. żądać również zadośćuczynienia pieniężnego – roszczenie majątkowe;
- 3) zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny – roszczenie majątkowe;
- 4) zapłaty odszkodowania za szkodę majątkową wyrządzoną wskutek naruszenia dobra osobistego – roszczenia majątkowe¹³.

Choć k.c. i inne akty normatywne często posługują się pojęciem dóbr osobistych, to żaden z nich nie podaje ich legalnej definicji, toteż w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czym one są, należy zwrócić się w kierunku doktryny i orzecznictwa. Sąd Najwyższy wielokrotnie wypowiadał się na ten temat. W wyroku z 1968 roku określił dobra osobiste jako „wartości związane z wewnętrzną stroną życia ludzi i w związku z tym niejednakowo wymieralne, podlegają tylko wówczas cywilnej ochronie prawnej, gdy naruszenie tych dóbr nastąpiło w wyniku bezprawnego działania osoby dopuszczającej się naruszeń” (II CR 291/68). W późniejszym wyroku z 1977 roku SN definiuje dobra osobiste jako „ogół czynności mających na celu zapewnienie obywatelowi rozwoju jego osobowości, ochronę jego egzystencji i zapewnienie mu prawa do korzystania z tych dóbr, które są dostępne na danym etapie rozwoju społeczno-ekonomicznego społeczeństwa, a które sprzyjają zachowaniu cech odrębności i związaniu ze społeczeństwem, w którym żyje”¹⁴.

Niemniej warte uwagi są poglądy doktryny, której stanowisko ewoluowało na przestrzeni dziejów, a ze względu na specyfikę pojęcia dóbr osobistych, których znaczenie i katalog zmienia się ze względu na uwarunkowania społeczne i wciąż jest polem dyskusji przedstawicieli nauki.

¹³ E. Gniewek, P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 71.

¹⁴ Wyrok z dnia 10 czerwca 1977 r. (II CR 187/77).

Fryderyk Zoll był pierwszym polskim autorem, który podjął się próby zdefiniowania dóbr osobistych na gruncie obowiązującego na początku XX wieku na ziemiach polskich austriackiego kodeksu cywilnego. Było to dla niego prawo podmiotowe, którego treść stanowi wolność i nietykalność osobista, a właściwie ta sfera mocy, która powstaje razem z człowiekiem¹⁵. Wyróżnił on sześć kryteriów, dzięki którym można określić prawa osobiste: nie mają przedmiotu, cechuje je nierozzerwalna więź z podmiotem, dla którego istnieją, mogą mieć wartość niemajątkową, nie sposób ustawowo określić ich rozciągłość, ich treść łączy się czasem ze sferą innych praw podmiotowych, a także są prawami jednolitymi, a nie sumą uprawnień przysługujących człowiekowi¹⁶.

Dalsza część polemiki najwybitniejszych przedstawicieli prawa cywilnego orbitowała wokół dwóch koncepcji związanych z pojęciem dóbr osobistych – koncepcji subiektywnej i obiektywnej. Przedstawicielem tej pierwszej koncepcji, która zresztą nie znalazła szerszej aprobaty, był S. Grzybowski. Dla niego dobra osobiste były niemajątkowymi, indywidualnymi wartościami świata uczuć i stanu psychicznego człowieka, a ich przedmiot stanowi ludzkie uczucie, niezmacony stan życia psychicznego. Dla zakwalifikowania go do przedstawicieli koncepcji subiektywnej największe znaczenie ma fakt, że twierdził on, że dla samego istnienia dobra osobistego znaczenie mają indywidualne odczucia i przekonanie podmiotu.

Zdecydowanie bardziej popularną i przeważającą zarówno w starszej, jak i współczesnej doktrynie prawa cywilnego myślą jest koncepcja obiektywistyczna, przyjmowana m.in. przez A. Szpunara czy Z. Radwańskiego. Według nich to nie indywidualne przekonania podmiotu w kwestii naruszenia dobra osobistego mają znaczenie, bowiem, jak przekonywał A. Szpunar, dobra osobiste to wartości niemajątkowe wiążące się

¹⁵ F. Zoll, *Prawa osobiste w zarysie ze stanowiska prawa prywatnego austriackiego*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, Kraków 1903, s. 554.

¹⁶ *Ibidem*, s. 555.

z osobowością człowieka, powszechnie uznane w danym społeczeństwie. Zaakcentowanie odniesienia do wartości powszechnie uznanych w danym społeczeństwie oznacza, że istnienie danego dobra będzie w dużej mierze uzależnione od istniejących w danym społeczeństwie zapatrywań moralnych czy obyczajowych¹⁷.

Zaakceptowanie koncepcji obiektywistycznej wydaje się być słuszne, bowiem gdyby przyjąć koncepcję uzależnienia dóbr osobistych od indywidualnych odczuć podmiotów, które się na nie powołują, byłoby to w praktyce bardzo problematyczne dla sądów. Przyjęcie koncepcji indywidualistycznej praktycznie wykluczałoby możliwość zweryfikowania, czy do naruszenia rzeczywiście doszło, dlatego koncepcja subiektywistyczna nie zasługuje na aprobatę¹⁸.

Tak jak osobom fizycznym, tak i osobom prawnym przysługuje ochrona dóbr osobistych. Wynika to wprost z art. 43 k.c., który zaznacza, że przepisy art. 23 i 24 należy stosować odpowiednio do osób prawnych. Zastosowanie przez ustawodawcę sformułowania „odpowiednio” sugeruje, by przy stosowaniu tych przepisów wobec osób prawnych uwzględniać specyfikę osób prawnych, które nie są istotami żywymi, a tylko jednostkami organizacyjnymi ukierunkowanymi na realizację określonych zadań i – najczęściej – osiąganie zysku¹⁹. Jak podkreśla jednak A. Kidyba, znaczącą wspólną cechą jest niemajątkowy, osobisty charakter podlegający szczególnej ochronie. Celem teź ochrony, wynikającej z art. 43 w zw. z art. 23 i 24, jest ukierunkowanie jej na interes osobisty, a nie majątkowy²⁰. Można zatem stwierdzić, że konstrukcja dobra osobistego będzie podobna zarówno dla osób fizycznych, jak i osób prawnych. Jak wskazuje M. Sałfjan, punktem wyjścia jest swego rodzaju „sfera, którą prawo zastrzega

¹⁷ A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, PWN, Warszawa 1979, s. 106.

¹⁸ I. Lewandowska-Malec, *op. cit.*, s. 43.

¹⁹ A. Bierć, *op. cit.*, s. 426.

²⁰ Z. Gawlik *et al.* [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny: komentarz Lex. T. 1, Część ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 187.

tylko dla tej osoby, na którą składają się poszczególne dobra osobiste”²¹. Jej znamieniem jest jej ścisły związek z osobą, bowiem powstaje ona wraz z jej powstaniem oraz gaśnie wraz z ustaniem tej osoby, a podczas jej trwania nie może być przenoszona na inne podmioty.

W przypadku omawianej sfery możemy zaobserwować dwie koncepcje, które występują w doktrynie. Jest to koncepcja ogólnego prawa osobistości i koncepcja wielu praw osobistości. Koncepcja ogólnego prawa osobistości zakłada konstruowanie jednego ogólnego dobra osobistego, z którego wywodzi się poszczególne prawa podmiotowe, których przedmiotem są określone dobra osobiste. Wśród zalet takiego rozwiązania wymienia się użyteczność praktyczną w sytuacji, gdy przedmiotem oceny jest dobro niezdefiniowane w doktrynie i orzecznictwie²². Wadą natomiast miałyby być to, że po zwerbalizowaniu treści dochodzonego prawa mielibyśmy do czynienia z ogólnikowym, nieprecyzyjnym pojęciem, a co za tym idzie, istniałaby obawa, że tak sformułowane prawo w rażący sposób ograniczałoby swobodę osób trzecich²³.

Koncepcja wielu praw osobistych zakłada istnienie wielości dóbr osobistych i praw podmiotowych służących ich ochronie. Zdaniem M. Safjana ogólne ustalenie, że mamy do czynienia ze sferą danej osoby, która jest chroniona przez dane prawo, jest niewystarczające, bowiem taką wykładnie przepisu art. 23 k.c. można by uznać za wykładnie *contra legem*. Na rzecz takiego spostrzeżenia przemawia fakt, że art. 23 wymienia przykładowo najważniejsze dobra osobiste, jak i to, że na tle ustaw szczególnych chroni się wyraźnie określone dobra osobiste. Z tych powodów za słuszną należy uznać koncepcję wielu dóbr osobistych.

²¹ M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 1190.

²² *Ibidem*.

²³ J. Barta, R. Markiewicz, *Ochrona dóbr osobistych w zakresie twórczości naukowej i artystycznej*, [w:] J. Piątkowski (red.), *Dobra osobiste i ich ochrona w polskim prawie cywilnym*, Ossolineum, Wrocław 1986.

Takie ujęcie dóbr osobistych osób prawnych (czyli jako pewnej specyficznej i osobistej sfery) znajduje aprobatę również w orzecznictwie, czego wyrazem jest wypowiedź SN w tej kwestii: „Dobra osobiste osoby prawnej są to wartości niemajątkowe, dzięki którym osoba prawna może funkcjonować zgodnie ze swoim zakresem działań”. Odpowiednie zastosowanie art. 23 pozwala na skonstruowanie katalogu dóbr osobistych osób prawnych²⁴. W doktrynie i orzecznictwie do katalogu dóbr osobistych osób prawnych zalicza się takie dobra, jak: tajemnica korespondencji, nietykalność pomieszczeń, renoma (dobre imię, dobra sława) będąca odpowiednikiem czci osoby fizycznej, nazwa (stanowiąca odpowiednik nazwiska lub pseudonimu osoby fizycznej) oraz prawo do prywatności. Jest to katalog przykładowy i mający otwarty charakter, toteż w literaturze przyznaje się osobom prawnym dobra osobiste zarezerwowane, ściśle związane z zakresem działań danej jednostki. Są to m.in. prawo do klienteli czy czerpania zysku z prowadzonej działalności gospodarczej²⁵.

Osobowość prawna gminy, tak jak i innych jednostek samorządu terytorialnego, takich jak powiat czy województwo, jest zapisana już w Konstytucji RP, w art. 165 ust. 1. Jest ona, wraz z wyrażoną w ust. 2 zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, gwarantem ich autonomii i nie ma wątpliwości, że ustawodawca w ten doniosły sposób chciał zaznaczyć rolę samorządu, w pełnieniu której niezbędne jest obdarzenie jednostek samorządu terytorialnego osobowością prawną w celu zapewnienia im autonomii, która jest konieczna przy realizowaniu postawionych przed nimi zadań. Osobowość prawna jest *expressis verbis* wyrażona w art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i nie budzi wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawnymi w rozumieniu art. 33 k.c.²⁶ Osobowość prawną jednostek samorządu

²⁴ K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. T. 1, Komentarz: art. 1–449^o*, wyd. 9, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 186.

²⁵ Z. Gawlik *et al.*, *op. cit.*, s. 189.

²⁶ P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 59.

terytorialnego należy podzielić na osobowość prawną zarówno prawa publicznego, jak i prawa prywatnego, które są gwarantem przyznanej im w art. 165 Konstytucji RP samodzielności. Osobowość prawną prawa publicznego przesądza o samodzielnym uczestniczeniu przez te jednostki w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), co pozwala realizować przyznane przez ustawodawcę zadania. Osobowość prawną prawa prywatnego ma szczególne znaczenie w przypadku samodzielnego zarządzania przez gminę swoim majątkiem²⁷. Takie rozumienie osobowości prawnej będącej wyrazem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego pozwala tym jednostkom realizować kompetencje w ramach decentralizacji administracji publicznej. Osobowość prawną pozwala zatem jednostkom samorządu terytorialnego działać zarówno jako podmiot prywatny, jak i podmiot prawa publicznego, dzięki czemu gminy (tak jak powiaty i województwa) mogą wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla podmiotów równorzędnych²⁸.

Dobra, które są zaliczane do dóbr osobistych jednostek samorządu terytorialnego to: dobra sława (dobre imię, reputacja), nazwa, nietykalność pomieszczeń oraz tajemnica korespondencji. Do katalogu dóbr osobistych osób prawnych zalicza się również prywatność osoby prawnej i dane osobowe, te dobra jednak nie będą miały zastosowania do jednostek samorządu terytorialnego (o czym szerzej w dalszej części tekstu).

Niewątpliwie za dobro osobiste osoby prawnej możemy uznać nazwę. Nazwa danej osoby prawnej pozwala na jej zindywidualizowanie oraz zidentyfikowanie, czy to w sferze obrotu gospodarczego, czy – jak w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – w sferze działalności publicznej na rzecz danej zbiorowości²⁹. Nazwa osoby prawnej jest odpowiednikiem

²⁷ *Ibidem*, s. 68–69.

²⁸ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa: komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 41.

²⁹ J. Jagoda, *Sądowa ochrona jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 280.

nazwiska lub pseudonimu osoby fizycznej³⁰. Ochroną w rozumieniu art. 23 będą objęte nazwy miast powiatów, gmin czy województw. Przy tej okazji należy jednak pamiętać o wypowiedzi Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, który w wyroku z dnia 24 listopada 1993 roku podkreślił, że historyczne nazwy geograficzne nie należą do kategorii dóbr osobistych podlegających ochronie w rozumieniu art. 43 k.c., ponieważ są one dobrem powszechnym³¹. Nazwa w tymże rozumieniu będzie stanowić przedmiot ochrony tylko w przypadku, gdy użyjemy pełnej nazwy urzędowej – np. „gmina X”³². W doktrynie i orzecznictwie zgodnie się uznaje, że przedmiotem ochrony są również znaki identyfikujące daną osobę prawną, które – choć nie zawierają zazwyczaj pełnej nazwy – wywołują skojarzenia z daną jednostką samorządu terytorialnego. W przypadku choćby gminy czy powiatu zazwyczaj będą to symbole graficzne takie jak godło, herb lub skróty pozwalające na identyfikację danego podmiotu. Sąd Najwyższy podzielił ten pogląd, stwierdzając w wyroku z dnia 7 marca 2003 roku, że znak symbolizujący osobę prawną (np. herb lub godło) „jest nośnikiem jej tożsamości w zewnętrznym odbiorze i podobnie jak nazwa czy firma stanowi dobro osobiste osoby prawnej” (CKN 100/01). Naruszeniem znaku symbolizującego osobę prawną taką jak jednostka samorządu terytorialnego będzie np. opublikowanie przerobionego w obraźliwy sposób herbu czy też godła gminy, powiatu czy województwa. Do naruszenia dobra osobistego osoby prawnej, jaką jest nazwa, dochodzi również w przypadku, gdy używa jej podmiot nieuprawniony, co prowadzi do tzw. konfuzji, czyli jak stwierdził Sąd Apelacyjny w Krakowie: „wprowadzenia zbiorowości, do której adresowana jest działalność podmiotu nieuprawnionego, w błąd co do jego identyczności lub związku z podmiotem nieuprawnionym”³³.

³⁰ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 195.

³¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 24 listopada 1993 r. (I ACr 770/94).

³² J. Jagoda, *op. cit.*, s. 281.

³³ B. Gawlik (opr.), *Dobra osobiste*, zbiór orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Krakowie, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999, s. 260; wyrok z dnia 27 maja 1997 roku, sygn. I ACr 24/97.

W przypadku, gdy podmiot nieuprawniony posługiwać się będzie nazwą gminy lub powiatu, lub używać herbu czy godła, może zająć obawa, że dana zbiorowość będzie utożsamiać te znaki z podmiotem uprawnionym, co może przynieść danemu podmiotowi straty wizerunkowe, które mogą być dochodzone na podstawie przepisów dotyczących ochrony dóbr osobistych.

Do katalogu dóbr, których ochronę przewiduje art. 23 w powiązaniu z art. 43 k.c., należy bez wątpienia dobre imię osoby prawnej, zwane inaczej również renomą czy też dobrą sławą. Jak osobie fizycznej prawo daje możliwość ochrony czci, co *expressis verbis* znajduje wyraz w brzmieniu art. 23, tak analogicznie przyjmuje się, że osoba prawna posiada prawo do chronienia swojej renomy czy też reputacji. Istnieje jednak znacząca różnica pomiędzy tak ujmowanym dobrym imieniem osoby prawnej a czcią będącą atrybutem osoby fizycznej. Możemy wyróżnić wewnętrzny i zewnętrzny aspekt pojęcia, jakim jest cześć ujmowana w aspekcie prawnym. O aspekcie wewnętrznym będzie mowa, gdy zarzucimy danej osobie niewłaściwe postępowanie w życiu osobistym czy rodzinnym. Ten sposób ujmowania czci ściśle wiąże się z pojęciem godności ludzkiej – nie sposób zastosować go w analogicznym ujęciu do konstrukcji osoby prawnej. Bliższe osobie prawnej wydaje się ujęcie zewnętrzne pojęcia, jakim jest cześć osoby fizycznej. Mowa tutaj o opinii, jaką inni ludzie mają o danej osobie. W tym przypadku będziemy rozpatrywać dobre imię w aspekcie działalności zawodowej, a nie osobistej. W ujęciu najbardziej ogólnym dobre imię osoby prawnej to dobre mniemanie innych osób o danym podmiocie prawa. Tak rozumiana dobra sława jest szczególnie istotna dla przedsiębiorców, bowiem ich reputacja na rynku przekłada się na zaufanie potencjalnych kontrahentów i wpływa w bezpośredni sposób na zysk, jaki przynosi działalność danego podmiotu. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, których działalność nie jest oparta na chęci zysku, skutkiem naruszenia dobrego imienia będzie (nie tak jak w przypadku przedsiębiorców) potencjalny

spadek zysku płynącego z działalności gospodarczej, ale utrata zaufania wśród społeczności, co jest zjawiskiem wielce dla jednostek samorządu terytorialnego niepożądanym. Można uznać, że naruszenie dobrego imienia osoby prawnej, jaką jest jednostka samorządu terytorialnego, może nastąpić na trzy sposoby. Po pierwsze, naruszyć je można, formułując zarzuty wobec samej osoby (używając wprost takich określeń jak gmina, powiat czy województwo), wobec organów reprezentujących daną jednostkę terytorialną – będzie to np. radny czy też burmistrz gminy) – oraz wobec pracowników zatrudnionych w urzędach administracji samorządowej. Przykładem obrazującym pierwszy rodzaj naruszenia dóbr osobistych jest stan faktyczny z orzeczenia SN³⁴. W omawianym przypadku Sąd Apelacyjny nie dopatrzył się naruszenia dóbr osobistych starostwa powiatowego.

Sąd Najwyższy przytoczył stwierdzenie sądu drugiej instancji, który stwierdził, że kumulatywnymi przesłankami ochrony dóbr osobistych są: 1) istnienie dobra osobistego, 2) zagrożenie lub naruszenie tego dobra, a wreszcie 3) bezprawność zagrożenia lub naruszenia. W ocenie Sądu Apelacyjnego z treści pkt 5 ulotki wyborczej pozwanego („ukrócenie korupcji i nadużyć w urzędach i jednostkach organizacyjnych Starostwa Powiatowego”), sformułowanej na potrzeby kampanii wyborczej do rady powiatu, nie wynika naruszenie dóbr osobistych, ponieważ pozwany w takiej formie chciał jedynie zadeklarować swoją gotowość do dbania o działanie zgodne z prawem i jedynie w sposób hipotetyczny dał tym do zrozumienia, że jeżeli zostanie członkiem rady powiatu, będzie dbał o to, aby takie sytuacje nie miały miejsca. Ponadto Sąd Apelacyjny stwierdził, że powiat jest wspólnotą samorządową obejmującą określone terytorium i ewentualne wypowiedzi opisujące zachowanie jej urzędników nie stanowią podstawy do stwierdzenia, że zostało naruszone dobre imię osoby prawnej, jaką jest powiat. Nie sposób na

³⁴ Wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 roku, V CSK 486/15.

gruncie doktryny i wykształconego w orzecznictwie modelu postępowania w sprawach tego rodzaju przyjąć taki pogląd, co znalazło odzwierciedlenie w przytaczanym wyroku. Sąd Najwyższy stwierdził, że w związku z tym, że zarówno organy powiatu, jak i osoby zatrudnione w jego urzędach i jednostkach organizacyjnych mają realny wpływ na postrzeganie dobrego imienia osoby prawnej, to zarzucenie jej niewłaściwego postępowania jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia naruszenia dobrego imienia powiatu jako osoby prawnej. Sąd Najwyższy nie podzielił też argumentacji sądu drugiej instancji, który wypowiedź utrwaloną na ulotce zakwalifikował jako element kampanii wyborczej, która jest częścią dyskursu politycznego. Sąd Apelacyjny uznał tę wypowiedź za mieszczącą się w granicach dopuszczalnej krytyki, które na czas kampanii wyborczej ulegają przecież rozszerzeniu. Takie rozumowanie wydaje się jednak być sprzeczne z poglądem zarówno doktryny, jak i orzecznictwa. Podkreśla się, że naruszenie dobrego imienia osoby prawnej następuje zawsze wtedy, gdy rozpowszechniane informacje na jego temat są nieprawdziwe i prowadzą do zniesławienia³⁵. Wydaje się, że takie postawienie granicy wolności słowa wydaje się być jasne. W omawianym stanie faktycznym SN stwierdził, że zdanie wykorzystane w ulotce wyborczej pozwanego kandydata na stanowisko radnego implikowało fakt, że pozwany zarzucił występowanie korupcji w urzędzie starostwa powiatowego. W takiej sytuacji należało zdaniem Sądu Najwyższego ustalić, czy te zarzuty są prawdziwe, czego zaniechał Sąd Apelacyjny, uznając, że wypowiedź ta mieściła się w granicach krytyki osób publicznych.

Warto przytoczyć fragment orzeczenia SN z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie o sygnaturze akt III KK 246/2003, w którym stwierdza, iż „[...] inaczej należy traktować wolność słowa w sferze prywatnej, inaczej zaś w sferze życia publicznego. W tej ostatniej zakres wolności słowa

³⁵ A. Kubiak-Cyrul, *Dobra osobiste osób prawnych*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 183.

musi być szerszy, a osoby uczestniczące w życiu publicznym muszą liczyć się z krytyką, gdyż świadomie i w sposób nieunikniony wystawiają swe słowa i działania na reakcję społeczeństwa. Krytyka jako wkład w formę debaty publicznej, a zarazem kontrola osób sprawujących stanowiska publiczne jest niezbędna w demokratycznym państwie prawa”.

Również w sprawie o sygnaturze akt II CSK 392/06 w wyroku z dnia 11 stycznia 2007 roku SN dokonał rozróżnienia pomiędzy dozwoloną krytyką w przestrzeni publicznej a naruszeniem dóbr osobistych osoby prawnej. W stanie faktycznym przytoczanej sprawy władze powiatu wystosowały powództwo przeciwko gazecie, w której opublikowano artykuł, który sugerował, jakoby w działaniu służb starostwa powiatowego w O. występowały nieprawidłowości polegające na tolerowaniu procederu kilkakrotnego posługiwania się przez osoby rejestrujące pojazdy jednym dowodem opłaty rejestracyjnej, a przez to na doprowadzeniu do powstania sporego manka w budżecie powiatu. Sąd Okręgowy jednoznacznie stwierdził (co spotkało się z aprobatą SN), że zarzuty pozwanego przeciwko starostwu, który jest urzędem, za pomocą którego działa powiat, godzą w jego dobre imię.

Kolejnymi podlegającymi ochronie dobrami osobistymi, jakie posiadają osoby prawne w tym jednostki samorządu terytorialnego, są tajemnica korespondencji oraz nietykalność pomieszczeń. Waga tego uprawnienia została odpowiednio wyrażona poprzez wyeksponowanie jej na poziomie konstytucyjnym. Tajemnica korespondencji jest analogicznym zastosowaniem wobec osób prawnych dobra, które *expressis verbis* zostało wyrażone w art. 23 w odniesieniu do osób fizycznych. Jest ono dobrem, które przysługuje osobom prawnym na takich samych zasadach. W odniesieniu jednak do osób prawnych problematyczne wydaje się określenie, kiedy dana korespondencja jest korespondencją osoby prawnej czy też osób fizycznych, które pełnią funkcje organu danej osoby prawnej czy też są z nią związane w inny sposób. W doktrynie uznaje się, że takowe ustalenia powinny być podejmowane

ze względu na treść danej korespondencji³⁶. W doktrynie uznawany jest pogląd, że ochronie podlegają nie tylko tradycyjne formy korespondencji w formie pisemnej, ale także inne formy porozumiewania się przy użyciu telefonu czy też internetu³⁷.

Kolejnym dobrem osobistym wyrażonym *explicite* w art. 23 i mającym zastosowanie tak do dóbr osób fizycznych, jak i prawnych, jest nietykalność pomieszczeń. Naruszenie omawianego dobra może nastąpić przez wtargnięcie, okupowanie pomieszczenia, przeszukanie go czy instalowanie w nim urządzeń podsłuchowych czy kamer³⁸. Przyjmuje się, że zakresem tego dobra osobistego powinno się objąć wszelkie pomieszczenia, jakie zajmuje dana osoba prawna – w tym przypadku jednostka samorządu terytorialnego.

Jednostkom samorządu terytorialnego co do zasady odmawia się bycia podmiotem takich dóbr osobistych, jak „prywatność” czy dane osobowe – są to dobra, które są chronione wobec osób prawnych prawa prywatnego. Kluczowe i często przywoływane w literaturze jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 września 2011 r. (K 8/01), gdzie Trybunał jednoznacznie stwierdził, że „jednostki nie są podmiotem prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) ani prawa do ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji). W świetle art. 61 Konstytucji organy samorządu terytorialnego mają konstytucyjny obowiązek ujawniania obywatelom informacji o swojej działalności”. Ta wypowiedź Trybunału w jasny sposób wyklucza odnoszenia tychże dóbr do osób prawnych prawa publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

W praktyce ochrona dóbr osobistych bywa często narzędziem wywierania presji na różnego rodzaju podmioty, których działalność jest niepożądana dla tych osób prawnych, które na naruszenie dóbr osobistych się powołują, choć te pierwsze często działają w granicach prawa.

³⁶ A. Kubiak-Cyruł, *op. cit.*, s. 180.

³⁷ *Ibidem*, s. 178.

³⁸ *Ibidem*, s. 185.

Niebezpieczeństwo tej tendencji *explicite* wyraził SN w orzeczeniu z dnia 16 listopada 2017 r. (sygn. CSK 81/17). Sąd stwierdził, że tendencja ta prowadzi do „rozszerzania zastosowania tych przepisów na obszary, w których w rzeczywistości nie dochodzi do naruszenia dóbr osobistych i z których chce się uczynić instrument realizacji celów, do których osiągnięcia się one nie nadają”.

W cytowanym orzeczeniu SN rozpatrywał sprawę, którą można uznać za swego rodzaju sztandarowy przykład opisywanych praktyk. 10 kwietnia 2014 r. rada miejska W. podjęła uchwałę o utworzeniu parku kulturowego „S.” Uchwała ta zakazuje organizowania na obszarze utworzonego parku kulturowego działań służących reklamie, w tym stosowania oświetlonych lub podświetlonych szyldów, kasetonów, neonów, odnoszących się do sklepów z artykułami o charakterze erotycznym i lokali o podobnym profilu działalności. Gmina W., zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego, domagała się uznania, że poprzez działalność klubów nocnych „G.” doszło do naruszenia jej dóbr osobistych, konkretnie wiarygodności wizerunku i dobrego imienia, powołując się na art. 23 i 24 w zw. z art. 43 k.c. Działalność ta polegała m.in. na nachalnym namawianiu przechodniów do skorzystania z usług lokalu, stałej sprzedaży alkoholu bez wymaganych prawem decyzji zezwalających na sprzedaż oraz posługiwaniu się cofniętymi decyzjami zezwalającymi na sprzedaż, zmianie nazw klubów z „G.” na „P.” przy ul. R. i „P.” przy ul. R. 29 bez wyraźnej o tym informacji, a przy jednoczesnej informacji o zakończeniu działalności klubów „G.”, oraz na sprzedaży napojów, alkoholi i napojów alkoholowych za cenę rażąco zawyżoną.

Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności stwierdził za Sądem Apelacyjnym, że gminie przysługuje dobro osobiste w postaci dobrego imienia (renomy, dobrej sławy), a tym samym nie jest konieczne wyodrębnianie „wiarygodnego wizerunku”, na który powoływała się gmina i który można uznać za synonim przysługującego gminie dobrego imienia. Jak stwierdził SN, „dobro osobiste w postaci wizerunku, o jakim mowa w art. 23

k.c. i art. 81 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 880), to podobizna człowieka na obrazie, fotografii lub utrwalona w inny sposób. Takie dobro osobiste przysługuje tylko człowiekowi i nie ma swojego odpowiednika w postaci dobra przysługującego osobie prawnej³⁹. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie również w doktrynie. Jak stwierdza A. Kidyba: „Jeżeli wizerunek będzie traktowany tak jak to jest interpretowane w stosunku do osób fizycznych, to nie będzie można się odnieść w kontekście ochrony do osób prawnych⁴⁰. Zdaniem zarówno skarżących, jak i Sądu Okręgowego orzekającego w pierwszej instancji, do naruszenia dobra osobistego gminy doszło przez różne, wskazane w pozwie, zachowania natury faktycznej związane z działalnością klubów pozwanej spółki, oraz poprzez wymowę tych zachowań – wywoływanie przez nie w odbiorze społecznym, w kraju i za granicą, negatywnego obrazu gminy W., odbiegającego od obrazu utrwalonego już i kształtowanego na bieżąco przez wielorakie inicjatywy kulturalne i gospodarcze władz i społeczności gminy.

Takiego zdania nie sposób podzielić, bowiem według wcześniejszej wypowiedzi SN, „dobre imię osoby prawnej naruszają wypowiedzi, które, obiektywnie oceniając, przypisują osobie prawnej niewłaściwe postępowanie, mogące spowodować utratę do niej zaufania potrzebnego do prawidłowego funkcjonowania w zakresie swych zadań⁴¹. Nie sposób uznać, że może dojść do naruszenia dobra osobistego gminy jedynie poprzez „wymowę” zachowań danego podmiotu (w tym przypadku klubu o charakterze erotycznym), które wywołują negatywny odbiór gminy. Z przywołanego wyżej cytatu wynika, że chodzi o wypowiedzi, które wprost zarzucają osobie prawnej niewłaściwe postępowania. Nie użyto tutaj także sformułowania, które odnosiłoby się do organów gminy czy też jej pracowników (takie sformułowania zarzucające tym podmiotom

³⁹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2009 r., III CSK 39/09.

⁴⁰ Z. Gawlik *et al.*, *op. cit.*, s. 189.

⁴¹ Wyrok SN z dnia 9 czerwca 2005 r., III CK 622/04, LEX nr 180853.

niewłaściwe zachowanie również są podstawą do uznania naruszenia dobra osobistego osoby prawnej)⁴². W praktyce do naruszenia dóbr osobistych osób prawnych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, dochodzi najczęściej poprzez opinie formułowane na temat działalności danego podmiotu, rozpowszechniane środki masowego przekazu takie jak prasa, telewizja czy internet. Tym samym w przypadku braku kierowanych przez pozwaną spółkę jakichkolwiek intencjonalnych twierdzeń lub opinii o działalności gminy W. o naruszeniu dobra osobistego, jakim jest dobre imię, nie może być mowy, co wyraźnie skonstatował SN, stwierdzając przy tym, że jeżeli legalność działań pozwanej spółki związanych z działalnością gospodarczą wzbudza wątpliwości na tle regulacji prawnych wprowadzonych przez gminę na danym terenie powinno być prowadzone przez egzekwowanie wskazanych przepisów za pomocą środków publiczno-prawnych przez powołane do tego organy. Powództwo o naruszenie dóbr osobistych nie powinno być swoistą alternatywą wobec takich działań.

Jako przykład instrumentalnego traktowania przepisów związanych z ochroną dóbr osobistych jednostek samorządu terytorialnego posłużyć może przykład sprawy, która toczyła się przed katowickim Sądem Okręgowym, w której gmina Katowice postanowiła pozwać Prezesa Zarządu Stowarzyszenia Aktywności Obywatelskiej i zażądała od niego przeprosin na jego stronie internetowej oraz na łamach „Gazety Wyborczej”, w której ukazał się wcześniej artykuł, który według strony powodowej naruszał dobre imię osoby prawnej, jaką jest gmina. Zarówno w artykule opublikowanym na łamach „Gazety Wyborczej”, zatytułowanym *Wielka kasa dla wybranych*, jak i publikacja *22-milionowy prezent dla Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej w Katowicach Bona Fides* sugerowały nieprawidłowości i brak przejrzystości w działaniach dotyczących realizacji przez miasto Katowice działań związanych z projektami w ramach tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. W obydwu

⁴² Wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., V CSK 486/15.

publikacjach pojawiały się zarzuty m.in. „wyłonienia tylko jednego podmiotu, tj. Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej, i zapewnienie mu wielkich środków na działanie bez przeprowadzenia otwartego konkursu projektów”, a także „zwodzenia przez prawie rok organizacji pozarządowych, a także na koniec próby podarowania jednej z nich 22 milionów złotych”.

Zgodnie z wytycznymi, które zostały wydane do programów opartych na formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, w proces tworzenia tychże programów powinny być włączane organizacje pozarządowe w ramach realizacji dialogu społecznego. Tymczasem Urząd Miasta w Katowicach współpracował przy realizacji tego zadania tylko z jedną organizacją – Stowarzyszeniem Wspólnoty Regionalnej. Gdy pozwany jako przedstawiciel Stowarzyszenia Bona Fides oraz inni przedstawiciele organizacji pozarządowych, zaniepokojeni sytuacją, nawiązali rozmowy z przedstawicielami Gminy Katowice, otrzymali odpowiedź, że ich pytania są przedwczesne w tym zakresie. Ostatecznie urząd odpowiadał zainteresowanym przedstawicielom organizacji samorządowych, że jeszcze za szybko na współpracę, tymczasem po pewnym okresie, podczas którego nie podjęto rozmów, zamieszczono informację o podjęciu współpracy ze Stowarzyszeniem Współpracy Regionalnej, które jako lider pięciu projektów realizowanych w Katowicach miał otrzymać dofinansowanie w wysokości ponad 22 milionów złotych. Trudno uznać takie działanie gminy za transparentne i właściwe, toteż Sąd Okręgowy nie dopatrzył się w rozpatrywanej sprawie naruszenia dóbr osobistych gminy, a samo skierowanie pozwu w tej sprawie wydawało się być bezzasadne i zdawało się mieć na celu próbę ukrócenia zainteresowania działalnością gminy, która polegała na niewłaściwym i nietransparentnym rozporządzaniu majątkiem publicznym, co należy uznać za zjawisko wyjątkowo niepożądane.

W sprawie o sygnaturze akt I CSK 440/08 powiat wystosował powództwo przeciwko pozwanej w związku ze złożeniem przez nią w toku

postępowania administracyjnego pisma adresowanego do starosty powiatu, w którym określiła decyzję starosty jako „cyniczne potwierdzenie solidarnych fałszerstw” stosowanych przez podległy mu wydział oraz wskazała na niejasności i nieprawidłowości związane z bezprawnymi i samowolnymi zmianami wprowadzonymi na mapach oraz w ewidencji gruntów. Pozwana w tymże piśmie zarzuciła matactwa w ewidencji gruntów, a także fałszowanie dokumentów geodezyjnych. Odpis tego pisma pozwana przesłała do wiadomości Ministerstwa Infrastruktury, które przekazało je Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. W efekcie organ wezwał starostę do złożenia wyjaśnień w przedmiocie stawianych przez pozwaną zarzutów. W omawianej sprawie sąd pierwszej instancji nie dopatrył się naruszenia dóbr osobistych powiatu. Sąd Okręgowy uznał, że zarzuty powoda nie zasługują na uwzględnienie, bowiem nietrafny jest pogląd, że doszło do naruszenia dóbr osobistych powiatu w wyniku działalności obywatela, który kontestował zasadność działań i decyzji wydawanych przez starostę oraz jego służby. Sąd Apelacyjny zmienił jeden wyrok i nakazał pozwanej wystosowanie oświadczenia, w którym przeprosi ona powiat za sformułowania zawarte w piśmie, uznając, że nie mieszczą się w granicach dozwolonej krytyki zarzuty, które sąd uznał za bezpodstawne i niepotwierdzone. Sprawa trafiła do SN, który uchylił decyzję sądu drugiej instancji. Sąd Najwyższy stwierdził przede wszystkim, że powiat jest nie tylko zbiorowością ludzką, ale również szczególnego rodzaju osobą prawną. Zwrócił uwagę na to, że jego celem jest pełnienie funkcji publicznych oraz uczciwe i sumienne działanie na rzecz obywateli. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę również na to, że zarówno członkowie organów władzy, jak i pracownicy powiatu muszą liczyć się z tym, że wypełniając funkcje publiczne, nie zawsze spotkają się z przychylną reakcją strony postępowania administracyjnego.

Na przykładzie przytoczonych spraw należy wyciągnąć odpowiednie wnioski. Z łatwością można zauważyć, że jednostki samorządu

terytorialnego (powiat, gmina) często nadużywają swojego prawa podmiotowego w postaci roszczenia o ochronę dóbr osobistych. Widać wyraźnie, że w ten sposób osoby prawne prawa publicznego próbują, używając instytucji ochrony dóbr osobistych, powoływać się na ochronę dobrego imienia, aby zniechęcić potencjalnych obywateli występujących ze skargami czy petycjami do odpowiednich organów nadzoru, aktywistów działających na rzecz poprawy działania administracji czy wreszcie przedstawicieli prasy, którzy mają niewątpliwie kluczowy wpływ na opinię publiczną. W związku z tym, że lokalna społeczność ma prawo do wiedzy o działaniach gmin czy powiatów, na terenie których mieszkają, takie zachowanie ich władz należy uznać za jednoznacznie naganne. Nadużywanie swojego prawa w postaci ochrony dóbr osobistych w przestrzeni publicznej w prosty sposób prowadzi do samowoli jednostek samorządu terytorialnego, których zadaniem jest przecież działalność na rzecz danej zbiorowości.

Wartym odnotowania aspektem tego typu nadużyć jest kwestia częstych dysproporcji ekonomicznych, które zachodzą pomiędzy publicznymi osobami prawnymi, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego, a pozwanymi w procesach dotyczących ochrony dóbr osobistych. Gmina czy powiat jako osoba prawna zazwyczaj są w stanie wygospodarować znaczne środki na prowadzenie procesów sądowych, a pozwy, w których jednostki te żądają tytułem zadośćuczynienia kwot oscylujących nawet w granicach kilkuset tysięcy złotych, nie są rzadkością. Jest rzeczą oczywistą stwierdzenie, że bardzo często tego typu procesy toczące się o kwoty tego rodzaju mogą „odstraszać” przede wszystkim dziennikarzy mniejszych redakcji czy też miejskich aktywistów, którzy bardzo często zajmują się terminowością realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego czy ich gospodarnością. Można dostrzec tutaj swoisty „efekt mrozący”, który może być implikowany przez takie właśnie działania. Między innymi z takich powodów, jak chęć ochrony osób, które uczestniczą w postępowaniu administracyjnym i wyrażają

swoje niezadowolenie poprzez składanie skarg czy też wniosków, oraz aktywistów czy przedstawicieli prasy korzystających ze swoich konstytucyjnych praw wyrażonych w art. 14 (wolność mediów), art. 54 (wolność wyrażania poglądów) czy art. 63 (prawo do składania petycji, skarg, wniosków) Konstytucji opisywana praktyka jednostek samorządu terytorialnego powinna być oceniana negatywnie. Taka nieformalna kontrola działalności publicznych osób prawnych polegająca na nagłaśnianiu ewentualnych nieprawidłowości bywa niezwykle skuteczna, bowiem przyciąga zainteresowanie zbiorowości, na której rzecz działać ma dana jednostka samorządu terytorialnego, a w przypadku ujawnionych nieprawidłowości powoduje spadek zaufania, który jest konieczny do jej prawidłowego funkcjonowania. Ochrona ludzi, którzy wyrażają swoją krytykę w stosunku do działalności jednostek samorządu terytorialnego, przyczynia się do rzetelnego ich funkcjonowania niezbędnego w demokratycznym państwie prawa.

Jednostki samorządu tak chętnie korzystają bądź próbują korzystać z mechanizmów ochrony dóbr osobistych również dlatego, że ochrona ta pozwala na elastyczne kształtowanie swoich żądań. W przypadku przywoływanej sprawy związanej z działalnością klubów o charakterze erotycznym, która to działalność naruszała ustanowione przez gminę prawo, gmina próbowała wykorzystać przepisy o ochronie dóbr osobistych jako swoistą alternatywę mechanizmów przewidzianych w przypadku niestosowania się do przepisów aktów prawa miejscowego – czyli np. grzywny. Taka praktyka wydaje się mieć cel *stricte* ekonomiczny – odszkodowanie za rzekome naruszenie dobra osobistego będzie na ogół wyższe niż kwota wynikła z egzekwowania przepisów porządkowych.

Taki stan rzeczy jest spowodowany faktem, że w przeciwieństwie do osób prawnych prawa prywatnego jednostki samorządu terytorialnego z mocy prawa działają na rzecz obywateli i operują pieniędzmi Skarbu Państwa, co wzbudza zainteresowanie obywateli. Wzmожona działalność tego typu publicznych osób prawnych, polegająca *de facto* na

nadużywaniu swoich praw podmiotowych, jest sprzeczna z normami nie tylko wynikającymi z przepisów prawa administracyjnego (art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego mówiący o obowiązku działania organów z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli), ale i zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Tendencja wykorzystywania mechanizmów ochrony dóbr osobistych jednostek samorządu terytorialnego i innych osób prawnych w sytuacjach, w których nie mają one zastosowania, choć zauważalna i stanowiąca duży problem zarówno dla obywateli, jak i przedstawicieli prasy czy też lokalnych aktywistów działających na rzecz dobra wspólnego danej zbiorowości, została zauważona i odpowiednio skomentowana w linii orzeczniczej SN. Sąd Najwyższy, podkreślając choćby zakres podmiotów, wobec których negatywne sformułowania są uznawane za naruszające dobra osoby prawnej (sama osoba prawna, jej organy i pracownicy), oraz określając, które dobra mogą być zaliczane do katalogu przysługujących jej dóbr prawnych, przyczynił się – miejmy nadzieję – do ograniczenia niepożądanego w tym kontekście „aktywności” na polu ochrony dóbr osobistych.

