

GUBERNACULUM ET ADMINISTRATIO

2(16)/2017

RADA NAUKOWA

prof. zw. dr hab. Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC (przewodnicząca)
dr hab. prof. nadzw. Ryszard SZAŁOWSKI (zastępca przewodniczącego)
prof. zw. dr hab. Witold STANKOWSKI – Uniwersytet Jagielloński
prof. Nora CHRONOWSKI – University of Pecs
prof. Stephen SWANN – Universität Osnabrück
prof. Vaidotas VAICAITIS – University of Vilnius
dr hab. prof. nadzw. Sławomir CIEŚLAK
dr hab. prof. nadzw. Jindrich KALUZA
dr hab. prof. nadzw. Tadeusz SZULC
doc. dr Oksana SZCZARBANIUK – Yurily Fedkovich Cherniviti National
University
dr Vera JIRASKOWA – Carles University Prague
dr Tomasz MILEJ – University of Köln

LISTA RECENZENTÓW

prof. dr hab. Krystian COMPLAK – Uniwersytet Wrocławski
prof. dr hab. Krzysztof SKOTNICKI – Uniwersytet Łódzki
prof. dr hab. Adam SULIKOWSKI – Uniwersytet Wrocławski
prof. dr hab. Lidia ZACHARKO – Uniwersytet Śląski
dr hab. prof. nadzw. Michał BOŻEK – Uniwersytet Śląski
dr hab. prof. nadzw. Ewa OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA – Uniwersytet Łódzki
dr hab. prof. UWM Agnieszka SKÓRA – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
dr hab. prof. nadzw. Bogumił SZMULIK – Uniwersytet Kardynała Stefana Wy-
szyńskiego w Warszawie
dr hab. Jacek BARCIK – Uniwersytet Śląski
dr hab. Agnieszka ŻYWICKA – Uniwersytet im. Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Nadesłane do redakcji artykuły są oceniane anonimowo
przez dwóch Recenzentów

**Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji
Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie**

**GUBERNACULUM
ET
ADMINISTRATIO**

2(16)/2017



Częstochowa 2017

Redaktor Naczelny
dr hab. prof. nadzw. Paweł WOLNICKI

Zastępca Redaktora Naczelnego
dr Ewa WÓJCICKA

Redaktorzy tematyczni
dr Paulina BIEŚ-SROKOSZ
dr Jacek SROKOSZ
dr Ewelina ŻELASKO-MAKOWSKA

Sekretarz
mgr Karolina KWIATKOWSKA

Redaktor naczelny wydawnictwa
Andrzej MISZCZAK

Korekta i redakcja techniczna
Piotr GOSPODAREK

Projekt okładki
Damian RUDZIŃSKI

PISMO RECENZOWANE

Podstawową wersją periodyku jest publikacja książkowa

© Copyright by Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie
Częstochowa 2017

ISSN 1730-2889

Wydawnictwo im. Stanisława Podobińskiego
Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie
42-200 Częstochowa, ul. Waszyngtona 4/8
tel. (34) 378-43-29, faks (34) 378-43-19
www.ajd.czyst.pl
e-mail: wydawnictwo@ajd.czyst.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Michał BARTOSZEWICZ Uzasadnienie wyroku sądu w aspekcie prawa do rzetelnego procesu sądowego	9
Tomasz JABŁOŃSKI Bezkarność osób kierujących groźby do osób prawnych	21
Karolina KĘDZIERA Tajemnica adwokacka jako gwarancja ochrony konstytucyjnych praw jednostki ...	33
Angelika KURZAWA Sądowa ochrona strony w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki	43
Bernard ŁUKAŃKO Sądowa ochrona w prawie krajowym uprawnień osób fizycznych wynikających z prawa europejskiego – analiza na przykładzie problemu zwrotu opłat za kartę pojazdu	53
Magdalena TARASZKIEWICZ, Cezary Paweł WALDZIŃSKI Zasada szybkości i efektywności postępowania cywilnego a nadużycie praw procesowych w zaskarżaniu orzeczeń	71
Łukasz SZYMAŃSKI Mowa nienawiści w aspekcie społeczeństwa heterogenicznego	87
Marta PODSIADŁO-ŻMUDA Niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych przyczyną naruszeń równości wobec prawa w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych	97
Jakub ŻUREK Zasada wzajemności w obrocie ekstradycyjnym	113

Wstęp

Bieżący numer półrocznika składa się z artykułów naukowych będących pokłosiem Międzynarodowej Konferencji Naukowej – organizowanej w ramach II Środkowoeuropejskiego Forum Prawno-Administracyjnego – pt. „Sądowa ochrona praw jednostki w państwach Europy Środkowej – dotychczasowe doświadczenia i tendencje zmian / Judicial Protection of Individual Rights in Central European Countries – Current Experience and Trends”, która odbyła się w dniach 10–11 października 2017 roku w Opolu. Przedkładane Czytelnikom czasopisma publikacje w głównej mierze w swojej tematyce poruszają zagadnienia związane z szeroko pojętą ochroną praw jednostki.

Autorzy poszczególnych tekstów – w wyniku obserwacji zmian zachodzących w porządku prawnym w Polsce oraz w państwach europejskich, ale także w związku ze wzrastającą świadomością społeczeństw (jednostek) w odniesieniu do ochrony swoich praw i wolności – zgodnie podkreślili, że w państwie prawnym zasadniczym systemem ochrony gwarantowanych praw i wolności człowieka jest sądownictwo krajowe. Dostęp do sądu winien być powszechny i pełny. Tylko w takim przypadku można zakładać, że jednostka będzie miała zapewnioną ochronę przed naruszeniami jej praw i naprawę już zaistniałych szkód lub krzywd.

Zawarte w tym numerze półrocznika artykuły mogą niewątpliwie stanowić przyczynek do dalszych rozważań i dyskusji we wskazanym zakresie. Redaktorzy wyrażają nadzieję, że zaprezentowane w czasopiśmie wyniki badań pozwolą rozwiązać przynajmniej niektóre wątpliwości, jakie rodzą się wobec rosnących dyskusji na temat sądownictwa oraz ochrony praw i wolności jednostki.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2017.02.09>

Michał BARTOSZEWICZ

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Politechnika Opolska

e-mail: m.bartoszewicz@po.opole.pl

Uzasadnienie wyroku sądu w aspekcie prawa do rzetelnego procesu sądowego

Streszczenie

Punktem wyjścia w tym artykule jest założenie, że uzasadnienie wyroku winno być traktowane jako element prawa do sądu i składnik sprawiedliwości proceduralnej. W artykule tym rozważono sytuacje szczególnie wymagające dokładnego odzwierciedlenia w uzasadnieniu. Pośród kilku funkcji uzasadnienia szczególne znaczenie w obecnych warunkach ma legitymizacja społeczna orzeczenia. Autor zbadał zatem bliżej warunki zdolności perswazyjnej uzasadnienia, w tym kwestie językowe i wpływ niektórych technik motywowania orzeczeń na rzetelność postępowania.

Słowa kluczowe: prawo do rzetelnego procesu sądowego, argumentacja w uzasadnieniach, sytuacje szczególnie wymagające uzasadnienia.

Wstęp

Na uzasadnienie wyroku można by patrzeć, redukując je do wymogu formalnego jako koniecznego (co do zasady) elementu procedury. W teorii prawa uzasadnienie aktu stosowania prawa bywa badane nie tylko jako motywy pisemne, ale także jako wewnętrzne (w umyśle sędziego) umotywowanie rozstrzygnięcia, czyli w aspekcie materialnym. W niniejszym artykule mowa będzie jednak głównie o uzasadnieniu pisemnym orzeczeń sądów cywilnych i, w mniejszym stopniu, administracyjnych. Naturalnie, nie byłoby jednak celowe odrywanie uzasadnienia od przebiegu danego procesu; strona formalna uzasadnienia służy odzwierciedleniu treści działań stron, postępowania dowodowego, interpretacji mających zastosowanie przepisów prawa itd.

Niezależnie od ustroju, kultury prawnej, modelu sądownictwa uzasadnienie wyroku winno być traktowane jako element prawa do sądu i składnik (standard)

sprawiedliwości proceduralnej. Tak też widziane jest to zagadnienie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, o czym będzie mowa dalej.

Obecnie istnieją pewne nowe przesłanki do zastanowienia się nad sposobem przekonywania sądowego stron procesu, ale pośrednio i całego społeczeństwa. W 2016 i 2017 roku nasiliła się krytyka sądów formułowana przez większość parlamentarną i kierownictwo ministerstwa sprawiedliwości. Zarówno forma, jak i treść tej krytyki jest przesadna, oparta na generalizacjach i często demagogiczna¹, jednak ma i mieć będzie wyraźne przełożenie na zmiany prawa w dziedzinie sądownictwa. Mimo niesprzyjających warunków, sędziowie powinni jednak zadbać o dobry wizerunek sądów w odbiorze społecznym. Ten zależy zaś między innymi od przekonujących prawnie i „sprawiedliwosciowo” pisemnych uzasadnień orzeczeń.

1. Funkcje uzasadnienia – nie tylko *ratione imperii*

Dla sądu cywilnego sporządzenie uzasadnienia jest obowiązkowe w razie złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia, a także w przypadku, gdy od orzeczenia wniesiono środek zaskarżenia. Zgodnie z art. 328 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego uzasadnienie wyroku powinno zawierać wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, a mianowicie: ustalenie faktów, które sąd uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, oraz wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa. Stosownie zaś do art. 141 ust. 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uzasadnienie wyroku sądu administracyjnego powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania.

W praktyce struktura uzasadnienia wyroku pierwszej instancji w sprawach cywilnych jest następująca: 1) część opisowa (historyczna), 2) ustalenia faktyczne, 3) ocena materiału dowodowego, 4) rozważania prawne. Uzasadnienie przedstawia zatem tok rozumowania poprzedzający wydanie orzeczenia i ma

¹ Nawet dla pobieżnego obserwatora mediów popierających partię rządzącą widoczne jest, że odmalowany w najbardziej ponurych barwach obraz polskiego sądownictwa stał się koronnym argumentem uzasadniającym tzw. reformę sądownictwa. Zob. Zespół wPolityce.pl, *Czego boją się sędziowskie elity? Koniec samowoli, przekrętów i władzy absolutnej. 8 powodów, dla których nie chcą reform*, <https://wpolityce.pl/polityka/339851-czego-boja-sie-sedziowskie-elity-koniec-samowoli-przekretow-i-wladzy-absolutnej-8-powodow-dla-ktorych-nie-chca-reform?strona=2> [dostęp: 2.10.2017].

umożliwić jego kontrolę instancyjną. Byłoby jednak szkodliwe dla autorytetu wymiaru sprawiedliwości zamknięcie się sądu na problem oddziaływania zewnętrznego pisemnych motywów wyroku. Nie formalna struktura uzasadnienia jest przecież najważniejsza, a przekonanie do racjonalności decyzji². Uzasadnienie musi przedstawiać tok rozumowania, co ma uwzględniać także związek rozstrzygnięcia z materiałem dowodowym³.

Uzasadnianie orzeczeń pełni różne funkcje: umożliwienia kontroli instancyjnej (jeśli dane rozstrzygnięcie jej podlega), samokontroli organu orzekającego, wyjaśniająco-interpretacyjną (w tym dokumentacyjną i ułatwiającą realizację orzeczenia), budowania akceptacji orzeczenia w skali indywidualnej i jego legitymizację społeczną (funkcja wychowawcza). Funkcje te są spełnialne w różnym stopniu, wiele zależy bowiem od rodzaju sądu i jego kognicji, przedmiotu rozpoznania, zakresu umotywowania orzeczenia pierwszoinstancyjnego, gdy idzie o uzasadnienie orzeczenia sądu rozpatrującego środek zaskarżenia⁴. Niezależnie od kontekstu sytuacyjnego, sąd – działając w dużej mierze mocą państwowego autorytetu (*ratione imperii*) – powinien jednak, z drugiej strony, dbać o przestrzeganie komunikacyjnego standardu przekonywania argumentacją (*imperio rationis*)⁵.

2. Podstawy sprawiedliwości proceduralnej

Dla prowadzonych tu rozważań poważne znaczenie ma prawo do rzetelnego procesu sądowego stanowiące istotę art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶. W świetle Konwencji uzasadnienie wyroku stanowi jeden z elementów prawa do rzetelnego procesu (*fair trial*) i składnik (standard) sprawiedliwości proceduralnej⁷. Tak też widziane jest to zagadnienie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, choć nie można

² Dostrzegano to już w dawniejszej literaturze przedmiotu. Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 294–308.

³ B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004, s. 284 i podane tam orzecznictwo.

⁴ Podobnie: E. Łętowska, A. Paprocka, I. Rzucidło-Grochowska, *Podstawy uzasadniania w prawie konstytucyjnym i międzynarodowym*, [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienie decyzji stosowania prawa*, Warszawa 2014, s. 39.

⁵ Ibidem, s. 15–16.

⁶ Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

⁷ Wyrok ETPC z dnia 24 kwietnia 2001 r. w sprawie 3633797, B. i P. v. Wielka Brytania. Dostępny w bazie orzeczeń HUDOC. Zob. także bliższe omówienie: P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 EKPC*, [w:] L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, s. 326.

z niego wyprowadzić absolutnego prawa do uzasadnienia każdej decyzji sądowej. W Polsce prawo do sądu i związane z nim standardy sprawiedliwości proceduralnej wywodzone są także z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Syntezę wartości związanych z prawem do sądu dobrze ujął P. Sarnecki – rzetelność procesu „służy poczuciu bezpieczeństwa, stwarza swoiste odczucie przebywania pod opieką prawa, na którego straży stoją sądy”⁸. Dobra argumentacja ujawniająca powody rozstrzygnięcia służy temu samemu. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 11 kwietnia 2005 roku⁹ trafnie wskazał na gwarancyjny charakter uzasadnienia orzeczenia z punktu widzenia prawa do rzetelnego sądu, podkreślając również jego znaczenie w realizacji zasad państwa prawnego i godności ludzkiej.

Rzetelne, w pewnym sensie lojalne podejście przez sędziego do uzasadnienia służy zagwarantowaniu braku arbitralności, wyeliminowaniu czysto osobistych pobudek rozstrzygnięcia, poszanowaniu możliwości obrony swoich racji przez stronę, stanowi warunek skontrolowania rozumowania sędziego¹⁰. Trybunał strasburski traktuje uzyskanie przez stronę uzasadnienia jako jeden z warunków skutecznego wniesienia środka odwoławczego i realizacji dwuinstancyjności postępowania¹¹. Brak uzasadnienia orzeczenia zapadłego w pierwszej instancji lub jego zdawkowy bądź wręcz pozorny charakter ograniczają prawo podmiotowe do rozpoznania sprawy w drugiej instancji.

Niezwykle istotne w tej perspektywie jest przekonanie obu stron procesu, także tej przegranej, że ich argumenty zostały wzięte pod uwagę, a wyrok – nawet niekorzystny – jest jednak zgodny z prawem, słuszny, sprawiedliwy. Argumenty obu stron – oprócz skrajnie nierzeczowych, np. kierowanych tylko *ad personam* – powinny być omówione w uzasadnieniu. Pamiętajmy, że uzasadnienie ma do spełnienia funkcję wychowawczą, czasem nawet o zasięgu ogólnospołecznym (orzeczenia publikowane w zbiorach i w elektronicznych bazach informacji prawnej).

3. Okoliczności szczególnie istotne

Warto usystematyzować sytuacje, kiedy określone wybory prawne, a nie-rzadko także aksjologiczne, sędziego wymagają dokładniejszego odzwierciedlenia w uzasadnieniu.

⁸ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.

⁹ SK 48/04, OTK-A 2005, nr 4, poz. 45.

¹⁰ B. Wojciechowski, op. cit., s. 283.

¹¹ Tytułem przykładu zob. wyroki ETPC: z 27 września 2001 r. w sprawie 49684/99 *Hirvisari v. Finlandia*; wyrok z 1 lipca 2003 r. w sprawie 37801/97 *Suominen v. Finlandia*; wyrok z 16 kwietnia 2013 w sprawie *Fazliyski v. Bułgaria*, sprawa nr 40908/05.

Po pierwsze, ze względu na językowe właściwości przepisów badanych w odniesieniu do stosowania tych przepisów, zwłaszcza gdy formuły określające zakres normowania nie są ostre, gdy używa się w nich niedookreślonych zwrotów prawnych lub klauzul generalnych¹². Zdobywający coraz szerszą akceptację w teorii prawa model argumentacyjny w uzasadnianiu decyzji stosowania prawa wymaga zwiększonego wysiłku, by wykazać, że rozwiązanie problemu odbiegające od bardziej typowej subsumpcji nie jest arbitralne. Model argumentacyjny idzie w parze z dyskrecjonalnością władzy sędziego – kiedy racjonalności wyroku nie da się sprowadzić wyłącznie do zgodności z prawem, ponieważ istnieją co najmniej dwa potencjalne rozwiązania sprawy. Potrzeba więc wykazania, jak sąd w konkretnej sprawie rozumiał „zasady współżycia...” lub „nadużycie prawa”, „społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa”, „słuszny interes strony”, zasady konstytucyjne bądź zasady ogólne danej gałęzi prawa.

Po drugie, wyraźnie umotywować należy odstępianie od sensu językowego wykładanych określeń zawartych w przepisach. Jest to dopuszczalne, gdy językowy sens przepisu prowadzi do „rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji”, a za takim odstępianiem przemawiają „względy prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne”¹³. Wyjaśnienie stosowania innych niż językowa metod wykładni wydaje się szczególnie ważne, gdy w procesie ujawnił się poważny spór między stronami.

Po trzecie, kiedy potrzeba szczególnej pieczołowitości w zebraniu faktów, wyciągnięcia z nich wniosków i odniesienia się do nich w umotywowaniu wyroku – co ma znaczenie np. w sytuacji miarkowania krzywd, przez co w konsekwencji przekłada się to na wysokość zadośćuczynienia (art. 445, par. 1) i ustalenia, czy poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody¹⁴.

Po czwarte, w sytuacji oddalenia wniosków dowodowych rzeczowo wiążących się z badaną sprawą. Przykładowo, jeśli sąd nie wyjaśnił w uzasadnieniu, dlaczego oddalił wnioski dowodowe powódki o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłych, powstaje pytanie, czy taka okoliczność nie stanowi skutecznej podstawy do podniesienia zarzutu naruszenia art. 328 § 2 KPC¹⁵. Zbyt często w uzasadnieniach sądów cywilnych przechodzi się do porządku nad wytłumaczeniem, dlaczego dane dowody uznano za przekonujące, a innym odmówiono wiary lub adekwatności dla sprawy. Istotna, choć z pewnymi wyjątkami, powinność poznania prawdy sugeruje przekonujące objaśnienie postanowień w sprawie dowodów.

Niezależnie zaś od uwarunkowań przedmiotowych, uzasadnienie powinno być na tyle rzeczowe, by umożliwić stronom kontrolę jego słuszności i prawidłowości, a sądowni wyższej instancji kontrolę instancyjną. Trafnie jeden z są-

¹² B. Wojciechowski, op. cit., s. 168–169 i 286.

¹³ Uchwała SN z 25 kwietnia 2003, III CZP 8/03, OSN 2004, nr 1, poz. 1.

¹⁴ B. Wojciechowski, op. cit., s. 176–177.

¹⁵ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 28 lutego 2017 r., I ACa 341/15, Legalis, nr 1611865.

dów administracyjnych skomentował praktykę niezgodną z tą zasadą: „Nie jest rzeczą sądu odwoławczego, a tym bardziej stron postępowania, domyślanie się, co sąd pierwszej instancji miał na uwadze i jakie ustalenia faktyczne oraz podstawy prawa legły u podstaw jego orzeczenia”¹⁶.

4. Perswazyjność uzasadnienia

Na bliższe omówienie zasługuje kwestia zdolności perswazyjnej uzasadnienia. Co najmniej ograniczony potencjał przekonywania mają uzasadnienia pisane w istotnych częściach jedynie *pro forma*. Jak sygnalizowałem już w pkt 3, niektóre uzasadnienia orzeczeń mają właściwie pozorny charakter. Można by nawet rozważyć, czy przymiot uzasadnienia ma tekst tylko formalnie, swoją strukturą, przypominający uzasadnienie. Tytułem przykładu „wyjaśnienie podstawy prawnej” wyroku nie może ograniczać się wyłącznie do powołania przepisów prawnych, lecz powinno obejmować także wyjaśnienie przyjętego przez sąd sposobu ich wykładni i zastosowania¹⁷. Podobnie pozorne mogą być wyjaśnienia dotyczące postępowania dowodowego, tj. zaledwie odnotowanie oceny materiału dowodowego ograniczone do suchej wzmianki, które dowody sąd uznał, a którym odmówił wiary lub istotności.

Istnieją pewne, dość często spotykane, techniki prowadzenia wyводу w uzasadnieniach. Część z nich trudno ocenić z góry bez znajomości kontekstu orzeczenia, np. technika „ornamentacyjna”, technika „przemilczania” (usprawiedliwiona, gdy dotyczy argumentów skrajnie nierzeczowych). Zwykle mało pragmatyczna i celowa jest „legitymizacja przez ilość”, czyli technika obfitego cytowania „pomocnych” poglądów doktryny¹⁸ lub orzecznictwa¹⁹. Pokrewną

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 14 stycznia 2016 r., III AUa 332/15, Legalis nr 1445791.

¹⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2001 r., I PKN 498/00, opubl. OSNP 2003/9/222.

¹⁸ A. Łazarska i S. Dąbrowski krytykują odwoływanie się do ustaleń dogmatyk prawniczych, wskazując, że „nie ma potrzeby opisywać w uzasadnieniu orzeczenia np. na czym polegają: prekluzja, swobodna ocena dowodów, działanie sądu z urzędu czy uznanie powództwa. Sąd ma obowiązek stosować mechanizmy procesowe, a nie opisywać istotę tych instytucji” – S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Uzasadnianie orzeczeń sądowych w procesie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 9–35. Uważam, że ocena ta jest nieco zbyt kategoryczna. Jeżeli od zrozumienia tych pojęć, zasad czy instytucji prawnych zależy legitymizacja treści rozstrzygnięcia, to może być niezbędne ich zwięzłe omówienie.

¹⁹ Zob. jednak wyrok Sądu Najwyższego z 7 października 2015 r. (II PK 253/14), w którym aprobeuje się powielanie argumentacji: „powielenie uzasadnienia innego wyroku, zwłaszcza gdy dotyczy on analogicznej pod względem faktycznym i prawnym sprawy, a sąd orzekający podziela stanowisko zajęte przez sąd orzekający w tej innej sprawie, nie narusza przepisów postępowania (art. 328 § 2 KPC). Taki sposób postępowania sądu orzekającego jest nawet racjonalny. Nie ma bowiem potrzeby odmiennego formułowania uzasadnienia, skoro sąd w pełni zgadza się z już istniejącym rozstrzygnięciem w analogicznej sprawie i jego motywami”.

techniką stosowaną przez sądy odwoławcze jest powielanie obszernych fragmentów apelacji złożonej przez uczestnika postępowania. To niewątpliwe wygodnictwo w pewnych sytuacjach może wręcz szkodzić meritum rozstrzygnięcia²⁰. Jednoznacznie negatywnie trzeba ocenić manipulowanie faktami²¹. Taka lub inna technika jest oczywiście rzeczą wtórną wobec głównych celów uzasadnienia. Jak trafnie stwierdzają S. Dąbrowski i A. Łazarska, „błędne uzasadnienie może dowodzić tego, że rozumowanie sądu w chwili podejmowania decyzji było nieprawidłowe lub oparte na niewłaściwie zebranych lub ocenionych materiale procesowym”²².

Językiem sądowym jest język polski (art. 5 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych²³). Norma ta wydawać się może oczywistością, nie jest jednak pozbawiona doniosłości, także w kontekście uzasadnienia rozstrzygnięć sądowych. Język polski to język obiektywnie ukształtowany, w którym ukształtowały się normy językowe. Uzasadnienie pisane językiem prawniczym w wielu fragmentach odbiega od stylu potocznego. Nie znaczy to, że może ono naruszać uniwersalne reguły poprawności. Z zastrzeżeniem konieczności użycia w określonych dziedzinach terminów języka prawniczego, uzasadnienie powinno być sformułowane językiem zrozumiałym. Język uzasadnienia powinien być klarowny i przystępny także dlatego, że może być wzorem dla młodych prawników.

Ważniejsze kryteria zrozumiałości tekstu to:

- 1) długość zdania, a w nim także poszczególnych wyrazów; długość zdania może zależeć od zastosowanej składni, co wiąże się z punktem następnym;
- 2) odstęp między najważniejszymi częściami zdania: podmiotem, orzeczeniem i dopełnieniem; im większa odległość w tekście między tymi częściami zdania, tym mniej zrozumiały jest tekst; z tego względu należy unikać zdań wtrąconych i nawiasowych;
- 3) udział wyrazów i sformułowań specjalistycznych;
- 4) udział nieprzyswojonych lub zaadaptowanych w niewielkim stopniu wyrazów pochodzenia obcego;
- 5) struktura tekstu, tytuły poszczególnych jednostek systematyzacyjnych, liczba odesłań wewnętrznych i zewnętrznych²⁴.

²⁰ Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 2 czerwca 2017 r. orzekł, że uzasadnienie kopiujące argumenty apelującego, włącznie z usterkami gramatycznymi i o treści miejscami niekorespondującej z treścią, jaką winny zawierać motywy decyzji sądowej, jako utrudniające kontrolę rozstrzygnięcia, a przede wszystkim mogące budzić wątpliwości co do samodzielności wypowiedzi jurysdykcyjnej sądu, nie może być aprobowane.

²¹ Zob. szerzej I. Rzucidło-Grochowska, *Strategie i techniki formułowania uzasadnień orzeczeń sądowych*, RPEiS 2017, nr 2. Dostęp: Legalis.

²² S. Dąbrowski, A. Łazarska, op. cit., s. 9–35.

²³ Tekst jedn.: Dz.U. 2015, poz. 133.

²⁴ M. Bartoszewicz, *Język polski i jego ochrona prawna w porządku konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017, s. 146.

Wprawdzie można by bronić poglądu, że gdy pełnomocnikiem strony jest adwokat (radca prawny), uzasadnienie nie musi być przystępne, bo zrozumie je ów prawnik. Z pewnych względów, chociażby ewentualnej publikacji w zbiorach orzeczeń, portalach z orzecznictwem sądów, wskazane byłoby jednak stosowanie w miarę nieskomplikowanego słownictwa i takiej też struktury tekstu.

Wieloletni sędzia Sądu Najwyższego H. Pietrkowski do najczęściej spotykanych uchybień językowych zalicza: błędy fleksyjne, tj. m.in. stosowanie niewłaściwej deklinacji (lub w ogóle jej brak, gdy chodzi o nazwiska męskie zakończone spółgłoską – przyp. M.B.); błędny wybór końcówki wyrazu; stosowanie liczby mnogiej w stosunku do wyrazów mających tylko liczbę pojedynczą (np. „ryzyko”); błędy składniowe; niepoprawne użycie wyrażen przyimkowych (np. „odnośnie składania deklaracji” zamiast „odnośnie do składania deklaracji”); niepoprawny szyk wyrazów w zdaniu; uchybienia słownikowe, czyli używanie wyrazów w niewłaściwym znaczeniu; błędy ortograficzne i interpunkcyjne²⁵. Skrajnie wadliwy, niechlujnie zredagowany tekst uzasadnienia musi być negatywnie oceniony z punktu widzenia ochrony konstytucyjnego statusu języka polskiego. Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z 26 kwietnia 2013 r.²⁶ stwierdził, że treść i forma uzasadnienia wyroku musi być zgodna nie tylko z wprost dotyczącym uzasadnień artykułem 424 k.p.k., ale także z ustawą o języku polskim, który jest językiem konstytucyjnych organów państwa. Zaskarżony wyrok I instancji zawierał w uzasadnieniu błędy nie tylko stylistyczne, ale i gramatyczne (np. rzeczowniki i czasowniki w formach nieodmiennych, opuszczenia końcówek wyrazów, pomijanie spójników). Źródło tych błędów i ich nagromadzenie nie pozwalało potraktować ich jako podlegających sprostowaniu omyłek pisarskich. W wyroku tym trafnie więc zakwalifikowano wspomniane wady języka orzeczenia jako naruszenie art. 3 ust. 2 ustawy o języku polskim.

Wracając do kwestii stylu językowego uzasadnienia warto wspomnieć, że w Stanach Zjednoczonych istnieje dość wpływowa szkoła teorii prawa zwana Law and Literature (Prawo i Literatura) propagująca zbliżenie języka sądowego do narracji języka mówionego²⁷. Niestety, stylowi temu nie sprzyja nowoczesny warsztat pracy sędziego. Współczesny sędzia wyszukuje w elektronicznych bazach informacji prawniczej orzeczenia raczej według zastosowanych przepisów, a nie według podobieństwa stanu faktycznego. Sprawia to, że sądy nadmiernie cytują poprzednie orzeczenia, co przy wspomnianym dyskusyjnym kluczu wywołuje pewien schematyzm i często nie służy przekonującej argumentacji²⁸.

²⁵ H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2011.

²⁶ Sygn. akt II Aka 61/13, Lexis.pl, nr 6825329.

²⁷ Zob. interesujące uwagi o jej postulatach: A. Młynarska-Sobaczewska, *Narracyjność w aktach stosowania prawa*, PiP 2015, nr 11, s. 52–66.

²⁸ T. Stawecki, *Prawo w książkach i prawo na dyskach – konsekwencje dla praktyki wykładni prawa*, [w:] S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel (red.), *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa*, Warszawa 2012, s. 101–110.

5. Motywy rozstrzygnięcia w ustnym ogłoszeniu wyroku

Zapewne w wielu sprawach nieprofesjonalni uczestnicy procesów sądowych nie czytają uzasadnienia pisemnego, a wiedzę o motywach rozstrzygnięcia czerpią głównie z ustnego ogłoszenia wyroku. Zwykle pozytywnie z pragmatycznego punktu widzenia oceniany jest nowy art. 328 § 1¹ k.p.c. („jeżeli przebieg posiedzenia jest utrwalany za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk, uzasadnienie może być wygłoszone po ogłoszeniu sentencji wyroku i utrwalone za pomocą tego urządzenia”). Nie sposób przecenić znaczenia edukacyjnego ustnego ogłoszenia motywów rozstrzygnięcia zarówno dla stron, jak i, w niektórych sprawach, dla przedstawicieli mediów. Dlatego też ustne motywy nie powinny być wygłaszane hermetycznym językiem, gdyż wtedy nie spełniają swojej roli. Sędzia, wyjaśniając stronom kwestie proceduralne i podając motywy orzeczenia, powinien czynić to w sposób dla nich zrozumiały. Sędzia powinien ustnie podać najważniejsze przesłanki, którymi kierował się przy rozstrzygnięciu sprawy. Powinien odnieść się do tych zagadnień, które były najbardziej sporne lub przesądziły o rozstrzygnięciu sprawy²⁹. W każdym wypadku w uzasadnieniu, także tym pisemnym, należy unikać sformułowań wykraczających poza rzeczową potrzebę uzasadnienia stanowiska sądu³⁰.

Podsumowanie

Uzasadnienie orzeczenia można uznać za warunek skutecznej komunikacji ze stronami i innymi uczestnikami postępowania. W postępowaniu sądowno-administracyjnym jest właściwie podstawową formą tej komunikacji. Przejrzysty, otwarty, dotyczący sedna sprawy i w miarę możliwości prosty sposób motywowania rozstrzygnięć zwiększa zaufanie – wielokrotnie, i to często przez klasę polityczną nadwerężane – do wymiaru sprawiedliwości. Stanowi ono jeden z elementów sprawiedliwości proceduralnej. W przypadku orzeczeń co do istoty sprawy i zaskarżalnych, poza wyjątkami sporządzenia na wniosek, uzasadnienie powinno być integralnym składnikiem orzeczenia. Dobre uzasadnienie to przejaw szeroko pojętej „kultury postępowania”. Tylko orzeczenia rzeczowo umotywowane i przynajmniej względnie zrozumiałe umacniają zaufanie do sądów i pełnią funkcję wychowawczą. Publicystyczna teza o nieuchronnie niskim zaufaniu do sądów spowodowanym tym, że w każdym procesie jedna ze

leuszowa profesora Andrzeja Malinowskiego, Warszawa 2013, s. 256–259. W odniesieniu do uzasadnień wyroków sądów administracyjnych zob. M. Kowalski [w:] R. Hauser, J. Drachal (red.), *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 31.

²⁹ S. Dąbrowski, A. Łazarska, op. cit.

³⁰ Zasady etyki sędziowskiej. Załącznik do uchwały nr 16/2003 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 lutego 2003 r.

stron po werdykcie sądu czuje się skrzywdzona, jest co najmniej przejawskrawiona. W większości spraw jest szansa na to, by obie strony przyznały, że potraktowano je sprawiedliwie. Wymaga to cierpliwości i pewnego daru przekonywania w trakcie ogłaszania motywów ustnych wyroku oraz względnego dostosowania uzasadnienia pisemnego (jeśli jest sporządzane) do możliwości percepcji stron.

Niestety, dość liczne uzasadnienia nie mają prawie żadnych walorów komunikacyjnych, co może wynikać z przeciążenia sędziów ogromną liczbą spraw. Rozważyć można pewne postulaty zmiany struktury pisemnych uzasadnień służące ich przejrzystości, na przykład punktowanie ich tez.

Bibliografia

Literatura

- Bartoszewicz M., *Język polski i jego ochrona prawna w porządku konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017.
- Czego boją się sędziowskie elity? Koniec samowoli, przekrętów i władzy absolutnej. 8 powodów, dla których nie chcą reform*, <https://wpolityce.pl/polityka/339851-czego-boja-sie-sedziowskie-elity-koniec-samowoli-przekretow-i-wladzy-absolutnej-8-powodow-dla-ktorych-nie-chca-reform?strona=2> [dostęp: 2.10.2017].
- Dąbrowski S., Łazarska A., *Uzasadnianie orzeczeń sądowych w procesie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 3.
- Hauser R., Drachal J. (red.), *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, Warszawa 2015.
- Hofmański P., Wróbel A., *Komentarz do art. 6 EKPC*, [w:] L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010.
- Łętowska E., Paprocka A., Rzucidło-Grochowska I., *Podstawy uzasadniania w prawie konstytucyjnym i międzynarodowym*, [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienie decyzji stosowania prawa*, Warszawa 2014.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Narracyjność w aktach stosowania prawa*, PiP 2015, nr 11.
- Pietrzkowski H., *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2011.
- Rzucidło-Grochowska I., *Strategie i techniki formułowania uzasadnień orzeczeń sądowych*, RPEiS 2017, nr 2.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 45*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.

- Stawecki T., *Prawo w książkach i prawo na dyskach – konsekwencje dla praktyki wykładni prawa*, [w:] S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel, *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Malinowskiego*, Warszawa 2013.
- Wojciechowski B., *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.

Orzecznictwo

- Uchwała Sądu Najwyższego z 25.04.2003, III CZP 8/03, OSN 2004, nr 1, poz. 1.
- Wyrok ETPC z 1 lipca 2003 r. w sprawie 37801/97 Suominen v. Finlandia.
- Wyrok ETPC z 27 września 2001 r. w sprawie 49684/99 Hirvisari v. Finlandia.
- Wyrok ETPC z dnia 24 kwietnia 2001 r. w sprawie 3633797, B. i P. v. Wielka Brytania. Dostępny w bazie orzeczeń HUDOC.
- Wyrok ETPC z 16 kwietnia 2013 w sprawie 40908/05 Fazliyski v. Bułgaria.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 26 kwietnia 2013 r., II Aka 61/13, Lexis.pl, nr 6825329.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 28 lutego 2017 r., I ACa 341/15, Legalis, nr 1611865.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2001 r., I PKN 498/00, opubl. OSNP 2003/9/222.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 7 października 2015 r. (II PK 253/14).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego SK 48/04, OTK-A 2005, nr 4, poz. 45.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 14 stycznia 2016 r., III AUa 332/15, Legalis, nr 1445791.

Akty prawne

- Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).
- Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r. (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm.).
- Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1904).
- Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 486, ze zm.).
- Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 27 lipca 2001 r. (t.j. Dz.U. 2015, poz. 133).
- Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1369).
- Ustawa o języku polskim z dnia 7 października 1999 r. (t.j. Dz.U. 2011, nr 43, poz. 224 ze zm.).

Wykaz skrótów

ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka

k.p.c. – Kodeks postępowania cywilnego

k.p.k. – Kodeks postępowania karnego

PiP – „Państwo i Prawo”

RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”

TK – Trybunał Konstytucyjny

Reasoning of the court judgement in respect of fair trial

Summary

The starting point of this paper is the assumption that appropriate court's reasoning is a crucial element of right to court and procedural justice (fair trial). In the article situations that need to be accurately reflected in the justification were considered. Among few functions of judicial reasoning the crucial meaning nowadays has social legitimization of court's decision. The author discusses though conditions of persuasive justification, and among them, linguistic circumstances and influence of chosen technics of reasoning on the fair trial standards.

Keywords: fair trial, judicial argumentation, special need for court's reasoning.

Tomasz JABŁOŃSKI

doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach – Katedra
Publicznego Prawa Gospodarczego
e-mail: t.jablonski@outlook.com

Bezkarność osób kierujących groźby do osób prawnych

Streszczenie

Zarówno w doktrynie prawa karnego, jak i w orzecznictwie utrwalone i respektowane od 85 lat jest jednolite stanowisko, zgodnie z którym adresatem gróźb mogą być wyłącznie osoby fizyczne. Wskazuje się, że osoby prawne adresatem gróźb być nie mogą z uwagi, że nie są w stanie odczuwać stanu zagrożenia. Ograniczanie dobra chronionego w przepisach z art. 190 i 191 Kodeksu karnego wyłącznie do osób fizycznych, w ocenie autora, prowadzi do tego, że osoby kierujące groźby do osób prawnych mogą to robić swobodnie w celu osiągnięcia określonego skutku, bez ponoszenia jakiegokolwiek odpowiedzialności karnej. W ocenie autora niniejszego artykułu, przyjęte stanowisko jest błędne, a utrwalona w prawie karnym praktyka w tym zakresie jest archaiczna, nie spełnia bowiem oczekiwań bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w dzisiejszych czasach oraz jest sprzeczna z przeznaczeniem tychże przepisów. W niniejszym artykule autor poddaje krytyce powyższą praktykę w prawie karnym, przedstawiając dobro chronione i przedmiot czynności wykonawczej przestępstw związanych z groźbami na tle obowiązującej w polskim systemie prawnym teorii organów osób prawnych, wskazuje problem związany z utratą ochrony prawnokarnej na wypadek przekształcenia w trybie przepisów Kodeksu spółek handlowych danego podmiotu w spółkę kapitałową (osobę prawną), następnie wskazuje, że obowiązujące od 85 lat powyżej wskazane stanowisko jest, w jego ocenie, sprzeczne z podstawową regułą wykładni tekstu prawnego, oraz w oparciu o przedstawiony dany stan faktyczny omawia negatywne skutki nieuznania, że w przypadku groźby, której adresatem jest osoba prawna, dochodzi do wyczerpania znamion przestępstwa groźby.

Słowa kluczowe: prawo karne, groźby, osoby prawne, bezkarność, przestępczość gospodarcza.

Wstęp

Na potrzeby niniejszego artykułu, tytułem wstępu, autor pragnie wskazać na przestępstwa związane z groźbami, stypizowane w art. 190 i 191 k.k. Art. 190

określa przestępstwo groźby karalnej, które polega na groźeniu „innej osobie” popełnieniem przestępstwa na jej szkodę lub szkodę osoby najbliższej, jeżeli groźba wzbudza w zagrożonym uzasadnioną obawę, że będzie spełniona. Natomiast art. 191 określa przestępstwo zmuszania danej osoby do określonego zachowania, które polega na stosowaniu przemocy lub groźby bezprawnej wobec „osoby” w celu zmuszenia „innej osoby” do określonego działania, zaniechania lub znoszenia. W tym miejscu wskazać można jeszcze, że groźba bezprawna zdefiniowana została w art. 115 § 12 k.k. i taką groźbę stanowi groźba karalna określona powyżej, jak i groźba spowodowania postępowania karnego lub rozgłoszenia wiadomości uwłaczającej czci zagrożonego lub jego osoby najbliższej. Nie stanowi groźby bezprawnej zapowiedź spowodowania postępowania karnego, jeżeli ma ona jedynie na celu ochronę prawa naruszonego przestępstwem. Powyższe przestępstwa są przestępstwami przeciwko wolności.

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego artykułu, poniżej opisane zostały wyłącznie poszczególne znamiona czynów zabronionych z art. 190 i 190 k.k., które to są kluczowe do omówienia tytułowego zagadnienia. Zarówno w doktrynie prawa karnego, jak i orzecznictwie utrwalone jest jednolite stanowisko, że dobrem chronionym od gróźb jest wolność człowieka w sensie psychicznym, tj. wolność od poczucia obawy i strachu popełnienia przestępstwa na jego szkodę lub na szkodę osoby najbliższej, czyli poczucie bezpieczeństwa człowieka w zgodzie z jego subiektywnym odczuciem zagrożenia. Wskazuje się nadto, że pokrzywdzonym takim przestępstwem może być tylko osoba, do której ta groźba jest skierowana. Osoba, w stosunku do której skierowano groźbę, nie musi być tożsama z osobą, na której owa groźba ma zostać zrealizowana. Istotne więc z punktu oceny, czy doszło do popełnienia przestępstwa, jest dokładne określenie adresata groźby. Ponadto, w doktrynie prawa karnego i orzecznictwie utrwalone jest jednolite stanowisko, że przedmiotem czynności wykonawczej w przypadku przestępstwa groźby może być wyłącznie osoba fizyczna, w stosunku do której skierowana jest groźba (z uwagi na przedmiot ochrony – wolność). Natomiast adresatem groźby nie może być osoba prawna (a nawet inny podmiot zbiorowy), ponieważ takie podmioty nie są w stanie odczuwać stanu zagrożenia. Adresatem groźby może być natomiast osoba fizyczna, która reprezentuje osobę prawną. Groźba może przybrać różną formę, może być kierowana bezpośrednio lub pośrednio, przez osoby trzecie, jednakże zawsze musi istnieć wola sprawcy, by groźba doszła do wiadomości zagrożonego¹. Co istot-

¹ Zob. L. Peiper, *Komentarz KK, 1933 (1936)*, [w:] L. Peiper (red.), *Komentarz do kodeksu karnego: prawa o wykroczeniach i przepisów wprowadzających wraz z niektórymi ustawami dodatkowymi i wzorami orzeczeń do prawa o wykroczeniach*, Leon Frommer, Warszawa 1933, 1936; A. Zoll, *komentarz do art. 190 kodeksu karnego*, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2: *Komentarz do art. 117–277 k.k.*, wyd. 4, LEX 2013; M. Mozgawa, *Komentarz do art. 190 kodeksu karnego*, [w:] J. Warylewski (red.), *System Prawa Karnego*, t. 10: *Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, wyd. 2, C.H. Beck, Legalis 2016; J. Koso-

ne, powyższe stanowiska obowiązywały jeszcze na gruncie kodeksu karnego z 1932 r. i obowiązują nieprzerwanie do chwili obecnej.

Powyższe, obowiązujące i respektowane od 85 lat w polskim systemie prawnym stanowiska, zdaniem autora, są błędne, z uwagi na obowiązującą w polskim systemie prawnym teorię organów osób prawnych, instytucje uregulowane w prawie spółek handlowych, podstawową regułą wykładni tekstu prawnego sprowadzającą się do tego, że przepisy k.k. nie zawężają grona osób zagrożonych lub pokrzywdzonych wyłącznie do osób fizycznych, a także konieczność zapewnienia ochrony praw jednostek w obrocie gospodarczym.

Na marginesie można wskazać, że w co poniektórych zagranicznych systemach prawnych ustawodawca w przepisach dotyczących przestępstwa groźby nie określa (tym samym najprawdopodobniej nie ogranicza) przedmiotu czynności wykonawczej do danej „osoby”, czy to fizycznej, czy prawnej. Przepisy są sformułowane w ten sposób, że „groźba... jest karana...”, czyli – jak się wydaje – dla wyczerpania znamion przestępstwa groźby nie ma znaczenia czy adresat groźby został określony. Mowa tutaj o ustawodawstwie ukraińskim, rosyjskim, norweskim i albańskim. W innych ustawodawstwach, takich jak np. włoskim, rumuńskim, szwajcarskim, tureckim, rozwiązania prawne w tym zakresie są podobne do rozwiązań przyjętych w Polsce².

1. Dobro chronione i przedmiot czynności wykonawczej przestępstwa groźby na tle obowiązującej teorii organów

Przepis z art. 38 k.c. stanowi, iż osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Przywołany przepis przyjmuje, iż w polskim systemie prawnym obowiązuje teoria organów. W myśl tej teorii działanie osób fizycznych wchodzących w skład organów osoby prawnej uważa się za działanie³ tej osoby prawnej⁴. Mimo, że z psycho-

nowa, *Komentarz do art. 190 kodeksu karnego*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 3, Legalis 2017; oraz inni autorzy w pozycjach wymienionych w bibliografii. Por. Postanowienie SN z dnia 15 lutego 2007 r., IV KK 273/06, Prok. i Pr. 2007, nr 7–8, poz. 7; Wyrok SN z dnia 13 lutego 2008 r., IV KK 407/07, Legalis; Wyrok SA w Gdańsku z dnia 24 maja 2013 r., II Aka 122/13, LEX, nr 1327503; oraz pozostałe orzeczenia w sprawach karnych wskazane w bibliografii.

² M. Mozgawa, *Komentarz do art. 190 kodeksu karnego*, s. 427–428.

³ Zgodnie z elektronicznym słownikiem języka polskiego (www.sjp.pl), działanie to jedna ze stref egzystencji umysłu dotycząca wiarygodności myślenia, tworzenia systemu pojęć, klucza dyspozycyjności światopoglądowej, wizji.

⁴ Por. E. Gniewek, *Komentarz do art. 38 Kodeksu cywilnego*, [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz*, wyd. 8, C.H. Beck, Legalis 2017, pkt. 1–3; P. Sobolewski, *Komentarz do art. 38 Kodeksu cywilnego*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 17, Legalis 2017, pkt I–II; M. Gutowski, *Komentarz do art. 38 Kodeksu cywilnego*, [w:] M. Gutowski

logicznego punktu widzenia wola organu jest wolą zespołu ludzi tworzących organ, to z prawnego punktu widzenia stanowi ona wolę osoby prawnej. Pojęcie to należy rozumieć szeroko⁵, w szczególności, że obejmuje ono ogół czynności zarówno prawnych, jak i faktycznych.

W świetle powyższego, należy wyprowadzić wniosek, że w przypadku kierowania gróźb, których adresatem jest osoba prawna, ocena zagrożenia realizacji gróźby, której to realizacja mogła by wyrządzić szkodę osobie prawnej, należy do członków organów uprawnionych do reprezentowania lub prowadzenia spraw osoby prawnej. Błędne jest więc założenie, że osoba prawna nie jest w stanie odczuwać stanu zagrożenia. Jak wiadomo z k.c., w którym zdefiniowana została osoba prawna, osoby prawne – tak samo jak osoby fizyczne – mogą być zagrożone np. naruszeniem ich dóbr osobistych (w tym wolności), wyrządzeniem szkody, niewypłacalnością itd. O usunięciu bądź zminimalizowaniu danego zagrożenia dotyczącego osoby prawnej decyduje jej organ. Tym samym, aprobując krytykowane stanowisko z prawa karnego, stwierdzić należałoby, że osoba prawna nie może być „wolna” lub odczuwać wolności.

Jakkolwiek powyższe stwierdzenie autora dotyczące przepisu karnego oparte jest na prawie cywilnym, a w samym kodeksie karnym brak jest odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.c. w tym zakresie, to zauważyć należy, że prawo karne w wielu kwestiach opiera się na przepisach cywilnych (np. pojęcie szkody czy samej osoby prawnej pojawiające się w wielu przepisach k.k., których definicji brak w k.k.). W ocenie autora uznanie, że osoba prawna może odczuwać przez organ uprawniony do reprezentacji stan zagrożenia w przypadku gróźby, nie jest sprzeczne z podstawową zasadą prawa karnego, jaką jest zakaz analogii na niekorzyść oskarżonego.

2. Dobro chronione i przedmiot czynności wykonawczej przestępstwa gróźby w przypadku przekształcenia spółek prawa handlowego

Zgodnie z art. 551 k.s.h. dana spółka prawa handlowego może być przekształcona w inną spółkę prawa handlowego. Nadto, spółka cywilna może być przekształcona w daną spółkę handlową, oraz przedsiębiorca (osoba fizyczna prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą) może być przekształcony w spółkę kapitałową. Natomiast zgodnie z art. 553 k.s.h. spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki spółki przekształconej.

(red.), *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–449(11)*, wyd. 1, C.H. Beck, Legalis 2016, pkt 1–6; M. Pazdan, *Komentarz do art. 38 Kodeksu cywilnego*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–449(10)*, wyd. 7, C.H. Beck, Legalis 2013, pkt 2. Por. wyrok SN z dnia 12 marca 1997 r., II CKN 24/97, LEX, nr 80725.

⁵ P. Sobolewski, *Komentarz do art. 38 Kodeksu cywilnego*, pkt I.

Mając powyższe na uwadze, biorąc za przykład spółkę cywilną, która nie ma zdolności prawnej, mają ją bowiem wspólnicy reprezentujący spółkę, czyli osoby fizyczne, nie ulega wątpliwości, że ci wspólnicy są chronieni prawem karnym przed groźbami. Powstaje wszak pytanie: co, jeśli spółka cywilna przekształci się w spółkę kapitałową? Czy wówczas spółka traci ochronę przed groźbami? W świetle przyjętego i utrwalonego w doktrynie i orzecznictwie stanowiska przyjąć należy, że spółki osobowe, które nie są osobami prawnymi, są chronione przepisami k.k. wyłącznie do czasu przekształcenia się w spółkę kapitałową (osobę prawną), mimo że zachowana jest ciągłość podmiotowa podmiotu przekształcanego, a żaden przepis prawny nie wyłącza ochrony przewidzianej w k.k. na wypadek przekształcenia.

3. Wykładnia językowa przepisu dotyczącego przestępstwa groźby

Co istotne, w przepisach z art. 190 i 191 k.k. jest mowa o „innej osobie”. Tak więc wskazane przepisy k.k. nie czynią rozróżnienia, iż dotyczą wyłącznie osób fizycznych. Podstawowa reguła wykładni tekstu prawnego (utrwalona zgodnie z orzecznictwem TK⁶ i SN⁷), czyli reguła językowa, nakazuje przyjąć, że chodzi o wszelkie osoby, zarówno fizyczne, jak i prawne.

Wszak, *lege non distinguente* – jeśli ustawodawca nie czyni rozróżnienia, to dlaczegoż organy ścigania czy sądy to czynią, ograniczając pojęcie „osoby” wyłącznie do osoby fizycznej? Nie można wnioskować, że pojęcie „osoba” jako takie odnosi się wyłącznie do osoby fizycznej. W tym miejscu dla przykładu można wskazać inne przepisy k.k., tj. np. art. 304 k.k., zgodnie z treścią którego: „Kto, wyzyskując przymusowe położenie innej osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej [...]”⁸. Z powyższego wynika, że „osoba fizyczna” jest „osobą fizyczną”, wówczas, gdy wyraźnie i wprost zostanie tak nazwana, a nie wtedy, gdy wspomina się jedynie o „osobie” bez doprecyzowania, o jaką osobę chodzi. Brak takiego dookreślenia prowadzi do wniosku, że „osoba” to zarówno osoba fizyczna, jak i prawna. Co istotne, w doktrynie podkreśla się, iż podstawowym obszarem zastosowania granicy językowej jest właśnie prawo karne⁹.

⁶ Zob. np. Orzeczenie TK z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987/1/2, LexPrestige; Wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK 1998/4/47, LexPrestige; Orzeczenie TK z dnia 28 października 1996 r., U 4/96, OTK 1996/5/40, LexPrestige; Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK 1995/1/19, LexPrestige; Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141, LexPrestige.

⁷ Zob. np. Wyrok SN z dnia 12 czerwca 2015 r., II CSK 518/14, LEX, nr 1754050.

⁸ Zob. także art. 212 § 1, 252 § 1, 296 § 1, 303 § 1, 305 § 1 k.k.

⁹ Zob. T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granice wykładni*, Zakamycze, Kraków 2006, LexPrestige pkt V.3.

4. Studium przypadku

Dla zobrazowania problemu omawianego w niniejszym artykule można wskazać poniższy przykład.

Kilku przedsiębiorców (osoby fizyczne) prowadzi działalność deweloperską w formie spółki cywilnej. Celem rozwoju spółki i realizacji nowych inwestycji potrzebne jest finansowanie. Spółka, chcąc wejść na rynek regulowany papierów wartościowych, dokonuje przekształcenia w spółkę akcyjną i dokonuje zdematerializowania akcji. Spółka ma status spółki publicznej i pozyskała niezbędne finansowanie na realizację nowych inwestycji. Jej struktura organizacyjna jest rozwinięta. Spółka rozpoczyna realizację dużego przedsięwzięcia deweloperskiego. W tym celu spółka (inwestor) zawiera umowę z generalnym wykonawcą, który będzie korzystał z poszczególnych podwykonawców po uprzednim zatwierdzeniu tychże podwykonawców przez spółkę (zob. art. 647(1) k.c.¹⁰). W trakcie realizacji inwestycji osoba trzecia, rzekomy podwykonawca, niezwiązana w żaden sposób z inwestorem, wysła listem poleconym inwestorowi (na adres siedziby) fakturę VAT wystawioną na rzecz generalnego wykonawcy, wzywając do zapłaty (solidarnie) znacznej kwoty pieniędzy pod rygorem pomówienia publicznie inwestora, oraz wskazując, że w przeciwnym wypadku może dojść do wypadku na terenie budowy. Powyższy list odbiera pracownik sekretariatu spółki. Zagrożenie jest realne. Powstaje pytanie, kto rzeczywiście jest zagrożony, skoro adresatem groźby jest osoba prawna? Czy jest to pracownik sekretariatu, który odebrał list polecony w siedzibie spółki, czy członkowie zarządu, którymi niekoniecznie są współnicy przekształcanej uprzednio spółki cywilnej, czy akcjonariusze spółki, którzy zainwestowali swoje aktywa w tę spółkę, czy prokurent, czy członkowie rady nadzorczej sprawujący stały nadzór nad działalnością spółki, czy pracownicy spółki, generalnego wykonawcy lub podwykonawców znajdujący się na terenie budowy wskazanej inwestycji, czy może klienci, z którymi zawarte zostały umowy deweloperskie? W związku z pisemną groźbą doręczoną na adres siedziby osoby prawnej, której adresatem jest osoba prawna, stan zagrożenia może być odczuwalny przez wszystkie powyżej wskazane podmioty, w tym członków organu osoby prawnej uprawnionych do reprezentacji i prowadzenia spraw spółki. Stan zagrożenia może być w tym przypadku odczuwalny zarówno subiektywnie, jak i obiektywnie.

Niestety, w powyżej wskazanym przypadku sprawca czynu zabronionego, zgodnie z utrwalonym w doktrynie i orzecznictwie stanowiskiem, pozostanie bezkarny, ponieważ adresat groźby musi być określony, a jest nim osoba prawna, która nie może być adresatem groźby. Teoretycznie, celem obrony i docho-

¹⁰ Zgodnie z treścią tego przepisu, zgoda wyrażona przez inwestora na danego podwykonawcę powoduje, że inwestor odpowiada solidarnie z generalnym wykonawcą za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy z tytułu wykonanych przez niego robót budowlanych.

dzenia podstawowych praw jednostek w tym przypadku, członek zarządu lub ewentualnie prokurent mógłby, niejako biorąc to na siebie, dochodzić pociągnięcia do odpowiedzialności sprawcy, który powyższą pisemną groźbę wystosował. Zaznaczyć jednak trzeba, iż dana osoba uprawniona do reprezentacji osoby prawnej nie jest w tym przypadku adresatem groźby i niekoniecznie jest ona zagrożona negatywnymi skutkami realizacji groźby. Nie sposób twierdzić, iż w tym przypadku mamy do czynienia z tzw. groźbą pośrednią. Tak więc brak jest szans na skuteczne załatwienie sprawy w powyższym przypadku.

Podsumowanie

Przed przestępstwami związanymi z groźbami (art. 190 i 191 k.k.) w praktyce chronione są wyłącznie osoby fizyczne. Stanowisko przyjęte przez doktrynę prawa karnego i orzecznictwo jest w tym zakresie jednolite i, niestety, skromnie ogranicza się do tezy, iż osoby prawne, jako że nie są ludźmi, nie mogą odczuwać stanu zagrożenia. Przyjęcie zatem „automatycznie”, iż dobrem chronionym jest wyłącznie wolność osób fizycznych, w ocenie autora, jest nieudolne. Jak z rozważań w niniejszym artykule wynika, jest wiele aspektów, które przemawiają za tym, iż osoby prawne powinny być objęte ochroną z powyżej przywołanych przepisów k.k. W przypadku ograniczania dobra chronionego w omawianych przepisach wyłącznie do osób fizycznych, można wysnuć wniosek, że osoby kierujące groźby do osób prawnych mogą to robić swobodnie w celu osiągnięcia określonego skutku, bez ponoszenia odpowiedzialności karnej. Niestety, nieudolna interpretacja przepisów z art. 190 i 191 k.k. sprawia, iż w przypadku groźby adresowanej do osoby prawnej, większe grono osób fizycznych związanych z daną osobą prawną (które nie są bezpośrednio adresatami groźby), u których zaistnieje realna obawa przed realizacją groźby, po prostu pozbawione jest ochrony prawnokarnej. Z aksjologicznego punktu widzenia organy ścigania oraz sądy powinny w określonych przypadkach orzekać, iż w przypadku groźby karalnej, której adresatem jest osoba prawna, doszło do wyczerpania znamion czynu zabronionego. Na uwadze w każdym indywidualnym przypadku powinno mieć się przede wszystkim dobro jednostki oraz uzasadnienie obawy przed realizacją groźby. Autor niniejszego artykułu zdaje sobie sprawę, że większość praktyków czy miłośników prawa karnego może nie zgodzić się ze stanowiskiem zawartym w niniejszym artykule i bronić utrwalonego w doktrynie i orzecznictwie stanowiska, że pokrzywdzonym przestępstwami gróźb nie mogą być osoby prawne, wskazując np. czym byłaby groźba śmierci kierowana do osoby prawnej¹¹ itp. Tytułem zakończenia, autor niniejszego arty-

¹¹ W takich przypadkach w ogóle nie można mówić o groźbie karalnej ponieważ obawa przed realizacją czynu zabronionego nie będzie w żaden sposób uzasadniona.

kułu pragnie wskazać, iż omawiany problem, jakkolwiek może nie występować w praktyce często, to jednak istnieje. Osoby prawne tworzone są w celu realizacji ich celów statutowych, które w przeważającej mierze polegają na prowadzeniu działalności gospodarczej w sposób zorganizowany i ciągły, a nie na działaniach mających na celu usprawienie prawa karnego. Przyjęte i utrwalone w doktrynie i orzecznictwie stanowisko, obowiązujące już od 85 lat, jest, w ocenie autora, archaiczne i w żadnym wypadku nie spełnia oczekiwań bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w dzisiejszych czasach.

Bibliografia

Literatura

- Bojarski T. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 7, LEX 2016.
- Dadańska K.A., *Działanie osoby prawnej*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Filar M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Giezek J. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, LEX 2014.
- Gniewek E. (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz*, wyd. 8, C.H. Beck, Legalis 2017.
- Górniok O. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Grześkowiak A., Wiak K. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis 2017.
- Gutowski M. (red.), *Kodeks cywilny, t. 1: Komentarz. Art. 1–449(11)*, wyd. 1, C.H. Beck, Legalis 2016.
- Konarska-Wrzošek V. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Królikowski M., Zawłocki R. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna, t. 1: Komentarz do artykułów 117–221*, wyd. 4, Legalis 2017.
- Marek A. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 5, LEX 2010.
- Mozgawa M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, Lex/el 2017.
- Mozgawa M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny, t. 1: Komentarz. Część ogólna, Przepisy wprowadzające. Kodeks cywilny. Prawo o notariacie (art. 79–95 i 96–99)*, wyd. 1, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 17, Legalis 2017.
- Peiper L. (red.), *Komentarz do kodeksu karnego: prawa o wykroczeniach i przepisów wprowadzających wraz z niektórymi ustawami dodatkowymi i wzorami orzeczeń do prawa o wykroczeniach*, Leon Frommer, Warszawa 1933, 1936.

- Piasecki K., *Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2003.
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. t. 1: Komentarz. Art. 1–449(10)*, wyd. 7, C.H. Beck, Legalis 2013.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granice wykładni*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Sroka T., *Kodeks karny. Wybór orzecznictwa, Komentarz orzecznicy*, LEX 2014.
- Stefański R.A. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 3, Legalis 2017.
- Stefański R.A. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 19, Legalis 2017.
- Warylewski J. (red.), *System Prawa Karnego*, t. 10: *Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, wyd. 2, C.H. Beck, Legalis 2016.
- Wąsek A., Zawłocki R. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 117–221*, t. 1, wyd. 4, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Wyrembak J., *Zasadnicza wykładnia znamion przestępstw. Pozycja metody językowej oraz rezultatów jej użycia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2: *Komentarz do art. 117–277 k.k.*, wyd. 4, LEX 2013.

Orzecznictwo

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 1996 r., U 4/96, OTK 1996/5/40, LexPrestige.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987/1/2, LexPrestige.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2007 r., IV KK 273/06, Prok. i Pr. 2007, nr 7–8, poz. 7.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2006 r., IV KK 403/05, OSNwSK 2006/1/1123.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK 1995/1/19, LexPrestige.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 24 maja 2013 r., II Aka 122/13, LEX, nr 1327503.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 sierpnia 2009 r., II Aka 123/09, LEX, nr 553860.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 27 listopada 2003 r., II Aka 338/03, OSA 2005/6/39.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2015 r., II CSK 518/14, LEX, nr 1754050.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 1997 r., II CKN 24/97, LEX, nr 80725.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2008 r., IV KK 407/07, Legalis.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 1997 r., I CKN 130/97, LEX, nr 78438.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2002 r., IV KKN 508/99, LEX, nr 75496.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK 1998/4/47, LexPrestige.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141, LexPrestige.

Akty prawne

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2017, poz. 1577, t.j. z dnia 24.08.2017).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2017, poz. 459, t.j. z dnia 2.03.2017).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 2016, poz. 1137, t.j. z dnia 29.07.2016).

Inne

strona internetowa: www.sjp.pl

Wykaz skrótów

k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2017, poz. 459, t.j. z dnia 2.03.2017)

k.k. – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 2016, poz. 1137, t.j. z dnia 29.07.2016)

k.s.h. – Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2017, poz. 1577, t.j. z dnia 24.08.2017)

OSNwSK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Prok. i Pr. – „Prokuratura i Prawo”

SA – Sąd Administracyjny

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

Impunity of persons directing threats to legal persons

Summary

Both in the penal law as well as in the judicial practice, for the last 85 years, lawyers have respected and presented a uniform standpoint according to which only natural persons can be exposed to threats. It is indicated that legal persons cannot be subject to threats, considering the fact that they are not capable of feeling the sense of threat. In the author's opinion, restricting the right stipulated in the provisions of Article 190 and 191 of the Penal Code exclusively to natural persons results in the situation when persons directing threats to legal persons may do it without any restraint in order to achieve a specific result, not bearing any criminal liability. In the opinion of the author of this article, the stance adopted here is erroneous and the practice stipulated by the penal law is archaic in this respect since it does not meet expectations concerning safety of today's commercial transactions and is inconsistent with the intended purpose of those provisions. In this article, the author also criticizes the above practice in the penal law, presenting the protected right and the subject of the criminal activities related to threats against the background of the theory concerning bodies of legal persons, effective in the Polish system. He shows a problem related to loss of legal and criminal protection in the case of conversion of commercial companies of an entity given into a joint-stock or a limited liability company (legal person) in a manner consistent with the provisions of Commercial Companies Code, indicating then that the abovementioned standpoint, observed during the last 85 years, is, in his opinion, inconsistent with the basic principle of construction of a legal act and, on the basis of presented facts, discussing negative effects of failure to acknowledge that a threat directed to a legal person results in the fulfilment of criteria necessary to establish the threat as a criminal offence.

Keywords: criminal law, threats, legal persons, impunity, economic crime.

Karolina KĘDZIERA

Uniwersytet Łódzki

e-mail: kkedziera@tlen.pl

Tajemnica adwokacka jako gwarancja ochrony konstytucyjnych praw jednostki

Streszczenie

Tajemnica adwokacka nierozdzielnie łączy się z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Stanowi nieodłączny element deontologii adwokackiej. Tajemnica adwokacka jest tajemnicą zawodową, a w jej ramach możemy wyodrębnić tajemnicę obrończą znajdującą zastosowanie na gruncie procedury karnej. Zakres i charakter tajemnicy adwokackiej regulują akty rangi ustawowej, przede wszystkim Prawo o adwokaturze oraz Kodeks postępowania karnego, a także Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu. Tajemnica adwokacka stanowi gwarancję realizacji praw jednostki, w tym tych wyrażonych w ustawie zasadniczej. Zachowanie tajemnicy adwokackiej ma urzeczywistnić realizację trzech grup interesów: interesu klienta, interesu publicznego oraz interesu samego adwokata. Bez jej zachowania nie sposób mówić o skutecznej realizacji prawa do sądu, prawa do obrony oraz prawa do prywatności, w szczególności swobody komunikowania się.

Słowa kluczowe: tajemnica adwokacka, tajemnica obrończa, prawo do sądu, prawo do obrony, prawo do prywatności.

Wstęp

Zagadnienie tajemnicy adwokackiej wciąż budzi żywe dyskusje i spory w doktrynie. Szczególnie wiele uwagi poświęca się jej znaczeniu procesowemu, przede wszystkim w procedurze karnej, która w art. 180 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego przewiduje możliwość zwolnienia adwokata z obowiązku zachowania tajemnicy adwokackiej. Jednocześnie tajemnica adwokacka stanowi istotną gwarancję prawidłowego wykonywania zawodu zaufania publicznego, jakim bez wątpienia jest zawód adwokata, a bezwzględny obowiązek zachowania tejsze tajemnicy silnie wpisuje się w deontologię zawodu.

W kontekście tajemnicy adwokackiej szczególnej i wnikliwej analizie podaje się przede wszystkim art. 6 ustawy z dnia 26 maja 1982 roku Prawo o adwokaturze, § 19 Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu oraz wskazywany już art. 180 Kodeksu postępowania karnego. Przepisy te kształtują charakter i zakres omawianej instytucji oraz wskazują na jej zasadnicze funkcje i znaczenie. Spierając się o kształt i zakres tajemnicy adwokackiej, nie można pomijać jej wpływu na zagwarantowanie i urzeczywistnienie ochrony praw jednostki, które zostały wyrażone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Tajemnica adwokacka nie powinna być utożsamiana z przywilejem adwokatów czy też sprowadzana jedynie do podstawy budowania etosu tego zawodu, należy ją postrzegać i interpretować nie tylko przez pryzmat, nierzadko sprzecznych, regulacji ustawowych, lecz także z uwzględnieniem zapisów Konstytucji celem ujęcia jej w szerszym systemowym kontekście.

1. Pojęcie tajemnicy (zawodowej, adwokackiej i obrończej)

1.1. Tajemnica adwokacka zawiera się w szerszym pojęciu tajemnicy zawodowej. Tajemnica zawodowa obejmuje informacje, z którymi osoba wtajemniczona zapoznała się w związku z wykonywaniem zawodu. Zawodem jest osobiste wykonywanie wewnątrznie spójnego zbioru czynności (zadań) wymagających określonych kwalifikacji (wiedzy i/lub umiejętności), systematycznie i odpłatnie, na podstawie i w granicach obowiązującego porządku prawnego¹.

1.2. Brak jest legalnej definicji tajemnicy adwokackiej. Art 6 ustawy Prawo o adwokaturze stanowi jedynie, że adwokat obowiązany jest zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzielaniem pomocy prawnej. Podobnie § 19 Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej wskazuje, że adwokat zobowiązany jest zachować w tajemnicy oraz zabezpieczyć przed ujawnieniem lub niepożądanym wykorzystywaniem wszystko, o czym dowiedział się w związku z wykonywaniem obowiązków zawodowych. Tajemnicą objęte są nadto wszystkie wiadomości, notatki i dokumenty dotyczące sprawy, uzyskane od klienta oraz innych osób, niezależnie od miejsca, w którym się znajdują. Obie wskazane regulacje kładą nacisk na nieograniczony w czasie obowiązek zachowania tajemnicy. Na gruncie prawa kontynentalnego zasada tajemnicy adwokackiej jest definiowana jako prawo do wejścia w posiadanie sekretu oraz obowiązek utrzymania go w bezwzględnej poufności, stanowi to prawo, a zarazem obowiązek względem klienta².

¹ D. Karkowska, *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 188–189.

² J. Naumann, *Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 218.

1.3. W pojęcie tajemnicy adwokackiej *sensu largo* wpisuje się również tajemnica obrończa. Tajemnicą obrończą są wszystkie fakty, o których obrońca lub adwokat działający na podstawie art. 245 § 1 k.p.k. (kontakt zatrzymanego z adwokatem) dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę. Z tajemnicą obrończą mamy więc do czynienia *stricte* na gruncie procedury karnej. O ile bezwzględny charakter tajemnicy obrończej nie jest kwestionowany, o tyle charakter tajemnicy adwokackiej jest przedmiotem trwających sporów. Restrykcyjne podejście do bezwzględności tajemnicy obrończej, przy dopuszczeniu względności ochrony tajemnicy adwokackiej w innym zakresie, musi budzić pewne zdziwienie. U podstaw rozróżnienia leży tu, zdaje się, zaskakujące przekonanie, że sąd karny, co do zasady, zajmuje się wartościami istotniejszymi niż sąd cywilny czy administracyjny – postępowanie karne dotyczy życia, zdrowia, wolności jednostki. Jest to jednak uzasadnienie trudne do przyjęcia³. Podejście do tajemnicy adwokackiej ewoluuje i to w tym – niestety – kierunku, że jej zakres oraz faktyczne znaczenie ulega systematycznemu ograniczaniu⁴.

2. Tajemnica jako element wykonywania zawodu zaufania publicznego

Respektowanie tajemnicy zawodowej, jaką niewątpliwie jest tajemnica adwokacka, jest niezbędnym elementem wykonywania zawodu zaufania publicznego. Pojęcie zawodu zaufania publicznego jest specyficznym polskim tworem i nie jest znane w innych krajach europejskich⁵. W Polsce zostało wprowadzone przez art. 17 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku, który wiąże wykonywanie zawodu zaufania publicznego z istnieniem samorządu zawodowego. Do zawodów zaufania publicznego zalicza się profesje polegające na wykonywaniu zadań o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych i troski o realizację interesu publicznego⁶.

Istnienie obowiązku zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, szczególna regulacja odnosząca się do tej sfery na poziomie ustawowym oraz etycznym i deontologicznym, wynika z istoty zawodu zaufania publicznego⁷. Wzajemne zaufanie

³ W. Marchwicki, *Tajemnica adwokacka. Analiza konstytucyjna*, Warszawa 2015, s. 57.

⁴ J. Naumann, *Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej...*, s. 218.

⁵ Ibidem.

⁶ A. Krasnowolski, *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Warszawa 2013, s. 3.

⁷ P. Kardas, *Konstytucyjne i ustawowe aspekty ochrony tajemnicy zawodowej powierzonej przedstawicielom zawodu zaufania publicznego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2014, z. 4, s. 9.

jest istotnym warunkiem umożliwiającym adwokatowi jego pracę, po stronie klienta zaś poczucie zaufania do adwokata minimalizuje lęk, który odczuwa wobec nieznanego. Podstawową przesłanką budującą zaufanie w relacji pomiędzy klientem, a adwokatem (i *vice versa*) jest tajemnica adwokacka, bez istnienia której jakiegokolwiek zaufanie w omawianym obszarze byłoby niemożliwe⁸.

3. Interesy chronione tajemnicą

Tajemnica adwokacka chroni trzy różne grupy interesów. Ochrona służyć ma indywidualnemu interesowi klienta, interesowi publicznemu (czasami zwanemu dobrem wymiaru sprawiedliwości) oraz interesowi adwokata (traktowanego indywidualnie bądź jako członka grupy, przedstawiciela profesji). W ujęciu modelowym interesy wymiaru sprawiedliwości, klienta i adwokata oraz adwokatury powinny być zbieżne w zakresie ochrony przypisywanej tajemnicy adwokackiej. Zgodnie z poglądem, który Z. Krzemiński nazywa „teorią potrójnego interesu”, istnienie tajemnicy wynika ze współgrających interesów klienta, społeczeństwa oraz adwokatury zainteresowanej utrzymaniem swego wysokiego prestiżu zawodowego⁹. W rozważaniach dotyczących aksjologicznego uzasadnienia poszanowania tajemnicy bardzo często podkreśla się znaczenie tej gwarancji w realizacji innych praw jednostki. Stanowić ma ona mechanizm czy narzędzie umożliwiające osiągnięcie przez jednostkę jej praw na drodze pewnej aktywności (procesowej lub pozaprocessowej). Tajemnica jest więc elementem zapewniającym urzeczywistnienie postulatów jednostki, bronią ofensywną w starciu z państwem bądź innymi podmiotami¹⁰. W praktyce nierzadko występuje konflikt między przedstawionymi grupami interesów, albo też nie mogą być one w jednakowym stopniu urzeczywistnione w realiach konkretnej sprawy.

Jak wskazuje J. Naumann, zachowanie tajemnicy adwokackiej jest niezbędne z punktu widzenia potrzeby zagwarantowania pełnego urzeczywistnienia oraz przestrzegania praw człowieka i obywatela, utrzymania i krzewienia demokracji, zagwarantowania prawidłowego procesu wymierzania sprawiedliwości, ochrony ważnych wartości gwarantowanych konstytucją (prawo do sądu), ochrony praw przyznanych stronom procesu sądowego, ochrony zawodu adwokata oraz zagwarantowania adwokatom możliwości prawidłowego wykonywania powinności zawodowych, do pełnienia których są zobligowani etycznie, ustawowo i zwyczajowo względem swoich klientów, wymiaru sprawiedliwości i państwa¹¹. Wartości, które ma chronić tajemnica adwokacka, zostały wyrażone w kolejnych artykułach Konstytucji RP – prawo do sprawiedliwego rozparzenia

⁸ J. Naumann, *Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej...*, s. 224.

⁹ W. Marchwicki, *Tajemnica adwokacka...*, s. 20.

¹⁰ *Ibidem*, s. 49.

¹¹ J. Naumann, *Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej...*, s. 218.

sprawy przez sąd (prawo do sądu) w art. 45 ust. 1; prawo do obrony w art. 45 ust. 2. Konstytucyjne prawo do prywatności należy oprzeć na art. 47–51. Wskazane przepisy znajdują się w rozdziale II Konstytucji, części regulującej Wolności i Prawa Osobiste.

4. Prawo do sądu i prawo do obrony

4.1. Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W analizowanym artykule wyrażona została bardzo ważna zasada, którą określa się mianem prawa do sądu¹². Urzeczywistnienie realizacji niniejszej zasady wymaga umożliwienia każdemu, kto jest uczestnikiem postępowania sądowego, korzystania z profesjonalnej pomocy prawnej. Profesjonalista, jakim niewątpliwie jest adwokat, z uwagi na posiadaną wiedzę i umiejętności, jest w stanie unaocznic klientowi jego sytuację procesową, przedstawić możliwe sposoby postępowania i ich konsekwencje, skonstruować ewentualną linię obrony, jeżeli dana osoba występuje w postępowaniu karnym w charakterze podejrzanego lub oskarżonego. Kontakt z organami ścigania, a także z sądem jest dla zdecydowanej większości ludzi sytuacją nową, nieznaną i powodującą silny stres. Pomoc udzielana przez profesjonalistę, którego można obdarzyć pełnym zaufaniem, jest niezwykle ważnym wsparciem, również psychologicznym. Aby można było mówić o rzetelnym procesie, każdy uczestnik postępowania musi mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji. Jasne, precyzyjne i wyczerpujące przedstawienie tych racji wymaga z reguły znajomości prawa materialnego oraz odpowiednich procedur, której to znajomości zwykły obywatel może nie posiadać lub posiada w niewystarczającym stopniu. Profesjonalna pomoc prawna pozwala wprowadzić równowagę sił uczestników postępowania – jest to szczególnie dobrze widoczne w postępowaniu karnym, gdzie oskarżycielem publicznym, będącym stroną postępowania, jest z reguły prokurator, będący również prawnikiem profesjonalistą. Korzystanie z pomocy obrońcy pozwala na zachowanie tzw. równości broni, którą dysponują uczestnicy postępowania¹³.

Tajemnica adwokacka ma zapewniać skuteczność udzielanej pomocy prawnej. Jak wskazuje W. Marchwicki, adwokat nie mógłby wypełniać swojej roli w zakresie doradztwa, obrony i reprezentacji klienta w odpowiedni sposób, jeżeli w ramach postępowania sądowego lub jego przygotowywania byłby zobowiązany do współpracy z władzami publicznymi, polegającej na przekazywaniu

¹² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 56.

¹³ M. Kolendowska-Matejczuk, *Konstytucyjne prawo do obrony w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2013, s. 10 i nn.

im informacji uzyskanych w trakcie konsultacji prawnych¹⁴. Jednym z podstawowych kryteriów warunkujących, że klient zdecyduje się na skorzystanie z pomocy prawnej, jest poczucie, że do osoby udzielającej tej pomocy może mieć pełne zaufanie, a wszelkie przekazywane informacje czy dokumenty będą chronione tajemnicą. Bez zachowania tajemnicy adwokackiej nie sposób mówić o realnej pomocy prawnej, która jest niezbędnym elementem prawa do sądu.

4.2. Zasada rzetelnego procesu zakłada także urzeczywistnienie w procesie prawa do obrony. Prawo to ma swój wymiar materialny i formalny. Obrona materialna to możliwość bronięcia przez oskarżonego jego interesów osobiście (np. możliwość odmowy składania wyjaśnień, prawo wglądu w akta i składania wniosków dowodowych). Obrona formalna to prawo do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub z urzędu¹⁵. Jak podkreśla się zarówno w literaturze przedmiotu, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁶, „dzięki temu osobie takiej (tzn. tej, przeciwko, której prowadzone jest postępowanie) zapewnia się w trakcie postępowania karnego równość szans (równość broni), gdyż wesprze ją wykwalifikowany prawnik (uprawniony do obrony na podstawie przepisów o ustroju adwokatury), znający prawo karne materialne i procedurę karną”¹⁷. Działalność adwokata jako obrońcy jest szczególnie doniosłą formą pomocy prawnej, na co zwraca uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 czerwca 1994 roku, sygn. akt I KZP 5/94, pisząc:

doceniając w pełni znaczenie wszelkich form pomocy prawnej, za szczególnie doniosłą należy jednak uznać działalność adwokata w charakterze obrońcy. Dlatego też słuszny jest pogląd, że w ramach tajemnicy adwokackiej zupełnie szczególne znaczenie ma tajemnica obrończa, tj. tajemnica sprzężona z udzielaniem pomocy prawnej w postaci obrony w sprawie odpowiedzialności karnej *sensu largo*. Rzecz w tym, że warunkiem *sine qua non* nieskrępowanej i efektywnej realizacji konstytucyjnego prawa do obrony (w tym – do korzystania z pomocy obrońcy) jest zapewnienie całkowitego zaufania oskarżonego do swojego obrońcy.

Nie ma wątpliwości, że tajemnica obrończa ma charakter bezwzględny. Stanowi ona swoiste odzwierciedlenie prawa oskarżonego do milczenia. Skoro samemu oskarżonemu przysługuje w procesie prawo do milczenia, to prawo to nie może być faktycznie niweczone przez obrońcę¹⁸.

Filarem prawa do obrony jest prawo oskarżonego do swobodnego kontaktu z obrońcą. Poprzez kontakt rozumiemy zarówno spotkania (także widzenia

¹⁴ W. Marchwicki, *Tajemnica adwokacka...*, s. 55.

¹⁵ M. Kolendowska-Matejczuk, *Konstytucyjne prawo do obrony...*, s. 10 i nn.

¹⁶ Por. m.in. B. Banaszak, *Komentarz do art. 42 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 232; a także wyrok TK z 17 lutego 2004 r., SK 39/02, wyrok TK z 9 lipca 2002 r., P 4/01, wyrok TK z 22 listopada 2004 r., SK 64/03, wyrok TK z 2 lipca 2007 r., K 41/05.

¹⁷ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Prawo do obrony i domniemanie niewinności*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 113.

¹⁸ R. Łyczewek, *Adwokat jako obrońca w polskim procesie karnym*, Warszawa 1989, s. 53.

w areszcie śledczym czy zakładzie karnym), jak i wszelkie formy porozumiewania się na odległość, w tym wymianę korespondencji, także elektronicznej, i rozmowy telefoniczne czy też za pomocą komunikatorów internetowych. Czas kontaktu z obrońcą musi być również odpowiednio długi, aby możliwe było należyte przygotowanie linii obrony. Informacje, które obrońca uzyskuje od oskarżonego lub podejrzanego – czy to w zakresie przebiegu zdarzenia, okoliczności mu towarzyszących, czy osób biorących udział w zdarzeniu – mają z reguły ogromne znaczenie dla przygotowania obrony. Ponadto, kontakt obrońcy z oskarżonym (podejrzany) jest tym, co pozwala budować zaufanie między nimi, które jest niezbędne do prawidłowego wykonywania przez obrońcę swojego zadania.

Na gruncie procedury karnej jednostka staje naprzeciw aparatu państwa, występującego pod postacią organów ścigania. W tej walce ma po swojej stronie właśnie obrońcę, który swoją wiedzą, umiejętnościami i doświadczeniem ma służyć jej pomocą. Bez tajemnicy obrończej pozycja jednostki w tym starciu byłaby znacznie słabsza, a świadczona pomoc prawna mniej skuteczna¹⁹.

5. Prawo do prywatności i swobody komunikowania się

Tajemnica adwokacka rozciąga się także na informacje przekazane adwokatowi poza postępowaniem, tzn. przed jego wszczęciem lub po jego zakończeniu. Osoba korzystająca z pomocy adwokata w sposób incydentalny, np. zwracająca się o udzielenie porady prawnej, także winna mieć świadomość, że wiadomości i dokumenty przekazywane adwokatowi są chronione tajemnicą adwokacką. Zarówno w procesie, jak i poza nim, tajemnica adwokacka chroni prawo do prywatności osoby korzystającej z pomocy prawnej. O ile prawo do sądu oraz prawo do obrony są urzeczywistniane w toku postępowania, o tyle prawo do prywatności winno być realizowane także poza procesem. Art. 47 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Kolejne artykuły ustawy zasadniczej (art. 48–51) stanowią rozwinięcie prawa do prywatności. Prawo do prywatności zakłada swobodę i tajemnicę komunikowania się, nienaruszalność mieszkania czy też ochronę informacji o sobie. Do życia prywatnego zalicza się wszystkie te okoliczności, zachowania, wydarzenia, które nie są bezpośrednio związane z wykonywaniem przez daną osobę zadań i kompetencji organów władzy publicznej oraz dokonywaniem innych czynności i prowadzeniem działalności o publicznym zasięgu i znaczeniu²⁰. Każdy człowiek winien mieć swobodę w określaniu sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie. Jest to tzw. autonomia informacyjna jednostki, zakładają-

¹⁹ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Prawo do obrony...*, s. 114.

²⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.4.1997 r.*, Warszawa 2000, s. 66.

ca, że to jednostka w sposób autonomiczny decyduje, czy i jakie informacje o sobie ujawnia określonym podmiotom. Uprawnienie jednostki, jak przyjmuje się zgodnie z teorią, koreluje, co do zasady, z istniejącym po stronie władz publicznych obowiązkiem powstrzymania się od działania lub podjęcia pewnej aktywności²¹.

Tajemnica adwokacka stanowi jedną z barier uniemożliwiających władzy publicznej ingerowanie w obszar uprawnień jednostki, w tym w sferę jej prywatności. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, wszelkie prawa i wolności konstytucyjne jednostki wywodzą się z godności. W wypadku prywatności (która, na poziomie konstytucyjnym, jest chroniona wieloaspektowo, poprzez kilka praw i wolności – por. art. 47–51) związek ten jest szczególnie, jakkolwiek nie taki sam w przypadku każdej z tych konstytucyjnych wolności i praw. Zachowanie przez człowieka godności wymaga bowiem poszanowania jego sfery czysto osobistej, gdzie nie jest narażony na konieczność „bycia z innymi” czy „dzielenia się z innymi” swoimi przeżyciami czy doznaniem o intymnym charakterze²².

Zachowanie przez adwokata w tajemnicy wiadomości uzyskanych od osoby, której udziela on pomocy prawnej, niewątpliwie ma służyć ochronie prywatności tejże osoby. Adwokat uzyskuje wiedzę o sytuacji osobistej i majątkowej klienta, jego relacjach rodzinnych, karalności oraz szereg innych informacji, które silnie wpisują się w sferę prywatności. Swoboda i tajemnica komunikowania się adwokata i jego klienta stanowią podstawę budowania między nimi zaufania. Są też niezbędnymi czynnikami warunkującymi skuteczność udzielanej pomocy prawnej. Jeżeli adwokat byłby zobligowany do ujawnienia władzy publicznej informacji uzyskanych od klienta, stanowiłoby to ingerencję w autonomię informacyjną jednostki, której wolą było przekazanie określonych informacji konkretnemu adwokatowi, a nie, za jego pośrednictwem, innym podmiotom. Prawo do prywatności silnie koresponduje również z prawem do obrony, gdy mówimy o prawie do kontaktu z obrońcą. Umożliwienie takiego kontaktu, bez jednoczesnej gwarancji zachowania w tajemnicy wiadomości przekazywanych obrońcy informacji, stwarzałoby jedynie pozór zapewnienia prawa do obrony i prawa do prywatności²³.

Podsumowanie

Tajemnica adwokacka stanowi podstawę budowania etosu adwokatury, która została powołana do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa. Stąd też adwokatura wielokrotnie stawała w obronie tajemnicy adwokackiej i wska-

²¹ W. Marchwicki, *Tajemnica adwokacka...*, s. 67.

²² Wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04.

²³ Por. *Uchwała Krajowego Zjazdu Adwokatury z 20 listopada 2010 r. „W obronie praw człowieka”*, „Palestra” 2011, nr 1–2, s. 245.

zywała na konieczność uszanowania jej bezwzględnego charakteru tak przez ustawodawcę, sądy, jak i prokuraturę. Znalazło to wyraz w uchwale nr 1/VIII/94 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 18 czerwca 1994 roku, która została podjęta w odpowiedzi na uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1994 roku, I KZP 5/94²⁴.

W ocenie autorki tekstu, nie sposób mówić o urzeczywistnianiu ochrony konstytucyjnych praw jednostki bez instytucji tajemnicy adwokackiej. Jest to szczególnie dobrze widoczne w odniesieniu do prawa do sądu, prawa do obrony oraz prawa do prywatności, w tym prawa do swobody komunikowania się.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Komentarz do art. 42 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Jabłoński M., Węgrzyn J., *Prawo do obrony i domniemanie niewinności*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Kardas P., *Konstytucyjne i ustawowe aspekty ochrony tajemnicy zawodowej powierzonej przedstawicielom zawodu zaufania publicznego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2014, z. 4.
- Karkowska D., *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Krasnowolski A., *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Warszawa 2013.
- Kolendowska-Matejczuk M., *Konstytucyjne prawo do obrony w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2013.
- Lyczywek R., *Adwokat jako obrońca w polskim procesie karnym*, Warszawa 1989.
- Marchwicki W., *Tajemnica adwokacka. Analiza konstytucyjna*, Warszawa 2015.
- Naumann J., *Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.4.1997 r.*, Warszawa 2000.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. nr 78, poz. 483).

²⁴ Uchwała 7 Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1994 r., I KZP 5/94, „Palestra” 1994, nr 38/7–8(439–440), s. 194–208.

Ustawa z dnia 26 maja 1982 roku Prawo o Adwokaturze (Dz.U. z 2016 r., poz. 1999).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1969 roku Kodeks Postępowania Karnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 1749).

Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej).

Uchwały organów samorządu adwokackiego

Uchwała 7 Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1994 r., I KZP 5/94, „Palestra” 1994, nr 38/7–8(439–440).

Uchwała Krajowego Zjazdu Adwokatury z 20 listopada 2010 r. „W obronie praw człowieka”, „Palestra” 2011, nr 1–2.

Orzecznictwo

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1994 r., sygn. akt I KZP 5/94.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 lutego 2004 r., sygn. akt. SK 39/02.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2002 r., sygn. akt P 4/01.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 2004 r., sygn. akt SK 64/03.

The attorney-client privilege as a guarantee of protection of constitutional rights of the individual

Summary

The advocate mystery is a kind of professional secret. It is an important element of performing the profession of public trust and advocacy deontology. On the basis of the criminal procedure, we are dealing with the defense secret, which is a type of secret of advocacy. We can find a number of different statutory provisions relating to legal counsel, but it is important to fill these regulations with constitutional axiology. The lawyer's advocacy should protect the interests of the client, the public interest and the interests of the lawyer. We can not forget that the advocate's secret is an instrument that makes it possible to protect the constitutional rights of individuals, such as the right to the court, the right of defence and the right to privacy, especially the freedom of communication. The lawyer's secret is an indispensable guarantee of the protection of these rights.

Keywords: advocate mystery, defense secret, the right to the court, the right of defence, the right to privacy.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2017.02.12>

Angelika KURZAWA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

e-mail: kurzawaangelika@kul.lublin.pl

Sądowa ochrona strony w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki

Streszczenie

Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki należy do tzw. procedur hybrydowych. Łączy ono bowiem w sobie elementy właściwe dla dwóch odmiennych postępowań, a mianowicie administracyjnego i cywilnego. Model ten jest o tyle ciekawy, że sprawy z zakresu regulacji energetyki rozstrzygane są w drodze decyzji administracyjnej w jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym, a konstytucyjne prawo strony do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji jest realizowane przez możliwość odwołania do sądu powszechnego. Natomiast w przypadku bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, po uprzednim wniesieniu ponaglenia do Prezesa URE, przysługuje stronie skarga do sądu administracyjnego. Tym samym, strona w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki dochodzi ochrony niektórych swoich praw przed sądem cywilnym, a innych przed sądem administracyjnym.

Słowa kluczowe: ochrona, sąd cywilny, sąd administracyjny, postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki, strona postępowania.

Wstęp

Omawiając problematykę sądowej ochrony strony w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki, należy zwrócić uwagę, że postępowanie to należy do tzw. postępowań hybrydowych, które cechuje łączenie elementów właściwych dla odmiennych typów procedur¹. Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki łączy bowiem w sobie elementy właściwe dla dwóch

¹ Por. Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 31.

odmiennych postępowań, a mianowicie administracyjnego i cywilnego. W związku z tym, strona w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki dochodzi ochrony niektórych swoich praw przed sądem administracyjnym, a innych przed sądem cywilnym. Celem niniejszego opracowania jest analiza takiej konstrukcji ochrony strony w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki, jak również jej ocena.

1. Ochrona praw strony przed sądem administracyjnym

Przed sądem administracyjnym strona może dochodzić ochrony przed bezczynnością lub przewlekłym prowadzeniem postępowania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (zwanego dalej: „Prezes URE”). W pierwszej kolejności należy podkreślić, że jedną z zasad postępowania administracyjnego jest zasada szybkości, określona w art. 12 k.p.a.² Ustanawia ona po stronie organu administracji publicznej obowiązek działania w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie. Organ powinien zatem prowadzić postępowanie w taki sposób, by nie można mu było zarzucić zbędnej zwłoki czy opieszałości w podejmowanych czynnościach postępowania³. Zasada szybkości ma istotne znaczenie dla skuteczności ochrony interesu społecznego i indywidualnego strony⁴. Przewlekłość postępowania podważa zaufanie strony do władzy publicznej, zabiera zarówno stronie, jak i organowi administracji publicznej wiele cennego czasu, a niekiedy wręcz powoduje, że załatwienie sprawy traci na wartości⁵.

Środkiem ochrony przed przewlekłością lub bezczynnością organu administracji publicznej jest ponaglenie, stosownie do art. 37 § 1 k.p.a. W postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki, ponaglenie składa się do Prezesa URE i przez niego jest rozpatrywane, nie ma bowiem organu wyższego stopnia (art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a.). Po wyczerpaniu drogi ponaglenia, strona może złożyć skargę do WSA na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezesa URE, o czym stanowi art. 3 § 2 pkt 8 oraz art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a.⁶

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.).

³ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 90.

⁴ Ibidem, s. 89.

⁵ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościec, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62.

⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.).

Od wyroku WSA w sprawie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przysługuje skarga kasacyjna do NSA (art. 173 § 1 p.p.s.a.).

Po wejściu w życie ustawy Prawo energetyczne w grudniu 1997 r. nie było to takie oczywiste, który sąd jest właściwy w sprawach bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez Prezesa URE. Albowiem ani NSA, ani sąd antymonopolowy nie uznawały swojej właściwości⁷. Działający wówczas w jednoinstancyjnym postępowaniu sądowoadministracyjnym NSA odrzucał skargi, twierdząc, że nie jest właściwy w tych sprawach, powołując się na art. 19 pkt 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁸, który stanowił, że NSA nie jest właściwy w sprawach należących do właściwości innych sądów. NSA odwoływał się przy tym do art. 30 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne⁹, zgodnie z którym od decyzji Prezesa URE służy odwołanie do sądu antymonopolowego (obecnie SOKiK)¹⁰. Sąd antymonopolowy również nie uznawał swojej właściwości, twierdząc (i zresztą słusznie), że jest właściwy jedynie w sprawach rozpatrywania odwołań od decyzji oraz zażaleń na postanowienia, wydawanych przez Prezesa URE, których rozpatrywanie zostało mu powierzone na podstawie przepisów ustawy Prawo energetyczne¹¹.

Z czasem jednak NSA uznał swoją właściwość do rozpatrywania skarg na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezesa URE¹². Obecnie sądy administracyjne utrzymują to stanowisko. W jednym ze swoich orzeczeń NSA stwierdził, że z porównania przepisu art. 479⁴⁶ pkt 1 k.p.c. z art. 30 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne wynika, że właściwość sądu powszechnego rozpoczyna się na etapie rozpoznania odwołania od decyzji administracyjnej wydanej z zastosowaniem procedury przewidzianej w k.p.a.¹³ W związku z tym, właściwość sądu powszechnego w sprawach z zakresu regulacji energetyki jest wyłączona do momentu otrzymania od Prezesa URE odwołania od decyzji bądź zażalenia na postanowienie, wraz z aktami sprawy¹⁴.

⁷ Patrz J. Kędzia, *Naczelnny Sąd Administracyjny – właściwy do rozpoznawania skarg na bezczynność Prezesa URE*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2001, nr 4, s. 7–8.

⁸ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U., nr 74, poz. 368 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 220 ze zm.).

¹⁰ J. Kędzia, op. cit., s. 7.

¹¹ Patrz postanowienie S. Antym. z dnia 23 października 2000 r., XVII Amz 16/00, LEX, nr 56567.

¹² Patrz J. Kędzia, op. cit., s. 8 oraz przywołane tam postanowienie NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., II SAB 174/00.

¹³ Postanowienie NSA z dnia 27 października 2011 r., II GSK 1536/11, LEX, nr 1151659.

¹⁴ Należy zwrócić uwagę, że zarówno odwołanie, jak i zażalenie wnoszone są za pośrednictwem Prezesa URE, który może uznać środek zaskarżenia za słuszny i nie przekazując akt sądowi, uchylić albo zmienić w całości lub w części zaskarżone rozstrzygnięcie. Powiadamia o tym niezwłocznie stronę, przesyłając wydane rozstrzygnięcie, które strona może zaskarżyć (art. 479⁴⁸ § 2 k.p.c. oraz art. 479⁴⁸ § 2 w zw. z art. 479⁵⁵ k.p.c.).

2. Ochrona praw strony przed sądem cywilnym

Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP¹⁵, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Przepis ten kreuje konstytucyjne, podmiotowe prawo jednostki do zaskarżania decyzji administracyjnych wydanych w pierwszej instancji¹⁶. W postępowaniu administracyjnym ta konstytucyjna zasada jest realizowana przede wszystkim przez możliwość złożenia odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Strona niezadowolona z wydanej decyzji może złożyć odwołanie do organu wyższego stopnia, chyba że przepis szczególny przewiduje inny organ odwoławczy, o czym stanowi art. 127 § 1 i 2 k.p.a. W przypadku natomiast, gdy decyzja w pierwszej instancji została wydana przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, stronie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, stosownie do art. 127 § 3 k.p.a.

Inaczej jest jednak w przypadku spraw z zakresu energetyki. Od decyzji wydawanych przez Prezesa URE służy odwołanie do sądu powszechnego, a mianowicie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, o czym stanowi art. 30 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne oraz art. 479⁴⁶ pkt 1 k.p.c.¹⁷ Konstrukcja ta jest o tyle ciekawa, że sprawy z zakresu regulacji energetyki są rozpatrywane w jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym przez centralny organ administracji rządowej, jakim jest Prezes URE, a następnie – w wyniku wniesienia odwołania przez sąd powszechny – w postępowaniu cywilnym. Warto zwrócić uwagę, że sprawy z zakresu regulacji energetyki stanowią w większości sprawy administracyjne. Co prawda, Prezesowi URE zostało powierzone rozstrzyganie sporów cywilnoprawnych, jak np. odmowa zawarcia umowy sprzedaży, odmowa zawarcia umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw i energii, czy odmowa zawarcia umowy o przyłączenie do sieci¹⁸. Niemniej jednak, w wyniku przekazania ich do kompetencji organu administracji publicznej, stały się sprawami administracyjnymi w znaczeniu formalnym i są załatwiane w drodze decyzji administracyjnej. Co więcej, spory te dotyczą publicznoprawnych obowiązków przedsiębiorstw energetycznych, a ich przekazanie do kompetencji Prezesowi URE nie jest przypadkowe¹⁹.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁶ P. Grzegorzcyk, K. Weitz, [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1787.

¹⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 155 ze zm.).

¹⁸ Sprawy cywilnoprawne, które zostały przekazane do kompetencji Prezesa URE, są wskazane w art. 8 ust. 1 oraz art. 11n ust. 7 ustawy Prawo energetyczne.

¹⁹ Patrz szerzej: A. Kurzawa, *Rozstrzyganie sporów cywilnoprawnych w drodze decyzji administracyjnej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 35–46.

3. Ocena regulacji w zakresie ochrony praw strony przed sądem cywilnym

W przypadku rozpatrywania spraw z zakresu regulacji energetyki mamy do czynienia niejako z dwoma etapami postępowania. Pierwszy etap to jednoinstancyjne postępowanie administracyjne przed Prezesem URE, zakończone rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej w drodze decyzji administracyjnej. Drugi etap to postępowanie cywilne, zainicjowane wniesieniem odwołania od wydanej w postępowaniu administracyjnym decyzji.

Konstrukcja ta jest o tyle problematyczna, że regulacja postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki w k.p.c. jest dość skromna. Obejmuje ona zaledwie kilka przepisów od art. 479⁴⁶ do art. 479⁵⁶ k.p.c. W przypadkach nieunormowanych w tych przepisach, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące postępowania procesowego na podstawie art. 13 § 2 k.p.c. Zgodnie z art. 13 § 1 k.p.c. sąd rozpoznaje sprawy w procesie, chyba że ustawa stanowi inaczej. W przypadkach przewidzianych w ustawie sąd rozpoznaje sprawy według przepisów o postępowaniach odrębnych. Natomiast art. 13 § 2 k.p.c. stanowi, że przepisy o procesie stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań unormowanych w k.p.c., chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

W literaturze wskazuje się, że odwołanie od decyzji Prezesa URE zostało uregulowane w k.p.c. w sposób niestaranny, co skutkuje licznymi wątpliwościami w zakresie jego interpretacji i stosowania²⁰. Kwestią problematyczną jest również to, że w postępowaniu procesowym sąd rozpoznaje istniejący między stronami spór prawny w drodze rozstrzygnięcia o będącym przedmiotem tego sporu stosunku prawnym i wynikających z niego prawach podmiotowych i obowiązkach²¹. Za istotę procesu cywilnego uznaje się spór prawny, sam proces cywilny zaś nazywa się także postępowaniem spornym²². W przypadku postępowania administracyjnego organ administracji publicznej rozstrzyga sprawę indywidualną w sposób dla niego właściwy, czyli władczo i jednostronnie w drodze decyzji administracyjnej, a strona, wnosząc odwołanie, wyraża swoje niezadowolenie z wydanego rozstrzygnięcia²³. Odwołanie od decyzji daje jej możliwość obrony oraz ochrony swoich interesów prawnych i obowiązków, gdy decyzja jest wadliwa, albo umożliwia przekonanie o prawidłowości decyzji.

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa, celem postępowania przed SOKiK

²⁰ F. Elżanowski, *Prawnoprosesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Warszawa 2015, s. 281.

²¹ J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2014, s. 37.

²² *Ibidem*, s. 37–38.

²³ Por. art. 128 k.p.a., który stanowi, że odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, wystarczy, jeżeli wynika z niego, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji.

[...] nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa URE. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa URE, według reguł kontrydiktoryjnego postępowania cywilnego, a nie sądem legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Tylko takie odczytanie relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym może uzasadniać dokonany przez ustawodawcę wybór między drogą postępowania cywilnego i drogą postępowania sądowno-administracyjnego dla wyjaśnienia istoty sprawy²⁴.

W doktrynie taka formy zaskarżania decyzji Prezesa URE poddawana jest krytyce. Wskazuje się, że nie ma argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem i decyzje Prezesa URE powinny być weryfikowane w postępowaniu administracyjnym, a następnie w postępowaniu sądownoadministracyjnym²⁵. Prezes URE w rozumieniu k.p.a. jest ministrem, w związku z czym od jego decyzji mógłby przysługiwać wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Od rozstrzygnięcia w kwestii wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługiwałaby skarga do WSA, a od orzeczenia tego sądu skarga kasacyjna do NSA. Należy przy tym zauważyć, że strona niezadowolona z decyzji mogłaby od razu wnieść skargę do WSA, bez konieczności uprzedniego skorzystania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Taką możliwość dają znowelizowane przepisy p.p.s.a.²⁶, a dokładnie art. 52 § 3.

Obecny model weryfikacji decyzji Prezesa URE przez sądy powszechne nie tylko stanowi źródło wielu wątpliwości teoretycznych, jak i problemów praktycznych, ale także zmniejsza ochronę prawnoprocesową jednostki w stosunku do modelu opartego na administracyjnosądowej weryfikacji decyzji²⁷. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że postępowanie cywilne ma charakter kontrydiktoryjny i obowiązuje w nim zasada prawdy formalnej, a zatem SOKiK może oprzeć swoje ustalenia na materiale przedstawionym przez strony procesowe bez konieczności uzupełniania go z urzędu²⁸, co może mieć swoje konsekwencje

²⁴ Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., VI ACa 843/14, LEX, nr 1711579. Tak też SN w wyroku z dnia 20 września 2005 r., III SZP 2/05, OSNP 2006, nr 19–20, poz. 312, a także SOKiK w wyroku z dnia 24 stycznia 2014 r., XVII AmE 59/12, <http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl> [dostęp: 21.11.2017].

²⁵ Tak m.in. H. Zadrozniak, *Odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2013, nr 1, s. 3–20; F. Elżanowski, op. cit., s. 285–294. Podobne postulaty doktryna wysuwa odnośnie do postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, por. R. Stankiewicz, *Model organizacyjny systemu ochrony konkurencji w Polsce (uwagi de lege ferenda)*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 180–182.

²⁶ Na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 935).

²⁷ F. Elżanowski, op. cit., s. 285.

²⁸ J. Jodłowski, op. cit., s. 124.

w błędnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego²⁹. W postępowaniu administracyjnym taka sytuacja jest niedopuszczalna³⁰. Postępowanie administracyjne ma bowiem charakter inkwizycyjny i organy związane są zasadą prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Odzwierciedleniem tej zasady jest art. 77 § 1 k.p.a., który stanowi, że organy są obowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Co więcej, zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa, przedmiotem weryfikacji w postępowaniu przed SOKiK nie są uchybienia proceduralne popełnione przez organ. Postępowanie przed SOKiK nie stanowi kolejnej instancji postępowania administracyjnego, jest natomiast postępowaniem cywilnym o charakterze kontrydiktoryjnym, w którym sąd rozstrzyga sprawę od nowa³¹. SOKiK nie bierze zatem pod uwagę naruszenia norm prawa procesowego przez Prezesa URE przy wydawaniu decyzji i podnoszenie takich zarzutów w odwołaniu od decyzji jest nieskuteczne. Jak stwierdził SOKiK w jednym ze swoich wyroków,

[...] nawet gdyby przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych, to nie mogą one być przedmiotem postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym. Sąd, rozpoznając sprawę z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, nie może ograniczać się do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowanie sądowe. Ewentualne naruszenie przepisów postępowania administracyjnego nie jest przedmiotem postępowania sądowego i nie stanowi samoistnej podstawy uchylenia decyzji w tym postępowaniu. Celem postępowania jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór powstający pomiędzy stronami dopiero po wydaniu zaskarżonej decyzji, a nie przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego³².

Ponadto, w przypadku odwołania od decyzji do SOKiK nie obowiązuje zakaz *reformationis in peius*, co również przyczynia się do zmniejszenia ochrony procesowej strony. W postępowaniu administracyjnym zakaz *reformationis in peius* został wyrażony w art. 139 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, organ odwo-

²⁹ F. Elżanowski, op. cit., s. 288.

³⁰ M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 157.

³¹ Por. m.in. wyrok SOKiK z dnia 23 maja 2013 r., XVII AmE 27/11, LEX, nr 1728339, wyrok SOKiK z dnia 3 kwietnia 2014 r., XVII AmE 143/12, LEX, nr 1729060 oraz wyrok SA w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., VI ACa 843/14, LEX, nr 1711579.

³² Wyrok SOKiK z dnia 12 października 2015 r., XVII AmE 98/14, <http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl> [dostęp: 21.11.2017].

ławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. W postępowaniu przed SOKiK zakaz ten nie obowiązuje. Nie został on wyrażony w żadnym przepisie dotyczącym postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Natomiast w sprawach nieuregulowanych w tych przepisach stosuje się odpowiednio przepisy o procesie i w tym przypadku będą to przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji. Postępowanie przed SOKiK, wszczęte wskutek wniesienia odwołania, jest bowiem postępowaniem w pierwszej instancji. Drugą instancję stanowi dopiero postępowanie przed sądem apelacyjnym, zainicjowane apelacją od orzeczenia SOKiK.

Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy przychylić się do wysuwanego w doktrynie postulatu *de lege ferenda* o zmianie hybrydowego modelu postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Sprawy z zakresu regulacji energetyki powinny toczyć się wyłącznie na drodze postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Nie tylko przyczyniłoby się to do uproszczenia postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki, ale również zapewniłoby stronom tego postępowania lepszą ochronę. Obecna dycho- tomia nie tylko powoduje problemy teoretyczne i praktyczne, ale także nie do końca chroni interesy stron. Taki model postępowania może sprawiać trudności stronie w poszukiwaniu ochrony np. w przypadku bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez Prezesa URE. Jak wcześniej wspomniano, nawet sądy miały problem z ustaleniem, czy sprawy te należą do sądu cywilnego, czy sądu administracyjnego. Warto podkreślić, że stroną postępowania nie zawsze jest profesjonalny uczestnik obrotu, za jakiego uważane jest przedsiębiorstwo energetyczne, ale czasami stroną jest osoba fizyczna, będącą odbiorcą paliw i energii elektrycznej, która szuka u Prezesa URE ochrony przed nieuzasadnioną odmową przez przedsiębiorstwo energetyczne zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, czy odmową zawarcia umowy sprzedaży paliw i energii.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Błachucki M., Górzyńska T. (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011.

- Bosek L., Safjan M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Elżanowski F., *Prawnoprosesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Warszawa 2015.
- Iserzon E., Starościk J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jodłowski J., Resich Z., Lapierre J., Misiuk-Jodłowska T., Weitz K., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2014.
- Kędzia J., *Naczelny Sąd Administracyjny – właściwy do rozpoznawania skarg na bezczynność Prezesa URE*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2001, nr 4.
- Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4.
- Kurzawa A., *Rozstrzyganie sporów cywilnoprawnych w drodze decyzji administracyjnej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3.
- Wierzbowski M., Jagielski J., Wiktorowska A., Stefańska E. (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Zadrożniak H., *Odwolanie od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2013, nr 1.

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z dnia 27 października 2011 r., II GSK 1536/11, LEX, nr 1151659.
- Postanowienie NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., II SAB 174/00.
- Postanowienie S. Antym. z dnia 23 października 2000 r., XVII Amz 16/00, LEX, nr 56567.
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., VI ACa 843/14, LEX, nr 1711579.
- Wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., III SZP 2/05, OSNP 2006, nr 19–20, poz. 312.
- Wyrok SOKiK z dnia 12 października 2015 r., XVII AmE 98/14, <http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl>.
- Wyrok SOKiK z dnia 23 maja 2013 r., XVII AmE 27/11, LEX, nr 1728339.
- Wyrok SOKiK z dnia 24 stycznia 2014 r., XVII AmE 59/12, <http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl>.
- Wyrok SOKiK z dnia 3 kwietnia 2014 r., XVII AmE 143/12, LEX, nr 1729060.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 220 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U., nr 74, poz. 368 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 155 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 935).

Wykaz skrótów

k.p.a. – Kodeks postępowania administracyjnego

k.p.c. – Kodeks postępowania cywilnego

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

p.p.s.a. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

SOKiK – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Judicial protection of the party in proceedings in the field of energy regulation

Summary

Proceedings in the field of energy regulation belong to the so-called hybrid procedures. It combines elements specific to two different procedures, namely administrative and civil. This model is interesting because the issues of energy regulation are settled by administrative decision in a single administrative procedure, and the constitutional right of a party to challenge a decision issued at first instance is fulfilled by the possibility of appealing to a common court. On the other hand, party is entitled to bring complaint to administrative court against inactivity or excessive length of proceedings by President of the Energy Regulatory Office. As a result, a party in proceedings in the field of energy regulation asserts of some of his/her rights before a civil court and others before an administrative court.

Keywords: protection, civil court, administrative court, proceedings in the field of energy regulation, party to the proceedings.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2017.02.13>

Bernard ŁUKAŃKO

Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii
Nauk w Warszawie
e-mail: b.lukanko@inp.pan.pl

Sądowa ochrona w prawie krajowym uprawnień osób fizycznych wynikających z prawa europejskiego – analiza na przykładzie problemu zwrotu opłat za kartę pojazdu

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza efektywności sądowej ochrony uprawnień jednostki, przeprowadzona na przykładzie zagadnienia zwrotu nienależnie pobranych opłat za kartę pojazdu. Punktem wyjścia analizy jest postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 10 grudnia 2007 r., C-134/07. Efektywność realizacji uprawnienia do zwrotu nienależnie, w świetle prawa europejskiego, pobranej opłaty została oceniona na gruncie najistotniejszych orzeczeń sądowych w tym zakresie, tj. uchwał Sądu Najwyższego z 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, z 27 kwietnia 2010 r., III CZP 37/10, z 20 kwietnia 2012 r., III CZP 24/12 oraz uchwały (7) NSA z 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07. Analiza ta wskazuje, iż praktyka polskich sądów daje gwarancję sprawnego wyegzekwowania zwrotu nienależnie pobranej, sprzecznej z prawem unijnym, opłaty, przy czym sądownictwo jest niezwykle przychylne realizacji tego rodzaju uprawnień, dając jednostce prawo wyboru drogi do dochodzenia zwrotu: przed sądem powszechnym lub przed organem administracyjnym i sądem administracyjnym.

Słowa kluczowe: prawo europejskie, zwrot nienależnie pobranej opłaty, sądownictwo.

Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. spowodowało przyznanie polskim osobom fizycznym i prawnym całego katalogu uprawnień,

których samo wyliczenie przekroczyłoby ramy niniejszego opracowania¹. Trudno także wskazywać na hierarchię tych uprawnień, gdyż dla poszczególnych jednostek różne uregulowania mogą mieć różne znaczenie². Wśród uprawnień o charakterze ekonomicznym wskazać można na „prawo do nieponoszenia ciężarów wbrew prawu” unijnemu, któremu to prawu „towarzyszy środek jego wykonania w postaci możliwości odzyskania tych ciężarów od państwa członkowskiego”³. Kwestia ta łączy się z szerokim katalogiem problemów odnoszących się do zakresu roszczeń restytucyjnych, w tym możliwości wyłączenia zwrotu⁴, terminów i sposobu dochodzenia roszczeń. Przedmiotem niniejszego

¹ Por. np. omówienie części uprawnień obywateli UE w opracowaniu G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, Warszawa 2015.

² Można argumentować, że najistotniejsze uprawnienia statuują dziś przepisy art. 18 i nn. TfUE, które to przepisy, dotyczące m.in. obywatelstwa unijnego, jasno wskazują na istnienie wspólnej europejskiej tożsamości, a nie ograniczenia uprawnień obywateli państw UE jedynie do aspektów ekonomicznych – por. A. Hatje [w:] J. Schwarze (red.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2012, art. 20, nb. 2.

³ N. Półtorak, *Roszczenia o zwrot opłat pobranych przez państwo niezgodnie z prawem wspólnotowym*, EPS 2006, s. 13.

⁴ Tytułem przykładu wskazać tu można na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11, ONSAiWSA 2011/5/93, w której przyjęto, że: „W rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 ze zm.) nie jest nadpłatą kwota podatku akcyzowego uiszczona z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, w której ten, kto ją uiszczył, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego”. Uchwała ta wydaje się być wyraźnie sprzeczna z utrwalonym orzecznictwem TSUE – por. wyrok TSUE z dnia 9 grudnia 2003 r., C-129/00, ECR 2003/12/I-14637. Por. także jako przykład ugruntowanego poglądu wyrok TSUE z dnia 19 lipca 2012 r., C-591/10 Littlewoods Retail Ltd i in. pkt 24 i 25: „Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że prawo uzyskania zwrotu podatków pobranych w państwie członkowskim z naruszeniem przepisów prawa Unii jest konsekwencją i dopełnieniem praw przyznanych jednostkom przez przepisy prawa Unii w takim kształcie, jaki nadała im wykładnia dokonana przez Trybunał (zob. w szczególności wyroki: z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82 San Giorgio, Rec. s. 3595, pkt 12; a także z dnia 8 marca 2001 r. w sprawach połączonych C-397/98 i C-410/98 Metallgesellschaft i in., Rec. s. I-1727, pkt 84). Państwa członkowskie są zatem zobowiązane co do zasady do zwrotu podatków pobranych z naruszeniem prawa Unii (wyrok z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawach połączonych od C-192/95 do C-218/95 Comateb i in., Rec. s. I-165, pkt 20; ww. wyrok w sprawie Metallgesellschaft i in., pkt 84; wyrok z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-147/01 Weber’s Wine World i in., Rec. s. I-11365, pkt 93; wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-446/04 Test Claimants in the FII Group Litigation, Zb.Orz. s. I-11753, pkt 202).

Należy przypomnieć ponadto, że Trybunał orzekł, iż w przypadku gdy państwo członkowskie pobrało podatki z naruszeniem przepisów prawa Unii, podmiotom prawa przysługuje uprawnienie do zwrotu nie tylko nienależnie pobranego podatku, lecz także kwot zapłaconych na rzecz tego państwa lub zatrzymanych przez to państwo w bezpośrednim związku z tym podatkiem. Dotyczy to również strat spowodowanych utratą możliwości dysponowania środkami finansowymi w wyniku przedczesnego pobrania podatku (zob. ww. wyroki: w sprawie Metallgesellschaft i in., pkt 87–89; a także w sprawie Test Claimants in the FII Group Litigation, pkt 205).

opracowania jest analiza problemu zwrotu pobranych niezgodnie z prawem unijnym od osób fizycznych opłat za kartę pojazdu. Problem ten, nadal zajmujący istotne miejsce w orzecznictwie sądowym, zarówno sądów administracyjnych⁵, jak i powszechnych⁶, choć z racji upływu czasu od chwili pobrania opłaty⁷ tracący powoli⁸ na znaczeniu, pokazuje, że korzystanie z uprawnień do zwrotu nienależnie pobranych opłat ma praktyczne znaczenie dla obywateli korzystających ze swobód unijnych, w tym ze swobody przepływu towarów – art. 24 TfUE. Analiza przedstawiona zostanie ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa polskich sądów: Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i administracyjnych.

1. Problem zgodności opłaty za kartę pojazdu z prawem europejskim

Zgodnie z art. 110 TfUE (dawnym art. 90 TWE),

Żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe. Ponadto żadne Państwo Członkowskie nie nakłada na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne produkty.

Zgodnie natomiast z treścią nieobowiązującego już dziś⁹ rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu¹⁰:

⁵ Por. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 maja 2017 r., III SA/Łd 194/17, LEX, nr 2302027 (tyczący opłaty pobranej w roku 2005), wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Sz 296/17, LEX, nr 2302037; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 czerwca 2017 r., II SA/OI 448/17, LEX, nr 2313587; wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r., I OSK 2853/16, LEX, nr 2338725.

⁶ Por. np. wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, z dnia 28 lutego 2017 r., I C 1575/16, LEX, nr 2266185; wyrok Sądu Rejonowego w Kłodzku z dnia 27 października 2016 r., I C 2057/16, LEX, nr 2171465.

⁷ Opłata była pobierana do 14 kwietnia 2006 roku.

⁸ W przypadku drogi przed sądem powszechnym roszczenie takie może być już dziś przedawnione – por. np. wyrok Sądu Rejonowego w Szczytnie z dnia 10 stycznia 2017 r., I C 1154/16, LEX, nr 2337173. Na temat problemu przedawnienia roszczenia o zwrot opłaty za kartę pojazdu por. M. Grochowski, *Roszczenie o zwrot bezpodstawnie pobranych należności publicznonprawnych – termin przedawnienia*, MP 2013, nr 15, Legalis.

⁹ Opartego na art. 77 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 58, poz. 515 ze zm.).

¹⁰ Dz.U. z 2003 r., nr 137, poz. 1310. Podobną opłatę przewidywało także rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu z dnia 4 marca 2002 r., Dz.U. nr 18, poz. 177. Tyczyło ono jednak okresu przedakcesyjnego.

Za wydanie karty pojazdu przy pierwszej rejestracji pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej organ rejestrujący pobiera opłatę w wysokości 500 zł.

Regulacja o tej treści powodowała, że opłata nie była pobierana przy kolejnej rejestracji pojazdu zarejestrowanego wcześniej w Polsce, ale była pobierana, gdy pojazd ten był uprzednio zarejestrowany np. we Francji lub RFN. W konsekwencji pojawiła się wątpliwość co do zgodności – od maja 2004 roku – tej regulacji z prawem europejskim. Postanowieniem¹¹ z dnia 10 grudnia 2007 r., C-134/07 w sprawie P.K. przeciwko Gminie Miasta Jaworzna, które zapadło w ramach procedury prejudycjalnej¹², Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że:

Artykuł 90 akapit pierwszy WE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on opłacie, takiej jak ta przewidziana w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, która to opłata w praktyce jest nakładana w związku z pierwszą rejestracją używanego pojazdu samochodowego przywiezionego z innego państwa członkowskiego, lecz nie jest nakładana w związku z nabyciem w Polsce używanego pojazdu samochodowego, jeśli jest on tam już zarejestrowany.

Z postanowienia tego nie płynie zakaz wydawania dokumentu, jakim jest karta pojazdu i nie prowadzi on do zniesienia obowiązku przekazania karty pojazdu nabywcy pojazdu (por. art. 77 ust. 1 i 3, art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym). Nie jest natomiast dopuszczalne żądanie opłaty za wydanie karty wobec pojazdów nabytych w innym państwie członkowskim UE¹³.

¹¹ Trybunał już wcześniej w swoim orzecznictwie zajmował się charakterem prawnym zbliżonej kategorii opłat, tzw. opłat rejestracyjnych – por. np. wyrok ETS z dnia 11 grudnia 1990, C-47/88 Komisja p. Danii; wyrok z dnia 17 czerwca 2003 r., C-383/01, De Danske Bilimportører gegen Skatteministeriet, Told-og Skattestyrelsen. G.P. Kubalski – *Opłaty za wydanie karty pojazdu – niezakończona historia*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012, s. 83 – wskazuje, że oczywistość naruszenia prawa unijnego wynika już z formy orzeczenia, w której orzekł Trybunał Sprawiedliwości – postanowienia na podstawie art. 104 § 3 ówczesnego Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 1991 r., Dz.U. UE, nr L 176, s. 7.

¹² Pytanie prejudycjalne o treści: „Czy art. 90 WE stanowił przeszkodę w stosowaniu § 1 [rozporządzenia z dnia 28 lipca 2003 r.] w zakresie, w jakim uzależnia zarejestrowanie pojazdu sprowadzonego spoza Rzeczypospolitej Polskiej, z innego państwa członkowskiego, od uiszczenia opłaty za wydanie karty pojazdu w kwocie 500 PLN?” przedstawił Sąd Rejonowy w Jaworznie.

¹³ Orzeczenie TSUE w postępowaniu prejudycjalnym, tyżące wykładni prawa unijnego, ma charakter „faktycznie wiążący” w innych sprawach, zarówno dla organów unijnych, jak i państw członkowskich – T. Oppermann, C.D. Classen, M. Nettesheim, *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 2014, s. 229. Związanie to tyżyczy także organów administracyjnych państw członkowskich – A. Thiele, *Europäisches Prozessrecht*, München 2014, s. 218 i nn. Por. także A. Kastelik-Skaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010, s. 179 i nn.; J. Schwarze, *EU-Kommentar*, art. 267, nb. 69.

Jedynie na marginesie niniejszych rozważań, które tyczą zgodności regulacji krajowych z prawem europejskim, a nie wymogami regulacji krajowych, wskazać trzeba, że jeszcze wcześniej, bo wyrokiem z dnia 17 stycznia 2006 r., w sprawie o sygn. U 6/04¹⁴ Trybunał Konstytucyjny na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich uznał, że

§ 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 137, poz. 1310) jest niezgodny:

- a) z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r., nr 108, poz. 908, nr 175, poz. 1462, nr 179, poz. 1486 i nr 180, poz. 1494 i 1497),
- b) z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

jednakże odroczył datę utraty przez ww. przepis rozporządzenia mocy obowiązującej do dnia 1 maja 2006 r.

Porównując powyższe orzeczenia, zauważyć trzeba, że ETS nie skorzystał z możliwości ograniczenia skutków czasowych wydanego wyroku¹⁵.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości dotyczący wykładni prawa unijnego w badanej sprawie oznacza, że pobrane opłaty winne zostać zwrócone osobom, które je uiściły. Prawo europejskie nie reguluje tego zagadnienia (choć samo prawo do zwrotu ma autonomiczny charakter wynikający z prawa europejskiego¹⁶), co oznacza, że regulacja zasad zwrotu nienależnie pobranych opłat należy do państw członkowskich¹⁷. Prawodawca krajowy jest jednak ograniczony przy tworzeniu i stosowaniu przepisów restytucyjnych wymogami ekwiwalentności i skuteczności. Oznaczają one, iż rozwiązania dotyczące zwrotu opłat pobranych sprzecznie z prawem unijnym nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku zwrotu opłat, których pobranie jest sprzeczne z prawem krajowym. Rozwiązania krajowe nie mogą także w praktyce uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać zwrotu pobranych nienależnie opłat¹⁸. Dodać trzeba, że prawodawca unijny nie rozstrzyga drogi zwrotu nienależnie pobranej opłaty (droga do sądu powszechnego lub droga administracyjna), nie określa też charakteru ani przesłanek roszczenia¹⁹ (np. rosz-

¹⁴ Dz.U. z 2006 r., nr 15, poz. 119.

¹⁵ Por. na temat tej możliwości B. Schima, *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH*, Wien 2015, s. 121.

¹⁶ Por. wyrok z dnia 9 listopada 1983 r. sygn. 199/82 Amministrazione Delle Finanze Dello Stato przeciwko S.P.A. San Giorgio, pkt 12.

¹⁷ N. Półtorak, *Roszczenia o zwrot opłat...*, s. 11.

¹⁸ Obszernie na ten temat: N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 109 i nn. Por. także U. Karpenstein, *Praxis des EU-Rechts*, München 2013, s. 109; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 listopada 1983 r., sygn. 199/82, ibidem.

¹⁹ Możliwa jest także odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu naruszenia prawa unijnego, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10, OSNC 2011/1/2. Na temat odpowiedzialności odszkodowawczej w omawianej kategorii spraw wy-

czenia z tytułu nienależnego świadczenia²⁰). Ocenie w świetle ww. zasad prawa unijnego podlegać muszą natomiast właściwe regulacje prawa krajowego²¹.

2. Realizacja uprawnienia do zwrotu nienależnie pobranej opłaty za kartę pojazdu

Sprzecznosc opłaty za kartę pojazdu z prawem krajowym i europejskim spowodowała wszczęcie licznych postępowań o zwrot nienależnie pobranych opłat. Uprawnieni decydowali się przy tym skorzystać zarówno z drogi administracyjnej (a w razie braku powodzenia przed organem administracji także sądowoadministracyjnej)²², jak i drogi sporu przed sądem powszechnym²³. Trzeba

powiedział się Sąd Najwyższy także w uchwale z dnia 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/07, OSNC 2008/12/138, w której przyjął, że: „Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wydanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 137, poz. 1310) w czasie, gdy przepisy tego rozporządzenia, pomimo stwierdzenia ich sprzeczności z Konstytucją i ustawą zwykłą przez Trybunał Konstytucyjny, dalej obowiązywały”. W polskiej doktrynie prawniczej wskazuje się, że odpowiedzialność za naruszenie prawa unijnego oparta jest obecnie (przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., Dz.U., nr 162, poz. 1692, która wprowadziła do Kodeksu cywilnego nową regulację odpowiedzialności władzy publicznej, podstawy odpowiedzialności poszukiwano w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, por. N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie wspólnot europejskich*, Kraków 2002, s. 368 i nn.) na przepisach o odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej zawartych w art. 417 i nn. k.c. W doktrynie brak przy tym zgodności, czy odpowiedzialność wynikająca ze sprzeczności krajowego aktu normatywnego z prawem wspólnotowym oparta jest na art. 417 k.c. (tak E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 386), czy też na art. 417¹ § 1 k.c. – M. Sajfjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa, s. 54 i nn.; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 188 i 190. Por. także Z. Radwański, *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, MP 2004, z. 21, s. 975; J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 227; N. Półtorak, *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005; M. Szpunar, *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego*, Warszawa 2008.

²⁰ Art. 410 k.c. Na temat podstawy materialnoprawnej roszczenia por. obszernie rozważania P. Feligi, *Zwrot nienależnie pobranej opłaty za kartę pojazdu*, MP 2009, nr 15, Legalis.

²¹ Por. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 grudnia 1997 r. – C-188/95, *Fantask A/S i in. p. Industriministeriet (Erhvervsministeriet)*; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 2004 r. C-30/02, *Recheio – Cash & Carry SA p Fazenda Pública/Registo Nacional de Pessoas Colectivas*.

²² Por. np. wśród historycznie najdawniejszych orzeczeń wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 lipca 2009, III SA/Lu 228/09, LEX, nr 556554; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2010 r., II SA/Po 865/09, LEX, nr 618719.

²³ Por. A. Leszczyńska, M. Leciak, *Dwugłos w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jako podstawy zwrotu części opłaty za kartę pojazdu. Uwagi w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r.*, „Paragraf na Drodze” 2008, nr 3, s. 13 i nn.

bowiem podkreślić, iż „uprawnienie dochodzenia opłat nienależnie pobranych dotyczy wszystkich opłat wniesionych od chwili wejścia w życie regulacji stanowiących ich podstawę, a nie tylko tych, które były wniesione po wydaniu orzeczenia”²⁴ przez Trybunał Sprawiedliwości. Jest to naturalne następstwo skutku *ex tunc* wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie wykładni prawa unijnego²⁵ i faktu, że obowiązek odmowy zastosowania prawa unijnego wynikający z zasady pierwszeństwa prawa unijnego tyczy nie tylko sądów, ale także organów administracyjnych²⁶. Warto zauważyć, iż kwestia dopuszczalności drogi sądowej do sądu powszechnego została w pozytywny dla skarżących sposób rozstrzygnięta w uchwale z dnia 16 maja 2007 roku, III CZP 35/07²⁷. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wskazał m.in.

W rozpoznawanej sprawie za dopuszczalnością drogi sądowej przemawia dodatkowo okoliczność, że nie ma podstaw do stosowania do dochodzonego przez powodów roszczenia przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 ze zm.). Opłaty za wydanie karty pojazdu nie zostały wymienione w art. 2 § 1 tej ustawy. Nie może mieć do nich zastosowania także art. 2 § 2, gdyż dotyczy on opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa, a opłaty za kartę pojazdu są należnościami stanowiącymi dochody samorządu terytorialnego. Nienależnie pobrane opłaty za kartę pojazdu nie mogą być zatem traktowane jako nadpłaty podatku podlegające szczególnemu unormowaniu w zakresie zasad i trybu ustalania nadpłaty podatkowej i jej zwrotu, co wyłączałoby dla ich dochodzenia drogę sądową (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2003 r., III CZP 84/03, OSNC 2005, nr 1, poz. 5). Wysokość opłaty za kartę pojazdu nie jest też określana w drodze decyzji administracyjnej, co wyłącza możliwość zastosowania instytucji wznowienia postępowania administracyjnego dla prawidłowego określenia jej wysokości. Uwzględniając dodatkowo, że w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U., nr 98, poz. 602 ze zm.) także nie uregulowano na zasadach szczególnych kwestii związanych ze zwrotem opłaty za kartę pojazdu, należy przyjąć, iż roszczenia o zwrot części opłaty jako nienależnego świadczenia można dochodzić na drodze sądowej.

W ocenie Sądu Najwyższego, który nie odnosił się w omawianej uchwale do kwestii zgodności opłaty z prawem unijnym, dopuszczalna jest więc droga do dochodzenia zwrotu opłaty za kartę pojazdu przed sądem powszechnym. Wynika to m.in.²⁸ z faktu, że do zwrotu takich opłat nie mają zastosowania przepisy ustawy Ordynacja podatkowa²⁹.

²⁴ W. Postulski, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, s. 449.

²⁵ Por. także A. Middeke, [w:] H.-W. Rengeling, A. Middeke, M.Gellermann (red.), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München 2014, s. 283.

²⁶ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, s. 110–111, G.P. Kubalski, *Opłaty za wydanie karty pojazdu...*, s. 87 i nn.

²⁷ OSNC 2008/7–8/72.

²⁸ Na temat konstrukcji tzw. roszczenia procesowego por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 113/03, LEX, nr 182070; uchwała (7) Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05, OSNP 2007/3–4/50. W uchwale z dnia 22 grudnia 1997 r., III CZP 57/97, OSNC 1998/5/74, Sąd Najwyższy wskazał: „rozpoznanie żądania zasądzenia zwrotu należności oparte na przepisach o nienależnym świadczeniu należy do drogi sądowej”.

²⁹ Postanowienie WSA w Opolu z dnia 28 listopada 2005 r., II SA/Op 380/05, ZNSA 2006/2/116. W odniesieniu do tego typu opłat aktualność zachowała myśl leżąca u podstaw

Cytowana uchwała Sądu Najwyższego spowodowała, że postanowieniem z dnia 11 września 2007 r., sygn. akt I OSK 52/07, skład Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawił do rozstrzygnięcia w trybie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁰ zagadnienie prawne o następującej treści:

Czy w sprawie zwrotu części opłaty za kartę pojazdu, pobranej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 137, poz. 1310 ze zm.), dopuszczalna jest droga administracyjna, a w konsekwencji skarga do sądu administracyjnego?

W uchwale (7) z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07³¹, NSA wskazał:

Skierowane do organu żądanie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 137, poz. 1310 ze zm.), jest sprawą administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U., nr 153, poz. 1270 ze zm.).

W uzasadnieniu tej uchwały podkreślono:

Przyjęcie takiego stanowiska nie oznacza, że tym samym jest niedopuszczalna droga sądowa przed sądem powszechnym dla dochodzenia roszczenia o zapłatę, którego pod-

poglądu wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 1996 r., III AZP 39/95, OSNP 1996/19/280. W uchwale tej, odnoszącej się do charakteru prawnego nadpłaty podatkowej, wyrażono, na gruncie ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (t.j. Dz.U. z 1993 r., nr 108, poz. 486 ze zm.) pogląd, zgodnie z którym: „Nie chodzi tu więc o zobowiązanie podatkowe, ustalone co do wysokości przez organ w wydanej decyzji, lecz zwrot nienależnego świadczenia przez podatnika, czyli dokonanie nadpłaty, o której mowa w art. 29 wyżej wymienionej ustawy o zobowiązaniach podatkowych. Nadpłata nie jest objęta zobowiązaniem podatkowym i nie jest więc podatkiem, lecz w istocie nienależnym świadczeniem majątkowym o charakterze cywilnoprawnym, do którego spełnienia podatnik nie był zobowiązany (art. 410 § 2 Kodeksu cywilnego). Nie można przeto podzielić koncepcji pojęcia nadpłaty, traktującej spełnienie nienależnego świadczenia przy okazji realizacji obowiązku podatkowego, jako zobowiązania publicznoprawnego [...]”. O ile pogląd ten utracił swoją aktualność odnośnie do instytucji nadpłaty po wejściu w życie Ordynacji podatkowej (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2003 r., III CZP 84/03; miejsce dla stosowania prawa cywilnego pozostało jedynie w zakresie uzupełniających roszczeń odszkodowawczych – por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, Prok. i Pr. – wkł. 2004/2/30: „gdy na skutek wykonania decyzji organu podatkowego pierwszej instancji, która następnie została uchylona i stwierdzono nadpłatę należności podatkowej, strona poniosła szkodę, której nie pokrywa zwrot nadpłaty, może ona – na podstawie art. 417 § 1 k.c. – dochodzić jej naprawienia w procesie cywilnym”), o tyle należy uznać go za aktualny odnośnie do opłat, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej. Opłata taka, sprzeczna z prawem unijnym, jest świadczeniem nienależnym w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Por. także E. Łętowska, *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000, s. 39 i nn.

³⁰ Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1270 ze zm.

³¹ ONSAiWSA 2008/2/21.

stawę stanowi nienależne pobranie opłaty za wydanie karty pojazdu. Należy bowiem podzielić stanowisko wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2007 r. sygn. akt III CZP 35/07, że o dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym decyduje przede wszystkim podstawa prawna wskazana przez powoda, a nie to, czy rzeczywiście roszczenie istnieje. Należy przy tym dodać, że stwierdzenie w postępowaniu sądownoadministracyjnym, iż w oznaczonym zakresie powstaje obowiązek administracyjny strony lub nie, nie wyklucza dochodzenia przez stronę roszczenia o zapłatę w zakresie dotyczącym tego obowiązku, jeżeli organ nie wykona świadczenia.

Uchwała ta wprowadziła zatem niezwykle korzystną dla ubiegających się o zwrot nienależnie pobranych opłat opcję wyboru drogi dochodzenia realizacji uprawnień³². Na marginesie warto wskazać, iż uchwała ta stanowi tylko jeden z przykładów trafnych orzeczeń ułatwiających realizację uprawnień wynikających z prawa unijnego poprzez prawo wyboru drogi do realizacji uprawnień³³.

Kolejnym istotnym rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego dotyczącym zwrotu nienależnie pobranych opłat za kartę pojazdu była uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10³⁴, w której przyjęto, że:

Bieg przedawnienia roszczeń o zwrot nienależnie pobranych opłat za kartę pojazdu na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 137, poz. 1310) rozpoczyna się od dnia spełnienia świadczenia.

W uzasadnieniu tejże uchwały zawarta została niezwykle istotna uwaga:

Trzeba zauważyć, że postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnosi się do pełnej wysokości opłaty za kartę pojazdu w kwocie 500 zł, a nie jedynie do różnicy 425 zł pomiędzy kwotami określonymi w rozporządzeniach z 2003 i 2006 r., Trybunał uznał bowiem za sprzeczną z prawem unijnym opłatę nakładaną w związku z pierwszą rejestracją używanego pojazdu samochodowego przywiezionego z innego państwa członkowskiego w sytuacji, w której opłata taka nie jest nakładana w związku z nabyciem w Polsce używanego pojazdu samochodowego, jeśli jest on tam już zarejestrowany³⁵.

³² Stanowisko to spotkało się z krytyką Z. Kmiecika, wyrażoną w głosie do tej uchwały – OSP 2008, nr 5, poz. 51. K. Defecińska-Tomczak i A. Kubiak (*Glosa do uchwały I OPS 3/07*, PiP 2008, nr 6, s. 136) określają pogląd NSA mianem „oryginalnego”. Stanowisko NSA aprobuje W. Kotowski – *Glosa do uchwały I OPS 3/07*, „Paragraf na Drodze” 2008, nr 7, s. 5 i nn.

³³ Por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2014 r., III CZP 113/13, OSNC 2014/11/114: „W sprawie, w której pasażer domaga się od przewoźnika lotniczego odszkodowania za opóźniony lot na podstawie art. 7 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. UE. L z dnia 17 lutego 2004 r., s. 1) zachodzi przemienność drogi postępowania przed sądami powszechnymi lub przed Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego”.

³⁴ OSNC 2011/1/2

³⁵ Na marginesie warto w tym miejscu wskazać, iż w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r., C-134/07, określono koszt przygotowania karty pojazdu na 9,71 zł.

Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r. U 6/04, w którym Trybunał opowiada się za koniecznością stosowania zasady ekwiwalentności do określania wysokości opłaty za kartę pojazdu i wydaje się akceptować przy tym kwotę 75 zł jako opłatę ekwiwalentną³⁶ może płynąć konkluzja, że prawo unijne zapewnia ubiegającym się o zwrot karty pojazdu wyższy standard ochrony³⁷.

Kwestia wysokości opłaty, która winna być zwracana uprawnionym stała się bezpośrednim przedmiotem jednego z dwóch zagadnień prawnych przedstawionych Sądowi Najwyższemu przez Sąd Okręgowy w Toruniu postanowieniem z dnia 20 lipca 2011 r.:

1. Czy roszczenie przedsiębiorcy o zwrot nienależnie pobranych opłat za wydanie karty pojazdu, uiszczonych w związku z rejestracją pojazdów sprowadzanych w ramach działalności gospodarczej z państwa będącego członkiem Unii Europejskiej, jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 k.c.?
2. Czy obowiązek zwrotu nienależnie pobranej opłaty za wydanie karty pojazdu dotyczy całej opłaty w kwocie 500 zł, czy też ogranicza się do różnicy między tą opłatą a kwotą 75 zł, stanowiącą koszt druku i dystrybucji karty?

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11³⁸, udzielił odpowiedzi na pierwsze z zagadnień przyjmując, iż roszczenie takie nie jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej i termin przedawnienia tego roszczenia wynosi 10 lat³⁹, odmówił jednak odpowiedzi na drugie z zagadnień prawnych, wskazując m.in., że kwestia zakresu roszczenia o zwrot opłaty za kartę pojazdu była już przedmiotem uwag w uzasadnieniu uchwały z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10. W konsekwencji dochodzenie roszczenia na drodze sporu przed sądem powszechnym, odwołującym się bezpośrednio do prawa unijnego, jest korzystniejsze dla skarżących, gdyż sądy administracyjne, nawiązujące w swoim orzecznictwie głównie do niekonstytucyjności przepisu rozporządzenia stwierdzonej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie uznają opłatę w kwocie 75 zł za ekwiwalentną i opowiadają się za zwrotem jedynie 425 zł⁴⁰.

³⁶ Taki pogląd dominuje także w sądownictwie administracyjnym – por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2012 r., III SA/Łd 184/12.

³⁷ Oczywiście jest przy tym, że w sytuacji, w której powód domaga się zasądzenia kwoty 42 złotych, a nie 500 zł, sąd – zgodnie z art. 321 § 1 k.p.c. – nie może orzec ponad żądanie.

³⁸ OSNC 2012/6/69.

³⁹ Na gruncie drogi administracyjnej sądy administracyjne przyjmują, że „żaden przepis prawa administracyjnego nie ustanawia terminu przedawnienia roszczenia o zwrot niezależnie pobranej opłaty za kartę pojazdu” – wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 grudnia 2011, II SA/Ke 738/11, LEX, nr 1134788.

⁴⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2012 r., III SA/Łd 184/12, LEX, nr 1246172; wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., I OSK 1961/10, LEX, nr 1082685; wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r., I OSK 2853/16, LEX, nr 2338725.

Warto wskazać, że w uchwale z dnia 6 czerwca 2012 r., III CZP 24/12⁴¹ Sąd Najwyższy podkreślił, że droga sądowa jest dopuszczalna:

w sprawach o zwrot nienależnych opłat za wydanie karty pojazdu, pobranych na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 137, poz. 1310) przed wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U., nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Tym samym orzekł, że

wejście w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U., nr 157, poz. 1240), która w art. 60 pkt 7, jako środki publiczne stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym wymienia: „dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie innych ustaw”, a w art. 67 do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieregulowanych niniejszą ustawą przewiduje stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.) i odpowiednio przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 ze zm.)”, nie spowodowało niedopuszczalności drogi sądowej w odniesieniu do opłat pobranych przed dniem 1 stycznia 2010 r.⁴²

Warto zauważyć, iż ustawodawca krajowy nie zdecydował się na ustawowe uregulowanie zasad zwrotu nienależnie pobranych opłat za kartę pojazdu. Tym samym istotna rola w tym zakresie spoczywać zaczęła na organach administracyjnych i sądownictwie, które musiały wypracować zasady, którymi kieruje się zwrot nienależnej opłaty. Przedstawione powyżej orzecznictwo potwierdza wypracowanie, głównie w formie uchwał Sądu Najwyższego kompleksowych i zgodnych z prawem unijnym zasad zwrotu nienależnie pobranych opłat. Tyczy to zarówno drogi ubiegania się o zwrot, jak i np. zakresu zwrotu. Przy zwrocie podatków i innych opłat pobranych niezgodnie z prawem unijnym⁴³ istotne jest, by nastąpiła „neutralizacja ciężaru finansowego niesłusznie obciążającego podmiot, który go w ostateczności rzeczywiście ponosi”⁴⁴. Dopuszczalne są zatem przepisy krajowe⁴⁵ wyłączające możliwość odzyskania nienależnie pobranej opłaty, w sytuacji, w której podmiot, który opłatę wniósł nie jest już zubo-

⁴¹ OSNC 2013/1/5.

⁴² Zawyżona opłata nie jest pobierana od dnia 15 kwietnia 2006 r. – por. § 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu z dnia 28 marca 2006 r., Dz.U. z 2006 r., nr 59, poz. 421. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „Kwestie zwrotu kwoty nadpłaconej z tytułu opłaty za kartę pojazdu powinny być rozstrzygane przy zastosowaniu przepisów dotychczasowych” – wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., I OSK 2192/12, LEX, nr 1366469.

⁴³ Por. także K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Zwrot podatku konsumpcyjnego pobranego niezgodnie z prawem wspólnotowym*, PiP 2010, nr 2, s. 83 i nn.

⁴⁴ Wyrok TSUE z dnia 20 października 2011, C-94/10, LEX, nr 969326.

⁴⁵ Wymogi takie winny wynikać z przepisów prawa – por. np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., P 45/09, OTK-A 2010/9/125; uchwała (7) Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2009 r., I FPS 4/09, ONSAiWSA 2009/6/102.

żony (gdyż koszt opłaty przerzucił na nabywcę swojego towaru lub usługi⁴⁶). Ograniczenie takie musi być jednak wyraźnie zawarte w przepisach krajowych, a jeśli jest w nich zawarte, musi odpowiadać wymogom określonym w orzecznictwie TSUE. Odnośnie do opłaty za kartę pojazdu, polski ustawodawca nie wprowadził stosownego ograniczenia prawa odzyskania zapłaconej opłaty⁴⁷. Jak wskazuje się w przytoczonym wyżej orzecznictwie TSUE, prawem do odzyskania zapłaconego (sprzecznego z prawem UE) podatku musi dysponować podmiot, który ostatecznie poniósł jego ciężar. Uprawnienie to może być realizowane w drodze roszczenia skierowanego do sprzedawcy, który ma (z kolei) prawo żądania zwrotu zapłaconego podatku od krajowego organu administracyjnego⁴⁸ lub w drodze bezpośredniego roszczenia ostatecznego nabywcy wobec krajowego organu skarbowego⁴⁹. Powyższe ustalenia nie stoją jednak w sprzeczności z trafną konstatacją Sądu Najwyższego, który w uchwale z dnia 6 czerwca 2012 r., III CZP 24/12, opowiedział się przeciwko dopuszczalności zbycia roszczenia o zwrot opłaty za kartę pojazdów:

Dopuszczalność sądowego dochodzenia roszczeń o zwrot opłaty za wydanie karty pojazdu samochodowego nienależnie pobranej na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2003 r. nie zmienia jednak charakteru samej opłaty, mającej w założeniu pokryć koszty jej wydania i będącej świadczeniem na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, od której uiszczenia zależało pozytywne rozpatrzenie wniosku o rejestrację pojazdu i wydanie karty pojazdu. Opłata była więc należnością o charakterze wprawdzie niepodatkowym, ale również w razie jej pobrania przed dniem 1 stycznia 2010 r. stanowiła z istoty swojej świadczenie publicznoprawne. Wynikała z przepisu ustawowego, była świadczona na rzecz podmiotu publicznego, a zakwestionowanie dotyczyło tylko jej wysokości określonej na podstawie aktu wykonawczego do Prawa o ruchu drogowym, jakim było rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2003 r. Charakter prawny opłaty jako z natury swojej należności publicznoprawnej, niemającej źródła w żadnym zdarzeniu cywilnoprawnym, sprawia, że wprawdzie dochodzenie zwrotu podlega przepisom prawa cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu, które staje się źródłem zobowiązania, ale może dotyczyć tylko bezpośrednio podmiotu bezpodstawnie świadczącego opłatę, ze względu na dokonywaną rejestrację pojazdu i związaną z tym potrzebę wydania karty tego pojazdu, jest zwrotem tej opłaty, a nie wierzytelnością mogącą stać się przedmiotem obrotu na podstawie przepisów kodeksu cywilnego [...] ⁵⁰.

⁴⁶ TSUE stawia jednak niezwykle surowe wymogi w zakresie wykazania przerzucenia ciężaru podatku/opłaty na inne podmioty – por. wyrok TSUE z dnia 9 grudnia 2003 r., C-129/00, ECR 2003/12/I-14637.

⁴⁷ Por. także z perspektywy prawa krajowego postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., P 45/09, OTK-A 2010/9/125.

⁴⁸ Por. trafny wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2004 roku, V CK 293/03, OSNC 2005/3/51: „Cena w zakresie obejmującym bezpodstawnie ustalony podatek od towarów i usług (VAT) jest świadczeniem nienależnym”.

⁴⁹ Por. na ten temat rozważania zawarte w wyroku TSUE z dnia 20 października 2011 r., C-94/10 Danfoss A/S przeciwko Skatteministeriet, pkt 22 i nn.

⁵⁰ W uchwale z dnia 26 listopada 2003 r., III CZP 84/03, OSNC 2005/1/5, Sąd Najwyższy wskazał: „Nadpłata, o której mowa w art. 74 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U., nr 137, poz. 926 ze zm.), nie może być przedmiotem cesji”.

Pogląd ten nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia uprawnień osoby, która uiściła nienależną opłatę za kartę pojazdu i pozostaje uprawniona do żądania jej zwrotu.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do konkluzji, że polskie sądy, w tym Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny, zapewniają osobom ubiegającym się o zwrot niezgodnie z prawem unijnym pobranych opłat za kartę pojazdu bardzo wysoki standard ochrony. Wprawdzie ustawodawca nie stworzył regulacji przewidującej zwrot nienależnie pobranych opłat z urzędu, ale wypracowana w orzecznictwie możliwość wyboru drogi do dochodzenia należności – przed organem administracji i sądem administracyjnym, kontrolującym działania administracji z jednej strony a sądem powszechnym z drugiej strony, pozwala jednostce skutecznie dochodzić swoich praw. Regulacje krajowe spełniają zatem unijne standardy ekwiwalentności i skuteczności. Określony w orzecznictwie Sądu Najwyższego – 10-letni termin przedawnienia roszczenia stanowi kolejne ułatwienie dla obywatela, który dysponuje wystarczająco długim okresem dla ochrony swoich praw w drodze sporu przed sądem powszechnym. Konieczność zwrotu nienależnie pobranych opłat może mieć zarazem pozytywny wpływ na stosowanie prawa unijnego przez organy samorządowe w przyszłości. Zaangażowanie w liczne spory dotyczące zwrotu opłat i wiążące się z tym w razie przegranej dodatkowe koszty dostarczają praktycznych argumentów przemawiających za niezwykle skrupulatnym przestrzeganiem prawa unijnego przez organy samorządowe w przyszłości i unikaniem pobierania opłat różnego rodzaju niezgodnych z prawem unijnym.

Bibliografia

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Baranowska G., Bodnar A., Gliszczyńska-Grabias A. (red.), *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, Warszawa 2015.
- Bosek L., *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007.
- Defecińska-Tomczak K., Kubiak A., *Glosa do uchwały I OPS 3/07*, PiP 2008, nr 6.
- Feliga P., *Zwrot nienależnie pobranej opłaty za kartę pojazdu*, MP 2009, nr 15, Legalis.
- Grochowski M., *Roszczenie o zwrot bezpodstawnie pobranych należności publicznoprawnych – termin przedawnienia*, MP 2013, nr 15, Legalis.

- Hatje A., [w:] J. Schwarze (red.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2012.
- Karpenstein U., *Praxis des EU-Rechts*, München 2013.
- Kastelik-Skaza A., *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z., *Glosa do uchwały I OPS 3/07*, OSP 2008, nr 5, poz. 51.
- Kotowski W., *Glosa do uchwały I OPS 3/07*, „Paragraf na Drodze” 2008, nr 7.
- Kubalski G.P., *Oplaty za wydanie karty pojazdu – niezakończona historia*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012.
- Lasiński-Sulecki K., Morawski W., *Zwrot podatku konsumpcyjnego pobranego niezgodnie z prawem wspólnotowym*, PiP 2010, nr 2.
- Leszczyńska A., Leciak M., *Dwugłos w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jako podstawy zwrotu części opłaty za kartę pojazdu. Uwagi w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r.*, „Paragraf na Drodze” 2008, nr 3.
- Łętowska E., *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000.
- Middeke A., [w:] H.-W. Rengeling, A. Middeke, M. Gellermann (red.), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München 2014.
- Oppermann T., Classen C.D., Nettesheim M., *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 2014.
- Postulski W., [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2005.
- Półtorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.
- Półtorak N., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie wspólnot europejskich*, Kraków 2002.
- Półtorak N., *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005.
- Półtorak N., *Roszczenia o zwrot opłat pobranych przez państwo niezgodnie z prawem wspólnotowym*, EPS 2006.
- Radwański Z., *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, MP 2004, nr 21.
- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa.
- Schima B., *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH*, Wien 2015.
- Schwarze J. (red.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2012.
- Skoczylas J., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005.
- Szpunar M., *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego*, Warszawa 2008.

Thiele A., *Europäisches Prozessrecht*, München 2014.

Wróbel A. [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2005.

Orzecznictwo

Postanowienie NSA z dnia 11 września 2007 r., sygn. akt I OSK 52/07, niepubl.
Postanowienie SN z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, Prok. i Pr. – wkł. 2004/2/30.

Postanowienie TK z dnia 29 listopada 2010 r., P 45/09, OTK-A 2010/9/125.

Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r., C-134/07 w sprawie P.K. przeciwko Gminie Miasta Jaworzna.

Postanowienie WSA w Opolu z dnia 28 listopada 2005 r., II SA/Op 380/05, ZNSA 2006/2/116.

Uchwała (7) NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008/2/21.

Uchwała (7) NSA z dnia 13 lipca 2009 r., I FPS 4/09, ONSAiWSA 2009/6/102.

Uchwała (7) Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05, OSNP 2007/3-4/50.

Uchwała NSA z dnia 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11, ONSAiWSA 2011/5/93.

Uchwała SN z dnia 16 maja 2007 roku, III CZP 35/07, OSNC 2008/7-8/72.

Uchwała SN z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10, OSNC 2011/1/2.

Uchwała SN z dnia 21 marca 1996 r., III AZP 39/95, OSNP 1996/19/280.

Uchwała SN z dnia 22 grudnia 1997 r., III CZP 57/97, OSNC 1998/5/74.

Uchwała SN z dnia 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11, OSNC 2012/6/69.

Uchwała SN z dnia 26 listopada 2003 r., III CZP 84/03, OSNC 2005/1/5.

Uchwała SN z dnia 6 czerwca 2012 r., III CZP 24/12, OSNC 2013/1/5.

Uchwała SN z dnia 7 lutego 2014 r., III CZP 113/13, OSNC 2014/11/114.

Uchwała z dnia 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/07, OSNC 2008/12/138.

Wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r., I OSK 2853/16, LEX, nr 2338725.

Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., I OSK 2192/12, LEX, nr 1366469.

Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., I OSK 1961/10, LEX, nr 1082685.

Wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, z dnia 28 lutego 2017 r., I C 1575/16, LEX, nr 2266185.

Wyrok Sądu Rejonowego w Kłodzku z dnia 27 października 2016 r., I C 2057/16, LEX, nr 2171465.

Wyrok Sądu Rejonowego w Szczytnie z dnia 10 stycznia 2017 r., I C 1154/16, LEX, nr 2337173.

Wyrok SN z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 113/03, LEX, nr 182070.

Wyrok SN z dnia 27 lutego 2004 roku, V CK 293/03, OSNC 2005/3/51.

Wyrok TK z dnia 17 stycznia 2006 r., w sprawie o sygn. U 6/04, Dz.U. z 2006 r., nr 15, poz. 119.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 1990, C-47/88 Komisja p. Danii.

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-446/04 *Test Claimants in the FII Group Litigation*, Zb.Orz. s. I-11753.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawach połączonych od C-192/95 do C-218/95 *Comateb i in.*, Rec. s. I-165.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 2003 r., C-383/01, *De Danske Bilimportører przeciwko Skatteministeriet, Told-og Skattestyrelsen*.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 2004 r. C-30/02, *Recheio – Cash & Carry SA p Fazenda Pública/Registo Nacional de Pessoas Colectivas*.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2012 r., C-591/10 *Littlewoods Retail Ltd i in.*
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 grudnia 1997 r., C-188/95, *Fantask A/S i in. p. Industriministeriet (Erhvervsministeriet)*.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-147/01 *Weber's Wine World i in.*, Rec. s. I-11365.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 października 2011, C-94/10, *Danfoss A/S przeciwko Skatteministeriet*, LEX, nr 969326.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 marca 2001 r. w sprawach połączonych C-397/98 i C-410/98 *Metallgesellschaft i in.*, Rec. s. I-1727.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 2003 r., C-129/00, *ECR 2003/12/I-14637*.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 listopada 1983 r. sygn. 199/82 *Amministrazione Delle Finanze Dello Stato przeciwko S.P.A. San Giorgio*, Rec. s. 3595.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 grudnia 2011, II SA/Ke 738/11, LEX, nr 1134788.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 lipca 2009, III SA/Lu 228/09, LEX, nr 556554.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2012 r., III SA/Łd 184/12, LEX, nr 1246172.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 maja 2017 r., III SA/Łd 194/17, LEX, nr 2302027.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 czerwca 2017 r., II SA/Ol 448/17, LEX, nr 2313587.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2010 r., II SA/Po 865/09, LEX, nr 618719.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Sz 296/17, LEX, nr 2302037.

Akty prawne

Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 1991 r. (Dz.U. UE, nr L 176, s. 7).

- Rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 59, poz. 421).
- Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. UE L z dnia 17 lutego 2004 r., s. 1).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 marca 2002 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu z dnia 4 marca 2002 r. (Dz.U., nr 18, poz. 177).
- Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. z 2003 r., nr 137, poz. 1310).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004.90.864/2).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.).
- Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.).

Wykaz skrótów

EPS – „Europejski Przegląd Sądowy”

k.c. – kodeks cywilny

SN – Sąd Najwyższy

MP – „Monitor Prawniczy”

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna

OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A

PiP – „Państwo i Prawo”

Prok. i Pr. – „Prokuratura i Prawo”

TfUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

ZNSA – „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

Judicial protection under national law of natural persons' entitlements provided in the European law – an analysis based on the example of the issue of reimbursement of fees for the vehicle logbook

Summary

This paper is concerned with the effectiveness of judicial protection of the rights of individuals and presents an analysis based on the example of the reimbursement of unduly collected fees for the vehicle logbook. The reflection begins with the order of the Court of Justice of 10 December 2007, C-134/07. The effectiveness of enforcement of the right to reimbursement of unduly – in the light of the European law – collected fee has been assessed on the basis of the most significant rulings in the matter, i.e. resolutions of the Supreme Court of 16 May 2007, III CZP 35/07, of 27 April 2010, III CZP 37/10, of 20 April 2012, III CZP 24/12 and resolution (7) of the Supreme Administrative Court of 4 February 2008, I OPS 3/07. The analysis shows that the practice of Polish courts warrants an effective enforcement of reimbursement of the fee that was collected contrary to EU law, while the courts are extremely favourable to the enforcement of such rights, giving individuals a possibility to choose the way of pursuing the reimbursement: either before a common court or before an administrative authority and administrative court.

Keywords: European law, reimbursement of unduly collected fee, judiciary.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2017.02.14>

Magdalena TARASZKIEWICZ

Katedra Prawa i Administracji; Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych; Państwowa
Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży
mtaraszkiewicz@pwsip.edu.pl

Cezary Paweł WALDZIŃSKI

Katedra Prawa i Administracji; Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych; Państwowa
Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży
cwaldzinski@pwsip.edu.pl

Zasada szybkości i efektywności postępowania cywilnego a nadużycie praw procesowych w zaskarżaniu orzeczeń

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu został omówiony zakaz nadużycia praw procesowych w postępowaniu cywilnym, który jest – obok zasady efektywności i równouprawnienia stron – istotnym elementem rzetelnego procesu. Omówione zostały także system środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym oraz wpływ celowego wadliwego zaskarżenia orzeczeń sądowych na szybkość i efektywność postępowania sądowego. W podsumowaniu przedstawiono postulaty *de lege ferenda*, pozwalające w znaczący sposób skrócić czas tzw. postępowania międzyinstancyjnego, w przypadku przyjęcia przez stronę składającą środek odwoławczy taktyki procesowej mającej na celu maksymalne odraczenie daty uprawomocnienia się orzeczenia.

Słowa kluczowe: zakaz nadużycia praw procesowych, zasada szybkości postępowania, prawo do sądu, środki zaskarżenia, postępowanie cywilne.

Wstęp

Postępowanie cywilne, jak każda forma zorganizowanej aktywności ludzkiej, opiera się na zespole zasad, które mają zapewnić skuteczne osiągnięcie jego celów. Celem cywilnego postępowania sądowego jest merytoryczne roz-

strzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór pomiędzy stronami. Prawomocne merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy jest poprzedzone szeregiem czynności, które składają się na proces stosowania prawa. W klasycznym modelu sądowego stosowania prawa wyróżnia się: ustalenie stanu faktycznego, ustalenie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, dokonanie subsumpcji oraz wydanie orzeczenia (decyzji finalnej) i jego uzasadnienie¹.

Rola zatem każdego sądu polega na ustaleniu stanu faktycznego, a następnie dokonaniu prawnej kwalifikacji tego stanu faktycznego. Ponieważ każde orzeczenie musi być wydane po ustaleniu stanu faktycznego, reguły (normy, zasady) decydujące o sposobie dokonywania tych ustaleń mają niezwykle istotne znaczenie. Koherentne znaczenie, w postępowaniu cywilnym, mają także reguły dotyczące zaskarżania orzeczeń wydawanych przez sąd pierwszej instancji w toku postępowania, jak i po zamknięciu rozprawy. Prawo do zaskarżania orzeczeń (art. 78 Konstytucji RP²), prawo do drugiej instancji (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP) oraz prawo do rzetelnej procedury (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP) to istotne komponenty prawa do sądu.

1. Prawo do sądu w ujęciu konstytucyjnym

W konstytucji z 1997 r. prawo do sądu zostało *expressis verbis* wyrażone w art. 45 ust. 1, zgodnie z którym „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki, przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Przepis ten, zamieszczony w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym człowieka i obywatela, jest źródłem prawa podmiotowego przysługującego jednostce. Miejsce art. 45 w systematyce ustawy zasadniczej wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych³.

Konstytucyjna charakterystyka prawa do sądu zawiera zarówno ustrojowe, jak i proceduralne elementy. Wymagania ustrojowe określa art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, wskazując na sąd jako jedyny organ powołany do rozpoznania sprawy (monopol sądownictwa). Ustawodawca określa równocześnie kryteria tego sądu. Sąd ten musi więc spełniać kumulatywnie cztery konstytucyjne

¹ Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, wyd. 3, Poznań 2005, s. 140 i nn.; T. Chauvin, T. Stawecki i P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 5, Warszawa 2009, s. 197 i nn., a także wyroki SN: z 2.10.2002 r., II KKN 311/01, Legalis, i z 18.08.2005 r., WA 18/05, OSNwSK 2005/1, poz. 1551.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5, poz. 143.

ustrojowe kryteria, tj. sądu właściwego, niezależnego, bezstronnego oraz niezawisłego. Z kolei do komponentów proceduralnych konstytucyjnego prawa do sądu zaliczamy zasadę sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej, zasadę jawności postępowania sądowego oraz nakaz rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że prawo do sądu obejmuje w szczególności⁴:

- a) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem;
- b) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- c) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie;
- d) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Wszystkie ww. elementy muszą być powiązane z oczekiwaniami ze strony zainteresowanych obywateli, iż rozstrzygnięcie sądu będzie zgodne z treścią prawa materialnego, a także sprawiedliwe w sensie materialno-prawnym⁵. Gwarancje realizacji prawa do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu cywilnego zawarte są w zasadach procesowych i konkretnych unormowaniach Kodeksu postępowania cywilnego⁶.

Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego (sprawiedliwego ukształtowania procedury), będące komponentem prawa do sądu, gwarantuje stronom postępowania możliwość korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz rzetelne i merytoryczne rozpatrzenie sprawy. Minimalne wymogi w zakresie rzetelnej procedury wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestników postępowania, z drugiej zaś – zakaz arbitralnego działania sądu. Zasada sprawiedliwości proceduralnej ma charakter uniwersalny, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania, jednakże rzetelność każdej procedury powinna być powiązana z jej funkcją i charakterem prawnym⁷.

Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie jest ściśle zdefiniowane. Ma jednak określony rdzeń znaczeniowy, sprowadzający się do możliwości bycia wysłuchanym, ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, i zapewnienia uczestnikom postępowania przewidywalności jego przebiegu⁸. Efektywność

⁴ Wyroki TK z 13.10.2015 r., SK 63/12 OTK-A 2015/9, poz. 146, i z 22.09.2015 r., SK 21/14 OTK-A 2015/8, poz. 122.

⁵ Wyrok TK z 17.10.2000 r., SK 5/99, OTK 2000/7, poz. 254.

⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego – t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm. – dalej k.p.c.

⁷ Wyrok TK z 25.07.2013 r., SK 17/12, Legalis.

⁸ Wyroki TK z 31.03.2005 r., SK 26/02, Legalis; z 16.01.2006 r., SK 30/05, Legalis; z 20.05.2008 r., P 18/07, OTK-A 2008/4, poz. 61 oraz z 7.12.2010 r., P 11/09, OTK-A 2010/10, poz. 128.

postępowania stanowi także konieczny (niezbędny) warunek rzetelnego procesu. Zapewnienie efektywności postępowania wymaga pogodzenia podstawowego celu procesu, jakim jest wydanie sprawiedliwego orzeczenia, z postulatem rozpatrzenia sprawy jak najszybciej, a na pewno bez nieuzasadnionej zwłoki. Skuteczność ochrony sądowej w znacznym stopniu zależy od tego, jak szybko zostanie udzielona. Nakaz rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jest bowiem jednym z proceduralnych komponentów konstytucyjnego prawa do sądu⁹. Mechanizmy realizujące ww. zasadę powinny być skuteczne, nie zaś pozorne czy wręcz fikcyjne. Niemożność rozpoznania sprawy przez sąd w rozsądnym terminie prowadzi do osłabienia efektywności sądów oraz podważa zaufanie do państwa i jego organów stojących na straży przestrzegania prawa. Szybkie uzyskanie rozstrzygnięcia sądowego leży w bezpośrednim interesie nie tylko stron postępowania, ale także w interesie publicznym¹⁰.

Zapewnienie efektywnego – możliwie najszybszego, a jednocześnie respektującego gwarancje procesowe – postępowania należy do sądu, który, realizując ten cel, powinien – umiejętnie stosując przepisy postępowania – zapewnić mu właściwy przebieg. Do sądu należy także czuwanie nad przestrzeganiem zasady równouprawnienia stron, zgodnie z którą przepisy prawa procesowego – normujące prawa i obowiązki stron w sposób jednakowy, zapewniający sprawiedliwość i równe warunki prowadzenia sporu – mają gwarantować obu stronom rzeczywistość i jednakową możliwość uzyskania ochrony prawnej. Na sądzie ciąży obowiązek urzeczywistnienia tej zasady, między innymi przez takie stosowanie przepisów, które zapobiegnie sytuacji, w której strona zostałaby pozbawiona prawa do rzetelnego procesu w wyniku celowych działań przeciwnika procesowego¹¹.

2. Zakaz nadużycia praw procesowych w postępowaniu cywilnym

Zakaz nadużycia praw procesowych jest aktualnie uznawany za obowiązującą zasadę prawa procesowego. W nauce prawa przedmiotową zasadę wyprowadza się z zasady rzetelnego procesu, obowiązku uczciwego (zgodnego z dobrymi obyczajami) działania uczestników postępowania, oraz celu (istoty) procesu, którym jest rzeczywista ochrona praw podmiotowych wynikających

⁹ Uchwała SN z 11.12.2013 r., III CZP 78/13, OSNIC 2014/9, poz. 87.

¹⁰ Zob. wyrok TK z dnia 7.12.2010 r., zob. przypis 8 i wyrok TK z dnia 18.10.2011 r., SK 39/09, OTK-A 2011/8, poz. 84, a także P. Snopek, *Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*, [w:] J. Krzywkowska, R. Sztymiler (red.), *Problemy z sądową ochroną praw człowieka*, t. 1, Olsztyn 2012, s. 381–393; Ł. Kurnicki, *Strukturalne przyczyny przewlekłości postępowań sądowych na przykładzie spraw cywilnych*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2016, nr 1 s. 13–23; oraz K. Gonera, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 11/12 s. 3–38.

¹¹ Uchwała SN z 11.12.2013 r., zob. przypis 9.

z prawa materialnego. Zasada ta może znaleźć zastosowanie w sytuacji, w której określone uprawnienie mieści się w dyspozycji normy procesowej, lecz skorzystanie z niego służy innemu celowi niż uzyskanie ochrony praw podmiotowych, a skutek wykonania tego uprawnienia byłby sprzeczny z przeznaczeniem procesowym przepisu i z ekonomią procesową. Zakaz nadużywania praw procesowych umożliwia więc przeciwdziałanie wykorzystywaniu prawa w sposób sprzeczny z funkcją przepisów oraz może mieć znaczenie dla wykładni i stosowania przepisów postępowania przez sąd¹².

Zakaz nadużycia praw procesowych znalazł swój normatywny wyraz w treści art. 3 k.p.c., wedle którego strony i uczestnicy postępowania obowiązani są dokonywać czynności procesowych zgodnie z dobrymi obyczajami, dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek oraz przedstawiać dowody. Z zawartej w tym przepisie klauzuli dobrych obyczajów wynika nałożenie na strony procesu powinności rzetelnego wykorzystywania swoich uprawnień, a zatem nienadużywania ich. Podejmowanie przez stronę czynności procesowych niezgodnie z ich celem i funkcją stanowi działanie sprzeczne z dobrymi obyczajami¹³.

Obowiązek dokonywania czynności procesowych zgodnie z dobrymi obyczajami, określany jako „ciężar procesowy”, nie został co prawda powiązany z żadną ogólną sankcją, jednak jeżeli strona się z niego nie wywiąże, powinna liczyć się z niekorzystnym skutkiem procesowym, albowiem sąd pierwszej instancji może taką sytuację uwzględnić przy podejmowaniu określonych decyzji procesowych, sąd drugiej instancji zaś przy ocenie zasadności podnoszonych przez stronę zarzutów w środку odwoławczym¹⁴. Ten aspekt oceny czynności stron był brany pod uwagę w orzecznictwie sądowym. W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych wielokrotnie wskazano, że środki procesowe mające na celu zagwarantowanie stronom ich uprawnień powinny być wykorzystywane w sposób właściwy, służący rzeczywiście realizacji tych uprawnień, a nierzetelne postępowanie strony może uzasadniać odpowiednią reakcję sądu. Nadużycie przysługujących stronie uprawnień procesowych może przybrać różne formy, w tym między innymi tzw. obstrukcję procesową. Pod wskazanym pojęciem mieści się zarówno składanie nieuzasadnionych wniosków formalnych (wnioski o wyłączenie sędziego, ustanowienie pełnomocnika), wniosków dowodowych na okoliczności niemające istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie, jak również wielokrotne składanie wniosków o odroczenie rozprawy. Dalszą zaś konsekwencją nadużywania przez daną stronę przysługujących jej uprawnień może być wnoszenie ewidentnie bezzasadnych, pozbawionych jakichkolwiek racjonalnych podstaw prawnych środków odwo-

¹² Postanowienie SN z 21.07.2015 r., UZ 3/15, Legalis, oraz uchwała SN z 11.12.2013 r., zob. przypis 9.

¹³ Postanowienie SN z 16.06.2016 r., V CSK 649/15, Legalis.

¹⁴ Ibidem.

ławczych. Nielojalne zachowanie strony procesu (uczestnika w postępowaniu nieprocesowym) może się również przejawiać w składaniu niekompletnych pism procesowych, w tym środków zaskarżenia, co wymaga podjęcia ze strony sądu odpowiednich kroków, celem umożliwienia stronie wnoszącej uzupełnienia braków formalnych oraz fiskalnych. Celowe wadliwe zaskarżanie orzeczeń sądowych w istotny sposób wpływa na wydłużenie toku postępowania. Ponadto, o nadużyciu praw procesowych świadczą także działania polegające na niepodpisywaniu pism procesowych, powodujące konieczność każdorazowego wzywania do ich podpisania¹⁵.

Przejawy rażącego nadużycia przysługujących uprawnień procesowych były niejednokrotnie przytaczane w orzecznictwie sądowym. W uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2016 r. wyrażono zapatrywanie, że wielokrotne składanie przez stronę wniosków o wyłączenie sędziego, opartych na tych samych ogólnikowych zarzutach, niedających się zweryfikować i w sposób oczywisty godzących w powagę sądu, jest nadużyciem praw procesowych¹⁶. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2013 r. wskazano, że jedną z najczęstszych przyczyn przedłużania postępowania, uniemożliwiających rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jest odraczanie rozpraw na podstawie art. 214 § 1 k.p.c. z powodu nieobecności strony wywołanej długotrwałą chorobą. Powołanie się na taką przyczynę odroczenia rozprawy jest uprawnieniem procesowym strony, co jednak – zdaniem Sądu Najwyższego – nie wyłącza możliwości dokonania przez sąd kontroli pod kątem potencjalnego nadużycia tego uprawnienia, dokonanej w kontekście całościowej postawy strony w postępowaniu. W uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że w każdym przypadku istotne znaczenie ma to, czy korzystanie z tej przyczyny odroczenia następuje dla realizacji celu, jakiemu przepis ten służy, czyli prawa do wysłuchania, oraz czy nieodroczenie rozprawy w takiej sytuacji procesowej spowoduje naruszenie tego prawa. Prawo do bycia wysłuchanym to przede wszystkim prawo do przedstawienia swoich racji, możliwość powołania argumentów i dowodów oraz wypowiedzenia się co do argumentów i dowodów drugiej strony, a także ustosunkowanie się do decyzji procesowych sądu¹⁷. Jeżeli zatem choroba strony stanęła na przeszkodzie jedynie jej obecności na rozprawie, a nie ograniczyła jej aktywności w wyżej wskazanych sferach (czynnościach procesowych), to – w ocenie Sądu Najwyższego – można zasadnie twierdzić, że jej

¹⁵ Zob. wyrok SA w Szczecinie z 30.11.2016 r., I ACa 562/16, Legalis; wyrok SA w Lublinie z 6.02.2002 r., II AKa 222/01, Legalis; a także postanowienie SN z 11.02.2009 r., V CZ 4/09, Legalis.

¹⁶ Postanowienie SN z 16.06.2016 r., zob. przypis 13.

¹⁷ Korzenie prawa do wysłuchania odnaleźć można w rzymskiej zasadzie *audiatur et altera pars*, znaczącej dosłownie „niechaj będzie wysłuchana i druga strona”. Szerzej nt. prawa do bycia wysłuchanym zob. wyroki TK: z 28.02.2006 r., P 13/05, OTK-A 2006/2, poz. 20; z 12.03.2002 r., P 9/01, OTK-A 2002/2, poz. 14 oraz z 26.02.2008 r., SK 89/06, OTK-A 2008/1, poz. 7.

prawo do wysłuchania zostało zrealizowane. Tym samym, gdy z okoliczności sprawy jednoznacznie wynika, że strona zajęła stanowisko co do wszystkich kwestii materialnoprawnych i procesowych, zgłosiła wszystkie dowody na poparcie swych twierdzeń, ustosunkowała się do twierdzeń drugiej strony i do przeprowadzonych dowodów, żądanie odroczenia rozprawy z powodu okoliczności usprawiedliwiającej jej niestawiennictwo może zostać uznane za nadużycie jej uprawnień procesowych¹⁸. Z kolei w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2016 r. wskazano, że nadużyciem praw procesowych jest złożenie przez stronę procesu oświadczenia o zaprzeczeniu wszystkim wskazanym przez stronę przeciwną okolicznościom wyraźnie nieprzyznanym. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, generalne zaprzeczenie wszystkim okolicznościom stanowi nadużycie prawa procesowego w rozumieniu art. 3 k.p.c. Przepis ten normuje zakaz kłamstwa procesowego i nakaz kompletności wyjaśnień składanych przez stronę. Obowiązek mówienia prawdy jest w sferze prawa procesowego przejawem ogólnej reguły *fraus omnia corrumpit*. Jest wyrazem podkreślenia przez ustawodawcę postulatu lojalności i zakazu nadużywania praw procesowych¹⁹. Przepisy art. 3 k.p.c. i art. 212 k.p.c. pozwalają na żądanie przedstawienia przez stronę stanu faktycznego w pełnym zakresie, a nie tylko okoliczności dla tej strony korzystnych²⁰.

Uznanie przez sąd, że wykonanie przez stronę uprawnienia procesowego stanowi nadużycie praw procesowych, może nastąpić tylko na podstawie wnikliwej oceny okoliczności sprawy, w pełni uzasadniającej stwierdzenie, że działanie strony jest podyktowane nierzetelnym – odmiennym od przewidzianego i akceptowanego przez ustawę – celem, a w szczególności zamiarem utrudnienia lub przedłużenia postępowania²¹. Jak trafnie wskazał przy tym Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 września 2002 r., zgodnie z istotą klauzuli dobrych obyczajów, ustalenia tego, czy dane zachowanie jest zgodne z dobrymi obyczajami, dokonuje się dopiero w konkretnej sprawie, po uwzględnieniu wszystkich okoliczności stanowiących stan faktyczny. Posłużenie się przez prawodawcę klauzulą generalną (zwrotem niedookreślonym) zawsze prowadzi do powierzenia ostatecznej oceny sądowi orzekającemu, przy czym – co bezdyskusyjne – ocena ta powinna być dokonana przy zastosowaniu właściwych kryteriów. Jednocześnie, ocena ta pozostanie zawsze zindywidualizowana, odniesiona do konkretnych okoliczności, one bowiem będą stanowić podstawę decyzji sądu. Zwrot „dobrych obyczajów”, podobnie jak pojęcie „zasad współżycia społecznego” czy „ustalonych zwyczajów”, napełnia się treścią dopiero w konkretnych sytuacjach²².

¹⁸ Uchwała SN z 11.12.2013 r., III CZP 78/13, OSNIC 2014/9, poz. 87.

¹⁹ Wyrok SA w Warszawie z 24.06.2014 r., sygn. akt VI ACa 1582/13, Legalis.

²⁰ Wyrok SN z 21.01.2005 r., I CK 316/04, Legalis.

²¹ Postanowienie SN z 21.07.2015 r., zob. przypis 11.

²² Wyrok SN z 26.09.2002 r., III CKN 213/01, OSNIC 2005/3, poz. 169.

3. System środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym

W celu zwalczania wadliwego orzeczenia sądowego – przez zapobieżenie jego uprawomocnieniu się, a w dalszej konsekwencji uzyskanie rozstrzygnięcia niewadliwego, sprawiedliwego – strona ma uprawnienie przysługujące także innym jeszcze podmiotom postępowania, a niekiedy także osobom trzecim, domagania się, w sposób prawem przewidziany, zmiany lub uchylecia wydanego orzeczenia. Dopuszczalność (możliwość) takiego żądania składa się na pojęcie zaskarżalności orzeczenia. Środek, za pomocą którego urzeczywistnia się tę możliwość, czyli określoną przepisami kodeksu czynność zaskarżenia, nazywamy środkiem zaskarżenia²³. Konstytucyjny standard instancyjności i zaskarżalności orzeczeń zawarty jest w art. 176 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji RP. Pierwszy z wymienionych przepisów gwarantuje, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne, drugi, że każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Instancyjność postępowania i zaskarżalność orzeczeń nie są jednak pojęciami tożsamymi, albowiem zaskarżalność orzeczenia nie musi wiązać się z rozpoznawaniem sprawy przez sąd wyższego stopnia²⁴.

Według kodeksowego określenia środków zaskarżenia, ich charakterystyczną cechą jest suspensywność, a zatem zdolność do wstrzymania uprawomocnienia się orzeczenia, przy czym jedyny ustawowy podział – oparty na jednolitych i konsekwentnych kryteriach – oddziela środki odwoławcze od pozostałych środków zaskarżenia (art. 263 § 1 k.p.c.). Do tych pierwszych zalicza się apelację i zażalenie. Cechą charakterystyczną środków odwoławczych jest ich dewolutywność. Wniesienie tego środka powoduje przeniesienie sprawy do sądu wyższej instancji²⁵.

Rozgraniczenie dopuszczalności apelacji i zażalenia opiera się na kryterium przedmiotu rozstrzygnięcia zawartego w orzeczeniu sądu²⁶. Apelacja przysługuje od merytorycznych rozstrzygnięć, a zatem od wyroku w procesie²⁷ i od postanowień orzekających co do istotny sprawy w postępowaniu nieprocesowym, a także od postanowień o uznaniu orzeczenia sądu zagranicznego. Apelacja przysługuje bez względu na rodzaj sprawy czy wartość przedmiotu sporu. Na-

²³ B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, wyd. 3, Warszawa 2009, s. 232.

²⁴ Zob. A. Jakubecki, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a kodeks postępowania cywilnego, Serock, 24–27 września 2009 r., s. 43; oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2.06.2010 r., SK 38/09, Legalis.

²⁵ B. Bładowski, op. cit., s. 232.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Apelacja przysługuje od każdego wyroku (wstępnego, częściowego) sądu pierwszej instancji, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Taki wyjątek wprowadza art. 344 § 1 k.p.c., przewidujący możliwość zaskarżenia wyroku zaocznego przez pozwanego jedynie sprzeciwem (strona powodowa może zaskarżyć wyrok zaoczny apelacją).

tomiast zażalenie przysługuje na postanowienia sądu pierwszej instancji lub zarządzenia przewodniczego wskazane w ustawie (art. 394 § 1 k.p.c., art. 518 k.p.c. i 741 k.p.c.) oraz na niektóre postanowienia sądu drugiej instancji (art. 394¹ k.p.c. i 394² k.p.c.).

Obok zwyczajnych środków odwoławczych, osobną i niejednorodną pod względem prawnym grupę stanowią „inne środki zaskarżenia”, określane jako tzw. szczególne środki zaskarżenia²⁸. Środki te nie mają cechy dewolutywności; postępowanie wywołane ich wniesieniem toczy się dalej przed tym samym sądem albo przed sądem pierwszej instancji sprawującym kontrolę procesową nad organem innym niż sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie albo dokonał lub zaniechał określonej czynności. Stanowią je m.in. sprzeciw od wyroku zaocznego (art. 344 § 1 k.p.c.), zarzuty od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym (art. 491 § 1 k.p.c.), sprzeciw od nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym (art. 502 § 1 k.p.c.), sprzeciw od nakazu zapłaty w europejskim postępowaniu nakazowym (art. 505¹⁹ k.p.c.), skarga na orzeczenie referendarza sądowego (art. 398²² § 1 k.p.c.), czy też skarga na czynność komornika (art. 767 k.p.c.).

System środków prawnych zamykają środki o charakterze nadzwyczajnym, przysługujące od orzeczeń prawnomocnych, do których należy zaliczyć skargę kasacyjną (art. 398¹ k.p.c.), skargę o wznowienie postępowania (art. 399 k.p.c.) oraz skargę o uchylenie wyroku sądu polubownego (art. 1205 k.p.c.). Tylko skarga kasacyjna jest typowym nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Skarga o wznowienie postępowania oraz skarga o uchylenie wyroku sądu polubownego łączą w sobie cechy nadzwyczajnego środka zaskarżenia i samodzielnego powództwa²⁹.

Zgodnie z zasadą formalizmu procesowego, wszystkie czynności w postępowaniu mają być dokonywane w oznaczonym czasie, miejscu i formie. Jeśli chodzi o czynności związane z zaskarżaniem orzeczeń sądowych, zarówno dopuszczalność środków zaskarżenia, jak również ich wymagania formalne zostały określone w ustawie i wymagają ścisłego stosowania. Dla skuteczności czynności procesowej konieczne jest spełnienie warunków określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Każda niezgodność czynności procesowej z jej wzorcem ustawowym powoduje, że czynność jest wadliwa, a od rodzaju wady zależy, czy jest to wada usuwalna, czy też definitywnie pozbawiająca ją zdolności do wywołania skutków procesowych (tzw. wada nieusuwalna). Wystąpienie wad usuwalnych środka zaskarżenia³⁰ powoduje wdrożenie tzw. postępowania naprawczego, celem którego jest ich usunięcie (braków formalnych i fiskal-

²⁸ Zob. H. Pietrzykowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, wyd. 6, Warszawa 2012, s. 563.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Np. brak podpisu strony, brak załączników, brak oznaczenia wartości przedmiotu zaskarżenia, brak pełnomocnictwa, brak opłaty sądowej od zażalenia, apelacji itp.

nych). Wystąpienie zaś wad nieusuwalnych³¹ powoduje odrzucenie środka zaskarżenia bez wdrażania procedury naprawczej³².

W zakresie możliwości zaskarżania orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym obowiązują pewne zasady, wspólne dla wszystkich środków zaskarżenia, oraz przepisy szczególne dla poszczególnych środków. Na podstawie ogólnych zasad należy przyjąć, że ze środka zaskarżenia można skorzystać wówczas, gdy:

- a) istnieje orzeczenie sądowe w rozumieniu przepisów prawa procesowego;
- b) środek zaskarżenia jest dopuszczalny z mocy ustawy;
- c) zachowano odpowiednią formę, termin oraz uiszczono opłatę sądową;
- d) środek zaskarżenia został wniesiony przez legitymowany do tego podmiot prawny;
- e) istnieje pokrywdzenie orzeczeniem (*gravamen*)³³.

Zaskarżenie orzeczenia wywołuje istotne skutki procesowe przepisane Kodeksem postępowania cywilnego. Pierwszym zasadniczym skutkiem wspólnym dla środków odwoławczych jest to, że ten sposób zapobiega uprawomocnieniu się orzeczenia. Bez względu na to, czy zachodzą podstawy do zaskarżenia orzeczenia, zaskarżone orzeczenie nie może stać się prawomocne przed ostatecznym rozstrzygnięciem środka odwoławczego czy innego środka zaskarżenia. Drugi zaś wspólny skutek polega na wdrożeniu odpowiedniego postępowania (tzw. postępowania naprawczego zmierzającego do usunięcia braków formalnych i fiskalnych), które już uregulowane jest odmiennie, zależnie od rodzaju wniesionego środka zaskarżenia³⁴.

Środki odwoławcze (apelację, zażalenie) wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, czyli do sądu pierwszej instancji. Takie rozwiązanie tworzy tzw. postępowanie międzyinstancyjne, które obejmuje swoim zakresem czynności podejmowane przez sąd i strony procesu (uczestników – w postępowaniu nieprocesowym) od chwili wniesienia środka odwoławczego, do czasu

³¹ Np. złożenie środka zaskarżenia (apelacji) od nieistniejącego orzeczenia, złożenie środka zaskarżenia przez podmiot nieposiadający legitymacji do jego wniesienia lub złożenie środka zaskarżenia po upływie przepisane terminu.

³² Zob. uchwała SN z 15.05.2013 r., III CZP 91/12, OSNIC 2013/10, poz. 112.

³³ *Gravamen* zachodzi wtedy, gdy zaskarżone orzeczenie jest obiektywnie w sensie prawnym niekorzystne dla skarżącego, gdyż z punktu widzenia jego skutków związanych z prawomocnością materialną skarżący nie uzyskał takiej ochrony prawnej, którą zamierzał osiągnąć przez procesowo odpowiednie zachowanie w postępowaniu poprzedzającym wydanie orzeczenia (np. żądanie oddalenia powództwa), a w razie jego braku zaskarżone orzeczenie (np. wyrok zaoczny, nakaz zapłaty) *per se* wywołuje takie skutki. *Gravamen*, będąc warunkiem istnienia interesu prawnego w zaskarżeniu orzeczenia, jest przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia, chyba że interes publiczny wymaga merytorycznego rozpoznania tego środka (zob. uchwała SN z 15.05.2014 r., III CZP 88/13, OSNIC 2014/11, poz. 108).

³⁴ W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne, zarys wykładu*, wyd. 2 zmienione, Warszawa 2000, s. 301.

jego wpłynięcia do sądu drugiej instancji. Postępowania międzyinstancyjne trwają często kilka tygodni, a nawet znacznie dłużej, jeśli skarżący przyjmie taktykę procesową mającą na celu maksymalne odraczanie daty uprawomocnienia się niekorzystnego dlań orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Istnieje bowiem możliwość:

- a) odbierania zawsze przesyłek sądowych w ostatnim dniu okresu powtórnego awizo;
- b) złożenia środka zaskarżenia zawierającego braki formalne i fiskalne w ostatnim dniu upływającego terminu na dokonanie tej czynności, co będzie skutkowało wdrożeniem procedury uzupełnienia braków formalnych i fiskalnych (postępowania naprawczego);
- c) uzupełniania braków formalnych, do których skarżący był wzywany, w ostatnim dniu upływającego terminu na dokonanie tych czynności;
- d) złożenia – i to dopiero po wezwaniu do uiszczenia opłaty sądowej – wniosku o zwolnienie od opłaty sądowej od środka odwoławczego (bez jednoczesnego złożenia oświadczenia na urzędowym formularzu, obejmującego szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania), co będzie skutkowało wdrożeniem procedury uzupełnienia braków formalnych wniosku o zwolnienie od opłaty sądowej;
- e) złożenia zażalenia na postanowienie o oddaleniu wniosku o zwolnienie od opłaty sądowej od środka odwoławczego (jeśli powyższe postanowienie zostanie wydane w toku postępowania międzyinstancyjnego) z jednoczesnymi brakami formalnymi, co będzie skutkowało wdrożeniem procedury uzupełnienia braków formalnych;
- f) uiszczenia opłaty sądowej od środka odwoławczego, nie po otrzymaniu postanowienia sądu drugiej instancji o oddaleniu zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji o oddaleniu wniosku o zwolnienie od opłaty sądowej, ale dopiero po wezwaniu do jego opłacenia³⁵.

Podsumowanie

Reasumując – przedstawiony wyżej mechanizm, związany z celowym wadliwym zaskarżaniem orzeczeń sądowych, bywa czasem wykorzystywany w toku procesu przez stronę pozwaną mającą świadomość zasadności powództwa. Nie jest to zjawisko rzadkie. W procedurze cywilnej brak jest przy tym in-

³⁵ W wypadku, gdy strona występuje w procesie (postępowaniu nieprocesowym) sama lub w asystencji nieprofesjonalnego pełnomocnika, w razie prawomocnego oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, przewodniczący obowiązany jest, na podstawie art. 130 § 1 k.p.c., wezwać stronę w terminie tygodniowym do dokonania opłaty od złożonego pisma procesowego, o czym stanowi art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 623 ze zm.).

strumentów umożliwiających odpowiednio szybkie reagowanie na tego rodzaju negatywne zjawiska. W zaistniałej sytuacji należałoby zatem – jednakże tylko w uzasadnionych przypadkach – wprowadzić instrumenty umożliwiające nadanie wniesionemu środkowi odwoławczemu biegu bez wzywania do uiszczenia należnej opłaty sądowej oraz do uzupełnienia niektórych braków formalnych tego środka. Wydaje się więc zasadny postulat *de lege ferenda*, aby w przypadku zaistnienia – w toku dokonywania czynności tzw. międzyinstancyjnych – okoliczności mogących skutkować przewlekłością rozpoznania sprawy, przewodniczący mógł, nie wdrażając procedury uzupełnienia braków formalnych i fiskalnych środka odwoławczego w postaci apelacji, wydać zarządzenie o:

- a) wykonaniu w sekretariacie na koszt strony składającej środek odwoławczy stosownej ilości odpisów tego środka wraz z załącznikami, celem ich doręczenia dla strony przeciwnej;
- b) wstrzymaniu pobierania opłaty sądowej od apelacji do czasu jej rozpoznania, co umożliwiłoby nadanie środkowi zaskarżenia biegu (m.in. już w momencie wezwania skarżącego do złożenia oświadczenia na urzędowym formularzu obejmującego szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania). W takiej też sytuacji sąd drugiej instancji rozpoznałby nie tylko apelację, ale także (w przypadku wniesienia) zażalenie na niekorzystne dla skarżącego postanowienie w przedmiocie zwolnienia od opłaty sądowej. W przypadku oddalenia apelacji i jednocześnie oddalenia zażalenia na postanowienie w przedmiocie kosztów sądowych, sąd drugiej instancji byłby zobligowany wydać postanowienie nakazujące pobranie od skarżącego nieuiszczonej opłaty sądowej od rozpoznanego środka odwoławczego – apelacji. Koherentna sytuacja istniałaby wówczas, gdyby wniosek o zwolnienie od opłaty sądowej od apelacji został zwrócony przez sąd pierwszej instancji (z uwagi na nieuzupełnienie przez skarżącego braków formalnych wniosku), jak i w przypadku niezaskarżenia postanowienia sądu pierwszej instancji o oddaleniu wniosku o zwolnienie od opłaty sądowej w całości lub części.

Wydanie ww. zarządzenia umożliwiłoby nadanie sprawie biegu, bez konieczności wdrażania procedury uzupełnienia braków fiskalnych oraz niektórych braków formalnych. Wprowadzenie do systemu prawnego ww. kompetencji przewodniczącego znacznie skróciłoby czas rozpoznania sprawy, w szczególności, jeśli jedna ze stron przyjmie taktykę procesową mającą na celu maksymalne odraczanie (prolongowanie) daty uprawomocnienia się niekorzystnego dlań orzeczenia. Niezależnie od powyższego, należałoby także wprowadzić do systemu prawnego normę nakazującą pozostawianie w aktach sprawy bez rozpoznania wniosków stron o wydanie ww. zarządzenia. Kompetencja do podjęcia ww. decyzji byłaby tylko w gestii przewodniczącego wydziału. Powyższe uprawnienie przewodniczącego wydziału – w żadnej mierze – nie kolidowałoby z jakimikolwiek proceduralnymi, jak i ustrojowymi komponentami konstytu-

cyjnego prawa do sądu, w tym z prawem do rzetelnego (sprawiedliwego) procesu, który to element w sposób istotny wpływa na długość prowadzonych postępowań sądowych.

Bibliografia

Literatura

- Bładowski B., *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, wyd. 3, Warszawa 2009.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 5, Warszawa 2009.
- Gonera K., *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 11/12.
- Jakubecki A., *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a kodeks postępowania cywilnego, Serock, 24–27 września 2009 r.
- Kurnicki Ł., *Strukturalne przyczyny przewlekłości postępowań sądowych na przykładzie spraw cywilnych*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2016, nr 1.
- Pietrzykowski H., *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, wyd. 6, Warszawa 2012.
- Siedlecki W., Świeboda Z., *Postępowanie cywilne, zarys wykładu*, wyd. 2 zmienione, Warszawa 2000.
- Snopek P., *Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*, [w:] J. Krzywkowska, R. Sztymiler (red.), *Problemy z sądową ochroną praw człowieka*, t. 1, Olsztyn 2012.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, wyd. 3, Poznań 2005.

Orzecznictwo

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

- Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, Legalis.
- Wyrok TK z dnia 17 października 2000 r., SK 5/99, OTK 2000/7, poz. 254.
- Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5, poz. 143.
- Wyrok TK z dnia 28 lutego 2006 r., P 13/05, OTK-A 2006/2, poz. 20.
- Wyrok TK z dnia 26 lutego 2008 r., SK 89/06, OTK-A 2008/1, poz. 7.
- Wyrok TK z dnia 20 maja 2008 r., P 18/07, OTK-A 2008/4, poz. 61.
- Wyrok TK z dnia 18 października 2011 r., SK 39/09, OTK-A 2011/8, poz. 84.
- Wyrok TK z dnia 22 września 2015 r., SK 21/14 OTK-A 2015/8, poz. 122.
- Wyrok TK z dnia 13 października 2015 r., SK 63/12 OTK-A 2015/9, poz. 146.

Wyrok TK z dnia 31 marca 2005 r., SK 26/02, Legalis.

Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, Legalis.

Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002/ 2, poz. 14.

Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2010 r., P 11/09, OTK-A 2010/10, poz. 128.

Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 17/12, Legalis.

SĄD NAJWYŻSZY

Postanowienie SN z dnia 16 czerwca 2016 r., V CSK 649/15, Legalis.

Wyrok SN z dnia 2 października 2002 r., II KKN 311/01, Legalis.

Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2005 r., I CK 316/04, Legalis.

Wyrok SN z dnia 18 sierpnia 2005 r., WA 18/05, OSNwSK 2005/1, poz. 1551.

Wyrok SN z dnia 26 września 2002 r., III CKN 213/01, OSNIC 2005/3, poz. 169.

Uchwała SN z dnia 15 maja 2013 r., III CZP 91/12, OSNIC 2013/10, poz. 112.

Uchwała SN z dnia 11 grudnia 2013 r., III CZP 78/13, OSNIC 2014/9, poz. 87.

Uchwała SN z dnia 15 maja 2014 r., III CZP 88/13, OSNIC 2014/ 11, poz. 108.

Postanowienie SN z dnia 21 lipca 2015 r., UZ 3/15, Legalis.

Postanowienie SN z dnia 11 lutego 2009 r., V CZ 4/09, Legalis.

SĄDY POWSZECHNE

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 30 listopada 2016 r., I ACa 562/16, Legalis.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. akt VI ACa 1582/13,
Legalis.

Wyrok SA w Lublinie z dnia 6 lutego 2002 r., II AKa 222/01, Legalis.

Akty normatywne

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

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 623 ze zm.).

Wykaz skrótów

k.p.c. – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego – t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.

OSNIC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna.

OSNwSK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A

SA – Sąd Apelacyjny

SN – Sąd Najwyższy

The regulation of the pace and effectiveness of civil procedure and the abuse of the procedural rights in contesting the court judgments

Summary

This document discussed the prohibition of abuse of procedural rights in civil proceedings, which is, next to the regulation of effectiveness and equality of parties, the crucial element of a fair trial. Not only did it describe the system of challenges in the civil procedure but also the influence of purposefully faulty prosecution of court judgments on the pace and effectiveness of court proceedings. In the summary *lege ferenda* postulates were introduced, which could make the legal proceedings between the first and the second instance shorter, in case of adopting by the party making the challenge, the procedural tactic aiming at deferring the date of validation of the judgement to maximum.

Keywords: the prohibition of abusing the procedural rights, the regulation of the pace of civil procedure, the right to a trial, challenges, civil procedure.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2017.02.15>

Łukasz SZYMAŃSKI

Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie

e-mail: lukasz.szymanski@ewspa.edu.pl

Mowa nienawiści w aspekcie społeczeństwa heterogenicznego

Streszczenie

W warunkach społeczeństwa tak homogenicznego, jak polskie szczególnie istotne wydaje się – w dobie globalizacji i turbulencji wywołanych działaniami wojennymi na stosunkowo nieodległych od Polski terenach – zagadnienie związane z funkcjonowaniem w kraju cudzoziemców. Grupa ta jest wyjątkowo niejednorodna ze względu na kraj ich pochodzenia, powody znalezienia się w Polsce oraz podstawę prawną pobytu. Jednocześnie wskazać należy wysoki stopień różnicowania polskich regionów, zarówno pod względem liczebności cudzoziemców, jak i sposobu ich traktowania przez Polaków zamieszkujących te regiony. Wydaje się, że ostatnie wydarzenia w sposób szczególny zasługują na analizę, zwłaszcza z punktu widzenia nieoficjalnego przyzwolenia na działalność daleko wykraczającą poza ramy nietolerancji, a nawet ksenofobii.

Słowa kluczowe: cudzoziemcy, mowa nienawiści, polityka, ksenofobia, ruchy narodowe.

Wstęp

W porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej skala imigracji w Polsce nie jest znacząca w sensie ilości cudzoziemców przebywających na terenie kraju. Według danych z połowy roku 2017, w Polsce przebywa ponad 300 tys. osób – mowa o tych, którzy posiadają zezwolenie na pobyt stały (ale dane te nie uwzględniają osób przebywających w Polsce na podstawie wiz, więc w rzeczywistości liczba ta może być większa)¹. Dodatkowo w zasadzie brak jest danych (z oczywistych względów) na temat osób przebywających na terenie Polski bez

¹ Za stronę: <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/mapa/rok/2017/?x=0.469&y=1.0702&level=1> [dostęp: 30.11.2017].

wymaganych dokumentów umożliwiających pobyt i na przykład wykonywanie pracy. Każdy z cudzoziemców mieszkających w Polsce funkcjonuje w sposób analogiczny do obywateli polskich – załatwia sprawy w urzędach, pracuje (legalnie bądź nielegalnie), miewa kontakty z policją, z organami pomocy społecznej, z urzędami skarbowymi, urzędami gminy, sądami, wyjeżdża poza terytorium Polski i wraca, załatwia codzienne sprawy swoje i swojej rodziny. Dziś z cudzoziemcami Polacy stykają się codziennie² (lub niemal codziennie). Celem niniejszego artykułu jest wskazanie katalogu najbardziej istotnych problemów wynikających z wydarzeń ostatnich dwóch lat w Polsce, których szczególnie widocznym wyrazem jest wzrost liczby przypadków tzw. mowy nienawiści. Tezą artykułu jest stwierdzenie, że brak zdecydowanych działań, podejmowanych przez przeznaczone do tego służby oraz organy władzy publicznej, eliminujących negatywne zjawiska wynikające z nietolerancji i ksenofobii (włączając w to mowę nienawiści) z życia społecznego powoduje ich eskalację.

1. Zasady prawa i powody migracji

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę związaną z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach³, natomiast w stosunku do obywateli UE Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytku oraz wjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁴. Drugi z wymienionych aktów prawnych ma również zastosowanie do obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norwegii, Islandii, Liechtensteinu i Szwajcarii.

Zgodnie z art. 2 Ustawy o cudzoziemcach, cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Cudzoziemca będącego obywatelem dwóch lub więcej państw traktuje się jako obywatela tego państwa, którego dokument podróży stanowił podstawę wjazdu na terytorium RP. Cudzoziemiec może przekroczyć granicę oraz przebywać na terytorium Polski, jeżeli posiada ważny dokument podróży oraz wie, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej (co dotyczy zwłaszcza cudzoziemców wjeżdżających do Polski w ramach ruchu bezwizowego oraz cudzoziemców posiadających zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenie na osiedlenie się lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, legitymujących się kartą pobytu)⁵.

² M. Łysienia, *Cudzoziemcy w Polsce. Podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych*, Warszawa 2016, s. 8.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1650.

⁴ Dz.U. z 2006 r., nr 144, poz. 1043 ze zm.

⁵ M. Gwiazda, D. Jachacz, J. Oleszkowicz, M. Maciąg, T. Sieniow (red.), *Prawa i obowiązki obywateli państw trzecich w Polsce. Informator*, Lublin 2010, s. 9.

Jeśli chodzi o rynek pracy, na polskim najliczniej występują dwie grupy cudzoziemców. Pierwszą z nich stanowią osoby o wysokich kwalifikacjach: właściciele lub pracownicy międzynarodowych spółek, inwestorzy czy specjaliści, tacy jak lekarze i informatycy. Migranci z tej grupy pochodzą przeważnie z państw Europy Zachodniej. Znacznie liczniejsza jest jednak grupa druga, do której zaliczyć należy migrantów wykształconych słabiej, którzy podejmują zatrudnienie w zawodach gorzej opłacanych, niecieszących się popularnością wśród rodzimych pracowników. Do grupy tej należą przede wszystkim cudzoziemcy zza wschodniej granicy: Białorusini i Ukraińcy. Stanowią oni tanią siłę roboczą, zatrudniając się najczęściej w sektorze budowlanym, przy pracach sezonowych w ogrodnictwie i rolnictwie oraz jako pomoce domowe⁶. Liczną grupę stanowią wśród cudzoziemców również pochodzący z różnych krajów studenci, dla których polskie uczelnie są jednym z najczęstszych (zaraz po rosyjskich) wyborów – jak się ocenia, przede wszystkim dzięki atrakcyjnej ofercie edukacyjnej i skutecznej działalności marketingowej⁷. Agresje militarne na arenie międzynarodowej i działalność świata przestępczego spowodowały również pojawienie się w Polsce grupy uchodźców i innych osób poszukujących ochrony międzynarodowej.

Obecność cudzoziemców na terenie Polski (jak i każdego innego kraju cechującego się zachodnimi standardami) wymaga funkcjonowania przepisów, które gwarantują im ochronę. W Polsce podstawami prawnymi regulującymi zagadnienia ochrony cudzoziemców są:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku⁸,
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁹,
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰,
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹¹.

Poza wymienionymi regulatorami mechanizmów ochrony, w Polsce funkcjonują również mechanizmy związane z polityką integracji cudzoziemców, rozumianą jako dodatkowe działania ukierunkowane na ułatwienie procesu integracji imigrantów cudzoziemców w społeczeństwie, jest realizowana w Polsce jedynie w odniesieniu do osób, którym przyznano status uchodźcy bądź też

⁶ M. Bieniecki, J. Frelak, *Praktyka funkcjonowania migrantów ekonomicznych w Polsce*, [w:] W. Klaus (red.), *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*, Warszawa 2007, s. 37.

⁷ A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, *Poland: becoming a country of sustained immigration*, „IDEA Working Papers” 2009, nr 10, s. 13.

⁸ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2012 r., poz. 680.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 182.

¹¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 135.

ochronę uzupełniającą. Działania te są prowadzone przez organy władzy publicznej oraz organizacje migranckie i pozarządowe, które coraz częściej angażują się w realizację projektów związanych z integracją cudzoziemców, uczestnicząc jednocześnie w debatach społecznych na ten temat. Należy jednak wskazać, że działania w zakresie integracji w Polsce znajdują się w początkowej fazie rozwoju. Niewielki odsetek cudzoziemców przebywających na stałe i napływających do kraju sprawił, że dotychczas nie były podejmowane inne kompleksowe działania na szczeblu rządowym, niż działania z zakresu integracji osób objętych ochroną międzynarodową¹².

2. Stosunek Polaków do cudzoziemców

Centrum Badania Opinii Społecznej od ponad dwudziestu lat bada stosunek Polaków do innych narodów, starając się określić, które z nich są na ogół darzone sympatią, a w stosunku do których przeważa wśród rodaków niechęć. Według danych z roku 2016, do najbardziej lubianych narodów należą: Czesi, Włosi, Słowacy i Anglicy. Sympatią darzy ich mniej więcej połowa Polaków (od 47% do 51% w zależności od narodowości). Niechęć natomiast we wspomnianych badaniach Polacy deklarowali najczęściej wobec Romów oraz Arabów (po 67% deklaracji niechęci). W porównaniu z rokiem 2015 pogorszyło się nastawienie Polaków do wielu nacji. Największe zmiany o tendencji negatywnej dotyczą stosunku do Romów, Turków, Greków, Ukraińców oraz Niemców. Nieco mniejsze, lecz także istotne statystycznie pogorszenie nastawienia, odnotowano w odniesieniu do Rumunów, Żydów, Bułgarów, Litwinów, Szwedów, Hiszpanów, Białorusinów, Włochów, Holendrów, Japończyków oraz Francuzów. Dodatkowo w ciągu ostatnich trzech lat (2013–2016) w istotny sposób pogorszyło się nastawienie Polaków do Serbów, a w ciągu czterech lat (2012–2016) – wobec Arabów¹³.

Dodatkowo, począwszy od maja 2015 roku regularnie badany jest stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców z terenów objętych konfliktami zbrojnymi, w tym szczególnie osób pochodzących z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki. Od sierpnia 2015 roku Polacy pytani są także o opinię na temat udzielania schronienia uchodźcom napływającym do Polski w związku z walkami na wschodnich krańcach Ukrainy. Ogólny stosunek do przyjmowania uchodźców w grudniu 2016 roku utrzymywał się na poziomie podobnym do notowanego w poprzednich badaniach. Ponad połowa badanych (52%) wyraża sprzeciw wobec ich przyjmowania. Ogólne poparcie dla przyjmowania uchodźców spadło w związku z zamachami z listopada 2015 roku i od tego czasu pozostaje włą-

¹² A. Ziembicka-Dzido, *Regulacje prawne dotyczące imigrantów w Polsce – de lege ferenda*, www.bck.lbl.pl/znaczkiz/projekty/rozmimysiepieknie/polska/.../wyklad_6.pdf [dostęp: 30.11.2017].

¹³ Komunikat z badań, CBOS, nr 53/2016.

ściwie niezmiennie. Podobną dynamiką cechuje się stosunek do relokacji imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, przybywających przede wszystkim do krajów położonych przy południowych granicach Unii Europejskiej. Zdecydowanie bardziej przychylne nastawienie do uchodźców z Ukrainy utrzymuje się na podobnym poziomie od rozpoczęcia wspomnianych badań. Zarówno w przypadku pytania o ogólną postawę wobec uchodźców, jak i w konkretnych kwestiach dotyczących stosunku do przybyszów z państw Bliskiego Wschodu i Afryki oraz Ukrainy odpowiedzi badanych są podobnie zróżnicowane. Zależą od wieku, wielkości miejscowości zamieszkania, poziomu wykształcenia, dochodów *per capita* w gospodarstwie domowym oraz poglądów politycznych. Można także zauważyć istotne rozbieżności regionalne, które jednak nie dają się wpisać w standardowy podział na Polskę wschodnią i zachodnią¹⁴. Generalnym wnioskiem z tych badań jest stwierdzenie, że im bardziej na wschód, im mniejsze miejsce zamieszkania, im niższy poziom wykształcenia, im niższy poziom dochodów i im bardziej prawicowe poglądy, tym niechęć we wspomnianym zakresie jest większa.

3. Mowa nienawiści

Badania na temat mowy nienawiści prowadzone są najczęściej przez organizacje pozarządowe (np. Fundacja Batorego), a nasilenie ich spowodowane jest licznymi w Polsce przypadkami (nagłaśnianymi skutecznie przez media) stosowania wobec cudzoziemców nie tylko ataków słownych, ale i fizycznych. Pod koniec lutego 2017 roku przedstawiono wyniki najnowszego badania dotyczącego mowy nienawiści w polskiej przestrzeni społecznej. W ramach badania sprawdzono między innymi, jakimi wyrażeniami posługują się wyborcy konkretnych partii politycznych. Powodem podjęcia wspomnianych badań była, co podkreślały inicjatywy antyrasistowskie, sytuacja narastania w ostatnich latach przypadków ksenofobii w Polsce. Wspomnieć należy także o wzroście przestępstw na tle rasistowskim¹⁵.

Gdyby definiować pojęcie „mowy nienawiści”, odnieść należałoby się po pierwsze do definicji proponowanych w publikacjach i badaniach – definicja ta określa to pojęcie jako jeden z przejawów bardziej złożonych zjawisk, takich jak: nietolerancja, dyskryminacja, rasizm czy ksenofobia; jedno z przestępstw z nienawiści lub wstęp do nich, ich zapowiedź oraz nawoływanie do nienawiści, groźby czy obelgi o motywacji rasistowskiej lub ksenofobicznej, język nienawiści, dyskurs dyskryminacyjny. Czasem mowę nienawiści sytuuje się bliżej stereotypów i uprzedzeń, a czasem bliżej działań, w których wyraźny jest akt na-

¹⁴ Komunikat z badań, CBOS, nr 1/2017.

¹⁵ *Mowa nienawiści w Polsce. Kto jej używa?*, <http://www.parlamentarny.pl/spoleczenstwo/mowa-nienawisci-w-polsce-kto-jej-uzywa,21255.html> [dostęp: 30.11.2017].

wolowania do nienawiści, istotne są intencje sprawcy¹⁶. Według prawodawstwa Unii Europejskiej, mową nienawiści jest natomiast publiczne nawoływanie do przemocy lub nienawiści skierowanej przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, pochodzenia, wyznawanej religii lub światopoglądu, albo przynależności narodowej lub etnicznej, lub przeciwko członkowi takiej grupy; publiczne rozpowszechnianie lub rozprowadzanie tekstów, obrazów lub innych materiałów zawierających treści rasistowskie i ksenofobiczne; publiczne aprobowanie, negowanie lub rażące pomniejszanie zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych w rozumieniu art. 6, 7 i 8 statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, oraz zbrodni określonych w art. 6 Karty Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, jeśli czyny takie mogą podburzać do przemocy lub wzbudzać nienawiść skierowaną przeciwko takiej grupie lub jej członkom¹⁷. Podobnie do kwestii definiowania omawianego zjawiska podchodzi Rada Europy i polskie prawodawstwo (choć w dużo bardziej oszczędnej formie).

Wspomniane na początku tej części artykułu badanie wskazuje, że mowę nienawiści często stosują osoby młode. W badaniu pojawiły się wyniki, które sugerują, że 64% osób w wieku poniżej 20 lat mówi tym językiem. Odsetek spada po 40 roku życia: osoby w wieku 20 lat – 54%, 30 lat – 56%, 40 – 43%, 50 – 41%, 60 – 35% i osoby po 70 roku życia – 22%. Badanie to wskazało również, że osoby które stosują mowę nienawiści, raczej sytuują się po prawej stronie sceny politycznej, choć nie jest to bezwzględna regułą (do pewnego stopnia wynik ten potwierdza wcześniej przytoczony komunikat z badań CBOS). Poparcie dla konkretnych frakcji politycznych sugeruje, że najczęściej mową nienawiści posługują się wyborcy Kukiz'15, a najrzadziej wyborcy PSL (różnica wyniosła aż 26%). Wedle badania, stosowaniu mowy nienawiści sprzyja agresja werbalna i niska samoocena posługujących się tym typem wypowiedzi¹⁸.

Określenie zmian, jakie w omawianym zakresie zaszły w Polsce w ciągu ostatnich dwóch–trzech lat, wymaga odniesienia się do zmian, jakie zaszły na polskiej scenie politycznej (w roku 2015 odbyły się bowiem wybory prezydenckie i parlamentarne, a w kampaniach wyborczych pojawiały się elementy związane z zagrożeniami wynikającymi z imigracji, wzbudzeniem lęków przed uchodźcami czy wyznawcami islamu, odwołaniami do resentymentów antysemitycznych i antyukraińskich). Jednocześnie w tym samym czasie Unia Europejska stanęła przed jednym z najpoważniejszych wyzwań ostatnich lat – mowa oczywiście o kryzysie migracyjnym, który w Polsce stał się kanwą debaty politycznej, mimo że problemy tego typu nie były w Polsce wyraźnie widoczne. Najważniejsze wyniki *Raportu z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych* z 2017 roku wskazały, że w 2016 roku najczęstszym obiektem

¹⁶ Za stronę: <http://www.mowanienawisci.info/post/570/> [dostęp: 30.11.2017].

¹⁷ Za stronę: <http://www.mowanienawisci.info/post/unia-europejska/> [dostęp: 30.11.2017].

¹⁸ *Mowa nienawiści w Polsce...*

mowy nienawiści w Polsce byli uchodźcy i geje. Badani deklarowali stosunkowo częsty kontakt z mową nienawiści skierowaną przeciw wyznawcom islamu, Romom i osobom czarnoskórym. Z mową nienawiści Polacy stykali się głównie w Internecie (w szczególności młodzież), w telewizji (najczęściej dorośli) oraz w codziennych rozmowach i na ulicy. W latach 2014–2016 w sposób istotny wzrósł odsetek osób mających do czynienia z mową nienawiści w mediach i sytuacjach codziennych. Należy również wskazać, że w mediach tradycyjnych (radio, telewizja, prasa) mowa nienawiści pojawiała się w badanym okresie częściej niż przed dwoma laty. O ile w 2014 roku co piąty dorosły Polak deklarował, że w telewizji słyszał drastyczne wypowiedzi antymuzułmańskie czy antyukraińskie, o tyle w okresie przeprowadzenia badania prawie połowa Polaków przyznaje, że słyszała w telewizji obraźliwe słowa pod adresem wyznawców islamu, a co czwarty Polak słyszał w telewizji mowę nienawiści skierowaną przeciw Ukraińcom. Bardzo wyraźny wzrost kontaktu z islamofobiczną mową nienawiści dał się zaobserwować również w wypadku prasy: podwoiła się w badanym okresie (w porównaniu z dwoma wcześniejszymi latami) liczba młodych i dorosłych Polaków, którzy w gazetach spotykają się z obrażaniem muzułmanów. O ile w roku 2014 około połowa młodych Polaków spotykała się z antysemicką, antymuzułmańską czy antyukraińską mową nienawiści, o tyle dziś 75% młodzieży deklaroowało, że widziało w Internecie wypowiedzi antysemickie, 80% – islamofobiczne, a 71% – antyukraińskie. W ciągu dwóch lat doszło do sytuacji, w której zdecydowana większość młodych ludzi jest zanurzona w rzeczywistości pełnej nienawistnych wypowiedzi pod adresem mniejszości, co oznacza, że właśnie Internet wskazać należy jako główne źródło tego typu wypowiedzi. Wreszcie, we wspomnianym raporcie wskazuje się, że stosunek do konkretnych grup mniejszościowych jest również uwarunkowany kulturowo, ukształtowany przez interakcje z innymi ludźmi, z tekstami kultury, mediami. Zbudowany przez kulturę obraz pewnych grup mniejszościowych może zachęcać (lub zniechęcać) do stosowania mowy nienawiści. Ponadto wykazano, że największe znaczenie ma tzw. emocja pogardy¹⁹.

Pogarda jest emocją związaną z brakiem szacunku i z postrzeganiem innych jako bezwartościowych i niekompetentnych. Odczuwanie pogardy wobec innej osoby lub grupy społecznej prowadzi do zaniku współczucia, poczucia winy czy wstydu, uruchamia za to gniew i wstręt. Przypuszczalnie to właśnie reakcje emocjonalne bliskie pogardzie (gniew i wstręt zamiast współczucia), związane z kulturowym obrazem określonych grup społecznych, prowadzą do stosowania mowy nienawiści²⁰.

¹⁹ M. Winiewski, K. Hansen, M. Bilewicz, W. Soral, A. Świdarska, D. Bulska, *Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych*, Warszawa 2017, s. 3–9.

²⁰ *Ibidem*, s. 149.

Podsumowanie

Wydarzenia mające miejsce przy okazji ostatnich obchodów Święta Niepodległości w Warszawie w sposób jednoznaczny potwierdzają negatywne zjawiska zdiagnozowane w cytowanych powyżej badaniach. Wydaje się, że potwierdzić można również wysuniętą na początku artykułu hipotezę stwierdzającą, że to jednoznaczne działania organów państwowych i skuteczny sprzeciw wobec mowy nienawiści są jedynymi rozwiązaniami omawianego problemu. W warunkach polskich sytuacja ta jednak w sposób istotny się komplikuje ze względu na fakt, że zaplecze w postaci tzw. ruchów narodowych dla aktualnie rządzącej ekipy politycznej stanowi wartościowy (o dziwo) elektorat i jedną z grup docelowych, co oznacza (jak było widać w doniesieniach medialnych) niejako odwrócenie balansu w przypadku konieczności ukarania ewentualnych sprawców czynów z mową nienawiści związanych.

Bibliografia

Literatura

- Bieniecki M., Frelak J., *Praktyka funkcjonowania migrantów ekonomicznych w Polsce*, [w:] W. Klaus (red.), *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*, Warszawa 2007.
- Górny A., Grabowska-Lusińska I., Lesińska M., Okólski M., *Poland: becoming a country of sustained immigration*, „IDEA Working Papers” 2009, nr 10.
- Gwiazda M., Jachacz D., Oleszkowicz J., Maciąg M., Sieniow T. (red.), *Prawa i obowiązki obywateli państw trzecich w Polsce. Informator*, Lublin 2010.
- Łysienia M., *Cudzoziemcy w Polsce. Podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych*, Warszawa 2016.
- Winiewski M., Hansen K., Bilewicz M., Soral W., Świdorska A., Bulska D., *Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych*, Warszawa 2017.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483 ze zm).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013, poz. 1650).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013, poz. 182).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012, poz. 680).
- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw człon-

kowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2006, nr 144, poz. 1043 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2013, poz. 135).

Inne

Komunikat z badań, CBOS, nr 1/2017.

Komunikat z badań, CBOS, nr 53/2016.

Źródła internetowe

<http://www.mowanienawisci.info/post/570/> [dostęp: 30.11.2017].

<http://www.mowanienawisci.info/post/unia-europejska/> [dostęp: 30.11.2017].

<https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/mapa/rok/2017/?x=0.469&y=1.0702&level=1> [dostęp: 30.11.2017].

Mowa nienawiści w Polsce. Kto jej używa?, <http://www.parlamentarny.pl/spoleczenstwo/mowa-nienawisci-w-polsce-kto-jej-uzywa,21255.html> [dostęp: 30.11.2017].

Ziembicka-Dzido A., *Regulacje prawne dotyczące imigrantów w Polsce – de lege ferenda*, www.bck.lbl.pl/znaczk/projekty/roznimysiepieknie/polska/.../wyklad_6.pdf [dostęp: 30.11.2017].

Speech of hate in the aspect of the heterogeneous society

Summary

In the conditions of a society as homogeneous as Polish, it seems particularly important in the era of globalization and turbulence caused by military actions on the areas relatively close to Poland, related to the functioning of foreigners in the country. This group is extremely heterogeneous due to their country of origin, reasons for finding themselves in Poland and the legal basis for their stay. At the same time, a high degree of diversification of Polish regions should indicate, both in terms of the number of foreigners and how they are treated by Poles living there. It seems that the recent events deserve particular analysis, especially from the point of view of unofficial consent to activities far beyond the limits of intolerance and even xenophobia.

Keywords: foreigners, hate speech, politics, xenophobia, national movements.

Marta PODSIADŁO-ŻMUDA

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach
e-mail: martazmuda@onet.eu

Niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych przyczyną naruszeń równości wobec prawa w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych

Streszczenie

W artykule zostanie omówiona problematyka rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle wybranych zagadnień z zakresu zabezpieczenia społecznego. Rozważania prowadzą do wniosku, iż nie tylko z pozycji jednostki, ale także organów administracji publicznej niezwykle ważna jest dbałość o jednolitość orzekania przez sądy administracyjne, gdyż przesądza o realizacji zasady równości wobec prawa, a tym samym służy ochronie praw jednostki.

Słowa kluczowe: rozbieżności w orzecznictwie, sądy administracyjne, równość wobec prawa, niejednolitość orzecznictwa, diety zagraniczne, świadczenie wychowawcze, dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Wstęp

Brak należytej jakości prawa stanowionego przez ustawodawcę staje się często przyczyną naruszeń podstawowej wartości określanej mianem „równości” wobec prawa, która została uregulowana w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Zgodnie z jego brzmieniem: „Wszyscy wobec prawa są równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

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

Z konstytucyjnej zasady legalności wypływa dla organów administracji publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że stosowanie przez administrację publiczną reguł pozaprawnych należy rozpatrywać jako wynik określonego sformułowania przepisów prawnych². Oczywiście jest, że normy pozaprawne włączane przez prawo do regulacji określonych stosunków nie stają się przez to ani normami prawnymi, ani fragmentem takich norm. Zachowują one charakter norm pozaprawnych, a określone znaczenie normatywne uzyskują wyłącznie z mocy odsyłających przepisów prawa.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”.

Podstawowym założeniem systemu jest podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego (w tym źródła prawa miejscowego) oraz źródła prawa wewnętrznie obowiązującego. System ten zbudowany jest na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, gdzie najwyższe miejsce zajmuje Konstytucja RP. Założeniem ustrojodawcy było „zamknięcie” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, co oznacza ograniczenie katalogu źródeł prawa zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym³.

Wprawdzie obowiązująca Konstytucja RP statuuje porządek zamknięty, niemniej jednak należy zwrócić uwagę na tak zwane niezorganizowane źródła, tj. zwyczaj, orzecznictwo sądowe oraz doktrynę.

Źródła niezorganizowane są pewną swoistą postacią normodawstwa w ramach porządku prawnego otwartego, przez który rozumiemy taki porządek prawny, którego zmiany odbywają się lub mogą odbywać różnymi sposobami, z góry nie określonymi⁴.

Znaczenie orzecznictwa dla działalności organów administracji można rozpatrywać w dwojakim aspekcie. Po pierwsze, należy ocenić znaczenie orzeczeń organów administracji publicznej w indywidualnych sprawach dla rozstrzygnięcia spraw podobnych, a po drugie, znaczenie orzecznictwa sądowego dla praktyki orzeczniczej administracji publicznej. Funkcja orzeczeń sądowych w sferze uznania jej za „źródło prawa” ma według poglądów doktryny sens specjalny⁵.

Wiadome jest, że orzecznictwo sądowe nie stanowi źródła prawa, ani nie tworzy prawa. Jest jednak istotną wartością dla wykładni przepisów prawa i stosowania tych przepisów w praktyce administracyjnej.

Ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu administracyjnego wiąże ten sąd oraz organ administracyjny w konkretnej sprawie. Nie jest ona, rzecz jasna, wiążąca przy rozpatrywaniu spraw podobnych. Jednakże pozycja sądów administracyjnych powoduje, że organy administracyjne stosują wykładnię przepi-

² J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 99.

³ M. Haczkowska, *Komentarz do art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LexisNexis/el. 2014.

⁴ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, s. 99.

⁵ *Ibidem*, s. 109.

sów prawa przyjętą przez sąd administracyjny. W przypadku zastosowania innej wykładni organ administracyjny musi liczyć się z tym, że jego decyzja, w przypadku jej zaskarżenia do sądu administracyjnego, zostanie przez ten sąd uchylona⁶. Tak więc organy administracji publicznej, rozstrzygając w podobnych sprawach, traktują treść wyroków sądów administracyjnych jako „część obowiązującego prawa”.

Problemy interpretacyjne, u których podstaw w głównej mierze leży jakość prawa stanowionego przez ustawodawcę, to codzienność organów stosujących prawo, do których należą organy administracji publicznej, a pośrednio także sądy administracyjne, które dokonują legalności stosowania prawa przez organy administracji w konkretnej sprawie wynikłej ze skargi uprawnionego podmiotu. Codzienność ta dostarcza wielu przykładów dowodzących, że budząca wątpliwości jakość prawa stanowionego przez ustawodawcę bezpośrednio wpływa na kwestię właściwego honorowania w procesie stosowania prawa wartości określanej mianem równości wobec tego prawa. Brak należytej jakości prawa stanowionego przez ustawodawcę staje się najczęstszą przyczyną naruszeń tej wartości, będącej, jak podkreśla się w doktrynie prawa administracyjnego, podstawową przesłanką praworządności w państwie⁷. Niejednolitość orzecznictwa sądowego nie jest jednak jedynie skutkiem wątpliwej jakości prawa, która – jak wiadomo – rodzi liczne problemy interpretacyjne. Rozbieżności sądów administracyjnych coraz częściej wynikają z „twórczej” wykładni prawa prowadzącej w konsekwencji do prawotwórczej roli sądów.

Konsekwencje naruszania zasady równości wobec prawa dotyczą bezpośrednio jednostkę, która w codziennym życiu odczuwa negatywne tego skutki. Są one szczególnie dotkliwe w sprawach dotyczących szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego i dlatego przedstawiony problem zostanie zilustrowany przykładowymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych, pojawiającymi się w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych⁸.

1. Prawo do świadczenia wychowawczego – krąg osób uprawnionych

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci: „świadczenie wychowawcze przysługuje matce, ojcu, opiekunowi

⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2005, s. 142.

⁷ M. Sieniuc, *Jednolitość orzecznictwa sądowego jako wyraz gwarancji realizacji zasady równości wobec prawa, Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Inflacja Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 71–72.

⁸ Zob. M. Podsiadło-Żmuda, *Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle wybranych zagadnień z zakresu zabezpieczenia społecznego*, „CASUS” 2016, nr 82, s. 23.

faktycznemu dziecku albo opiekunowi prawnemu dziecka”⁹. Świadczenie wychowawcze ma na celu pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się dwa odmienne stanowiska dotyczące ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego dziadkom, którym sąd rodzinny powierzył pieczę nad dzieckiem, a którzy nie są opiekunami prawnymi dziecka.

Zgodnie z pierwszym poglądem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 września 2017 r.¹⁰, charakter i cel świadczenia wychowawczego powinny mieć nadrzędne znaczenie przy ustalaniu praw do niego. Świadczenie to służy zaspokojeniu potrzeb dziecka, dbałości o jego dobro i ochronę. Skierowanie jest zaś do podmiotów, które opiekę nad dzieckiem sprawują. Wśród uprawnionych do ubiegania się o świadczenie wychowawcze ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie uwzględniła osoby faktycznie opiekującej się dzieckiem, czyli takiej, która sprawuje bieżącą pieczę nad dzieckiem z mocy orzeczenia sądu. Tym samym pozbawiła opiekuna dziecka, nad którym jest sprawowana piecza, możliwości uzyskania przynajmniej częściowego pokrycia wydatków na jego utrzymanie. Mając na względzie konieczność lepszej ochrony interesów opiekuna dziecka, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uznał za niezbędne odniesienie się bezpośrednio do zasad konstytucyjnych i przepisów Konwencji o Prawach Dziecka. W świetle przepisów prawa wynikających z Konstytucji RP oraz Konwencji o Prawach Dziecka, osoba odpowiedzialna za utrzymanie dziecka, której państwo powierzyło pieczę nad jego wychowaniem i rozwojem, ma prawo do skutecznego domagania się od państwa pomocy w sprawowaniu tej opieki, w tym również pomocy materialnej, a więc przynajmniej częściowego pokrycia kosztów utrzymania dziecka, jeżeli dochód rodziny uprawnia do jej otrzymania. Państwo ma obowiązek uznawać prawa każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu. Rodzice lub inne osoby odpowiedzialne za dziecko ponoszą główną odpowiedzialność za zabezpieczenie warunków życia niezbędnych do rozwoju dziecka. Natomiast państwo ma podejmować właściwe kroki w celu ich wspomaganie w realizacji tego prawa oraz udzielać niezbędnej pomocy. Uznano za nieuzasadnione ograniczenie ustawowe dostępności osób odpowiedzialnych za utrzymanie dziecka do świadczeń rodzinnych, w szczególności do świadczenia wychowawczego, mającego na celu częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dziecka, również w sytuacji, gdy władza rodzicielska jest ograniczona. Powierzenie przez państwo bieżącej pieczy

⁹ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1851 ze zm.

¹⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 września 2017 r., II SA/Łd 566/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4DC4A53387> [dostęp: 10.10.2017].

nad dzieckiem oznacza podjęcie w ramach tej opieki obowiązków w zakresie wychowania dziecka, zapewnienia mu bezpieczeństwa, zdrowia, wyżywienia, szkoły, utrzymania (a więc również dochodzenia należnych dziecku świadczeń, w tym świadczenia wychowawczego), czyli wszystkiego tego, co łączy się z faktycznym codziennym sprawowaniem bieżącej opieki nad dzieckiem. Zgodnie z zaprezentowanym poglądem, ograniczenia w dostępności do świadczeń wychowawczych na podstawie Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci dla osoby sprawującej pieczę nad dzieckiem na mocy prawomocnego orzeczenia sądu rodzinnego godzą w interes osoby dziecka, chroniony ustawą zasadniczą i umową międzynarodową, co pozwala na wywiedzenie tego uprawnienia wprost z postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Konwencji o Prawach Dziecka¹¹.

Zupełnie innego zdania był Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 25 stycznia 2017 r.¹², uznając, że babcia sprawująca na mocy orzeczenia sądu pieczę nad dzieckiem nie mieści się w katalogu podmiotów uprawnionych do przyznania świadczenia wychowawczego. Nie można oczywiście kwestionować wykonywanych przez babcie czynności związanych z wychowywaniem wnuczka, w sytuacji gdy rzeczywiście piecza jest sprawowana. Czym innym jest jednak opieka w znaczeniu potocznym, a czym innym w znaczeniu prawnym. W prezentowanym wyroku podkreślono, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Oznacza to, że w swoim orzecznictwie nie mogą opierać się na kryterium słuszności, celowości lub sprawiedliwości społecznej.

Przedstawione stanowiska zupełnie odmiennie kształtują sytuację osób sprawujących pieczę nad dzieckiem ubiegających się o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego. Przepis art. 4 ust. 2 Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci jest oczywisty i nie powinien budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do kręgu osób uprawnionych do świadczenia wychowawczego i dlatego należałoby się przychylić do drugiego (aczkolwiek niekorzystnego dla sprawujących pieczę nad dzieckiem) poglądu. Osobom, które nie zostały wymienione w cytowanym przepisie, nie powinno zostać przyznane prawo do świadczenia wychowawczego. Co więcej, organ administracji publicznej, działając na podstawie art. 61a Kodeksu postępowania administracyjnego¹³, powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania

¹¹ Podobne stanowisko zajął WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 4 kwietnia 2014 r., IV SA/GL 695/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC8A02098D>; a także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 29 grudnia 2016 r., VIII SA/Wa 833/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/91FC023FDA> [dostęp: 7.10.2017].

¹² Wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 stycznia 2017 r., II SA/Ke 920/16 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3AAE62481F> [dostęp: 2.11.2017].

¹³ Zgodnie z przepisem art. 61a ust. 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257: „Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61,

administracyjnego (z tego względu, że wniosek został złożony przez osobę niebędącą stroną postępowania), a nie rozstrzygać merytorycznie o odmowie przyznania prawa do świadczenia wychowawczego.

2. Diety wypłacone kierowcy transportu międzynarodowego jako wchodzące w skład dochodu – dla potrzeb ustalania prawa świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych

Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 1 lit. c tiret 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych, ilekroć w ustawie jest mowa o dochodzie – oznacza to, po odliczeniu kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób, inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych:

- należności ze stosunku pracy lub z tytułu stypendium osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przebywających czasowo za granicą – w wysokości odpowiadającej równowartości diet z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju ustalonych dla pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej na podstawie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.)¹⁴.

W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje rozbieżność, czy diety wypłacone kierowcy transportu międzynarodowego zaliczają się do należności, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. c tiret 10 Ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Na tak postawione pytanie odpowiedzi negatywnej udzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyrokach z dnia 13 kwietnia 2011 r., II SA/Go 147/11¹⁵ oraz II SA/Go 77/11¹⁶ i z 7 kwietnia 2011 r., II SA/Go 81/11¹⁷, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 86/13¹⁸. W tych wyrokach stwierdzono, iż art. 3 pkt 1 lit. c tiret 10 ustawy nie znajduje zastosowania w przypadku diet otrzymywanych przez kierowców transportu międzynarodowego. Wykonując bowiem polecenia służbowe pracodawcy, kierowca taki przebywa za granicą jedynie w związku i przez czas konieczny do jego wykonania. To „przebywanie” za granicą ma przy tym charakter podróży, a nie pobytu połączonego z zatrudnieniem i uzyskiwaniem przychodów ze stosunku pracy u zagranicznego pracodawcy. Z tych przyczyn kierowcy transportu międzyna-

zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania”.

¹⁴ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1952 ze zm.

¹⁵ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D6B13726DF> [dostęp: 2.10.2017].

¹⁶ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2E2B6AF8> [dostęp: 6.10.2017].

¹⁷ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AF604AC19D> [dostęp: 6.10.2017].

¹⁸ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/09C1DFF9CF> [dostęp: 3.10.2017].

rodowego, wykonującego podróż służbową, nie można uznać za osobę przebywającą czasowo za granicą.

Odmienne stanowisko wyraził natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyrokach: z dnia 15 stycznia 2013 r., IV SA/GI 295/12¹⁹, z dnia 6 lutego 2014 r., IV SA/GI 379/13²⁰, z dnia 22 stycznia 2016 r., IV SA/GI 395/15²¹, z dnia 23 lutego 2016 r., IV SA/GI 650/15²² oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 4 lipca 2017 r., III SA/Kr 457/17²³. Uznano, że wspomniane diety wypłacone kierowcy transportu międzynarodowego zaliczają się do należności, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. c tiret 10 ustawy, jako uzyskane w ramach stosunku pracy i w związku z wykonywaniem pracy poza granicami kraju. Wskazano bowiem, że kwestię tę normuje art. 21a Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców²⁴, stanowiący, iż kierowcy w podróży służbowej przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3–5 Kodeksu pracy²⁵. Natomiast czasowe przebywanie poza granicami kraju odpowiada okresowi czasu liczonemu od chwili przekroczenia granicy polskiej w drodze za granicę do chwili przekroczenia tej granicy w drodze powrotnej.

Dokonując analizy orzecnictwa w tym zakresie, należy przychylić się do drugiego stanowiska, choć wynikające z jego przyjęcia skutki również nie są korzystne dla osób ubiegających się o przyznanie zarówno prawa do świadczeń rodzinnych, jak również świadczeń wychowawczych uzależnionych od spełnienia kryterium dochodowego²⁶. Stanowisko to zostało zaakceptowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 2410/15²⁷, który podzielił zaprezentowaną w orzecznictwie argumentację, wedle której w ramach założeń ustawy zostało przyjęte, że przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych będą brane pod uwagę dochody rodziny uzyskiwane ze wszystkich źródeł. Z tego powodu, przy ustalaniu znaczenia pojęć dochodu i należności ze stosunku pracy, o jakich mowa w art. 3 pkt 1 lit. c tiret 10 ustawy, niezasadne jest odwoływanie się wprost do analogicznych pojęć na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w tym w kontekście zwolnień przedmiotowych. Natomiast, jeżeli wolą ustawodawcy było, aby przy ustalaniu prawa do świadczeń wzięto pod uwagę dochody ze wszystkich

¹⁹ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0BF5977E4E> [dostęp: 6.10.2017].

²⁰ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/768B892FA0> [dostęp: 6.10.2017].

²¹ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1EE0CD43E7> [dostęp: 5.10.2017].

²² <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EEF73FD1F3> [dostęp: 6.10.2017].

²³ LEX, nr 2330566.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1155

²⁵ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 108 ze zm.

²⁶ Zgodnie z przepisem art. 2 pkt 1 Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci dochód oznacza to dochód w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych.

²⁷ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D40BFE05F> [dostęp: 4.10.2017].

źródeł, w tym także niepodlegające obowiązkowi podatkowemu, to pojęcie „należności ze stosunku pracy” winno się traktować równie szeroko, przyjmując, że są to wszystkie płatności uzyskiwane przez pracownika w ramach stosunku pracy.

Uznanie diet wypłaconych kierowcy transportu międzynarodowego za dochód niepodlegający opodatkowaniu jest tym bardziej słuszne, iż otrzymywane z tego tytułu środki finansowe są stosunkowo wysokie i mają znaczący udział w budżecie domowym rodziny ubiegającej się o świadczenia, które zasadniczo powinny przysługiwać osobom dysponującym relatywnie niskim dochodem. Świadczenia rodzinne realizują założenia systemu polityki prorodzinnej i stanowią przejaw szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, służącej wsparciu rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Z tego też względu generalnie kryterium dochodu rozumieć należy jako rzeczywiste dochody danej rodziny. Interpretacja przeciwna prowadziłaby bowiem do nierówności wobec osób uprawnionych do korzystania z systemów takiego wsparcia i nieuzasadnionego wydatkowania środków publicznych.

3. Prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego a zatrudnienie lub inna praca zarobkowa

Zgodnie z przepisem art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego nie przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka jeżeli podjęła lub kontynuuje zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, która uniemożliwia sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego²⁸.

Zatem samo podjęcie lub kontynuowanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie wyklucza możliwości pobierania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Możliwość skorzystania z tego dodatku wykluczają tylko takie formy zatrudnienia, które uniemożliwiają sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Na tle przywołanych uregulowań prawnych w doktrynie i orzecznictwie prezentowane są dwa różne stanowiska co do stosowania przywołanego przepisu. Zgodnie z pierwszym, wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2011 r.²⁹, podjęcie zatrudnienia w okresie korzystania przez pracownika z urlopu wychowawczego jest dopuszczalne wyjątkowo wtedy, gdy nie doprowadzi do wyłączenia możliwości sprawowania osobistej opie-

²⁸ Art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm.).

²⁹ I OSK 2066/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/044BE9EC7D> [dostęp: 6.10.2017].

ki nad dzieckiem. Istotą takiej osobistej opieki jest to, że dla osoby korzystającej z urlopu wychowawczego zasadniczym, stałym i codziennym obowiązkiem jest zapewnienie dziecku niezbędnych środków bezpieczeństwa, utrzymania, rozwoju i wychowania, i to w takim zakresie, w jakim równoczesne sprawowanie opieki przez inne osoby jest zbędne.

Natomiast według drugiego zdania, sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem nie oznacza, że kontakt z dzieckiem musi być ciągły, nieprzerwany, że sprawująca taką opiekę osoba nie może zostać zastąpiona w wykonywaniu czynności opiekuńczych przez domowników czy inne osoby, przez krótsze (kilkugodzinne) bądź dłuższe (kilku- czy kilkunastodniowe) okresy. Wprowadzenie możliwości podjęcia zatrudnienia przez osoby korzystające z urlopu wychowawczego i zachowania prawa do przedmiotowego dodatku nie może mieć charakteru pozornego i sprowadzać się do wykonywania w zasadzie jednego typu pracy, a mianowicie wykonywanej w domu. Gdyby ustawodawca zamierzał wprowadzić tego typu ograniczenia, wskazałby to w przepisie, a nie przyjmowałby rozwiązanie dopuszczające możliwość zatrudnienia³⁰.

W zaprezentowanych poglądach zgodnie jednak przyjmuje się, że tak skonstruowana norma wymaga, aby dokonywać indywidualnej oceny konkretnego przypadku podjęcia zatrudnienia przez osobę korzystającą z urlopu wychowawczego, biorąc pod uwagę wszelkie okoliczności związane z pracą: jej charakter, wymiar oraz podstawowy warunek, że praca ta nie zniweczy celu urlopu, jakim jest sprawowanie bezpośredniej, osobistej opieki nad dzieckiem.

Za słuszne należałoby przyjąć drugie stanowisko, gdyż przedmiotowy dodatek nie powinien przysługiwać jedynie wówczas, gdy osoba, pozostając na urlopie wychowawczym, podejmuje zatrudnienie lub taką formę zatrudnienia, które uniemożliwia sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem. Za takim poglądem przemawia *ratio legis* omawianej regulacji prawnej.

Podsumowanie

Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań faworyzujących, jak i dyskryminujących. Równe zaś traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej skutkować powinno wydaniem wobec nich takich samych rozstrzygnięć.

³⁰ Takie też stanowisko zaprezentował między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 12 września 2013 r., akt II SA/Sz 497/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9E0D9A2B5E>; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 27 października 2015 r. IV SA/GI 162/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BDFDBFE54C>; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 26 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 469/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/66B4BACD8A> [dostęp: 5.10.2017].

Tymczasem przedstawione przykłady wskazują, że w takim samym stanie faktycznym i na podstawie tych samych przepisów prawa sądy administracyjne wydawały jednak odmienne rozstrzygnięcia.

Przedstawione przypadki rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych są przykładowe i w rzeczywistości nie obrazują skali tego problemu. Słuszne wydaje się stwierdzenie, że niejednolitość orzecznictwa sądowego jest najczęściej skutkiem jakości prawa stanowionego przez ustawodawcę, która rodzi liczne problemy interpretacyjne i w efekcie staje się przyczyną naruszeń równości wobec prawa.

Jednak nie zawsze tak bywa i w tym miejscu na uwagę zasługuje pierwszy zaprezentowany przykład niejednolitości w orzecznictwie sądów administracyjnych (dotyczący kręgu osób uprawnionych do świadczenia wychowawczego). W tym konkretnym przypadku wydawałoby się, że nie mamy do czynienia z wątpliwościami interpretacyjnymi, gdyż przepis prawa jest oczywisty. Niemniej jednak, sądy administracyjne przyjęły zupełnie odmienne stanowiska w sprawach, w których wola ustawodawcy została wyrażona w sposób wyraźny. Przyczyny takiego stanu rzeczy nie można więc dopatrywać się w braku należytej jakości prawa stanowionego przez ustawodawcę. Rozbieżności sądów administracyjnych w tym przypadku wynikają z „twórczej” wykładni prawa, prowadzącej w konsekwencji do prawotwórczej roli sądu. Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych (choćby tylko w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego), coraz częściej można dopatrzeć się spraw, w których sąd poprzez swoje orzeczenie „zastępuje” niejako ustawodawcę. Przykładów dotyczących zastosowania wykładni prawa prowadzącej do prawotwórczej roli sądów jest naprawdę wiele. Warto chociażby zwrócić uwagę na orzecznictwo sądów administracyjnych, po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny, że przepis art. 17 ust. 1b Ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, został uznany za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP³¹.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 października 2014 r. stwierdził, że skutkiem wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b Ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie „prawa” do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b Usta-

³¹ Wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, Dz.U. z 2014 r., poz. 1433.

wy o świadczeniach rodzinnych. Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który – biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii – powinien tego dokonać bez zbędnej zwłoki. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje jednak pogląd, zgodnie z którym wyrok Trybunału Konstytucyjnego miał skutek derogacyjny, co oznacza, że przepis art. 17 ust. 1b Ustawy o świadczeniach rodzinnych został pozbawiony niekonstytucyjnej treści normy prawnej³².

Tymczasem problem prawotwórstwa sędziowskiego nie jest pożądanym. Nie można bowiem zapominać, że podstawowym paradygmatem wykładni przepisów prawa w polskiej kulturze prawnej jest zakaz wykładni prawotwórczej³³. Aczkolwiek coraz częściej problem, o którym mowa, staje się powodem dyskusji w doktrynie prawniczej.

Przywoływanym argumentem przeciwko jednolitości orzecznictwa jest konflikt z zasadą niezawisłości sędziowskiej poprzez ograniczenie możliwości korzystania z luzów decyzyjnych w procesie orzekania. Za słuszny należy uznać pogląd wyrażany w doktrynie, że idea jednolitości orzecznictwa nie stoi w zasadniczej sprzeczności z ideą niezawisłości sędziowskiej³⁴, choć nierzadko ta niezawisłość wydaje się być rozumiana zbyt szeroko.

Do podstawowych czynników mających na celu ujednocianie orzecznictwa sądów administracyjnych należą: kontrola orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych na skutek zaskarżenia (w szczególności wniesienia skargi kasacyjnej); działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego; inicjatywa Prezesa NSA do składania w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP wniosków do Trybunału Konstytucyjnego; praktyka kierowania przez sądy administracyjne swym dotychczasowym orzecznictwem (w szczególności poprzez pozaprawną, faktyczną rolę orzeczeń NSA oddziałujących poprzez siłę argumentacji); doktryna i edukacja prawnicza³⁵.

Jednym z podstawowych zadań Naczelnego Sądu Administracyjnego – oprócz działalności orzeczniczej – jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa w sprawach sądowniczych, a więc rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych powinien „eliminować” NSA. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na szczególną rolę uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego, które są podstawowym instrumentem służącym ujednocianiu orzecznictwa są-

³² Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r., OSK 108/17, LEX, nr 2331596; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2017 r., IV SA/GL 29/17, LEX, nr 2313644; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 czerwca 2017 r., III SA/Kr 537/17, LEX, nr 2330885.

³³ T. Grzybowski, *Zagadnienia prawotwórstwa sędziowskiego a instytucja uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2009, nr 6(27), s. 61.

³⁴ H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych, Kryzys Prawa Administracyjnego?*, t. 4: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 21–22.

³⁵ *Ibidem*, s. 21.

dów administracyjnych, porządkują poglądy w sprawach, w których dotychczas zapadały orzeczenia rozbieżne, lub wskazują kierunek rozstrzygnięć w sprawach istotnych, a także skomplikowanych³⁶.

Rozstrzygnięcia podejmowane w uchwałach chronią gwarantowane przez Konstytucję prawa jednostki oraz kształtują jednolitą linię orzeczniczą w istotnych sprawach, a więc aktywność Sądu w tym zakresie jest wielce pożądana. Wykładnia zawarta w uchwale abstrakcyjnej w sposób pośredni wiąże wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy administracyjne są obowiązane je respektować³⁷.

Należy jednak pamiętać, że uchwały nie są niezmiennie, a także – jak podaje się w literaturze przedmiotu – zupełna jednolitość poglądów sądów nie może być wartością absolutną. Wyrazem tego jest nie tylko oczywista rozbieżność orzecznicza, ale i rozbieżność ukryta, o czym mogą świadczyć chociażby zdania odrębne zgłaszane do uchwał podjętych przez Naczelnny Sąd Administracyjny³⁸. Ponadto, jak wskazuje praktyka, nawet najlepiej skonstruowany system instrumentalnych zabezpieczeń realizacji jednolitości orzecznictwa nie jest w stanie zapewnić w należyty sposób tej jednolitości.

Podsumowując te rozważania, należy stwierdzić, że niezwykle ważna jest dbałość o jednolitość orzekania przez sądy administracyjne, gdyż przesądza ona o realizacji zasady równości wobec prawa. Niestety, bardzo często w oparciu o tożsamy stan prawny i taki sam stan faktyczny różnicowane są prawa jednostek, co wiąże się z bezpośrednimi skutkami finansowymi, nieraz kształtującymi ich sytuację bytową na granicy egzystencji. Brak jednolitości w orzecznictwie sądów dotyka wprost jednostkę, która na co dzień odczuwa tego negatywne skutki, tracąc przy tym zaufanie do działania organów władzy publicznej.

Zatem jednolitość orzecznictwa jest wartością niezbędną dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego i pozytywnie wpływa na kształtowanie zaufania obywatela do państwa³⁹.

³⁶ J. Tarno, *Komentarz do art. 15 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis/el. 2011.

³⁷ Idem, *Komentarz do art. 269 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis/el. 2011.

³⁸ M. Sieniuc, *Jednolitość orzecznictwa sądowego...*, s. 84–85.

³⁹ D. Dąbek, *Problem jednolitości orzecznictwa sądowo-administracyjnego w obliczu reformy administracji publicznej i sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednolitość orzecznictwa sądowoadministracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, Kraków 1999, s. 73.

Bibliografia

Literatura

- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998.
- Dąbek D., *Problem jednolitości orzecznictwa sądowno-administracyjnego w obliczu reformy administracji publicznej i sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, Kraków 1999.
- Grzybowski T., *Zagadnienie prawotwórstwa sędziowskiego a instytucja uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2009, nr 6 (27).
- Haczkowska M., *Komentarz do art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LexisNexis/el. 2014.
- Knyśiak-Molczyk H., *Jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych, Kryzys Prawa Administracyjnego?*, t. 4: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Kmieciak Z., *Zasada równości obywateli wobec prawa w orzecznictwie NSA*, PiP 1988, z. 10.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2005.
- Podsiadło-Żmuda M., *Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle wybranych zagadnień z zakresu zabezpieczenia społecznego*, „CASUS” 2016, nr 82.
- Sieniuc M., *Jednolitość orzecznictwa sądowego jako wyraz gwarancji realizacji zasady równości wobec prawa*, *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Inflacja Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Tarno J., *Komentarz do art. 15 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis/el. 2011.
- Tarno J., *Komentarz do art. 269 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis/el. 2011.
- Tarno J.P., Frankiewicz E., Sieniuc M., Szewczyk M., Wyporska J., *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 21 października 2014 r., K 38/13, Dz.U. z 2014 r., poz. 1433.
- Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2017 r., OSK 108/17, LEX, nr 2331596.
- Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., I OSK 2410/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D40BFE05F> [dostęp: 4.10.2017].
- Wyrok NSA z dnia 25 marca 2011 r., I OSK 2066/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/044BE9EC7D> [dostęp: 6.10.2017].
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 kwietnia 2011 r., II SA/Go 147/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D6B13726DF> [dostęp: 2.10.2017].

- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 kwietnia 2011 r., II SA/Go 77/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2E2B6AFAF8> [dostęp: 6.10.2017].
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 kwietnia 2011 r., II SA/Go 81/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AF604AC19D> [dostęp: 6.10.2017].
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2017 r., IV SA/GL 29/17, LEX, nr 2313644.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lutego 2016 r., IV SA/Gl 650/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EEF73FD1F3> [dostęp: 6.10.2017].
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2016 r., IV SA/Gl 395/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1EE0CD43E7> [dostęp: 5.10.2017].
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 października 2015 r. IV SA/Gl 162/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BDFDBFE54C> [dostęp: 5.10.2017].
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 kwietnia 2014 r., IV SA/GL 695/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC8A02098D> [dostęp: 7.10.2017].
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 lutego 2014 r., IV SA/Gl 379/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/768B892FA0> [dostęp: 6.10.2017].
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 października 2013 r., IV SA/Gl 86/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/09C1DFF9CF> [dostęp: 3.10.2017].
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., IV SA/Gl 295/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0BF5977E4E> [dostęp: 6.10.2017].
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 stycznia 2017 r., II SA/Ke 920/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3AAE62481F> [dostęp: 2.11.2017].
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 czerwca 2017 r., III SA/Kr 537/17, LEX, nr 2330885.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2017 r., III SA/Kr 457/17, LEX, nr 2330566.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 września 2017 r., II SA/Łd 566/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4DC4A53387> [dostęp: 10.10.2017].
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 sierpnia 2016 r., II SA/Łd 469/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/66B4BACD8A> [dostęp: 5.10.2017].
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 września 2013 r., II SA/Sz 497/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9E0D9A2B5E> [dostęp: 5.10.2017].
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2016 r., VIII SA/Wa 833/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/91FC023FDA> [dostęp: 7.10.2017].

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1851 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1952 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1155).

Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 108 ze zm.).

Wykaz skrótów

ZNSA – „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

PiP – „Państwo i Prawo”

The lack of consistency of administrative courts judicial practice as a reason for violation of equality before the law in social security

Summary

The article discusses the problem of the divergences in jurisprudence of the administrative courts taking as example selected issues in social security. It aims at conclusion that for individuals as well as for the public authorities it is of vital importance that jurisprudence of administrative courts should be consistent as it determines the implementation of the principle of equality before the law. Lack of consistency in jurisprudence of administrative courts affects an individual in day-to-day live.

Keywords: administrative courts, equality before the law, jurisprudence, social security, divergence, consistency.

Jakub ŻUREK

Zakład Polityki Gospodarczej i Prawa, Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
e-mail: jakub.zurek@upwr.edu.pl

Zasada wzajemności w obrocie ekstradycyjnym

Streszczenie

Autor opisuje podstawową regułę obrotu ekstradycyjnego, którą jest zasada wzajemności, wskazując na jej niebagatelne znaczenie w procedurze wydawania przestępców. Wskazuje, że jej obowiązywanie współcześnie odzwierciedla ideę formalnej równości państw, a jej zakres zastosowania zmniejsza się z uwagi na formalizowanie obrotu ekstradycyjnego w postaci konwencji międzynarodowych. Choć, na co zwraca uwagę, teksty umów międzypaństwowych wciąż zawierają zapewnienia o wzajemnym wydawaniu przestępców. Podkreślenia wymaga również fakt, że autor omawia różnicę w statusie prawnym osoby wydanej na podstawie traktatu lub zasady wzajemności.

Słowa kluczowe: ekstradycja, wzajemność, prawa człowieka, konstytucja.

Wstęp

Podstawowe reguły obrotu ekstradycyjnego kształtowały się na przestrzeni wieków w formie zwyczaju. Dopiero w XIX w. większość obecnie obowiązujących zasad uregulowano w umowach międzynarodowych. Zawarte w porozumieniach międzypaństwowych zasady wydawania przestępców były następnie recypowane do systemów krajowych. Zdarzały się jednak sytuacje, w których normy umowne przekształcały się w prawo zwyczajowe, np. klauzula zamachowa. Skutkiem rozwoju prawa ekstradycyjnego było wykształcenie się prawideł regulujących szczegółowo sposób wydawania przestępców. Większość traktatów ekstradycyjnych – zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych – posiada podobne postanowienia. Dzięki temu, istnieje duża zbieżność w regulacji podstawowych zagadnień ekstradycyjnych w prawie międzynarodowym i we-

wnętrznym. Nie oznacza to identyczności regulacji, ale pozwala na wyodrębnienie co najmniej kilku fundamentalnych reguł o charakterze powszechnym¹.

Obowiązujące w prawie ekstradycyjnym zasady nie określają tylko trybu postępowania i nie są wyłącznie skierowane do państw, ale ponadto nadają one osobom poszukiwanym określone uprawnienia. W ten sposób ograniczają wolę państw, co do rodzajów współpracy w walce z międzynarodową przestępczością. Zdarza się, że czasami ich obowiązywanie torpeduje podejmowane przez kraje działania, mające na celu pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców przestępstw zagrażających światowemu bezpieczeństwu, i budzi frustracje organów ścigania. W tych sytuacjach państwa zwracają się ku innym, alternatywnym metodom uzyskania jurysdykcji nad poszukiwanymi. Mają one swoją długą historię.

Metody te mogą przyjąć formę nielegalnych uprowadzeń². W tym miejscu wystarczy wspomnieć o porwaniu prof. Johna Story'ego, który wykładał prawo cywilne na uniwersytecie oxfordzkim. By uniknąć prześladowań religijnych pod panowaniem królowej Elżbiety, uciekł do Antwerpii, gdzie otrzymał azyl. Nie powstrzymało to agentów Jej Królewskiej Mości przed uprowadzeniem go z terytorium podległego Królestwu Hiszpanii w 1569 r. Mimo zgłoszonych protestów i żądań jego zwrotu przez ambasadora Hiszpanii, Story został stracony³. Niekiedy w celu ominięcia czasochłonnej i kosztownej procedury ekstradycyjnej państwa stosują tzw. ukrytą ekstradycję. Pod tym pojęciem mieszczą się inne legalne procedury przewidziane w państwie, które mają zastąpić formalne wydanie⁴ – na przykład: odmowa wjazdu na terytorium państwa, wydalenie⁵, dobrowolny nakaz opuszczenia terytorium kraju, czy pozbawienie obywatelstwa⁶. Nie są one nielegalne, jednak podobnie jak w przypadku porwań uniemożliwiają jednostkom powołanie się na zasady ekstradycyjne w celu ochrony swoich praw.

1. Pojęcie zasady wzajemności

Katalog zasad ekstradycyjnych nie jest jednolity. Do najczęściej prezentowanych w literaturze reguł rządzących tą gałęzią prawa należą zasady *aut dedere aut*

¹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2001, s. 269.

² Ich typologię w literaturze angielskiej przedstawia M. Cherif Bassiouni: *International extradition: United States Law and Practice*, wyd. 4, New York 2001, a w polskiej nauce prawa M. Płachta w *Kidnapping międzynarodowy w służbie prawa. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Warszawa 2000.

³ P. O'Higgins, *Unlawful seizure and irregular extradition*, „The British Yearbook of International Law” 1960, vol. 36, s. 281.

⁴ M. Płachta, *Kidnapping międzynarodowy...*, s. 203.

⁵ W Polsce podstawy wydalenia cudzoziemców znajdują się w art. 88 Ustawy o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r., Dz.U. z 2001 r., nr 264, poz. 1573.

⁶ M. Cherif Bassiouni, *International extradition...*, s. 183. *Sensu largo* tzw. gorący pościg może być traktowany jako procedura niby-ekstradycyjna. L. Beehner, *Can nations pursue non-state actors cross borders*, „Yale Journal of International Affairs” 2011, vol. 6, issue 1, s. 110–112.

iudicare, proporcjonalności, kwalifikacji przestępstwa ekstradycyjnego, podwójnej przestępczości czynu, czy specjalności. Jednak podstawowe znaczenie odgrywa zasada wzajemności. Jest ona kamieniem węgielnym ekstradycji⁷. W pewnym sensie wyraża wyznawaną, przynajmniej formalnie, zasadę równości państw w dziedzinie dotyczącej przekazywania przestępców⁸. Znajduje zastosowanie nie tylko w ekstradycji na podstawie umów międzynarodowych, ale także w porozumieniach zawartych *ad hoc* między państwami. Jej istotą jest zaciągnięcie zobowiązania wzajemnego przez państwo wykonujące wniosek i żądające. Ta zasada oddaje w sposób zupełny charakter ekstradycji jako kontraktu zawartego między dwoma równymi podmiotami. Według Sądu Okręgowego w Szczecinie, sprzeczna jest z tą regułą sytuacja, w której jedno państwo jest wyłącznie uprawnione do żądania wydania, a drugie zobowiązane do przekazywania osób ściganych⁹. Treścią tego świadczenia jest obietnica zrealizowania w przyszłości wniosku ekstradycyjnego przez państwo, które obecnie zwraca się o wydanie przestępcy¹⁰. Innymi słowy, strona żądająca wydania określonej osoby zaciąga swoisty dług u partnera, do którego skierowała prośbę o ekstradycję. Zwolnienie ze zobowiązania będzie polegało na odwzajemnieniu się, czyli późniejszemu wydaniu innej osoby z własnego terytorium. Reguła ta opiera się na zasadzie *do ut des*.

Zasada wzajemności ma obecnie charakter fundamentalny. W przeszłości jednak nie obowiązywała ona powszechnie. Badając historyczne traktaty ekstradycyjne, można dojść do wniosku, że była ona rzadko stosowana. Zawierana była wyłącznie w umowach łączących państwa o podobnym potencjale militarnym. Na przykład R. Bierzanek twierdzi, że większość umów ekstradycyjnych zawartych przez Hetytów miała charakter wyraźnie dyskryminujący pozostałych sygnatariuszy¹¹. Zgodnie z nimi, państwo hetyckie było w nich uprzywilejowane, a na pozostałych stronach ciążył obowiązek wydawania uciekinierów¹².

⁷ J.F. Godoy, *Tratado de la extradicion*, Guatemala 1896, s. 36.

⁸ S. Glaser, *Nowe kierunki w międzynarodowym prawie karnem a ekstradycja. Zasada wzajemności*, „Palestra” 1929, XII, s. 542.

⁹ Postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 22 lipca 2005 r., sygn. akt III Kop 24/05. Stan faktyczny w tej sprawie dotyczył przekazania na podstawie ENA obywatela polskiego do Niemiec, które nie mogły w tym czasie „odwdziżyć” się tym samym względem Polski ze względu na orzeczenie FTK o niekonstytucyjności niemieckiej ustawy implementującej ENA. M. Hudzki, L.K. Paprzycki, *Glosa do postanowienia Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 22 lipca 2005 r., III Kop 24/05*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, 10, s. 46.

¹⁰ L. Gardocki, *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 1985, s. 165.

¹¹ Są to tzw. umowy z Boghazkoi odkryte w 1906 r. w archiwach rezydencji królów hetyckich. R. Bierzanek, *Ekstradycja w traktatach zawieranych przez państwo hetyckie*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1958, t. 10, z. 1, s. 11.

¹² „Traktat zawarty pomiędzy królem Hetytów Murszilisem II i królem kraju Hapall – Targasz-nalitem ujmuje obowiązek ekstradycji w sposób jednostronny, w odniesieniu do zbiegów wyższej rangi społecznej, a dwustronny, jeśli chodzi o zbiegłych rolników, rzemieślników oraz zamachowców na osobę króla”. R. Bierzanek, *Ekstradycja w traktatach...*, s. 21.

Z czasem omawiana zasada stała się podstawą obrotu ekstradycyjnego. Była często wykorzystywana do wydawania przestępców między państwami, zanim zawarły odpowiednią umowę międzynarodową¹³. Obecnie nadal uznaje się zasadę wzajemności za element bardzo charakterystyczny dla tej dziedziny prawa. Zauważyć należy, że omawiana reguła obowiązuje w relacjach między państwami. Nie funkcjonuje ona w przypadku ekstradycji do międzynarodowych organów sądowych, np. Międzynarodowego Trybunału Karnego. Związane jest to nie tylko z celami, jakie ma urzeczywistnić ten sąd, ale również z tym, że państwa nie przyznały takiego uprawnienia MTK. Byłoby ono nie do pogodzenia z zasadą subsydiarności, na której oparta jest działalność trybunału. Określa ona MTK jako organ sądowy najwyższej instancji. Jego jurysdykcja jest komplementarna. Orzeka on wówczas, gdy sądy krajowe nie są w stanie przeprowadzić sprawiedliwego i rzetelnego procesu. Ekstradycja do międzynarodowego organu sądowego ma charakter jednokierunkowy.

2. Zasada wzajemności w przepisach prawa

Część ustrojodawców nadała tej regule pierwszorzędne znaczenie. Obowiązek wzajemności w niektórych państwach uzyskał rangę normy konstytucyjnej. Na przykład Konstytucja Hiszpanii z 1978 r. uzależnia ekstradycję, niezależnie od podstawy jej dokonania, od zasady wzajemności. Ustawa zasadnicza Peru nakłada na władzę wykonawczą w art. 37 obowiązek uwzględniania w każdym zawieranym traktacie ekstradycyjnym oraz doraźnym porozumieniu międzyrządowym zasady wzajemności. Najwyższy akt prawny Salwadoru zakazuje wydawania własnych obywateli, jeśli obowiązek taki wynika z umowy międzynarodowej niezatwierdzonej przez władzę ustawodawczą państw-sygnatariuszy i niegwarantującej dochowania¹⁴ wzajemności. W Polsce ani pierwotne brzmienie art. 55 Konstytucji RP, ani aktualne nie uwzględnia tej zasady. Jednak obowiązuje ona w naszym porządku prawnym, ale na niższym poziomie – ratyfikowanych umów międzynarodowych i Kodeksu postępowania karnego. Ustawodawca prawnokarny ujął zasadę wzajemności jako przeszkodę ekstradycyjną o względnym charakterze. Zgodnie z art. 604 § 2 pkt 7, sąd rozpatrujący dopuszczalność wydania może odmówić jej dokonania, jeśli państwo, które złożyło wniosek o wydanie, nie zapewnia wzajemności¹⁵. Badanie spełnienia tej okoliczności ciąży na sądzie orzekającym o prawnej dopuszczalności wydania wówczas, gdy z wnioskiem ekstradycyjnym zwróciło się państwo, z którym

¹³ S. Glaser, *Nowe kierunki...*, s. 544.

¹⁴ W oryginalnym tekście konstytucji ustrojodawca posłużył się zwrotem: *consagrar el principio de reciprocidad*.

¹⁵ Identyczna konstrukcja prawna zawarta była w Kodeksie postępowania karnego z 1969 r. (art. 534 § 2 pkt 5).

Rzeczpospolita Polska nie jest związana żadną formalną umową (art. 615 § 3 k.p.k.). Stwierdzenie, że państwo wnioskujące nie zapewnia wzajemności, a nawet to, że w przeszłości nie dokonało ekstradycji na wniosek władz polskich, nie musi łączyć się z odmową. Sąd będzie rozstrzygał na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego. Ponadto, wniosek ekstradycyjny powinien zawierać informację o zapewnieniu wzajemności przez państwo żądające¹⁶. Ewentualnie Minister Sprawiedliwości, do którego kompetencji należy ostateczna decyzja o ekstradycji, w przypadku prawomocnego orzeczenia o prawnej dopuszczalności wydania, może, np. z pobudek politycznych lub dla celów prowadzonej przez rząd polityki zagranicznej, uzależnić swoją decyzję od uzyskania od państwa wnioskującego odpowiedniego oświadczenia.

W umowach międzynarodowych dotyczących wydawania przestępców zasada wzajemności jest bardzo często wyrażona na samym początku traktatu. Artykuł 1 Europejskiej Konwencji o Ekstradycji z 1957 r. stanowi, że umawiające się strony zobowiązują się do wzajemnego wydawania „wszystkich osób ściganych”¹⁷. Podobne sformułowania znajdziemy w innych umowach: art. 1 modelowego traktatu o ekstradycji wydanego pod auspicjami ONZ z 1990 r., czy art. 1 międzyamerykańskiej konwencji o ekstradycji z 1981 r. W bilateralnych umowach ekstradycyjnych zasada wzajemności również najczęściej zawarta jest w pierwszym artykule – na przykład art. 1 umowy między USA a Wielką Brytanią z 1931 r., czy art. 1 traktatu o ekstradycji między Austrią a Izraelem z 1961 r. Zawarte przez Polskę traktaty międzynarodowe potwierdzają pierwszoplanowe znaczenie zasady wzajemności dla obrotu ekstradycyjnego. Artykuł 1 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Australią o ekstradycji z 1998 r. stanowi, że obie strony zobowiązują się do wzajemnego wydawania „osób ściganych”¹⁸. Podobne sformułowania znajdziemy w innych zawartych przez Polskę umowach międzynarodowych. W większości z nich znajduje się ona w artykule otwierającym cały traktat¹⁹. Wyjątkiem są tutaj umowy bardziej rozbudowane, dotyczące nie tylko ekstradycji, ale również regulujące inne zagadnienia, takie jak współpraca sądowa w sprawach cywilnych oraz karnych. W takich trakta-

¹⁶ § 46 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych (Dz.U., nr 17, poz. 164) stanowi, że we wnioskach o udzielenie pomocy prawnej kierowanych do sądu lub innego organu państwa obcego, w stosunkach z którym jest brak odpowiedniej umowy międzynarodowej, zamieszcza się zapewnienie wykonywania wniosków sądów lub innych organów tego państwa.

¹⁷ Europejska Konwencja o Ekstradycji, sporządzona w Paryżu dnia 13 grudnia 1957 r. Dz.U. z 1994, nr 70, poz. 307.

¹⁸ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Australią o ekstradycji, sporządzona w Kanberze 3 czerwca 1998 r., Dz.U. z 1999 r., nr 5, poz. 50.

¹⁹ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Arabską Republiką Egiptu o pomocy prawnej w sprawach karnych, przekazywaniu osób skazanych i ekstradycji, sporządzona w Kairze dnia 17 maja 1992 r., Dz.U. z 1994 r., nr 34, poz. 128.

tach zasada wzajemności otwiera, ale tylko rozdział poświęcony wydawaniu przestępców – jak to ma miejsce w traktacie z Turcją z 1989 r.²⁰. Zawierane przez Rzeczpospolitą traktaty ekstradycyjne przed drugą wojną światową również wyraźnie deklarowały na wstępie, że ekstradycja będzie wykonywana z dochowaniem wzajemności²¹.

3. Ekstradycja na podstawie zasady wzajemności

Dwustronność świadczenia jest mocno zakorzeniona w procedurze ekstradycyjnej – mimo, że w niektórych przypadkach nie jest uwzględniona *expressis verbis*²² w tekście umowy, to państwa dokonujące ekstradycji są świadome zaciągniętego zobowiązania prawnomiędzynarodowego. W związku z tym, można mówić o istnieniu domniemania o wzajemnym zobowiązaniu do wydawania poszukiwanych – zwłaszcza, gdy ekstradycja odbywa się na podstawie doraźnego porozumienia między państwami niepołączonymi konwencją międzynarodową. Brak woli odwzajemnienia się w postaci wydania poszukiwanego, zgodnie z praktyką państw, które ekstradycję uzależniają od istnienia traktatu, powinien być sformułowany jednoznacznie i zawarty we wniosku ekstradycyjnym. Negatywnie należy ocenić praktykę krajów, które, zaciągając zobowiązanie wzajemne do wydawania przestępców, działają w złej wierze. USA kilka razy odmówiło ekstradycji osób do państw, które wcześniej wydały Amerykanom innych poszukiwanych za zobowiązaniem się strony północnoamerykańskiej do odwzajemnienia się w ten sam sposób w podobnej sytuacji. Niech za przykład posłuży nam Portugalia. W 1878 r. wydała ona do USA poszukiwanego, będąc jednocześnie zapewnioną o wzajemności ze strony amerykańskiej. Jednakże

²⁰ Rozdział 3, art. 12 wyraża jednoznacznie, że oba państwa sygnatariusze zobowiązują się do wzajemnego wydawania sobie osób poszukiwanych. Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Turecką o pomocy prawnej w sprawach karnych, o ekstradycji i o przekazywaniu osób skazanych, podpisana w Ankarze dnia 9 stycznia 1989 r., Dz.U. z 1991 r., nr 52, poz. 224. Podobne rozwiązanie znajdziemy w umowie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, rodzinnych, pracowniczych i karnych, sporządzonej w Mińsku dnia 26 października 1994 r., Dz.U. z 1995 r., nr 128, poz. 619, czy w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ratyfikacji Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, pracowniczych i karnych, podpisanej w Tallinie dnia 27 listopada 1998 r., Dz.U. z 1999 r., nr 52, poz. 529.

²¹ Art. 1 konwencji o ekstradycji i pomocy sądowej w sprawach karnych zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Wielkim Księstwem Luksemburskiem w Luksemburgu dnia 22 stycznia 1934 r., Dz.U. z 1935 r., nr 22, poz. 125; art. 1 konwencji o ekstradycji i pomocy prawnej w sprawach karnych między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Węgier podpisanej w Budapeszcie dnia 24 kwietnia 1936 r., Dz.U., nr 66, poz. 501.

²² Zdaniem M. Płachty, w większości traktatów ekstradycyjnych zasada wzajemności nie jest wyrażona bezpośrednio, mimo to obowiązuje. M. Płachta, *Kidnapping międzynarodowy...*, s. 27.

wniosek ekstradycyjny Portugalii z 1888 r. został przez Amerykanów odrzucony, ponieważ między stronami nie istniała wówczas umowa międzynarodowa umożliwiająca przekazywanie osób²³.

Przykład amerykański pokazuje, że ekstradycja oparta tylko o zasadę wzajemności jest po prostu aktem dobrej woli jednego państwa na rzecz drugiego, pozbawionym sankcji w przypadku niewywiązania się ze wzajemnego świadczenia. Państwu pokrzywdzonemu pozostaje kilka sposobów zmanifestowania swojego niezadowolenia – od odmowy wydania innych poszukiwanych, aż po wprowadzenie różnego rodzaju sankcji w stosunku do nierzetelnego partnera. W literaturze amerykańskiej zasada wzajemności jest czasami opisywana razem z „regułą uprzejmości, grzeczności”²⁴. W tamtejszym systemie prawnym ma ona charakter uzupełniający w stosunku do wzajemnego zobowiązania do wydawania przestępców, ponieważ ekstradycja w USA może odbyć się tylko na podstawie traktatu. Podobnie jest w Wielkiej Brytanii. Zadaniem tej reguły jest stworzenie możliwości uzyskania jurysdykcji nad osobą, która zbiegła do kraju niepołączonego z USA formalnoprawnym traktatem ekstradycyjnym, bez konieczności zarzekania się, że w odmiennej sytuacji władze amerykańskie odwdzięczą się takiemu państwu w ten sam sposób. Jednakże możliwość jej stosowania jest ograniczona do czynów najbardziej zagrażających porządkowi publicznemu, np. przemyt i handel narkotykami²⁵. Ekstradycja na tej podstawie jest uzależniona li tylko od dobrej woli państwa wykonującego wniosek. Zasada uprzejmości może znaleźć zastosowanie także obok łączącego strony traktatu, jeśli w katalogu przestępstw ekstradycyjnych nie uwzględniono czynu, za który obecnie poszukuje się oskarżonego. Dotyczy to w szczególności umów określających katalog przestępstw ekstradycyjnych w sposób enumeratywny. Tak też się stało w sprawie *Fiocconi v. Attorney General of United States*, w której traktat łączący USA z Włochami z 1868 r. nie penalizował handlu narkotykami. Pomimo to, ekstradycję wykonano²⁶. Realizacja wniosków ekstradycyjnych z uprzejmości wzmacnia współpracę międzynarodową i wspomaga urzeczywistnianie zasady wzajemności przez promowanie przewidywalności i stabilności w relacjach międzynarodowych, czyniąc zadość wzajemnym oczekiwaniom²⁷. *Nota bene*, osobie przekazanej w oparciu o akt grzeczności nie przysługuje taki sam status prawny i nie chroni jej np. zasada ograniczonego ścigania, w porównaniu z ekstradycją dokonaną z wzajemnością²⁸.

²³ M. Cherif Bassiouni, *International extradition...*, s. 92.

²⁴ „Rule of comity”. Ibidem, s. 90.

²⁵ Saroop. V. Garcia, 109, F. 3d 165 (3d Cir.1996).

²⁶ *Fiocconi v. Attorney General of United States*, 462 F. 2d 475 (2d Cir. 1972).

²⁷ Patrz: *Spatola v. United States*, 925 F.2d 615, 618 (2d Cir.1991), *Laker Airways, Ltd. v. Sabe-na, Belgian World Airlines*, 731 F.2d 909, 937 (D.C.Cir.1984).

²⁸ Po więcej informacji na ten temat patrz sprawy: *United States v. Rauscher*, 119 U.S. 407, 7 S.Ct. 234, 30 L.Ed. 425 (1886), *Ker v. Illinois*, 119 U.S. 436, 7 S.Ct. 225, 30 L. Ed. 421 (1886).

Podsumowanie

Uzależnienie procedury wydawania poszukiwanych od zapewnienia wzajemności jest krytykowane przez niektórych przedstawicieli nauki. Zwracają oni uwagę, że reguła ta źródło swe czerpie nie z woli realizacji ogólnoświatowego wymiaru sprawiedliwości, ale partykularnych interesów każdego państwa²⁹. Błędem jest, twierdzą oni, pojmowanie ekstradycji jako aktu dobrej woli jednego państwa na rzecz drugiego. Wydawanie przestępców nie jest świadczeniem przysługi obcemu rządowi, ale ochroną porządku publicznego i poszanowania prawa na całym świecie³⁰. W jaki sposób wzajemność ma być realizowana, skoro większość państw posiada swoje wewnątrz krajowe przepisy regulujące transfer przestępców i inaczej normuje przeszkody ekstradycyjne? Poza tym, ujęcie braku zapewnienia wzajemności jako obligatoryjnej przesłanki zezwalającej na wydanie może paradoksalnie uchronić sprawców przestępstw od ekstradycji do państw popełnienia czynów, gdy one tej wzajemności nie przewidują. Problem jawi się też w tym, jaki rodzaj wzajemności będzie tym decydującym³¹. Postawioną przez S. Glasera w 1929 r. tezę, że ujednoczenie ustawodawstw regulujących wydawanie przestępców wyeliminuje zasadę wzajemności jako bezprzedmiotową, zdaje się potwierdzać europejski nakaz aresztowania. Nie zobowiązuje on żadnego państwa stosującego ENA do złożenia solennego zobowiązania odwzajemnienia się przekazaniem innego przestępcy.

Chociaż zasada wzajemności najczęściej nie jest wymieniana jednym tchem razem z takimi zasadami, jak podwójna karalność czynu czy ograniczenie ściągania, to odgrywa ona istotną rolę w obrocie ekstradycyjnym. Choć jej przełożenie na zakres uprawnień poszukiwanego może nie jest bezpośrednio widoczne, ponieważ ucieleśnia ona w prawie ekstradycyjnym aksjomat równości państw i powinności współpracy w duchu dobrej wiary, to niekiedy – w zależności od jej sformułowania i rangi aktu prawnego, w którym się znajduje – może być wykorzystywana przez uciekających jako przeszkoda w wydaniu. Ponadto, przedstawienie treści tej reguły uzmysławia, że ekstradycja jest również narzędziem do prowadzenia polityki zewnętrznej. Niekiedy wykorzystanie jej w tej działalności może osłabić ją jako narzędzie wymiaru sprawiedliwości. Z drugiej strony, zaprezentowane materiały ukazują ewolucję w pojmowaniu tej zasady oraz wskazują na ciągłe zmiany zachodzące w procedurze ekstradycyjnej, które wymagać będą za jakiś czas aktualizacji wiedzy, ponieważ prawo ekstradycyjne nie jest ze spiżu³².

²⁹ S. Glaser, *Nowe kierunki...*, s. 547.

³⁰ G. Roszkowski, *O azyłach i ekstradycji ze szczególnym uwzględnieniem stosunków austro-węgierskiej monarchii*, Warszawa 1882, s. 171–172.

³¹ Wzajemność – faktyczną, czy prawną; ustawowo zagwarantowaną, czy w umowie wyrażoną; materialną, czy formalną; względną, czy bezwzględną. S. Glaser, *Nowe kierunki...*, s. 548.

³² M. Płachta, *Kidnapping międzynarodowy*, s. 26.

Literatura

- Beehner L., *Can nations pursue non-state actors cross borders*, „Yale Journal of International Affairs” 2011, vol. 6, issue 1.
- Bierzanek R., *Ekstradycja w traktatach zawieranych przez państwo hetyckie*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1958, t. 10, z. 1.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2001.
- Cherif Bassiouni M., *International extradition: United States Law and Practice*, wyd. 4, New York 2001.
- Gardocki L., *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 1985.
- Glaser S., *Nowe kierunki w międzynarodowym prawie karnem a ekstradycja. Zasada wzajemności*, „Palestra” 1929, XII.
- Godoy J.F., *Tratado de la extradicion*, Guatemala 1896.
- Hudzki M., Paprzycki L.K., *Glosa do postanowienia Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 22 lipca 2005 r., III Kop 24/05*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, 10.
- O’Higgins P., *Unlawful seizure and irregular extradition*, „The British Yearbook of International Law” 1960, vol. 36.
- Plachta M., *Kidnaping międzynarodowy w służbie prawa. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Warszawa 2000.
- Roszkowski G., *O azylach i ekstradycji ze szczególnym uwzględnieniem stosunków austrowęgierskiej monarchii*, Warszawa 1882.

Orzecznictwo

- Postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 22 lipca 2005 r., sygn. akt III Kop 24/05.
- Sąd Apelacyjny Stanów Zjednoczonych trzeciego okręgu, Saroop. V. Garcia, 109, F. 3d 165 (3d Cir.1996).
- Sąd Apelacyjny Stanów Zjednoczonych drugiego okręgu, Fioconci v. Attorney General of United States, 462 F. 2d 475 (2d Cir. 1972).
- Sąd Apelacyjny Stanów Zjednoczonych drugiego okręgu, Spatola v. United States, 925 F.2d 615, 618 (2d Cir.1991).
- Sąd Apelacyjny Stanów Zjednoczonych okręgu stołecznego, Laker Airways, Ltd. v. Sabena, Belgian World Airlines, 731 F.2d 909, 937 (D.C.Cir.1984).
- Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ker v. Illinois, 119 U.S. 436, 7 S.Ct. 225, 30 L. Ed. 421 (1886).
- Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych United States v. Rauscher, 119 U.S. 407, 7 S.Ct. 234, 30 L.Ed. 425 (1886).

Akty prawne

- Europejska Konwencja o Ekstradycji, sporządzona w Paryżu dnia 13 grudnia 1957 r. (Dz.U., nr 70, poz. 307).

- Konwencja o ekstradycji i pomocy prawnej w sprawach karnych między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Węgier podpisana w Budapeszcie dnia 24 kwietnia 1936 r. (Dz.U., nr 66, poz. 501).
- Konwencja o ekstradycji i pomocy sądowej w sprawach karnych zawarta między Rzeczpospolitą Polską a Wielkim Księstwem Luksemburskiem w Luksemburgu dnia 22 stycznia 1934 r. (Dz.U., nr 22, poz. 125).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych (Dz.U., nr 17, poz. 164).
- Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Turecką o pomocy prawnej w sprawach karnych, o ekstradycji i o przekazywaniu osób skazanych, podpisana w Ankarze dnia 9 stycznia 1989 r. (Dz.U., nr 52, poz. 224).
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Arabską Republiką Egiptu o pomocy prawnej w sprawach karnych, przekazywaniu osób skazanych i ekstradycji, sporządzona w Kairze dnia 17 maja 1992 r. (Dz.U., nr 34, poz. 128).
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Australią o ekstradycji, sporządzona w Kanberze 3 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 5, poz. 50).
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, rodzinnych, pracowniczych i karnych, sporządzona w Mińsku dnia 26 października 1994 r. (Dz.U., nr 128, poz. 619).
- Ustawa o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2001 r., nr 264, poz. 1573).
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U., nr 13, poz. 96).
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ratyfikacji Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, pracowniczych i karnych, podpisanej w Tallinie dnia 27 listopada 1998 r. (Dz.U., nr 52, poz. 529).

The reciprocity rule in extradition law

Summary

The author examines the rule of reciprocity in extradition cases. He states that this principle is one of the most important when it comes to surrender of fugitives. Although, nowadays it is less used, because of the high effectiveness of treaty relations between states, the author stresses that it still plays a vital role in international relations since it expresses the formal assumption of equality among countries. Moreover, he points out that this rule has been included in constitutions of various states, which – according to him – shows a primary significance of the reciprocity rule for extradition.

Keywords: extradition, reciprocity, comity, human rights, constitution.