FORUM PRAWNICZE

NUMER 4 (36)
2016

Spis treści

ARTYKUŁY

Grzegorz Tracz

3 **Sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości ziemskich w III Rzeczypospolitej**

Marta Kolendowska-Matejczuk

30 **Brak możliwości przedłużenia terminu do wniesienia apelacji w postępowaniu karnym jako naruszenie standardów rzetelnego procesu**

Marcin Hotel

40 **Odpowiedzialność wobec konsumenta za utratę lub uszkodzenie rzeczy sprzedanej w czasie przewozu**

Michał Ożóg

48 **Wolność sumienia i religii w stanach nadzwyczajnych w polskim systemie prawnym**

Olga Hałub

68 **Konstytucyjne gwarancje prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym**

ORZECZNICTWO

Anna Michalak

80 **Przegląd orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

Anna Chmielarz-Grochal, Jarosław Sułkowski

86 **Przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu**

Piotr Sitnik

90 **Przegląd orzecznictwa sądów brytyjskich**

Zasady składania materiałów do „Forum Prawniczego”

Redakcja „Forum Prawniczego” przyjmuje następujące teksty:

1) **artykuły** – materiały powinny mieć objętość do 60 000 znaków. Do artykułu należy dołączyć krótkie streszczenie w języku angielskim (maksymalnie 1500 znaków).

2) **artykuły recenzyjne** – powinny dotyczyć publikacji, które ukazały się nie wcześniej niż rok (w przypadku publikacji polskich) lub dwa lata (w przypadku publikacji zagranicznych) przed oddaniem artykułu do redakcji. Artykuł recenzyjny powinien mieć objętość do 20 000 znaków.

3) **glosy** – powinny dotyczyć orzeczeń, które w istotny sposób rozwijają lub zmieniają dotychczasową linię orzecznictwa, a także orzeczeń podejmujących problemy dotychczas niestanowiące przedmiotu zainteresowania judykatury. Glosy powinny mieć objętość do 30 000 znaków.

Prosimy także o dołączenie zdjęcia oraz krótkiej notki biograficznej o autorze (imię i nazwisko, stopnie i tytuły naukowe oraz zawodowe, dorobek naukowy, zajmowane stanowiska).

Materiały należy przesyłać w formie elektronicznej na adres: redakcja@forumprawnicze.eu.

Teksty składane do redakcji podlegają wewnętrznej procedurze oceny, stanowiącej podstawę decyzji o przyjęciu albo odrzuceniu tekstu.

Procedurze oceny wskazanej wyżej nie podlegają: polemiki z recenzjami, oświadczenia, sprawozdania, nekrologi. Nie recenzujemy również tekstów zamówionych przez redakcję, tj.: artykułów wstępnych, wywiadów oraz przeglądów orzecznictwa.

FORUM PRAWNICZE

Numer 4 (36) | 2016
Dwumiesięcznik
ISSN: 2081-688X

WYDAWCA
Fundacja „Utriusque Iuris”
ul. Dobra 27/35
00-344 Warszawa

RADA PROGRAMOWA
Przewodniczący: prof. Jerzy Stelmach – Uniwersytet Jagielloński
prof. Martin Avenarius – Uniwersytet w Kolonii (Niemcy)
prof. Petr Blaho – Uniwersytet Trnawski (Słowacja)
prof. Bartosz Brożek – Uniwersytet Jagielloński
prof. Zbigniew Cieślak – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
prof. Tomasz Giaro – Uniwersytet Warszawski
prof. Joseph Hoffmann – Uniwersytet Indiany (USA)
prof. Sang Yong Kim – Uniwersytet Koreański (Korea Południowa)
prof. Małgorzata Korzycka – Uniwersytet Warszawski
prof. Jarosław Majewski – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
prof. Marek Michalski – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
prof. Artur Nowak-Far – Szkoła Główna Handlowa
prof. Aurelia Nowicka – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
prof. Jerzy Pisuliński – Uniwersytet Jagielloński
prof. Michał Romanowski – Uniwersytet Warszawski
prof. Grażyna Skąpska – Uniwersytet Jagielloński
prof. Andrzej Skoczylas – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
prof. Bogdan Szlachta – Uniwersytet Jagielloński
prof. Piotr Tuleja – Uniwersytet Jagielloński
prof. Daniil Tuzov – Uniwersytet Państwowy w St. Petersburgu
ks. prof. Krzysztof Warchałowski – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
prof. Paweł Wiliński – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ZESPÓŁ REDAKCYJNY
Redaktor naczelny: prof. Wojciech Dajczak – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Sekretarz redakcji: dr Krzysztof Szczucki – Uniwersytet Warszawski
dr Jan Andrzejewski – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Redaktorzy tematyczni:
ks. prof. Franciszek Longchamps de Bérier – historia i filozofia prawa – Uniwersytet Jagielloński
prof. UW dr hab. Michał Królikowski – prawo karne – Uniwersytet Warszawski
dr Adam Szafrański – prawo administracyjne i konstytucyjne – Uniwersytet Warszawski
prof. UW dr hab. Leszek Bosek – prawo prywatne – Uniwersytet Warszawski

OPRACOWANIE REDAKCYJNE
Anna Kowalik, Alicja Dąbrowska-Nowacka
Skład: Janusz Świnarski
Przekład streszczeń: Piotr Sitnik
Projekt graficzny: item:grafika

ADRES REDAKCJI
Fundacja „Utriusque Iuris”
ul. Dobra 27/35
00-344 Warszawa
www.forumprawnicze.eu
redakcja@forumprawnicze.eu

Wersja papierowa „Forum Prawniczego” ma charakter pierwotny.

Nakład 100 egz.

Grzegorz Tracz

Sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości ziemskich w III Rzeczypospolitej

Grzegorz Tracz

Doktor habilitowany, adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zajmuje się zagadnieniami prawa cywilnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa zobowiązań, a obok pracy dydaktyczno-naukowej od lat wykonuje pracę związaną z zarządzaniem instytucjami finansowymi.

The Legal Situation of Former Landowners in the Third Polish Republic

The Polish Committee of National Liberation's Decree on Land Reform of 6 September 1944 was of principally political significance and the adoption thereof, irrespective of changes made to the agrarian structure in existence theretofore in the Polish countryside, served primarily to facilitate the seizure of power in Poland by communists following the conclusion of World War II. The Decree resulted in the elimination of the class of landowners. The fundamental ramifications of the decree are yet to be unequivocally explained, and doubts keep abounding. The case law of the Supreme Court, the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court only deepens the sense of uncertainty. The paper offers a critique of the cases and proposes a novel method of construction of relevant legal norms so that the current legal situation of former landowners or their heirs may be clearly determined.

Niniejszy artykuł stanowi część pierwszą dwuczęściowego opracowania dotyczącego zagadnienia określonego w jego tytule.

Wstęp

Rok 2014 r. przyniósł siedemdziesiątą już rocznicę wprowadzenia w życie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. W związku z tym ukazały się różne artykuły i wspomnienia dotyczące okoliczności wprowadzenia w życie dekretu i jego następstw, a także uwypuklające kontrowersje z tym związane. Dominuje przekonanie, że problemy wywołane przeprowadzeniem 70 lat temu reformy rolnej nie zostały rozwiązane do dnia dzisiejszego, a nawet w pewnym zakresie się nasilają. Stanowisko dawnych ziemian, dotkniętych skutkami wprowadzenia tego dekretu jest jednoznaczne – czują się obywatelami gorszej kategorii, którym bezprawnie i bez jakiegokolwiek odszkodowania lub zadośćuczynienia odebrano nie

tylko grunty rolne, ale także domy rodzinne (dwory i pałace), zazwyczaj z całym wyposażeniem, które były także materialnym świadectwem ich historii i tradycji rodzinnych, tworzonych często od wieków i przekazywanych z pokolenia na pokolenie[1].

Wspomniane problemy, powstałe w związku z przeprowadzeniem reformy rolnej, mają obecnie przede wszystkim charakter prawny, a ich żywotność i dynamika wynikają m.in. z tego, że dotyczą mu suwerenności i podmiotowości. Przez ostatnie 26 lat nie udzielono jednoznacznych odpowiedzi na podstawowe pytania dotyczące standardu ochrony własności, w szczególności w odniesieniu do byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców. Waga tych pytań dodatkowo wzrosła po uchwaleniu konstytucji z 1997 r., w której znaczenie prawa własności szczególnie podkreślono w art. 21 i 64 jako nie tylko najważniejszego prawa ekonomicznego – służącego ochronie autonomii i samorealizacji jednostki i będącego zarazem podstawą ładu gospodarczego oraz warunkiem efektywnego funkcjonowania gospodarki narodowej – ale również jako prawa stanowiącego podstawową wartość porządku społecznego[2]. Negatywna ocena takiego stanu rzeczy nie powinna być deprecjonowana, nawet jeżeli do-

O ile problemy z dekretem PKWN w okresie PRL można wyjaśnić faktycznym uzależnieniem od Związku Sowieckiego i ideologicznymi uwarunkowaniami, o tyle trudno zrozumieć, że stan ten nie uległ zasadniczej zmianie po 1989 r., gdy państwo polskie rozpoczęło odzyskiwanie należnej mu suwerenności i podmiotowości.

jednego z podstawowych praw konstytucyjnych, jakim jest prawo własności. O ile brak ich rozwiązania w okresie PRL można wyjaśnić faktycznym uzależnieniem od Związku Sowieckiego i ideologicznymi uwarunkowaniami, o tyle trudno zrozumieć, że stan ten nie uległ zasadniczej zmianie po 1989 r., gdy państwo polskie rozpoczęło odzyskiwanie należnej

1 Zob. m.in.: *Petycja Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego w związku z 70. rocznicą uchwalenia dekretu o tzw. reformie rolnej* (złożona w kancelariach: prezydenta, premiera, marszałka Sejmu i Senatu RP), opublikowana w: „Wiadomości Ziemiańskie", jesień 2014, nr 59. W tymże czasopiśmie licznie pomieszczono dokumenty, krótkie opracowania i relacje dotyczące reformy (tamże, s. 1–51); G. Braun, *Wypędzeni, wymordowani, wyszydzeni*, „Polonia Christiana" 2014, nr 40, s. 47–49.

2 Taką rolę prawu własności przypisywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 2; zob. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 386, 390; Wskazuje się na to, że tylko dla prawa własności jako jedynego spośród wszystkich praw majątkowych przewidziano w Konstytucji przepis poświęcony jego ochronie, w art. 21 Konstytucji (tamże, s. 166; K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej*, Warszawa 2013, s. 203).

tyczy on nielicznych grup społecznych – co, jak się wydaje, ma miejsce w tym przypadku. Zasada równości wobec prawa nakazuje bowiem ochronę prawa własności niezależnie od rodzaju podmiotów, grup społecznych (w tym ich liczebności), które korzystają z tego prawa[3]. Własność prywatna zgodnie z obowiązującą konstytucją stanowi jedną z fundamentalnych wartości społecznej gospodarki rynkowej, która nie podlega żadnej hierarchizacji ze względu na jej rodzaje, czego przejawem jest równoprawna jej ochrona[4]. Dyferencjacja w tym zakresie wcześniej czy później musi sprowadzić niebezpieczne i groźne konsekwencje dla pozostałych podmiotów i grup społecznych korzystających z prawa własności i – w efekcie – gwarantowanych konstytucją wolności. Przykładem może być choćby wątpliwa praktyka uchwalania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które szermując enigmatycznym pojęciem „władztwa gminy", bez spełnienia wymogów konstytucyjnych wywołują skutki wywłaszczenia, i to bez odszkodowania[5].

Celem niniejszego opracowania jest próba całościowego przedstawienia sytuacji prawnej właścicieli ziemskich w III Rzeczypospolitej, spowodowanej wprowadzeniem w życie w latach 1944–1945 dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. i w związku z tym utratą przez nich własności ziemskiej. Oznacza to konieczność określenia statusu prawnego utraconych przez nich nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, zespołów pałacowo- albo dworsko-parkowych, a także mienia ruchomego. Zagadnienie wydaje się wielopłaszczyznowe. Dlatego też im poprawniejszy wyłoni się z niniejszego opracowania obecny obraz sytuacji prawnej właścicieli ziemskich, tym większe będą szanse właściwej oceny wniosków i postulatów formułowanych w toku dyskusji nad tą problematyką. W konsekwencji pozwoli to określić właściwą rolę i znaczenie jednego z podstawowych praw, gwarantowanego postanowieniami Konstytucji III Rzeczypospolitej, jakim jest prawo własności.

Sytuacja prawna dawnych właścicieli ziemskich była przedmiotem prowadzonych od 25 lat prac legislacyjnych, których rezultatem miało być rozwiązanie podstawowych problemów powstałych w wyniku przeprowadzenia reformy rolnej. Pomimo kilku prób uchwalenia stosownej ustawy prace w tym zakresie raczej pozostają w punkcie wyjścia[6]. Wskazuje się na to, że powstałą w wyniku takich niepowodzeń lukę częściowo wypełnia orzecznictwo sądów i Trybunału Konstytucyjnego[7]. W ramach prac legislacyjnych, a także w orzecznictwie, często zasadniczym zagadnieniem, wokół którego koncentrują się powyższe rozważania, jest problem sprzeczności interesów społecznych związanych ze zwrotem mienia lub ustanowieniem rekompensaty z tego tytułu. Podnosi się bowiem m.in., że o ile w wyniku przeprowadzenia reformy rolnej pozbawiono majątków wielu obywateli, których system prawny powinien chronić, o tyle jeszcze większa grupa obywateli stała się właścicielami lub posiadaczami mienia niezbędnego do egzystencji[8]. Ewentualny zwrot mienia lub ustanowienie rekompensat za utracone mienie dla byłych właścicieli ziemskich nie powinny jednak prowadzić do wyrządzenia nowych szkód, na przy-

3 S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 540–542.

4 P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 154; B. Banaszak, *Konstytucja…*, dz. cyt., s. 388–389.

5 Zob. np. P.T. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji,* Warszawa 2013, s. 108, 150–151; S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja…*, dz. cyt., s. 544–545.

6 Podejmowane próby legislacyjne opisuje A. Machnikowska pod symptomatycznym tytułem *Legislacyjne zaniechanie*, wskazując na dwa dokumenty regulujące kwestię reprywatyzacji. Była to ustawa uchwalona przez parlament w dniu 22 marca 2001 r., skutecznie zawetowana jednak przez prezydenta A. Kwaśniewskiego, a drugim projekt ustawy o zadośćuczynieniu z tytułu nacjonalizacji nieruchomości w latach 1944–1962, przygotowany kilka lat później, tj. w 2008 r. W 2010 r., m.in. wskutek analizy skutków finansowych wejścia w życie tej ustawy, wstrzymano pracę nad nią (A. Machnikowska, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów w sprawach o charakterze reprywatyzacyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2012, tom XXVIII, s. 192–195).

7 Tak A. Machnikowska, która podkreśla, że orzecznictwo to charakteryzuje się różną argumentacją i rozstrzygnięciami (tamże, s. 189, 192).

8 Tamże, s. 189, 190.

Często w dyskusji dotyczącej kwestii tzw. reprywatyzacji pojawiają się argumenty natury finansowej, które rzutują na kierunki działań, często zaniechań, a także co najmniej pośrednio wpływają na interpretację przepisów prawa i zasad konstytucyjnych.

kład przez nadmierne obciążenie budżetu państwa i współfinansujących go podmiotów[9].

Na tym tle – procesów prawnopolitycznych[10] – można sformułować bardziej szczegółowe, aczkolwiek fundamentalne dla analizowanego zagadnienia, pytania[11]:

1) Jak należy ocenić praktykę orzeczniczą ostatnich 25 lat, w szczególności Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącą omawianego zagadnienia z punktu widzenia wywołanych nią konsekwencji prawnych?
2) Czy przeprowadzenie reformy rolnej było zgodne z przepisami prawnymi wprowadzającymi tę reformę, a także z normami konstytucyjnymi, a w tym kontekście – jakie konsekwencje prawne powstają dla dotkniętych analizowanym zagadnieniem podmiotów?
3) Czy byłym właścicielom ziemskim lub ich spadkobiercom przysługują obecnie jakiekolwiek roszczenia w związku z pozbawieniem ich na przełomie 1944 i 1945 r. własności majątków ziemskich?

Często w dyskusji dotyczącej kwestii tzw. reprywatyzacji[12] pojawiają się argumenty natury finanso-

9 S. Fruba, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2012, nr 2, s. 31; K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprywatyzacja*, Warszawa 2009, s. 50–51; E. Łętowska, M. Bednarek, *Ochrona własności – pewność prawa – konflikt między cywilistyczną tradycją a historycznymi rewindykacjami* (w:) *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 2006, s. 502–503; E. Łętowska, *Własność nie jest święta*, rozmowa z cyklu „Reprywatyzacja: kto korzysta, kto traci", „Gazeta Wyborcza", 14 lutego 2015 r.

10 Tak nazywa je A. Machnikowska, prowadząc ciekawe rozważania, jednakże o szerszym niż w niniejszym artykule zakresie, albowiem dotyczące nie tylko tzw. reformy rolnej, ale zasadniczo wszystkich aktów prawnych i ich konsekwencji, które obecnie uzasadniają roszczenia reprywatyzacyjne. Autorka wyjaśnia, że w prawie polskim brak jest legalnej definicji reprywatyzacyjnej, a najszersze rozumienie tego pojęcia obejmuje działania zmierzające do restytucji, przyznania mienia zastępczego albo wypłaty odszkodowania wszystkim właścicielom, którzy utracili swoją własność wskutek generalnych przekształceń własnościowych, m.in. w trybie reformy rolnej, nacjonalizacji przemysłu, komunalizacji gruntów „warszawskich". W jeszcze bardziej rozszerzonej interpretacji w pojęciu tym – jej zdaniem – mieszczą się przypadki umożliwienia właścicielom domów usunięcia dotychczasowych lokatorów (A. Machnikowska, *Orzecznictwo…*, dz. cyt., s. 192).

11 A. Machnikowska wskazuje, iż na tle tych procesów formułowane są zagadnienia takie jak: kryteria obowiązywania aktu prawnego, powinności organów wymiaru sprawiedliwości, zasady odpowiedzialności organów władzy publicznej, przesłanki równowagi między interesem jednostki i grupy a dobrem wspólnym. Wypełniane są treścią także takie pojęcia jak: konieczność, proporcjonalność oraz sprawiedliwość w stosunkach własnościowych (tamże, s. 189).

12 O reprywatyzacji w kontekście dochodzonych przez byłych właścicieli ziemskich roszczeń z tytułu utraconych w ramach

wej, które rzutują na kierunki działań, często zaniechań, a także co najmniej pośrednio wpływają na interpretację przepisów prawa i zasad konstytucyjnych[13]. Co więcej, mimo raczej powszechnego przekonania, iż istnienie tego typu zależności nie służy budowaniu państwa prawa, kwestie finansowe są często wyolbrzymiane. Wydaje się, że to niepokojące zjawisko jest jedną z ważniejszych przyczyn obecnej sytuacji prawnej byłych właścicieli ziemskich.

Innym zjawiskiem rzutującym na taki przebieg dyskusji prawniczych, wpływającym na interpretację przepisów prawa i zasad konstytucyjnych, jest brak jednolitej i jednoznacznej oceny historycznej procesów prowadzących do pozbawienia własności całej grupy społecznej ziemian przed siedemdziesięciu laty, a także ich skutków i konsekwencji odczuwalnych do dnia dzisiejszego. Uczestnicy dyskusji, pomimo dostrzegalnego zbliżania się stanowisk w zakresie oceny zdarzeń historycznych leżących u podstaw analizowanych zagadnień, nadal mają różne wyobrażenia i oceny dokonanych zmian, często diametralnie się różniące[14]. Dlatego przed przystąpieniem do analizy sytuacji prawnej byłych właścicieli ziemskich zostanie krótko przedstawiona ocena historyczna wydarzeń sprzed 70 lat, a także wywołanych nimi skutków.

1. Polityczne uwarunkowania wprowadzenia i przeprowadzenia tzw. reformy rolnej na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r.

W końcu 1941 r., a więc już po ataku Niemiec na Związek Sowiecki, na teren Polski została przerzucona grupa agentów sowieckich, z Marcelim Nowotką na czele, która utworzyła Polską Partię Ro-

Zjawiskiem rzutującym na taki przebieg dyskusji prawniczych, wpływającym na interpretację przepisów prawa i zasad konstytucyjnych, jest brak jednolitej i jednoznacznej oceny historycznej procesów prowadzących do pozbawienia własności całej grupy społecznej ziemian przed siedemdziesięciu laty, a także ich skutków i konsekwencji odczuwalnych do dnia dzisiejszego.

reformy rolnej nieruchomości pisali A. Machnikowska, tamże, s. 189 i n.; S. Fruba, *Pojęcie*…, dz. cyt., s. 7 i n.; K. Osajda, *Nacjonalizacja*…, dz. cyt., s. 50.

13 A. Machnikowska, *Orzecznictwo*…, dz. cyt., s. 191.

14 P.T. Kociubiński także zwrócił uwagę na to, że lektura różnych opracowań, a także orzeczeń sądowych i Trybunału Konstytucyjnego dotyczących problematyki rekompensat i reprywatyzacji uderza bezrefleksyjnością towarzyszącą zagadnieniom umocowania w prawie komunistycznych władz i ich ingerencji w prawo własności (P.T. Kociubiński, *Powojenne*…, dz. cyt., s. 17–20).

botniczą (PPR). Po krwawych rozrachunkach w jej gronie ostatecznie przywództwo w partii objął Władysław Gomułka. W dniu 1 stycznia 1944 r., realizując decyzję PPR, utworzono Krajową Radę Narodową (KRN), ogłaszając jednocześnie, że stanowi ona faktyczną reprezentację polityczną narodu polskiego, odmawiając tym samym uznania polskich władz na uchodźstwie. W dniu 20 lipca 1944 r. w Moskwie podjęto decyzję o utworzeniu PKWN jako ciała wykonawczego KRN. Wydany w dniu 22 lipca 1944 r. tzw. Manifest PKWN zapowiadał wprowadzenie szerokiej reformy rolnej, dla której celów „Ziemie niemieckie i ziemie zdrajców zostaną skonfiskowane. Ziemie gospodarstw obszarniczych przejęte zostaną przez Fundusz Ziemi bez odszkodowania, zależnego od wielkości gospodarstwa, lecz za zaopatrzeniem dla byłych właścicieli". W dniu 15 sierpnia 1944 r. PKWN uzyskał uprawnienia do wydawania dekretów z mocą ustaw, a już 6 września 1944 r. wydał dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej[15], czyli w czasie, gdy front niemiecko-sowiecki zatrzymał się na linii Wisły, a Warszawa nadal ogarnięta była walkami powstańców z Niemcami. Zbyt liberalne traktowanie właścicieli przejmowanych nieruchomości ziemskich w pierwszych dniach obowiązywania dekretu spotkało się z niezadowoleniem Józefa Stalina, który już po kilkunastu dniach od jego uchwalenia i wejścia w życie udzielił reprymendy delegacji KRN i PKWN przebywającej w Moskwie w dniach 28 września – 3 października 1944 r[16]. Aby wzmocnić skuteczność wprowadzanej reformy rolnej, w wydanym w dniu 30 października 1944 r. dekrecie o ochronie państwa PKWN przewidział dodatkowo karę więzienia albo karę śmierci dla osób, które udaremniają bądź utrudniają wprowadzenie w życie reformy rolnej albo nawołują do czynów skierowanych przeciw jej wykonywaniu lub publicznie pochwalają takie czyny[17]. W odezwie czterech stronnictw demokratycznych (Stronnictwa Ludowego, Polskiej Partii Robotniczej, Polskiej Partii Socjalistycznej i Stronnictwa Demokratycznego) skierowanej do chłopów ziemi krakowskiej wzywano, aby bez zwłoki dzielili ziemię obszarniczą, przejmowali we władanie inwentarz, konie, bydło, budynki, młyny i sady. Podkreślano, że „nie ma dziś miejsca we dworze dla obszarnika i jego pachołków. Niechaj natychmiast wynoszą się ze dworu poza granice powiatu"[18]. W dniu 17 stycznia 1945 r. Rada Ministrów wydała dekret[19] w sprawie zmiany dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. Przewidywał on m.in. tworzenie tzw. brygad parcelacyjnych złożonych często z działaczy PPR wspomaganych wojskiem[20], a także nakazywał usunięcie właścicieli ziemskich z ich nieruchomości w ciągu trzech dni[21]. W dniu 1 marca 1945 r. Minister Rolnictwa i Reform Rolnych Edward Bertold wydał rozporządzenie w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[22]. W rozporządzeniu rozszerzono pojęcie przedmiotu dekretu o reformie rolnej podlegającego przejęciu na rzecz Skarbu Państwa, określając go już nie jako „nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym", jak w dekrecie z dnia 6 września 1944 r.,

15 Dz.U. z 1945 r., nr 10, poz. 51.

16 A.L. Sowa, *Wielka Historia Polski*, t. 10: *Od Drugiej do Trzeciej Rzeczypospolitej (1945–2001)*, Kraków 2001, s. 15–16.

17 Art. 2 dekretu z dnia 30 października 1944 r., Dz.U. z 1944 r., nr 10, poz. 50.

18 *O reformie rolnej* – broszura wydana przez Pełnomocnika do spraw reformy rolnej Województwo Krakowskie, Kraków 1945, Pedagogiczna Biblioteka Cyfrowa, *oai:pbc.up.krakow.pl:3730*, s. 3–5.

19 W dniu 31 grudnia 1944 r. KRN powołała w miejsce PKWN Rząd Tymczasowy z premierem w osobie E. Osóbki-Morawskiego. W dniu 3 stycznia 1945 r. KRN uchwaliła ustawę o trybie wydawania dekretów z mocą ustaw.

20 A.L. Sowa, *Wielka Historia Polski*, dz. cyt., s. 16. Uchwalony dekret przewidywał powołanie wojewódzkich, powiatowych i gminnych pełnomocników do współdziałania z organami państwowymi do przeprowadzenia reformy rolnej, a także, obok gminnych komisji reformy rolnej, gminne komisje podziału ziemi (art. 8 znowelizowanego dekretu z dnia 6 września 1944 r.).

21 Art. 7 znowelizowanego dekretu z dnia 6 września 1944 r. O ile zgodnie z pierwotną treścią dekretu właściciele ziemscy mogli ubiegać się o przydział gospodarstwa rolnego do 5 ha użytków rolnych, poza obrębem swojego majątku, o tyle zmieniony przepis dekretu możliwość taką przewidywał już poza granicami powiatu (art. 8 znowelizowanego dekretu z dnia 6 września 1944 r.).

22 Dz.U. z 1945 r., nr 10, poz. 51.

albo „nieruchomość ziemska", jak w dekrecie z dnia 17 stycznia 1945 r., lecz jako „majątek". Działania nowo tworzących się władz komunistycznych podejmowane w oparciu o dekret z dnia 6 września 1944 r. miały charakter co najmniej dwuetapowy.

W pierwszym etapie, podążając za przesuwającym się frontem, przejmowano majątki ziemskie, dwory i pałace wraz z otaczającymi je zazwyczaj parkami, a także większość mienia ruchomego w tych nieruchomościach. W drugim etapie część gruntów ornych rozparcelowano i nadano małorolnym bądź bezrolnym chłopom w wielkości takiej, aby nowo utworzone albo powiększone gospodarstwa rolne nie przekraczały 5 ha. Przekazanie miało następować za opłatą stanowiącą równowartość przeciętnego rocznego urodzaju z danego obszaru dla ziemi III klasy z możliwością rozłożenia zapłaty na 10 lat, a w przypadku chłopów bezrolnych na 20 lat, z możliwością odroczenia zapłaty pierwszej raty na najbliższe 3 lata. Pozostałą część pozostawiono w posiadaniu Skarbu Państwa, podobnie jak większość pozostałych przejętych nieruchomości i mienia ruchomego. Edward Ochab – członek Komitetu Centralnego PPR – w referacie wygłoszonym na I Zjeździe PPR w dniu 11 grudnia 1945 r. tak podsumował przeprowadzenie reformy rolnej:

„Ogółem wywłaszczono około 6 tysięcy rodzin obszarniczych, (które posiadały około 4 mln. ha ziemi ornej i lasów) łamiąc w ten sposób kręgosłup najbardziej reakcyjnej warstwie wyzyskiwaczy. Z powierzchni ekonomicznego i politycznego życia kraju znikła główna opora faszyzmu i najzacieklejszy wróg mas ludowych, największa zapora na drodze postępu, pokoju i swobody. PPR ze szczególną dumą stwierdza, że właśnie nasza organizacja odegrała decydującą rolę w walce o wycięcie tego ropiejącego wrzodu obszarniczego, który zatruwał cały organizm i groził zagładą narodowi i państwu polskiemu".

2. *Niektóre skutki przeprowadzonej reformy rolnej wprowadzonej dekretem z dnia 6 września 1944 r.*

W przededniu II wojny światowej państwo polskie zamieszkiwało 79 375 osób reprezentujących warstwę ziemiańską, w tym 17 639 osób było głowami rodzin – właścicielami majątków[23]. Ta stosunkowo niewielka grupa społeczna, stanowiąca w strukturze społecznej Polski przedwojennej niecały 1% ludności, odgrywała istotne znaczenie w życiu gospodarczym kraju w zakresie produkcji rolnej, a także ze względu na jej wkład w kultywowanie wartości pozostających w obrębie cywilizacji chrześcijańskiej, w rozwój wartości istotnych dla umocnienia i dalszego rozwoju tożsamości narodowej, jak również w rozwój kultury, w tym kultury materialnej[24].

Pomimo tego, że ziemiaństwo polskie w swojej substancji osobowej i materialnej doznało wielu strat w okresie zaborów, w szczególności w zaborze rosyjskim, a później w czasie rewolucji sowieckiej na terenach objętych rewolucją, to jednak dopiero wybuch II wojny światowej rozpoczął – jak się później okazało – proces ostatecznej likwidacji tej warstwy społecznej. Konsekwencją zajęcia w 1939 r. wschod-

23 K. Jasiewicz wskazuje, że biorąc pod uwagę szerszą definicję ziemiaństwa – włączając w nie administratorów, dzierżawców wraz z rodzinami, tzw. rezydentów, a także ziemiaństwo zakordonowe – można się doliczyć liczby 100 tys. osób (K. Jasiewicz, *Sól polskiej ziemi*, „W Sieci Historii" 2014, nr 11, s. 39; tenże, *Lista strat ziemiaństwa polskiego 1939–1956*, Warszawa 1995, s. 9, 24). Inne liczby przedstawia M. Rydel. Przyjmuje szersze rozumienie pojęcia ziemiaństwa – obejmujące nie tylko dzierżawców i administratorów majątków ziemskich pochodzenia szlacheckiego, ale także potomków ziemian w pierwszym pokoleniu zamieszkałych w miastach i nie żyjących z ziemi, ale utrzymujących silne związki z rodem. Dlatego też wskazuje na łączną liczbę tej grupy społecznej w przedwojennej Polsce wynoszącą 250 tys. osób, na którą składało się 20 tys. osób będących właścicielami ziemskimi, 140 tys. osób stanowiących rodziny zamieszkałe w dworach i pałacach oraz 90 tys. osób stanowiących potomków ziemian, co prawda zamieszkałych w miastach, ale utrzymujących silne związki z rodem (M. Rydel, *Dwór – polska tożsamość*, Poznań 2012, s. 207).

24 Tamże. To szczególne znaczenie dworu jako zjawiska historycznego i kulturowego jest omawiane w czasie organizowanych od 1995 r. seminariów przez Oddział Kielecki Stowarzyszenia Historyków Sztuki i Dom Środowisk Twórczych w Kielcach. Referaty wygłaszane w czasie seminariów są przedmiotem publikacji pt. *Dwór polski. Zjawisko historyczne i kulturowe*. Dotychczas ukazało się już dziewięć tomów tej serii.

nich terenów Polski przez armię sowiecką było znacjonalizowanie i skolektywizowanie wszystkich majątków ziemskich. Fakt przynależności do ziemiaństwa był w świetle prawa sowieckiego karalny. Represje przybrały rozmiary niespotykane także na terenach okupowanych przez Niemcy[25]. Ziemianie zazwyczaj znajdowali schronienie w dużych miastach albo w majątkach ziemiańskich Generalnej Guberni[26]. Ta sytuacja ulegała jednak diametralnej zmianie z chwilą zajmowania terenów Generalnej Guberni przez armię sowiecką. W wyniku tego wydarzenia ziemian dotychczas gospodarujących w swoich majątkach w obrębie współczesnych granic Polski spotkał ostatecznie podobny los, jaki spotkał ziemian na terenach Polski zajętych przez Sowietów w 1939 r. Chociaż represyjność działań była mniejsza niż wtedy, to jednak do powszechnej praktyki należało niszczenie i grabienie dworów i pałaców, a także wywózki niektórych ziemian w głąb Rosji[27].

W czasie wojny zamordowano 3656 ziemian[28], a kilkanaście tysięcy wywieziono w głąb Rosji[29]. Realizacja dekretu z dnia 6 września 1944 r. ostatecznie zakończyła wykonanie podjętych przez Sowietów i Niemców już z chwilą wybuchu II wojny światowej działań prowadzących do całkowitego pozbawienia ziemian ich gospodarstw ziemskich, które stanowiły źródło utrzymania ich rodzin, a także do ograbienia ich z domów, siedzib rodowych o długoletniej historii i tradycji, wraz z bezcennymi pamiątkami i ich wyposażeniem. Ostatecznie władze sowieckie i polskie władze komunistyczne jako zwycięzcy II wojny światowej zagarnęły na terenach dawnej II Rzeczypospolitej 14 tys. majątków ziemskich, z tego na terenach w powojennych granicach Polski 10 tys., obejmujących 3,5 mln ha (średnia wielkość majątku obejmowała 350 ha)[30], zaś na Kresach Wschodnich, poza obecnymi granicami Polski, zagarnięto 4 tys. majątków ziemskich obejmujących 2 mln ha[31]. Zaraz po wojnie i w późniejszym okresie PRL władze komunistyczne w sposób zorganizowany rozwinęły akcję dezawuowania warstwy ziemiańskiej, jej udziału w walce o suwerenną Polskę w czasie ostatniej wojny światowej, dorobku ideologicznego, kulturowego, cywilizacyjnego i jej historii w celu wymazania jej z historii Polski i skazania na duchową banicję[32]. Uczyniono to pomimo dużego zaangażowania się ziemian w walce na rzecz niepodległego państwa polskiego – znacząco zasilili oni szeregi oficerskie Wojska Polskiego w czasie kampanii wrześniowej, uczestniczyli w ruchu oporu, rozwinęli organizację „Uprawa" – „Tarcza" (która m.in. na zasadzie samoopodatkowania się ziemian finansowała działalność Armii Krajowej), a także wspierali działalność Rady Głównej Opiekuńczej[33]. W konsekwencji wiele rodzin ziemiańskich rozproszyło się po całym świecie. Ci, którzy pozostali, prowadzą życie przeważnie całkiem odbiegające od tego, które ukształtowało się przez wieki[34].

Ostatecznym efektem realizacji dekretu o reformie rolnej z dnia 6 września 1944 r. jest prawie całkowita likwidacja nie tylko warstwy ziemiańskiej, ale także architektury dworskiej i pałacowej. Większość pałaców i dworów zostało zniszczonych, została także rozgrabiona ich zazwyczaj bogata zawartość; składały się na nią zabytki sztuki, piśmiennictwa, księgozbiory, przedmioty użytku codziennego – swego rodzaju świadectwa wysokiej kultury materialnej dworów[35]. W okresie międzywojennym

25 K. Jasiewicz, *Lista strat*..., dz. cyt., s. 27, 40–41.

26 Tamże, s. 40–41.

27 A.L. Sowa, *Wielka Historia Polski*, s. 16; M. Rydel, *Dwór*..., dz. cyt., s. 206.

28 Zgodnie ze statystyką podaną przez K. Jasiewicza, z rąk sowieckich zginęło łącznie 1897 ziemian, w tym m.in. 1654 zostało zamordowanych przez NKWD, a 120 zginęło w wyniku działań wojennych. Z rąk niemieckich zginęło 1516 ziemian, w tym m.in. 609 ziemian w wyniku działań wojennych, 484 z rąk gestapo, a 423 z rąk SS (K. Jasiewicz, *Lista strat*..., dz. cyt., s. 25).

29 M. Rydel, *Dwór*..., dz. cyt., s. 207.

30 Tamże, s. 206; A.L. Sowa podaje liczbę zagarniętych majątków ocenianą na 9,3 tys. na terenach współczesnej Polski. (A.L. Sowa, *Wielka Historia Polski*, dz. cyt., s. 37).

31 M. Rydel, *Dwór*..., dz. cyt., s. 206–207.

32 K. Jasiewicz, *Sól*..., dz. cyt., s. 40.

33 M. Żółtowski, *Tarcza Rolanda*, Kraków 1989.

34 K. Jasiewicz wrogość wobec ziemian, która była podtrzymywana w epoce Polski komunistycznej, utożsamia z „dobijaniem" resztek warstwy ziemiańskiej po 1944 r.

35 A.L. Sowa, *Wielka Historia Polski*, dz. cyt., s. 37.

było w Polsce około 15 tys. dworów i 5 tys. pałaców[36]. Według Rejestru Narodowego Instytutu Dziedzictwa w 2011 r. istniało w Polsce już tylko 2737 dworów[37]. Podaje się, że tylko w 150 dworach kontynuuje się tradycję przedwojenną, jednak mieszkańcy żadnego z nich nie utrzymują się z uprawy ziemi[38]. Tylko 80 spośród wszystkich dworów i pałaców znajduje się w rękach przedwojennych właścicieli[39].

Ostatecznym efektem realizacji dekretu o reformie rolnej z dnia 6 września 1944 r. jest prawie całkowita likwidacja nie tylko warstwy ziemiańskiej, ale także architektury dworskiej i pałacowej.

Niezależnie od powyższych negatywnych skutków przeprowadzonej reformy rolnej przyniosła ona nadanie tysiącom bezrolnych albo małorolnych chłopów ziemi, a tym samym zwiększenie ich stanu majątkowego. W wyniku tego powstało tysiące nowych gospodarstw chłopskich. Jednakże zwiększenie przeciętnej wielkości gospodarstwa chłopskiego w kraju było nieznaczne: z poziomu 5 ha w okresie przedwojennym do zaledwie 5,2 ha po przeprowadzonej reformie rolnej[40].

3. Reforma rolna czy tzw. reforma rolna?

Zgodnie z definicją Słownika Języka Polskiego, termin „reforma" oznacza zmianę lub szereg zmian w jakiejś dziedzinie życia, w strukturze organizacyjnej lub sposobie funkcjonowania jakiegoś systemu, mającą na celu ulepszenie istniejącego stanu rzeczy. Definicja potwierdza powszechną konotację terminu „reforma", która jest pozytywna, oznacza bowiem dążenie ku lepszemu. Tymczasem w świetle dostępnej obecnie wiedzy historycznej reforma rolna przeprowadzona w latach 1944–1945 sprowadzała się – z punktu widzenia ziemian – do przejmowania od nich przez organy władzy majątków nieruchomych i ruchomych, w tym niemal zawsze ich domów, które w dużej części, poza nie w pełni rozparcelowaną ziemią orną, pozostały później we władaniu władz komunistycznych. Podejmowane wobec nich działania wymuszały, także pod karą śmierci, opuszczenie ich majątków z zakazem osiedlania się w powiecie, w którym ów majątek się znajdował. Była to kontynuacja działań prowadzonych wobec właścicieli ziemskich w latach 1939–1941 i 1944 przez władze sowieckie na dawnych wschodnich terenach II Rzeczypospolitej. Celem takiej polityki władz sowieckich i polskich władz komunistycznych było m.in. ostateczne zniszczenie ziemiaństwa polskiego.

Z punktu widzenia małorolnych i bezrolnych chłopów nadanie im rozparcelowanej ziemi pochodzącej z przejętych majątków ziemskich było zjawiskiem pozytywnym. Z punktu widzenia gospodarki rolnej kraju ocena ta już nie może być jednoznacznie pozytywna, chociażby biorąc pod uwagę mizerny skutek w postaci tylko nieznaczącego wzrostu wielkości przeciętnego gospodarstwa rolnego. Nadania ziemi były tylko jednym z elementów działań ówczesnej władzy komunistycznej podej-

36 M. Rydel, *Dwór…*, dz. cyt., s. 207.

37 Tamże.

38 Tamże.

39 Tamże.

40 A.L. Sowa, *Wielka Historia Polski*, dz. cyt., s. 15, 37.

mowanych w oparciu o dekret z dnia 6 września 1944 r. Zespół tych poczynań stanowił kontynuację toczonej nadal na terenach Polski walki o władzę, zapoczątkowanej najazdem na II Rzeczpospolitą armii niemieckiej i armii sowieckiej we wrześniu 1939 r. Opisane działania – podejmowane z powołaniem się na dekret z 6 września 1944 r. – miały umocnić jeszcze wówczas słabą i organizującą się władzę komunistyczną nowego państwa, czyniąc tysiące chłopów, którym nadano rozparcelowaną ziemię, jednymi z pierwszych beneficjentów korzyści wprowadzanego systemu komunistycznego. Przy tej okazji antagonizowano zwalczane ziemiaństwo i warstwę chłopską.

4. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących tzw. reformy rolnej

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego, a także Trybunału Konstytucyjnego ostatnich 25 lat, dotyczące prawidłowości nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r., jest bogate zarówno pod względem liczby, jak i różnorodności zagadnień prawnych stanowiących przedmiot rozstrzygnięć. Jest ono reakcją na podejmowane działania przez byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców w celu odzyskania utraconych w latach 1944–1945 nieruchomości. Pomimo tego, że większość tych orzeczeń dotyczy wykładni art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r.[41], a także § 5 rozporządzenia z dnia 1 mar-

Wiedza na temat zamierzonych i wywołanych aktami prawnymi skutków ma oczywiście istotne znaczenie dla ich wykładni. Z tego powodu w dalszej części opracowania reforma rolna wprowadzana w latach 1944–1945 będzie określana terminem „tzw. reformy rolnej”.

Ocena tych wszystkich działań nie może być pozytywna. Ich realizacja nie spełnia także minimalnych desygnatów definicji terminu „reforma”. To ustalenie ma istotne znaczenie dla dalszej oceny obecnej sytuacji prawnej byłych właścicieli ziemskich. Akty prawne będące przedmiotem niniejszej analizy nie powinny być określane jako te, które wprowadziły reformę, czyli zmianę pozytywną oznaczającą dążenie ku lepszemu. Także zmiany nimi wywołane nie powinny być, z powyższych powodów, określane mianem reformy. Wiedza na temat zamierzonych i wywołanych aktami prawnymi skutków ma także istotne znaczenie dla ich wykładni. Z tego powodu w dalszej części opracowania reforma rolna wprowadzana w latach 1944–1945 będzie określana terminem „tzw. reformy rolnej”.

41 Zgodnie z tym przepisem na cele reformy rolnej przeznaczone zostały nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni.

ca 1945 r.[42], nie zawsze charakteryzuje je spójność i jednorodność zajmowanego stanowiska. Często zapadające decyzje są rozbieżne. W tym kontekście podkreślono w literaturze ryzyko prowadzenia tzw. reprywatyzacji sądowej, której rozstrzygnięcia mogą być obarczone poważnym błędem[43]. Wskazano także na zjawisko ukształtowanego ograniczenia drogi sądowej[44]. Poniższy przegląd tego orzecznictwa w najważniejszych kwestiach w zakresie zasygnalizowanym treścią poniższych punktów pozwoli na weryfikację powyższego twierdzenia.

Po roku 1989 coraz więcej byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców zaczęło podważać na drodze sądowej i administracyjnej legalność przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości ziemskich.

4.1. „Nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym" czy tylko „nieruchomości ziemskie" jako przedmiot tzw. reformy rolnej?

Zgodnie z art. 21 dekretu z dnia 6 września 1944 r. wszedł on w życie z dniem ogłoszenia, tj. 13 września 1944 r. Pierwsza nowelizacja dekretu miała miejsce już 17 stycznia 1945 r.[45] i weszła w życie w dniu 19 stycznia 1945 r. Jedną z jej ważniejszych zmian było usunięcie z pierwotnej treści art. 2 dekretu – gdzie zamieszczono fragment mówiący, że na cele reformy rolnej przeznacza się „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym" – dopisku „o charakterze rolniczym." Między innymi ta właśnie zmiana spowodowała powstanie w orzecznictwie dodatkowych wątpliwości co do określenia zakresu przedmiotowego dekretu. Dały one o sobie znać w szczególności po roku 1989, gdy coraz więcej byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców zaczęło podważać na drodze sądowej i administracyjnej legalność przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości ziemskich w ramach tzw. reformy rolnej. Podnosili oni przede wszystkim, że część odebranych im majątków – stanowiących przede wszystkim zabudowania mieszkalne, dwory, pałace, a także parki, często określanych mianem zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych – nie podlegała dekretowi z dnia 6 września 1944 r. i nie przeszła na własność Skarbu Państwa, ponieważ majątki te nie stanowiły nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym. Reakcją na to było stanowisko orzecznictwa zajmowane na przełomie lat dziewięćdziesiątych XX w. i pierwszej dekady XXI w., wskazujące, że właśnie wspomniana wyżej nowelizacja dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r. (polegająca na skreśleniu słów „o charakterze rolniczym") miała na celu doprecyzowanie przedmiotowego zakresu działania dekretu z dnia 6 września 1944 r. i w konsekwencji objęcie nim także budynków mieszkalnych, dworów, pałaców i parków[46]. Do-

42 Zgodnie z tym przepisem orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r., należało w pierwszej instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich.

43 S. Fruba, *Pojęcie*..., dz. cyt., s. 30–31; K. Osajda, *Nacjonalizacja*..., dz. cyt., s. 50.

44 O „ukształtowanym ograniczeniu drogi sądowej" wspomina A. Machnikowska, *Orzecznictwo*..., dz. cyt., s. 195.

45 Dz.U. z 1945 r., nr 3, poz. 9.

46 Wyrok NSA z dnia 5 października 1998 r., IV SA 1658/96, Lex nr 45898; wyrok NSA z dnia 6 września1999 r., IV SA

dać należy, że przeprowadzenie tzw. reformy rolnej w latach 1944–1945 *de facto* odbyło się, chyba bez wyjątku, właśnie w sposób polegający na przejęciu przez Skarb Państwa także budynków mieszkalnych, dworów, pałaców i parków.

Powyższe zagadnienie związane jest z pytaniem o skutki prawne wynikające z wprowadzonych aktów ekspropriacyjnych, a w szczególności z oceną, w jaki sposób i w jakim czasie nieruchomości ziemskie określone w dekrecie z dnia 6 września 1944 r. przeszły na rzecz Skarbu Państwa. Obecny pogląd Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego jest w tej sprawie jednolity i jednoznaczny. Dodać należy, że w przypadku Sądu Najwyższego był on prezentowany już w końcu lat czterdziestych XX w. Sąd Najwyższy wielokrotnie bowiem wskazywał na fakt „skonsumowania się" dekretu w dniu jego wejścia w życie, a więc 13 września 1944 r., ale już nie później[47]. Także w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego podnoszono, że na mocy dekretu z dnia 6 września 1944 r. miało miejsce nabycie z mocy prawa przez Skarb Państwa własności określonych w dekrecie, a późniejsza nowelizacja nie mogła zmienić i *de facto* rozszerzyć przedmiotowego zakresu jego działania[48]. Stanowisko to zostało powtórzone przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 10 stycznia 2010 r., w której podniesiono, że z dniem wejścia w życie dekretu, tj. 13 września 1944 r., nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, wymienione w art. 2 ust. 1 dekretu przeszły na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1 ust. 2 dekretu. Zatem rozporządzenie to nie dotyczyło nieruchomości ziemskich, które nie były nieruchomościami o charakterze rolniczym. Tego stanu rzeczy nie mógł zmienić dekret z dnia 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, a w szczególności nie na skutek skreślenia wyrazów „o charakterze rolniczym". Skoro bowiem określone nieruchomości przeszły już na własność Skarbu Państwa z dniem 13 września 1944 r., to późniejsza zmiana tego dekretu nie mogła spowodować ponownego przejścia tych samych nieruchomości na własność Skarbu Państwa, gdyż w przeciwnym razie należałoby uznać, że dekret z dnia 6 września 1944 r. przewidywał przeprowadzenie „dwóch reform rolnych"[49]. Zajmujący podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny podkreślił dodatkowo, że nie było dawniej, a tym bardziej nie ma obecnie żadnych podstaw prawnych do „rozciągnięcia" w czasie *(pro futuro)* poza dzień wejścia tego dekretu w życie, tj. 13 września 1944 r., skutku prawno-rzeczowego art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu

1146/97, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C7FC1E11E5; wyrok NSA z dnia 2 marca 2005 r., OSK 473/04, Lex nr 1275344; wyrok SN z dnia 24 października 2003 r., III CK 36/02, Lex nr 151604; wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2007 r., IV SA/Wa843/07, Lex nr 364657. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2008 r., w którym stwierdzono, że pojęcie nieruchomości ziemskiej, o której mowa w dekrecie z dnia 6 września 1944 r., musi być rozumiane szeroko, w znaczeniu nadanym temu pojęciu w noweli dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r. W skład tak rozumianej nieruchomości ziemskiej wchodziła zazwyczaj siedziba właściciela nieruchomości – najczęściej dwór lub pałac wraz z otoczeniem (IV SA/Wa 78/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D67C6AD5AF; krytyczna glosa W. Ziętek, „Palestra" 2009, nr 1–2, s. 285 i n.). Zob. także A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego,* (w:) L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1085 i n.

47 Zob. wyrok SN z dnia 3 marca 2015 r., I OSK 1592/13, Lex nr 1677185 (tam liczne orzecznictwo).

48 Uchwała TK z dnia 16 kwietnia 1996 r., W 15/95, Dz.U. z 1996 r., nr 52, poz. 233; postanowienie TK z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 266. Co do stanowiska judykatury, zob. także przytoczone orzecznictwo SN począwszy od 1948 r. oraz NSA od 1994 r.: E. Zwolak, *Właściwość organu w sprawie prawidłowości nabycia nieruchomości przez państwo na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o reformie rolnej z 1944 r. w świetle judykatury*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 4, s. 72, przyp. 5.

49 Uchwała NSA z dnia 10 stycznia 2010 r., (I OPS 3/10), ONSAiWSA 2011/2/23. Zob. także J. Ostojska, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 18 maja 2011 r.*, „Przegląd Sądowy" 2012, z. 7–8.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego nie było dawniej, a tym bardziej nie ma obecnie żadnych podstaw prawnych do „rozciągnięcia" w czasie (*pro futuro*) poza dzień wejścia tego dekretu w życie, tj. 13 września 1944 r., skutku prawno-rzeczowego art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej w postaci przejścia na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości.

o reformie rolnej w postaci przejścia na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości[50]. To stanowisko – odnośnie do jednorazowego „skonsumowania się" dekretu – Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w uzasadnieniu postanowienia z dnia 28 listopada 2001 r., a także w postanowieniu z dnia 1 marca 2010 roku[51].

Przesądzenie kwestii skonsumowania się 13 września 1944 r. dekretu z dnia 6 września 1944 r. w pewnym sensie na nowo otworzyło konieczność jednoznacznego zdefiniowania, czy z mocy ustawy przedmiotem przejścia na Skarb Państwa były także zespoły pałacowe albo dworsko-parkowe. Czy zespoły te mieszczą się w desygnacie znaczeniowym pojęcia „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym". Wydaje się, że obecnie stanowisko orzecznictwa w tej sprawie także jest jednolite. Podkreśla się bowiem, że na cele reformy rolnej mogły być przeznaczone tylko te nieruchomości ziemskie, które odpowiadają celom wskazanym w art. 1 ust. 2 dekretu z dnia 6 września 1944 r., albowiem prawodawca miał na względzie te obiekty mienia nieruchomego, które mają charakter rolniczy, co znajduje swoje uzasadnienie w tytule dekretu, w treści niektórych przepisów oraz w rozporządzeniu wykonawczym do

50 Uchwała TK z dnia 16 kwietnia 1996 r., W 15/95, W. 15/95 (Dz.U. nr 52, poz. 233).

51 Postanowienie TK z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01; postanowienie TK z 1 kwietnia 2010 r. P 107/08, OTK 2010/ 3/27. Podobnie E. Zwolak, która słusznie podniosła, że analizowany przepis dekretu był tzw. przepisem epizodycznym, tj. przepisem o skutku jednorazowym, następującym w momencie wejścia w życie dekretu. Przepis ten nie obowiązuje obecnie tylko w tym sensie, że skutki tego przepisu nastąpiły w całości w przeszłości wraz z przejściem na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości i obecnie mogą być one ustalane *ex post* w sposób deklaratoryjny (E. Zwolak, *Właściwość…*, str. 71–72). Warto również wskazać na Raport NIK z dnia 14 listopada 2012 r. dotyczący działania wojewody podkarpackiego w odniesieniu do roszczeń reprywatyzacyjnych dotyczących zabytków nieruchomych w latach 1990–2010, w którym zaprezentowano takie samo stanowisko. W raporcie wskazano, że konsekwencją skonsumowania się dekretu w dniu jego wejścia w życie, tj. w dniu 13 września 1944 r. było to, iż dekret obowiązywał wyłącznie w brzmieniu, jakie zostało mu nadane w tekście pierwotnym art. 2 ust. 1 dekretu. Na cele reformy rolnej przeznaczone zostały nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, zaś nowelizacja dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r., skreślająca słowa „o charakterze rolniczym" była prawnie bezskuteczna (Raport NIK z dnia 14 listopada 2012 r., nr ewid. 49/2012/I/10/025/LRZ, niepublikowany).

Zazwyczaj nie zachodził funkcjonalny związek między nieruchomościami ziemskimi o charakterze rolniczym a zespołami pałacowymi albo dworsko-parkowymi, które pełniły funkcję mieszkalną, nawet w przypadku braku ich wyodrębnienia prawnego (hipotecznego, geodezyjnego) z wielohektarowej nieruchomości rolnej, czy też w przypadku istnienia innych powiązań podmiotowych i finansowych pomiędzy nieruchomością ziemską i zespołem pałacowym albo dworsko-parkowym.

niego dołączonym[52]. Są to zatem nieruchomości, które mogą być wykorzystane do produkcji roślinnej, zwierzęcej czy sadowniczej[53]. W przypadku gdy nieruchomość nie ma rozumianego w ten sposób bezpośredniego charakteru rolniczego, o podleganiu pod działanie dekretu decydował funkcjonalny związek z nieruchomością mającą taki charakter[54]. Jednak zazwyczaj taki związek nie zachodził między nieruchomościami ziemskimi o charakterze rolniczym a zespołami pałacowymi albo dworsko-parkowymi, które pełniły funkcję mieszkalną, nawet w przypadku braku ich wyodrębnienia prawnego (hipotecznego, geodezyjnego) z wielohektarowej nieruchomości rolnej[55], czy też w przypadku istnienia innych powiązań podmiotowych i finansowych pomiędzy nieruchomością ziemską i zespołem pałacowym albo dworsko-parkowym[56].

52 Uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06; uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10; wyrok SN z dnia 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09, Lex nr 577697; wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2005 r., II CK 653/04, OSNC 2006, nr 3, poz. 56; wyrok SN z dnia 20 września 2013 r., II CSK 4/13. Tak również A. Hetko, *Krzywda i niespełnione obietnice*, „Prawo Europejskie w praktyce" 2007, nr 12, s. 97–111; Raport, s. 14. Inaczej natomiast WSA w Warszawie w wyroku z dnia 9 września 2008 r., IV SA/Wa 1001/08, Lex nr 566586.

53 Uchwała TK z dnia 19 września 1990 r., W. 3/89, OTK 1990/1/26;

54 Wyrok NSA z dnia 19 września 2000 r., IV SA 451/00, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DF1FB3A34E; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2005 r., IV SA/Wa 779/04, Lex nr 176144; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 października 2005 r., IV SA/Wa 1176/05, Lex nr 215457.

55 Wyrok NSA z dnia 11 października 2006 r., I OSK 28/06, Lex nr 289093. W wyroku z dnia 22 kwietnia 2004 r. NSA wyraził pogląd, że samo położenie gruntów na obszarze wsi nie przesądza o ich rolniczym charakterze (OSK 46/04, ONSA i WSA 2004, nr 1, poz. 20);

56 Wyrok NSA z dnia 7 maja 2009 r., I OSK 686/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CD09FEC067; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2009 r., I OSK 906/08, Lex nr 563307; wyrok NSA z dnia 8 marca 2011 r., I OSK 659/10, Lex nr 1079797. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada

4.2. Dopuszczalność drogi postępowania sądowego czy administracyjnego w sprawach związanych z tzw. reformą rolną

Określenie właściwego trybu postępowania w sprawach związanych z tzw. reformą rolną jest zagadnieniem wywołującym obecnie najwięcej kontrowersji w orzecznictwie. W ostatnich latach w tej sprawie wykrystalizowały się dwa przeciwstawne stanowiska, prezentowane z jednej strony przez Trybunał Konstytucyjny, a z drugiej – przez Naczelny Sąd Administracyjny i Sąd Najwyższy[57].

Kontrowersje te powstały na gruncie następującego stanu prawnego. W związku z przewidzianym przez dekret z dnia 6 września 1944 r. przejściem na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym z mocy prawa najpierw wojewódzkie urzędy ziemskie, a od 1946 r.[58] starostowie wydawali zaświadczenia stwierdzające, że nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej. Dokumenty takie stanowiły zaświadczenia potwierdzające status prawny nieruchomości i nie miały charakteru decyzji administracyjnej[59]. Miały one charakter deklaratywny, zaświadczały bowiem o stanie prawnym powstałym z mocy prawa, a z ich wydaniem nie było związane przeprowadzenie jakiegokolwiek postępowania[60]. Zaświadczenia te były podstawą wpisu prawa własności na rzecz Skarbu Państwa we właściwych księgach wieczystych, który następował na wniosek najpierw wojewódzkich urzędów ziemskich, a potem starostów[61]. Ze względu na charakter postępowania wieczystoksięgowego jako postępowania niespornego, w którym sąd badał tylko treść wniosku, dołączonych dokumentów oraz treść księgi wieczystej, nie było możliwości kwestionowania poprawności wydanego zaświadczenia. Tym samym nie podlegała kontroli zgodność zaświadczenia z rzeczywistym stanem prawnym, a zwłaszcza niedopuszczalne było ocenianie, czy nieruchomość istotnie podlegała przepisom dekretu z dnia 6 września 1944 r.[62] Tryb odwoławczy przewidziany został jedynie w § 5 i 6 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Zgodnie z § 5 tego rozporządzenia orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r., należało w pierwszej instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich, a od 1946 r. do wojewodów. Stronom przysługiwało prawo odwołania się od ich decyzji za pośrednictwem urzędu orzekającego, w ciągu 7 dni od dnia doręczenia decyzji, do Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych. Wydawana w toku tego postępowania decyzja miała charakter deklaratoryjny. Tak ukształtowane postępowanie skutkowało tym, że *de facto* kompetencje do orzekania w sprawach dotyczących najsilniejszego prawa rzeczowego, jakim jest prawo własności, uzyskały organy administracji. Stanowiło to wyjątek od wyrażonej obecnie w art. 1 k.p.c. zasady, że spory dotyczące prawa własności są sprawami cywilnymi rozstrzyganymi przez sądy powszechne[63].

2011 r., IV SA/Wa 951/11, Lex nr 1155129. Zob. też W. Ziętek, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 27 marca 2008 r., IV SA/Wa 78/08, niepubl.*, „Palestra" 2009, nr 1–2, s. 288–289.

57 Stanowiska te zostały przedstawione w opracowaniu E. Zwolak, *Właściwość…*, dz. cyt., s. 75–85.

58 Na podstawie art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu do ksiąg wieczystych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz.U. nr 39, poz. 233).

59 Zob. uchwała SN z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 72; postanowienie SN z dnia 13 października 2004 r., III CKN 235/03, Lex nr 182094;

60 Wyrok SN z dnia 20 września 2013 r., II CSK 4/13; wyrok SN z dnia 22listopada 2012 r., II CSK 128/12, OSNC 2013, nr 6, poz. 79.

61 Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 1 marca 1945 r. (Dz.U. nr 34, poz. 204), a także dekretem z dnia 24 sierpnia 1945 r. o wpisywaniu do ksiąg wieczystych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz.U. nr 39, poz. 233) była to kompetencja wojewódzkich urzędów ziemskich, która przeszła na starostów na mocy art. 1 ust. 4 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu do ksiąg wieczystych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej.

62 Postanowienie SN z dnia 21 czerwca 2012 r., II CSK 552/11, Lex nr 1293730.

63 E. Zwolak, *Właściwość…*, dz. cyt., s. 71–73. Obecnie może nastąpić wyłączenie właściwości sądów powszechnych w określonych typach spraw cywilnych, jeżeli taką możliwość przewidziano w przepisach szczególnych (art. 2 § 3 k.p.c.). Przyjmuje się zatem, że to właśnie §§ 5 i 6 wspomnianego

Przedstawione powyżej zagadnienie prawne ma w orzecznictwie swoją historię. Najpierw 7 sierpnia 1945 r. przez Ministra Sprawiedliwości został wydany okólnik nr 41, w którym uznano niedopuszczalność drogi sądowej w sprawach związanych z „reformą rolną”[64]. Następnie poczynając od 1947 r. Sąd Najwyższy w wyrokach z 21 marca i z 5 grudnia 1947 r. zapoczątkował linię orzeczniczą wyłączającą drogę sądową w „sprawach związanych z reformą rolną”, która została potwierdzona uchwałą siedmiu sędziów SN z dnia 13 października 1951 r.[65] Ta linia orzecznicza była wyrazem tendencji tamtych lat polegającej na rozstrzyganiu w trybie administracyjnym spraw dotyczących własności nieruchomości. Znalazła ona także swoje urzeczywistnienie w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego[66], w której wprost wyłączono prawo do sądu w sprawach dotyczących tych nieruchomości[67].

Bariery dla dochodzenia prawa własności na drodze sądowej w sporach ze Skarbem Państwa zniesiono po 1989 r., a ostatecznie w chwili uchwalenia ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Na mocy tej regulacji dokonano daleko idących zmian w ustawie z dnia 12 marca 1958 r., które polegały zwłaszcza na uchyleniu jej art. 16, przewidującego postępowanie administracyjnoprawne w sprawach dotyczących własności nieruchomości[68]. Wydawało się, że w tych właśnie sprawach nastąpi zasadnicza zmiana w zakresie właściwości postępowania na rzecz cywilnego postępowania przed sądami powszechnymi. Mimo to w orzecznictwie na początku XXI w. pojawiły się poważne wątpliwości, czy sprawy dotyczące nieruchomości ziemskich przejętych przez Skarb Państwa w ramach tzw. reformy rolnej, rozstrzygane ze względu na kwestionowanie ich charakteru rolniczego, powinny być prowadzone przed sądami powszechnymi w drodze postępowania cywilnego[69], czy też – na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. – w postępowaniu administracyjnoprawnym, podobnie jak sprawy rozstrzygane ze względu na wielkość areału przejętej nieruchomości ziemskiej[70]. Kwestionowanie skuteczności przejścia własności nieruchomości ziemskich na rzecz Skarbu Państwa mogło bowiem wynikać z podważania

już rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. ma stanowić taki właśnie przepis szczególny.

64 W. Ziętek, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r., P 107/08*, „Palestra” 2011, nr 9–10, s. 133.

65 Orzeczenie SN z dnia 21 marca 1947 r., „Państwo i Prawo” 1948, z. 3, s. 169; orzeczenie SN z dnia 5 grudnia 1947 r., III C 341/47, „Państwo i Prawo” 1949, z. 1, s. 145; uchwałą siedmiu sędziów SN z dnia 13 października 1951 r., C 427/51, OSNCK 1953, nr 1, poz. 1. W ostatniej z uchwał Sąd Najwyższy argumentował zajęte stanowisko następująco: „Akcja ta (przejmowania nieruchomości w ramach reformy rolnej) w samym założeniu mogła dać wyniki dodatnie tylko wówczas, gdy pozostawała wyłącznie w ręku powołanych władz i nie doznawała żadnych zakłóceń przez ingerencję czynników pozostających poza sferą właściwych władz administracyjnych, a zwłaszcza władz sądowych. Władze powołane do wykonania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie mogłyby należycie sprostać swemu zadaniu, jeśliby sądy swymi orzeczeniami mogły obalać ich zarządzenia i burzyć w ten sposób podstawy, na których był zbudowany cały plan ich działalności”.

66 Dz.U. nr 17, poz. 71.

67 Tak Trybunał Konstytucyjny (postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, niepublikowane).

68 Tak Trybunał Konstytucyjny (tamże).

69 Takie stanowisko wyrażone zostało w wyroku NSA z dnia 31 sierpnia 1998 r., IV SA 1666/96; NSA w wyroku z dnia 21 marca 2001 r., IV SA 215/99, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/36A596AE0D (dostęp 21.8.2016); wyrok NSA z dnia 10 listopada 2004 r., IV SA/Wa 250/04, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E16F57B94E (dostęp 21.8.2016).

70 Tak np. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 1994 r., II SA 2413/93, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 28 grudnia 1994 r., II SA 250/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 22; wyrok NSA z dnia 24 marca 1995 r., II SA 2457/93, niepublikowany. Treść § 5 ust. 1 rozporządzenia jest następująca: „orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. (1) pkt e należy w I instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich”.

rolniczego charakteru nieruchomości albo z niewystarczającej wielkości jej areału.

Pojawiające się wątpliwości wynikały z krystalizującego się stanowiska orzecznictwa, zgodnie z którym zespoły pałacowe albo dworsko-parkowe nie stanowiły nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym. Reakcją na nie była uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r.[71], potwierdzająca przyjętą wcześniej – jeszcze w latach czterdziestych XX w. – linię orzeczniczą dotyczącą właściwej drogi postępowania w analizowanych sprawach. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił jednak, że w tych przypadkach nie chodzi o rozstrzygnięcie dotyczące wszystkich nieruchomości ziemskich, lecz o te, które ostatecznie mogły być przydatne dla celów realizowanych w dekrecie z dnia 6 września 1944 r. i zostały w nim określone w art. 1 ust. 2 lit. e) jako nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. W dalszej części uzasadnienia uchwały Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił niecelowość dwutorowości postępowania (sądowego i administracyjnoprawnego) w sprawach objęcia nieruchomości działaniem dekretu z dnia 6 września 1944 r., dodatkowo potwierdzając słuszność postępowania administracyjnoprawnego w tych sprawach nie tylko ze względu na wielkość areału, ale także ze względu na charakter rolniczy takiej nieruchomości.

Powyższe stanowisko, przyjęte powszechnie w praktyce, zostało podważone w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r.[72] Stwierdzono wówczas, że § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. miał charakter wykonawczy wobec dekretu o tzw. reformie rolnej i dlatego zakres czasowy obowiązywania tego rozporządzenia określał cel jego wydania, czyli przeprowadzenie tzw. reformy rolnej. Dalsze stosowanie dekretu wykraczałoby poza to zamierzenie, bowiem w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego nastąpiła konwalidacja wadliwie przejętych przez Skarb Państwa w ramach tzw. reformy rolnej nieruchomości rolnych. Z tą chwilą stały się bezprzedmiotowe postępowania administracyjne prowadzone w trybie omawianego § 5 rozporządzenia – mające na celu stwierdzenie, czy dana nieruchomość podlegała działaniu art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. ze względu na wielkość areału – albowiem wyczerpała się moc obowiązująca § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., nawet mimo jego późniejszego, w zasadzie masowego, stosowania przez organy administracyjne i sądy[73]. Dlatego też przepis ten nie poddaje się obecnie nawet ocenie jego zgodności z Konstytucją, ponieważ jest przepisem nieobowiązującym w systemie prawnym[74]. Poza hipotezą ustawy z dnia 12 marca 1958 r. pozostały jednak wszystkie wadliwie przejęte w ramach „reformy" nieruchomości, które nie były nieruchomościami ziemskimi o charakterze rolniczym. Dochodzenie praw dotyczących tych nieruchomości ziemskich właśnie dlatego nadal jest możliwe i winno się odbywać zgodnie z art. 1 k.p.c w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi[75]. W wyniku wspomnianego wyżej postanowienia Trybunału zostało umorzonych wiele toczących się wówczas spraw administracyjnych, ponieważ – według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego – były one prowadzone na podstawie nieobowiązującego od przeszło 50 lat przepisu § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r.

To rozstrzygnięcie Trybunału, jak również tworząca się zgodnie z nim nowa praktyka orzecznicza, spotkały się ze zdecydowanym sprzeciwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego[76].

71 Uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., I OSP 2/6.

72 Postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK z 2010 r., nr 3, poz. 27.

73 Cezurę czasową dla „reformy rolnej" według Trybunału Konstytucyjnego stanowił rok 1958, kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK z 2010 r., nr 3, poz. 27).

74 Tamże.

75 Tamże.

76 W literaturze podniesiono nawet, że wydane postanowienie Trybunału Konstytucyjnego – którego konsekwencją były rozstrzygnięcia sądów administracyjnych stwierdzających

Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że ustawa z dnia 12 marca 1958 r. dotyczyła jedynie określonych nieruchomości rolnych i leśnych, o przejęciu których orzekał organ administracji w drodze decyzji. Ustawa nie mogła zatem dotyczyć innych nieruchomości (nieruchomości nierolnych), w tym tych, które zostały objęte we władanie przez państwo z powołaniem się na dekret z 6 września 1944 r. Ustawodawca PRL nie dokonał – m.in. na mocy ustawy z dnia 12 marca 1958 r. – „konwalidacji" wszystkich nielegalnych przejęć nieruchomości przeprowadzonych w czasie realizowania reformy rolnej, co mogłoby świadczyć o „wyczerpaniu" możliwości zastosowania § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Również po wejściu w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. istniały nieruchomości przejęte w toku reformy rolnej, które nie podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z dnia 6 września 1944 r. i które, ze względu na zakres przedmiotowy omawianej ustawy, nie mogły być objęte jej skutkami, a w konsekwencji mogą i powinny być – inaczej niż to widzi Trybunał Konstytucyjny – przedmiotem postępowania określonego w § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Przyczyną wprowadzenia § 5 omawianego rozporządzenia była m.in. obawa, że wejście w życie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. będzie generowało spory w indywidualnych sprawach, wynikające z wątpliwości co do tego, czy konkretna nieruchomość w dniu wejścia w życie dekretu posiadała cechy w nim określone. Zakres przedmiotowy postępowań prowadzonych przez organy administracji na podstawie omawianego rozporządzenia sprowadza się do przeprowadzenia postępowania dowodowego i wydania decyzji, czy dana nieruchomość lub jej część – objęta wnioskiem strony – stanowiła w dniu 13 września 1944 r. nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym. Stwierdzenie braku którejś z przesłanek z art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. skutkuje tym, że dana nieruchomość lub jej część nie podpada pod zakres tego przepisu i nie mogła być przejęta przez Skarb Państwa. W konsekwencji nie można uznać, że wejście w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. zakończyło rozstrzyganie sporów na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r.[77] Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów z dnia 10 stycznia 2011 r., po wcześniejszym uzasadnieniu braku powszechnej mocy obowiązującej wydanego rozstrzygnięcia TK, potwierdził swoje stanowisko wyrażone w uchwale z dnia 5 czerwca 2006 r., orzekając, że § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., wydanego w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 20 dekretu z dnia 6 września 1944 r., może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana

Bariery dla dochodzenia prawa własności na drodze sądowej w sporach ze Skarbem Państwa zniesiono po 1989 roku.

nieważność decyzji administracyjnych wydawanych w trybie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. (uznawały one bowiem, że są związane stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego) – doprowadziło do naruszenia zasady bezpieczeństwa i pewności prawa. E. Kremer, *Wybrane zagadnienia z zakresu prawa rolnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, z. 5–6; s. 246; W. Ziętek, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego…*, dz. cyt., s. 138; J. Forystek, *Glosa krytyczna do postanowienia TK z 1.03.2010 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 3, s. 165–176; E. Zwolak, *Właściwość…*, dz. cyt., s. 85–87.

77 Uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, ONSiWSA 2006/5, poz. 123. Zob. także Raport, s. 17; E. Zwolak, *Właściwość…*, dz. cyt., s. 75.

nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r.[78] Rozstrzygnięciu temu Naczelny Sąd Administracyjny nadał moc wiążącą wobec wszystkich sądów administracyjnych. Sąd nie zgodził się z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym omawiany § 5 rozporządzenia utracił moc obowiązującą. Zauważył, że ten był konsekwentnie stosowany – od jego wydania do chwili obecnej – w praktyce sądów powszechnych i organów administracyjnych, a także uznawany za część porządku prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego[79]. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił ponadto funkcję § 5 rozporządzenia, zgodnie z którą miano naprawiać skutki dokonanych w trakcie reformy rolnej nieprawidłowości. Uchwalenie aktów prawnych, które miały konwalidować nieprawidłowo przejęte przez Skarb Państwa nieruchomości, a w szczególności wprowadzenie ustawy z dnia 12 marca 1958 r., nic w tym zakresie nie zmieniło. Nawet po uchwaleniu tych postanowień § 5 rozporządzenia nadal obowiązywał, albowiem wciąż poza hipotezą tych aktów prawnych znajdowały się we władaniu Skarbu Państwa takie nieruchomości, które mogły być przedmiotem postępowania na podstawie analizowanego rozporządzenia[80]. Ponadto ustawa z dnia 12 marca 1958 r. nie mogła konwalidować nieprawidłowych przejęć nieruchomości, które zostały już rozparcelowane i w chwili wejścia w życie tej ustawy nie znajdowały się we władaniu Skarbu Państwa. Z powyższych powodów możliwości zastosowania § 5 rozporządzenia nie wyczerpały się, ponieważ nadal można było wskazać nieruchomości, które nie podpadały pod działanie dekretu z dnia 6 września 1944 r. W końcu Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że niedopuszczalne byłoby przyjęcie, że § 5 analizowanego rozporządzenia nie obowiązuje od ponad 50 lat, jak chciał Trybunał Konstytucyjny. Oznaczałoby to, że obywatele, działając w uzasadnionym zaufaniu do organów stosujących prawo, na podstawie omawianego paragrafu rozporządzenia uzyskali takie decyzje, które mogłyby zostać z mocą wsteczną zniweczone na skutek modyfikacji poglądów prawnych tych samych organów władzy publicznej, które we wspomnianym okresie stosowały powołany przepis

> **Uchwalenie aktów prawnych, które miały konwalidować nieprawidłowe przejęcie przez Skarb Państwa nieruchomości niewiele zmieniło.**

78 Uchwałą siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na to, że wydane przez Trybunał Konstytucyjny postanowienie nie jest orzeczeniem, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji, a zatem nie ma mocy powszechnie obowiązującej. W konsekwencji Trybunał nie posiadał kompetencji do wiążącego stwierdzenia nieobowiązywania § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Postanowienie TK nie stanowi zatem podstawy dla odmowy stosowania przez sądy i organy administracji § 5 powyższego rozporządzenia, a także nie stanowi ono samoistnej podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej w trybie określonym w tym przepisie. Oznacza to, że pogląd prawny TK nie wiąże sądów administracyjnych.

79 Zob. np.: postanowienie TK z dnia 19 marca 2002 r., Ts 165/01, OTK-B 2003/1/16; wyrok TK z dnia 3 lipca 2007 r., SK 1/06, OTK-A 2007/7/73.

80 Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił w szczególności uwagę na to, że przejmowanie na własność Skarbu Państwa nieruchomości zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 1958 r. odbywało się nie z mocy prawa, lecz na podstawie decyzji administracyjnej. Już z tego powodu nie było możliwe, aby w ten sposób przewidziana w ustawie konwalidacja objęła wszystkie nieruchomości przejęte nieprawidłowo na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r.

rozporządzenia, uznając go za element obowiązującego systemu prawnego[81]. W konsekwencji § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. nadal przyznaje kompetencję do rozstrzygania przez wojewodę o podpadaniu konkretnej nieruchomości pod przepisy dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r.[82]

Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 maja 2011 r. Uznał, że zarówno § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., jak również art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. powinny nadal stanowić podstawę prawną do orzekania na drodze administracyjnej, czy dana nieruchomość odpowiada zakresowi pojęcia nieruchomości ziemskiej w rozumieniu tego dekretu[83]. Zasadniczo odrzucił również możliwość dopuszczenia drogi sądowej w takich sprawach, które nie zostały rozstrzygnięte wcześniej na drodze postępowania administracyjnego zakończonego chociażby decyzją deklaratoryjną, ale jednak mającą charakter prejudycjalny[84], chyba że organ administracyjny orzeczeniem ostatecznym odmówił wydania decyzji merytorycznej na podstawie § 5 rozporządzenia albo też postępowanie takie zostało wcześniej umorzone. Wtedy podstawą wszczęcia postępowania sądowego byłby art. 199^1 k.p.c., a uzasadnieniem jego dopuszczalności gwarantowane w Konstytucji prawo każdego podmiotu do sądu[85]. W konsekwencji, jeśli długo nie wykazano, że sporna nieucho-

81 Zob. także E. Zwolak, *Właściwość…*, dz. cyt., s. 82.

82 Wyrok SN z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSN 1992, nr 5, poz. 72; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1994 r., II SA 2444/92, ONSA 1995, z. 2, poz. 57; wyrok NSA z dnia 19 marca 1998 r., IV SA 1045/97, Lex nr 45950.

83 Uchwała SN z dnia 18 maja 2011 r. III CZP 21/11; stanowisko takie prezentowane było także we wcześniejszych wyrokach, np.: wyroku SN z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91; wyroku SN z dnia 3 grudnia 2004, IV CK 336/04, Lex nr 186911; wyroku SN z dnia 20 grudnia 2005 r., III CK 350/05, Lex nr 1109495; wyroku SN z dnia 7 czerwca 2006 r., III CSK 64/06, Lex nr 445275; wyroku SN z dnia 30 stycznia 2007 r., IV CSK 350/06, „Monitor Prawniczy" 2007, nr 6, s. 230; zob. także E. Zwolak, *Właściwość…*, dz. cyt., s. 83, przyp. 37. Podobne stanowisko zajęto w literaturze, wskazując na to, że w tysiącach spraw prowadzonych na podstawie § 5 omawianego rozporządzenia i zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej należałoby wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności takich decyzji, skoro – zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego – analizowane rozporządzenie utraciło moc obowiązującą. Problem polegałby na tym, że przesłanką wszczęcia tych postępowań nie mogłoby być przecież stanowisko TK wyrażone w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania. Podobnie w sprawach cywilnych, w których oddalono powództwo, gdyż właściwy był tryb administracyjny, zachodziłby brak podstawy do wznowienia postępowania, ponieważ nie mogłoby być nim postanowienie TK o umorzeniu postępowania (E. Kremer, *Wybrane…*, dz. cyt., s. 246–247). Dodatkowo zauważono, że orzekanie na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego miało charakter deklaratoryjny, zatem decyzja mogła być wydana w każdym czasie (E. Zwolak, Właściwość…, dz. cyt., s. 85–87). W konsekwencji podkreślono, że w dalszym ciągu dekret z 6 września 1944 r., a także rozporządzenie z 1 marca 1945 r. stanowią element prawa powszechnie obowiązującego i obowiązują co najmniej tak długo, jak długo na ich podstawie są podejmowane indywidualne akty stosowania prawa (tamże; E. Kremer, *Wybrane…*, dz. cyt., s. 246; W. Ziętek, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego…*, dz. cyt., s. 138; tak również w najnowszym orzeczeniu Sąd Najwyższy, wyrok SN z dnia 3 marca 2015 r., I OSK 1592/13).

84 Zob. wyrok SN z 14 listopada 2014 r., I CSK 752/13, Lex nr 1648178; wyrok SN z 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12. Pomimo wyraźnie prezentowanego stanowiska o prejudycjalności postępowania prowadzonego na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., w kilku orzeczeniach wyraźnie wskazano na to, że sądy są władne do samodzielnej oceny podpadania nieruchomości pod działanie przepisów o tzw. reformie rolnej, ponieważ decyzje wydawane na podstawie § 5 rozporządzenia nie mają charakteru konstytutywnego, a jedynie stwierdzają skutki powstałe z mocy prawa. Por. wyrok SA w Lublinie z 15 października 2002 r., I ACa 432/02, „Palestra" 2004, nr 3–4, poz. 269; wyrok WSA z 19 czerwca 2006 r., IV SA/Wa 67/06, Lex nr 219333.

85 Uchwała z dnia 18 maja 2011 r. III CZP 21/11; podobnie w wyroku SN z dnia 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12; wyroku SN z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 752/13; za prejudycjalnością decyzji wydanych w trybie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. opowiedział się także SN w uchwale z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91; tak również w najnowszym wyroku SN z dnia 3 marca 2015 r., I OSK 1592/13 i wyroku SN z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 752/13; tak w wyroku SN z dnia 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12.

mość nie podpadała pod działanie dekretu z dnia 6 września 1944 r., nie można zakwestionować, iż tak nie było, skoro nieruchomość spełniała parametry, o których mowa w dekrecie[86]. Natomiast w przypadku stwierdzenia braku przesłanek zastosowania art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. organ administracyjny orzeka o wyłączeniu danej nieruchomości spod działania tego przepisu. Decyzja taka – stwierdzająca, że nie doszło do nabycia prawa własności *ex lege* – stanowi jednocześnie wyłączną podstawę uzyskania przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców informacji, że Skarb Państwa nie nabył własności nieruchomości. Jest ona także niezbędna do skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, jest bowiem wiążąca dla sądu w sprawach o odszkodowanie[87].

Na tle powyższego zagadnienia ujawniła się dalsza różnica stanowisk, w szczególności w obrębie orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotycząca oceny charakteru wszczęcia postępowania określonego w § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Według jednego stanowiska postępowanie to wszczyna się wyłącznie na wniosek strony zainteresowanej i zazwyczaj ma ono charakter sporny[88]. W wyroku z dnia 14 listopada 2014 r. Sąd Najwyższy dodatkowo podkreślił, że w przeciwnym razie decyzja ferowana w wyniku wszczętego postępowania z urzędu jest wydana z naruszeniem prawa z przyczyn formalnych i w związku z tym nie jest rozstrzygnięciem administracyjnym, które prejudycjalnie przesądza o podleganiu nieruchomości pod działanie dekretu[89]. Według drugiego stanowiska postępowanie to stanowi zwykły element procedury przejmowa-

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 maja 2011 r. uznał, że zarówno § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., jak również art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. powinny nadal stanowić podstawę prawną do orzekania na drodze administracyjnej, czy dana nieruchomość odpowiada zakresowi pojęcia nieruchomości ziemskiej w rozumieniu tego dekretu.

86 Wyrok NSA z dnia 31 lipca 2012 r., I OSK 404/12, Lex nr 1418606.

87 Postanowienie SN z dnia 21 czerwca 2012 r., II CSK 552/11; wyrok SN z dnia 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12.

88 Uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., I OSP 2/6; wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2006 r., I OSK 771/05, Lex nr 266469; wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2006 r., I OSK 992/05, Lex nr 267151; uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10; uchwała SN z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10, OSNC 2011 nr 10, poz. 109; postanowienie SN z dnia 21 czerwca 2012 r., II CSK 552/11; wyrok SN z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 752/13.

89 Wyrok SN z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 752/13. Zob. także E. Zwolak, *Właściwość*..., dz. cyt., s. 73.

nia przez Skarb Państwa nieruchomości. Wydawane zaświadczenie – zgodnie z art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 24 sierpnia 1945 r., a potem dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej – stanowiło tytuł do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej prawa własności nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. [90]

Stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości w czasach rządów komunistycznych, porównywalny ze stanem siły wyższej, uniemożliwiał dochodzenie roszczeń powstałych w związku z realizacją tzw. reformy rolnej przez byłych właścicieli.

4.3. Zawieszenie terminów przedawnienia ewentualnych roszczeń i terminów zasiedzenia własności spornych nieruchomości przez Skarb Państwa

Poczynając od lat dziewięćdziesiątych XX w. nastąpiła istotna zmiana orzecznictwa w zakresie oceny możliwości dochodzenia przez byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców praw do przejętych przez organy władzy na przełomie lat 1944–1945 nieruchomości ziemskich. Wskazano na zachodzący w okresie rządów władz komunistycznych stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości, porównywalny ze stanem siły wyższej (w dodatku o powszechnym zasięgu oddziaływania), który uniemożliwiał dochodzenie roszczeń powstałych w związku z realizacją tzw. reformy rolnej przez byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców, co w konsekwencji powodowało zawieszenie biegu terminów przedawnienia[91]. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 maja 2003 r. określał, że stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości trwał do chwili wejścia w życie ustawy z 31 stycznia 1980 r.[92] o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a do tego czasu m.in. miało miejsce zawieszenie biegu terminu przedawnienia roszczeń oraz terminów zasiedzenia przez Skarb Państwa spornych nieruchomości. W uchwale siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r. Sąd Najwyższy uznał, że do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa nie wlicza się okresu władania nieruchomością przez organy państwowe albo państwowe osoby prawne, jeżeli objęcie rzeczy we władztwo nastąpiło w ramach wypełniania przez państwo zadań publicznych poza stosunkami cywilnoprawnymi[93]. Natomiast w wyroku z dnia 4 grud-

90 Wyrok SN z dnia 25 września 1999 r., III RN 165/98, OSN 2000, nr 3, poz. 90.

91 Postanowienie SN z dnia 9 maja 2003 r., V CK 13/03, OSP nr 4/2004, poz. 53; uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, OSNCP 1994, nr 3, poz. 49; postanowienie SN z dnia 26 września 2003 r., IV CKN 333/01, Lex nr 146464. Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 lipca 2009 r., I ACa 559/08, Lex nr 1120156; wyrok SN z dnia 4 grudnia 2007 r., IV CSK 280/2007, Lex nr 485877; postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08.

92 Postanowienie SN z dnia 9 maja 2003 r., V CK 13/03.

93 Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93; postanowienie SN z dnia 26 września 2003 r., IV CKN 333/01.

nia 2007 r. Sąd Najwyższy wskazał, iż zawieszenie biegu terminów przedawnienia roszczeń i zasiedzenia nieruchomości ziemskich trwało co najmniej do dnia 4 czerwca 1989 r.[94] Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 1 marca 2010 r.[95] – stwierdzając, że bariery dla dochodzenia prawa własności przez byłych właścicieli ziemskich na drodze sądowej zostały zniesione ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw – jeszcze bardziej przesunął termin, do którego trwał stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. Najdalej termin ten został przesunięty przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 lipca 2009 r., w którym oceniono, że stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości jako siły wyższej, przesądzający o niemożności dochodzenia praw byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców, istniał nie tylko do 1980 r., ale nawet do lat dziewięćdziesiątych XX w.[96] Spośród kilku istotnych czynników przesądzających o niemożności dochodzenia praw było – zdaniem sądu – wyłączenie na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. drogi sądowej we wszystkich sprawach dotyczących kwestionowania przejęcia jakiegokolwiek mienia, w tym rzeczy ruchomych, przejętych z powołaniem się na treść dekretu z dnia 6 września 1944 r. Za słusznością takiego stanowiska przemawia stosowana wyjątkowo szeroka interpretacja § 5 powyższego rozporządzenia, zapoczątkowana przez Sąd Najwyższy w wyroku z 1951 r., która znalazła także swoją kontynuację po 1989 r.[97]

94 Wyrok SN z dnia 4 grudnia 2007 r., IV CSK 280/2007.

95 Postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08.

96 Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 lipca 2009 r., I ACa 559/08.

97 Tamże. W pewnej dysharmonii z powyższą linią orzecznictwa pozostaje wyrok SN z dnia 22 listopada 2012 r., zgodnie z którym przedawnienie roszczeń odszkodowawczych za szkodę poniesioną wskutek bezprawnego zbycia przez Skarb Państwa nieruchomości wadliwie przejętej na podstawie art. 2 dekretu z dnia 6 września 1944 r., co prawda rozpoczyna bieg od chwili wydania decyzji na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., jednak w każdym przypadku roszczenie takie przedawnia się z upływem lat dziesięciu od chwili zbycia nieruchomości (wyrok SN z dnia 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12, OSNC z 2013 r., nr 6, poz. 79).

4.4. Podsumowanie stanowiska orzecznictwa

Przedstawione powyżej orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego ostatnich 25 lat, dotyczące tzw. reformy rolnej, charakteryzuje się w pewnym zakresie spójnością i jednorodnością, w pozostałej części wykazuje natomiast mniej lub bardziej posuniętą rozbieżność. Spójne i w miarę jednorodne stanowisko orzecznictwa dotyczy kwestii jednorazowego skonsumowania się skutków prawnych dekretu z dnia 6 września 1944 r., polegającego na przejściu w dniu 13 września 1944 r. z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym objętych dekretem. Późniejsze zmiany dekretu nie mogły w żaden sposób wpłynąć na te skutki. Podobnie spójne stanowisko orzecznictwa dotyczy problemu objęcia nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym działaniem dekretu z dnia 6 września 1944 r. Późniejsze próby legislacyjne rozszerzenia tak określonego zakresu przedmiotowego dekretu nie wywołały żadnych skutków prawnych. Konsekwencją tego stanowiska jest wyrażany w niektórych orzeczeniach, chociaż nie zawsze w sposób wyraźny i jednoznaczny, pogląd, zgodnie z którym do nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym nie można zaliczyć zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych[98]. Jest on często prezen-

98 W literaturze prezentowane są, pozostające jednak w mniejszości, poglądy, zgodnie z którymi pojęcie nieruchomości ziemskich jako przedmiotu dekretu z dnia 6 września 1944 r. winno być rozumiane szerzej. S. Fruba, *Pojęcie…*, s. 8; patrz także A. Lichorowicz, *Pojęcie…*, s. 1086; Ł. Bielecki, *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski*, cz. I, „Rejent" 2007, nr 5, s. 9–35, cz. II, „Rejent" 2007, nr 6, s. 50–67. W uzasadnieniu tych poglądów podkreśla się cele manifestu PKWN, uzasadniające wprowadzenie dekretu, a polegające na przyspieszeniu odbudowy kraju i zaspokojeniu głodu ziemi. Wskazuje się na nowelizację dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r., zgodnie z którą rozszerzono cele reformy rolnej, co powodowało konieczność szerszego rozumienia pojęcia nieruchomości ziemskiej. Zwrócono uwagę, że wolą ówczesnego ustawodawcy było przejęcie szerszego zakresu ziem, niż uzasadnionego ścisłym rozumieniem rolniczego charakteru ziemi. Dlatego pojęcia użyte przez prawodawcę w 1944 r. winny być wykładane z uwzględnieniem

towany w orzecznictwie jako wynik oceny braku związku funkcjonalnego istniejącego pomiędzy nieruchomościami ziemskimi o charakterze rolniczym a zespołami pałacowymi albo dworsko-parkowymi. Można także zaobserwować niesporne stanowisko orzecznictwa w sprawie zawieszenia biegu terminów przedawnienia ewentualnych roszczeń związanych z przejętymi nieruchomościami ziemskimi, a także biegu terminów zasiedzenia własności ruchomości lub nieruchomości przejętych w ramach tzw. reformy rolnej w związku ze stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. Rozbieżność istnieje w zakresie jednoznacznego określenia punktu czasowego, do którego miało miejsce zawieszenie tych terminów. Z jednej strony wskazuje się chwilę wejścia w życie ustawy z 31 stycznia 1980 r. regulującej działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego, z drugiej strony lata dziewięćdziesiąte XX w., w trakcie których wyłączona była droga sądowa w sprawach o zwrot bezprawnie przejętych nieruchomości ziemskich.

Zasadnicza i największa różnica stanowisk w obrębie orzecznictwa pojawiła się w sprawie dotyczącej określenia właściwej drogi postępowania w sprawach o zwrot nieruchomości ziemskich. Według jednego stanowiska, prezentowanego przez Trybunał Konstytucyjny, właściwym trybem postępowania jest postępowanie cywilne przed sądami powszechnymi; według drugiego, prezentowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny i Sąd Najwyższy – postępowanie administracyjnoprawne. Konsekwencją przyjęcia poprawności drugiego z powyższych stanowisk jest to, że zasadniczo zakończenie trwających postępowań cywilnych zależy od wcześniejszego rozstrzygnięcia postępowania administracyjnoprawnego, które ma charakter prejudycjalny. W obrębie poglądów wykluczających postępowanie cywilne w powyższych sprawach zarysowała się także zasadnicza różnica co do charakteru wszczęcia postępowania w sprawie oceny, czy dana nieruchomość podpada pod działanie dekretu z dnia 6 września 1944 r. Według jednego stanowiska postępowania te mogą być wszczynane z urzędu, według drugiego decyzje wydane w wyniku tak wszczętego postępowania są wadliwe, albowiem postępowania te można otwierać wyłącznie na wniosek strony. Omawiane orzecznictwo nie wypracowało także jednolitego poglądu co do zakresu przedmiotowego postępowa-

systemu prawnego wtedy obowiązującego. Powołano się także na pismo okólne Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 1948 r., a także przepisy wykonawcze i rozporządzenia z okresu międzywojennego definiujące nieruchomości ziemskie w sposób szerszy. W konsekwencji postulowano uznanie, że przedmiotem dekretu z dnia 6 września 1944 r. były nie tylko nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, ale też nieruchomości niemające charakteru rolniczego, w szczególności nieużytki rolne położone poza obrębem miast, jeżeli nieruchomości te wpisują się w tradycyjny obraz wsi, jak np. budynki gospodarcze i mieszkaniowe osób utrzymujących się z działalności rolniczej. W konsekwencji podniesiono, że sformułowanie obecnie po 70 latach od uchwalenia dekretu z dnia 6 września 1944 r. definicji pojęcia nieruchomości ziemskiej, która nie budziłaby żadnych wątpliwości, wydaje się niemożliwe. Inne obowiązywały standardy i inne cele stawiał sobie ustawodawca w tamtym czasie. Stosowanie obecnych standardów i kategorii interpretacyjnych dominujących we współczesnych państwach demokratycznych i praworządnych do wydanych wtedy przepisów może być niebezpieczne. Dodatkowo wskazano na utrwalone już przez dziesięciolecia stosunki prawne wywołane dekretem, które nie powinny być destabilizowane, a naprawianie krzywd historycznych jest zadaniem ustawodawcy. Ponadto próby odwracania skutków wprowadzenia „reformy rolnej" nie powinny prowadzić do wyrządzenia szkód nowych, przez nadmierne obciążanie budżetu państwa i współfinansujących go. W konsekwencji podkreślono, że jakiekolwiek próby restytucji utraconego w ramach tzw. reformy rolnej mienia, w ramach tzw. reprywatyzacji sądowej, gdzie zachodzi konieczność odwołania się do pojęcia nieruchomości ziemskiej, niezależnie od jej rezultatów obarczone będą poważnym błędem wobec braku jednolitości i pełnej wyrazistości rozumienia tego pojęcia zarówno w judykaturze, jak i w piśmiennictwie. Taki stan prawny przemawia za uregulowaniem powyższej kwestii w ustawie reprywatyzacyjnej (S. Fruba, *Pojęcie…*, s. 30–31). Przeciw niektórym z powyższych argumentów, w szczególności nawiązujących do aktów wykonawczych okresu międzywojennego, wypowiedział się W. Ziętek, w szczególności odwołując się do wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2001 roku (IV SA 2724/98), a także do uchwały TK z dnia 19 września 1990 r. (W. Ziętek, *W sprawie pojęcia nieruchomości ziemskiej*, „Rejent" 2008, nr 4, s. 142 i n.). Podobnie M. Kaliński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r. IV SA 2582/98*, tamże 2001, nr 12, s. 124 i n.

nia prowadzonego na podstawie § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r., raz wskazując, iż obejmuje on rozstrzygnięcia oparte wyłącznie na ocenie wielkości areału spornej nieruchomości, innym razem także na ocenie jej rolniczego charakteru.

ma. W pewnym stopniu potwierdzają to dane statystyczne przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 1 marca 2010 r., zgodnie z którymi od 1990 r. do pierwszego półrocza 2009 r. do rozpatrzenia w trybie admini-

Od lat – pomimo, jak się wydaje, coraz bardziej jednoznacznej oceny aksjologicznej tzw. reformy rolnej – toczą się tysiące postępowań bez prawomocnego rozstrzygnięcia. Ten stan rzeczy jednoznacznie wskazuje na to, że praktyka orzecznicza ostatnich 25 lat *de facto* ukształtowała zjawisko, które nazwano ograniczeniem drogi sądowej dla byłych właścicieli ziemskich i ich spadkobierców w sprawach dotyczących odzyskania bezprawnie przejętych przez Skarb Państwa nieruchomości ziemskich.

Przedstawiona rozbieżność stanowiska orzecznictwa w podstawowych zagadnieniach dotyczących postępowań o zwrot bezprawnie przejętych nieruchomości ziemskich powoduje, że wyniki takich postępowań, dotyczących jednego z podstawowych praw, jakim jest prawo własności, były w ostatnich 25 latach i są nadal nieprzewidywalne. Przeprowadzona analiza orzecznictwa potwierdza długotrwałość tych procedur, które w większości nadal nie zostały prawomocnie zakończone. Brak jest wiarygodnych i konkretnych danych dotyczących liczby odzyskanych nieruchomości ziemskich, wcześniej bezprawnie przejętych przez Skarb Państwa. Może to oznaczać, że rozstrzygnięć takich zasadniczo nie

stracyjnoprawnym wpłynęło 17 081 spraw związanych z rewindykacją nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa, a w sierpniu 2009 r. 2345 takich spraw oczekiwało na rozstrzygnięcie, z czego połowa na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Tymczasem we wrześniu 2009 r. w całym kraju toczyło się 31 postępowań windykacyjnych, 37 postępowań o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym oraz 4 sprawy o ustalenie stosunku prawnego lub prawa[99]. Od lat zatem – pomimo, jak się wydaje,

99 Postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK z 2010 r., nr 3, poz. 27.

coraz bardziej jednoznacznej oceny aksjologicznej tzw. reformy rolnej – toczą się tysiące postępowań bez prawomocnego rozstrzygnięcia. Ten stan rzeczy jednoznacznie wskazuje na to, że praktyka orzecznicza ostatnich 25 lat *de facto* ukształtowała zjawisko, które nazwano ograniczeniem drogi sądowej dla byłych właścicieli ziemskich i ich spadkobierców w sprawach dotyczących odzyskania bezprawnie przejętych przez Skarb Państwa nieruchomości ziemskich[100]. Stan ten jest nie do pogodzenia z gwarantowaną przez obowiązującą Konstytucję ochroną prawa własności[101]. Każdy powinien bowiem dysponować środkami umożliwiającymi żądanie od organów państwa jednoznacznego ustalenia, czy prawo to mu przysługuje, oraz działania na rzecz jego ochrony[102].

Istotnym elementem zjawiska ograniczonej drogi sądowej jest brak precyzyjnego określenia chwili, w której ustał uznany w orzecznictwie za zaistniały stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. Stan ten powoduje zawieszenie biegu terminów zasiedzenia własności bezprawnie przejętych nieruchomości ziemskich, ale też ruchomości w ramach realizacji tzw. reformy rolnej i przedawnienia roszczeń z tym związanych. Rozbieżność zaprezentowanych w orzecznictwie poglądów w tym zakresie wynosi co najmniej dwadzieścia lat. Bez sformułowania jednoznacznego i jednolitego stanowiska Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale też Trybunału Konstytucyjnego, określającego moment, do którego trwało zawieszenie wymiaru sprawiedliwości w omawianych sprawach, nie będzie możliwa eliminacja zjawiska ograniczonej drogi sądowej.

100 O „ukształtowanym ograniczeniu drogi sądowej" wspomina A. Machnikowska, *Orzecznictwo…*, dz. cyt., s. 195. Zob. także S. Fruba, który zasadnicze przeszkody w uregulowaniu kwestii własności byłych właścicieli ziemskich widzi w braku definicji podstawowych pojęć, którymi posługiwały się akty ekspropriacyjne, jak w szczególności „nieruchomość ziemska", albo „nieruchomość ziemska o charakterze rolniczym" (S. Fruba, *Pojęcie…*, dz. cyt., s. 29–30. Również krytycznie co do praktyki sądów w niniejszych sprawach, aczkolwiek z innych pozycji niż powyżsi autorzy, E. Łętowska, *Własność…*, dz. cyt.).

101 Odnośnie do tego patrz S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja…*, dz. cyt., s. 536–538.

102 B. Banaszak, *Konstytucja…*, dz. cyt., s. 388.

Bibliografia

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Bielecki Ł., *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski*, cz. 1, „Rejent" 2007, nr 5; cz. 2, „Rejent" 2007, nr 6.

Braun G., *Wypędzeni, wymordowani, wyszydzeni*, „Polonia Christiana" 2014, nr 40.

Ereciński T. (red.), Gudowski J., Jędrzejewska M., *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, t. 1, *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 1997.

Forystek J., *Glosa krytyczna do postanowienia TK z 1.03.2010 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 4.

Forystek J., *Nieakt (actum non existens) w demokratycznym państwie prawa*, „Transformacje Prawa Prywatnego" 2001, nr 2.

Fruba S., *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2012, nr 2.

Hetko A., *Krzywda i niespełnione obietnice*, „Prawo Europejskie w Praktyce" 2007, nr 12.

Iwulski J., *Związanie sądu powszechnego decyzją administracyjną na przykładzie decyzji dotyczącej stwierdzenia choroby zawodowej*, „Monitor Prawniczy" 1995, nr 3.

Janeczko E., *Reforma rolna na tle orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego (zagadnienia wybrane)*, „Rejent" 2015, nr 1.

Jakubecki A. (w:) Dolecki H. (red.), Wiśniewski T., *Kodeks postępowania cywilnego – Komentarz*, Warszawa 2013, t. 1.

Jarosz-Żukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

Jasiewicz K., *Sól polskiej ziemi*, „W Sieci Historii" 2014, nr 11.

Jasiewicz K., *Lista strat ziemiaństwa polskiego 1939–1956*, Warszawa 1995.

Janeczko E., *Reforma rolna na tle orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, „Rejent" 2005, nr 1.

Kaczkowski Ł., *Nienaruszalność mieszkania* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności*

i praw wolności w polskim porządku prawnym, Wrocław 2014.

Kaliński M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r. IV SA 2582/98*, „Rejent" 2001, nr 12.

Kociubiński P.T., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013.

Kremer E., *Problematyka reformy rolnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, Warszawa 2012.

Kremer E., *Wybrane zagadnienia z zakresu prawa rolnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, z. 5–6.

Lichorowicz A., *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego* (w:) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005.

Łętowska E., Bednarek M., *Ochrona własności – pewność prawa – konflikt między cywilistyczną tradycją a historycznymi rewindykacjami* (w:) *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 2006.

Łętowska E., *Własność nie jest święta*, rozmowa z cyklu *Reprywatyzacja: Kto korzysta, kto traci*, „Gazeta Wyborcza" z 14 lutego 2015 r.

Machnikowska A., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów w sprawach o charakterze reprywatyzacyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2012, t. 28.

Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 15, Toruń 2014.

Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002.

Oleszko A., *Problematyka własnościowa w świetle reformy oraz uporządkowania spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem*, „Rejent" 1996, nr 11.

Osajda K., *Nacjonalizacja i reprywatyzacja*, Warszawa 2009.

Ostojska J., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 18 maja 2011 r.*, „Przegląd Sądowy" 2012, nr 7–8.

Piątowski J.S. (w:) J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego*, t. 2, *Własność i inne prawa rzeczowe*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.

Radwański Z., Zieliński M. (w:) M. Safjan (red.) *Prawo cywilne – część ogólna*, „System Prawa Prywatnego", t. 1, Warszawa 2007.

Rodziewicz J., *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Gdańsk 2000.

Rydel M., *Dwór – polska tożsamość*, Poznań 2012.

Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.

Sowa L., *Wielka historia Polski*, t. 10, *Od Drugiej do Trzeciej Rzeczypospolitej (1945–2001)*, Kraków 2001.

Szczepiński W., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 15 października 2002 r.*, „Palestra" 2004, z. 3–4.

Wiśniewski T., *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013.

Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja podstawowego prawa własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013.

Ziętek W., *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 27 marca 2008 r.*, „Palestra" 2009, nr 1–2.

Ziętek W., *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r.*, „Palestra" 2011, nr 9–10.

Ziętek W., *W sprawie pojęcia nieruchomości ziemskiej*, „Rejent" 2008, nr 4.

Zwolak E., *Właściwość organu w sprawie prawidłowości nabycia nieruchomości przez państwo na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o reformie rolnej z 1944 r. w świetle judykatury*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 4.

Żółtowski M., *Tarcza Rolanda*, Kraków 1989.

Marta Kolendowska-Matejczuk

Brak możliwości przedłużenia terminu do wniesienia apelacji w postępowaniu karnym jako naruszenie standardów rzetelnego procesu

Marta Kolendowska-Matejczuk

Prawniczka, europeistka. Uzyskała stopień doktora nauk o polityce, specjalność Europeistyka na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie. Zastępca Dyrektora Zespołu Prawa Karnego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

The Exclusion of Possibility to Extend the Period for Filing an Appeal in Criminal Proceedings as a Violation of Fair Trial Standards

The paper expounds a handful of problems stemming from the exclusion of a possibility to extend the period for filing an appeal in criminal proceedings in extensive, complex cases. According to the author, such an exclusion violates the standards of a fair trial. This problem is particularly evident in cases where there are several co-defendants who also benefit from the right to defense and where merely a short period of time for filing an appeal binds, or in cases where part of court documents is secret and one may only familiarize oneself with them in discreet conditions. Therefore, the author de lege ferenda proposes the introduction to the Code of Criminal Procedure provisions aimed at resolving the tensions begotten by the situation sketched above.

Zgodnie z art. 445 § 1 kodeksu postępowania karnego termin do wniesienia apelacji w sprawach karnych wynosi 14 dni i rozpoczyna bieg od daty doręczenia wyroku z uzasadnieniem. W żadnym przepisie ustawodawca nie przewidział natomiast możliwości przedłużenia tego terminu, co może powodować trudności, zwłaszcza w realizowaniu konstytucyjnie chronionego prawa do obrony. O ile bowiem w sprawach prostych dochowanie czternastodniowego terminu do wniesienia apelacji nie powinno sprawiać kłopotu, o tyle w sprawach zawiłych, obszernych termin ten może okazać się zbyt krótki, by realnie i rzetelnie podjąć obronę.

Problematyka ta została dostrzeżona przez Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), który

podjął sprawę na skutek inicjatywy senatorów poprzedniej kadencji Senatu[1]. Senatorowie w piśmie skierowanym do RPO wskazali w szczególności, że w jednej ze spraw prowadzonych przez Sąd Rejonowy w Szczecinie sporządzono uzasadnienie wyroku liczące 1200 stron. Sporządzenie tego uzasadnienia trwało dziewięć miesięcy, podczas gdy obrona na wniesienie apelacji miała czternaście dni. Zdaniem senatorów taki stan prawny może powodować naruszenie prawa do obrony.

Rzecznik Praw Obywatelskich, podzielając wątpliwości senatorów, skierował w dniu 1 grudnia 2015 r. wystąpienie generalne do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o podjęcie stosownych działań w sprawie[2]. Konieczność zmiany stanu prawnego w tym zakresie RPO argumentował w szczególności tym, że w sprawach charakteryzujących się złożonym stanem faktycznym i skomplikowanym materiałem dowodowym uzasadnienie wyroku może być bardzo obszerne, a jego przygotowanie może trwać dłużej niż czternaście dni. W tym kontekście nierzadko jednak nie zwraca się właściwej uwagi na problem w postaci niedostatecznie długiego czasu przysługującego obronie na sporządzenie apelacji[3]. Rzecznik przy tym zaznaczył, powołując się na stanowiska doktryny i orzecznictwo[4], że wprawdzie istnieje możliwość uzupełnienia apelacji już po ustawowym terminie na jej wniesienie, jednakże tylko w zakresie argumentacji, a ponad-

Zgodnie z art. 445 § 1 kodeksu postępowania karnego termin do wniesienia apelacji w sprawach karnych wynosi 14 dni i rozpoczyna bieg od daty doręczenia wyroku z uzasadnieniem. W żadnym przepisie ustawodawca nie przewidział natomiast możliwości przedłużenia tego terminu, co może powodować trudności, zwłaszcza w realizowaniu konstytucyjnie chronionego prawa do obrony.

1 Wojciecha Skurkiewicza, Grzegorza Wojciechowskiego, Tadeusza Kopcia, Doroty Czudowskiej i Wiesława Dobkowskiego, którzy podczas 82. posiedzenia Senatu RP w dniu 1 października 2015 r. złożyli oświadczenie, w którym zwrócili uwagę na problematykę dotyczącą terminu do wniesienia apelacji w postępowaniu karnym.

2 Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 2015 r. dotyczące terminu na złożenie apelacji w sprawach karnych, sygn. II.5150.7.2015.MK (dalej także: wystąpienie RPO). Treść wystąpienia dostępna na stronie internetowej RPO: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/termin-na-zlozenie-apelacji-w-sprawach-karnych (dostęp 11.8.2016). Autorka niniejszej publikacji jest współautorką projektu wystąpienia RPO w tej sprawie.

3 Por. wystąpienie RPO, s. 2.

4 Por. źródła wskazane przez RPO: D. Świecki, *Komentarz do art. 445 k.p.k.* (w:) J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015, nb 5; wyrok SA w Poznaniu z dnia 27 marca 2014 r., II AKa 10/14, LEX nr 1463783; wyrok SA w Krakowie z dnia 10 listopada 2004 r., II AKa 225/04, „Krakowskie Zeszyty Sądowe" 2004, nr 12, poz. 36.

to bez mocy wiążącej sąd odwoławczy. Skarżący nie może natomiast w sposób skuteczny rozszerzyć granic zaskarżenia ani podnieść nowych zarzutów po upływie terminu zawitego na wniesienie apelacji[5]. Zdaniem RPO dochowanie terminu na wniesienie apelacji obejmującej wszystkie zarzuty możliwe do postawienia w danej sprawie może być znacznie utrudnione w przypadku, gdy uzasadnienie wyroku jest długie i złożone. Co istotne, RPO nie zgodził się przy tym z argumentacją Sądu Apelacyjnego w Krakowie zawartą w wyroku z 14 listopada 2009 r., II AKa 117/09, wedle którego „trudności organizacji pracy obrońcy, dbałość o utrwalenie potrzebnych »elementów procesu« (z apelacji), opracowanie projektu apelacji bez oczekiwania na tekst uzasadnienia itd. są kwestią warsztatu pracy adwokata, nie ustawy, zwłaszcza przedłużenia terminu do wniesienia apelacji, gdy uzasadnienie sporządzono ze zwłoką". Jak podkreślił bowiem RPO, nie można wymagać od obrońcy przygotowania poprawnej i kompleksowej apelacji w sytuacji, gdy nie mógł on w wystarczającym zakresie zapoznać się z uzasadnieniem wyroku. Taka sytuacja może mieć miejsce w przypadku tak obszernego uzasadnienia wyroku, jakie miało miejsce w sprawie będącej asumptem do wydania powołanego wyżej oświadczenia senatorów[6]. Poprawne skonstruowanie zarzutów oraz ich uzasadnienia w apelacji bez dokładnego zapoznania się z treścią uzasadnienia wyroku może okazać się bardzo trudne, a nawet niemożliwe[7]. Reasumując, RPO podkreślił, że brak możliwości przedłużenia terminu na złożenie apelacji w sprawach szczególnie skomplikowanych i obszernych wywoływać może wątpliwości dotyczące właściwego przestrzegania konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do obrony, a biorąc pod uwagę, że od poprawnego sporządzenia środka zaskarżenia może zależeć jego skuteczność, a także to, że sporządzenie apelacji wymaga dokładnego zapoznania się z uzasadnieniem wyroku, wątpliwości może budzić dochowanie standardu realnego i efektywnego prawa do obrony w przypadku, gdy strona ma tylko czternaście dni na zapoznanie się z uzasadnieniem wyroku, zwłaszcza jeżeli jest ono długie i skomplikowane[8].

Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia 10 czerwca 2016 r. (DL-III-072-30/15/3) udzielił odpowiedzi na wystąpienie RPO i mimo że wskazał na mogące zaistnieć w pojedynczych przypadkach problemy z obowiązkiem dochowania przez strony ustawowego terminu zawitego do wniesienia apelacji, to jednak poinformował, że obecnie Ministerstwo Sprawiedliwości nie planuje zmian legislacyjnych w analizowanej kwestii[9]. Jako uzasadnienie dla odmowy podjęcia działań w zakresie zmiany obowiązującego prawa minister wskazał trzy główne powody[10].

Po pierwsze, jak wskazał minister, co do zasady również dla sądu ustawodawca przewidział taki sam, 14-dniowy termin do sporządzenia uzasadnienia, a wynikające z art. 423 § 1 k.p.k. uprawnienie prezesa sądu do przedłużenia terminu do sporządzenia uzasadnienia na czas oznaczony jest przy tym czynnością ekstraordynaryjną, której podstawą może być jedynie zawiłość sprawy[11].

Po drugie, Minister Sprawiedliwości wskazał na różnice pomiędzy zakresem uzasadnienia wyroku a zakresem apelacji, argumentując, że to pierwsze jest znacznie obszerniejsze. Uzasadnienie wyroku musi zawierać nie tylko wskazanie faktów, jakie sąd uznał za udowodnione lub nieudowodnio-

5 Por. wystąpienie RPO, s. 2.

6 Tamże, s. 2 i 3.

7 Tamże, s. 3.

8 Tamże, s. 3 i 4.

9 Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że sprawa braku możliwości przedłużenia terminu do wniesienia apelacji w sprawach zawiłych nadal pozostaje w kręgu zainteresowania RPO, który pismami z dnia 29 lipca 2016 r. zwrócił się do prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej i prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych o opinię w sprawie tego problemu, a także, w miarę możliwości, o wskazanie spraw, które mogłyby stanowić przykład naruszenia prawa do obrony we wskazanym zakresie, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/termin-na-wniesienie-apelacji-w-postepowaniu-karnym-w-sprawach-szczegolnie-skomplikowanych (dostęp 15.8.2016).

10 Por. odpowiedź MS na wystąpienie RPO, s. 2 (informacja o odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości na wystąpienie RPO jest dostępna na stronie: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/termin-na-wniesienie-apelacji-w-postepowaniu-karnym-w-sprawach-szczegolnie-skomplikowanych).

11 Tamże, s. 1.

ne (z wyjaśnieniem, na jakich w tej mierze oparł się dowodach i dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych), ale także wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku i okoliczności, które sąd miał na względzie przy wymiarze kary (a zwłaszcza przy zastosowaniu nadzwyczajnego złagodzenia kary, środków zabezpieczających oraz przy innych rozstrzygnięciach zawartych w wyroku). Tymczasem apelacja, dla uznania, że została wniesiona skutecznie, musi zawierać jedynie wskazanie zaskarżonego rozstrzygnięcia lub ustalenia, zarzuty stawiane rozstrzygnięciu lub ustaleniu, a także wskazanie, czego odwołujący się domaga[12]. Powyższe, zdaniem ministra, przesądza, że nakład pracy redakcyjnej odwołującego się przy sporządzeniu apelacji jest co do zasady zdecydowanie mniejszy od nakładu pracy redakcyjnej sądu potrzebnego na sporządzenie uzasadnienia do wyroku, co przekłada się odpowiednio na krótszy czas potrzebny na sporządzenie apelacji[13].

Po trzecie wreszcie, Minister Sprawiedliwości podkreślił, że pośrednio za pozostawieniem wskazanego stanu prawnego w niezmienionym kształcie przemawia i to, że brak jest obiektywnych narzędzi, które pozwoliłyby przyjąć inny, teoretycznie korzystniejszy dla stron termin do wniesienia apelacji od wyroku sądu pierwszej instancji. Z jednej strony bowiem, gdyby ten termin wydłużyć bez wyjątków, to – zdaniem ministra – naturalne i konieczne byłoby jednocześnie takie samo wydłużenie terminu dla sądu do sporządzenia uzasadnienia, co i tak nie rozwiązywałoby problemu. Z drugiej zaś strony, gdyby przyjąć, że takie wydłużenie terminu obejmowałoby tylko apelacje w sprawach najpoważniejszych, najobszerniejszych i najbardziej skomplikowanych, to – zdaniem ministra – nie wydaje się możliwe określenie rzetelnego i neutralnego miernika, na podstawie którego przedłużenie terminu do wniesienia apelacji w konkretnej sprawie mogłoby być dopuszczalne. Minister bowiem podkreślił, że nie sposób kategorycznie odpowiedzieć, co jest lepszym rozwiązaniem: czy oparcie się na mierniku, którym miałaby być np. obszerność uzasadnienia sądowego (i jak miałaby być rozumiana – czy jako liczba stron maszynopisu, liczba oskarżonych, liczba zarzutów, czy może jeszcze inaczej), czy też automatyczne przedłużanie terminu w reakcji na przedłużenie przez prezesa sądu terminu do sporządzenia uzasadnienia na czas oznaczony[14].

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości nie można wskazać rzetelnego i neutralnego miernika, na którego podstawie przedłużenie terminu do wniesienia apelacji w konkretnej sprawie mogłoby być dopuszczalne.

W moim przekonaniu argumenty przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości, mające przemawiać za pozostawieniem obowiązujących przepisów w zakresie terminu do wniesienia apelacji w sprawach karnych bez żadnych zmian – nie przekonują z kilku powodów. Zgodzić się należy z poglądem ministra, że wynikające z art. 423 § 1 k.p.k. uprawnienie prezesa sądu do przedłużenia terminu do sporządzenia uzasadnienia wyroku na czas oznaczony jest czynnością ekstraordynaryjną, której podstawą może być jedynie zawiłość sprawy. W tym kontekście

12 Tamże, s. 1 i 2.

13 Tamże, s. 2.

14 Tamże.

podkreślić wypada, że Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje na potrzebę wprowadzenia możliwości przedłużenia terminu do wniesienia apelacji właśnie w sprawach zawiłych, obszernych, szczególnie skomplikowanych. Wprowadzenie zatem takiego rozwiązania nie tylko nie będzie w sprzeczności z powołanym przez Ministra Sprawiedliwości rozwiązaniem z art.423 § 1 k.p.k., ale – w moim przekonaniu – będzie naturalną jego konsekwencją. Skoro bowiem ustawodawca dostrzega w sprawach zawiłych potrzebę wprowadzenia przepisów, na mocy których prezes sądu może przedłużyć sędziemu termin do sporządzenia uzasadnienia wyroku, to tym bardziej winien dostrzec konieczność wprowadzenia możliwości przedłużenia terminu do wniesienia apelacji w sprawach, w których może dochodzić do naruszenia standardów rzetelnego postępowania. Co istotne, czternastodniowy termin do wniesienia apelacji jest terminem zawitym, a czynności procesowe dokonane po upływie tego terminu są bezskuteczne[15]. Wprawdzie istnieje możliwość przywrócenia terminu do wniesienia apelacji na zasadach określonych w art. 126 k.p.k.[16], jednakże jedynie w sytuacjach, kiedy niedotrzymanie terminu nastąpiło z przyczyn od stron niezależnych[17], do których jako taka nie należy sama zawiłość czy obszerność sprawy.

Tymczasem przekroczenie przez sędziego czternastodniowego terminu do sporządzenia uzasadnienia wyroku nie rodzi za sobą takich konsekwencji, jak w przypadku przekroczenia terminu do wniesienia apelacji. Termin do sporządzenia uzasadnienia wyroku jest bowiem terminem instrukcyjnym i jego niedotrzymanie przez sędziego zobowiązanego do przygotowania uzasadnienia nie wywołuje żadnych skutków procesowych, dlatego nawet rażące uchybienie temu terminowi nie może być podstawą uchylenia wyroku[18], a co najwyżej, jeżeli przekroczenie terminu jest zawinione, może ono skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziego[19]. Dodatkowo, jak było to już podkreślone powyżej, termin do sporządzenia uzasadnienia wyroku może być przedłużony – na zasadzie art. 423 § 1 k.p.k. – (i to wielokrotnie[20]) przez prezesa sądu na czas oznaczony, na mocy zarządzenia, na które nie przysługuje zażalenie[21], i jak podkreśla się

15 Por. J. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany do art. 445 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2015.

16 T.H. Grzegorczyk, *Komentarz do art. 445 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2014.

17 Jak wskazuje S. Steinborn, za przeszkodę niezależną od strony w rozumieniu art. 126 § 1 k.p.k. uznawane są np. okoliczności, w których niedotrzymanie terminu zawitego:
- wynika z przeszkód żywiołowych (np. powodzi, pożaru) lub innych przyczyn o wyjątkowym charakterze (np. wypadek komunikacyjny, paraliż komunikacyjny z uwagi na niezwykle ciężkie warunki atmosferyczne);
- jest wynikiem choroby lub nagłego urazu, a strona ze względu na swój stan nie miała możliwości dokonania czynności samodzielnie lub za pośrednictwem swojego przedstawiciela procesowego;
- jest spowodowane zaniechaniem obrońcy;
- jest efektem mylnego poinformowania oskarżonego przez jego obrońcę o treści wyroku;
- jest spowodowane zaniedbaniem przedstawiciela ustawowego oskarżonego;
- wynika z braku lub mylnego pouczenia strony;
- jest wynikiem takiego zawinionego działania lub zaniechania osoby określonej w art. 132 § 2, w następstwie którego nie przekazała ona doręczonego jej pisma procesowego adresatowi, mimo że do tego się zobowiązała;
- jest spowodowane tym, że strona nie miała możliwości wejścia do budynku sądu i złożenia osobiście w biurze podawczym przygotowanego wniosku z uwagi na ogłoszenie w budynku sądu alarmu spowodowanego informacją o podłożeniu ładunku wybuchowego i związanej z tym faktem ewakuacji pracowników sądu;
- w skrajnych wypadkach – może być wynikiem trudnej sytuacji materialnej, uniemożliwiającej stawienie się na rozprawie i udanie się do sądu w celu dowiedzenia się o treści orzeczenia. Por. szerzej S. Steinborn, *Komentarz do art. 126 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2016 oraz cytowane tam doktryna i orzecznictwo.

18 L.K. Paprzycki, *Komentarz aktualizowany do art. 423 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2015.

19 P. Rogoziński, *Komentarz do art. 423 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2016.

20 Por. tamże; zob. także cytowane tam orzeczenie SN z 10 marca 1981 r.. Por. również postanowienie SA w Lublinie z dnia 24 października 2012 r., II S 21/12, LEX nr 1237282.

21 Dodatkowo w praktyce często nie informuje się z urzędu strony procesu karnego, która w ustawowym terminie złożyła

w doktrynie, ustawa przewiduje jako powód przedłużenia tzw. zawiłość sprawy, co oznacza, że jedynie rozmiar materiału dowodowego i konieczność obszernego przedstawienia argumentacji przemawiającej za przyjętym rozstrzygnięciem[22] powinny decydować o podjęciu przez prezesa sądu tego rodzaju decyzji[23]. Jak wskazuje się zatem w orzecznictwie, w sprawie zawiłej prezes sądu uprawniony jest do przedłużenia terminu do sporządzenia uzasadnienia, lecz nie w sposób dowolny, ale po spełnieniu ustawowego warunku, tzn. tylko wówczas, jeżeli sprawa jest sprawą zawiłą, o złożonym stanie faktycznym, wymagającą pogłębionych rozważań, tak pod względem faktycznym, jak i prawnym. Wynika to zarówno np. z obszerności wyjaśnień oskarżonego składanych wielokrotnie w toku postępowania, a mających zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia, jak również z obszerności zeznań świadków, którzy w trakcie postępowania przygotowawczego i na rozprawie byli przesłuchiwani kilkakrotnie, czy wreszcie z ilości i wagi sporządzonych w tego rodzaju sprawie specjalistycznych opinii. Z uwagi zaś na obszerny, zgromadzony w kilkudziesięciu tomach akt sprawy materiał dowodowy sporządzenie na piśmie uzasadnienia zapadłego w sprawie orzeczenia jest czasochłonne i wymaga dużego nakładu pracy[24].

Skoro zatem zarówno orzecznictwo, jak i doktryna interpretują z ustawy „miernik", na podstawie którego może nastąpić przedłużenie terminu do sporządzenia uzasadnienia wyroku, to nie można zgodzić się z poglądem Ministra Sprawiedliwości, że w przypadku przedłużenia terminu do wniesienia apelacji określenie takiego „rzetelnego i neutralnego miernika" okazałoby się niemożliwe.

Wreszcie nie można kategorycznie przyjąć, jak uczynił to Minister Sprawiedliwości, że nakład pracy redakcyjnej odwołującego się przy sporządzeniu apelacji jest co do zasady zdecydowanie mniejszy od nakładu pracy redakcyjnej sądu potrzebnego na sporządzenie uzasadnienia wyroku, co przekłada się odpowiednio na krótszy czas potrzebny na sporządzenie apelacji. W sprawach zawiłych, obszernych dowodowo, rzetelna realizacja prawa do obrony wymaga, po pierwsze, zapoznania się z materiałem dowodowym i samym uzasadnieniem wyroku, co w przypadku kilkuset, czy nawet kilku tysięcy stron musi wymagać odpowiednio długiego czasu. Po drugie, sporządzenie apelacji na piśmie, która odniesie się w sposób kompleksowy do głównych motywów obszernego uzasadnienia wyroku, a następnie postawienie trafnych zarzutów – również jest czasochłonne. W sprawach zawiłych, gdzie oskarżony czy jego obrońca otrzymują wyjątkowo obszerne uzasadnienie wyroku, termin 14 dni do złożenia apelacji może okazać się zatem nie tylko niewystarczający na rzetelne sporządzenie apelacji, ale również na skrupulatne zapoznanie się z argumentacją zawartą w takim uzasadnieniu. Problem ten szczególnie uwidacznia się w sprawach, gdzie jest kilku współoskarżonych, którzy jednocześnie realizują prawo do obrony i w tym samym krótkim terminie muszą mieć zagwarantowany dostęp do akt czy np. w sprawach, w których część materiałów jest niejawna i zapoznanie się z nimi może odbywać się jedynie w kancelariach tajnych. W poszczególnych sądach istnieją bowiem problemy z zapewnieniem odpowiednich miejsc do zapoznania się przez obrońców z takimi materiałami, o czym świadczy chociażby stanowisko Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie z dnia 3 sierpnia 2016 r., w którym podkreślono, że z informacji napływających do Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie wyni-

wniosek o sporządzenie i doręczenie jej pisemnego uzasadnienia wyroku, iż wykonanie tej czynności zostanie zrealizowane w konkretnym terminie, co uznane zostało w orzecznictwie za niewłaściwą praktykę w ramach standardów rzetelnego procesu – tak SA w Lublinie w postanowieniu z dnia 24 października 2012 r., cyt. wyżej.

22 Wypada wskazać, że w doktrynie prezentowane jest też stanowisko rozszerzające, że podstawą przedłużenia terminu do sporządzenia uzasadnienia wyroku mogą być również inne okoliczności niezawinione przez sędziego, które uniemożliwiają mu sporządzenie uzasadnienia w ustawowym terminie, takie jak np.: konieczność wykonania przez sędziego innych czynności urzędowych (np. wyjazd służbowy), wpływ większej liczby wniosków o uzasadnienie w różnych sprawach, choroba sędziego, zaplanowany urlop (tak P. Rogoziński, *Komentarz do art. 423…*, dz. cyt.).

23 L.K. Paprzycki, *Komentarz aktualizowany…*, dz. cyt.

24 Por. postanowienie SA w Lublinie z dnia 24 października 2012 r., cyt. wyżej.

ka, że w sądach apelacji warszawskiej pojawiają się problemy związane z organizacją posiedzeń i rozpraw, w związku z ograniczeniami w dostępie do sal zapewniających ochronę informacji niejawnych. W skrajnych sytuacjach uniemożliwia to adwokatom występującym w roli obrońców, w toku prowadzonych postępowań, efektywne wykonywanie prawa do obrony oraz swobodne odnoszenie się do zawartości materiału dowodowego. Członkowie Izby Adwokackiej w Warszawie zwrócili również uwagę na warunki pracy panujące w kancelariach tajnych działających w sądach apelacji warszawskiej oraz występujące ograniczenia w dostępności do tych kancelarii[25].

Jak natomiast wskazuje się w orzecznictwie, prawo do obrony w sensie materialnym obejmuje kilka uprawnień oskarżonego, a w tym m.in. prawo do zapoznania się z pisemnym uzasadnieniem wyroku[26].

Tymczasem, jak podkreśla Sąd Najwyższy, nieudostępnienie obrońcy akt sprawy przez pełny okres 14 dni, który jest wyznaczony do sporządzenia i wniesienia apelacji, tylko wtedy wolno uznać za rażącą i mogącą mieć istotny wpływ na treść wyroku obrazę prawa, gdy obrońca nie był obiektywnie w stanie w tym okrojonym czasie zapoznać się z aktami, poczynić niezbędne odpisy czy kserokopie oraz opracować odpowiadający wymogom ustawowym środek odwoławczy i wnieść go w zawitym terminie do właściwego sądu[27]. Brak możliwości zapoznania się przez oskarżonego czy jego obrońcę z aktami sprawy w przypisanym terminie może co najwyżej stanowić podstawę kasacji.

Skoro zarówno orzecznictwo, jak i doktryna interpretują z ustawy „miernik", na podstawie którego może nastąpić przedłużenie terminu do sporządzenia uzasadnienia wyroku, to nie można zgodzić się z poglądem Ministra Sprawiedliwości, że w przypadku przedłużenia terminu do wniesienia apelacji określenie takiego „rzetelnego i neutralnego miernika" okazałoby się niemożliwe.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że sąd powinien, uwzględniwszy okoliczności konkretnej sprawy oraz właściwości osobiste obwinionego, dążyć do zagwarantowania mu możliwości podjęcia skutecznej walki o korzystne dla niego rozstrzygnięcie o przedmiocie procesu. Wymaga tego nakaz płynący z konstytucyjnych zasad: prawa do obrony oraz prawa do sądu w aspekcie równości broni[28].

25 http://www.ora-warszawa.com.pl/images/uploaded/stanowisko.pdf (dostęp 16.8.2016).

26 Wyrok SA w Warszawie z dnia 3 października 2012 r., II AKa 251/12, LEX nr 1223494.

27 Postanowienie SN z dnia 4 grudnia 2013 r., II KK 230/13, LEX nr 1400584.

28 Por. wyrok TK z dnia 19 lutego 2008 r., P 48/06 (Dz.U. z 2008 r., nr 38, poz. 222).

Nie można natomiast uznawać, że prawo do obrony realizowane jest skutecznie, jeśli oskarżony i jego obrońca nie mają dostatecznego czasu na przygotowanie obrony w sprawach zawiłych i obszernych dowodowo. Często jest tak, że oskarżony broni się sam, co stanowi dodatkowe utrudnienie w realizacji prawa do obrony w tego typu sprawach, lub też gdy adwokat czy radca prawny w tym samym czasie otrzymują w kilku sprawach tak obszerne uzasadnienia. Może w takich sprawach dochodzić do złamania zasady równości broni, jeśli zważyć, że np. za prokuratorem, który w tej samej sprawie kwestionuje orzeczenie sądu, stoi cały aparat państwowy (w tym np. asystenci).

Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) konsekwentnie podkreśla natomiast w swoim orzecznictwie, że idea sprawiedliwego procesu implikuje również prawo do adwersaryjnego postępowania, gdzie strony muszą mieć możliwość nie tylko zrozumienia, jakie dowody są niezbędne, by ich zarzuty okazały się skuteczne, ale także pozyskania wiedzy na ich temat i ustosunkowania się do dowodów i zdań przedstawionych przez stronę przeciwną, które mogą mieć wpływ na decyzję sędziego[29]. Strony muszą mieć odpowiedni czas do przygotowania obrony, w tym do zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie[30].

Nie można uznawać, że prawo do obrony realizowane jest skutecznie, jeśli oskarżony i jego obrońca nie mają dostatecznego czasu na przygotowanie obrony w sprawach zawiłych i obszernych dowodowo. Często oskarżony broni się sam, co stanowi dodatkowe utrudnienie w realizacji prawa do obrony w tego typu sprawach, lub też gdy adwokat czy radca prawny w tym samym czasie otrzymują w kilku sprawach tak obszerne uzasadnienia.

Ustawodawca winien zatem przewidzieć, podobnie jak w przypadku przedłużenia terminu do uzasadnienia wyroku, możliwość przedłużenia terminu do wniesienia apelacji w sprawach zawiłych, a brak takiego rozwiązania stoi w sprzeczności ze standardami rzetelnego procesu karnego, na który składają się takie elementy jak wspomniane wyżej prawo do informacji, w tym dostępu do akt i do zapoznania się z uzasadnieniem wyroku, prawo do dysponowania odpowiednim czasem i możliwością przygotowania obrony, czy równość broni w dostępie do materiału dowodowego[31].

29 Wyrok ETPC z dnia 24 września 2003 r. w sprawie *Dowsett przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 39482/98.

30 Wyrok ETPC z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie *Öcalan przeciwko Turcji*, skarga nr 46221/99.

31 Na temat elementów składowych prawa do rzetelnego procesu sądowego – por. szerzej np. C. Nowak, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecznictwa ETPC* (w:)

Pożądane w tym zakresie rozwiązania możemy odnaleźć w innych systemach prawnych. Przykładem może być brytyjski *Criminal Appeal Act* 1968, który w art. 18(2) stanowi, że osoba chcąca wnieść apelację od wyroku pierwszej instancji do Sądu Apelacyjnego powinna uczynić to w ciągu 28 dni od daty skazania lub wydania postanowienia lub innej decyzji procesowej, od której wnoszona jest apelacja, lub też od daty otrzymania uzasadnienia wyroku, jednakże na mocy art. 18(3) termin ten może być przedłużony przez Sąd Apelacyjny. W tym przedmiocie sąd orzeka jednoosobowo (art. 31).

Reasumując, *de lege ferenda* należy zatem postulować wprowadzenie do kodeksu postępowania karnego możliwości przedłużenia w sprawach zawiłych terminu do wniesienia apelacji, np. poprzez dodanie do art. 445, po § 1, § 1a o treści: „w sprawie zawiłej, w razie niemożności sporządzenia apelacji w terminie, prezes sądu może przedłużyć ten termin na czas oznaczony". Ustawodawca winien przy tym ustanowić możliwie najkrótszy termin do złożenia wniosku o przedłużenie terminu do wniesienia apelacji (np. 7 dni od daty doręczenia wyroku wraz z uzasadnieniem), a także założyć, że rozpoznanie takiego wniosku następować będzie niezwłocznie. Niezbędne wydaje się ponadto przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania przewidującego, że na czas rozpoznania wniosku termin do złożenia apelacji ulega zawieszeniu (na wzór rozwiązania przyjętego w art.127a k.p.k.).

Należy *de lege ferenda* postulować wprowadzenie do kodeksu postępowania karnego możliwości przedłużenia w sprawach zawiłych terminu do wniesienia apelacji, np. poprzez dodanie do art. 445, po § 1, § 1a o treści: „w sprawie zawiłej, w razie niemożności sporządzenia apelacji w terminie, prezes sądu może przedłużyć ten termin na czas oznaczony". Ustawodawca winien przy tym ustanowić możliwie najkrótszy termin do złożenia wniosku o przedłużenie terminu do wniesienia apelacji, a także założyć, że rozpoznanie takiego wniosku następować będzie niezwłocznie.

P. Wiliński (red.), *Rzetelny proces karny*, Warszawa 2009, s. 103 i n.

Stan publikacji na dzień 19 sierpnia 2016 r.

Bibliografia

Grajewski J., Steinborn S., *Komentarz aktualizowany do art. 445 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2015.

Grzegorczyk T.H., *Komentarz do art. 445 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2014.

Nowak C., *Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecznictwa ETPC* (w:) P. Wiliński (red.), *Rzetelny proces karny*, Warszawa 2009.

Paprzycki L.K., *Komentarz aktualizowany do art. 423 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2015.

Rogoziński P., *Komentarz do art. 423 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2016.

Steinborn S., *Komentarz do art. 126 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2016.

Orzecznictwo

Postanowienie SA w Lublinie z dnia 24 października 2012 r., II S 21/12, LEX nr 1237282.

Postanowienie SN z dnia 4 grudnia 2013 r., II KK 230/13, LEX nr 1400584.

Wyrok ETPC z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie *Öcalan przeciwko Turcji*, skarga nr 46221/99.

Wyrok ETPC z dnia 24 września 2003 r. w sprawie *Dowsett przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 39482/98

Wyrok SA w Warszawie z dnia 3 października 2012 r., II AKa 251/12, LEX nr 1223494.

Wyrok TK z dnia 19 lutego 2008 r., P 48/06 (Dz.U. z 2008 r., nr 38, poz. 222).

Marcin Hotel

Odpowiedzialność wobec konsumenta za utratę lub uszkodzenie rzeczy sprzedanej w czasie przewozu

Marcin Hotel

Doktorant w Katedrze Polityki Gospodarczej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Absolwent Szkoły Prawa Niemieckiego, Austriackiego oraz Ukraińskiego. Stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Autor publikacji z zakresu prawa handlowego.

Liability Towards the Consumer for Loss of or Damage to Sold Goods during Carriage

The Polish Consumer Act that entered into force on 25 December 2014 amended the Polish Civil Code's provisions concerning the seller's liability towards the consumer for loss of or damage to sold goods during carriage thereof. According to the current legal status, the seller who is selling his goods to the consumer and who has an impact on the choice of the carrier is responsible for any loss of or damage to the sold goods during the carriage. Unfortunately, the legislator failed to amend corresponding provisions of the Polish transport law. This leads to a situation in which after the reception of the goods the consumer can direct his claims against both the seller and the carrier, and the seller is not able to lodge any claim against the carrier responsible for the loss or damage. This paper discusses this issue and gives practical guidance for sellers with a view to protecting their rights.

Ustawą o prawach konsumenta[1], która weszła w życie 25 grudnia 2014 r., wdrożono tzw. dyrektywę konsumencką[2]. Ustawą tą dokonano zarazem nowelizacji przepisów kodeksu cywilnego[3] związanych z umową sprzedaży. Jedną z nowości jest nałożenie na sprzedawcę – w przypadku sprzedaży rzeczy konsumentowi – odpowiedzialności za przypadkową utratę lub

1 Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. z 2014 r., poz. 827 z późn. zm.).

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/EU z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. UE L z 22.11.2011 r., L 304/64).

3 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., nr 19, poz. 93 z późn. zm.), dalej: k.c.

uszkodzenie rzeczy, które miały miejsce w czasie przewozu, chyba że nie miał on wpływu na wybór przewoźnika. Jednocześnie jednak ustawodawca nie dokonał żadnej zmiany przepisów prawa przewozowego, co doprowadziło do sytuacji, w której sprzedawca odpowiada wobec konsumenta za utratę lub uszkodzenie rzeczy, a sam pozbawiony jest prawa do dochodzenia roszczeń od przewoźnika. W niniejszym opracowaniu omówiono aktualnie zastany stan prawny i zaproponowano rozwiązanie, które mogłoby zapewnić ochronę prawną sprzedawcom, którzy po wypełnieniu swoich zobowiązań wobec konsumenta chcieliby skierować swoje roszczenia przeciwko przewoźnikowi.

1. Ogólne reguły dotyczące niebezpieczeństwa przypadkowej utraty lub uszkodzenia rzeczy sprzedanej

Zgodnie z regułą ogólną zawartą w art. 548 § 1 k.c. z chwilą wydania rzeczy sprzedanej przechodzą na kupującego korzyści i ciężary związane z rzeczą oraz niebezpieczeństwo przypadkowej utraty lub uszkodzenia rzeczy. Wydanie oznacza przeniesienie faktycznego władztwa nad rzeczą[4]. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się przy tym, że samo zapewnienie kupującemu możliwości odebrania rzeczy kupionej nie jest wystarczające do przyjęcia, że doszło do jej wydania[5]. Przepis art. 548 § 1 k.c. ma charakter dyspozytywny, co oznacza, że strony mogą zastrzec inną chwilę przejścia na kupującego ryzyka, aczkolwiek w przypadku, gdy strony dokonały modyfikacji jedynie chwili przejścia na niego korzyści i ciężarów, uznaje się w razie wątpliwości, że zmiana odnosi się także do przejścia na kupującego niebezpieczeństwa przypadkowej utraty lub uszkodzenia rzeczy (art. 548 § 2 k.c.). Stanowi to przejaw zasady *cuius commodum, eius periculum*[6].

W przypadku gdy rzecz sprzedana ma być przesłana przez sprzedawcę do miejsca, które nie jest miejscem spełnienia świadczenia, uznaje się w razie wątpliwości, że wydanie zostało dokonane z chwilą, gdy w celu dostarczenia rzeczy na miejsce przeznaczenia sprzedawca powierzył ją przewoźnikowi trudniącemu się przewozem rzeczy tego rodzaju (art. 544 § 1 k.c.). Strony mogą jednak w drodze umowy określić inny moment, który będzie uznany za chwilę wydania rzeczy. Niezależnie od wyznaczenia momentu wydania rzeczy, w przypadku jej utraty podczas transportu, zanim doszło do wydania – kupujący zobowiązany jest do zapłaty ceny, nawet jeżeli nie miał możliwości zbadania rzeczy[7]. Wynika to stąd, że konstrukcja zawarta w art. 544 § 1 k.c. zakłada rozdzielenie momentu wydania rzeczy z momentem jej odbioru przez kupującego[8].

Aby jednak w ogóle rozważać dopuszczalność zastosowania art. 544 § 1 k.c., należy w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, jakie jest miejsce spełnienia świadczenia. Zgodnie z regułą ogólną wynikającą z art. 454 § 1 zd. 1. k.c., jeżeli miejsce świadczenia nie jest oznaczone ani nie wynika z właściwości zobowiązania, świadczenie powinno być spełnione w miejscu, gdzie w chwili powstania zobowiązania dłużnik miał miejsce zamieszkania lub siedzibę. Paragraf 2 przytoczonego artykułu doprecyzowuje z kolei, że jeżeli zobowiązanie ma związek z przedsiębiorstwem dłużnika lub wierzyciela, o miejscu spełnienia świadczenia rozstrzyga siedziba przedsiębiorstwa. Od wskazanej zasady art. 454^1 k.c. wprowadza wyjątek, zgodnie z którym jeżeli przedsiębiorca jest obowiązany przesłać rzecz konsumentowi do oznaczonego miejsca, miejsce to uważa się za miejsce spełnienia świadczenia. Zastrzeżenie przeciwne jest nieważne. Oznacza to, że w przypadku zawarcia przez przedsiębiorcę umowy sprzedaży, gdy będzie na nim ciążył obowiązek

4 Z. Banaszczyk (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1088*, Warszawa 2013, s. 235; J. Jezioro (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1028.

5 Wyrok SN z dnia 16 listopada 2002 r., V CKN 1418/00, „Biuletyn Sądu Najwyższego" 2003, nr 6, s. 38.

6 Por. Z. Banaszczyk (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny…*, dz. cyt., s. 237; J. Jezioro (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, dz. cyt., s. 1028 oraz C. Żuławska (w:) G. Bieniek i in., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 2, Warszawa 2011, s. 44.

7 J. Jezioro (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, dz. cyt., s. 1022.

8 C. Żuławska (w:) G. Bieniek i in., *Komentarz…*, dz. cyt., s. 38.

przesłania rzeczy do konsumenta, miejscem spełnienia świadczenia będzie zawsze miejsce, do którego została wysłana przesyłka.

Reasumując, w sytuacji gdy miejsce spełnienia świadczenia będzie miejscem zamieszkania kupującego (z uwagi na odpowiednie postanowienia umowne lub fakt bycia konsumentem), wydanie rzeczy przewoźnikowi nie będzie powodować przejścia na kupującego ryzyka przypadkowej utraty lub uszkodzenia rzeczy. Jeżeli jednak miejscem spełnienia świadczenia jest miejsce zamieszkania lub siedziba sprzedawcy[9], a jest on zobowiązany do przesłania towaru w inne miejsce, niebezpieczeństwo przypadkowej utraty lub uszkodzenia przesyłki przechodzi na kupującego z momentem powierzenia przesyłki przewoźnikowi trudniącemu się przewozem rzeczy danego rodzaju.

„*Cuius commodum eius periculum* – w razie zawarcia umowy sprzedaży z obowiązkiem przesłania rzeczy do konsumenta, miejscem spełnienia świadczenia będzie zawsze miejsce, do którego została wysłana przesyłka.

2. Odpowiedzialność sprzedawcy wobec konsumenta za zniszczoną lub uszkodzoną przesyłkę

Zgodnie z art. 548 § 3 k.c., jeżeli rzecz sprzedana ma zostać przesłana przez sprzedawcę kupującemu będącemu konsumentem, niebezpieczeństwo przypadkowej utraty lub uszkodzenia rzeczy przechodzi na kupującego z chwilą jej wydania kupującemu. Za wydanie rzeczy uważa się jej powierzenie przez sprzedawcę przewoźnikowi, jeżeli sprzedawca nie miał wpływu na wybór przewoźnika przez kupującego. Postanowienia mniej korzystne dla kupującego są nieważne. Istotne z perspektywy przytoczonego przepisu jest zatem określenie, kiedy sprzedawca ma wpływ na wybór przewoźnika. W praktyce można wyróżnić trzy tego rodzaju sytuacje. Po pierwsze, sprzedawca może wybrać przewoźnika, a kupujący nie ma żadnego wpływu na ten wybór. Po drugie, to kupujący może wskazać przewoźnika bez żadnej współpracy w tym przedmiocie ze sprzedawcą. Po trzecie w końcu, kupujący może wybrać przewoźnika spośród kilku zaproponowanych przez sprzedającego. Pierwsze dwie sytuacje nie budzą większych wątpliwości. Jeżeli sprzedawca samodzielnie wybiera przewoźnika, oczywiste jest, że ma wpływ na jego wybór. W przypadku natomiast, gdy to kupujący wskazuje doręczyciela, nie może być mowy o jakimkolwiek wpływie sprzedawcy na sposób dostawy. Bardziej problematyczna jest natomiast kwestia zaproponowania przez sprzedawcę wyboru kilku przewoźników i wyboru jednego z nich przez kupującego. W celu odpowiedzi na pytanie, jak należy kwalifikować taki przypadek, trzeba odwołać się do art. 20 dyrektywy konsumenckiej, który został implementowany do art. 548 § 3 k.c. Zgodnie z tym przepisem w przypadku umów, na podstawie których przedsiębiorca wysyła towary konsumentowi, ryzyko utraty lub uszkodzenia towarów przechodzi na konsumenta w chwili wejścia przez konsumenta lub osobę trzecią wskazaną przez konsumenta, inną niż przewoźnik, w fizyczne posiadanie towarów. Jednakże ryzyko przechodzi na konsumenta z chwilą dostarczenia towarów przewoźnikowi, jeżeli kon-

9 Z uwagi na treść art. 454[1] k.c. sytuacja taka nie wystąpi nigdy w przypadku, gdy kupującym jest konsument.

sument zlecił temu przewoźnikowi ich transport, a przedsiębiorca nie oferował takiej możliwości, bez uszczerbku dla praw konsumenta wobec przewoźnika. Szczególnie istotne dla omawianego problemu jest drugie zdanie przytoczonego artykułu. Ponieważ zawiera ono zastrzeżenie „jeżeli konsument zlecił temu przewoźnikowi ich transport", należy uznać, że niebezpieczeństwo utraty lub uszkodzenia przesyłki przechodzi na konsumenta z chwilą wydania towaru przewoźnikowi jedynie w sytuacji, w której on sam zleci przewóz, a więc samodzielnie wybierze przewoźnika. Oznacza to, że analizowany tu przypadek wyboru przez kupującego przewoźnika z grupy zaproponowanej przez sprzedawcę nie będzie spełniał dyspozycji tego artykułu. W rezultacie trzeba przyjąć (na gruncie polskiej regulacji), że sprzedawca ma wpływ na wybór przewoźnika, jeżeli przedstawia kupującemu do wyboru kilku przewoźników.

Jeżeli zatem sprzedawca miał wpływ na wybór przewoźnika, wydania rzeczy sprzedanej przewoźnikowi nie będzie można poczytywać za wydanie rzeczy konsumentowi (wniosek *a contrario* z art. 548 § 3 zd. 2 k.c.). Oznacza to, że wydaniem rzeczy konsumentowi będzie dopiero przeniesienie fizycznego władztwa nad rzeczą kupującemu przez przewoźnika. Do tego czasu ryzyko przypadkowej utraty lub uszkodzenia rzeczy obciążać będzie sprzedawcę. W rezultacie prowadzi to do wniosku, że w sytuacji zniszczenia rzeczy w trakcie transportu kupujący będący konsumentem będzie mógł domagać się ponownego jej wysłania (w przypadku rzeczy oznaczonej co do gatunku), gdyż świadczenie sprzedawcy nie zostało spełnione. W przypadku natomiast rzeczy oznaczonej co do tożsamości obowiązek odszkodowawczy z tytułu niewykonania umowy zaktualizuje się po stronie sprzedawcy[10].

> **W razie zniszczenia rzeczy w trakcie transportu kupujący będący konsumentem będzie mógł domagać się ponownego jej wysłania (w przypadku rzeczy oznaczonej co do gatunku), gdyż świadczenie sprzedawcy nie zostało spełnione.**

3. Zasady dochodzenia roszczeń za zniszczoną lub uszkodzoną przesyłkę od przewoźnika

Zgodnie z art. 775 k.c. przepisy kodeksu cywilnego dotyczące umowy przewozu stosuje się do przewozu w zakresie poszczególnych rodzajów transportu tylko o tyle, o ile przewóz ten nie jest uregulowany odrębnymi przepisami. Takie odrębne przepisy znajdują się między innymi w ustawie o prawie przewozowym, którym należy nadać charakter *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksu cywilnego[11].

Art. 75 ust. 3 pkt 2 lit. b prawa przewozowego[12] stanowi, że roszczenia przeciwko przewoźnikowi

10 Por. C. Żuławska (w:) G. Bieniek i in., *Komentarz…*, dz. cyt., s. 44.

11 Por. J. Jezioro (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, dz. cyt., s. 1330 oraz M. Sychowicz (w:) G. Bieniek i in., *Komentarz…*, dz. cyt., s. 44.

12 Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz.U. z 1984 r., nr 53, poz. 272), dalej: prawo przewozowe.

przysługują z tytułu umowy przewozu przesyłek towarowych (i) o zwrot należności lub jej części – nadawcy lub odbiorcy, zależnie od tego, który z nich dokonał zapłaty, (ii) o inne roszczenia z tytułu umowy przewozu – nadawcy lub odbiorcy, zależnie od tego, któremu z nich przysługuje prawo rozporządzania przesyłką. Przepis ten ustala zatem legitymację czynną do dochodzenia roszczeń od przewoźnika[13]. W przypadku zniszczenia lub uszkodzenia przesyłki legitymowana czynnie do dochodzenia obowiązku naprawienia szkody będzie ta osoba, której przysługuje prawo rozporządzania przesyłką. Rozporządzanie nie jest przy tym rozumiane tu jako prawo do przeniesienia własności przesyłki, ale jako prawo do modyfikacji umowy przewozu[14]. Stosownie do art. 53 ust. 4 prawa przewozowego z momentem wprowadzenia przez odbiorcę zmiany do umowy przewozu, przyjęcia listu przewozowego lub odebrania przesyłki, uprawnienie nadawcy do rozporządzania przesyłką wygasa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny utrata tego prawa jest definitywna[15]. W kontekście niniejszego opracowania kluczowa jest przesłanka odebrania przesyłki. W sytuacji bowiem gdy kupujący odbierze przesyłkę zawierającą zakupiony towar, sprzedawca (będący nadawcą) traci prawo do rozporządzania przesyłką. Oznacza to, że w świetle art. 75 ust. 3 pkt 2 lit. b prawa przewozowego sprzedawca traci prawo dochodzenia roszczeń przeciwko przewoźnikowi, a jedynym uprawnionym do ich dochodzenia staje się kupujący.

Zestawiając zatem ze sobą omówioną powyżej regulację kodeksu cywilnego i prawa przewozowego, można dojść do wniosku, że w sytuacji przesyłania rzeczy sprzedanej kupującemu będącemu konsumentem, gdy dojdzie do zniszczenia lub uszkodzenia przesyłki w trakcie przewozu, konsumentowi będzie przysługiwało zarówno roszczenie odszkodowawcze przeciwko przewoźnikowi, jak również prawo żądania wykonania umowy przez sprzedawcę (w przypadku gdy rzecz sprzedana była oznaczona wyłącznie co do gatunku) lub roszczenie odszkodowawcze (w przypadku gdy rzecz sprzedana była oznaczona co do tożsamości)[16]. Sprzedawcy natomiast nie będzie przysługiwało żadne roszczenie przeciwko przewoźnikowi. Problem dotyczy tego, że jeżeli kupujący podniesie swoje roszczenia przeciwko sprzedawcy, ten będzie musiał *de facto* dwa razy spełnić swoje świadczenie, podczas gdy nie będzie mógł uzyskać odszkodowania od przewoźnika, który jest rzeczywiście odpowiedzialny za zniszczenie lub utratę rzeczy. Rozwiązanie takie jest oczywiście rażąco sprzeczne z interesem sprzedawcy i poczuciem sprawiedliwości. Przyczyny takiego ukształtowania stanu prawnego można doszukiwać się w niedbalstwie ustawodawcy, który implementując art. 20 dyrektywy konsumenckiej, pominął regulację prawa przewozowego, która w tym wypadku również powinna zostać znowelizowana w taki sposób, aby umożliwić sprzedawcy skierowanie roszczeń odszkodowawczych przeciwko przewoźnikowi.

4. *Zabezpieczenie interesów sprzedawcy*

Istnienie aktualnego stanu prawnego godzi jawnie w interes prawny sprzedawcy. Należy się zatem zastanowić, jak przy użyciu dostępnych instytucji prawnych umożliwić sprzedawcy ochronę jego praw majątkowych. Wydaje się, że najprostszym rozwiązaniem będzie skorzystanie z możliwości przelewu wierzytelności przysługującej kupującemu względem przewoźnika. W tym kontekście należy rozważyć dwa przypadki. Po pierwsze, przelew wierzytelności już istniejącej, czyli sytuację, gdy rzecz sprzedana została uszkodzona lub zniszczona, a kupujący odebrał przesyłkę od przewoźnika. Po drugie, przelew wierzytelności przyszłej, a więc sytuację, w której kupującemu jeszcze żadne roszczenia nie przysługują.

Zgodnie z art. 509 § 1 k.c. wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to

13 Por. W. Górski, K. Wesołowski, *Komentarz do przepisów o umowie przewozu i spedycji. Kodeks cywilny – Prawo przewozowe – CMR*, Gdańsk 2000, s. 215–216.

14 Tamże, s. 125.

15 Por. R. Kolarski, *Prawo przewozowe z komentarzem*, Warszawa 1987, s. 174.

16 Por. C. Żuławska (w:) G. Bieniek i in., *Komentarz…*, dz. cyt., s. 44.

ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Dla skuteczności przelewu konieczne jest określenie wierzytelności w celu jej zindywidualizowania[17]. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się przy tym, że zbycie wierzytelności jest skuteczne, nawet jeżeli w umowie przelewu wierzytelność nie została dokładnie oznaczona, ale jest oznaczalna, gdyż można ją określić za pomocą analizy treści stosunku zobowiązaniowego, z którego wynika[18].

Gdy dojdzie do zniszczenia lub uszkodzenia przesyłki w trakcie przewozu, konsumentowi będzie przysługiwało zarówno roszczenie odszkodowawcze przeciwko przewoźnikowi, jak również prawo żądania wykonania umowy przez sprzedawcę (w przypadku gdy rzecz sprzedana była oznaczona wyłącznie co do gatunku) lub roszczenie odszkodowawcze (w przypadku gdy rzecz sprzedana była oznaczona co do tożsamości).

Za w pełni dopuszczalny należy uznać przelew istniejących już roszczeń odszkodowawczych konsumenta przeciwko przewoźnikowi. Brak jest bowiem w tym przypadku przesłanek negatywnych, które uniemożliwiałyby dokonanie cesji. W szczególności należy przyjąć, że przelew takich wierzytelności nie sprzeciwiałby się właściwości zobowiązania (art. 509 § 1 k.c. *in fine*). Sytuacja taka występuje bowiem jedynie w przypadku, gdy szczególny charakter zobowiązania nakazuje liczenie się z wolą dłużnika odnośnie do tego, kto powinien być jego wierzycielem, lub w przypadku, gdy zobowiązanie ma charakter osobisty[19]. Problem, jaki się tu pojawia, jest natury praktycznej. Aby bowiem doszło do przelewu, musi zostać zawarta umowa pomiędzy cedentem (w tym wypadku kupującym) a cesjonariuszem (w tym wypadku sprzedawcą). Oznacza to, że niezbędna jest współpraca kupującego. Może zdarzyć się zatem sytuacja, w której kupujący nie będzie zainteresowany przelewem roszczeń odszkodowawczych lub też będzie chciał otrzymać z tego tytułu określone wynagrodzenie. Z tego powodu należy się bliżej zastanowić nad możliwością zastrzeżenia – już na etapie zawierania umowy sprzedaży – postanowień dotyczących przelewu ewentualnej przyszłej wierzytelności, która przysługiwałaby kupującemu względem przewoźnika, co byłoby rozwiązaniem praktyczniejszym i daleko bardziej zabezpieczającym interesy sprzedawcy.

W doktrynie oraz w orzecznictwie wyróżnia się trzy grupy wierzytelności przyszłych. Pierwsza obejmuje wierzytelności wynikające z czynności

17 K. Zagrobelny (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, dz. cyt., s. 957.

18 Wyrok SN z dnia 5 listopada 1999 r., III CKN 423/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 92.

19 Por. J. Mojak (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny…*, dz. cyt., s. 133–134.

prawnych dokonanych pod warunkiem zawieszającym lub z zastrzeżeniem terminu. Druga grupa zawiera w sobie wierzytelności, u podłoża których leży tylko częściowo zrealizowany stan faktyczny (np. wierzytelności z tytułu czynszu najmu za przyszłe okresy, w przypadku umów zawartych na czas nieoznaczony). Trzecią kategorię tworzą natomiast wierzytelności, których powstanie zależy w całości od przyszłych okoliczności faktycznych (np. wynagrodzenie za niewykonaną jeszcze usługę, roszczenie z tytułu czynu niedozwolonego, który nie został jeszcze popełniony, czy też roszczenie odszkodowawcze z tytułu niewykonania umowy). Ostatnia grupa jest przez niektórych przedstawicieli doktryny nazywana przy tym wierzytelnościami przyszłymi *sensu stricto*[20].

W doktrynie, jak również w orzecznictwie, przyjmuje się generalną dopuszczalność przelewu wierzytelności przyszłych, o ile zostanie ona w odpowiedni sposób oznaczona[21]. Niemniej jednak istnieje pewna rozbieżność co do zakresu tego wymogu. Część przedstawicieli doktryny uważa, że umowa przelewu powinna określać stosunek zobowiązaniowy, z którego wynika określona wierzytelność, oraz osobę dłużnika, co *de facto* oznacza konieczność istnienia stosunku zobowiązaniowego już w momencie dokonywania cesji. Niektórzy z kolei zajmują stanowisko, że wystarczające jest jedynie określenie osoby dłużnika, bez wskazywania konkretnego stosunku zobowiązaniowego. W końcu istnieją poglądy, zgodnie z którymi wystarczające jest jedynie generalne określenie rodzaju i przedmiotu umowy, z której mają wynikać wierzytelności będące przedmiotem umowy przelewu[22]. Sąd Najwyższy w przytoczonej powyżej uchwale z 19 września 1997 r. opowiedział się za drugim ze wspomnianych poglądów, stwierdzając, że danymi umożliwiającymi określenie wierzytelności są tytuł wierzytelności oraz osoba dłużnika i wierzyciela. W mojej ocenie z poglądem tym należy się zgodzić, z zastrzeżeniem, że wskazanie osoby dłużnika nie musi nastąpić z imienia i nazwiska lub nazwy, ale wystar-

Za wystarczające dla przyjęcia skutecznej cesji wierzytelności przyszłej należałoby uznać postanowienie umowne, zgodnie z którym kupujący na odległość dokonuje cesji na sprzedawcę ewentualnych roszczeń, które przysługiwałyby mu w stosunku do przewoźnika z tytułu zniszczenia lub uszkodzenia przesyłki.

20 Por. uchwała SN z dnia 19 września 1997 r., III CZP 45/97, OSNC 1998, nr 2, poz. 22. Por. także P. Grabowski, *Przelew wierzytelności przyszłych*, „Monitor Prawniczy" 2000, nr 9, s. 565; K. Zawada, *Umowy przenoszące wierzytelności, cz. II*, „Rejent" 1992, nr 1, s. 21; J. Mojak, *Obrót wierzytelnościami*, Lublin 1993, s. 17 oraz J.P. Naworski, *Glosa do uchwały SN* z dnia 19 września 1997 r., III CZP 45/97, „Radca Prawny" 1998, nr 3, s. 92.

21 Uchwała SN z dnia 19 września 1997 r., III CZP 45/97, cyt. wyżej.

22 Przeglądu stanowisk dokonał P. Grabowski, *Przelew wierzytelności…*, dz. cyt., s. 568.

czające jest określenie kryterium, na podstawie którego będzie możliwa identyfikacja takiej osoby. Przykładowo zatem, w kontekście tematyki niniejszego opracowania, za wystarczające dla przyjęcia skutecznej cesji wierzytelności przyszłej należałoby uznać postanowienie umowne, zgodnie z którym kupujący na odległość dokonuje cesji na sprzedawcę ewentualnych roszczeń, które przysługiwałyby mu w stosunku do przewoźnika z tytułu zniszczenia lub uszkodzenia przesyłki. Z praktycznego punktu widzenia najłatwiej byłoby zawrzeć podobne postanowienie w ogólnych warunkach umów stosowanych przez sprzedawcę, np. w regulaminie sklepu internetowego. Nie byłoby przy tym konieczności wskazywania konkretnego przewoźnika. Wystarczające byłoby bowiem zaznaczenie, że chodzi o roszczenia w stosunku do przewoźnika, który będzie przewoził określoną przesyłkę. Ponieważ będziemy w stanie zawsze jednoznacznie ustalić osobę przewoźnika, który dokonuje przewozu, a także stosunek prawny będący podstawą wierzytelności, co do której zawierana jest umowa cesji (umowa przewozu), umowa przelewu będzie w pełni skuteczna.

5. Wnioski końcowe

Reasumując, trzeba stwierdzić, że brak wprowadzenia zmian do prawa przewozowego, przy jednoczesnej implementacji art. 20 dyrektywy konsumenckiej, doprowadził do poważnego zaburzenia równowagi praw pomiędzy sprzedawcą będącym przedsiębiorcą, a kupującym będącym konsumentem. Analiza obecnego stanu prawnego prowadzi do wniosku, że w sytuacji zniszczenia lub uszkodzenia rzeczy sprzedanej w trakcie transportu, w przypadku odebrania przesyłki przez kupującego, będą mu przysługiwały zarówno roszczenia wobec przewoźnika, jak i wobec sprzedawcy. W tym samym czasie sprzedawca będzie pozbawiony możliwości dochodzenia odszkodowania od przewoźnika w przypadku, gdyby kupujący wybrał możliwość dochodzenia roszczeń właśnie od sprzedawcy. W praktyce zatem sprzedawca musi poszukiwać odpowiednich rozwiązań prawnych w celu zapewnienia sobie odpowiedniej ochrony prawnej. W niniejszej pracy zaproponowano skorzystanie z możliwości przelewu wierzytelności przyszłej jako sposobu, który skutecznie pozwoli sprzedawcy na uzyskanie odszkodowania od przewoźnika w sytuacji, w której konsument skierowałby do niego swoje roszczenia z tytułu zniszczenia lub uszkodzenia przesyłki.

Bibliografia

Bieniek G. i in., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 2, Warszawa 2011.

Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2014.

Górski W., Wesołowski K., *Komentarz do przepisów o umowie przewozu i spedycji. Kodeks cywilny – Prawo przewozowe – CMR*, Gdańsk 2000.

Grabowski P., *Przelew wierzytelności przyszłych*, „Monitor Prawniczy" 2000, nr 9, s. 564–571.

Kolarski R. (red.), *Prawo przewozowe z komentarzem*, Warszawa 1987.

Mojak J., *Obrót wierzytelnościami*, Lublin 1993.

Naworski J.P., *Glosa do uchwały SN z 19.9.1997 r.*, „Radca Prawny" 1998, nr 3, s. 92–122.

Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1088*, Warszawa 2013.

Zawada K., *Umowy przenoszące wierzytelności, cz. II*, „Rejent" 1992, nr 1, s. 7–38.

Orzecznictwo

Uchwała SN z dnia 19 września 1997 r., III CZP 45/97.

Wyrok SN z dnia 5 listopada 1999 r., III CKN 423/98.

Wyrok SN z dnia 16 listopada 2002 r., V CKN 1418/00.

Michał Ożóg

Wolność sumienia i religii w stanach nadzwyczajnych w polskim systemie prawnym

Michał Ożóg

Doktorant w Zakładzie Prawa Kościelnego i Wyznaniowego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Freedom of Conscience and Religion in States of Emergency in the Polish Legal System

The aim of this article is to enunciate the legal status of the freedom of conscience and religion of persons and groups under a state of emergency. The paper adopts the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 as the starting point for discussion. On a general note, considerations pertaining to international law and constitutional regulations in a handful of European countries are presented, with emphasis upon provisions concerning states of emergency. The legal status of freedom of conscience and religion belonging to agents in a state of emergency is expounded by reference to the subjective scope of bindingness of those rights and freedoms which are necessary to promote freedom of conscience and religion. Cases are discussed where a person's action may be classified as a realization of two constitutional right, one of which is non-derogable. The author goes on to suggest a method of resolving such contentions by applying the theory of practical concordance.

1. Uwagi ogólne

W funkcjonowaniu każdego kraju mogą wystąpić trudne sytuacje, których przezwyciężenie nie będzie możliwe za pomocą zwyczajnych instrumentów porządku prawnego. Zaistnienie określonych zdarzeń może wymagać wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Pojęcie to można zdefiniować jako „pojawienie się w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia, której rozwiązanie wymaga sięgnięcia do środków szczególnych"[1]. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[2] przewiduje trzy typy stanu nadzwyczajnego: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Stan nadzwyczajny dopusz-

1 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 397.

2 Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

cza ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych w szerszym zakresie od tego, który wyznacza art. 31 ust. 3 Konstytucji, zezwalając nawet na ich całkowite zawieszenie[3]. Jest to uzasadnione „koniecznością poświęcenia jednego dobra dla ratowania dobra wyższego"[4]. Organom władzy publicznej nie przysługuje jednak dowolność w tym zakresie. Artykuł 233 Konstytucji zawiera wyliczenie praw człowieka, które ze względu na swoje znaczenie dla jednostki nie mogą być ograniczone bądź zawieszone nawet w razie zaistnienia zagrożenia dla obywateli lub państwa[5]. A zatem o dopuszczalności zawieszenia danego prawa zadecydował ustrojodawca. W ten sposób dokonano hierarchizacji praw i wolności konstytucyjnych. Brak hierarchii konstytucyjnych praw i wolności jednostki stanowi cechę charakterystyczną dla okresu funkcjonowania państwa w warunkach zwykłych, a na czas stanu nadzwyczajnego ustrojodawca postanowił dokonać pewnej gradacji praw[6]. Artykuł 233 ust. 1 Konstytucji określa prawa, które nie mogą zostać ograniczone w stanie wojennym oraz wyjątkowym (enumeracja negatywna), a z kolei art. 233 ust. 3 zawiera katalog praw mogących podlegać limitacji w okresie stanu klęski żywiołowej (enumeracja pozytywna). W odniesieniu do praw i wolności, wobec których możliwe jest dokonanie ich zawieszenia, to poszczególne ustawy o stanach nadzwyczajnych mają dookreślić zakres ograniczeń w poszczególnych typach stanu nadzwyczajnego[7]. Ustawodawca nie jest przy tym skrępowany zakazem naruszania „istoty" poszczególnych praw[8]. Pozostaje jednak związany zasadą proporcjonalności[9]. W przypadku praw i wolności, które nie mogą zostać zawieszone w stanie nadzwyczajnym, niedopuszczalne jest naruszanie istoty tychże praw konstytucyjnych, a ustanawiane ograniczenia muszą uwzględniać ogólne wymogi przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji[10]. Ustrojodawca w odniesieniu do stanu wojennego i wyjątkowego w art. 233 ust. 1 Konstytucji wyraził stanowisko, że ustawa „nie może ograniczać wolności i praw" wymienionych w tym przepisie, a z kolei w przypadku stanu klęski żywiołowej posłużono się formułą: „ustawa (…) może ograniczać wolności i prawa" (art. 233 ust. 3). W obu jednostkach redakcyjnych występuje pojęcie ograniczania praw i wolności w ustawach regulujących poszczególne typy stanów nadzwyczajnych, ale należy wyraźnie podkreślić, że w tych przypadkach chodzi o dopuszczalność wprowadzania takich ograniczeń, których zakres może skutkować zawieszeniem danego prawa, co można określić jako swoistą derogację, uchylenie danej normy prawnej gwarantującej dane prawo lub wolność konstytucyjną na określony czas trwania stanu nadzwyczajnego. Z tego względu termin „ograniczenie" praw i wolności występujący w art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji odnosi się do kwestii dopuszczalności zawieszenia danego prawa lub wolności konstytucyjnej w okresie trwania stanu nadzwyczajnego. Prawa, które nie mogą zostać zawieszone w stanach nadzwyczajnych, określa się w doktrynie jako prawa niederogowalne[11]. Deroga-

3 Zob. K. Wojtyczek, *Prawa człowieka w stanach nadzwyczajnych* (w:) P. Sarnecki (red.) *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2005, s. 102.

4 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 301.

5 Zob. M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP* (w:) tegoż (red.) *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 81.

6 Zob. K. Eckhardt, *Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2014, nr 2, s. 90.

7 Zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Rzeszów 2012, s. 98.

8 Odmiennie, zakładając, że zakaz naruszania istoty praw i wolności obowiązuje również w stanach nadzwyczajnych, M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy* (w:) *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 58.

9 Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 258.

10 Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 233* (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 3.

11 Określenie pochodzi od angielskiego słowa *derogation*. W internetowym *Słowniku języka polskiego PWN* „derogacja" oznacza „pozbawienie normy prawnej jej mocy obowiązującej przez zastąpienie tej normy inną", http://sjp.pwn.pl/szukaj/derogacja.html (dostęp: 28.11.2016).

cja stanowi bowiem odmienne ograniczenie praw niż ograniczenie dokonane w oparciu o klauzule limitacyjne. Klauzula derogacyjna dotyczy bowiem całych praw, łącznie z ograniczeniami dokonywanymi także na podstawie klauzuli limitacyjnej[12]. Na potrzeby niniejszego opracowania należy podkreślić również konieczność odróżnienia kategorii pojęciowej praw niederogowalnych od praw absolutnych. Każde prawo absolutne stanowi prawo niederogowalne, ale nie każde prawo niederegowalne jest prawem absolutnym. Prawo absolutne cechuje to, że nie może ono doznawać ograniczeń zarówno w okresie zwyczajnego funkcjonowania państwa, jak i w stanach nadzwyczajnych. Przykładem tego typu prawa jest wolność od tortur, okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania, prawo do humanitarnego traktowania (art. 40 oraz 41 ust. 4 Konstytucji)[13]. Z kolei wolność sumienia i religii nie stanowi prawa absolutnego, gdyż art. 53 ust. 5 Konstytucji określa przesłanki dopuszczalnych ograniczeń wolności uzewnętrzniania religii. Mając na uwadze powyższe ustalenia, trzeba wyraźnie podkreślić, że wolność sumienia i religii stanowi prawo wolnościowe o charakterze niederogowalnym, lecz nie jest prawem absolutnym. Przymiot niederogowalności oznacza zatem, że ograniczenia w zakresie wolności z art. 53 Konstytucji będą dopuszczalne w okresie stanu nadzwyczajnego, ale wyłącznie na zasadach ogólnych określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Analiza regulacji prawnej zawartej w art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji prowadzi do jednoznacznego wniosku, że wolność sumienia i religii (art. 53 Konstytucji) należy do grupy praw człowieka niepodlegających zawieszeniu w każdym z trzech typów stanu nadzwyczajnego. Wolność sumienia i religii wymieniona została wśród tych praw, które nie mogą zostać zwieszone w stanie wojennym i wyjątkowym, a także nie została uwzględniona w katalogu praw, wobec których dopuszczalne jest ustanowienie zawieszenia wolności w okresie trwania stanu klęski żywiołowej. Takie założenie wydaje się w pełni zrozumiałe. Wolność sumienia i religii nabiera bowiem szczególnego znaczenia w obliczu zaistnienia zagrożenia w życiu człowieka i zbiorowości ludzkich. Nierzadko wystąpienie sytuacji kryzysowych powoduje, że jednostka intensywniej niż zwykle odczuwa potrzeby duchowo-religijne. Z tego względu zagwarantowanie wolności sumienia i religii w stanach nadzwyczajnych zasługuje na pozytywną ocenę. Celem niniejszego tekstu jest ocena realizacji powyższego założenia polskiego ustrojodawcy na poziomie ustawodawstwa zwykłego.

> **Wolność sumienia i religii wymieniona została wśród tych praw, które nie mogą zostać zwieszone w stanie wojennym i wyjątkowym.**

2. Regulacje prawnomiędzynarodowe. Wybrane regulacje konstytucyjne państw europejskich

Niederogowalność wolności sumienia i religii pozostaje w zgodności ze standardami prawnomiędzynarodowymi. Akty prawne z zakresu ochrony praw człowieka również określają wolność sumienia i religii jako prawo niederogowalne. Spośród uniwersalnych systemów ochrony praw człowieka można wskazać art. 4 ust. 2 MPPOiP[14]. Sytuacja jest

12 Zob. M. Piechowiak, *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 2, s. 72.

13 Zob. wyrok TK z dnia 26 maja 2008 r., SK 25/07, Lex nr 380071.

14 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

zróżnicowana w odniesieniu do systemów regionalnych. W art. 27 ust. 2 Amerykańskiej Karty Praw Człowieka[15] opowiedziano się za niederogowalnym charakterem tej wolności, natomiast na gruncie art. 15 ust. 2 EKPC[16] wolność myśli, sumienia i wyznania nie została wyraźnie zaliczona do tej grupy praw człowieka. Brak należytej rangi dla wolności z art. 9 EKPC jest w nauce krytykowana[17]. W literaturze podkreśla się jednak, że wolność myśli, sumienia i religii w zakresie *forum internum* stanowi prawo absolutne i nie może być ograniczana[18]. Z kolei Karta praw podstawowych Unii Europejskiej[19] nie przewiduje klauzuli derogacyjnej. Taki stan rzeczy przedstawia się także na gruncie Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów[20].

Warto również spojrzeć na zakres ochrony wolności sumienia i religii w stanach nadzwyczajnych[21] w konstytucjach innych krajów europejskich, w których tak jak w Polsce istnieje typ stosunku państwa do zjawiska religijności określany w doktrynie jako separacja skoordynowana (przyjazna). Dla przykładu ograniczę się do wskazania czterech systemów konstytucyjnych. Artykuł 4 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN[22] przewiduje, że wolność wyznania, sumienia i przekonań religijnych jest nienaruszalna. Z kolei w art. 55 Konstytucji Hiszpanii[23] w katalogu praw i wolności mogących podlegać zawieszeniu nie wyróżniono wolności sumienia i wyznania. Tak samo zadecydowano w art. 145 ustawy zasadniczej Republiki Litewskiej[24] w odniesieniu do wolności myśli, religii i sumienia. Warto wspomnieć, że w świetle węgierskiej konstytucji z 2011 r., która rozpoczyna się wezwaniem „Boże błogosław Węgrów", dopuszczalne jest ograniczenie lub zawieszenie wolności przekonań, sumienia i wyznania (art. VII), gdyż przepis ten nie został zawarty w katalogu praw niederegowalnych w art. 54 ust. 1[25].

3. *Wolność sumienia i religii w systemie praw i wolności konstytucyjnych*

Przed rozpoczęciem szczegółowej analizy przepisów ustawowych warto dokonać ogólnej charakterystyki wolności sumienia i religii poprzez przedstawienie relacji, jakie zachodzą między wolnością sumienia i religii a innymi prawami i wolnościami konstytucyjnymi. Poczynione ustalenia będą istotne z punktu widzenia dokonania wyboru przepisów prawnych rzutujących na status prawny jednostki i zbiorowości w sferze wolności sumienia i religii w okresie trwania stanu nadzwyczajnego. We współczesnych systemach konstytucyjnych wolność sumienia i wyznania zajmuje wysoką pozycję[26]. Jej zagwarantowanie stanowi standard państw demokratycznych, którego poszanowanie przyświecało twórcom polskiej ustawy zasadniczej[27]. Artykuł 53

15 Przyjęta w San José dnia 22 listopada 1969 r. Tekst: http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1969a-c1.html (dostęp: 28.11.2016).

16 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

17 Zob. T. Jasudowicz, *Determinanty międzynarodowo chronionej substancji praw człowieka w systemie uniwersalnym i europejskim* (w:) tenże, C. Mik (red.), *O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, Toruń 1996, s. 95.

18 Zob. W. Burek, *Prawa niederogowalne a zagadnienie hierarchii praw człowieka. Perspektywa prawnomiędzynarodowa*, „Przegląd Sejmowy" 2015, nr 4, s. 61.

19 Dz.Urz. UE C 326, z 26.10.2012, s. 291.

20 Przyjęta w Nairobi dnia 26 czerwca 1981 r. Tekst: http://http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1981.html (dostęp: 28.11.2016).

21 Na marginesie należy zaznaczyć, że w systemach konstytucyjnych innych państw występuje rozrzut nazw na określenie typów stanów funkcjonowania kraju w sytuacjach szczególnych.

22 Zob. *Ustawa Zasadnicza RFN*, przeł. B. Banaszak, A. Malicka (w:) *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 521.

23 Zob. *Konstytucja Hiszpanii*, przeł. T. Mołdawa (w:) *Konstytucje państw…*, s. 350.

24 Zob. *Konstytucja Republiki Litewskiej*, przeł. H. Wisner (w:) *Konstytucje państw…*, s. 439.

25 Zob. *Ustawa Zasadnicza Węgier*, przeł. J. Snopek (w:) *Konstytucje państw…*, s. 843.

26 Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 21.

27 Zob. J. Szymanek, *Konstytucjonalizacja prawa do wolności myśli, sumienia, religii i przekonań*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2007, t. 10, s. 89.

ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii". Zasada ta koresponduje z art. 30 Konstytucji, zgodnie z którym „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych". Godność człowieka jako źródło praw i wolności stanowi cechę przysługującą każdemu człowiekowi i podlega ochronie, co wynika z art. 30 Konstytucji[28]. Wolność sumienia i religii pozostaje w bliskiej relacji z innymi prawami wolnościowymi. Relacja ta ma dwojaki charakter. Z jednej strony można stwierdzić, że istnienie wolności sumienia i religii stanowi warunek konieczny dla zagwarantowania szeregu praw wolnościowych. Owa wolność jest „swoistym prapoczątkiem innych praw", w szczególności takich jak wolność wypowiedzi czy wolność zgromadzeń, bowiem ich podstawą jest wolność poglądów i przekonań[29]. Prawo do wolności myśli, sumienia i religii stanowi integralną część prawa do prywatności, a jednocześnie jest jego kwalifikowanym przejawem. Pominięcie tej wolności skutkuje pozbawieniem jednostki rękojmi poszanowania jej prawa do prywatności[30]. Z drugiej zaś strony bez zagwarantowania określonych praw wolnościowych wolność sumienia i religii nabiera iluzorycznego charakteru, gdyż korzystanie z uprawnień szczegółowych z zakresu wolności sumienia i religii wymaga ustanowienia szerokiego zakresu różnych praw. W szczególnie bliskim związku z wolnością sumienia i religii pozostają wolność przekonań, wolność słowa, środków społecznego przekazu, zrzeszania[31].

„Każde prawo absolutne stanowi prawo niederogowalne, ale nie każde prawo niederegowalne jest prawem absolutnym".

Realizacja uprawnień jednostkowych i zbiorowych, wynikających z wolności sumienia i religii, wchodzi często w zakres przedmiotowy innych praw wolnościowych[32]. Jako przykład można wskazać, że wolność zgromadzeń (art. 57 Konstytucji) umożliwia jednostce uczestnictwo w zgromadzeniach religijnych. Uczestnictwo w pielgrzymce religijnej stanowi przejaw korzystania z wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 Konstytucji). Tworzenie nowych zrzeszeń religijnych wymaga zapewnienia wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji). Z kolei brak poszanowania wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji) pozbawia kościoły i inne związki wyznaniowe prawa do propagowania własnej doktryny i zasad religijno-moralnych. Powyższe przykłady dobitnie pokazują, że dość często określone postępowanie jednostki w sferze wolności sumienia i religii może być kwalifikowane jako przejaw realizacji wolności z art. 53 Konstytucji, a także jako przejaw korzystania z innego prawa lub wolności konstytucyjnej. Wielokrotnie będziemy mieć do czynienia ze zbiegiem praw i wolności konstytucyjnych. Z tego względu zagwarantowanie wolności sumienia i religii wymaga zabezpieczenia także innych praw wolnościowych, które mają

28 Więcej zob. np.: M. Granat, *Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i jako norma prawna*, „Państwo i Prawo" 2014, nr 8, s. 3 i n.; K. Complak, *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 5, s. 41 i n.

29 Zob. J. Szymanek, *Wolność sumienia i wyznania w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 2006, nr 2, s. 41.

30 Zob. A. Łopatka, *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s.106 i n.

31 Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*…, dz. cyt., s. 23.

32 Tamże, s. 23.

znaczenie dla realizacji uprawnień szczegółowych wolności z art. 53 Konstytucji. Badanie położenia prawnego jednostki w sferze wolności sumienia i religii w okresie stanu nadzwyczajnego wymaga zatem uwzględnienia zakresu obowiązywania tych praw wolnościowych, bez których wolność sumienia i religii ma tylko charakter pozorny. Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia będzie sytuacja, gdy określone zachowanie jednostki może być uznane za przejaw realizacji dwóch praw konstytucyjnych, z których jedno ma charakter niederogowalny (wolność sumienia i religii), a drugie (wolność) pozostające w zbiegu może zostać zawieszone w trakcie stanu nadzwyczajnego. Propozycja sposobu rozwiązywania tego typu kolizji znajdzie się w dalszej części tekstu.

Już w preambule ustawy zasadniczej zadeklarowano zakaz dyskryminacji wyznaniowej: „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno wierzący w Boga (...), jak i nie podzielający tej wiary (...) równi w prawach i powinnościach".

4. *Klauzula antydyskryminacyjna*

Omawianie zasad ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych w stanach nadzwyczajnych wykracza poza ramy niniejszego tekstu, jednak z punktu widzenia tematu opracowania szczególną uwagę należy poświęcić zasadzie niedyskryminacji we wprowadzaniu zawieszenia praw i wolności człowieka i obywatela w okresie stanów nadzwyczajnych. Wspomniany już art. 233 Konstytucji przewiduje w ust. 2 zakaz ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela „wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku". Przepis ten stanowi nieco zmieniony odpowiednik art. 4 pkt 1 MPPOiP[33]. Artykuł 233 ust. 2 Konstytucji wyraża zakaz dyskryminacji, który jest konsekwencją zasady równości. Nie jest on jednak identyczny z zakazem dyskryminacji z art. 32 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Przepis ten nie zawiera wskazania jakichkolwiek cech zakazanych, które nie mogą uzasadniać różnicowania sytuacji prawnej podmiotów prawa. Przyjmuje się, że art. 233 ust. 2 Konstytucji stanowi *lex specialis* wobec zasady równości zawartej w art. 32 Konstytucji[34]. Zróżnicowany sposób unormowania zakazu dyskryminacji znajduje uzasadnienie w zaistnieniu szczególnych okoliczności, w których ustanawiane są ograniczenia[35]. W świetle art. 233 ust. 2 Konstytucji użycie zwrotu „wyłącznie z powodu" oznacza, że niedopuszczalna jest dyskryminacja tylko w oparciu o kryteria wymienione w tym przepisie[36]. Cel regulacji prawa o stanach

33 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 1109.

34 Tamże.

35 Zob. A. Surówka, *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2014, nr 4, s. 147.

36 Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 233*..., dz. cyt., s. 6.

nadzwyczajnych uzasadnia większe niż w normalnych warunkach zróżnicowanie statusu prawnego podmiotów podobnych, a tym samym ograniczenie katalogu cech, w oparciu o które niedopuszczalne jest ustanawianie ograniczeń praw i wolności[37]. Zamknięty katalog powodów oznacza, że zakaz dyskryminacji nie obejmuje wszystkich kryteriów[38]. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera interpretacja frazy „wyznania lub jego braku". Termin „wyznanie" może być ujmowany w znaczeniu językowym, religioznawczym oraz prawnym i prawniczym. Etymologicznie wyraz „wyznanie" oznacza światopoglądowe samookreślenie się, dotyczy wyboru określonego spojrzenia na rzeczywistość. Stanowi „jasne sformułowanie przekonań dotyczących danej dziedziny; publiczne wygłoszenie swych przekonań"[39]. Zakresem znaczeniowym obejmuje przekonania religijne i niereligijne. Z kolei na gruncie religioznawstwa „wyznanie" oznacza wspólnotę wyodrębniającą się z danej religii, np. chrześcijaństwo jako religia i wyznanie rzymskokatolickie[40]. A zatem w stosunku do religii ma ono charakter węższy. W nauce prawa wyznaniowego termin „wyznanie" uznaje się za pojęcie pozytywistyczne, w odróżnieniu do pojęcia „religia", które występuje w międzynarodowym prawie praw człowieka[41]. Wydaje się, że pomimo zasady, iż pojęcia konstytucyjne mają autonomiczny charakter i niedopuszczalne jest ich interpretowanie przez pryzmat regulacji ustawowej[42], to dokonując interpretacji słowa „wyznanie", można pomocniczo odwołać się do definicji legalnej tego terminu, która występuje w polskim ustawodawstwie (prawne ujęcie terminu „wyznanie"). W art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r.[43] przyjęto, że ilekroć mowa jest w tym akcie o „wyznaniu – przynależności wyznaniowej – rozumie się przez to formalne uczestnictwo lub emocjonalny związek osoby z określonym wyznaniem religijnym, kościołem lub związkiem wyznaniowym". Powyższa definicja wyraźnie akcentuje aspekt religijny wyrazu, koncentrując się na relacji jednostki z określoną strukturą wyznaniową – różnica dotyczy jedynie stopnia sformalizowania łączności jednostki z podmiotem zinstytucjonalizowanym (kościołem lub innym związkiem wyznaniowym). Wydaje się, iż taki sposób interpretacji terminu „wyznanie" jest właściwy i uzasadniony specyfiką regulacji prawa o stanach nadzwyczajnych. Zakładając racjonalność ustawodawcy, należy przyjąć, że gdyby w jego intencji termin ten miał mieć szeroki zakres i obejmować stosunek jednostki do każdej sfery życia, to w tekście klauzuli antydyskryminacyjnej wyrażony zostałby zwrot o zakazie dyskryminacji z jakiejkolwiek przyczyny. Zakaz ustanawiania regulacji ograniczającej prawa lub wolności w odniesieniu do pewnej grupy osób wyznających daną religię mógłby skutkować dyskryminacją osób, które należą do grona wyznawców tej religii, ale nie prowadzą żadnych działań mogących stanowić zagrożenie dla państwa[44]. Brak wyznania można określić jako bezwyznaniowość. Pojęcie to definiuje się w literaturze jako „nieprzynależność do jakiegokolwiek wyznania o charakterze religijnym, inaczej – niewyznaniowość"[45]. Kategoria osób o braku wyznania jest zróżnicowana i obejmuje ateistów, agnostyków oraz tych niewierzących i obojętnych religijnie, którzy nie identyfikują się z powyżej wskazanymi grupami osób bezwyznaniowych[46]. Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu art. 233 ust. 2 Konstytucji wyznaniowość lub bezwyznaniowość nie mogą stanowić wyłącznej przesłanki ograniczenia praw i wolno-

37 Tamże.

38 Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 180–181.

39 *Wyznanie*, hasło (w:) S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1989, s. 952.

40 Zob. H. Chyliński, hasło *wyznanie* (w:) Z. Poniatowski (red.), *Mały słownik religioznawczy*, Warszawa 1969, s. 466.

41 Zob. J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000, s. 77.

42 Zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, Lex nr 46367.

43 Dz.U. z 2011 r., nr 47, poz. 277.

44 Zob. A. Surówka, *Relacja zasad…*, dz. cyt., s. 147.

45 Zob. R. Brożyniak, *Bezwyznaniowość* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 15–16.

46 Tamże.

ści. Warto jednak rozważyć, czy powyższe kryterium może stanowić podstawę ograniczenia praw i wolności także wówczas, gdy występuje ono wraz z inną cechą. Należy przede wszystkim podkreślić, że z wolności sumienia i religii wynika zakaz zróżnicowanego traktowania podmiotów prawa w oparciu o przesłankę wyznania lub jego braku. Można przyjąć, że już w preambule ustawy zasadniczej zadeklarowano zakaz dyskryminacji wyznaniowej: „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno wierzący w Boga (…), jak i nie podzielający tej wiary, (…) równi w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski". Wydaje się więc, że ograniczenia praw konstytucyjnych w oparciu o przesłankę wyznania lub jego braku wraz z przesłanką dodatkową mogłyby prowadzić do dyskryminacji pośredniej. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, gdy działania danej wspólnoty religijnej przyczyniają się do destabilizacji sytuacji wewnętrznej w państwie, co może stanowić podstawę wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, albo gdy działania takiej wspólnoty uniemożliwiają przywrócenie funkcjonowania państwa w warunkach zwykłych. Jeżeli zatem określona wspólnota religijna podejmuje praktyki godzące w prawa i wolności innych osób lub pozostałe wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to wówczas organ rejestrujący kościoły i inne związki wyznaniowe powinien podjąć kroki zmierzające do wykreślenia danej grupy z rejestru w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[47].

47 Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 231, poz. 1965 z późn. zm.

5. Zagwarantowanie uprawnień jednostkowych i zbiorowych z zakresu wolności sumienia i religii w stanie wojennym i wyjątkowym

W przepisie art. 233 ust. 1 Konstytucji określono prawa i wolności, które nie mogą zostać zawieszone w okresie stanu wojennego i wyjątkowego. Zastosowana technika legislacyjna przemawia za połączeniem rozważań w zakresie tych dwóch typów stanu nadzwyczajnego. Stan wojenny ma najdalej idący charakter, bo może wiązać się z zagrożeniem istnienia państwa[48]. Katalog praw człowieka, które nie podlegają derogacji w okresie stanu wojennego, wyznaczony został klauzulą negatywną[49]. Zakres ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela w okresie stanu wojennego określa rozdz. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej[50] (dalej: u.s.w.).

Ograniczenia praw konstytucyjnych w oparciu o przesłankę wyznania lub jego braku wraz z przesłanką dodatkową mogłyby prowadzić do dyskryminacji pośredniej.

Artykuł 22 ust. 1 pkt 1 u.s.w. dopuszcza zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń. W myśl art. 22 ust. 2 u.s.w. nie dotyczy to zgromadzeń organizowanych przez kościoły i inne związki wyznaniowe oraz organizacje religijne działające w obrębie świątyń, budynków kościelnych, w innych pomieszczeniach służących organizowaniu i publicznemu sprawowa-

48 L. Garlicki, *Polskie prawo*…, dz. cyt., s. 403.

49 Zob. B. Opaliński, *Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2011, nr 7–8, s. 82.

50 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1815.

niu kultu. Przepis ten nie definiuje pojęć „kościół" i „związek wyznaniowy". W ustawodawstwie polskim występuje formuła „kościoły i inne związki wyznaniowe" na oznaczenie zbiorowości religijnych, które przybierają różne nazwy[51]. Obserwowanie relacji pojęć „związek wyznaniowy" i „kościół" prowadzi do wniosku, iż kościół to typ związku wyznaniowego wyróżniający się spośród innych związków wyznaniowych tylko nazwą, niestanowiący osobnej kategorii prawnej[52]. W przepisach ustawy występuje trzecia kategoria pojęciowa – „organizacja religijna". Ustawodawca nie wyjaśnia też i tego terminu. Nie jest jasne, jak należy rozumieć ten zwrot. Wątpliwości dotyczą zakresu rozumienia pojęcia „organizacja religijna". W szerokim ujęciu za taką organizację należałoby uznać każde zrzeszenie o charakterze światopoglądowym, a w znaczeniu wąskim jedynie te, które działają w obrębie kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej. Za drugą interpretacją przemawia okoliczność, iż formuła organizacji religijnych została doprecyzowana w innym akcie prawnym i w ramach wykładni systemowej należy się odwołać do tej regulacji. Mianowicie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach[53] przewiduje, że regulacji tej ustawy nie podlegają „organizacje religijne, których sytuacja prawna jest uregulowana ustawami o stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, działające w obrębie tych kościołów i związków". W poszukiwaniu rozumienia pojęcia organizacji religijnej warto odwołać się do doktrynalnej definicji organizacji kościelnej, które można by uznać za synonimiczne. Przyjmuje się, że są to jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych, zasadniczo powoływane przez odpowiednie władze kościołów i innych związków wyznaniowych. Ich istnienie stanowi wyraz poszanowania prawa obywateli do zrzeszania się[54]. Warto zauważyć, że *prima facie* art. 22 ust. 1 pkt 1 u.s.w. nie zawęża wyjątku od dopuszczalności zawieszenia prawa zgromadzeń jedynie wobec tych wspólnot religijnych, których status prawny został uregulowany. W porządku prawnym dość często występuje formuła, iż określone uprawnienie dotyczy kościoła lub innego związku wyznaniowego „o uregulowanej sytuacji prawnej"[55]. Powstaje zatem pytanie, czy przepis art. 22 ust. 1 pkt 1 u.s.w. dotyczy wszystkich zrzeszeń, które we własnym przekonaniu stanowią „kościół", „związek wyznaniowy", czy przepis ten ma zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do tych podmiotów, których położenie prawne zostało uregulowane. Przede wszystkim należy podkreślić, że w prawie polskim nie przewidziano obowiązku uregulowania statusu prawnego zrzeszeń o charakterze światopoglądowym[56]. W pełni dopuszczalne jest więc funkcjonowanie grupy o profilu religijnym jedynie jako zbiorowości o charakterze socjologicznym. Niemniej jednak z faktu uregulowania statusu prawnego wspólnoty religijnej wynika szereg uprawnień przewidzianych tylko dla takich grup. Położenie prawne danej wspólnoty może być unormowane umową międzynarodową, ustawą, a także decyzją administracyjną[57]. Wykładnia literalna sugeruje przyjąć, że nie tylko podmioty o uregulowanym statusie prawnym objęte są wyłączeniem od możliwości zawieszenia wolności zgromadzeń, ale także inne wspólnoty, które przyjmują określenie „kościół", „związek wyznaniowy".

51 W dwóch ustawach z okresu II RP występuje także określenie „związek religijny". Por. ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1936 r., nr 30, poz. 240 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1936 r., nr 30, poz. 241 z późn. zm.).

52 Zob. J. Cupriak, *Związek wyznaniowy* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon…*, dz. cyt., s. 588.

53 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1393 z późn. zm.

54 Zob. K. Krzysztofek, *Organizacje kościelne* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon…*, dz. cyt., s. 257.

55 Por. np. art. 53 ust. 4 Konstytucji RP.

56 Zob. A. Mezglewski, *Rejestrowanie związków wyznaniowych* (w:) A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 250.

57 Należy przy tym pamiętać, że nadal obowiązuje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej (Dz.U. z 1928 r., nr 38, poz. 363 z późn. zm.).

Taka interpretacja nie wydaje się właściwa. Prowadzi bowiem do dużej niepewności w sferze obrotu prawnego, gdyż organy władzy publicznej nie dysponowałyby wówczas możliwością precyzyjnego ustalenia podmiotów objętych wyłączeniem od zakazu zgromadzeń. Pod pozorem korzystania z wolności sumienia i religii mogłyby być prowadzone działania, które utrudniałyby przezwyciężenie zagrożenia będącego powodem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Za wąskim rozumieniem tego przepisu przemawia również to, iż w oparciu o reżim prawa o stanach nadzwyczajnych zasadą pozostaje dopuszczalność zawieszenia prawa do organizacji zgromadzeń w czasie stanu wojennego, a jedynie wyjątkowo ustawodawca czyni odstępstwo na rzecz określonych podmiotów, których zakres nie powinien budzić wątpliwości. A zatem przepis ten powinien być wąsko interpretowany, w myśl założenia *exceptiones non sunt extendendae*.

Termin „publiczne sprawowanie kultu" z ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej może być uznany za analogiczny do terminu „kult publiczny" występującego w dziesięciu ustawach regulujących status prawny poszczególnych związków wyznaniowych: Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego[58], Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego[59], Kościoła Polskokatolickiego[60], Starokatolickiego Kościoła Mariawitów[61], Kościoła Zielonoświątkowego[62], Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego[63], Kościoła Chrześcijan Baptystów[64], Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego[65], Kościoła Katolickiego Mariawitów[66], Gmin Wyznaniowych Żydowskich[67]. Również jako wyrażenie synonimiczne należy potraktować frazę „publiczne czynności religijne", która występuje w ustawie określającej położenie prawne Kościoła Ewangelicko-Reformowanego[68]. Na potrzeby interpretacji zwrotu ustawowego „publiczne sprawowanie kultu" warto odwołać się do definicji terminu „kult publiczny" zaproponowanej w literaturze, przyjmując, że jest to „oddawanie czci Bogu" przede wszystkim w liturgii i dokonywane jest przez osoby upoważnione przez władze konkretnego kościoła lub innego związku wyznaniowego[69]. Wyjątek dopuszczony przez ustawodawcę dotyczy publicznego sprawowania kultu w obrębie świątyń, budynków kościelnych, w innych pomieszczeniach służących organizowaniu i publicznemu sprawowaniu kultu. Przez świątynię należy rozumieć obiekt służący do regularnego uprawiania kultu (np. kościół, synagoga, meczet, zbór). Z kolei przez obiekt kościelny można pojmować budynki, do których tytuł prawny posiada określony kościół lub inny związek wyznaniowy. Powyższe rozwiązanie zasługuje na pozytywną ocenę, gdyż pozostaje ono w zgodności z zasadą autonomii i niezależno-

58 Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1726).

59 Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 43).

60 Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1599).

61 Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 14).

62 Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 13).

63 Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1889).

64 Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 169).

65 Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1712).

66 Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 44).

67 Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1798).

68 Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 483).

69 Zob. R. Sztychmiler, *Kult religijny* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon*…, dz. cyt., s. 197.

ści kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3 Konstytucji) w zakresie spraw należących do ich wyłącznej właściwości, tj. sprawowania kultu publicznego. Przepis ten zabezpiecza prawo kościołów i innych związków wyznaniowych do prowadzenia i organizowania kultu publicznego, który

Ograniczenia lub zawieszenia wolności przemieszczania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą uniemożliwić lub znacznie utrudnić jednostce uczestnictwo w kulcie publicznym sprawowanym w obrębie świątyń, budynków kościelnych, w innych pomieszczeniach służących organizowaniu i publicznemu sprawowaniu kultu.

sprawowany jest dla wiernych. Konieczne jest zatem zagwarantowanie jednostkom możliwości uczestnictwa w sprawowanym kulcie publicznym. Trzeba jednak wskazać, że w okresie stanu wojennego i wyjątkowego możliwe jest zawieszenie wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 Konstytucji), a zakaz przemieszczania się może uniemożliwić jednostce dotarcie do budynku (obiektu, pomieszczenia) kościoła lub innego związku wyznaniowego, w którym sprawowany będzie kult publiczny, art. 23 ust. 2 pkt 1 u.s.w., przewiduje bowiem, że w czasie stanu wojennego mogą być wprowadzone nakazy lub zakazy przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów. Ograniczenia lub zawieszenia wolności przemieszczania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą zatem uniemożliwić lub znacznie utrudnić jednostce uczestnictwo w kulcie publicznym sprawowanym w obrębie świątyń, budynków kościelnych, w innych pomieszczeniach służących organizowaniu i publicznemu sprawowaniu kultu. Można stwierdzić, że przepis art. 22 ust. 2 u.s.w. zabezpiecza wolność sumienia i religii w aspekcie zbiorowym, nie zapewniając jednak specjalnych gwarancji dla jednostki, która zapragnie skorzystać z prawa uczestnictwa w sprawowanym kulcie, a może napotkać barierę prawną w postaci zakazu przemieszczania się lub w nakazie przebywania w określonym miejscu. W tym wypadku wolność przemieszczania się umożliwia jednostce dotarcie do miejsca, w którym będzie realizować swoją wolność sumienia i religii. Wolność przemieszczania się przyczynia się zatem do zrealizowania drugiej wolności. Zgodne z prawem zawieszenie wolności przemieszczania się może refleksem oddziaływać na inne prawa i wolności. Nieco bardziej złożona sytuacja zachodzi zaś wtedy, gdy mamy do czynienia ze zbiegiem praw konstytucyjnych, gdy to samo zachowanie człowieka (np. marsz od miejscowości A do miejscowości B w celu religijnym) może być prawnie kwalifikowane jako przejaw realizacji dwóch praw konstytucyjnych, z których jedno ma charakter niederogowalny (wolność sumienia i religii), a drugie takiego waloru nie posiada i może zostać zawieszone (wolność przemieszczania się). Pojawia się zatem pytanie o rozstrzyganie tego typu

zbiegu. W tym zakresie można odwołać się do zasady konkordancji praw i wolności konstytucyjnych, która wypracowana została w nauce niemieckiego prawa konstytucyjnego. Zakłada ona eliminowanie sprzeczności między normami konstytucyjnymi w sposób wprowadzający między nimi praktyczną konkordancję (*praktische Konkordanz*)[70]. Zasada jedności konstytucji wymaga dokonania optymalizacji, tzn. obu dobrom prawnym muszą zostać wyznaczone granice, aby każde z nich mogło zmierzać do „idealnej rzeczywistości"[71]. Wyznaczenie granicy musi być proporcjonalne, a to oznacza, że nie można podążać w ograniczeniach dalej, niż jest to konieczne dla ustanowienia konkordancji obu dóbr prawnych[72].

Trzeba jednak mieć na uwadze, że ograniczenia w zakresie wolności przemieszczania się po terytorium RP dokonywane są dla osiągnięcia określonego celu, tj. przywrócenia stanu funkcjonowania państwa w warunkach zwykłych, a władza publiczna podejmuje działania mające przezwyciężyć zagrożenie, np. zamieszki. Powyższe ograniczenia nie są dokonywane po to, aby naruszyć wolność sumienia i religii. Warto też podkreślić, że w razie ustanowienia nakazu przebywania w ustalonym czasie w oznaczonym miejscu, obiekcie lub obszarze, gdy organy władzy przewidują pewną izolację ludzi w skupisku, szczególnego znaczenia nabiera regulacja z art. 53 ust. 2 zd. 2 *in fine* Konstytucji, zgodnie z którą „wolność religii obejmuje (…) prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują". Ową pomocą religijną będzie przede wszystkim zagwarantowanie osobom odizolowanym prawa do opieki duszpasterskiej, prowadzonej przez kościoły i inne związki wyznaniowe. Obowiązkiem władzy publicznej pozostaje zapewnienie duchownym swobodnego dostępu do wiernych.

Artykuł 22 ust. 1 pkt 3 u.s.w. dopuszcza wprowadzenie zawieszenia prawa do zrzeszania się poprzez nakazanie okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji, których działalność może utrudnić realizację zadań obronnych. Warto zauważyć, że w powyższym katalogu nie zostało przewidziane prawo do nakazania okresowego zawieszenia działalności kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej. Stan ten zasługuje na pozytywną ocenę, gdyż stanowi przejaw realizacji założenia, że wolność sumienia i religii jest prawem niederogowalnym. Nie jest jednak w pełni oczywiste, czy wyjątek od dopuszczalności ustanowienia zakazu zrzeszania się obejmuje również organizacje społeczne o charakterze religijnym. Z jednej strony można argumentować, że jeżeli wolność zrzeszania się w celach religijnych stanowi uprawnienie z zakresu wolności sumienia i religii, to ograniczenie działalności tego typu organizacji jest niedopuszczalne. Zdaniem Jarosława Matwiejuka taką interpretację wzmacnia treść klauzuli antydyskryminacyjnej z art. 233 ust. 2 Konstytucji[73]. Autor ten

> **Nie jest oczywiste, czy wyjątek od dopuszczalności ustanowienia zakazu zrzeszania się obejmuje organizacje społeczne o charakterze religijnym.**

70 Zob. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1999, 72, s. 28, na potrzeby niniejszego opracowania powyższy fragment przeł. Marcin Kantorek.

71 Tamże.

72 Tamże.

73 Zob. J. Matwiejuk, *Pozycja prawna organizacji i stowarzyszeń religijnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2003, t. 6, s. 8–9.

wskazuje na przykład, że w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego z powodu zagrożenia bezpieczeństwa obywateli w związku z niepokojami na tle religijnym będzie dopuszczalne ograniczenie wolności zrzeszania się w celach religijnych[74]. W odniesieniu do stanu wojennego należy przyjąć, że organizacja zrzeszeń religijnych w stanie wojennym będzie dopuszczalna w zakresie, w jakim ich działalność nie utrudnia zadań obronnych.

W czasie stanu wojennego mogą być również wprowadzone ograniczenia w zakresie wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie działalności edukacyjnej – poprzez okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach, włącznie ze szkołami wyższymi, z wyjątkiem szkół duchownych i seminariów duchownych. Warto zauważyć, że zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach publicznych będzie wiązało się także z zawieszeniem organizowania lekcji religii w szkole, w tych placówkach, w których prowadzone są zajęcia z tego przedmiotu. Przepis art. 24 ust. 1 pkt 3 u.s.w. stanowi o zwieszeniu zajęć dydaktycznych i nie przewiduje wyjątku w odniesieniu do zajęć z religii. Warto przy tym zauważyć, że rodzice mają prawo do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 ust. 1 Konstytucji), a w jego zakresie mieści się prawo do wychowania religijnego w ramach publicznego systemu oświaty poprzez uczestnictwo dziecka w zajęciach z religii. Organizowanie nauki religii w szkole wynika wprost z art. 53 ust. 4 Konstytucji. Zasługuje na uwagę również fakt, że art. 48 Konstytucji został *expressis verbis* wymieniony w katalogu praw niederogowalnych[75]. Trzeba jednak stwierdzić, że jedno z praw szczegółowych wynikających z art. 48 Konstytucji, tj. prawo rodziców do zapewnienia dziecku wychowania religijnego w szkole publicznej, zostaje zawieszone na okres czasowego zawieszenia zajęć dydaktycznych w szkołach. W tym zakresie w okresie stanu wojennego (wyjątkowego) następuje zawieszenie jednego z uprawnień mieszczących się w prawie rodziców do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 53 ust. 3 w zw. z art. 48 ust. 1 Konstytucji). Warto więc ocenić, czy powyższe ograniczenie narusza istotę prawa określonego w art. 48 Konstytucji. Piotr Tuleja definiuje istotę prawa lub wolności jako „zbiór tych elementów, bez których prawo to nie mogłoby być realizowane"[76]. W orzecznictwie TK przyjęto, że „koncepcja istoty prawa i wolności opiera się na założeniu, że w ramach konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogło istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości określonego prawa czy wolności"[77]. Dokonując ustaleń, czy doszło do naruszenia istoty danego prawa, należy określić, czy wartości leżące u podstaw danego prawa są nadal realizowane[78]. Wydaje się, że zawieszenie prowadzenia lekcji religii w szkołach w publicznym systemie oświaty nie narusza istoty prawa rodziców do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami. Rodzice mogą bowiem zapewnić swojemu dziecku określony profil wychowania, zgodny z własnymi przekonaniami, korzystając z działalności edukacyjno-wychowawczej kościołów i innych związków wyznaniowych, która bezwzględnie nie może zostać zawieszona w okresie stanu nadzwyczajnego. Prawo rodziców określone w art. 48 Konstytucji może być zatem realizowane poprzez kierowanie dziecka na naukę religii organizowaną w kościele lub innym związku wyznaniowym. W tym sensie istota prawa rodziców do wychowania dziecka zgodnie z ich przekonaniami pozostaje zachowana.

Dopuszczalność okresowego zawieszenia zajęć dydaktycznych nie dotyczy szkół duchownych i se-

74 Tamże, s. 9.

75 Na marginesie warto wspomnieć, że wychowanie religijne dzieci uzyskało szczególną rangę w stanie wojny na gruncie czterech Konwencji o ochronie ofiar wojny, podpisanych w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. 1956, nr 38, poz. 171).

76 P. Tuleja, *Konstytucyjna regulacja statusu człowieka i obywatela w państwie (podstawowe wolności, prawa i obowiązki)* (w:) R. Mojak (red.),*Ustrój Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000, s. 82.

77 Zob. wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 498.

78 Zob. A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszenia istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 209.

minariów duchownych. Ustawa nie definiuje pojęć „szkoła duchowna" i „seminarium duchowne". Konieczne staje się zatem dokonanie interpretacji tego przepisu. Przede wszystkim należy ustalić, czy przez szkołę duchowną należy rozumieć wyłącznie placówkę oświatową prowadzoną przez kościół lub związek wyznaniowy, czy także inne jednostki, które realizują religijny program wychowawczy i prowadzone są przez osoby fizyczne, fundacje, stowarzyszenia. Jako kryterium rozstrzygające, czy dana placówka ma charakter szkoły duchownej, należy przyjąć kryterium podmiotu będącego właścicielem i podmiotem prowadzącym daną placówkę. Przymiotnik „duchowna" pozwala sądzić, że są to takie edukacyjne jednostki organizacyjne, które wyróżnia cel religijny kształcenia. Za „szkołę duchowną" należy zatem uznać jedynie placówki prowadzone przez kościoły i inne związki wyznaniowe. Za przyjęciem takiego poglądu przemawia fakt, iż *ratio legis* wyłączenia szkół duchownych z zakresu jednostek, wobec których może zostać ustanowiony nakaz zawieszenia działalności edukacyjnej, polega na tym, że w okresie stanu zwyczajnego funkcjonowania państwa to właśnie szkoły prowadzone przez podmioty wyznaniowe nie podlegają nadzorowi władz oświatowych. Uzasadnione jest to okolicznością, że szkoły te poza celami oświatowymi realizują zadania formacyjne, np. przygotowanie kandydatów do przyjęcia święceń kapłańskich[79]. W konsekwencji należałoby przyjąć, że przez „szkoły duchowne" powinno się rozumieć szkoły o profilu religijnym prowadzone przez podmioty wyznaniowe (kościoły i inne związki wyznaniowe, ich organy, a także inne jednostki organizacyjne, takie jak: parafia, diecezja, zgromadzenie zakonne itp.). Cele oraz nazwy szkół duchownych są dość zróżnicowane. Jako szkołę duchowną można uznać tę jednostkę, która kształci przyszłe kadry danego kościoła lub innego związku wyznaniowego, a nie mieści się w kategorii pojęciowej seminarium duchownego. Przez seminaria duchowne należy rozumieć w myśl reguły *lege non distinguente* zarówno niższe seminaria duchowne, jak i wyższe seminaria duchowne. Z kolei szkoły posiadające w nazwie zwrot sugerujący określone wyznanie, np. „katolicka", lecz prowadzone przez podmioty niebędące kościołem lub innym związkiem wyznaniowym, np. stowarzyszenie, nie będą desygnatem terminu szkoła duchowna.

Zawieszenie prowadzenia lekcji religii w szkołach w publicznym systemie oświaty nie narusza istoty prawa rodziców do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami.

Z punktu widzenia wolności sumienia i religii istotne znaczenie ma przepis art. 21 ust. 7 u.s.w., który określa, że „cenzura prewencyjna nie obejmuje należących do kościołów i innych związków wyznaniowych środków społecznego przekazu stanowiących źródła informacji na temat religii i służących wypełnianiu funkcji religijnych". W pełni aktualne pozostają uwagi dotyczące ustalenia zakresu podmiotowego wyłączenia oraz definicji pojęć „kościół" i „związek wyznaniowy". Ustawodawca wychodzi z założenia, że kościoły i inne związki wyznaniowe w okresie stanów nadzwyczajnych mogą korzystać ze środków masowego przekazu – mass mediów. Przyjmuje się, że „do środków społecznej komunikacji zalicza się: książki, prasę i inne druki, film, produkty audiowizualne, radio, telewizję,

79 Zob. A. Mezglewski, *Działalność naukowa i edukacyjna* (w:) A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo…*, dz. cyt., s. 172.

Internet”[80]. Przepis art. 21 ust. 7 u.s.w. dotyczy środków społecznego przekazu należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, które wykorzystywane są do szerzenia informacji na temat religii i wypełniania funkcji religijnych. Ustalenie zakresu informacji na temat religii nie wywołuje większych wątpliwości, lecz o wiele bardziej problematyczne pozostaje określenie tego, co stanowi wypełnianie funkcji religijnych, z uwagi na szeroki zasięg oddziaływania religii na życie społeczne. Przepis ten powinien być wykładany jako przejaw poszanowania zasady autonomii i niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych. Powyższa regulacja znajduje również oparcie w zasadzie bezstronności światopoglądowej władz publicznych (art. 25 ust. 2 Konstytucji), która wyklucza cenzurę organów władzy publicznej poprzez ingerowanie w treści służące praktykowaniu religii.

Tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego, określa ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym[81] (dalej: u.s.wyj.). Rozdział 3. „Zakres ograniczeń wolności i prawa człowieka i obywatela” zawiera regulacje rzutujące na zakres wolności sumienia i religii. W odróżnieniu od regulacji przepisów u.s.w., art. 16 ust. 1 pkt 6 lit. a) u.s.wyj. dopuszcza ustanowienia nie tylko zakazu zrzeszania się, ale nawet dopuszcza zakaz tworzenia i rejestracji nowych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że w powyższym katalogu nie przewidziano zakazu tworzenia i rejestracji nowych kościołów i innych związków wyznaniowych. W pełni więc dopuszczalne będzie złożenie wniosku o zarejestrowanie kościoła lub innego związku wyznaniowego w trybie administracyjnym na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[82]. W odniesieniu do możliwości zawieszania zajęć dydaktycznych w szkołach, z wyjątkiem szkół duchownych i seminariów duchownych, obowiązują identyczne przepisy jak na gruncie u.s.w., a zatem w pełni aktualne pozostają w tym zakresie uwagi poczynione wobec regulacji o stanie wojennym.

6. *Zagwarantowanie uprawnień jednostkowych i zbiorowych z zakresu wolności sumienia i religii w stanie klęski żywiołowej*

Jeśli idzie o stan klęski żywiołowej, to ustrojodawca enumeratywnie określił w art. 233 ust. 3 Konstytucji prawa i wolności człowieka i obywatela, które mogą zostać zawieszone na okres trwania stanu klęski żywiołowej. Klauzula pozytywna bywa oceniana pozytywnie, gdyż podmioty prawa mają pewność co do tego, które prawa mogą być ograniczone, aczkolwiek wyrażane są również pewne zastrzeżenia odnośnie tej techniki legislacyjnej[83]. Tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie trwania tego stanu określa ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej[84] (dalej: u.k.ż.). Z punktu widzenia wolności sumienia i religii istotne znaczenie ma możliwość zawieszenia prawa do wolności poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 Konstytucji), z tych samych powodów, które zostały podniesione wobec regulacji dotyczącej stanu wojennego i wyjątkowego. W odniesieniu do unormowań dotyczących stanu klęski żywiołowej należy wskazać na dopuszczalność zawieszenia prawa do wypoczynku (art. 66 ust. 2 Konstytucji). Artykuł 21 ust. 2 pkt 1 u.k.ż.

80 P. Steczkowski, *Działalność związków wyznaniowych poprzez mass media* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon…*, dz. cyt., s. 97.

81 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1191.

82 Szerzej M. Ożóg, *Rejestrowanie kościołów i innych związków wyznaniowych w trybie administracyjnym*, „Forum Prawnicze” 2015, nr 2, s. 23 i n.

83 Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 136.

84 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 333.

przewiduje dopuszczalność ustanowienia obowiązku pracy w niedzielę, święta i dni wolne od pracy wynikające z rozkładu czasu pracy w pięciotygodniowym tygodniu pracy, w tym wydłużenia okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy na zasadach określonych w Kodeksie pracy. W języku potocznym mianem „święto" można określić ogół uroczystości państwowych i religijnych. Katalog „dni wolnych od pracy" należy odróżnić od wykazu „dni ustawowo wolnych od pracy", chociaż ten drugi zawiera się z reguły w tym pierwszym. W Polsce „dniami ustawowo wolnymi od pracy" są w większości dni będące świętami religijnymi Kościoła Rzymskokatolickiego[85], chociaż niektóre z nich pokrywają się ze świętami religijnymi innych wyznań chrześcijańskich. Zgodnie z ustawą z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy[86] dniami wolnymi od pracy są święta wymienione w art. 1 pkt 1 ustawy, a także niedziele (art. 1 pkt 2 ustawy). W przypadku wiernych Kościoła Katolickiego wykaz dni wolnych od pracy określa art. 9 konkordatu zawartego między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską[87]. Gwarancje poszanowania niedzieli i dni świątecznych jako dni wolnych od pracy znajdują się w różnych źródłach prawa[88]. Dopuszczalność ograniczenia lub zawieszenia prawa do dnia świątecznego może mieć wpływ na realizację wolności sumienia i religii w tym zakresie, w jakim regulacja ustawowa uniemożliwia wyznawcom spędzenie dnia świątecznego (np. niedzieli w odniesieniu do wielu wyznań) zgodnie z prawem kościelnym danego kościoła lub innego związku wyznaniowego. Właśnie w celu zapewnienia wiernym możliwości udziału w sprawowaniu kultu publicznego ustanawiane są regulacje dotyczące świąt religijnych[89]. Jest to realizacja normy z art. 53 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą wolność religii obejmuje m.in. uprawianie kultu, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie. Całkowite zawieszenie prawa do dnia świątecznego może pozbawiać jednostkę możliwości realizacji wspomnianych uprawnień przewidzianych w art. 53 ust. 2 Konstytucji. Obowiązek pracy w dni świąteczne określonego wyznania może pozostawać w kolizji z normami prawa kościelnego, które określają sposób obchodzenia takich dni. Trzeba przy tym pamiętać, że w okresie zwyczajnego funkcjonowania państwa praca w niedzielę i święta jest dozwolona m.in. w razie konieczności prowadzenia akcji ratowniczej w celu ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, ochrony mienia lub środowiska albo usunięcia awarii[90]. Każdorazowa regulacja ograniczająca lub zawieszająca prawo do dnia świątecznego musi być poddana ocenie pod kątem przestrzegania zasady

Nie jest możliwe powołanie się na wolność religii w przypadku odmowy obligatoryjnego zaszczepienia zwierząt przeciwko chorobom, takim jak np. gruźlica.

85 Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*…, dz. cyt., s. 241.

86 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 90.

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

88 Zob. Z. Zarzycki, *Konkordatowe i pozakonkordatowe gwarancje poszanowania niedzieli i dni świątecznych jako dni wolnych od pracy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2006, nr 3, s. 99 i n.

89 Zob. A. Mezglewski, *Kult publiczny* (w:) A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo*…, dz. cyt., s. 196 i n.

90 Por. art. 151[1] ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502).

proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zgodne z prawem ograniczenie lub zawieszenie prawa do wypoczynku może oddziaływać na uprawnienie z zakresu wolności sumienia i religii.

w oparciu o przesłanki z art. 53 ust. 5 Konstytucji[91]. Ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii ze względu na zdrowie są dopuszczalne w przypadku wybuchu epidemii czy też zaistnienia poważnej klę-

Analiza obecnego ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych pokazuje, że prawodawca położył nacisk na zabezpieczenie wolności sumienia i religii przede wszystkim w wymiarze zbiorowym i instytucjonalnym, uwzględniając zagwarantowanie tych praw jednostce jedynie częściowo.

Warto wspomnieć, że zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 5 u.k.ż. dopuszczalne jest ustanowienie obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych. Z kolei art. 21 ust. 1 pkt 7 u.k.ż. stanowi, że ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela w okresie stanu klęski żywiołowej może polegać na obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin. Wspomniane uregulowania stanowią ograniczenie wolności osobistej (art. 41 ust. 1 zd. 1 Konstytucji) i mogą prowadzić do nałożenia na jednostkę obowiązku poddania się działaniom, które pozostają w sprzeczności z jej sumieniem, co można rozpatrywać w kategoriach naruszenia wolności sumienia i religii. W tym kontekście warto podkreślić, że nie zawsze każde zachowanie człowieka motywowane przesłankami religijnymi podlega ochronie na podstawie art. 53 Konstytucji. Ograniczenia w zakresie wolności uzewnętrzniania religii są dopuszczalne

ski żywiołowej. Nie jest możliwe powołanie się na wolność religii w przypadku odmowy obligatoryjnego zaszczepienia zwierząt przeciwko chorobom, takim jak np. gruźlica. Obowiązkowy program szczepień może być uzasadniony koniecznością ochrony zdrowia[92]. W okresie trwania stanu nadzwyczajnego inne wartości konstytucyjne, a przede wszystkim zdrowie mogą stanowić materialnoprawną podstawę ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii. Każdy przypadek należy jednak rozpatrywać indywidualnie.

7. *Wnioski końcowe*

Zgodnie z regulacją art. 233 Konstytucji wolność sumienia i religii stanowi prawo niederogowalne. Może zostać ograniczona tylko i wyłącznie z zachowaniem standardu wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Bez wątpienia zasługuje to na pozytywną ocenę. Niemniej jednak realizacja po-

91 Zob. J. Krzywkowska, *Uzewnętrznianie przekonań religijnych* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon…*, dz. cyt., s. 495–496.

92 Zob. A. Łopatka, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii*, Warszawa 1995, s. 46.

wyższego założenia w pełnym zakresie nie jest możliwa. Korzystanie z wolności sumienia i religii, zarówno przez jednostkę, jaki i zbiorowość, wymaga bowiem zabezpieczenia szeregu innych praw wolnościowych, bez których wolność z art. 53 Konstytucji może nie być w pełni realizowana. Ustawodawca dopuszcza ustanawianie ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych, które mają istotne znaczenie dla realizacji uprawnień szczegółowych z zakresu wolności sumienia i religii. Analiza obecnego ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych pokazuje, że prawodawca położył nacisk na zabezpieczenie owej wolności przede wszystkim w wymiarze zbiorowym i instytucjonalnym, zagwarantowanie tych praw jednostce uwzględniając jedynie częściowo. Można sformułować wniosek, że spośród szeregu uprawnień wynikających z art. 53 Konstytucji część będzie zawieszona ze względu na limitację innych praw i wolności. Z tego względu twierdzenie, że wolność sumienia i religii ma charakter prawa niederogowalnego, wymaga uzupełnienia o kwestię realizacji uprawnień szczegółowych z zakresu wolności z art. 53 Konstytucji. Trzeba jednak mieć na uwadze, że wolność sumienia i religii nie stanowi prawa absolutnego, a ograniczenia jej są dopuszczalne w warunkach okresu zwyczajnego funkcjonowania państwa. Wszelkie ograniczenia praw i wolności ustanawiane w okresie stanów nadzwyczajnych mają podstawę faktyczną, która może uzasadniać określone ograniczenia w sferze prawnej. W ocenie wprowadzanych wówczas ograniczeń szczególne znaczenie będzie miała zasada proporcjonalności (art. 228 Konstytucji). Pozytywny wynik testu zasady proporcjonalności w odniesieniu do tych praw, które są istotne dla wolności sumienia i religii, będzie refleksem oddziaływać także na zakres wolności z art. 53 Konstytucji. Zasada proporcjonalności może w ten sposób pełnić funkcję zabezpieczenia szeregu uprawnień szczegółowych wynikających z wolności sumienia i religii, a wchodzących w zakres przedmiotowy innych praw i wolności konstytucyjnych. Otwarty katalog uprawnień wynikających z wolności uzewnętrzniania religii wymaga każdorazowej oceny danego zachowania w świetle ogólnych zasad limitacji wolności sumienia i religii, określonych w art. 31 ust. 3 i art. 53 ust. 5 Konstytucji. Z kolei w odniesieniu do zbiegu praw i wolności konstytucyjnych, gdy jednym z praw pozostających w kolizji pozostaje wolność sumienia i religii, konieczne wydaje się sięgnięcie do teorii konkordancji norm pozostających ze sobą w sprzeczności.

Bibliografia

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Brożyniak R., *Bezwyznaniowość* (w:) A. Mezglewski (red). *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 15–22.

Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.

Burek W., *Prawa niederogowalne a zagadnienie hierarchii praw człowieka. Perspektywa prawnomiędzynarodowa*, „Przegląd Sejmowy" 2015, nr 4, s. 55–66.

Chyliński H., hasło *wyznanie*, (w:) Z. Poniatowski (red.), *Mały słownik religioznawczy*, Warszawa 1969, s. 465–466.

Complak K., *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 5, s. 41–52.

Cupriak J., *Związek wyznaniowy* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 586–588.

Działocha K., *Komentarz do art. 233* (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 1–8.

Eckhardt K., *Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2014, nr 2, s. 87–100.

Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Rzeszów 2012.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.

Granat M., *Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i jako norma prawna*, „Państwo i Prawo" 2014, nr 8, s. 3–22.

Hesse K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1999.

Jabłoński M., *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP* (w:) tegoż (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 78–106.

Jasudowicz T., *Determinanty międzynarodowo chronionej substancji praw człowieka w systemie uniwersalnym i europejskim* (w:) tenże, C. Mik (red.), *O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, Toruń 1996, s. 87–113.

Krukowski J., Warchałowski K., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000.

Krzysztofek K., *Organizacje kościelne* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 257–260.

Krzywkowska J., *Uzewnętrznianie przekonań religijnych* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 490–497.

Łopatka A., *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002.

Łopatka A., *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii*, Warszawa 1995.

Matwiejuk J., *Pozycja prawna organizacji i stowarzyszeń religijnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2003, t. 6, s. 5–27.

Mezglewski A., *Działalność naukowa i edukacyjna* (w:) A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 167–175.

Mezglewski A., *Kult publiczny* (w:) A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 193–200.

Mezglewski A., *Rejestrowanie związków wyznaniowych* (w:) A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 250–256.

Niżnik-Mucha A., *Zakaz naruszenia istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.

Opaliński B., *Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2011, nr 7–8, s. 65–86.

Ożóg M., *Rejestrowanie kościołów i innych związków wyznaniowych w trybie administracyjnym*, „Forum Prawnicze" 2015, nr 2, s. 23–40.

Piechowiak M., *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 2, s. 55–77.

Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010.

Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Steczkowski P., *Działalność związków wyznaniowych poprzez mass media* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 97–101.

Surówka A., *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2014, nr 4, s. 131–156.

Sztychmiler R., *Kult religijny* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 193–204.

Szymanek J., *Konstytucjonalizacja prawa do wolności myśli, sumienia, religii i przekonań*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2007, t. 10, s. 89–114.

Szymanek J., *Wolność sumienia i wyznania w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 2006, nr 2, s. 39–60.

Tuleja P., *Konstytucyjna regulacja statusu człowieka i obywatela w państwie (podstawowe wolności, prawa i obowiązki)* (w:) R. Mojak (red.) *Ustrój Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000, s. 73–94.

Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

Wojtyczek K., *Prawa człowieka w stanach nadzwyczajnych* (w:) P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2005, s. 101–103.

Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy* (w:) *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 45–59.

Zarzycki Z., *Konkordatowe i pozakonkordatowe gwarancje poszanowania niedzieli i dni świątecznych jako dni wolnych od pracy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2006, nr 3, *Konkordaty pomiędzy Stolicą Apostolską a Polską. Stosunki państwo – Kościół*, red. J. Staszków, s. 99–117.

Konstytucja Hiszpanii, przeł T. Mołdawa (w:) *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 341–374.

Konstytucja Republiki Litewskiej, przeł. H. Wisner (w:) *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 419–442.

Ustawa Zasadnicza RFN, przeł. B. Banaszak, A. Malicka (w:) *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 519–563.

Ustawa Zasadnicza Węgier, przeł J. Snopek (w:) *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 817–843.

Wyznanie, hasło (w:) S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1989.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 498.

Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, LEX nr 46367.

Wyrok TK z dnia 26 maja 2008 r., SK 25/07, LEX nr 380071.

Olga Hałub

Konstytucyjne gwarancje prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym

Olga Hałub

Doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się na zagadnieniach ustrojowych, a także problematyce realizacji wolności i praw człowieka i obywatela, w tym statusu jednostki w krajowym porządku prawnym.

The Guarantees of Free, Pre-Trial Legal Assistance in the Constitution of the Republic of Poland

The paper aims to proffer an analysis of the guarantees of free, pre-trial legal assistance in the Constitution of the Republic of Poland. Although the right to a fair trial constitutes one of the fundamental human rights in Poland as well as in international law, its scope does not seem to encompass the right to free legal advice. This issue plays an important role in the context of equal access to legal assistance for the poorest strata of society. Therefore, the regulations of Polish Constitution which could embody, even if indirectly, the right to free legal assistance are presented. The principle of democratic state ruled by law, right to a trial, prohibition of discrimination and selected social and economic rights are analyzed. The Act of 5 August 2015 on free legal assistance and legal education is also a subject of analysis. The law has been in force since 1 January 2016 and has created a national system of legal advice which guarantees access to free legal assistance for the poorest strata of society.

1. Wstęp

Zapewnienie pomocy prawnej na etapie sądowym jest gwarancją zaliczaną do kanonu wolności i praw współczesnych demokracji wynikającą z prawa do sądu. Instytucja pełnomocnictwa z urzędu udzielana w myśl prawa polskiego w postępowaniach cywilnym, karnym czy sądowo-administracyjnym[1] ma w swojej istocie służyć równemu dostępowi do wymiaru sprawiedliwości dla osób, które nie dysponują środkami na opłacenie usług profesjonalnego pełnomocnika,

1 Należy jedynie zasygnalizować, iż podstawami prawnymi do ustanowienia pełnomocnika z urzędu w ramach wyżej wskazanych postępowań są odpowiednio: art. 117–124 kodeksu postępowania cywilnego, art. 80a–81a kodeksu postępowania karnego oraz art. 243–262 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

a w konsekwencji – gdy istnieje ryzyko niedostatecznej ochrony ich interesów. Należy za trafny uznać pogląd, iż „w polskim prawie od wielu lat brak jest spójnych i systemowych uregulowań co do sposobu prawidłowej realizacji w postępowaniu sądowym konstytucyjnych i międzynarodowych zobowiązań dotyczących pomocy prawnej”[2]. Podobną tezę można wysnuć odnośnie dostępu do przedsądowej pomocy prawnej, która także powinna służyć podstawowemu celowi, tj. zapewnieniu porady prawnej zwłaszcza osobom najuboższym oraz ochronie ich interesów, z tym że jeszcze przed wdaniem się w spór.

Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń stwierdził, iż „problem pomocy prawnej dla osób ubogich ma rangę konstytucyjną oraz rangę wynikającą z wiążących Polskę międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka”[3]. Podążając tym tropem, należy dokonać próby odkodowania z postanowień Konstytucji[4] źródeł pomocy prawnej na etapie przedsądowym dla osób najuboższych (czyli podmiotów, które mocą przepisów szczególnych mogą stać się beneficjentami takiego wsparcia), ponieważ wydaje się, że powinna to być jedna z ustrojowych gwarancji w każdym państwie opartym o rządy prawa. Poniżej dokonano charakterystyki wybranych artykułów[5] najwyższego aktu prawnego w Polsce, które uznano za potencjalne konstytucyjne źródła uzyskania tytułowego świadczenia.

2. *Świadczenie pomocy prawnej*

Punktem wyjścia w niniejszym opracowaniu jest próba zdefiniowania pojęcia „pomoc prawna”. Do tego zagadnienia odnoszą się na płaszczyźnie ustawowej wybrane przepisy dwóch aktów normatywnych, a mianowicie art. 6 ustawy o radcach prawnych[6] oraz art. 4 ustawy prawo o adwokaturze[7]. Wskazują one, iż przez świadczenie pomocy prawnej należy rozumieć takie usługi, które polegają m.in. na udzielaniu porad i konsultacji prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed urzędami i sądami. Z uwagi na użyte w obu przepisach sformułowanie „w szczególności” uznaje się, iż katalog tych usług nie jest zamknięty.

Odnośnie zakresu podmiotowego należy zauważyć, że regulacje te nie wyłączają innych podmiotów, niebędących adwokatami i radcami prawnymi, z kręgu uprawnionych do świadczenia pomocy prawnej. Wyraz takiemu przekonaniu dał Trybunał Konstytucyjny, zastrzegając, iż „z uwagi na ogólny, nieostry, otwarty i nieprecyzyjny charakter definicji pomocy prawnej trudno jest więc przyjąć, że w sposób »oczywisty« z przepisów ją normujących wynika wyłączność radców prawnych i adwokatów w zakresie dokonywania czynności należących do pomocy prawnej”[8].

Z powyższych wskazań wynika, iż pomocą prawną może zostać objęty każdy, kto zdecyduje się na profesjonalną usługę, a co za tym idzie – będzie w stanie uiścić za nią stosowną opłatę. Nie uwzględ-

2 S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich jako forma zapewnienia skutecznego dostępu do krajowego i europejskiego wymiaru sprawiedliwości* (w:) H. Izdebski, H. Machińska (red.), *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005, s. 148.

3 Wyrok TK z dnia 29 sierpnia 2006 r., SK 23/05. Podobnie TK w wyroku z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02: „Nie można tracić też z pola widzenia potrzeb związanych z zapewnieniem nieodpłatnej pomocy prawnej tym grupom społecznym, których nie stać na opłacenie radcy prawnego lub adwokata. Tego rodzaju świadczenie pomocy prawnej jest udzielane np. przez uniwersyteckie kliniki prawa, fundacje czy stowarzyszenia wyspecjalizowane w pomocy prawnej w środowisku ludzi biednych, niepełnosprawnych i wymagających wsparcia w rozmaitych sferach życia”.

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

5 O katalogu dopuszczalnych, konstytucyjnych źródeł przedsądowej pomocy prawnej zob. szerzej m. in.: *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących. Zielona Księga*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2014, nr 31; A. Witkowska, *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012.

6 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 1982 r., nr 19, poz. 145 z późn. zm.).

7 Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 615 z późn. zm.).

8 Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02.

niają one zatem cechy funkcjonalnej bezpłatności, która służyłaby dostępowi osób ubogich do prawnika. Na tę właściwość wskazał jednak Sąd Najwyższy. Dokonał on interpretacji pojęcia „pomoc prawna", rozumiejąc przez to „częściowe lub całkowite zwolnienie z kosztów sądowych oraz darmową bądź symbolicznie opłacaną pomoc adwokata, ale również wszelką bezpłatną pomoc prawną w postaci udzielania informacji, porad, mediacji, itp., łączącą się zarówno z postępowaniem sądowym, jak i quasi-sądowym"[9].

W literaturze dominuje dychotomiczne ujęcie pomocy prawnej. W wąskim znaczeniu oznacza ona pomoc wyłącznie na etapie sądowym udzieloną z budżetu państwa poprzez ustanowienie pełnomocnika z urzędu. W rozumieniu szerokim pod pojęciem pomocy prawnej należy natomiast rozumieć wszelką bezpłatną pomoc (petent, uzyskując poradę, nie jest zobowiązany do uiszczenia jakichkolwiek opłat) o charakterze prawnym[10]. Wyróżniamy zatem pomoc na etapie sądowym – tzw. z urzędu– oraz na etapie przedsądowym. Do końca 2015 roku ostatnią z wymienionych form pomocy świadczył szereg instytucji i podmiotów prywatnych bądź samorządowych, nieopłacanych z budżetu państwa (np. biura poradnictwa obywatelskiego, powiatowe centra pomocy rodzinie, uniwersyteckie kliniki prawa). Od 1 stycznia 2016 roku wdrożono natomiast projekt „Prawo dla każdego", który zakłada utworzenie sieci biur pomocy prawnej dotowanych z budżetu[11]. Jest to przedsięwzięcie inicjujące utworzenie państwowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Tym bardziej zasługuje ono na aprobatę, zważywszy na fakt, iż do końca 2015 roku Polska była jedynym krajem członkowskim Unii Europejskiej, który nie posiadał takich gwarancji na szczeblu centralnym[12]. A zatem od 2016 roku obok siebie funkcjonują dwa piony poradnictwa prawnego.

Powszechna debata wokół konieczności zapewnienia dostępu do porady prawnej w ramach państwowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej wskazuje, iż proponowane przez stronę rządową punkty pomocy prawnej, jak i przez obecnie funkcjonujące w ramach powiatów i gmin placówki doradcze, nie uzyskują podstaw funkcjonowania na płaszczyźnie konstytucyjnej, w przeciwieństwie do pomocy prawnej udzielanej na etapie sądowym[13].

3. *Pomoc prawna w demokratycznym państwie prawnym*

Pierwszą z konstytucyjnych gwarancji, które stanowią źródło nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej, jest zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Ta klauzula generalna zawiera w sobie szereg norm postępowania, którymi powinien kierować się ustawodawca, chcąc wpisywać się swoimi działaniami w aksjologię Konstytucji. W kontekście tytułowego zagadnienia zakłada ona realizację wartości takich jak równość czy sprawiedliwość społeczna[14]. Temu przekonaniu dał wyraz Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, iż „państwo prawne to takie, którego działalność opiera się na wartościach takich jak: zasada równości praw i równości wobec prawa, ochrony praw i wolności jednostki, sprawiedliwości"[15]. Zapewnienie przedsądowej pomocy prawnej stanowi instru-

9 Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 21 września 2000 r., III CZP 14/00.

10 Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Warszawa 2003, s. 24.

11 Projekt „Prawo dla każdego" powstał w rządzie Ewy Kopacz w 2015 roku i zakłada utworzenie 1524 biura poradnictwa prawnego, które od 1 stycznia 2016 roku mają funkcjonować na obszarze powiatów w porozumieniu z gminami jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Podstawą wdrażania nowego systemu jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1255 z późn. zm.).

12 *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy…*, dz. cyt., s. 66.

13 S. Trociuk podkreśla, iż Konstytucja RP nie gwarantuje *expressis verbis* prawa podmiotowego do pomocy prawnej, zostało ono jednak wyinterpretowane z prawa do sądu, tj. z art. 45 konstytucji. Więcej na ten temat S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich…*, dz. cyt., s. 142.

14 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2* (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 5.

15 Wyrok NSA z dnia 5 września 2011 r., I OSK 1443/10. O pojęciu państwa prawa szerzej P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa prawnego* (w:) S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 51–72.

ment służący wyrównaniu szans osób najuboższych w dostępie do ochrony ich interesów prawnych, łączy się zatem immanentnie z pojęciami równości praw, ale i równości wobec prawa (np. wobec organów administracji), do których nawiązano szerzej w dalszej części opracowania.

> **Zapewnienie przedsądowej pomocy prawnej stanowi instrument służący wyrównaniu szans osób najuboższych w dostępie do ochrony ich interesów prawnych.**

W uzasadnieniu do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej z 2014 roku stwierdzono, iż w świetle art. 2 Konstytucji RP nie można dopuścić do sytuacji, w której status majątkowy stanowi przeszkodę w dostępie do wymiaru sprawiedliwości bądź w obronie praw i interesów obywateli[16]. Ponadto jedną z zasad pochodnych wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa[17], z której wynika, iż organy państwa będą działały (a zatem również tworzyły prawo) w sposób uwzględniający interes społeczny oraz interes obywateli. Oznacza to także zagwarantowanie udzielenia im należytej i wyczerpującej informacji[18]. Należy rozumieć przez to nie tylko informowanie o stanie faktycznym przez właściwe urzędy, ale także dostęp do informacji prawnej bądź porady prawnej także dla osób najuboższych, które nie posiadają wystarczających środków do zapewnienia sobie wsparcia adwokata czy radcy prawnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z zasady zaufania obywateli do państwa wynika, iż „ustawodawca nie powinien swoimi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań”[19]. Rozszerzając interpretację stanowiska TK, można przyjąć, że istnieje możliwość podważenia zaufania obywateli do państwa nie tylko poprzez niewłaściwe działanie, ale poprzez zaniechanie ustawodawcy (nieprzyjęcie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych), które także może budzić wśród obywateli uzasadnione poczucie niesprawiedliwości w związku z niezapewnieniem wszystkim odpowiedniej ochrony.

Należy domniemywać, że obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego, wskazania możliwych dróg rozwiązania problemu powinien gwarantować obywatelowi zapewnienie odpowiedniej troski ze strony państwa o jego interesy oraz ich właściwe zabezpieczenie. Takiemu założeniu przyświeca utworzenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, zgodnie z którym każdy potrze-

16 Zob. http://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/070522u1uz.pdf (dostęp: 23.10.2015).

17 Wynika to z wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, w którym TK stwierdził, iż „zasada zaufania obywateli do państwa wynika wprost z istoty ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego i należy do niekwestionowanego kanonu tej zasady”.

18 Ż. Skrenty, *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, t. 9. Zob. szerzej: wyrok WSA w Warszawie z 8 grudnia 2010 r., VIII SA/Wa 640/10.

19 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji…*, dz. cyt., s. 4.

bujący[20] powinien mieć zagwarantowany dostęp do informacji prawnej na etapie przedsądowym w dowolnej sprawie. Ustawa kładzie jednak szczególny nacisk na udzielenie pomocy prawnej w toczących się postępowaniach administracyjnych, ponieważ w myśl regulacji z zakresu przedmiotowego pomocy prawnej wyłączono sporządzenie pism w toczących się postępowaniach przygotowawczych, sądowych oraz sądowoadministracyjnych. Pomoc prawna w ramach postępowania administracyjnego nie może jednak spoczywać na organie administracji, który powinien ograniczyć się w ramach swoich obowiązków do udzielenia stronie należytej i wyczerpującej informacji (np. o przysługujących stronie środkach zaskarżenia), jednakże bez świadczenia doradztwa prawnego[21].

Gwarancją wynikającą z zasady zaufania obywateli do państwa są art. 8–19 k.p.a[22] oraz art. 10 ust. 3 europejskiego Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej[23]. Przepisy te stanowią o konieczności prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników względem władzy publicznej, udzielenia przez urzędnika informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy, a także porady dotyczącej sposobu postępowania w sprawie wchodzącej w zakres jego działania oraz pożądanego sposobu rozstrzygnięcia danego problemu. Weryfikacja realizacji tych zadań, ciążących na organach władzy publicznej jest niewątpliwie trudna do przeprowadzenia. Dowodem na to jest choćby nieokreślenie skutków prawnych nieudzielenia informacji faktycznej lub prawnej przez organ do tego zobowiązany[24]. W związku z tym możliwość nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach funkcjonowania punktów porad prawnych z pewnością wpisywałaby się w realizację zasady zaufania obywatela do państwa. Taka alternatywa jest szczególnie istotna w przypadku osób ubogich, ponieważ to właśnie ich interes faktyczny i prawny powinien podlegać szczególnej ochronie ze strony państwa.

4. Zakaz dyskryminacji ze względu na status majątkowy

Prawo do uzyskania nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej wynika także z zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2). Należy nadmienić, iż łączą się one i pozostają w ścisłej relacji z zasadą sprawiedliwości, czemu wyraz wielokrotnie dawał Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach, wypowiadając się na temat nadrzędności pojęcia sprawiedliwości[25], niearbitralnego kryterium różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych[26], czy kumulacji tych wartości.

Artykuł 32 Konstytucji RP stanowi o równości wobec prawa (ust. 1) oraz zakazie dyskryminacji w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym (ust. 2), nie wymieniając katalogu przesłanek, ze względu na które wykluczone są akty dyskryminujące. Jednak za aktualne należy uznać twierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, który stanął na stanowisku, iż „zakaz dyskryminacji w połączeniu z zasadą państwa prawa daje podstawę do niedyskryminacji z jakiejkolwiek przyczyny”[27]. Należy przy tym zauważyć, że brak wyliczenia tych przesłanek i użycie formuły „jakiejkolwiek przyczyny” jest wyrazem

20 Katalog beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej został ujęty w art. 4 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Składa się z 7 kategorii podmiotów, którym przysługuje pomoc prawna. Są nimi: pobierający świadczenia z pomocy społecznej w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, posiadacz Karty Dużej Rodziny, kombatant, weteran wojenny, osoba przed 26. oraz po 65. roku życia, a także taka, która znalazła się w sytuacji zagrożenia lub poniosła straty w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej.

21 G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 132.

22 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 30, poz. 168 z późn. zm.).

23 Kodeks dobrej praktyki administracyjnej, zatwierdzony przez Parlament Europejski dnia 6 września 2001 r., jest aktem niewiążącym, mającym charakter zaleceń, http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces#/page/1 (dostęp: 10.1.2017).

24 G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego…*, dz. cyt., s. 134.

25 Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87.

26 Wyrok TK z dnia12 grudnia 2001 r., SK 26/01.

27 Wyrok TK z dnia 8 maja 1990 r., K 1/90.

konsensusu wypracowanego w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad aktualnym brzmieniem art. 32[28]. Ponadto trzeba także nadmienić, że rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustrojodawcę nie znajduje swojego odzwierciedlenia w aktach prawa międzynarodowego, które każdorazowo zawierają katalog przesłanek antydyskryminacyjnych. Tak jest zarówno w art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[29] (EKPC), art.1 Protokołu nr 12 do EKPC, art. 21 Karty praw podstawowych[30], a także art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych[31]. Na marginesie należy dodać, iż w kontekście dostępu do pomocy prawnej dla osób najuboższych największą doniosłością cieszy się niewątpliwie zalecenie nr R(93)1 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 8 marca 1993 r. dla państw członkowskich UE, dotyczące skutecznego dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości osób w sytuacji wielkiego ubóstwa, którego wydanie potwierdza tendencję objęcia jak najszerszą ochroną osób, które mogłyby doświadczyć dyskryminacji na tle majątkowym.

W doktrynie podkreśla się, iż zasadę równości należy rozpatrywać pod kątem trzech wymiarów, tj. równości społecznej, równości szans oraz równości głosu[32]. W kontekście tytułowego zagadnienia na szczególną uwagę zasługuje wyeksponowanie dwóch pierwszych elementów, ale także znaczenia równości materialnej. Równość rozumiana jako zapewnienie każdemu jednakowych szans osiągnięcia celów[33] powinna znajdować swoje odzwierciedlenie w odpowiednich podstawach prawnych. W kontekście nieodpłatnej pomocy prawnej należy przez to rozumieć umożliwienie wszystkim równego dostępu do prawa bez względu na jakąkolwiek przyczynę, w tym status majątkowy. Należy przyznać słuszność jednemu z przedstawicieli doktryny, który stwierdził, iż „status majątkowy nie może być przeszkodą w dostępie do wymiaru sprawiedliwości lub w obronie praw i interesów obywateli"[34]. Oznacza to, iż państwo, będące świadome wysokich kosztów usług prawnych na rynku, powinno wyrównawczo uprzywilejować tych, których nie stać na ich opłacenie, poprzez utworzenie systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Wówczas prawo do równego traktowania oznacza także prawo do równej ochrony interesów jednostki. Równość materialna zakłada natomiast zakaz zachowań dyskryminujących w obszarze podmiotów prawa wyodrębnionych ze względu na daną cechę istotną[35], np. sytuację majątkową. Za dyskryminację

> **Prawo do równego traktowania oznacza także prawo do równej ochrony interesów jednostki.**

28 Przyjęte rozwiązanie wynikało z kontrowersji wokół utworzenia zamkniętego katalogu przesłanek w trakcie prac nad brzmieniem konstytucji. Zob. szerzej: L. Garlicki, *Komentarz do art. 32* (w:) tegoż (red), *Konstytucja Rzeczypospolitej…*, dz. cyt., s. 5.

29 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61 poz. 284).

30 Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391.

31 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

32 M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* (w:) B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 119.

33 J. Kusiak, *O (nie)równości społecznej*, http://erazm.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2009/12/O-nierownosci-spolecznej.pdf (dostęp: 5.11.2015).

34 P. Mijal, *Nieodpłatna pomoc prawna jako realizacja prawa do sądu*, http://www.fupp.org.pl/down/EP-12-2012-s42-45.pdf (dostęp: 20.10.2015).

35 M. Maternak-Kubiak *Prawo do równego traktowania…*, dz. cyt., s. 122.

należy zatem uznać takie zachowanie, które opiera się o nieusprawiedliwione zróżnicowanie traktowania ze względu na tę właśnie cechę. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „nierówne traktowanie obywateli występuje wówczas, gdy różnice te nie są usprawiedliwione; za sprawiedliwe można je uznać, gdy stosowana jest ta sama miara wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem danych dóbr oraz jeżeli ich potrzebom i interesom poświęcona jest jednakowa uwaga”[36]. I tak w przypadku przedsądowej porady prawnej brak odpowiednich środków na jej sfinansowanie wśród najuboższych nie powinien wpływać na brak możliwości uzyskania dostępu do pomocy prawnej.

5. *Przedsądowa pomoc prawna a prawo do sądu*

Pomimo iż art. 45 Konstytucji RP zdaje się nie pozostawiać wątpliwości co do tego, że stanowi o uprawnieniu dostępu do drogi sądowej[37] i tym samym ogranicza się do postępowań sądowych, należy rozważyć, czy w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) wykładnia prawa do sądu nie będzie ewoluować w stronę zapewnienia ze strony tego przepisu coraz szerszej ochrony[38]. Ta zaś mogłaby się „rozciągnąć” także na ochronę przedsądową. Instytucja pełnomocnictwa z urzędu występuje wyłącznie na etapie sądowym, a zatem wówczas, gdy mamy już do czynienia z sytuacją sporu. Za słuszne należy uznać stwierdzenie, że udzielanie porad prawnych na etapie przedsądowym również służyłoby ułatwieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a także wpłynęłoby na ograniczenie zaangażowania sądu w rozpatrywanie oczywiście bezzasadnych spraw[39]. O bliskiej korelacji dostępu do przedsądowej pomocy prawnej oraz do wymiaru sprawiedliwości wypowiedział się tak-

Rozszerzenie katalogu świadczeniodawców bezpłatnej pomocy przedsądowej może stanowić skuteczny instrument w walce z ograniczonym dostępem do pomocy prawnej dla osób najuboższych.

Ustawa wprowadzająca od 2016 roku system nieodpłatnego poradnictwa prawnego, funkcjonującego pod zarządem powiatów we współpracy z gminami, opiera się na pracy adwokatów i radców prawnych, a także organizacji pozarządowych. Ponadto regulacja ta nie odnosi się do działalności instytucji, które przed 2016 rokiem świadczyły bezpłatną pomoc prawną. Choć relacja i podział zadań między tymi dwoma grupami podmiotów nie zostały jeszcze uregulowane w drodze ustawowej w sposób całościowy i podnoszone są krytyczne głosy o braku jednolitego ujęcia dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, to z pełnym przekonaniem należy stwierdzić, iż rozszerzenie katalogu świadczeniodawców bezpłatnej pomocy przedsądowej jest dobrą tendencją stanowiącą skuteczną walkę z ograniczonym dostępem do pomocy prawnej dla najuboższych warstw społecznych.

36 Orzeczenie TK z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87.

37 Szerzej M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do sądu* (w:) A. Florczak, B. Bolechów (red.), *Prawa i wolności I i II generacji*, Toruń 2006.

38 Zob. szerzej: *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy…*, dz. cyt., s. 32.

39 P. Mijal, *Nieodpłatna pomoc…*, dz. cyt.

że w 2013 roku podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w odpowiedzi na interpelację poselską, stwierdzając, iż „dostęp do pomocy prawnej na etapie przedsądowym powiązany jest z zagadnieniem rzeczywistego i efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, który to wymóg ma swoje oparcie w dokumentach międzynarodowych”[40].

> **Trybunał Konstytucyjny określił prawo do sądu jako »jedno z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego«.**

Choć na prawo do sądu składa się wiele elementów, takich jak prawo dostępu do sądu, prawo do właściwej procedury przed nim[41], do wyroku sądowego, ale także egzekwowania orzeczenia sądowego[42], należy uznać, że nie jest to katalog zamknięty. Temu przekonaniu dał wyraz Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „z art. 45 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres sprawy, przy czym z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu”[43]. Ponadto TK określił prawo do sądu jako „jedno z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego”[44]. Skłaniając się ku stanowisku trybunalskiemu, należy założyć, że udzielenie odpowiedniej pomocy przedsądowej ułatwia bądź w ogóle umożliwia skorzystanie z prawa dostępu do sądu, a w konsekwencji – prawa do wyroku sądowego. Z drugiej strony może stanowić odpowiednie narzędzie do walki z nadmierną ilością spraw, które wpływają do sądów. Działoby się tak poprzez próbę rozwiązania sporu metodami pozasądowymi, co także wpłynęłoby znacząco na odciążenie wymiaru sprawiedliwości[45]. Stanisław Trociuk, dokonując analizy źródeł prawa polskiego, jak i międzynarodowego dotyczących prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, stwierdził, iż w kontekście tych przepisów należy wysnuć wniosek, że „pojęcie »pomoc prawna« obejmuje nie tylko fazę wnoszenia sprawy do sądu oraz postępowania przed tym sądem i postępowania egzekucyjnego, lecz również fazę postępowania przedsądowego (udzielenie porady prawnej, przekazanie informacji prawnej itp.)”[46]. Dowodem na rozszerzającą interpretację prawa do sądu również na płaszczyźnie unijnej jest regulacja art. 47 Karty praw podstawowych, która stanowi o tym, iż „każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej (…)”[47]. Taka formuła jest *novum* pośród innych aktów prawnomiędzynarodowych, które gwarantują wprawdzie prawo do sądu, jednak nie wspominają o „prawie do porady prawnej”.

W systemie Rady Europy także można zauważyć tendencję, która postrzega art. 6 EKPC (prawo do sądu) w sposób szeroki i zdaje się zmierzać w stronę

40 Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 20306 w sprawie systemowej pomocy prawnej, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7FCE8F8D (dostęp: 30.11.2015).

41 M. Jaworska, *Prawo do sądu* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 128–129; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 110–113.

42 M. Jaworska, *Prawo do sądu…*, dz. cyt., s. 129, za: M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2010, s. 133.

43 Wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., P. 6/01.

44 Wyrok TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91.

45 Zob. szerzej: P. Mijal, *Nieodpłatna pomoc…*, dz. cyt.

46 S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich…*, dz. cyt., s. 144.

47 Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391.

objęcia pomocy pozasądowej gwarancjami prawa do sądu[48]. Mowa tutaj o pomocy prawnej na etapie postępowania przygotowawczego czy w ramach przesłuchania przez policję[49]. Obserwując kierunek, który nakreśla orzecznictwo strasburskie, należy mieć nadzieję na percepcję ujęcia prawa do sądu w znaczeniu możliwie najszerszym także przez sądy polskie.

6. Nieodpłatna pomoc prawna a wolności i prawa ekonomiczne i socjalne

Ostatnią grupą konstytucyjnych źródeł nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym są przepisy dotyczące wybranych wolności i praw ekonomicznych i socjalnych. Pierwszą z regulacji jest art. 67 Konstytucji RP, stanowiący o prawie obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także obywatela pozostającego bez pracy nie z własnej woli i niemającego innych środków utrzymania[50]. Na tej podstawie tworzy się zatem druga grupa uprawnionych, obok osób najuboższych, które mogą stać się beneficjentami nieodpłatnej pomocy prawnej. Na wstępie trzeba zaznaczyć, że przez zabezpieczenie społeczne należy rozumieć „całokształt świadczeń, jakie – ze środków publicznych – są przyznawane obywatelowi będącemu w potrzebie”[51]. Z powyższego szerokiego rozumienia tego pojęcia nie wynika katalog świadczeń, które władza publiczna powinna obywatelowi zapewnić. Konstytucja także nie określa form, w jakich to zabezpieczenie społeczne należy realizować[52]. Historyczne ujęcie zabezpieczeń społecznych każe upatrywać ich źródeł w dwóch aspektach, tj. tradycji ubezpieczeniowej oraz prawie ubogich[53]. Drugi z elementów umożliwia wpisanie nieodpłatnej pomocy przedsądowej w realizację art. 67 Konstytucji RP, poprzez zapewnienie osobom pobierającym świadczenia z opieki społecznej przedsądowego i bezpłatnego poradnictwa prawnego.

Do elementów zabezpieczenia społecznego należą m.in. ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne oraz pomoc społeczna[54]. Jak wskazuje Agata Witkowska, jednym z komponentów tej trzeciej w myśl ustawy o pomocy społecznej[55] jest tzw. poradnictwo specjalistyczne, w tym poradnictwo prawne[56]. Potwierdza to także art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej[57]. Stanowi on, iż nieodpłatna pomoc prawna przysługuje osobie uprawnionej, której w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Mogą to być zatem obywatele, którzy zgodnie z art. 67 Konstytucji RP pobierają świadczenia z pomocy społecznej w związku z niezdolnością do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo, czy też pozostawaniem bez pracy nie z własnej woli oraz nieposiadaniem środków utrzymania.

48 Zob. szerzej: Dostęp *do nieodpłatnej pozasądowej pomocy…*, dz. cyt., s. 33.

49 Tamże.

50 Zob. szerzej: P. Kuczma, *Prawo do zabezpieczenia społecznego* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona…*, dz. cyt., s. 598.

51 L. Garlicki, *Komentarz do art. 67* (w:) tegoż (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej…*, dz.cyt., s. 3.

52 K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001, s. 134.

53 G. Uścińska, Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. *Studium porównawcze*, Warszawa 2005, s. 52.

54 J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 30. Na temat tego podziału wypowiadał się także Trybunał Konstytucyjny, m.in. w wyroku z dnia 19 listopada 1996 r., K 7/95.

55 O uzupełniającej roli pomocy społecznej w systemie zabezpieczeń społecznych więcej B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 403. Autor podkreśla, iż celem takiej pomocy jest przede wszystkim zapewnienie każdemu minimum bezpieczeństwa społecznego. Przytacza ponadto stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w jednym z wyroków odniósł się do zakresu i form zabezpieczenia społecznego, stwierdzając, że wszelkie podejmowane w tym przedmiocie regulacje muszą opierać się na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości (s. 404.).

56 A. Witkowska, *Przegląd przepisów…*, dz. cyt., s. 10–11.

57 Por. przypis 20.

Ponadto jednym z beneficjentów świadczeń pomocy prawnej zgodnie z ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej jest także osoba fizyczna, która ukończyła 65 rok życia – a zatem mogą być to także osoby, które pobierają świadczenia emerytalne i w związku z tym także im państwo gwarantuje dodatkowe świadczenia. Z tego względu należy uznać, że zapewnienie przedsądowej pomocy prawnej może być, przy spełnieniu przesłanek określonych we wskazanych powyżej ustawach, jedną z gwarancji realizacji zabezpieczenia społecznego[58].

Należy rozważyć, czy obok prawa do zabezpieczenia społecznego, które stanowi niewątpliwą podstawę prawną wprowadzenia gwarancji nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej, można wskazać także na prawo do własności (art. 64 Konstytucji RP) oraz obowiązek władz publicznych polegający na ochronie konsumentów (art. 76 Konstytucji RP). Pierwsza z regulacji wraz z przepisami ustrojowym zawartymi w art. 21 i 22 Konstytucji RP tworzy kanon ochrony prawa własności[59]. Jednakże to art. 64 jest prawem podmiotowym, które w kontekście dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej odgrywa zasadniczą rolę. Z punktu widzenia tytułowego zagadnienia art. 64 Konstytucji RP jest podstawą do utworzenia systemu stojącego na straży zapewnienia ochrony przysługującej wszelkim prawom o znaczeniu majątkowym, w tym również prawom na dobrach niematerialnych[60]. Na ustawodawcy ciąży obowiązek zagwarantowania instrumentów umożliwiających każdemu skuteczną obronę przed działaniami, jak i zaniechaniami ustawodawcy lub jakichkolwiek organów, które na podstawie prawa wydają wiążące decyzje. W to funkcjonalne ujęcie art. 64 mogłaby wpisywać się idea utworzenia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. W jego ramach świadczono by wsparcie m.in. w zakresie ochrony – zarówno prawa do własności, jak i innych praw majątkowych czy prawa dziedziczenia. Wydaje się jednak, iż art. 64 nie może stanowić samodzielnej i wyłącznej podstawy tworzenia punktów poradnictwa prawnego. Jest natomiast uzupełnieniem katalogu funkcji, ze względu na które poradnictwo prawne powinno działać. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji RP wprost stanowi, że wszystkie prawa majątkowe wymienione w tym przepisie podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Za słuszne należy zatem uznać stwierdzenie, iż „na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”[61].

Artykuł 76 Konstytucji RP także może w sposób pośredni stanowić o konieczności zagwarantowania dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej. Regulacja ta przewiduje, iż na władzach publicznych ciąży obowiązek ochrony konsumentów[62] – z założenia słabszej strony stosunku prawnego względem przedsiębiorcy[63]. To zadanie nałożone na państwo zyskuje na znaczeniu zwłaszcza w przypadku, gdy konsumentem jest osoba uboga, często jednocześ-

58 S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich*…, dz. cyt., s. 142.

59 S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53675/29_Sylwia_Jarosz_Zukowska.pdf (dostęp: 1.12.2015). Na temat relacji art. 20 oraz 21 Konstytucji RP względem art. 64, a także interpretacji pojęcia własności w ramach poszczególnych gałęzi prawa zob. szerzej: S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności – własność jako prawo podmiotowe* (w:) B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności*…, s. 251–270; R. Illinicz, *Formy własności w Konstytucji RP z 1997 r.* (w:) K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy* Środkowo-Wschodniej, Łódź 2006, s. 125.

60 A. Frankiewicz, *Konstytucyjna regulacja własności w Rzeczypospolitej Polskiej*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34397/0012.pdf (dostęp: 1.12.2015).

61 Tamże. Autorka nawiązuje tu do wyroku TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, i dodaje ponadto, iż ochrona własności powinna być rozumiana także jako zadanie, przed którym stoi ustrojodawca. Miałoby ono polegać na odpowiednim zapewnieniu wolności jednostki w określonej dziedzinie stosunków prawnych.

62 Zgodnie z art. 22 kodeksu cywilnego za konsumenta należy uznać osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

63 E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002, s. 10.

nie mniej świadoma swoich praw, która nie ma wystarczających środków na uzyskanie profesjonalnej porady prawnej w sytuacji, która zagraża jej interesowi. W świetle standardów prawa polskiego, jak i międzynarodowego przysługuje jej jednak prawo do uzyskania odpowiedniej informacji konsumenckiej[64]. Obecnie funkcjonuje system poradnictwa realizowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz biura miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów. Społeczna świadomość tego, iż istnieje możliwość uzyskania w tych punktach bezpłatnej porady w dziedzinie obrotu konsumenckiego, jest niewielka. Należy zatem postulować, by biura nieodpłatnej pomocy prawnej podejmowały współpracę z rzecznikami bądź kierowały do nich petentów. Dzięki takiemu wzajemnemu wsparciu doszłoby do wypracowania modelu komunikacji między tymi podmiotami, który służyłby realizacji obowiązku wyrażonego w art. 76 Konstytucji. Należy uznać zatem, iż w tym kontekście aktualizuje się konieczność wdrażania systemu poradnictwa prawnego, w ramach którego świadczono by pomoc prawną w związku z podejrzeniem np. zastosowania nieuczciwych praktyk rynkowych przez przedsiębiorców, wprowadzenia w błąd czy zawarcia umowy na odległość. Takie rozwiązanie znacznie zmniejszyłoby ilość sporów konsumenckich w sądach i mogłoby doprowadzić do wcześniejszego rozwiązania konfliktu na linii konsument – przedsiębiorca.

7. Podsumowanie

Zagadnienie przedsądowej bezpłatnej pomocy prawnej nie doczekało się kompleksowej regulacji w systemie prawa polskiego. Pierwszą próbą usystematyzowania tej materii na szczeblu centralnym, które służyłoby wsparciem prawnym na etapie przed wdaniem się w spór, jest ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, która weszła w życie 1 stycznia 2016 roku. Z niniejszych rozważań wypływa wniosek, iż konieczność zapewnienia dostępu do systemu nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób najuboższych niewątpliwie jest problemem rangi konstytucyjnej. Na podstawie przeprowadzonych analiz należy stwierdzić, iż żadna z przedstawionych regulacji nie odnosi się do tytułowej materii w sposób wyłączny oraz kompleksowy. Każdorazowo nawiązuje bowiem jedynie do wybranych aspektów nieodpłatnej pomocy prawnej. W świetle standardów międzynarodowych szczególną rolę pełni prawo do sądu (i wymiaru sprawiedliwości), które zdaje się ewoluować w stronę zapewnienia pomocy prawnej również na etapie przedsądowym, a także zasada równości i niedyskryminacji majątkowej. Ponadto zabezpieczenie pomocy prawnej osobom ubogim wpisuje się w ideę systemu zabezpieczeń społecznych. Dostęp do bezpłatnej porady prawnej może znaleźć swoje

Należy postulować wdrażanie systemu poradnictwa prawnego, w ramach którego pomoc prawna byłaby świadczona w związku z podejrzeniem np. zastosowania nieuczciwych praktyk rynkowych przez przedsiębiorców czy wprowadzenia w błąd.

64 Zob. szerzej: J. Węgrzyn, *Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym*, Wrocław 2013.

źródło także w przepisach stanowiących o prawie do własności bądź ochronie konsumentów, jednak należy zauważyć, że nie wynika z nich jednoznacznie konieczność rozszerzenia gwarancji na osoby najuboższe.

Niniejsze rozważania wskazują, iż na ustawodawcy ciąży szereg zobowiązań w obszarze zapewnienia bezpłatnej pomocy prawnej. Ich źródłem są nie tylko artykuły umiejscowione w rozdziale drugim Konstytucji RP („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela"), ale także przepisy ustrojowe zawarte w jej art. 20–22. Reasumując rozważania dotyczące konstytucyjnych podstaw dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób najuboższych, należy stwierdzić, iż nie należy traktować którejkolwiek z omówionych gwarancji jako wyłącznego prawa podmiotowego do uzyskania takiego wsparcia.

Uchwalenie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej pozwala jednak odnieść wrażenie, iż ustawodawca po latach prób wprowadzenia systemowych rozwiązań w tytułowej materii wyszedł naprzeciw oczekiwaniom ze strony obywateli, jak i organizacji i instytucji działających na rzecz wsparcia osób najuboższych. Tym samym wpisał się w realizację wartości wynikających z funkcjonowania państwa w oparciu o rządy prawa, a także rozpoczął proces realizacji zobowiązań w zakresie dostępu do przedsądowej pomocy prawnej wyrażonych w Konstytucji.

Bibliografia

Banaszak B., Preisner A. (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.

Bojarski Ł., *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Warszawa 2003.

Florczak A., Bolechów B. (red.), *Prawa i wolności I i II generacji*, Toruń 2006.

Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.

Izdebski H., Machińska H. (red.), *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005.

Jabłoński M. (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2010.

Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.

Kolasiński K., *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001.

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010.

Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002.

Mijal P., *Nieodpłatna pomoc prawna jako realizacja prawa do sądu*, http://www.fupp.org.pl/down/EP-12-2012-s42-45.pdf.

Skotnicki K. (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2006.

Skrenty Ż., *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie" 2013, t. 9.

Uścińska G., Świadczenia z zabezpieczenia *społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005.

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

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.

Witkowska A., *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012.

Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.

Anna Michalak

Przegląd orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

*Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie C-441/14 (*Dansk Industri przeciwko spadkobiercom Karstena Eigila Rasmussena*) – zasady pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań*

Stan faktyczny

Wyrok zapadł w sprawie mającej za przedmiot wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, na podstawie art. 267 TFUE[1], złożony przez duński Sąd Najwyższy i dotyczy wykładni art. 2 ust. 1, art. 2 ust. 2 lit. a) oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy[2], zasady niedyskryminacji ze względu na wiek oraz zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między *Dansk Industri* (DI) działającym w imieniu spółki *Ajos A/S* (dalej: Ajos) a spadkobiercami K. Rasmussena. Spór dotyczył odmowy wypłacenia przez Ajos na rzecz K. Rasmussena odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy.

W dniu 25 maja 2009 r. spółka Ajos wypowiedziała stosunek pracy K. Rasmussenowi, mającemu wówczas 60 lat. Kilka dni później K. Rasmussen wręczył Ajos wypowiedzenie, ustalając z nią, że będzie pracować do końca czerwca 2009 r. Następnie K. Rasmussen został zatrudniony przez inne przedsiębiorstwo. Sąd odsyłający wskazał, że ze względu na zatrudnienie w Ajos od dnia 1 czerwca 1984 r. K. Rasmussen był co do zasady uprawniony do odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy odpowiadającej równowartości trzech miesięcznych wynagrodzeń. Jednak z uwagi na to, że w chwili ustania zatrudnienia ukończył 60. rok życia i był uprawniony do pobierania emerytury finansowanej przez jego pracodawcę w ramach systemu, do którego przystąpił przed ukończeniem 50. roku życia, to zgodnie z utrwaloną interpretacją odpowiednich regulacji w orzecznictwie krajowym nie miał prawa do takiej odprawy, mimo że po zakończeniu pracy w Ajos nadal pozostawał na rynku pracy.

W marcu 2012 r. związek zawodowy *Dansk Formands Forening* wniósł w imieniu K. Rasmussena powództwo przeciwko Ajos o zapłatę odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy, stanowiącej równowartość trzech miesięcznych wynagrodzeń. Związek oparł się w tym względzie na wyroku TSUE z dnia 12 października 2010 r. w sprawie C-499/08.

W wyroku z dnia 14 stycznia 2014 r. *Sø-og Handelsretten* (sąd gospodarczy i morski) uwzględnił powództwo wniesione w imieniu K. Rasmussena, reprezentowanego wówczas przez jego spadkobierców, o zapłatę przedmiotowej odprawy. Sąd ten, opierając się na powołanym wyroku TSUE w sprawie C-499/08, stwierdził, że wcześniejsza krajowa wykładnia przepisów krajowych naruszała przewidzianą w prawie Unii ogólną zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek.

Ajos zaskarżyła ten wyrok do Sądu Najwyższego Danii (*Højesteret*), podnosząc, że dokonywanie wykładni przepisów prawa krajowego zgodnie z ich interpretacją dokonaną w wyroku TSUE C-499/08 byłoby *contra legem*.

1 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz.Urz.UE C 326 z 26.10.2012, s. 47).

2 Dz.Urz. WE L 303 z 2.12.2000, s. 16.

Nie można bowiem odstąpić od stosowania tak jasnego i jednoznacznego przepisu jak przepis krajowy, kierując się przewidzianą w prawie Unii ogólną zasada niedyskryminacji ze względu na wiek, nie ryzykując tym samym naruszenia zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Højesteret postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości UE z pytaniami prejudycjalnymi, podkreślając jednak, że spór rozpatrywany w postępowaniu głównym jest sporem pomiędzy jednostkami, w ramach którego nie można przyznać bezpośredniego skutku przepisom dyrektywy 2000/78, oraz podnosząc, że dokonanie wykładni przepisu prawa krajowego w sposób zgodny z prawem Unii byłoby nie do pogodzenia z krajowym orzecznictwem. Dodał także, iż sąd odsyłający zastanawia się, czy pracownik może powołać się na ogólną zasadę prawa Unii odnoszącą się do zakazu dyskryminacji ze względu na wiek wobec pracodawcy prywatnego w celu uzyskania od niego odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy przewidzianej w prawie duńskim, nawet jeśli zgodnie z owym prawem ów pracodawca nie musi jej wypłacać.

Stanowisko TSUE

1. Trybunał stwierdził, że sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy ogólną zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona przepisowi prawa krajowego, który pozbawia pracownika prawa do odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy w przypadku, gdy ma on prawo do świadczeń z pracowniczego systemu emerytalnego finansowanego przez pracodawcę, do którego przystąpił przed ukończeniem 50. roku życia, niezależnie od okoliczności, czy zamierza on pozostać na rynku pracy, czy też przejść na emeryturę.

Trybunał przypomniał, że ogólna zasada niedyskryminacji ze względu na wiek, którą konkretyzuje dyrektywa 2000/78, ma swoje źródło w różnych instrumentach międzynarodowych oraz we wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich. Z orzecznictwa TSUE wynika też, że powyższą zasadę, zagwarantowaną w art. 21 karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy uważać za ogólną zasadę prawa Unii[3].

Skoro zatem ogólna zasada niedyskryminacji ze względu na wiek nie wynika z samej dyrektywy 2000/78, a jedynie znalazła w niej konkretny wyraz w odniesieniu do sfery zatrudnienia i pracy, zakres ochrony przyznanej tą dyrektywą nie może być siłą rzeczy szerszy niż zakres ochrony wynikający z zasady ogólnej. Uchwalając tę dyrektywę, prawodawca Unii zamierzał bowiem ustanowić precyzyjne ramy prawne mające ułatwić konkretną realizację zasady równego traktowania, a zwłaszcza wskazać możliwe odstępstwa od tej zasady – poprzez dokładne określenie sfer, w jakich owe odstępstwa mogą być stosowane.

Trybunał zauważył jednak, że możliwość zastosowania ogólnej zasady niedyskryminacji ze względu na wiek w rozpatrywanej sprawie wymaga jeszcze, by była ona objęta zakresem zakazu dyskryminacji ustanowionym w dyrektywie 2000/78. Z dotychczasowego orzecznictwa TSUE wynika, że uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym mieści się w zakresie stosowania prawa Unii, a w konsekwencji objęte jest zakresem stosowania ogólnej zasady niedyskryminacji ze względu na wiek[4].

Mając na uwadze przytoczone wyżej okoliczności, TSUE uznał, że ogólną zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek, którą dyrektywa 2000/78 konkretyzuje, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona – również w sporze pomiędzy jednostkami – przepisowi prawa krajowego, który pozbawia pracownika prawa do odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy, w sytuacji gdy ów pracownik ma prawo do świadczeń emerytalnych w ramach pracowniczego systemu emerytalnego finansowanego przez pracodawcę, do którego przystąpił przed ukończeniem 50. roku życia, niezależnie od tego, czy zamierza on pozostać na rynku pracy, czy też przejść na emeryturę.

2. Zdaniem TSUE sąd odsyłający dąży także do ustalenia, czy

3 Zob. wyroki TSUE w sprawach C-144/04 i C-555/07.

4 Zob. wyrok TSUE w sprawie C-499/08.

prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji, gdy sąd krajowy rozpatrujący spór pomiędzy jednostkami stwierdzi, że właściwy przepis prawa krajowego narusza ogólną zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek, może dokonać wyważenia owej zasady z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, które doprowadza go do wniosku, że owe zasady mają pierwszeństwo przed zasadą niedyskryminacji ze względu na wiek. W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się też, czy dokonując tego wyważenia, może bądź musi uwzględniać fakt, że państwa członkowskie są zobowiązane do naprawienia szkody wyrządzonej jednostkom wskutek niewłaściwej transpozycji dyrektywy, takiej jak dyrektywa 2000/78.

Trybunał zwrócił uwagę, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż w sytuacji gdy sąd krajowy rozpoznaje spór pomiędzy jednostkami, w ramach którego okazuje się, że sporne uregulowanie krajowe narusza prawo Unii, ma on obowiązek zapewnienia ochrony prawnej gwarantowanej jednostkom w przepisach prawa Unii oraz pełnej skuteczności tych przepisów[5].

Choć w kontekście sporów pomiędzy jednostkami TSUE niezmiennie stwierdzał, że dyrektywa nie może sama z siebie nakładać obowiązków na jednostkę, wobec czego nie można powoływać się na nią wobec jednostki[6], to wielokrotnie też powtarzał, że wynikający z dyrektywy wymóg osiągnięcia przez państwa członkowskie określonego w niej rezultatu, jak również obowiązek podejmowania wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego wymogu, ciążą na wszystkich organach tych państw, w tym, w granicach ich kompetencji, na organach sądowych[7].

Wynika stąd, że stosując prawo krajowe, sąd krajowy musi przy dokonywaniu jego interpretacji uwzględnić całość norm prawa krajowego i w oparciu o uznane w porządku krajowym metody wykładni uczynić wszystko, by możliwie w jak najszerszym zakresie interpretować je w świetle treści i celów danej dyrektywy, tak by doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego przez nią skutku, realizując tym samym normę ustanowioną w art. 288 akapit trzeci TFUE[8].

Trybunał orzekał, iż wymóg dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem Unii ma pewne granice. Spoczywający na sądzie krajowym obowiązek odniesienia się do prawa Unii przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego jest bowiem ograniczony przez ogólne zasady prawa i nie może służyć jako podstawa dla dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*[9]. Należy jednak wyjaśnić, że wymóg dokonywania wykładni zgodnie z prawem Unii może w danym wypadku obejmować konieczność zmiany krajowego orzecznictwa przez sądy krajowe, jeżeli opiera się ono na interpretacji prawa krajowego, której nie da się pogodzić z celami dyrektywy[10]. Wynika stąd, że sąd odsyłający nie ma żadnych racjonalnych podstaw, aby twierdzić, iż nie może interpretować przepisu prawa krajowego zgodnie z prawem Unii tylko ze względu na to, że do tej pory niezmiennie interpretował ten przepis w ten sposób, iż nie jest on zgodny z tym prawem. Tym bardziej że spoczywa na nim zawsze obowiązek zagwarantowania podmiotom prawa – w ramach swoich kompetencji – ochrony prawnej, jaka wynika z prawa Unii, oraz zapewnienia pełnej skuteczności tego prawa poprzez odstąpienie od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego sprzecznych z tą zasadą[11].

Trybunał podkreślił przy tym, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykładnia przepisu prawa Unii dokonana przez TSUE w ramach kompetencji przyznanej mu w art. 267 TFUE wyjaśnia i precyzuje znaczenie oraz zakres tego przepisu, tak jak powinien

5 Podobnie wyroki TSUE w sprawach: od C-397/01 do C-403/01 oraz C-555/07.

6 Zob. w szczególności wyroki TSUE w sprawach: C-91/92 oraz od C-397/01 do C-403/01.

7 Podobnie w szczególności wyrok TSUE w sprawie C-555/07.

8 Por. wyroki TSUE w sprawach: C-397/01–C-403/01, C-555/07.

9 Zob. wyroki TSUE w sprawach: C-268/06, C-282/10, C-176/12.

10 Podobnie w wyroku TSUE w sprawie C-456/98.

11 Wyrok TSUE w sprawie C-555/07.

lub powinien był on być rozumiany i stosowany od chwili jego wejścia w życie. Wynika stąd, że poza zupełnie wyjątkowymi przypadkami, których istnienia nie próbowano podnosić w rozpatrywanym przypadku, sądy powinny stosować zinterpretowany w ten sposób przepis prawa Unii również do stosunków prawnych powstałych i ukształtowanych przed wydaniem orzeczenia w sprawie wniosku o dokonanie wykładni, jeżeli spełnione są wszystkie pozostałe przesłanki wszczęcia przed właściwym sądem postępowania w sprawie związanej ze stosowaniem takiego przepisu[12].

Trybunał zwrócił także uwagę, że na ochronę uzasadnionych oczekiwań nie można powoływać się przeciwko jednostce, która wszczęła postępowanie, w ramach którego TSUE dokonał wykładni prawa Unii w ten sposób, że sprzeciwia się ono przepisowi prawa krajowego, odmawiając jej prawa do skorzystania z tej wykładni[13]. Jednocześnie możliwość dochodzenia przez jednostki, którym przysługuje prawo podmiotowe wynikające z prawa Unii – w niniejszym wypadku przez pracownika – odszkodowania wskutek pogwałceniem ich uprawnień w związku z naruszeniem prawa Unii, które można przypisać państwu członkowskiemu, nie wpływa na spoczywający na sądzie krajowym obowiązek przyznania pierwszeństwa takiej wykładni prawa krajowego, która jest zgodna z dyrektywą 2000/78, a gdyby dokonanie takiej wykładni okazało się niemożliwe, odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego naruszającego ogólną zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek skonkretyzowaną w tej dyrektywie, ani też nie zezwala temu sądowi w zawisłym przed nim sporze na przyznanie prymatu ochronie oczekiwań jednostki – w niniejszym wypadku pracodawcy – którego działanie było zgodne z prawem krajowym[14].

Komentarz

Omówione wyżej orzeczenie TSUE zasługuje na uwagę, gdyż po raz kolejny – a jak się okazuje, zapewne nie ostatni – Trybunał precyzuje w nim konsekwencje, jakie wiążą się z wydaniem wyroku o niezgodności regulacji prawa krajowego z dyrektywą unijną, w szczególności w kontekście obowiązków sądów stosujących te przepisy prawa krajowego.

O tym, że nadal – także na gruncie prawa polskiego – istnieją w tym zakresie wątpliwości, najlepiej świadczy wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie VI ACa 119/15. Zapadł on w związku z następującą sprawą. Przewoźnik kolejowy prowadził działalność polegającą na wykonywaniu kolejowych przewozów towarowych, korzystając z infrastruktury kolejowej, którą zarządza inny podmiot (dalej: zarządca). Zasady udostępniania infrastruktury określały ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[15] (dalej: ustawa o transporcie kolejowym) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej[16] (dalej: rozporządzenie z 2009 r.) zastąpione rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej[17] (dalej: rozporządzenie z 2014 r.).

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, działając na wniosek zarządcy, wydał decyzję w sprawie zawarcia między zarządcą a przewoźnikiem umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, ustalił warunki udostępniania infrastruktury kolejowej skarżącej na rozkład jazdy obowiązujący od dnia 9 grudnia 2012 r. do dnia 14 grudnia 2013 r. Od przedmiotowej decyzji odwołanie wniósł przewoźnik, zaskarżając pkt I § 2 ust. 7 decyzji, pkt I § 9 ust. 3 decyzji, pkt I § 11 ust. 7 decyzji, pkt I § 12 ust. 4 decyzji oraz pkt I § 9 ust. 7 akapit 2 decyzji.

Wyrokiem z dnia 23 października 2014 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (da-

12 Por. w szczególności wyrok TSUE w sprawie C-276/14 i przytoczone tam orzecznictwo.

13 Zob. podobnie wyrok TSUE w sprawie C-262/88.

14 Zob. wyrok TSUE w sprawach: C-6/90 i C-9/90, oraz C-46/93 i C-48/93.

15 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 z późn. zm.

16 Dz.U. z 2009 r., nr 35, poz. 274.

17 Dz.U. z 2014 r., poz. 788 z późn. zm.

lej: Sąd Okręgowy) uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w zakresie pkt I § 9 ust. 3, pkt I § 9 ust. 7 akapit 2 i pkt I § 11 ust. 7 (pkt 1), a w pozostałej części odwołanie oddalił. Sąd Okręgowy zważył, iż wniesione przez przewoźnika odwołanie było zasadne między innymi w zakresie, w jakim zmierzało do wyeliminowania z decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego postanowień uprawniających zarządcę do doliczania marży zysku do opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej oraz do opłaty podstawowej za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów. Sąd powołał się na art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa[18] (dalej: dyrektywa) oraz wyrok TSUE z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10 ze skargi Komisji Europejskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, w którym sąd ten uznał za zasadny zarzut naruszenia przez Rzeczpospolitą art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE, stwierdzając, iż określone w § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2009 r. koszty pośrednie i koszty finansowe przyjmowane do kalkulacji stawek dla planowanej do udostępnienia infrastruktury kolejowej nie mają w oczywisty sposób żadnego bezpośredniego związku z wykonywaniem przewozów pociągami. Podobnie wymieniona w tym przepisie amortyzacja, w zakresie w jakim nie jest dokonywana na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury wynikającego z ruchu kolejowego, lecz zgodnie z zasadami rachunkowości, również nie może być, w ocenie TSUE, uznana za wynikającą bezpośrednio z wykonywania przewozów pociągami. Ponadto, jak wynika ze stanowiska TSUE, koszty utrzymania lub prowadzenia ruchu kolejowego wymienione w § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2009 r., jako że mogą różnić się w zależności od natężenia ruchu, w zakresie obejmującym koszty stałe związane z dopuszczeniem do ruchu odcinka sieci kolejowej, jakie musi ponieść zarządca, nawet jeśli przejazd pociągiem nie następuje, są kosztami tylko częściowo bezpośrednio ponoszonymi jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Trybunał uznał zatem, że Rzeczpospolita Polska, umożliwiając przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów uwzględnienie kosztów, które nie mogą być uznane za bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy wspomnianego art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE. W konsekwencji Sąd Okręgowy stwierdził, że skoro wyrok TSUE jest wiążący dla Rzeczypospolitej, powinien respektować jego treść i dokonaną w nim wykładnię przepisu art. 7 ust. 3 dyrektywy, przenosząc ją na grunt analogicznego art. 31 ust. 3 znajdującego się w sekcji 2 rozdziału IV nowej, obowiązującej obecnie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego[19]. Wymieniony przepis powiela kwalifikację kosztów składających się na opłatę za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej, ustalając, że opłaty te ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu. Sąd ten wskazał, iż doliczanie marży zysku do opłaty podstawowej jest nieprawidłowe, albowiem marża nie jest zaliczana do kosztów, które są bezpośrednio ponoszone przez zarządcę jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. W ocenie Sądu Okręgowego zaskarżona decyzja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, która wprowadza możliwość naliczania przewoźnikowi marży zysku do opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej i za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów na rozkład jazdy pociągów od 9 grudnia 2012 r. do 14 grudnia 2013 r., była zatem w tym zakresie wadliwa.

Apelację od powyższego wyroku wnieśli zarówno Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, jak i zarządca. Wskazanym wyżej wyrokiem Sąd Apelacyjny zmie-

18 Dz.Urz. WE L 75 z 15.3.2001, s. 29.

19 Dz.Urz. UE L 343 z 14.12 2012, s. 32.

nił zaskarżony wyrok, częściowo uchylając zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu Transportu w zakresie pkt I § 9 ust. 7 akapit 2, a w pozostałym zakresie oddalając odwołanie.

W ocenie sądu odwoławczego dla rozstrzygnięcia sprawy nie miała znaczenia okoliczność, iż przepisy rozporządzenia z 2009 r. w sposób nieprawidłowy implementowały do polskiego porządku prawnego treść dyrektywy, co zostało stwierdzone w powołanym przez sąd pierwszej instancji wyroku TSUE. Należy mieć bowiem na uwadze, iż dyrektywy, w przeciwieństwie do rozporządzeń, nie mają mocy bezpośrednio obowiązującej, nie przyznają bowiem żadnych praw jednostkom – zgodnie z art. 288 TFUE dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie UE, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Powyższe oznacza, iż dyrektywa – będąca instrumentem harmonizacji praw państw członkowskich Unii, nie zaś instrumentem kreującym ujednolicone prawo unijne – odnosi bezpośredni skutek jedynie w odniesieniu do tych państw członkowskich, do których została skierowana, i to tylko w zakresie rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty za jej pomocą.

Skoro zatem zgodnie z § 13 rozporządzenia z 2009 r. dopuszczalne było określenie opłat podstawowych i opłat dodatkowych nie tylko w sposób zapewniający pokrycie łącznych kosztów, które będzie musiał ponieść zarządca, zapewniając przewidywany zakres udostępnienia infrastruktury, ale także z uwzględnieniem marży zysku nieprzekraczającej 10%, to sąd odwoławczy stwierdził, że decyzja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 28 stycznia 2013 r. – w zakresie, w jakim przewidywała doliczenie tego typu marży do pobieranych opłat – była zgodna z obowiązującym w momencie jej wydania prawem, tj. z rozporządzeniem z 2009 r. Za nieprawidłowe uznał zatem stanowisko sądu pierwszej instancji w zakresie, w jakim uchylił zaskarżoną decyzję – co do pkt I § 9 ust. 3 i co do pkt I § 11 ust. 7 – wskazując na niedopuszczalność powiększania opłat podstawowych o marżę zysku.

Istotą sporu w rozpatrywanej sprawie było zatem ustalenie konsekwencji wyroku TSUE, który uznał, że rozporządzenie z 2009 r. w sposób nieprawidłowy implementuje do polskiego porządku prawnego postanowienia dyrektywy. Mimo to – wbrew obowiązkowi zapewnienia bezpośredniej skuteczności przepisów prawa UE – przepisy tego rozporządzenia znalazły zastosowanie w sprawie skarżącej[20]. Należy przy tym podkreślić, że także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r. w sprawie I CSK 392/2012 potwierdził, że prawo krajowe nie może niweczyć skutków wynikających z cytowanego już wyżej wyroku TSUE w sprawie C-512/10. Z uwagi na to, że powołany wyrok TSUE wiąże Rzeczpospolitą Polską, to są nim związane wszystkie organy administracji publicznej oraz sądy, które mają obowiązek uznania przepisów prawa polskiego za bezskuteczne w przypadku, gdy niemożliwe jest zastosowanie wykładni prounijnej[21]. Wymienione organy zobligowane są zatem do respektowania treści powyższego orzeczenia, jak również dokonanej w nim wykładni przepisów krajowych oraz dyrektywy 2001/14/WE.

Co istotne, w omówionej wyżej sprawie przewoźnikowi nie przysługują już na gruncie prawa krajowego żadne instancyjne środki kontroli procesu stosowania prawa. Nie ulega zatem wątpliwości, że linię orzeczniczą zaprezentowaną przez TSUE w wyroku z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie C-441/14 trudno uznać za powszechnie utrwaloną.

20 Zob. wyrok TSUE w sprawie C-279/09.

21 Zob. także wyrok TSUE w sprawach połączonych 314-316/81 i 83/82.

Anna Chmielarz-Grochal, Jarosław Sułkowski

Przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

Wyrok ETPC (trzecia izba) z 18 października 2016 r. w sprawie Vukota-Bojić przeciwko Szwajcarii, *skarga nr 61838/10 – prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego*

Stan faktyczny

W 1995 r. S. Vukota-Bojić została potrącona przez motocyklistę, w wyniku czego doznała urazu szyi oraz czaszki. Poszkodowaną poddano badaniom, które miały stwierdzić także jej zdolność do pracy. Na podstawie tych badań poszkodowana została pozbawiona zasiłku. Decyzję organu ubezpieczeniowego uchylił jednak sąd i przekazał sprawę organowi do ponownego rozpatrzenia. W 2002 r. organ pomocy społecznej przyznał skarżącej pełną rentę inwalidzką.

Jednak w 2005 r. ubezpieczyciel ponownie zdecydował o odebraniu poszkodowanej świadczeń ubezpieczeniowych, a gdy decyzja ta została podważona i ponownie uchylona przez sąd, zażądał, by skarżąca poddała się kolejnym badaniom. Ponieważ nie wyraziła ona na to zgody, ubezpieczyciel rozpoczął jej obserwację (z udziałem prywatnego detektywa). Ponadto o stanie zdrowia poszkodowanej wypowiedział się neurolog, który uznał, że doznała ona ubytku na zdrowiu tylko w 10%. W konsekwencji tych działań ubezpieczyciel zmniejszył wysokość świadczenia. Skarżąca odwołała się od tej decyzji, lecz sąd federalny uznał, że ubezpieczyciel miał prawo domagać się dalszych badań i że niejawna obserwacja w celu zbadania jej stanu zdrowia była zgodna z prawem, a opinia neurologa przekonująca.

Stanowisko ETPC – prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPC[1])

Trybunał nie miał wątpliwości, że obserwacja skarżącej prowadzona w miejscach publicznych była ingerencją w jej prawo do prywatności. Uznał także, że ubezpieczyciel działał w ramach systemu powszechnego ubezpieczenia społecznego i zgodnie z prawem był organem publicznym.

Prawo szwajcarskie stwarza ubezpieczycielom możliwość podjęcia „niezbędnych środków śledczych" oraz zbierania „niezbędnych informacji", gdy ubezpieczony odmawia współpracy, ale – w ocenie ETPC – przepisy te nie spełniały konwencyjnych standardów precyzyjności. Nie określały, w jakich przypadkach i jak długo może być prowadzona obserwacja niejawna, nie zawierały też gwarancji zapobiegających nadużyciu prawa, jak również nie regulowały zasad i procedur gromadzenia, dostępu, wykorzystywania, przetwarzania oraz niszczenia pozyskanych informacji, co mogło dawać nieuprawnionym podmiotom dostęp do danych osobowych i informacji.

Z powyższych względów stosunkiem głosów 6:1 Trybunał stwierdził, że Szwajcaria naruszyła art. 8 EKPC[2].

Opracowała *Anna Chmielarz-Grochal*

1 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie i uzupełniona protokołami (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284), dalej: konwencja lub EKPC.

2 W wyroku ETPC rozstrzygnął także o braku naruszenia art. 6 EKPC w zakresie prawa do rzetelnego postępowania sądowego.

Wyrok ETPC (trzecia izba) z 11 października 2016 r. w sprawie Kasparov przeciwko Rosji, *skarga nr 53659/07 – prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego oraz wolność zgromadzeń*

Stan faktyczny

Garri Kasparov w maju 2007 r. udawał się do Samary, by wziąć udział w pokojowej manifestacji opozycji mającej się odbyć w czasie szczytu Unia Europejska – Rosja. Na lotnisku Szeremietiewo zatrzymano mu bilet i paszport, a następnie przesłuchiwano go i przeszukiwano przez kilka godzin. Skarżący zawiadomił organy ścigania o bezprawnym zatrzymaniu przez policję, jednak w czerwcu 2007 r. prokuratura zadecydowała, że postępowanie przeciwko policjantom nie zostanie wszczęte, gdyż funkcjonariusze ci otrzymali doniesienie o próbie sfałszowania biletów lotniczych. Postępowanie sądowe w tej sprawie zostało umorzone w 2007 r.

Stanowisko ETPC – prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5 ust. 1 EKPC) oraz wolność zgromadzeń (art. 11 EKPC)

Wobec rozbieżności co do przebiegu stanu faktycznego między skarżącym a rządem rosyjskim ETPC ustosunkował się do zgromadzonych w sprawie dowodów, przyjmując za wiarygodną wersję zdarzeń przedstawioną przez G. Kasparova. W szczególności Trybunał podkreślił, że notatki i nagrania dotyczące zatrzymania paszportu, biletu i samego skarżącego były spójne. Ponadto rząd rosyjski nie przedstawił żadnych dowodów na poparcie własnych twierdzeń, w tym jakichkolwiek dowodów świadczących o prowadzonej operacji w związku z podejrzeniem fałszerstwa biletów.

Oceniając działania policji na lotnisku, ETPC uznał, że skarżący został pozbawiony wolności – nie miał możliwości opuszczenia pomieszczenia, w którym przebywał na osobności oraz był przesłuchiwany 5 godzin (znacznie dłużej, niż wymagałyby tego formalności). W ocenie Trybunału pozbawienie skarżącego wolności nie było także uzasadnione. Standard konwencyjny dopuszcza zatrzymanie lub aresztowanie w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą lub jeśli jest to konieczne w celu zapobieżenia popełnieniu takiego czynu, lub uniemożliwienia ucieczki po jego dokonaniu. W przypadku G. Kasparova rząd rosyjski w ogóle nie dysponował dowodami uprawdopodabniającymi popełnienie jakiegokolwiek przestępstwa. Z kolei w ramach postępowań krajowych, wszczętych w wyniku wniesienia odwołania przez skarżącego, niektórzy świadkowie zeznali, że obawy sfałszowania biletów wynikły w dniu szczytu UE – Rosja, a nie w poprzedzającym to spotkanie dniu zatrzymania skarżącego. Trybunał uznał więc, że zatrzymanie G. Kasparova nie było uzasadnione legalnym celem, co jest równoznaczne z naruszeniem przez Rosję art. 5 ust. 1 EKPC.

Konsekwencją bezprawnego zatrzymania było pozbawienie skarżącego możliwości uczestniczenia w manifestacji, tym samym w ocenie ETPC władze rosyjskie naruszyły także art. 11 EKPC.

Opracował *Jarosław Sułkowski*

Wyrok ETPC (pierwsza izba) z 6 października 2016 r. w sprawie K.S. i M.S. przeciwko Niemcom, *skarga nr 33696/11 – prawo do poszanowania miru domowego*

Stan faktyczny

Na podstawie informacji przekazanej przez bank w Liechtensteinie w 2006 r. niemieckie organy podatkowe wszczęły przeciwko małżeństwu S. postępowanie w związku z podejrzeniem oszustwa podatkowego i uchylania się od płacenia podatków. Informacja banku została uzyskana niezgodnie z prawem – pracownik banku nielegalnie skopiował dane o stanie aktywów skarżących. Na podstawie tych danych sąd niemiecki – na wniosek prokuratora – wydał nakaz przeszukania mieszkania skarżących. W postępowaniu przed sądami krajowymi skarżący podnosili, że ich dom został przeszukany na podstawie nakazu wystawionego w związku z materiałem dowodowym uzyskanym z naruszeniem prawa krajowego i międzynarodowego. Złożona przez nich skar-

ga konstytucyjna została odrzucona w 2010 r. przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK), który – odwołując się do utrwalonego orzecznictwa – zaznaczył, że zakaz wykorzystywania w postępowaniu karnym dowodów uzyskanych niezgodnie z prawem nie ma charakteru absolutnego.

Stanowisko ETPC – prawo do poszanowania miru domowego (art. 8 EKPC)

Przeszukanie mieszkania było ingerencją w prawo do poszanowania mieszkania z art. 8 EKPC, która to ingerencja – zdaniem ETPC – musi zostać zbadana co do tego, czy została przeprowadzona zgodnie z prawem krajowym, a ponadto czy była proporcjonalna i uzasadniona.

Trybunał ustalił, że przeszukania mieszkania są odpowiednio uregulowane w prawie niemieckim, sądy wydają nakazy przeszukania wyłącznie w warunkach zdefiniowanych w kodeksie postępowania karnego. W sprawie K.S. i M.S. sądy dwóch instancji dokonały kontroli zgodności z prawem przeszukania mieszkania, w postępowaniu sądowym zbadano także, czy wykorzystanie zdobytych w sposób nielegalny dowodów było zgodne z orzecznictwem FTK. Zdaniem ETPC w okolicznościach sprawy można było uznać, że przeszukanie mieszkania to jedyny sposób na ustalenie, czy skarżący faktycznie byli winni zarzucanych im czynów, a zakres i treść nakazu zostały dobrze zdefiniowane, zawierały szczegółowe i wyraźne instrukcje dotyczące poszukiwanych dowodów oraz czynu, w przedmiocie którego toczyło się postępowanie. Trybunał zauważył, że czyny zarzucone skarżącym (przestępstwa podatkowe) były tak dużej wagi, że organy państwowe mogły podjąć działania na rzecz interesu wspólnego, zwłaszcza że skarżący nie podnieśli, by przeszukanie mieszkania w jakikolwiek sposób wpłynęło ujemnie na ich dobre imię.

Wszystkie te okoliczności pozwoliły ETPC uznać, że sądy niemieckie nie wykroczyły poza przysługującą im swobodę decyzyjną przy określaniu zakresu i celu przeszukania mieszkania skarżących, co w konsekwencji oznaczało, że w rozpatrywanej sprawie nie doszło do naruszenia prawa do poszanowania mieszkania.

Opracowała *Anna Chmielarz-Grochal*

Wyrok (czwarta izba) z 13 września 2016 r. w sprawie Siemaszko i Olszyński przeciwko Polsce*, skargi nr 60975/08 i 35410/09 – prawo własności (art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC)*

Stan faktyczny

Skarżący – w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności – wykonywali odpłatnie pracę. Część należnego im wynagrodzenia gromadzono na koncie depozytowym w PKO BP, a środki były oprocentowane w wysokości 0,1% w skali roku. Skarżący nie mieli możliwości dysponowania oszczędnościami zgromadzonymi na koncie, gdyż przepisy karne wykonawcze przewidywały, że z wynagrodzenia za pracę, wpłat na rzecz skazanego lub z innych źródeł gromadziło się fundusz przekazywany skazanemu w chwili zwolnienia z zakładu karnego, przeznaczony na przejazd do miejsca zamieszkania i na utrzymanie.

Stanowisko ETPC – prawo własności (art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC)

Trybunał ocenił w pierwszej kolejności, że ingerencja w prawo własności skarżących była zgodna z prawem (opierała się na przepisach kodeksu karnego wykonawczego) oraz służyła uzasadnionemu prawnie celowi – zwolnieniu państwa oraz podatników od ponoszenia nieuzasadnionych kosztów związanych z udzielaniem pomocy finansowej skazanym po opuszczeniu jednostki penitencjarnej. Jednakże zdaniem ETPC ingerencja nie była proporcjonalna.

Trybunał przypomniał, że władze publiczne muszą zachować równowagę między interesem publicznym a prawami jednostki, co oznacza, że konieczny jest adekwatny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, jaki ma zostać osiągnięty. Państwo ma szeroki zakres swobody w kwestii wyboru tych środków, jednak ETPC zachowuje możliwość oceny, czy konsekwencje rozwiązań krajowych wiążą się z ochroną interesu ogólnego.

Trybunał podkreślił, że pozbawienie wolności nie może

być równoznaczne z odebraniem skazanym innych praw zagwarantowanych w EKPC, a wszelkie ograniczenia tych praw muszą być usprawiedliwione. Skarżący byli zmuszeni do gromadzenia oszczędności – przeznaczonych do wykorzystania po opuszczeniu zakładu karnego – na koncie, którego oprocentowanie było niższe od innych dostępnych na rynku usług bankowych produktów. Nie mieli oni także możliwości uzyskania lepszego oprocentowania tych środków. Z uwagi na brak wyboru usług bankowych, które zapewniłyby korzystniejsze oprocentowanie, Trybunał uznał, że w sprawie naruszono art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Dodatkowym potwierdzeniem tej oceny było – zdaniem ETPC – dokonanie zmiany właściwych przepisów ustawowych (od 1 stycznia 2012 r.).

Opracował *Jarosław Sułkowski*

Piotr Sitnik

Przegląd orzecznictwa sądów brytyjskich

Wyrok Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii z dnia 19 października 2016 r. w sprawie R (on the application of Johnson) v Secretary of State for the Home Department [2016] UKSC 56

Stan faktyczny

Składający apelację Johnson, nieślubny syn Jamajki i Brytyjczyka, urodził się na Jamajce w 1985 r. W wieku czterech lat przeniósł się wraz z ojcem do Wielkiej Brytanii. Zgodnie z prawem obowiązującym w momencie jego urodzin Johnson był obywatelem Jamajki, nie uzyskał natomiast obywatelstwa brytyjskiego (pkt 3 wyroku[1]). Obywatelstwo to uzyskałby, gdyby jego rodzice byli małżeństwem w chwili jego narodzin, gdyby zawarli związek małżeński po jego narodzinach lub gdyby matka posiadała obywatelstwo brytyjskie. Uzyskanie obywatelstwa byłoby również możliwe w razie złożenia przez niego osobiście lub przez jego ojca stosownego wniosku przed osiągnięciem przez apelanta 16. roku życia, lub po przekroczeniu tej granicy wieku – wniosku wraz z potwierdzeniem nieskazitelnego charakteru (m.in. niekaralności). Żaden wniosek nie został jednak złożony.

Między 2003 r. a 2008 r. Johnson został uznany winnym szeregu poważnych przestępstw, przede wszystkim nieumyślnego spowodowania śmierci, za które został skazany na 9 lat więzienia[2]. W 2011 r. *Secretary of State for the Home Department* (minister spraw wewnętrznych; dalej: *Secretary of State*) wydał wobec apelanta nakaz deportacji na podstawie sekcji 32(5) *UK Borders Act 2007*, która poddaje automatycznej deportacji „osoby nieposiadające obywatelstwa brytyjskiego, które dopuściły się przestępstwa". Wydano instrukcje dotyczące wydalenia apelanta z terytorium Wielkiej Brytanii. Johnson złożył apelację, powołując się na konieczność poszanowania jego życia rodzinnego zgodnie z art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka (pełna nazwa: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; dalej: Konwencja lub EKPC), a także na zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie narodowe zakazane art. 14 EKPC, ponieważ deportacja nie zostałaby zarządzona, gdyby rodzice apelanta byli małżeństwem lub gdyby został spełniony którykolwiek z warunków uzyskania przez niego obywatelstwa. *Secretary of State* odrzucił apelację i wydał zaświadczenie o uznaniu zarzutu jako „oczywiście nieuzasadnionego", co odebrało apelantowi prawo do zakwestionowania ministerialnej decyzji. Johnson w przedmiotowej sprawie podważa zarówno decyzję dotyczącą deportacji, jak i zakwalifikowanie zarzutu jako „oczywiście nieuzasadnionego"[3].

High Court of Justice (sąd pierwszej instancji) uznał, że doszło do dyskryminacji wobec dziecka rodziców niepozostających w związku małżeńskim niezgodnie z art. 14 EKPC i uchylił zaświadczenie wydane przez *Secretary of State*. Sąd Apelacyjny w Londynie uwzględnił apelację ministra, ponieważ jeżeli doszło do naruszenia praw apelanta wynikających z Konwencji, miało to miejsce na długo przed przyjęciem przez parlament brytyjski

1 Dalej: [2016] UKSC 56, [3] itd. Wyrok w całości dostępny pod adresem: https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0042-judgment.pdf.

2 Tamże, [4].

3 Tamże, [5]–[6].

Human RightsAct 1998, ustawy, która zaimplementowała w systemie prawa krajowego przepisy EKPC.

Wyrok

Sąd Najwyższy jednogłośnie uwzględnił apelację Johnsona – fakt możliwości bycia poddanym deportacji jedynie z powodu narodzin w rodzinie niepołączonej węzłem małżeńskim stanowi akt bezprawnej dyskryminacji sprzecznej z EKPC. Zaświadczenie o uznaniu zarzutu jako „oczywiście nieuzasadnionego" zostało uchylone. Sąd uznał również, że sekcja 32(5) ustawy *UK BordersAct 2007*, w zakresie w jakim wymaga od osoby w sytuacji apelanta „nieskazitelnego charakteru" w celu uzyskania obywatelstwa brytyjskiego, jest niezgodna z przepisami art. 14 EKPC.

Sąd odnotował, że przez ostatnie 50 lat nastąpiła ewolucja przepisów niegdyś dyskryminujących wobec nieślubnych dzieci. Od 2006 r. dziecko w sytuacji apelanta automatycznie staje się obywatelem brytyjskim, natomiast przepis ten nie działa retroaktywnie[4]. Obywatel brytyjski nie podlega deportacji jako „osoba nieposiadająca obywatelstwa brytyjskiego, która dopuściła się przestępstwa" w rozumieniu *UK BordersAct 2007*. Jednakże zgodnie z sekcją 33(1) tej ustawy *Secretary of State* nie może zdecydować o deportacji cudzoziemca, jeżeli to stanowiłoby naruszenie jego praw zagwarantowanych w EKPC[5].

Sąd Najwyższy musiał zdecydować, czy zarzut naruszenia przez nakaz deportacji praw Johnsona gwarantowanych Konwencją jest „oczywiście nieuzasadniony" i – w konsekwencji – czy zaświadczenie ministra spraw wewnętrznych zostało wydane zgodnie z prawem. W tym celu sędziowie musieli zbadać, czy przepisy pozbawiające apelanta obywatelstwa miały „jednorazowy efekt" – tylko w momencie jego narodzin – czy też ich efekt był rozciągnięty w czasie i podlegał mocy *Human RightsAct 1998*, a także czy ich dyskryminujące skutki mogły być w sposób prawnie relewantny uzasadnione[6].

Prawo do posiadania narodowości nie jest zdaniem Sądu Najwyższego samo w sobie prawem gwarantowanych w Konwencji, niemniej odmowa obywatelstwa w sytuacji, gdy wywrze to istotne skutki wobec danej osoby, wchodzi w zakres przedmiotowy art. 8 EKPC i przeto mają doń zastosowanie przepisy antydyskryminacyjne Konwencji[7]. Bycie nieślubnym dzieckiem stanowi dyskryminacji „przyczynę" w rozumieniu art. 14 EKPC i niezbędne są poważne powody, by uzasadnić dyskryminację[8]. W odniesieniu do Johnsona należało uzasadnić poddanie go deportacji w sytuacji, w której nie mógłby zostać jej poddany, gdyby jego rodzice byli małżeństwem – okoliczność, na którą on sam nie miał wpływu. Sąd nie dopatrzył się takowego uzasadnienia i w konsekwencji nie można powiedzieć, aby zarzut apelanta o naruszeniu przez nakaz deportacji praw gwarantowanych Konwencją był „oczywiście nieuzasadniony"[9].

W świetle powyższego Sąd Najwyższy uchylił zaskarżone zaświadczenie ministerialne i uwzględnił apelację[10].

Sąd rozważył również, czy stosowne byłoby wydanie deklaracji o niezgodności z EKPC przepisów, którym podlegają osoby w sytuacji apelanta. Pomimo iż nie było to niezbędne do wydania decyzji w przedmiotowej sprawie, Sąd Najwyższy wydał stosowną deklarację odnośnie punktu 70 załącznika 9 do *ImmigrationAct 2014* (ustawy o imigracji), który nakłada na osoby ubiegające się o brytyjskie obywatelstwo obowiązek udowodnienia swojego nieskazitelnego charakteru, podczas gdy automatycznie otrzymaliby to obywatelstwo, gdyby tylko nie byli nieślubnymi dziećmi[11].

Znaczenie

Skutkiem decyzji jest brak możliwości wymuszenia deportacji osób znajdujących się w sytuacji podobnej do sytuacji apelanta – cudzoziemców, którzy nie mieszczą się w granicach definicji „osób nieposiadających obywatelstwa brytyjskiego, które dopuściły się przestępstwa", podlegających usunięciu z kraju zgodnie z sekcją 32(5) *UK BordersAct 2007*. Parlament ma obo-

4 Tamże, [12], [14]–[17].

5 Tamże, [18].

6 Tamże, [23].

7 Tamże, [27].

8 Tamże, [29], [30].

9 Tamże, [34].

10 Tamże, [35].

11 Tamże, [36]–[39].

wiązek usunąć z ustawy wymóg „nieskazitelnego charakteru" i umożliwić osobom w położeniu apelanta uzyskanie pozytywnego rozpatrzenia wniosku o przyznanie obywatelstwa[12].

Sąd Najwyższy wyraźnie zaznaczył, że obywatelstwo jest bardzo istotnym aspektem towarzyszącym fundamentalnym prawom jednostki, która nie powinna być poddana negatywnym konsekwencjom z powodu okoliczności, na które nie ma wpływu. W tym kontekście nie bez znaczenia jest również zmienność regulacji dotyczących obywatelstwa i domicylu – skutkiem zasady braku retroaktywności prawa osoba w położeniu Johnsona urodzona po 2006 r. automatycznie nabywa obywatelstwo brytyjskie. Nie można wymagać od jednostki ubiegania się o należne jej prawo (warto pamiętać, że apelant otrzymałby obywatelstwo brytyjskie przed popełnieniem pierwszego przestępstwa, pod warunkiem złożenia wniosku), jeżeli jest to prawo przyrodzone i integralnie związane z prawem do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego[13].

Wyrok Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii z dnia 19 października 2016 r. w sprawie R v Mitchell (Northern Ireland) *[2016] UKSC 55*

Stan faktyczny

Sprawa dotyczy osoby uznanej za winną zabójstwa swojego byłego partnera życiowego. W czasie rozprawy oskarżona nie zaprzeczała, że zaatakowała ofiarę nożem, utrzymywała jednak, że działała w obronie koniecznej. Sprawczyni miała zostać sprowokowana, co sprawiło, że nie można było jej przypisać zamiaru spowodowania śmierci lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu – niezbędnej przesłanki do ustalenia strony podmiotowej przestępstwa zabójstwa zgodnie z *R v Cunningham* [1982] AC 566 (pkt 1–5 wyroku[14]).

Oskarżenie w trakcie rozprawy wniosło o przeprowadzenie dowodu na okoliczność złego charakteru sprawczyni, w celu pokazania, że miała ona skłonność do używania noża w celu grożenia i atakowania innych[15]. Dowody dotyczyły dwóch sytuacji z lat 2003 i 2007, kiedy to kobieta miała grozić i następnie użyć noża przeciwko innej osobie. Kobiecie nie przedstawiono wówczas zarzutów. W efekcie porozumienia pomiędzy obroną a oskarżeniem odczytano w czasie rozprawy oświadczenie zawierające szczegóły poprzednich zajść. Sędzia poinstruował ławę przysięgłych, by ci „wzięli te dowody pod uwagę lub nie, zależnie od tego, co uważają za słuszne", natomiast by nie tworzyli w oparciu o nie żadnych założeń dotyczących winy oskarżonej[16].

Przez Sądem Apelacyjnym skazana podnosiła, że sędzia pierwszej instancji niewłaściwie wyjaśnił ławie przysięgłych cel przedstawienia dowodów dotyczących jej złego charakteru. Alternatywnie sędzia nieprawidłowo określił wymóg dowodowy, który musiał być spełniony, zanim ława mogła wziąć te dowody pod uwagę. Sąd uwzględnił apelację, uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia. W toku ponownej rozprawy Mitchell została uwolniona od zarzutu zabójstwa, natomiast przyznała się do popełnienia przestępstwa nieumyślnego spowodowania śmierci[17].

Oskarżenie złożyło apelację do Sądu Najwyższego przeciwko uchyleniu skazania za zabójstwo. Zgodnie z instrukcjami Sądu Apelacyjnego kluczową kwestią prawną, którą musiał rozpatrzyć Sąd Najwyższy, było co następuje: czy oskarżenie, powołując się na dowody dotyczące złego cha-

12 Zob. *Post by Jo Moore: „A legitimate question: Deportation, discrimination and citizenship rights for children born out of wedlock"*, „UK Human Rights Blog", 3 listopada 2016 r., https://ukhumanrightsblog.com/2016/11/03/post-by-jo-moore-a-legitimate-question-deportation-discrimination-and-citizenship-rights-for-children-born-out-of-wedlock/comment-page-1/ (dostęp 14.11.2016).

13 M. Goldin, *Citizenship Is Part Of Human Right To Private And Family Life*, „Human Rights News, Views and Info", 24 października 2016, http://rightsinfo.org/citizenship-part-human-right-private-family-life/ (dostęp 14.11.2016).

14 Dalej: [2016] UKSC 55, [1]–[5] itd. Wyrok w całości dostępny pod adresem: https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2015-0122-judgment.pdf.

15 Tamże, [8].

16 Tamże, [9]–[10].

17 Tamże, [12].

rakteru oskarżonej, a świadczące o jej skłonnościach do przemocy, musi udowodnić te zarzuty ponad wszelką wątpliwość, zanim ława przysięgłych może wziąć je pod uwagę w celu rozstrzygnięcia o winie oskarżonej?

Wyrok

Sąd Najwyższy odrzucił apelację i utrzymał w mocy decyzję Sądu Apelacyjnego w Londynie.

Oskarżenie wnosiło, że dowody dotyczące skłonności oskarżonej nie wymagały specjalnego zbadania przez ławę przysięgłych. Dowody te powinny być rozważone razem z pozostałym istotnym materiałem dowodowym, tak by ława mogła rozstrzygnąć o winie oskarżonego ponad wszelką wątpliwość (wymóg dowodowy w prawie karnym). Nie było konieczne, by dowody dotyczące skłonności oskarżonej były odseparowane od reszty dowodów, zaś decyzja w przedmiocie skłonności do przemocy nie musiała zostać podjęta przed rozpoczęciem rozważań dotyczących winy lub niewinności[18].

Skazana podnosiła, że skłonność, którą miały potwierdzać przeprowadzone dowody, powinna zostać udowodniona ponad wszelką wątpliwość. Jest niedopuszczalne, by ława przysięgłych mogła stwierdzić istnienie skłonności pomimo powzięcia wątpliwości co do prawdziwości lub precyzji analizowanych dowodów[19].

Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności zwrócił uwagę na różnice pomiędzy dowodem na skłonność i faktami mającymi potwierdzić istnienie takowej skłonności. Gdzie oskarżenie powołuje się na kilka osobnych wydarzeń mających potwierdzić posiadanie przez oskarżonego określonej skłonności, nie ma konieczności ustalenia ponad wszelką wątpliwość, że każdy z przywołanych przez oskarżenie incydentów miał miejsce i miał określony przebieg. Ława przysięgłych nie ma także obowiązku rozważyć przebiegu każdego zajścia indywidualnie[20]. Przeciwnie, przysięgli muszą ustalić, czy to skłonność, nie zaś fakty mające ją potwierdzać, została udowodniona ponad wszelką wątpliwość. Powinni oni starannie rozważyć całość materiału dowodowego na okoliczność istnienia skłonności u oskarżonego[21], ponieważ należy wziąć pod uwagę zarówno niskie prawdopodobieństwo nieprawdziwości podobnych zajść, jak też sytuację, w której oczywiste zbieżności między różnymi zdarzeniami wydają się potwierdzać ich autentyczność.

Jednakże istnienie skłonności należy udowodnić zgodnie ze standardem karnym, tj. ponad wszelką wątpliwość. Sąd odrzucił argumentację oskarżenia, że zagadnienie skłonności nie zasługuje na „specjalne" potraktowanie w toku rozprawy. Sędzia powinien poinstruować członków ławy przysięgłych, że mogą wziąć pod uwagę skłonności oskarżonego tylko wtedy, gdy są przekonani, że zostały one udowodnione. Nie znaczy to, że każdy element mający potwierdzać istnienie skłonności musi zostać udowodniony ponad wszelką wątpliwość – należy rozważyć całość materiału dowodowego w celu stwierdzenia, czy ustalono istnienie danej skłonności[22]. Nie ma potrzeby, by ława przysięgłych rozpatrywała każde zdarzenie będące dowodem w oderwaniu od pozostałych[23].

Znaczenie

Sąd Apelacyjny popełnił błąd, twierdząc, że każde zdarzenie, które według oskarżenia potwierdza istnienie skłonności, powinno spełniać karny wymóg dowodowy, by być wziętym pod uwagę przez ławę przysięgłych. Ława musi odpowiedzieć na pytanie, czy ustalono istnienie skłonności, nie zaś czy zdarzenia, które mają to potwierdzać, miały faktycznie miejsce. Ocena powinna opierać się na całościowym rozważeniu wszelkich dostępnych dowodów, nie zaś na indywidualnym zbadaniu pojedynczych dowodów[24]. Sędzia pierwszej instancji nie przekazał ławie przysięgłych dostatecznie precyzyjnych instrukcji dotyczących postępowania mającego stwierdzić, czy istnienie skłonności zostało ustalone ponad wszelką wątpliwość. W konsekwencji skazanie było niesłuszne i należało je uchylić[25].

Sąd podkreślił jednakowoż, że rozstrzygnięcia dotyczące

18 Tamże, [19].
19 Tamże, [21].
20 Tamże, [39].
21 Tamże, [43].
22 Tamże, [44].
23 Tamże, [49].
24 Tamże, [54].
25 Tamże, [56].

skłonności oskarżonych są kwestiami o charakterze incydentalnym. Sędziowie mają obowiązek uświadomić ławie przysięgłych, że najwięcej uwagi winna ona poświęcić materiałowi dowodowemu decydującemu o winie lub niewinności osoby oskarżonej. Skłonność do przemocy nie może sama z siebie prowadzić do stwierdzenia winy[26].

Prokuratura dała do zrozumienia, że nie było jej zamiarem podważenie decyzji o uchyleniu skazania za zabójstwo, natomiast w jej przekonaniu Sąd Apelacyjny „błędnie określił wymóg dowodowy dotyczący dowodów złego charakteru oskarżonej"[27].

Wyrok High Court of Justice of England and Wales28 z dnia 3 listopada 2016 r. w sprawie R (on the application of Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union *[2016] EWHC 2768 (Admin)*

Stan faktyczny

Dnia 23 czerwca 2016 r. w Wielkiej Brytanii odbyło się referendum, w którym większość głosujących opowiedziała się za wystąpieniem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej[29]. Opierając się na art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i powołując się na prawo władzy wykonawczej (Korony Brytyjskiej) do zawierania umów międzynarodowych przy użyciu prerogatywy królewskiej[30], bez porozumienia z parlamentem, rząd zapowiedział notyfikację Rady Europejskiej o zamiarze wystąpienia. W tym celu, jak i dla prowadzenia negocjacji, powołany został nowy urząd ministra odpowiedzialnego za wystąpienie z Unii Europejskiej (*Secretary of State for Exiting the European Union*). Kwestią, jaką Sąd Najwyższy musiał rozstrzygnąć w przedmiotowej sprawie, było to, czy *Secretary of State* ma prawo skorzystać z prerogatywy królewskiej w celu złożenia notyfikacji zgodnie z art. 50 TUE, co najpewniej zakończy się wystąpieniem Wielkiej Brytanii z UE, czy też prawo to leży wyłącznie w kompetencjach parlamentu[31]. Ponieważ opuszczenie Unii Europejskiej miałoby w ocenie Sądu Najwyższego wpływ na prawa podmiotowe większości, jeżeli nie wszystkich obywateli brytyjskich, prawo do prewencyjnego poddania decyzji *Secretary of State* o złożeniu notyfikacji kontroli sądowej przysługuje wszystkim obywatelom[32].

Wnioskująca Gina Miller podnosiła, że sprawa powinna zostać zbadana z perspektywy konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą prerogatywy Korony nie powinny być wykorzystywane przez władzę wykonawczą w celu osłabiania lub uchylania praw przysługujących jednostkom zgodnie z krajowym prawem brytyjskim (wywodzonym z prawa stanowionego lub z *common law*[33]), z wyjątkiem sytuacji, w której parlament scedował na Koronę[34] takie uprawnienie. Analiza za-

26 Tamże, [55].

27 V. Kearney, *UK Supreme Court dismisses appeal over Belfast case*, „BBC", 21 października 2016 r., http://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-37728241 (dostęp 14.11.2016).

28 Dokładnie rzecz ujmując, *Queen's Bench Division*, *Divisional Court*. Sąd pierwszej instancji dla spraw o wybitnym znaczeniu konstytucyjnym dla ustroju Wielkiej Brytanii.

29 Sprawa [2016] EWHC 2768 (Admin), [2]. Wyrok w całości dostępny pod adresem: https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/11/judgment-r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-eu-20161103.pdf.

30 „Prerogatywa królewska" (ang. *Crown's prerogative*) odnosi się do niegdyś królewskiego uprawnienia do unilateralnego dokonywania zmian w prawie. Wskutek przemian ustrojowych większość szczegółowych uprawnień została scedowana na parlament, natomiast pozostałości niepodzielnej władzy monarszej są sprawowane przez władzę wykonawczą, tj. Rząd Jej Królewskiej Mości. Notyfikacji, którą przewiduje art. 50 TUE, dokonałby, w interpretacji rządu, minister wchodzący w skład Gabinetu (odpowiednik Rady Ministrów) – *Secretary of State for Exiting the European Union*, który dysponuje prerogatywą pozwalającą mu na zawieranie umów i traktatów międzynarodowych.

31 Sprawa [2016] EWHC 2768 (Admin), [4].

32 Tamże, [7].

33 Termin „common law" należy tutaj rozumieć jako prawo tworzone przez sędziów – całokształt zasad ujętych w orzeczeniach sądowych, spełniających rolę uzupełniającą wobec prawa stanowionego.

34 Termin „Korona" denotuje władzę wykonawczą.

równo *European Communities Act 1972*[35], jak i późniejszych ustaw, nie wskazuje na fakt przekazania uprawnień w tym zakresie władzy wykonawczej. Notyfikacja Rady Europejskiej w trybie art. 50 TUE przez ministra skutkowałaby odebraniem parlamentowi możliwości decydowania o modyfikacji skodyfikowanych w ustawodawstwie krajowym praw przysługujących obywatelom. Wniosek wyróżnia trzy rodzaje praw podmiotowych: (1) prawa, których istnienie jest niezależne od ustawodawstwa unijnego; (2) prawa nadane obywatelom brytyjskim względem innych państw członkowskich (np. wolność prowadzenia działalności gospodarczej, swoboda przemieszczania się po terytorium Unii); (3) prawa zależne od członkostwa w Unii Europejskiej, które nie mogą samodzielnie istnieć w brytyjskim systemie prawnym (np. bierne i czynne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego)[36]. Zdaniem G. Miller notyfikacja Rady Europejskiej o zamiarze wystąpienia z UE będzie skutkować wyłączeniem, w perspektywie czasu, praw z kategorii (3), uchyleniem praw z kategorii (1) w formie uchwalonej w *European Communities Act 1972* i odebraniem parlamentowi praw do decydowania o przyszłości praw z kategorii (2). Ewentualna późniejsza ratyfikacja wystąpienia z UE przez parlament, po notyfikacji ministerialnej, stanowiłaby jedynie formalną afirmację podjętej wcześniej decyzji. Wreszcie – parlament nie przekazał na mocy *Referendum Act 2015* uprawnień władzy wykonawczej do notyfikacji Rady Europejskiej w trybie art. 50 TUE[37].

W odpowiedzi *Secretary of State* utrzymywał, że parlament miał prawo zdecydować, by nie odbierać Koronie prawa do modyfikacji praw podmiotowych wynikających z prawa stanowionego i *common law*. Powołując się na wyrok w sprawie *R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex p. Rees-Mogg*[38], stwierdził, że jeżeli nie wyraził jasno swojego zamiaru, parlament nie mógł odebrać Koronie prerogatywy dotyczącej traktatów europejskich. Alternatywnie, opierając się na wyroku w *Attorney General v De Keyser's Royal Hotel*[39] i aplikując go do prawa unijnego, parlament nie pozbawił władzy wykonawczej uprawnienia do ingerencji w zobowiązania międzynarodowe w kontekście członkostwa w UE. *European Communities Act 1972* nie zawiera przepisu derogującego prerogatywę królewską w odniesieniu do UE, podobnie jak późniejsze ustawy regulujące powiązane materie: *European Communities (Amendment) Act 2008* i *European Union Act 2011*. Ponieważ zawarcie traktatu potwierdzającego wystąpienie Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych najprawdopodobniej będzie wymagało ratyfikacji, parlament będzie miał możliwość podjęcia merytorycznej decyzji w przedmiotowej sprawie. *Referendum Act 2015* nie wyznacza obowiązku wydania przez parlament aktu normatywnego przed dokonaniem notyfikacji z art. 50 TUE, toteż należy przypuszczać, że parlament uznał kompetencje władzy wykonawczej w tej sprawie[40].

Wyrok

W ocenie sądu notyfikacja w rozumieniu art. 50 TUE może być dokonana jedynie przez parlament i nie mieści się w zakresie użycia prerogatywy królewskiej.

Sąd na wstępie zauważył, że nieuchronną konsekwencją dokonania notyfikacji w myśl art. 50 TUE jest wystąpienie ze struktur unijnych i traktatów najpóźniej wraz z upływem dwuletniego okresu, chyba że zostanie zawarte porozumienie o przedłużeniu tego terminu (przewidziane w art. 50 ust. 3 TUE). Wystąpienie może nastąpić także wcześniej, jeżeli dojdzie do zawarcia umowy między występującym państwem a Radą Europejską, za zgodą Parlamentu Europejskiego. Raz złożona notyfikacja nie może

35 Ustawa, na mocy której parlament brytyjski przekazał instytucjom unijnym uprawnienie do stanowienia praw ze skutkiem bezpośrednim dla brytyjskiego systemu prawnego. Zgodnie z doktryną suwerenności parlamentu takie upoważnienie było niezbędne, ponieważ tylko parlament w brytyjskim konstytucyjnym porządku prawnym może stanowić prawo powszechnie obowiązujące.

36 Sprawa [2016] EWHC 2768 (Admin), [58]–[61].

37 Tamże, [74].

38 Sprawa [1994] QB 552.

39 Sprawa [1920] AC 508.

40 Sprawa [2016] EWHC 2768 (Admin), [76].

być wycofana, nie może być też warunkowa[41]. Przywołując decyzję w sprawie *The Zamora*[42], Sąd przypomniał, że ani monarcha, ani żaden inny organ władzy wykonawczej nie jest upoważniony do ingerowania w treść prawa krajowego. Parlament może w swojej legislacyjnej omnipotencji scedować na władzę wykonawczą uprawnienie do zmiany prawa w konkretnych obszarach, natomiast każde takie uprawnienie ma swoje źródło w prawie przyjętym przez ustawodawcę[43].

Ratyfikacja akcesji Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich wymagała legislacyjnej aktywności parlamentu. Korona nie mogła dokonać takowej ratyfikacji, chyba że uprawnienie to zostałoby scedowane nań przez prawodawcę. W celu nadania wykonalności prawu Unii Europejskiej w jurysdykcji brytyjskiej niezbędne było przyjęcie ustawy (*European Communities Act 1972*). Jednym z fundamentalnych założeń tej ustawy jest nadanie bezpośredniego skutku prawodawstwu unijnemu. Gdyby ratyfikacja dokonała się z użyciem prerogatywy królewskiej, Wielka Brytania automatycznie złamałaby swoje obowiązki wynikające z traktatu akcesyjnego, bowiem w takiej sytuacji instrumenty prawa unijnego byłyby pozbawione bezpośredniego skutku w prawie brytyjskim[44].

Sąd przystąpił następnie do bezpośredniej analizy argumentów *Secretary of State* i stwierdził, że treść praw zawartych w prawie UE jest definiowana w oparciu o traktaty unijne. W konsekwencji ustawodawca brytyjski, przyjmując *European Communities Act 1972*, zdecydował, że warunkiem istnienia praw podmiotowych, wywodzonych z prawa UE i egzekwowalnych w systemie krajowym, jest członkostwo Wielkiej Brytanii w UE. Ponadto kompetencje w zakresie decyzji o członkostwie ustawodawca miał scedować na władzę wykonawczą. Interpretacja ta pozostaje w zgodzie z koncepcją suwerenności parlamentu – ustawodawca ma bowiem prawo do przekazania prerogatyw w zakresie tworzenia, modyfikacji i uchylania prawa jakiemukolwiek podmiotowi publicznemu. Zdaniem Sądu Najwyższego warunkiem słuszności stanowiska *Secretary of State* jest udowodnienie zamiarów parlamentu co do przekazania kompetencji prawodawczych egzekutywie w momencie przyjmowania *European Communities Act 1972*[45].

Podstawową konstytucyjną zasadą jest to, że prerogatywy królewskie nie obowiązują w odniesieniu do zmiany prawa krajowego, chyba że ustawodawca jasno wyrazi swój odmienny zamiar. *Secretary of State* błędnie przedstawił treść konstytucyjnej zasady – argumentował on, że prerogatywy domyślnie mają oddziaływanie w prawie krajowym, chyba że parlament to oddziaływanie wyłączy. W istocie realia konstytucyjne przedstawiają się dokładnie odwrotnie, zaś podział kompetencji na obowiązujące w prawie krajowym i obowiązujące na forum międzynarodowym jest bardzo wyraźny[46].

Należy także mieć na uwadze skutki, które, zgodnie z intencją parlamentu, miały nastąpić wewnątrz prawa krajowego w wyniku przyjęcia *European Communities Act 1972*. Ponieważ użycie prerogatywy królewskiej w toku prowadzenia polityki międzynarodowej nie ma wpływu na prawo krajowe (wszelkie decyzje, by mieć takowy wpływ, wymagają zgody ustawodawcy), sądy pozostawiają to pole aktywności rządowi, odgradzając je od prawodawstwa krajowego, które jest domeną parlamentu[47]. Sąd Najwyższy poddał również analizie prawdziwe zamiary parlamentu w chwili stanowienia *European Communities Act 1972* i cele, jakie chciał za pomocą tej ustawy osiągnąć. Poddawszy przepisy ustawy wykładni językowej i celowościowej, Sąd stwierdził, że ustawodawca zamierzał transponować prawo Unii Europejskiej do porządku krajowego (i stworzyć prawa podmiotowe kategorii (2), o których mowa w części „stan faktyczny"), tak by władza wykonawcza nie mogła zatrzymać ani cofnąć tego procesu z użyciem prerogatywy królewskiej[48].

41 Tamże, [10]–[11].

42 Sprawa [1916] 2 AC 77, s. 90.

43 Sprawa [2016] EWHC 2768 (Admin), [29].

44 Tamże, [41]–[42].

45 Tamże, [77]–[81].

46 Tamże, [84].

47 Tamże, [87]–[88].

48 Tamże, [92]. Szczegółowa analiza przepisów *European Communities Act 1972* znajduje się w punkcie 93 wyroku.

Powołując się na wyroki w sprawach *De Keyser's Royal Hotel* i *R v Secretary of State for the Home Department, ex p. Fire Brigades Union*[49], Sąd uznał, że sekcje 2(1), 2(2) I 3(1) *European Communities Act 1972* zostałyby pozbawione prawnej skuteczności, gdyby argumentacja *Secretary of State* została przyjęta. Nie sposób zgodzić się, że doszło do niebezpośredniego (niejako w domyśle) wyłączenia kompetencji parlamentu w odniesieniu do wystąpienia z UE[50].

Wyjaśniono także prawne skutki *Referendum Act 2015* – ustawy, która zarządziła przeprowadzenie referendum w sprawie wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. W ocenie Sądu ustawę należy interpretować w świetle powszechnie obowiązujących zasad konstytucyjnych, suwerenności parlamentu i demokracji pośredniej, co prowadzi do wniosku, że referendum może mieć jedynie charakter doradczy i w kompetencji parlamentu pozostaje podjęcie ostatecznej decyzji, chyba że ustawodawca w instrumencie zarządzającym referendum jasno użył słów wskazujących na chęć nadania mu mocy wiążącej[51].

Znaczenie

Jądrem decyzji jest założenie, że ponieważ prawa przyznane obywatelom Wielkiej Brytanii w prawodawstwie Unii Europejskiej są na mocy *European Communities Act 1972* automatycznie transponowane do systemu prawa krajowego, niedopuszczalne jest zastosowanie prerogatywy królewskiej, z pominięciem parlamentu, w celu pozbawienia obywateli brytyjskich tychże praw. Ponieważ parlament świadomie zamierzał nadać egzekwowalność w prawie krajowym uprawnieniom zawartym w instrumentach unijnych, niedopuszczalne jest zniweczenie tego zamiaru poprzez obdarzenie władzy wykonawczej prerogatywą do uchylenia tych praw[52]. Scott Styles z Uniwersytetu w Aberdeen zwrócił uwagę na sformułowanie „zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi" w art. 50 ust. 2 TUE. Podkreślił, że notyfikacja jest nierozerwalnie związana z wystąpieniem z UE; prawo unijne obowiązuje w Wielkiej Brytanii wyłącznie za pośrednictwem ustawy krajowej (*European Communities Act 1972*); wystąpienie będzie miało bezpośredni wpływ na prawa podmiotowe obywateli, zaś taka ingerencja wymaga aktywności legislacyjnej parlamentu. Zatem, zgodnie z ortodoksyjną interpretacją suwerenności parlamentu i wymogiem przyjęcia ustawy w celu modyfikacji praw podmiotowych jednostek, notyfikacja wymaga interwencji ustawodawcy, który jest jedynym kompetentnym w tej sprawie organem. Kompetencje władzy wykonawczej nie wykraczają poza zawieranie, negocjację i wypowiadanie traktatów międzynarodowych, zaś skutki stosowania prerogatywy królewskiej nie mogą występować w obrębie prawa krajowego[53].

Rozumowanie to zostało poddane krytyce przez czołowych specjalistów od prawa publicznego. Profesor Mark Elliott przekonująco argumentuje, że wbrew zdaniu Sądu Najwyższego istnieją traktaty międzynarodowe, z których rząd może wystąpić wskutek użycia prerogatywy królewskiej, w wyniku czego istotne prawa obywateli brytyjskich, skodyfikowane w prawie krajowym, doznałyby poważnego uszczerbku. Elliott podaje traktaty dotyczące tzw. podwójnego opodatkowania jako przykład[54]. Podważa się również stwierdzenie Sądu, jakoby prawa zawarte w instrumentach unijnych były automatycznie, na mocy *European Communities Act 1972*, prawami krajowymi przysługującymi obywatelom brytyjskim. John Finnis stoi na stanowisku, że prawa te znajdują się w obcym dla brytyjskiego porządku prawnym, z którego, z powodów podanych przez Elliotta, Wielka Brytania może wystąpić na mocy preroga-

49 Sprawa [1995] 2 AC 513.

50 Sprawa [2016] EWHC 2768 (Admin), [97]–[98].

51 Tamże, [106].

52 Tamże, [94].

53 S. Styles, *What is Sufficient to Constitute an Article 50 Decision to Leave the EU?,* 27 czerwca 2016 r., https://aberdeenunilaw.wordpress.com/2016/06/27/what-is-sufficient-to-constitute-an-article-50-decision-to-leave-the-eu/ (dostęp 14.11.2016).

54 M. Elliott, *The High Court's judgment in Miller: A brief comment,* 4 listopada 2016 r., https://publiclawforeveryone.com/2016/11/04/the-high-courts-judgment-in-miller-a-brief-comment/ (dostęp 14.11.2016).

tywy królewskiej, tj. w ten sam sposób, w jaki do niego wstąpiła[55]. Zdanie to uzyskało poparcie kilku czołowych profesorów prawa, jak i części środowiska adwokackiego[56].

Na gruncie politycznym niewątpliwym skutkiem decyzji jest przynajmniej tymczasowe przesunięcie w czasie notyfikacji Radzie Europejskiej przez rząd brytyjski zamiaru wystąpienia z Unii, zgodnie z art. 50 ust. 2 TUE. David Davis, *Secretary of State for Exiting the European Union* (minister ds. wystąpienia z Unii Europejskiej), pozwany w przedmiotowej sprawie, zasygnalizował, że rząd może przyjąć projekt ustawy zezwalającej na notyfikację, nie czekając na rozpatrzenie apelacji przez Sąd Najwyższy[57]. Grupa polityków Partii Pracy, głównej partii opozycyjnej, zasugerowała przeprowadzenie ponownego referendum ws. wystąpienia z Unii Europejskiej[58]. Rządy Walii i Szkocji zostały poproszone o przedstawienie własnych konstytucyjnych i politycznych analiz dotyczących roli ich organów państwowych w procedurze uruchomienia mechanizmu przewidzianego w art. 50 TUE[59]. Jeremy Hunt, minister zdrowia w rządzie Theresy May, zapowiedział, że w razie niepomyślnego dla rządu głosowania w parlamencie dotyczącego notyfikacji Rady Europejskiej ws. wystąpienia z UE może dojść do zwołania przedterminowych wyborów parlamentarnych[60].

55 J. Finnis, *Terminating Treaty-based UK Rights: A Supplementary Note*, „Judicial Power Project", 2 listopada 2016 r., http://judicialpowerproject.org.uk/john-finnis-terminating-treaty-based-uk-rights-a-supplementary-note/ (dostęp 14.11.2016).

56 F. Hoar, *The government has a good chance of winning the Brexit Supreme Court appeal – here's why*, „The Independent", 5 listopada 2016 r., http://www.independent.co.uk/voices/high-court-ruling-brexit-theresa-may-supreme-court-appeal-litigation-a7399516.html (dostęp 14.11.2016). Szerzej P. Craig, *Brexit: A Drama in Six Acts*, „European Law Review" 2016, nr 45, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807975## (dostęp 14.11.2016).

57 M. Wilkinson, *Government could pass a law paving the way for Britain to leave the European Union within weeks*, „The Telegraph", 7 listopada 2016, http://www.telegraph.co.uk/news/2016/11/07/brexit-article-50-theresa-may-david-davis-live/ (dostęp 14.11.2016).

58 R. Hawkins, *Brexit: Davis says devolved governments will have key negotiating role*, „BBC", 11 listopada 2016,http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-37944473 (dostęp 14.11.2016).

59 *Brexit: Davis says devolved governments will have key negotiating role*, „Sky News", 8 listopada 2016,http://news.sky.com/story/brexit-davis-says-devolved-governments-will-have-key-negotiating-role-10650561 (dostęp 14.11.2016).

60 C. Hope, *PM could call general election if Parliament votes down start of Brexit talks, warns Jeremy Hunt*, „The Telegraph", 7 listopada 2016,http://www.telegraph.co.uk/news/2016/11/06/theresa-may-could-call-general-election-if-parliament-vote-down/ (dostęp 14.11.2016).