

# Ius Novum

ISSN 1897-5577

$\frac{2}{2008}$
------------------



---

WARSAWA 2008

## **KOLEGIUM REDAKCYJNE**

Marek Chmaj, Teresa Gardocka (przewodnicząca), Bogudar Kordasiewicz,  
Maria Kruk-Jarosz, Franciszek Longchamps de Bériér,  
Andrzej Marek, Jerzy Menkes, Henryk Olszewski,  
Jacek Sobczak (zastępca przewodniczącego)

## **REDAKCJA**

Ryszard A. Stefański (redaktor naczelny),  
Andrzej Szlęzak (zastępca redaktora naczelnego),  
Jacek Kosonoga (sekretarz redakcji)

Copyright © by Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie  
Warszawa 2008

ISSN 1897-5577

Oficyna Wydawnicza  
Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego  
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43  
tel. 0-22 54 35 450, 0-22 54 35 410  
[www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl)  
[wydawnictwo@lazarski.edu.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 0-22 635 03 01, 0-22 635 17 85,  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)



## SPIS TREŚCI

### ARTYKUŁY

<b>Prof. dr hab. Wojciech Sokolewicz, WSHiP</b> Wolność prasy jako konstytucyjna zasada ustroju państwa.....	5
<b>Mgr Ewa Wójcicka, Uniwersytet Wrocławski</b> Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych .....	24
<b>Dr hab. Ryszard A. Stefański, prof. WSHiP</b> Zasady bezpieczeństwa w ruchu w doktrynie i orzecznictwie. Część I .....	48
<b>Prof. dr hab. Wojciech Radecki, PAN we Wrocławiu</b> Koncepcje prawa środowiska w Republice Czeskiej i Słowackiej. Artykuł recenzyjny .....	80
<b>Mgr Beata Dydyk, WSHiP</b> Problematyka uczestnictwa w postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia .....	102
<b>Mgr Małgorzata Sekuła, WSHiP</b> Zagadnienie prawne jako okoliczność uzasadniająca przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.....	116
<b>Dr Jerzy Kowalski, WSHiP</b> Klauzula państwa świeckiego w konstytucjach ZSRR i Federacji Rosyjskiej a państwo świeckie w europejskiej tradycji konstytucyjnej. Część II .....	129

## G L O S Y

**Dr Jacek Kosonoga, WSHiP**Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2008 r. – V KK  
190/07 ..... 147

## R E C E N Z J E

Jacek Kosonoga, *Dozór Policji jako środek zapobiegawczy w polskim procesie  
karnym*, Warszawa 2008, s. 388

rec. dr hab. Katarzyna Dudka, UMCS w Lublinie ..... 152

Witold Wołodkiewicz, Jerzy Krzynówek (red. pracy zbiorowej),  
*Łacińskie paremie w europejskiej kulturze prawnej i orzecznictwie  
sądów polskich*, Wyd. LIBER, Warszawa 2003, s. 287

rec. dr Jerzy Kowalski, WSHiP ..... 158

## Z ŻYCIA UCZELNI

**Mgr Ewelina Milan, WSHiP**

Kalejdoskop wydarzeń ..... 164

## WOJCIECH SOKOLEWICZ

WOLNOŚĆ PRASY JAKO KONSTYTUCYJNA ZASADA  
USTROJU PAŃSTWA

1. Wolność słowa (wypowiedzi) stanowi dopełnienie wolności myśli, ponieważ gwarantuje swobodę ich uzewnętrzniania jako opinii, informacji i w każdym innym kształcie w procesie komunikacji międzyludzkiej, co zakłada nadanie myśli i słowom formy obiektywnie zrozumiałej (rozpoznawalnej)<sup>1</sup>. Ważną formą przekazu jest przy tym pismo, dlatego uważa się, że wolność słowa implikuje wolność utrwalania go na piśmie<sup>2</sup>, a następnie umożliwiającego rozpowszechnienie druku<sup>3</sup>, co może przybierać – w pewnych okolicznościach – postać wolności prasy. Wyrażony w orzecznictwie europejskim pogląd, jakoby wolność prasy umożliwiająca publiczną krytykę polityków oraz politycznych procedur i instytucji stanowiła przesłankę prawidłowego funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa czyni z niej szczególnie ważną konkretyzację wolności wypowiedzi<sup>4</sup>.

Do takiego postrzegania wolności prasy nawiązał, jak się wydaje, polski ustrojodawca, nadając artykułowi 14 Konstytucji charakter prawnej zasady ustroju. Zasada ta stanowi składnik prawa ustrojowego, wyznaczając – wspólnie z innymi konstytucyjnymi zasadami ustrojowymi demokratycznego państwa prawnego – kierunki kształtowania i rozwijania społeczeństwa obywatelskiego i pluralistycznej demokracji, dla których przesłanką niezbędną jest istnienie i funkcjonowanie wolnych (bo niezależnych przede wszystkim od władzy publicznej) środków społecznego przekazu<sup>5</sup>.

Wolność prasy nadaje więc raczej jednostkowej swobodzie wypowiedzi wymiar przynajmniej po części społeczny. Społeczny wymiar wolności prasy rzutuje oczy-

<sup>1</sup> Zob. J. Braciak, *Wolność słowa w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis-Przegląd Prawa i Administracji” 1997, Vol. XXXVII, s. 49.

<sup>2</sup> Zob. A. Vollmer, *Von der Freiheit des Wortes. Die Kraft der Kritik*, „Deutschland” 2000, nr 1, s. 40 i n.

<sup>3</sup> Zob. J. Braciak, *Wolność słowa...*, op. cit., s. 50.

<sup>4</sup> Zob. *Lingens vs Austria*, raport Komisji z 11 X 1984, A-103, § 82.

<sup>5</sup> Zob. L. Garlicki, P. Sarnecki, *Nota (3) do art. 14 (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 1999–2007. Por. stanowisko zajęte przez SN w sprawie SN V KKN 171/98 wg *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów* (red.) M. Zubik, Warszawa 2008, s. 95–96; por. też znamienne orzeczenie TK P 10/06.

wiście na pojmowanie wolności wypowiedzi, zwłaszcza w sprawach publicznego zainteresowania czy wręcz politycznych, a to m.in. jako jedna z istotniejszych gwarancji rzeczywistego pluralizmu partyjno-politycznego. Mającej – znów z oczywistych przyczyn – największą wagę dla ugrupowań opozycyjnych i wszelkich środowisk mniejszościowych<sup>6</sup>.

Nie wolno zignorować wzajemnego związku i wzajemnego oddziaływania wolności słowa (wypowiedzi) i wolności prasy (mediów). Niekiedy powiązaniom tym daje się wyraz normatywny, np. stwierdzając w konstytucji, że wolność wypowiedzi obejmuje wolność prasy<sup>7</sup>; częściej znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądowokonstytucyjnym, np. poprzez konstatację „bezpośredniego związku” wolności prasy z wolnością słowa<sup>8</sup>.

W Konstytucji z 1997 to wzajemne powiązanie i oddziaływanie wolności wypowiedzi oraz wolności prasy ujawnia się w dostrzeżonym przez TK ścisłym związku jej art. 14 z art. 54<sup>9</sup>, związku natury logicznej i merytorycznej, występującym wbrew – w pewnym sensie – systematyce wewnętrznej konstytucji. O ile bowiem art. 14 umieszczono w rozdziale I Rzeczpospolita, o tyle art. 54 należy do rozdziału II Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Zdaniem TK relacja między tymi przepisami polega na tym, że wolność prasy jest szczególnym – bo związanym ponadto z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2) – rodzajem wolności wypowiedzi gwarantowanej w art. 54<sup>10</sup>.

2. Pomimo opisanych wyżej powiązań między wolnością wypowiedzi i wolnością prasy – a polegają one również na częściowym zachodzeniu na siebie zakresu obu wolności (wolność wypowiedzi w mediach, wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji przez media) – występujących zarówno w sferze idei, jak i w brzmieniu odpowiednich przepisów prawnych, już od końca XVIII w. następuje w konstytucjonalizmie swoista autonomizacja wolności prasy i jej gwarancji<sup>11</sup>. Powstaje pytanie o jej przesłanki.

W płaszczyźnie doktrynalnej jedną z takich przesłanek stanowi zapewne różne uzasadnienie obu tych wolności<sup>12</sup> – w wypadku wypowiedzi wymiar jednostkowy i co do zasady indywidualny charakter, odniesienie funkcji gwarancyjnej do wolności pojedynczego człowieka, w wypadku prasy, wymiar społeczny – spotęgowane

<sup>6</sup> Zob. J. Braciak, *Wolność słowa...*, op. cit., s. 65. Także w sprawie P 10/06 Trybunał Konstytucyjny podkreślił związek wolności prasy z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

<sup>7</sup> Tak w art. 16 ust. 1 lit. a Konstytucji RPA (wg stanu prawnego na 25 XI 2005).

<sup>8</sup> Zob. postanowienie TK z 9 I 2007, SK 21/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 4, s. 53.

<sup>9</sup> Szkoda, że Trybunał pominął w tym odniesieniu wolność słowa w radiofonii i telewizji wzmiankowaną w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

<sup>10</sup> Zob. wyrok TK z 30 X 2006, P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128, s. 1388.

<sup>11</sup> Mamy na myśli wzmiankę w art. 7 *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela* stanowiącej organiczną część Konstytucji Francji z 24 VI 1793.

<sup>12</sup> Zob. W. Sadurski, *Wolność słowa i wolność prasy*, „Rzeczpospolita” (dalej – Rp) z 3 VIII 1993, s. 3.

skutki i funkcja gwarancyjna, odnosząc się do prawidłowego działania władczych instytucji i procedur w społeczeństwie demokratycznym. W konsekwencji tych różnic następuje odmienne rozłożenie akcentów przy wytyczaniu granic obu tu omawianych wolności. W wypadku wolności prasy prawne ograniczenia dozwolonej ingerencji państwa – w takich formach jak subsydiowanie niektórych mediów, regulacja instytucjonalna i treściowa – bywają interpretowane coraz to wężziej, zwłaszcza gdy idzie o penalizację nadużyć<sup>13</sup>, a także w ogólności ochronę dóbr osobistych polityków i innych osób pełniących funkcje publiczne.

Wolność prasy z art. 14 Konstytucji nie sprowadza się do wolności wyrażania swoich poglądów w mediach przez dziennikarzy i inne osoby oraz pozyskiwania dla celów prasowych i rozpowszechniania informacji, choć nie da się zaprzeczyć, że te ostatnio wymienione wolności stanowią swego rodzaju trzon wolności prasy. Jednak wolność prasy obejmuje poza nimi szerszy przedmiotowo krąg gwarancji.

W kręgu tym mieści się, po pierwsze, swoboda zakładania środków społecznej komunikacji i upowszechniania za ich pośrednictwem – przez wydawanie czy nadawanie – informacji i opinii<sup>14</sup>; która – jak przewidział polski ustawodawca konstytucyjny wzmiankując instytucję koncesji – jest bardziej ograniczona w odniesieniu do mediów elektronicznych. Niektóre konstytucje stanowią, że realizacja tej swobody nie wymaga zezwolenia władz państwowych, co nadaje jej prawdziwie „wolnościowy” charakter<sup>15</sup>, ale z kolei w innych konstytucjach zakazuje się monopolizowania środków społecznego przekazu<sup>16</sup>, co w sposób oczywisty zakłada określoną funkcję regulacyjną władz publicznych.

Po drugie, z wolności prasy wynika prawo dziennikarza do zachowania wiedzy o źródłach (w szczególności osobowych) swoich informacji i publikacji, czyli prawo do tajemnicy dziennikarskiej. Gwarantują je wprost tylko nieliczne konstytucje<sup>17</sup>, częściej dla nadania im charakteru praw chronionych konstytucyjnie wywodzi się je z wolności prasy albo – bardziej jeszcze logicznie „odległej” – wolności wypowiedzi. Co uznał ETPCz wskazując, że prawo dziennikarza do ukrycia swoich źródeł nie jest zwykłym przywilejem przyznawanym lub odbieranym w zależności

---

<sup>13</sup> Zdaniem niektórych autorów, proces ten zaszedł tak daleko, że wymaga wyhamowania. Zob. A. Gaberle, *Kwalifikowana postać przestępstwa zniesławienia a Prawo prasowe*, PiP 2007, nr 11, s. 20 i nast.; L. Gardocki, *Jak daleko nam do państwa prawa?* Rp z 29 XI 2007, s. C3.

<sup>14</sup> Zob. P. Sarnecki (w:) *Prawo konstytucyjne RP*, (red.) P. Sarnecki, 3. wyd., Warszawa 1999, s. 71.

<sup>15</sup> Zob. art. 220 § 6 Konstytucji Brazylii z 5 I 1988 w red. z 1 VII 2004; art. 26 Konstytucji Słowacji z 1 IX 1992 w red. z 2001. Por. ujęcie prawa do zakładania nowych gazet w konstytucjach Macedonii (z 8 IX 1991, w art. 16), Portugalii (z 2 IV 1976 w red. z 1997, w art. 38), Rumunii (z 21 XI 1991 w red. z 2003, w art. 30). Osobno wolność prasy wymienia się m.in. w I poprawce z 1789 do Konstytucji USA z 1787, art. 2 Aktu konstytucyjnego Kanady z 1982, art. 70 Konstytucji Meksyku z 5 II 1917 w red. na 2001, art. 24 Konstytucji Luksemburga z 17 X 1868 w red. na 1 I 2006.

<sup>16</sup> Jak w Brazylii – zob. art. 220 par. 5 cyt. konstytucji.

<sup>17</sup> Zob. np. art. 38 cyt. Konstytucji Portugalii, art. 16 cyt. Konstytucji Macedonii, art. 17 Konstytucji Szwajcarii z 18 IV 1999.

od znaczenia tych źródeł, ale rzeczywistym atrybutem prawa do informacji, który musi być traktowany z najwyższą wnikliwością<sup>18</sup>.

Po trzecie, jak powiadają niektórzy autorzy, wolność prasy obejmuje także zakaz całkowitej etatyzacji mediów i symetryczny względem niego nakaz tworzenia przez władze publiczne warunków sprzyjających zakładaniu i funkcjonowaniu mediów niepublicznych (prywatnych)<sup>19</sup>.

Pomimo powyższych swoistości odnoszący się do wolności mediów art. 14 Konstytucji, stając się prawnokonstytucyjną zasadą ustroju politycznego państwa, nie przestaje wypełniać funkcji gwarancyjnej dla określonych wolności i praw oraz może być samodzielnym źródłem praw podmiotowych. W wielu państwach, chyba nawet w większości, wolność prasy została ujęta przez ustrojodawcę jako jedna z wolności człowieka (lub obywatelskich), co znalazło odzwierciedlenie w systematyce konstytucji przez uplasowanie gwarancji wolności prasy pośród innych wolności i praw jednostki<sup>20</sup>.

3. Ogólną gwarancję wolności prasy (mediów) zawarto w art. 14, umieszczonym, jak wiadomo, w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym Rzeczpospolita. Rozwiązanie to sugeruje, iż intencją ustrojodawcy było nadanie przepisowi charakteru prawnokonstytucyjnej zasady ustroju państwa<sup>21</sup>, bo taka właśnie jest natura większości przepisów tego rozdziału. Odpowiada to przy tym pogładowi, że o ile wolność wypowiedzi (słowa) ma służyć przede wszystkim pełnej samorealizacji jednostki, o tyle wolność prasy w jej konstytucyjnym rozumieniu – demokratycznej organizacji społeczeństwa oraz procedurom stabilizującym tę strukturę<sup>22</sup>.

Klasyfikacja wolności prasy jako zasady ustroju wprawdzie podnosi znaczenie przepisu, lecz równocześnie osłabia – przynajmniej potencjalnie – jego skuteczność, ponieważ zasady ustroju państwa z reguły nie wytwarzają praw podmiotowych przysługujących obywatelom i ich zrzeszeniom. Wprawdzie orzecznictwo TK dopuszcza wyjątki od tej reguły, zaś w literaturze przedmiotu spotyka się

---

<sup>18</sup> Orzeczenie w sprawie *Tillack vs Belgia* z 27 XI 2007: skarga nr 20477/05; omówienie zob. M.A. Nowicki, *Batalia o ujawnienie źródeł dziennikarskiej informacji*, Rp z 1–2 XII 2007, s. C7.

<sup>19</sup> Zob. L. Garlicki, P. Sarnecki, *Nota (6) do art. 14...*, op. cit. Powstaje jednak pytanie, czy rzeczywiście – przyjmując, że art. 14 obejmuje, jak staramy się wykazać, poza gwarantowaną w art. 54 wolnością wypowiedzi, szereg innych „swobód” i towarzyszących im praw – „nie tworzy żadnych samoistnych praw podmiotowych”, jak twierdzą ci komentatorzy (tamże, *nota (8)*). Wprawdzie konkluzja ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TK, choćby w orzeczeniu P 10/06, to budzi wątpliwości na płaszczyźnie doktrynalnej.

<sup>20</sup> Zob. konstytucje: Albanii (z 1998, w art. 1998), Bułgarii (z 12 VII 1991, w art. 40), Chorwacji (z 22 XII 1990 w red. na 1 I 2007, w art. 38), Macedonii (z 8 IX 1991, w art. 16), Szwajcarii (18 IV 1999, w art. 17), a także Czechosłowacji z 1948 w § 113.

<sup>21</sup> Podobny charakter nadano, jak się wydaje, wolności prasy m.in. w Kanadzie (art. 2 Aktu konstytucyjnego z 1982), a także na Węgrzech (par. 1 ust. 2 Konstytucji z 18 VIII w red. na 2001). Dlatego twierdzenie, iż wszędzie wolność prasy gwarantuje się w konstytucjach wśród innych wolności i praw jednostki, brzmi zbyt kategorycznie. Zob. L. Garlicki, P. Sarnecki, *Nota (2) do art. 14...*, op. cit.

<sup>22</sup> O czym obszerniej w: W. Sokolewicz, *Prawnokonstytucyjne gwarancje wolności prasy (mediów)*, w: *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Mariana Grzybowskiego*, (red.) J. Czajowski i in., Kraków 2007, s. 439 i n.; zob. też: W. Sadurski, *Wolność słowa...*, op. cit., l.c.



sporadycznie opinie o podwójnym (mieszanym) charakterze art. 14 – mającym być nie tylko zasadą ustroju, lecz zarazem wypełniać funkcję gwarancyjną<sup>23</sup> – ale nie są one ani konsekwentnie dopracowane, ani powszechnie uznawane.

Dlatego właściwe jest konstruowanie odpowiednich norm gwarantujących wolność prasy na poziomie regulacji konstytucyjnej łącznie z przepisów art. 14 oraz – podbudowujących go niejako w węższych zakresach przedmiotowych art. 54 (wolność wypowiedzi) i art. 61 (obywatelskie prawo do informacji publicznej). Jest to, jak powiedzieliśmy, właściwe z uwagi na różny charakter odpowiednich przepisów, a nie dlatego, iż jedne odnoszą się do *wolności* (prasy, wypowiedzi, pozyskiwania i uzyskiwania informacji w ogólności), a inne do *prawa* do uzyskiwania<sup>24</sup> informacji publicznej.

Jest wszakże znamienne, że wbrew poglądom niektórych co bardziej skrajnym stronnikom rygorystycznego postrzegania dychotomii z jednej strony wolności, z drugiej praw, wolność prasy nie nabywa cech prawa „negatywnego”, lecz przeciwnie, dla skutecznego zagwarantowania (i ochrony przed nadużyciami) wymaga wielokierunkowych działań ze strony władz państwowych<sup>25</sup>. Dotyczy to m.in. asystencji sił porządkowych, gdy dochodzi do fizycznych ataków na redakcje, wydawców, dziennikarzy czy kolporterów<sup>26</sup>. Wolność słowa z art. 54 ma natomiast głównie potwierdzać i zabezpieczać istnienie wolnej od wszelkiej interwencji władz publicznych swobody wypowiedzi jednostki lub innego podmiotu prywatnoprawnego<sup>27</sup>.

*Zasada* z art. 14 uzyskuje przeto wsparcie, jeśli wolno się tak wyrazić, w *prawie* do wypowiedzi oraz informacji z art. 54 ust. 1 oraz w *prawie* do informacji publicznej z art. 61 Konstytucji. Z drugiej strony, prawo do wypowiedzi i informacji, przybierając poprzez art. 14 postać prawa wypowiedzi i informacji prasowej (przede wszystkim – dziennikarskiej), otrzymuje nowy wymiar i szerszą przestrzeń swobodnej realizacji<sup>28</sup>. Podobnie, ogólne prawo do informacji publicznej dzięki powiązaniu z art. 14 przekształca się w szczególne prawo dziennikarza do swobodnego pozyskiwania i rozpowszechniania informacji publicznej<sup>29</sup>. Czemu dodatkowe znaczenie nadaje okoliczność, że na poziomie regulacji ustawowej

<sup>23</sup> Zob. L. Wiśniewski, *Wolność prasy w świetle Konstytucji RP oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Problemy podstawowe*, w: *Wolność słowa w mediach*, (red.) D. Górecki, Łódź 2003, s. 21.

<sup>24</sup> Inaczej – zob. L. Wiśniewski, *Wolność prasy...*, op. cit., s. 22 i n. Ale ten pogląd pozostaje w sprzeczności z orzecznictwem ETPCz.

<sup>25</sup> Zob. L. Garlicki, P. Sarnecki, *Nota (3) do art. 14...*, op. cit., a także cyt. wyrok TK P 10/06.

<sup>26</sup> Zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, cz. I, „Ius Novum” 2007, nr 2, s. 15.

<sup>27</sup> Tak TK, co prawda jeszcze w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 – W 3/93, wg *Konstytucja II RP w tezach...*, op. cit., s. 278.

<sup>28</sup> Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 20–21.

<sup>29</sup> Dziennikarze, jak głosi Konstytucja Chorwacji w już cyt. art. 38, mają prawo do swobodnego informowania oraz swobodnego dostępu do informacji; także w art. 220 § 1 cyt. Konstytucji Brazylii jest zapisana gwarancja całkowitej wolności informacji dziennikarskiej. Ale też niekiedy także ograniczenia konstytucyjne dotyczące wolności wypowiedzi odnoszą się tylko do wypowiedzi w mediach – zob. np. Konstytucję Norwegii z 17 V 1814 w red. na 1992.

dostępu do informacji publicznej przepisy ignorują odrębności sytuacji dziennikarza i potrzeby środków społecznego przekazu – nie ma w tym zakresie specjalnych unormowań<sup>30</sup>.

4. Tak więc, o ile przepisy art. 54 i art. 61 dopełniają niejako art. 14, zaś usuwając wszelkie wątpliwości co do tego, czy może stanowić podstawę dla roszczeniowych praw podmiotowych, wzmacniają jego funkcję gwarancyjną, o tyle z kolei przepisy art. 14 wpływają na wykładnię i stosowanie art. 54 i art. 61 w zakresie, w jakim gwarancjami z nich wypływającymi mieliby być objęci dziennikarze realizujący swoje obowiązki zawodowe i prasa w ogólności. Wprawdzie już obecnie przyjmuje się dość zgodnie w orzecznictwie<sup>31</sup> i doktrynie, że gwarancja wolności wypowiedzi z art. 54 ust. 1 rozciąga się na niektóre kategorie podmiotów zbiorowych, niebędących osobami fizycznymi, ale w przypadku włączenia do podstawy rozstrzygnięcia art. 14 krąg tych podmiotów jeszcze się rozszerza a ich status ulega poważnemu wzmocnieniu.

Co więcej, zdaniem niektórych autorów art. 14 miałby być najbardziej ogólnym wyrażeniem wolności mediów, zaś wszystkie pozostałe przepisy dotyczące wolności wypowiedzi (chyba trzeba tu dodać: w mediach – przyp. W.S.) stanowić jego detalizację<sup>32</sup>. Stanowisko to odrzucamy jako przesadne i nie znajdujące uzasadnienia w brzmieniu przepisów, do których się odnosi. Pozostaje natomiast poza sporem, że wpływ zasady z art. 14 na rozumienie uprawnień wynikających z przepisów art. 54 i art. 61 jest znaczny. W szczególności dotyczy to, jak się wydaje, kolizji z innymi wolnościami i prawami chronionymi przez konstytucję.

Nie było takiej kolizji – zdaniem europejskich organów orzekających – między wolnością wypowiedzi wyrażoną przez opublikowanie okładki tygodnika „Wprost” z wizerunkiem Matki Boskiej w masce gazowej a **wolnością religii**. Europejska Komisja Praw Człowieka skonstatowała wówczas, że członkowie wspólnoty religijnej muszą tolerować i akceptować negowanie ich przekonań religijnych, a nawet propagowanie zasad wrogich ich wierze, co zresztą w danym wypadku nie miało miejsca<sup>33</sup>.

Bardziej skomplikowana korelacja zachodzi natomiast pomiędzy wolnością wypowiedzi „medialnej” i prawem dziennikarza do gromadzenia i rozpowszechniania informacji z jednej strony, a z drugiej – **prawem do prywatności** gwarantowanym „każdemu” w art. 47 i art. 51 Konstytucji. Jest ona szczególnie skomplikowaną gdy w grę wchodzi ochrona życia prywatnego osób w jakiś sposób

<sup>30</sup> Co słusznie krytykuje K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji*, Wrocław 2007, s. 192.

<sup>31</sup> Zob. cyt. wyrok P 10/06.

<sup>32</sup> Zob. J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada wolności słowa w radiofonii i telewizji*, PiP 2007, nr 8, s. 31–32 i tam powołaną literaturę.

<sup>33</sup> Zob. *Dubowska i Skup vs Polska*, decyzja z 29 V 1997, skarga nr 33490/96 i 34055/96 połączona; omówienie por. M.A. Nowicki, *Czarna Madonna na okładce „Wprost”; skarga odrzucona*, Rp z 1 VII 1997, s. 18.

publicznych, bo będących przedmiotem szerokiego zainteresowania opinii publicznej a tym samym mediów, ale niepiastujących żadnych funkcji publicznych, a więc np. znanych aktorów, sportowców, modeli czy dziennikarzy telewizyjnych, czyli tzw. *celebrities*. Tendencja do objęcia ochroną jakiejś sfery ich życia prywatnego, a zwłaszcza intymnego (prócz przypadków, kiedy ważny interes publiczny przemawia za ujawnieniem niektórych jego aspektów) wydaje się mieć wymiar uniwersalny. W tym samym 2004 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził wysokie odszkodowanie dla wybitnego sportowca – żaglarza i jego żony od kolorowego tygodnika za podanie, nieprawdziwej zresztą, informacji o jej ciąży oraz opublikowanie fotografii w dużej części nieodnoszących się w żadnej mierze do działalności publicznej sportowca<sup>34</sup>, zaś w Londynie Izba Lordów uznała roszczenia Naomi Campbell o odszkodowanie od gazety, która w artykule szczegółowo poinformowała o uzależnieniu modelki od narkotyków i staraniach wyjścia z nałogu<sup>35</sup>.

Organ orzekający musi więc każdorazowo ocenić, czy ujawnienie faktów z życia prywatnego danej osoby leży czy nie w interesie publicznym, co może być wielce kłopotliwe. Sytuacja ta nie podważa zasadności twierdzenia, że ochrona dóbr osobistych osób publicznych – w podanym wyżej znaczeniu – pozostaje słabsza w porównaniu z całym „prywatnymi”. Różnicę zmniejsza wzrastająca, jak widzieliśmy, ochrona dóbr tych ostatnich. Jednak np. orzecznictwo sądów amerykańskich nadal domaga się od osób publicznych wnoszących o odszkodowanie za zniesławienie wykazania, że sprawca świadomie postawił fałszywe zarzuty lub co najmniej rażąco zlekceważył prawdę, a tym samym okazał *rzeczywistą złośliwość*. Oznacza to zastosowanie identycznego testu, jak w wypadku zniesławienia polityka<sup>36</sup>.

Równie trudne albo jeszcze trudniejsze bywa rozstrzygnięcie kolizji między wolnością pozyskiwania informacji dla celów prasowych a **ochroną danych osobowych** zagwarantowaną w art. 51 Konstytucji. Przewidziana w tym przepisie ustawa nie rozstrzyga kwestii. Ustawodawca zaniechał uwzględnienia w niej szczególnych potrzeb prasy, chociaż z treści niektórych jej przepisów można wnioskować, że pośrednio dopuszcza specjalne traktowanie mediów, zwalniając je od niektórych – nie wszystkich! – ogólnych rygorów dostępu do danych osobowych<sup>37</sup>.

Kolejny raz przekonujemy się, że prawo do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji także, a może przede wszystkim w środkach społecznego komunika-

<sup>34</sup> Zob. M. Domagalski, *Rekordowa cena intymnych plotek*, Rp z 5–6 VI 2004, s. C1; podobnie ostatnio – 13 II 2008 Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał racje popularnego prezentera telewizyjnego i aktora Krzysztofa I. oraz nakazał pismu kolorowemu „Twoje Imperium” przeproszenie go i wypłacenie odszkodowania za naruszenie dóbr osobistych przez insynuowanie zmiany orientacji seksualnej. Zob. informację prasową w Rp z 14 II 2008, s. C3.

<sup>35</sup> Zob. D. Leczykiewicz, *Naomi Campbell i prawo do prywatności*, Rp z 22–23 V 2004, s. C3.

<sup>36</sup> Zob. J.C. Kamiński, *Kontrolna funkcja mediów i „dziennikarskie” sprawy sądowe – standardy współczesnych demokracji*, w: *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia INP PAN*, (red.) W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 340–348.

<sup>37</sup> Zob. J. Barta, R. Markiewicz, *Dwie wolności*, Rp z 27 XI 2000, s. C3.

nia się – nie jest absolutne, „bezgraniczne”, lecz uwzględnia także inne chronione konstytucyjnie wartości. Niekiedy może być nawet w interesie prawa do informacji, jak to ujął jeden z sądów konstytucyjnych, nałożenie określonych obowiązków na dystrybutorów i sprzedawców wydawnictw periodycznych, i to nawet pod rygorem wysokiej grzywny. Ale sankcja w postaci całkowitego zakazu rozpowszechniania (sprzedaży) musi być uznana w takim wypadku za nieproporcjonalną a tym samym sprzeczną z konstytucją i ewentualnie Europejską Konwencją<sup>38</sup>.

**5. Jeżeli wolność prasy i środków społecznego przekazu<sup>39</sup> stanowi kwalifikowaną postać wolności wypowiedzi, to wolność mediów elektronicznych (RTV) – kwalifikowaną odmianę wolności prasy w ogólności.** W obu przypadkach kwalifikacja opiera się na określonych obiektywnych przesłankach i skutkuje ważnymi konsekwencjami dla realizacji swobody wypowiedzi<sup>40</sup>.

Po pierwsze, taką powszechnie uznawaną przesłanką jest *zasięg* (liczba potencjalnych odbiorców) – większy w wypadku wypowiedzi przez media, a jeszcze bardziej zwielokrotniony w mediach elektronicznych, co stwarza możliwość oddziaływania na szersze kręgi odbiorców danego przekazu<sup>41</sup>.

Po drugie, przesłankę stanowi *publiczność* przekazu – docieranie do dużej, a przy tym anonimowej i nieokreślonej z góry grupy odbiorców, o niesprecyzowanej strukturze tak wiekowej, jak i pod każdym innym względem.

Po trzecie, stąd też naruszenie dóbr osobistych i każde inne nadużycie wolności wypowiedzi stwarza krzywdę względnie szkodę trudną lub nawet niemożliwą do całkowitego naprawienia; występuje tu przeto *szczególnie niebezpieczeństwo naruszenia praw podmiotowych* „oraz innych wartości konstytucyjnych”<sup>42</sup>.

Po czwarte, środki społecznego przekazu wypełniają w społeczeństwie obywatelskim (demokratycznym) ważną funkcję informowania o sprawach publicznych oraz, szerzej, publicznego zainteresowania i stanowią forum nieustającej debaty, obiegu i zderzania się rozmaitych poglądów. Tym samym stanowią, pod warunkiem, że są wolne, jeden z niezbędnych *warunków demokratycznego* sprawowania władzy<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Sąd Konstytucyjny Turcji w orzeczeniu z 5 VI 1997, sygn. K 1997/53.

<sup>39</sup> Naszym zdaniem, nazwa „środki społecznego przekazu” w art. 14 Konstytucji RP jest synonimem częściej używanych „środki masowego przekazu” względnie po prostu „media”. Zob. L. Garlicki, P. Sarnecki, *Noty (4) i (5) do art. 14...*, op. cit.

<sup>40</sup> Zob. TK w sprawie W 3/93 wg *Konstytucja III RP w tezach...*, op. cit., s. 278, gdzie czytamy: „Wolność słowa obejmuje wszelkie formy komunikowania innym opinii, poglądów i informacji, co jednak nie wyklucza odmiennego traktowania poszczególnych z nich, także gdy chodzi o zakres ich ochrony”. Podobnie w orzecznictwie ETPCz, w którym podkreśla się przy tym bardziej bezpośrednie i potężniejsze oddziaływanie środków audiowizualnych – zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, op. cit., s. 16.

<sup>41</sup> Zob. postanowienie TK z 15 III 2005, Ts 196/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 15, s. 44.

<sup>42</sup> Zob. TK jeszcze w K 17/93; na tle Konstytucji RP zob. natomiast wyrok z 30 X 2006, P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128, s. 1387.

<sup>43</sup> Co wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach ETPCz; zob. też R. Stefanicki, *Orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka w sprawach granic wolności wypowiedzi dziennikarskiej*, PiP 2003, nr 4, s. 88.

Ze wszystkich czterech wyżej podanych przesłanek łącznie i każdej z nich z osobna wypływa konkluzja, że zabezpieczenie wolności prasy, a już w szczególności mediów elektronicznych, wymaga **wzmoczonej aktywności państwa** – regulacyjnej, reglamentacyjnej i w każdej innej dostępnej władzom publicznym formie<sup>44</sup>. Gdyby ktoś chciał z nadmierną atencją i skrupulatnością traktować dychotomię wolności i praw, *wolność* prasy stawałaby się – w przeciwieństwie do wolności wypowiedzi („prywatnej”) – raczej *prawem* do swobodnej wypowiedzi prasowej („medialnej”), zaś w innej konwencji – raczej prawem pozytywnym niż negatywnym.

W końcu wypadła zauważyć, że poprzednio wymienione przesłanki wskazują na odrębności wolności prasy (wypowiedzi prasowej) nie tylko w stosunku do wypowiedzi prywatnej, ale także od innych postaci *wypowiedzi publicznej*, np. w dyskusji naukowej prowadzonej na forum uniwersyteckim<sup>45</sup>.

Wszystkie owe odrębności dostrzegają i uwzględniają ustrojodawcy w różnych krajach i różnych epokach, wyprowadzając z tego stosowne wnioski dla opracowywanych aktów. Już Deklaracja praw Wirginii z 1776 określa wolność prasy jako jeden z „wielkich bastionów wolności”, co dało asumpt do wyodrębnienia wolności prasy w I Poprawce (1789) do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787. Odrębność wypowiedzi prasowej uznawała też francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela w wersji z 1793. Później w konstytucjach zapisywano ogólne sformułowania, np. zabraniające władzom publicznym udzielanie prasie instrukcji<sup>46</sup> czy zastrzegające korzystanie z wolności prasy na zasadach określonych w późniejszych postanowieniach legislatywy<sup>47</sup>.

Spora grupa konstytucji uchwalonych w XIX i XX w. zakazuje cenzury (prewencyjnej)<sup>48</sup>. Tylko sporadycznie ustrojodawca decydował się na relatywizację tego zakazu w samej konstytucji, ograniczając go np. do okresu pokoju<sup>49</sup>, odsyłając do ustaw wyznaczających granice wolności prasy<sup>50</sup> lub zakazując cenzury prewencyjnej tylko „w zasadzie”<sup>51</sup>.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Czego zdaje się nie dostrzegać R. Stefanicki, *Orzecznictwo...*, op. cit., s. 97.

<sup>46</sup> Konstytucja Helwecji z 12 IV 1798 w art. 7 umieszczonym w tytule I Zasady podstawowe.

<sup>47</sup> Konstytucji Wielkiego Księstwa Badenii z 22 VIII 1818 w § 17.

<sup>48</sup> Przykładowo zob. we Francji tytuł I Postanowienia zasadnicze Konstytucji z 3 IX 1791 czy art. 7 Karty konstytucyjnej z 14 VIII 1830 lub art. 8 Konstytucji z 4 IX XI 1848, gdzie wzmocniono odnosząc go do cenzury „z jakiegokolwiek przyczyny”; podobnie w konstytucjach: Prus z 31 I 1850 (art. 27), Belgii z 7 II 1831 (także w wersji z 14 II 1999), Danii z 5 VI 1953 (par. 77), Luksemburga z 17 X 1868 (także w red. na 1 I 2006, w art. 24), Meksyku z 5 II 1917 (także w red. na 1 I 2001 w art. 70), Rumunii z 28 III 1923 (art. 25); w czasie i po II wojnie światowej zakaz cenzury wprowadziły m.in. konstytucje: Islandii z 17 VI 1944 (art. 72), Japonii z 3 XI 1946 (art. 21), Włoch z 27 XII 1947 (art. 21), a także Brazylii z 5 X 1988 w red. na 1 VII 2004 (art. 220 § 2), Szwajcarii z 18 IV 1999 (art. 17), a także konstytucje europejskich państw postsocjalistycznych z jednym wyjątkiem Węgier.

<sup>49</sup> Zob. art. 13 Konstytucji Jugosławii z 28 VI 1921.

<sup>50</sup> Zob. szwedzki Akt o wolności wypowiedzi z 14 XI 1991, tekst. jedn. z 26 XI 1998, a także art. 15 Konstytucji Egiptu z 19 VI 1923.

<sup>51</sup> Zob. § 21 Konstytucji Czechosłowacji z 9 V 1948.

Jednocześnie w demokratycznym konstytucjonalizmie przebiegał proces formułowania wolności prasy jako **samoistnej zasady ustrojowej** nawiązującej głównie do amerykańskich i francuskich rozstrzygnięć XVIII i XIX w., o których wspomnieliśmy wyżej. Prócz wcześniej przytoczonych przepisów konstytucji Meksyku, Szwajcarii i Luksemburga wymienić tu należy art. 2 kanadyjskiego Aktu konstytucyjnego z 1982, § 100 Konstytucji Norwegii z 17 V 1814 w red. na 1992 oraz przepisy szeregu konstytucji postsocjalistycznych, jak art. 29 ust. 5 Konstytucji Rosji z 12 XII 1993, art. 22 Konstytucji Albanii z 1998 (z wyraźnym objęciem tą zasadą także mediów audiowizualnych), art. 40 Konstytucji Bułgarii z 12 VII 1991, art. 38 Konstytucji Chorwacji z 22 XII 1990 czy wreszcie § 61 ust. 2 Konstytucji Węgier z 18 VIII 1949 w red. na 2001<sup>52</sup>.

Jak widać, pogląd o potrzebie wyodrębnienia spośród wolności wypowiedzi (słowa) w ogólności – wolności prasy zyskuje uznanie wielu, także współczesnych, ustrojodawców.

6. Znacznie rzadziej ustrojodawca decyduje się na kolejną konkretyzację wolności wypowiedzi przez **wyodrębnienie statusu mediów elektronicznych** ze statusu środków społecznej komunikacji w ogólności. W nowszych konstytucjach powiada się niekiedy – jak w Rosji<sup>53</sup> czy na Białorusi<sup>54</sup> – o wolności ogólnie środków masowego przekazu (a nie tylko prasy), względnie obok wolności prasy gwarantuje się wolność innych środków masowego przekazu – jak w Kanadzie<sup>55</sup> lub w Albanii<sup>56</sup>. Wyjątkowo w Szwecji zagwarantowano na poziomie konstytucji wolność mediów audiowizualnych w osobnej ustawie<sup>57</sup>, zaś w Portugalii nałożono na państwo obowiązek zapewnienia nadawania publicznych programów radiowych i telewizyjnych<sup>58</sup>. W zasadzie nigdzie też za granicą nie zakotwiczone w konstytucji instytucji regulacyjnej typu polskiej KRRiTV.

Na tym tle należy ocenić pozytywnie nowoczesność polskich rozwiązań z 1997, nie tylko konstytucjonalizujących KRRiTV (art. 213 – art. 215, lecz także art. 103 ust. 1 i art. 144 ust. 3 pkt 27), ale również w sposób wyraźny odnoszących ogólną, zasadę ustrojową z art. 14 (wolność prasy i in. mediów) także do innych, prócz prasy, środków społecznego przekazu (w tym, a może tylko, audiowizualnych), wyodrębniających wolność słowa w radiofonii i telewizji (art. 213 ust. 1), ale też dopuszczających wprowadzenie w drodze ustawy koncesjonowania działalności polegającej na prowadzeniu stacji radiowej lub telewizyjnej (art. 54 ust. 2).

---

<sup>52</sup> W tej ostatniej grupie konstytucji zasada wolności prasy jest plasowana w rozdziale o wolnościach i prawach jednostki, co zresztą nie pomniejsza jej znaczenia prawnego.

<sup>53</sup> Zob. art. 29 ust. 5 Konstytucji z 12 XII 1993.

<sup>54</sup> Zob. art. 33 Konstytucji z 1994 w red. z 27 XI 1996.

<sup>55</sup> Zob. art. 2 Aktu konstytucyjnego z 1982.

<sup>56</sup> Zob. art. 22 ust. 2 Konstytucji z 1998.

<sup>57</sup> Zob. cyt. wyżej Akt o wolności wypowiedzi.

<sup>58</sup> Zob. art. 38 Konstytucji z 2 IV 1976 w red. z 1997.

Są to rozwiązania trafne i korzystne z uwagi na występujące w rzeczywistości właściwości mediów elektronicznych. Wprawdzie wolność wypowiedzi w tych mediach odznacza się tymi samymi cechami co w prasie (w ścisłym znaczeniu słowa) i wyróżniającymi ją od wolności wypowiedzi nieprasowej (prywatnej, osobistej), ale w znacznie wzmocnionym natężeniu stwarzającym przez to inną jakość<sup>59</sup>.

Po pierwsze więc, *zasięg* – niekiedy globalny – wypowiedzi w mediach audiowizualnych stwarza możliwość oddziaływania na szersze praktycznie nieograniczone kręgi odbiorców<sup>60</sup>; zarazem przekaz za pośrednictwem żywego słowa (radio), zwłaszcza uzupełnionego obrazem (TV), jest bardziej sugestywny przez słowo drukowane, a tym samym wywiera *głębszy wpływ* na świadomość odbiorców niż tradycyjna prasa<sup>61</sup>.

Stąd, po wtóre, z jednej strony ich większe znaczenie jako *platformy debaty* na tematy publiczne, niezbędnej w demokratycznym społeczeństwie i leżącej w „interesie publicznym”<sup>62</sup>, lecz z drugiej szkoda wyrządzona tutaj dobremu imieniu pomówionej osoby jest jeszcze trudniejsza do naprawienia, jeśli w ogóle adekwatna rekompensata jest możliwa.

Dlatego i ograniczenia wolności wypowiedzi w mediach audiowizualnych mogą sięgać – i z reguły sięgają – dalej; dochodzi do tego obiektywna konieczność reglamentacji pasm nadawania dla utrzymania elementarnej *ładu w eterze*<sup>63</sup>.

Kierunek rozwiązań, jaki w prawie polskim wskazuje wyżej przytoczony przepis art. 54 ust. 2 Konstytucji (i doprecyzowują przepisy dotyczące działalności KRRiTV) znajduje potwierdzenie w prawie i orzecznictwie międzynarodowym. Wprawdzie Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych milczy na temat koncesjonowania mediów elektronicznych<sup>64</sup>, ale już EKPCz pozostawia państwom prawo do „poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych”<sup>65</sup>. Zaś ETPCz dawno już temu stwierdził na kanwie tegoż art. 10 Konwencji, że państwo może ingerować w działalność mediów elektronicznych, ale tylko gdy jest to konieczne dla zapewnienia porządku w telekomunikacji (wspomnianego wyżej *ładu w eterze*) lub w interesie „praw innych osób” albo zagwarantowania pluralizmu nadawców i nadawanych treści<sup>66</sup>.

<sup>59</sup> Dlatego TK dopuścił, jeszcze w okresie obowiązywania „małej konstytucji” z 1992, możliwość ustanowienia odrębnego (bardziej rygorystycznego) systemu ograniczeń w odniesieniu do elektronicznych środków masowego przekazu. Zob. W 3/93 wg *Konstytucja III RP w tezach...*, op. cit., s. 285.

<sup>60</sup> Zob. J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada...*, op. cit., s. 27 i n.

<sup>61</sup> Zob. orzeczenie ETPCz *Jersild vs Dania* z 23 IX 1994, A298, § 31.

<sup>62</sup> Zob. J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada...*, op. cit., s. 30.

<sup>63</sup> Zob. K. Complak, *Normy pierwszego...*, op. cit., s. 189; J. Szymanek, *Konstytucyjne zasady...*, op. cit., s. 26–299; J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, op. cit., s. 34; por. W. Sadurski, *Wylewanie dziecka z kąpielą*, Rp z 30 III 1998, s. 8.

<sup>64</sup> Zob. w szczególności art. 19 Paktu.

<sup>65</sup> Zob. art. 10 ust. 1 zd. 3 cyt. Konwencji.

<sup>66</sup> Zob. orzeczenie *Groppera Radio AG i in. vs Szwajcaria* z 28 III 1990, A 173; omówienie – M.A. Nowicki, *Wojna w eterze*, Rp z 19–20 XI 1994, s. 19.

Dla jasności należy wyjaśnić, że w powyższym tekście przez media elektroniczne rozumiemy tylko radiofonię i telewizję. Poza obrębem tego pojęcia pozostawiamy inne media, też w szerszym znaczeniu elektroniczne, a w szczególności Internet. Internet nie może też być identyfikowany z prasą, nawet przy najogólniejszym pojmowaniu tego wyrażenia<sup>67</sup>. Przeciwno takiej klasyfikacji przemawiają bowiem co najmniej dwie okoliczności – nieperiodyczny charakter informacji podawanych w blogach, komentarzach czy postach oraz brak systemu weryfikacji tych – najczęściej anonimowych – wypowiedzi. Wolność wypowiedzi w Internecie odznacza się tymi, ale też innymi jeszcze osobliwościami<sup>68</sup>. Dlatego też wypowiedzi w Internecie są objęte ochroną z art. 14 Konstytucji tylko wówczas, gdy są to internetowe strony dzienników lub czasopism. Inne wypowiedzi są chronione na ogólnych zasadach wolności wypowiedzi gwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji oraz – odpowiednio – art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Ale też z drugiej strony, przez elektroniczne – w terminologii art. 14 inne (niż prasa – WS) środki społecznego przekazu należy rozumieć nie tylko przekazujące sygnały drogą powietrzną, lecz także techniką kablową<sup>69</sup>.

Wprawdzie EKPCz, jak przypomniano wyżej, dopuszcza licencjonowanie mediów elektronicznych, ale ETPCz zastrzegł, że państwo wprowadzające takie licencje musi dopełnić określonych warunków. Należy do nich obowiązek uwzględnienia celów stacji, potencjalnej liczby słuchaczy a także potrzeb specyficznych grup słuchaczy oraz zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych<sup>70</sup>.

Mając wszystko powyższe na uwadze, łagodniej przyjdzie nam ocenić orzeczenie sądu wstrzymujące – do zakończenia procesu o naruszenie dóbr osobistych – emisję w telewizji filmu o korporacji Amway<sup>71</sup>.

7. Wolność prasy – jako konieczna przesłanka swobodnej debaty na tematy publiczne, niezbędnej w każdym demokratycznym społeczeństwie, wywołuje konieczność osłabienia – chociaż niezniesienia całkowicie – **ochrony dobrego imienia**, w niejednakowym stopniu **polityków, funkcjonariuszy publicznych i innych osób będących obiektem publicznego zainteresowania**. Konflikt między swobodą publicznej debaty a ochroną dóbr osobistych osób publicznego zainteresowania przybiera bardziej jeszcze drastyczną postać w odniesieniu do działalności mediów audiowizualnych. Szczególne znaczenie tych właśnie mediów

<sup>67</sup> Zob. postanowienia SN z 26 VII 2007 sygn. IV KK 174/07 a także A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolność wirtualnej wypowiedzi*, PiP 2008, nr 2, s. 49 w przyp. i cyt. tam literatura.

<sup>68</sup> O czym obszernie A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolność wirtualnej...*, op. cit., s. 48 passim.

<sup>69</sup> Zob. orzeczenie *Gropper Radio AG i in. vs Szwajcaria* z 28 III 1990, A 173.

<sup>70</sup> Zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, cz. II, „Ius Novum” 2007, nr 4, s. 15.

<sup>71</sup> Zob. W. Sadurski, *Wylewanie dziecka*, l.c. Autor domaga się zachowania równowagi między interesem publicznym a interesem korporacji, wskazując, że następcze działania dyscyplinujące nie zawsze mogą być skuteczne i dlatego nie we wszystkich przypadkach dadzą się nimi zastąpić środki prewencyjne.



w demokratycznej debacie publicznej autoryzuje je niejako do monitorowania zachowań piastunów władzy.

W interesie swobody debaty publicznej leży zatem, jak skonstatował ETPCz, aby dziennikarz telewizyjny przeprowadzający wywiad z **politykiem** mógł wyrażać także opinie krytyczne lub prowokacyjne<sup>72</sup>. Ale owa zwiększona swoboda wypowiedzi odnosi się do wszelkiej wypowiedzi w mediach wszelkiego rodzaju, nie tylko audiowizualnych, jeśli tylko dotyczy polityków i innych osób pełniących funkcje publiczne. „Wolność prasy – czytamy w jednym z orzeczeń ETPCz – jest jednym z najlepszych narzędzi pozwalających społeczeństwu zapoznawać się z faktami i formułować opinie, m.in. na temat poglądów i postaw ich liderów politycznych”. Stąd „ramy dopuszczalnej krytyki są szersze w stosunku do polityków i ich działań publicznych, niż wobec osób prywatnych”<sup>73</sup>.

Nie powoduje to, oczywiście, stworzenia kategorii osób, których dobra osobiste pozostają całkowicie poza jakąkolwiek ochroną prawną (prawnokonstytucyjną). Już w tym samym orzeczeniu ETPCz zastrzegając, „nie oznacza to, że polityk jest zupełnie pozbawiony prawa do ochrony dobrego imienia. Zawsze jednak kwestia zakresu ochrony jego reputacji musi być rozważana w konfrontacji z wartością jaką ma otwarta debata publiczna”<sup>74</sup>. Bowiem „zbyt daleko idąca ochrona polityków może doprowadzić do zachwiania podstaw systemu demokratycznego”<sup>75</sup>.

Na oddzielne omówienie zasługuje sytuacja, w której w relacjonowanej przez media debacie publicznej uczestniczy dwóch polityków, przy tej okazji zniesławiających się wzajemnie. Wówczas, jak słusznie napisano w wystąpieniu publicystycznym, należy, po pierwsze, ustalić, czy były jakiegokolwiek podstawy do formułowania takich zarzutów i, po drugie, czy zarzuty nie były ripostą na równie nieprawdziwe zarzuty rywala<sup>76</sup>.

Podobnie jak w wypadku polityków – choć w mniejszym stopniu – ograniczona jest ochrona dobrego imienia **funkcjonariuszy publicznych**. Ale tutaj poziom swobody wypowiedzi krytycznej wprowadzie wyższy, niż wobec podmiotów prywatnych, powinien być niższy niż wobec polityków, aby uwzględnić taką wartość, jak efektywne i niezakłócone działanie organów władzy w interesie ogółu<sup>77</sup>. ETPCz parokrotnie wypowiadał opinię, że pogląd jakoby funkcjonariusze publiczni – jak prokuratorzy, policjanci czy strażnicy miejscy – mieli świadomie wystawiać się na drobiazgową kontrolę każdego słowa lub działania w takim samym stopniu jak politycy, jest błędny<sup>78</sup>. „Funkcjonariusze muszą korzystać – wyjaśnia polski

<sup>72</sup> Zob. *Haider vs Austria*.

<sup>73</sup> Zob. *Oberschlick vs Austria*, z 23 V 1991, A 204.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> R. Stefanicki, *Orzecznictwo Europejskiego...*, op. cit., s. 90.

<sup>76</sup> Zob. G.R. Bajorek, *Polityk kontra polityk, czyli o granicach swobody wypowiedzi w debacie*, Rp z 5 II 2008, s. C8.

<sup>77</sup> Zob. wyrok TK z 11 X 2006, P 3/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 121, s. 1292–1293.

<sup>78</sup> Zob. np. *Pedersen i Baadsgaard vs Dania*, orzeczenie z 19 VI 2003, skarga nr 49017/99; omówienie – M.A. Nowicki, *Pytania z odpowiedzią w środku*, Rp z 16 VII 2003, s. C5.

komentator tego orzecznictwa – z publicznego zaufania i być wolni od niezasłużonych pomówień, jeśli mają z powodzeniem wykonywać swoje obowiązki”<sup>79</sup>. Jak trafnie zauważono, w tym ujęciu tkwi pewien paradoks, skoro atrybut publicznego zaufania przypisuje tylko funkcjonariuszom, zakładając niejako, że nie występuje w odniesieniu do polityków<sup>80</sup>. Ponieważ w demokratycznym systemie wolność słowa jest niezbędnym warunkiem skutecznego kontrolowania władzy przez obywateli, funkcjonariusze władzy muszą wykazywać szczególną odporność na krytykę, powstrzymując się od emocjonalnych reakcji, zaś w myśl paremii *in dubio pro libertatem* szala wagi powinna przechylać się na rzecz wolności, gdy tylko dotyczy polityka czy nawet funkcjonariusza publicznego<sup>81</sup>. Podejście takie uzasadnia dodatkowo fakt, że – zdaniem Trybunału – funkcjonariusz publiczny (np. prokurator) będący jednocześnie politykiem i działający jak polityk, powinien też być traktowany jak polityk i nie może powoływać się na ochronę dóbr osobistych wzmocnioną dla funkcjonariuszy publicznych w stosunku do polityków<sup>82</sup>.

Oslabienie ochrony prawnej funkcjonariuszy publicznych – jeśli nawet nie tak drastyczne jak w wypadku polityków – spotkało się jednak w literaturze przedmiotu z krytyką tych, którzy wskazują na możliwość bezkarności zniesławienia i naruszenia dóbr osobistych osób wypełniających społecznie ważne funkcje publiczne<sup>83</sup>.

Czasami wyróżnia się jeszcze w tym odniesieniu, prócz polityków i funkcjonariuszy publicznych, **osoby publiczne (publicznego zainteresowania)**, różnie je zresztą definiując<sup>84</sup>. Niekiedy doktryna – analizując orzecznictwo ETPCz – wyróżnia kategorię osób biorących udział w debacie publicznej (na publicznie ważne tematy), ale nie będących ani politykami, ani funkcjonariuszami publicznymi. Ich status upodabnia się – ale nie identyfikuje – do statusu polityków<sup>85</sup>. Niejasna, na tle orzecznictwa ETPCz, jest sytuacja dziennikarzy bardziej chyba jednak zbliżona do osób publicznych niż podmiotów prywatnych<sup>86</sup>.

<sup>79</sup> Zob. R. Stefanicki, *Orzecznictwo Europejskiego...*, op. cit., s. 96. o. TK w sprawie P 06.

<sup>80</sup> Zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, cz. II, op. cit., s. 19.

<sup>81</sup> Zob. *Thoma vs Luksemburg* z 29 III 2001, skarga nr 38432/97. Podobnie SN w SN IV CKM 1901/00 wg *Konstytucja III RP w tezach...*, op. cit., s. 281. Por. też uwagi J. Sobczaka w *Swoboda wypowiedzi...*, op. cit., s. 17 sformułowane na tle orzecznictwa ETPCz. Jednak TK poddał krytycznej ocenie nadmierną – zdaniem Trybunału – penalizację czynu polegającego na znieważeniu funkcjonariusza publicznego (zob. P 3/06 wg *Konstytucja III RP w tezach...*, op. cit., s. 279), co koresponduje z linią orzecznictwa europejskiego i sceptycyzmem z jakim ETPCz przyjmuje np. penalizację pewnych form krytyki głowy państwa, zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, op. cit., s. 27–28.

<sup>82</sup> Zob. cyt. orzeczenie *Perna vs Włochy* z 25 VII 2001.

<sup>83</sup> Zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, cz. II, op. cit., s. 19.

<sup>84</sup> Zob. J.D. Sieńczyło-Chlabicz, *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę. Analiza cywilnoprawna*, Kraków 2006. Por. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, op. cit., s. 35. W szczególności, jak się uważa, penetracja przez prasę intymnego (rodzinnego, prywatnego) życia polityka jest nadużyciem wolności prasy, jeśli nie usprawiedliwia jej ważny interes publiczny i jeśli w danym wypadku nie sposób wykazać związku między życiem prywatnym i działalnością publiczną. Zob. tenże, s. 28–29.

<sup>85</sup> Zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, cz. II, op. cit., s. 41.

<sup>86</sup> Por. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, op. cit., s. 18–19.

Swoboda prasy jest jeszcze bardziej ograniczona, zaś dobra osobiste zainteresowanych lepiej chronione przed nadużyciami wolności słowa, gdy wypowiedź w mediach dotyczy wprawdzie osoby publicznego zainteresowania (i w ten sposób publicznej), ale niebędącej ani politykiem, ani funkcjonariuszem publicznym, zaś motywem krytyki nie był udział w debacie publicznej, lecz osiągnięcie sukcesu komercyjnego przez poniżenie danej osoby<sup>87</sup>. Ingerencji w życie prywatne nie usprawiedliwia nawet skłonność danej osoby (np. aktora czy aktorki) do ujawniania wielu faktów z życia osobistego, jeśli tylko upublicznione przez prasę nie należą do tych, które zainteresowana osobistość sama ujawniła<sup>88</sup>. W takich wypadkach polskie orzecznictwo sądowe przyjęło linię rygorystyczną, zasądając na rzecz osoby poszkodowanej nawet stosunkowo wysokie kwoty zadośćuczynienia. Zaś nową praktyką jest sądowy zakaz śledzenia danej osoby przez dziennikarzy i fotoreporterów.

Podanie w prasie wiadomości nieprawdziwej jest ekskulpowane wówczas, gdy nastąpiło w ważnym interesie publicznym i po zastosowaniu się przez dziennikarza do najwyższych standardów wykonywanego zawodu. Może natomiast podlegać karze, gdy celem jest przyciągnięcie czytelników, gdy zatem cel jest komercyjny, zaś pomówienie było oczywiste, świadome i zawinione<sup>89</sup>.

W tej perspektywie rysują się wyraźniej racje zarówno szerokiego określenia granic swobody wypowiedzi w mediach, jak i specjalnych środków ochrony przed nadużyciami wolności słowa osoby, której dotyczą te wypowiedzi, jak również wzmocnionej odpowiedzialności dziennikarza za przekroczenie szerokich, jak się rzekło, ale istniejących granic swobody wypowiedzi dziennikarskiej.

8. W wypowiedziach prasowych (medialnych) powinno się zawsze, wedle orzecznictwa międzynarodowego, **odróżniać** z największą starannością **relację o faktach od ocen**. Te ostatnie ze swej natury nie poddają się łatwo kryterium prawdy, a ich formułowanie należy także do istoty dziennikarstwa<sup>90</sup>. Ale forma nadawana ocenom może być kwalifikowana nie tylko jako naganna, lecz także będąca nadużyciem wolności wypowiedzi. Takim nadużyciem będzie np. sąd ocenny niemający żadnego potwierdzenia w faktach<sup>91</sup>. Bowiem, jak stwierdził TK, „wolność wyrażania poglądów nie oznacza wolności wyrażania wypowiedzi

<sup>87</sup> Za przykład służyć może obraźliwy dla zainteresowanego fotomontaż na okładce jednego z tygodników. Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 25 I 2008, sygn. VI ACa 695/07 w sprawie *Lew Rywin vs tygodnik „Wprost”*, w którym sąd w pełni uznał racje poszkodowanego.

<sup>88</sup> Zob. informację prasową „SE” nie napisze o Górniam prywatnie, Rp z 20 II 2008, s. C4.

<sup>89</sup> Jak w wypadku sprawy Jerzego B. – zob. wyrok SN z 8 II 2008, sygn. I CSK 345/07.

<sup>90</sup> Zob. orzeczenie ETPCz *Perna vs Włochy* z 25 VII 2001, skarga nr 48898/99; omówienie M.A. Nowicki, *Bardziej polityk niż prokurator*, Rp z 30 VIII 2001, s. C4–C5; por. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, op. cit., s. 17.

<sup>91</sup> Zob. cyt. wyżej orzeczenie *Pedersen i Baadsgaards vs Dania*; por. R. Stefanicki, *Orzecznictwo Europejskiego...*, op. cit., s. 9, 1.

kłamliwych<sup>92</sup>. Niewątpliwie też nadużyciem wolności słowa – co potwierdza orzecznictwo ETPCz – może być wypowiedzanie ocen obelżywych, w szczególności gdy ich obiektem są osoby niebędące ani politykami, ani innymi funkcjonariuszami publicznymi. Zalecana dyscyplina słowa odnosi się nie tylko do opinii i ocen, ale również retorycznych pytań, którym dziennikarze nadają czasem prowokacyjny wydźwięk (np. czy dany polityk ma problemy z alkoholem?) i które w sposobie prezentacji stają się faktycznie twierdzeniem podlegającym kryterium prawdziwości<sup>93</sup>.

Z drugiej strony, dziennikarzowi *wolno więcej*, zwłaszcza gdy wypowiedź dotyczy polityka lub funkcjonariusza publicznego. W trosce o swobodę debaty publicznej uznaje się jego prawo – wynikające z prawa do formułowania własnych sądów i ocen<sup>94</sup> – do przesady, przejawskrawienia i prowokacji intelektualnej<sup>95</sup>, a nawet – pod pewnymi warunkami (zob. niżej) do błędów faktycznych<sup>96</sup>.

Gwarancją swobody wypowiedzi dziennikarskiej jest przewidziana ustawowo **tajemnica dziennikarska** – prawo do nieujawniania (poza szczególnymi wypadkami) osobowych źródeł jego informacji zabezpieczające informatorów przed ewentualnymi negatywnymi skutkami niedyskrecji. Obowiązek ujawnienia źródeł mógłby bowiem skutkować ich ograniczeniem a tym samym utrudnić dziennikarzowi wypełnianie jego społecznej misji<sup>97</sup>. Ale też dochowanie tajemnicy dziennikarskiej – którą odnotujemy na marginesie, zdaniem ETPCz wiąże nie tylko dziennikarza, ale i jego informatora – nie jest, jak podkreśla Trybunał, wymogiem absolutnym. Dziennikarz może ujawnić swoje źródło, gdy doszło do poważnego naruszenia prawa, a sprawcy nie da się ustalić na innej drodze<sup>98</sup>. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że standardy obowiązujące w tym zakresie w Polsce są wyższe od

<sup>92</sup> Postanowienie z 15 III 2005, Ts 196/04, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 15, s. 44; tak samo w postanowieniu o tej samej sygnaturze z 17 I 2006, tamże, poz. 16, s. 46. Podobnie SN w SN IV KKN 165/97 wg *Konstytucja III RP w tezach...*, op. cit., s. 286–287. Zob. też J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, op. cit., s. 29, 31.

<sup>93</sup> Zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, op. cit., s. 18.

<sup>94</sup> Zob. Ibidem, s. 24.

<sup>95</sup> Ten kierunek myślenia, przyjęty przez ETPCZ m.in. w cyt. sprawach *Perna vs Włochy* oraz *Pedersen i Baadsgaards vs Dania*, podjął w orzecznictwie polskim SN, którego stanowisko przesądziło o tym, że Sąd Rejonowy w B. uniewinnił redaktora czasopisma *Panorama Mazurska* z zarzutu postawionego w związku z ostrym artykułem satyrycznym krytycznie oceniającym poczynania tamtejszego starosty.

<sup>96</sup> Zob. W. Sadurski, *Nadwrażliwość*, l.c. – z powołaniem na orzecznictwo SN; por. J. Lewandowska, M. Domagalski, *Nawet święci czasami się mylą*, Rp z 29 VI 2004, s. C1. Z ich wypowiedzi można jednak wywnioskować, że SN w tej kwestii nie jest konsekwentny.

<sup>97</sup> Zob. orzeczenie ETPCz *Goodwin vs Wielka Brytania* z 27 III 1996, skarga nr 17488/91. Podobnie w orzecznictwie wielu sądów konstytucyjnych – tytułem przykładu zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Litwy z 23 X 2002, sygn. 36/2000. Por. R. Stefanicki, *Orzecznictwo Europejskiego...*, op. cit., s. 88. Warto jednak wskazać, że w USA prawo i orzecznictwo podchodzi do ochrony tajemnicy dziennikarskiej w sposób bardziej zrelatywizowany, coraz częściej przyjmując – początkowo odrzucony przez SN – tzw. *test trzech warunków*, których dopełnienie (chyba łączne) zwalnia dziennikarza z tajemnicy: związek informacji z popełnionym przestępstwem, brak innej możliwości jej uzyskania przez władze publiczne, znaczny ciężar gatunkowy danej informacji. Zob. W. Sobczak, *Tajemnica dziennikarska w amerykańskim prawie zwyczajowym (Common Law) i prawach stanowych (Shield Laws)*, „Ius Novum” 2007, nr 2–3, s. 47 i n.

<sup>98</sup> Zob. *Roeman i Schmit vs Luksemburg*, z 25 II 2003, skarga nr 51722/99.

europiejskich – żadna władza nie ma przyznanej przez prawo polskie kompetencji, by zwolnić dziennikarza z obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej<sup>99</sup>.

Wprawdzie rola prasy w demokratycznym społeczeństwie zakłada, jak trafnie napisał jeden z autorów, ograniczenie interwencji państwa w wolność wypowiedzi dziennikarskiej do sytuacji, w których takie działanie jest konieczne dla ochrony interesu tego społeczeństwa, ale ustanowienie przez państwo prawnych podstaw dla podejmowania koniecznej – w powyższym znaczeniu – interwencji nie wywołuje współcześnie ostrzejszych sporów.

Zarówno bowiem **prawo do odpowiedzi i sprostowania czy żądania przeproszenia** osoby urażanej, jak odwołanie do szacunku dla zasad dziennikarskiej etyki zawodowej nie we wszystkich przypadkach bywa skuteczne. Wprawdzie, jak to lapidarnie ujął SN „prawo sprostowania i odpowiedzi stanowi jedną z gwarancji wolności prasy”<sup>100</sup>, jednak nie zawsze skorzystanie z niego naprawi wyrządzoną krzywdę. Jeżeli krytykowany w debacie prasowej sprostuje nieścisłości jakich się dopuszczono w krytyce jego osoby, czy też w odpowiedzi na zarzuty dziennikarza przytoczy w obronie własnej argumenty, to nie zawsze wymaże z pamięci odbiorców wcześniejsze pomówienie i nie zawsze będzie przez nich uznane za prawdę. Ponadto brak w prawie definicji sprostowania, zaś określenie okoliczności uzasadniających żądanie jego publikacji i związanych z tym obowiązków redaktora naczelnego jest nieprecyzyjne, co znacznie ogranicza efektywność tego środka<sup>101</sup>. Orzecznictwo europejskie zrelatywizowało obowiązek publikowania odpowiedzi, ograniczając go – z nadmierną, jak sądzą, rewerencją dla własności prywatnej i praw właściciela – do mediów publicznych, co spotkało się z oceną zastrzeżenie krytyczną w polskiej literaturze przedmiotu<sup>102</sup>.

9. Szczególnie chroniona i gwarantowana, także w interesie publicznym, wolność prasy łączy się ze **szczególną odpowiedzialnością** i szczególnymi obowiązkami tych wszystkich pracowników mediów, którzy z jej dobrodziejstw korzystają<sup>103</sup>. Do obowiązków tych należy przede wszystkim dołożenie *szczególnej staranności* w gromadzeniu i prezentacji faktów<sup>104</sup>, które koresponduje z testem dobrej wiary i zgodności z etyką dziennikarską przyjmowaną w orzecznictwie europejskim<sup>105</sup>. Dziennikarz powinien więc uwzględniać i przedstawiać wszelkie fakty relewantne do opisywanego zjawiska, a nie tylko „pasujące” do apriorycznie przyjętego

<sup>99</sup> Zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, cz. II, op. cit., s. 35–36.

<sup>100</sup> Zob. SN V KK 52/03 wg *Konstytucja III RP w tezach...*, op. cit., s. 280–281.

<sup>101</sup> Zob. przykładowo wyrok warszawskiego Sądu Apelacyjnego z 18 X 2007, sygn. I ACa 877/07; por. też w tym odniesieniu J. Barta, R. Markiewicz, *Dwie wolności*, l.c. Porównawczo zob. art. 38 Konstytucji Chorwacji z 22 XII 1990 w red. na 1 I 2007 oraz art. 16 Konstytucji Macedonii z 8 IX 1991.

<sup>102</sup> Zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, cz. II, op. cit., s. 42.

<sup>103</sup> W orzecznictwie ETPCz zob. sprawę *Pedersen i Baadsgaard vs Dania*. Por. też J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, op. cit., s. 20.

<sup>104</sup> Zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, op. cit., s. 29.

<sup>105</sup> Zob. *De Hayes i Gijssels vs Belgia*, z 24 II 1997.

wyobrażenia o nim<sup>106</sup>, oraz poddawać te fakty wcześniejszej weryfikacji, a także – jak wskazał w swoim czasie SN – zwrócić się do osoby, o której zamierza napisać w sposób krytyczny o zajęcie stanowiska wobec jego argumentów<sup>107</sup>. Zgodnie z polskim Prawem prasowym zmusza to dziennikarza do szczególnej, zatem ponadprzeciętnej staranności<sup>108</sup>. Ma to tym większe znaczenie, że w myśl utrwalonej linii orzecznictwa sądowego<sup>109</sup> dochowanie przez dziennikarza owej *szczególnej staranności*, wespół z wymogiem działania w interesie publicznym, pozbawia jego działanie cech bezprawności, nawet jeżeli minął się w nim z prawdą<sup>110</sup>. W praktyce orzeczniczej pojawił się problem odpowiedzialności dziennikarza za poglądy innych osób, cytowane przez niego bez własnego komentarza oraz bez zajęcia wobec nich własnego stanowiska, jak również za dane przytoczone z dokumentu urzędowego bez uprzedniej samodzielnej weryfikacji. W pierwszym wypadku przeżywał w ETPCZ pogląd, że za cytowane poglądy dziennikarz odpowiedzialności nie ponosi<sup>111</sup>, zaś w drugim – uznano, że dziennikarz może polegać na treści dokumentu urzędowego, któremu przyznano swoiste domniemanie prawdziwości<sup>112</sup>.

Obowiązkiem ustawodawcy jest określenie zasad prawnej odpowiedzialności dziennikarza (wydawcy, redaktora naczelnego) za nadużycie walności prasy (wypowiedzi w prasie) z poszanowaniem przy tym zasady proporcjonalności<sup>113</sup>. W doktrynie zauważono, iż ustawodawca musi dokonując tego wyważyć racje i wartości związane tak z wolnością wypowiedzi (prasowej) jak z ochroną prywatności, zaś „margines swobody oceny w poszukiwaniu równowagi między chronionymi dobrami zależy od charakteru, wagi i rodzaju interesów jednostki oraz stopnia ingerencji”<sup>114</sup>. Powstaje pytanie, czy odpowiada tym standardom obecny stan prawa w Polsce?

<sup>106</sup> Zob. R. Stefanicki, *Orzecznictwo Europejskie...*, op. cit., s. 93 i tam przytoczone źródła.

<sup>107</sup> Zob. wyrok z 24 I 2008, sygn. I CSK 338/07 (niepubl.). Ale nie jest to wymóg bezwzględny. W kolejnym wyroku – z 8 II 2008 sygn. I CSK 385/07 w sprawie znanej dziennikarki telewizyjnej Moniki O. – SN wyjaśnił, że wymóg ten jest istotny wówczas, gdy zarzuty są nieprawdziwe, bo fałszywa informacja nigdy nie służy ważnemu interesowi społecznemu. Co odpowiada stanowisku ETPCZ relatywizującemu obowiązek weryfikacji – zob. cyt. sprawa *De Hayes i Gijssels vs Belgia*. Stanowisko to jest uznawane za dyskusyjne; jego krytycy wskazują, że Trybunał uchylił się od określenia, w jakich sytuacjach dziennikarz jest zwolniony od obowiązku weryfikowania informacji o faktach w przygotowywanej publikacji; zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi...*, cz. II, op. cit., s. 25.

<sup>108</sup> Zob. m.in. wyrok SN z 6 VI 2001, sygn. V CKN 274/00.

<sup>109</sup> Zob. uchwałę SN z 18 II 2005, sygn. III CZP 53/04, OSNC nr 7-8/2005, poz. 114.

<sup>110</sup> Co sąd inąd wywołuje krytyczne uwagi doktryny, zob. M. Zaremba, *Przepisy o zniesławieniu, czyli zagubiona prawda*, Rp z 22 I 2008, s. C9.

<sup>111</sup> Zob. orzeczenie *Jarsild vs Dania* z 23 IX 1994, skarga nr 15890/89; *Savitchi vs Mołdawia (Mołdowa)* z 11 X 2005, skarga nr 11039/02.

<sup>112</sup> Zob. orzeczenie *Bladet Tramp A/S i Stendaas vs Norwegia* z 20 V 1999, skarga nr 21980/93.

<sup>113</sup> Zob. J. Barta, R. Markiewicz, *Dwie wolności*, l.c. Jednak odpowiedzialność redaktora naczelnego ma charakter osobisty i zindywidualizowany – rozciąga się na materiały, na których publikację mógł faktycznie wpływać. Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie, sygn. ACa 10/08 z 22 II 2008 powołujący się na wyrok SN z 17 IV 2002, zob. informację prasową. *Odpowiada tylko redaktor, który decydował o publikacji*, Rp z 23–24 II 2008, s. C1. Oznacza to zakaz wznowienia znanej z praktyki II Rzeczypospolitej instytucji tzw. redaktora odpowiedzialnego.

<sup>114</sup> Ibidem.

Za nadużycie wolności wypowiedzi w mediach czy w ogólności wolności mediów ponosi się – na ogólnych zasadach – **odpowiedzialność cywilną** (w razie naruszenia dóbr osobistych i w trybie art. 23, art. 24 i art. 44 ust. 8 k.c.) oraz **karną** (w razie dopuszczenia się kwalifikowanej postaci przestępstwa pomówienia – w trybie art. 212 i art. 213 k.k., a także art. 46 Prawa prasowego w wypadku uchylania się od opublikowania sprostowania lub odpowiedzi)<sup>115</sup>. Pomijamy w tym miejscu, jako mniej istotną z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia, **odpowiedzialność dyscyplinarną** dziennikarza.

Odpowiedzialność cywilna i karna nie wykluczają się wzajemnie, lecz mogą być egzekwowane równolegle, co może też doprowadzać do niekoherentnych efektów. Wprawdzie ta dwoistość uszczelnia ochronę wolności prasy przed nadużyciami i stanowi dodatkowy instrument gwarancyjny dla naruszanych przez media praw jednostki, ale może prowadzić do rozbieżności w orzecznictwie, podważających przewidywalność obowiązującego prawa i dysfunkcyjnych wobec żmudnych procesów kształtowania prolegalistycznej świadomości społecznej.

Toteż w publicystyce prawniczej powraca pytanie, czy w sferze wypowiedzi prasowej nie ograniczyć się – obok odpowiedzialności cywilnej – do odpowiedzialności karnej, ale ponoszonej na zasadach ogólnych, a nie kwalifikowanych. Wprawdzie bowiem TK nie uznał za niezgodną konstytucją specjalnej odpowiedzialności karnej dziennikarza<sup>116</sup>, zaś jej dolegliwość może być nawet mniejsza niż bardzo wysokich odszkodowań zasądzanych w postępowaniu cywilnym za naruszenie w mediach dóbr osobistych, ale efekt „mrozący” na swobodę debaty publicznej środków prawnokarnych jest zapewne większy<sup>117</sup>.

Z drugiej strony, wymienia się nader poważne argumenty na rzecz zachowania w kodeksie karnym osobnej postaci przestępstwa zniesławienia dokonanego za pośrednictwem mediów, powołując się na zwielokrotniony jego efekt a tym samym wyraźnie większą szkodliwość społeczną spowodowaną zasięgiem czasowym i przestrzennym<sup>118</sup>. Tym bardziej że można zasadnie się powoływać na przykład ETPCz, który – obwarowując to warunkami i zastrzeżeniami – jednak w końcu uznał, że nadużycia wolności prasy mogą podlegać penalizacji, a nawet podlegać karze pozbawienia wolności<sup>119</sup>, choć uprzednio nie ukrywał swojej preferencji dla drogi postępowania cywilnego<sup>120</sup>.

---

<sup>115</sup> Dopuszczając – na gruncie konstytucji – ustanowienie tak jednej, jak drugiej postaci odpowiedzialności, TK wskazywał na zagrożenia płynące z nadużywania prawa do krytyki wobec instytucji i funkcjonariuszy publicznych, paraliżującego ich skuteczne działanie na rzecz dobra wspólnego. Zob. P 3/06 wg *Konstytucja III RP w tezach...*, op. cit., s. 286.

<sup>116</sup> Zob. cyt. wyrok P 10/06.

<sup>117</sup> Zob. A. Bodnar, D. Sześciło, *Odpowiedzialność karna a wolność prasy*, „Prawo europejskie w praktyce” nr 11/2007, s. 75–77.

<sup>118</sup> Zob. A. Gaberle, *Kwalifikowana postać przestępstwa zniesławienia a Prawo prasowe*, PiP 2007, nr 11, s. 22–23.

<sup>119</sup> Zob. *Cumpana i Mazare vs Rumunia*, z 17 XII 2004, skarga nr 33348/96.

<sup>120</sup> Zob. *Prager i Oberschlick vs Austria*, z 26 IV 1995, A 313.

EWA WÓJCICKA

PETYCJA W PRAWIE KONSTITUCYJNYM  
PAŃSTW WSPÓŁCZESNYCH

## 1. Wprowadzenie

W 85 ze 189 państwach mających konstytucję akt ten przyznaje prawo do składania petycji. W 70 przypadkach mamy do czynienia z petycją rozumianą jako wszelka inicjatywa, indywidualna bądź zbiorowa, dotycząca przede wszystkim interesu publicznego. Konstytucje 8 państw<sup>1</sup> przewidują petycję, której forma prawna sięga XIV wieku. Jest to tzw. *redress of grievances* (zadośćuczynienie skardze) – formalny środek prawny przysługujący jednostce, potwierdzony następnie w Bill of Rights z 1689 r. W 7 zaś konstytucjach<sup>2</sup> ustawodawca zrezygnował z posługiwania się pojęciem *petycja* zastępując je *sugestiami*, *propozycjami*, *żądaniem* czy też *apelami*. Poza wymienionymi, ustawodawcy w 12 państwach<sup>3</sup> przewidują petycję, którą mogą składać wyłącznie członkowie parlamentu. Z dalszych rozważań zostały one wyłączone, gdyż nie mieszczą się w klasycznym pojęciu petycji.

Instytucja petycji jest najbardziej rozpowszechniona w Europie<sup>4</sup> – występuje ona w 31 spośród 45 krajów (68,9%) oraz w Rosji (art. 33). Interesujące jest to, iż przewiduje ją stosunkowo duża liczba państw Ameryki Środkowej i Południowej<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Tzw. *petition for a redress of grievances* przewiduje: Liberia, Palau, Wyspy Marshalla, Filipiny, Samoa Amerykańskie, USA, Portoryko, Gambia.

<sup>2</sup> Są to konstytucje: Chin, Kambodży, Uzbekistanu, Jemenu, Rosji, Kongo, Bahrajnu.

<sup>3</sup> Bahamy, Barbados, Belize, Finlandia, Irlandia, Nowa Zelandia, Wyspy Salomona, Dania, Gujana, Liban, Jamajka, Nigeria, Zimbabwe, Rwanda, Tuvalu, Niezależne Państwo Samoa.

<sup>4</sup> 1. Albania (art. 37), 2. Austria (art. 11), 3. Belgia (art. 28), 4. Białoruś (art. 40), 5. Bułgaria (art. 45), 6. Chorwacja (art. 46), 7. Czechy (art. 18), 8. Estonia (art. 46), 9. Francja (art. art. 72-1), 10. Grecja (art. 10), 11. Hiszpania (art. 29), 12. Holandia (art. 5), 13. Litwa (art. 33), 14. Łotwa (art. 104), 15. Luksemburg (art. 27), 16. Macedonia (art. 24), 17. Mołdawia (art. 52), 18. Monako (art. 31), 19. Niemcy (art. 17), 20. Polska (art. 63), 21. Portugalia (art. 52), 22. Rumunia (art. 47), 23. Słowacja (art. 27), 24. Słowenia (art. 45), 25. Szwajcaria (art. 33), 26. Turcja (art. 74), 27. Ukraina (art. 40), 28. Węgry (art. 64), 29. Włochy (art. 50), 30. Czarnogóra (art. 33), 31. Serbia (art. 56).

<sup>5</sup> 1. Argentyna (art. 14), 2. Boliwia (art. 7 pkt h), 3. Brazylia (art. XXXIV pkt a), 4. Chile (art. 19), 5. Ekwador (art. 23 pkt 15), 6. Gwatemala (art. 28), 7. Haiti (art. 29), 8. Honduras (art. 80), 9. Kolumbia (art. 23), 10. Kostaryka (art. 27), 11. Kuba (art. 63), 12. Meksyk (art. 8), 13. Nikaragua (art. 52), 14. Panama



– 21 spośród 33 krajów (63,6%). Mniejszy zasięg obowiązywania tego prawa za granicą występuje w Azji<sup>6</sup> – 18 spośród 36 krajów (50%) oraz Afryce<sup>7</sup> – tylko 10 państw. Petycję przewidują również 4 państwa z rejonu Australii i Oceanii (Palau, Wyspy Marshalla, Filipiny, Samoa Amerykańskie). Regulacje prawne przyjęte w Azji i Afryce różnią się od zasad przyjętych w Europie, czy też w Ameryce Południowej. Na ogół są one skromniejsze, jednak sam fakt, że istnieją, stanowi wyraz przekonania o słuszności uwzględnienia prawa do składania petycji.

## 2. Geneza prawa petycji

### 2.1. Uwagi ogólne

Prawo do petycji jest uznawane za jedno z najstarszych praw. Słowo *petycja* wywodzi się z łac. *petitio*, oznaczającego prośbę, żądanie. Petycja jest żądaniem wyrażonym na piśmie; prośbą wnoszoną do władz w sprawach dotyczących ogółu<sup>8</sup>. Geneza prawa do petycji sięga czasów prawodawstwa rzymskiego. W czasach republiki i pryncypatu delegaci zgromadzeń prowincjonalnych uchwalali petycje do cesarza dotyczące zarządu prowincji, jak również zażalenia przeciwko namiestnikom, które następnie były przekazywane senatowi lub cesarzowi<sup>9</sup>.

### 2.2. Chiński system petycyjny

Głębokie, historyczne korzenie sięgające początków cesarstwa ma chiński system petycyjny. Na przestrzeni wieków przyjmował on różne formy. Wczesne teksty konfucjańskie mówią o ludziach z gmin składających cesarzowi memoriały dotyczące ich problemów. Podczas panowania dynastii Ming (1368–1644) Chińczycy obywatele mogli przedstawiać pisemne prośby imperialnym cenzorom, odnoszące się do urzędowych występków lub błędnych decyzji prawnych lokalnych sędziów pokoju. Petenci, którzy nie otrzymali zadośćuczynienia lub byli niezadowoleni, mogli zwracać się do wyższych instancji. W czasie panowania ostatniej chińskiej dynastii Qing (1644–1911) petenci podróżowali do Pekinu i czasem czekali na kolanach przed bramami cesarskiego pałacu lub próbowali zatrzymać cesarskie

---

(art. 41), 15. Paragwaj (art. 40), 16. Peru (art. 2s), 17. Salwador (art. 18), 18. Surinam (art. 22), 19. Urugwaj (art. 30), 20. Wenezuela (art. 31), 21. Portoryko (art. II, sekcja 4).

<sup>6</sup> 1. Azerbejdżan (art. 57), 2. Chiny (art. 41), 3. Cypr (art. 29), 4. Japonia (art. 16), 5. Korea (art. 26), 6. Kuwejt (art. 45), 7. Laos (art. 28), 8. Mongolia (art. 16), 9. Oman (art. 34), 10. Tadżykistan (art. 31), 11. Tajlandia (art. 61), 12. Timor (art. 48), 13. Tonga (pkt 8), 14. Wietnam (art. 53), 15. Jordania (art. 17), 16. Uzbekistan (art. 35), 17. Jemen (art. 50), 18. Bahrajn (art. 29).

<sup>7</sup> 1. Burkina Faso (art. 30), 2. Etiopia (art. 30), 3. Gwinea (art. 13 pkt h), 4. Kongo (art. 18), 5. Mozambik (art. 80), 6. RPA (art. 17), 7. Uganda (art. 29 pkt d), 8. Wyspy Zielonego Przylądka (art. 57), 9. Gambia (art. 25), 10. Liberia (art. 17).

<sup>8</sup> J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, *Słownik języka polskiego*, t. 4, Warszawa 1952, s. 123.

<sup>9</sup> E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, cz. 1, Wrocław 1998, s. 36.

procesje, aby przedstawić swoje prośby. W czasach gdy cesarstwo Qing traciło na znaczeniu, gwałtownie wzrosła liczba petentów. Lokalni urzędnicy i gubernatorzy wojskowi zaczęli z nimi walczyć, próbując ukryć miejscowe problemy<sup>10</sup>. Partyjni przywódcy ponownie przywrócili system petycyjny we wczesnych latach 50. XX w., używając go jako źródła informacji, które pomagało partii w umocnieniu politycznej kontroli<sup>11</sup>. Obecnie prawo do składania petycji jest gwarantowane przez konstytucję (art. 41).

### 2.3. Prawo do petycji w Europie

Na kontynencie europejskim pionierem przyznania prawa do składania petycji była Hiszpania. Wyprzedzała ona nawet angielskie regulacje uznawane powszechnie za pierwsze w Europie. Hiszpańskie doświadczenie sięga swymi korzeniami wczesnośredniowiecznego urzędnika zwanego podpisem prawnym lub prawem podpisu. Ta stara instytucja prawa prywatnego, która pozwalała właścicielowi przy wystawianiu nowego dokumentu o „wieczystym użytkowaniu” domagać się niewielkiej należności, przerodziła się w pismo krzywd (Agravios po hiszpańsku i Greuges w Katalonii) składane do parlamentu lub sądu<sup>12</sup>.

Wprowadzenie prawa do składania petycji jest uzależnione od obowiązujących rozwiązań prawnych w danym kraju oraz możliwości zastosowania w praktyce. Znane są przypadki rezygnowania z tego prawa. Przykładowo instytucję petycji przewidywały konstytucje Afganistanu z 1923 r. (art. 13) i 1987 r. (art. 51). Również konstytucja z 1990 r. w art. 51 przyznawała obywatelom indywidualne i zbiorowe prawo do petycji, zaś na państwowe organy, społeczne organizacje i urzędników nakładała obowiązek rozpatrzenia petycji w odpowiednim czasie. Obowiązująca konstytucja z 2004 r. z prawa do petycji zrezygnowała.

W XIX w. różne konstytucje przyjęły prawo do składania petycji. Konstytucje greckie z okresu walk o niepodległość zawierały postanowienia dotyczące petycji. Konstytucja znowelizowana przez Zgromadzenie Narodowe w Astrom w 1823 r., w art. A zapewniała, że każdy może składać pisemną petycję przed zgromadzeniem ustawodawczym przedstawiającą jego opinię w każdej sprawie. Podobne postanowienie zawierał art. 25 konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w Troi w 1827 r. z wyjątkiem tego, że opinia powinna dotyczyć spraw publicznych. Konstytucje greckie z 1844 i 1864 r. w art. 7 i 9 zapewniały, że „każda jednostka lub grupa działająca razem może złożyć pisemne petycje do władz przestrzegając praw państwa”.

<sup>10</sup> “We Could Disappear at Any Time”. Retaliation and Abuses Against Chinese Petitioners, “Human Rights Watch” 2005, Vol. 17, No. 11(C), s. 3, 16–17.

<sup>11</sup> Zob. L. Luehrmann, *Facing Citizen Complaints in China, 1951–1996*, “Asian Survey” 2003, Vol. 43, No. 5, s. 849.

<sup>12</sup> K. Complak, *Hiszpańska Ustawa organiczna o petycji z 12 XI 2001 r. (niektóre zagadnienia praktyczne)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 196.

Również konstytucja belgijska z 1831 r. w art. 21 zapewniała, że „każdy ma prawo do składania przed władzami publicznymi petycji podpisanych przez jedną lub więcej osób. Władze organizacji mają tylko prawo do składania petycji we wspólnym imieniu”.

Postanowienie konstytucji belgijskiej zostało przyjęte przez inne XIX-wieczne konstytucje, np. holenderską. Konstytucja Holandii z 1887 r. w art. 8 nie tylko gwarantowała prawo do składania petycji, ale także określiła procedurę, której powinien przestrzegać petent składający petycję.

Pozytywnych przykładów w sprawie uregulowania instytucji petycji dostarczają teksty ustaw zasadniczych państw europejskich przyjętych po II wojnie światowej. W konstytucjach państw tzw. nowych demokracji, uchwalonych w latach 70. XX w. (Portugalia, Hiszpania), okres rewolucji wywarł niezatarte piętno na ideologiczno-doktrynalnej części poświęconej prawom i wolnościom jednostki<sup>13</sup>. W tekstach ustawy zasadniczej zarówno portugalskiej, jak i hiszpańskiej zakres unormowań swobód obywatelskich jest potencjalnie duży. Dokonano także w sposób wyraźny uregulowania petycji, zaliczając ją do katalogu praw uczestnictwa (współdziałania w sprawach życia publicznego)<sup>14</sup>.

Nowsze konstytucje europejskie, których rodowód jest związany z transformacją ustrojową lat 90. XX w., również zawierają prawo do składania petycji (Polska, Czechy, Słowacja, Słowenia, Litwa, Łotwa, Estonia). O rosnącym zainteresowaniu instytucją petycji świadczy m.in. wpisanie jej do ustawy zasadniczej Francji poprawką konstytucyjną nr 2003-276 z dnia 28 marca 2003 r. (art. 72-1 zd. 1).

Długą tradycję petycji mają również Niemcy. Pierwsza normatywna podstawa do przedłożenia petycji znalazła się w Powszechnym Prawie Pruskim (*Allgemeines Preußisches Landrecht*) z 1794 r., który przewidywał, iż każdy powinien posiadać swobodę zgłoszenia wątpliwości, zarzutów czy zastrzeżeń wobec ustaw i innych zarządzeń w państwie (§ 156 ust. II pkt 20). Narodziła się wtedy petycja polityczna, która nie dotyczyła pojedynczych, lecz ogólnych interesów danej społeczności<sup>15</sup>.

Prawie wszystkie XIX-wieczne konstytucje związkowe zawierały przepisy dotyczące prawa petycji. W § 36 Konstytucji Saksońskiej z 4 września 1831 r. prawo do „składania pisemnych skarg” (akapit 1) czy do „wyrażania swoich życzeń i skarg bezpośrednio do rządzącego” (akapit 3) zostało gwarantowane wszystkim obywatelom przez władzę zwierzchnią.

W 1848 r. Zgromadzenie Narodowe Niemiec przyjęło konstytucję, której § 159 przyznawał każdemu obywatelowi prawo zwracania się z pisemnymi wnioskami i skargami do władz, przedstawicielstw ludowych i do Reichstagu. Prawo to zostało

<sup>13</sup> A. Łabno-Jabłońska, *Iberyjska droga do demokracji*, Warszawa 1996, s. 120.

<sup>14</sup> E. Alvarez Conde, *Curso de derecho constitucional*, t. I, Madryt 1992, s. 263.

<sup>15</sup> *Aus der Geschichte des Petitionsrechts*, www.landtag.sachsen.de (pobrano dnia 15.07.2007 r.).

podkreślone przez postanowienia Regulaminu Zgromadzenia Narodowego z 1848 r., którego § 48 stanowił: „Komisji petycji musi być przyznany określony dzień tygodnia na przedstawianie raportów. Pozostały porządek dzienny nie może być kontynuowany aż raporty te zostaną całkowicie omówione”.

Konstytucja Republiki Bismarcka z 1871 r. nie uwzględniła całej gamy podstawowych praw. Mimo że brak było wyraźnej wzmianki o prawie składania petycji, to w praktyce było ono uznane. Reichstag mógł przekazywać kierowane do niego petycje „do Bundesratu bądź do kanclerza Rzeszy”. Konstytucja Weimarska z 1919 r. uznawała prawo występowania z petycjami w art. 126 jako jedno z praw podstawowych. Mogli z niego korzystać indywidualnie lub zbiorowo tylko Niemcy; w przypadku żołnierzy obowiązywały pewne ograniczenia.

Sytuacja diametralnie się zmieniła wraz z dojściem do władzy narodowych socjalistów w 1933 r. Prawo do petycji zostało zlikwidowane, petenci zaś mogli się spotkać z negatywnymi konsekwencjami w przypadku podjęcia prób realizowania swego prawa.

W 1949 r. Rada Parlamentarna Niemiec przywróciła prawo występowania z petycjami, nadając mu dodatkowo rangę prawa podstawowego. Artykuł 17 Ustawy Zasadniczej stwierdza: „każdy ma prawo zwrócić się na piśmie indywidualnie lub w porozumieniu z innymi osobami z wnioskiem lub skargą do właściwych jednostek i do przedstawicielstwa ludowego”. W 1975 r. prawo składania petycji zyskało jeszcze mocniejszy fundament poprzez konstytucyjne powołanie Komisji Petycyjnej.

### 3. Charakter prawa do petycji

Mimo długich tradycji, charakter prawa do składania petycji wywołuje w doktrynie wiele kontrowersji. Jest wyrażany pogląd, iż petycje mogą mieć charakter prywatny lub publiczny. Jeśli dotyczą tej pierwszej możliwości, prawo petycji jest zaliczane do praw naturalnych. Druga płaszczyzna należy zaś do praw politycznych, które przysługują obywatelowi<sup>16</sup>. Dwa ujęcia prawa petycji zostały wyraźnie zróżnicowane przez Chapelier. Pierwszy sposób zastosowania prawa petycji Chapelier nazwał „skargą” (*plainte*) i prawo to jako naturalne uznawał za przysługujące każdemu. Nazwą *prawo petycji* Chapelier określał rodzaj prawa politycznego, które przysługiwało wyłącznie obywatelom. Był to swoisty rodzaj inicjatywy obywatelskiej w kwestiach prawodawstwa<sup>17</sup>.

Niektóre ustawy zasadnicze określają nazwą *petycja* zarówno skargi, jak i wnioski (np. RFN, Albania). Niemieckie „Zasady rozpatrywania skarg i wnio-

<sup>16</sup> S. de Paredes, *Wykład prawa politycznego*, Ricardo Fe, Madryt 1883, s. 201.

<sup>17</sup> A. Esmein, *Zasady prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1904, s. 471–473.

sków przez Komisję Petycyjną<sup>18</sup>, przyjęte na podstawie § 110 ust. 1 Regulaminu Bundestagu, definiują petycje jako podania służące przedstawieniu wniosków lub skarg we własnej sprawie, na rzecz innych osób lub w interesie ogółu. Wnioski to postulaty i propozycje podjęcia lub zaniechania działań przez organy władzy państwowej, urzędy lub inne jednostki realizujące zadania publiczne. Obejmują one w szczególności propozycje dotyczące ustawodawstwa. Skargi zaś to zastrzeżenia skierowane przeciwko podjętym lub zaniechanym działaniom organów władzy państwowej, urzędów lub innych jednostek realizujących zadania publiczne. Jednocześnie wyróżnia się petycje wielokrotne (indywidualnie zredagowane podania dotyczące tej samej kwestii), zbiorcze (zebrane podpisy dotyczącej jednej sprawy) oraz petycje masowe (to większa liczba podań dotyczących jednej sprawy, których brzmienie pokrywa się zupełnie lub zasadniczo).

Zdecydowana większość konstytucji uznaje jednak petycję za samodzielną instytucję i nie wspomina o skargach i wnioskach. Niektóre ustawy zasadnicze, m.in. Polski, Bułgarii, Wysp Zielonego Przylądka, Chorwacji, przynajmniej prawo do składania petycji, wniosków i skarg, nie definiując jednocześnie, czym te instytucje od siebie się różnią. Problem ten pozostawiają ustawom zwykłym, jednak nie zawsze – jak pokazuje przykład Polski – rozróżnienie takie zostało dokonane. W konsekwencji nie wiadomo, czy wyliczenie takie ma charakter przykładowy czy też petycje są nadrzędne w stosunku do skarg i wniosków.

Wskazać również należy na państwa, których przepisy konstytucyjne nie zawierają słowa *petycja*, tylko sugestie (Chiny, Kambodża), propozycje (Uzbekistan, Jemen), apele (Rosja), bądź żądania (Kongo). Analiza konstytucji pozwala sądzić, iż również w tych przypadkach mamy do czynienia z prawem do składania petycji.

Na charakter prawa do składania petycji wskazuje umiejscowienie go w systematyce konstytucji. Wiele z nich przypisuje petycji charakter prawa podstawowego. Zdecydowana większość ustaw zasadniczych wymienia go w rozdziale poświęconym prawom, wolnościom i obowiązkom człowieka. Przykładowo można wskazać na uregulowanie prawa petycji w Konstytucji Hiszpanii, która trzyma się tradycyjnego poglądu i włącza je do praw podstawowych. Regulując je w art. 29, ograniczono jednocześnie to prawo do Hiszpanów, co wydaje się wskazywać na prawo polityczne<sup>19</sup>.

Niektóre ustawodawstwa przypisują petycji bardziej charakter prawa do udziału obywatelskiego w życiu politycznym niż jako środka ochrony praw. Zaliczają one prawo petycji do praw politycznych (Polska, Uzbekistan, Macedonia, Wyspy Zielonego Przylądka, Chorwacja, Włochy, Czechy, Słowacja, Turcja, Czarnogóra), publicznych (Kuwejt) bądź społecznych i kulturalnych (Burkina Faso). Faktem

<sup>18</sup> Ustawa o uprawnieniach Komisji Petycyjnej, dziennik Bundesgesetzblatt I, s. 1921; <http://raportnowaka.pl>

<sup>19</sup> J.M. Garcia Escudero, *Derecho de peticion* (w:) *Comentarios a las leyes politicas. Constitucion Española de 1978*, O.A. Villamil (red.), t. III, Madryt 1983, s. 257.

jest jednak, iż niektóre z nich (Polska, Czechy, Słowacja, Kuwejt) przyznają to prawo każdemu, bez względu na obywatelstwo, co stanowi odesłanie do prawnonaturalnego charakteru prawa petycji.

Wyjątkiem są konstytucje, które umiejscawiają możliwość składania petycji w rozdziale poświęconym wyłącznie prawom przysługującym ich obywatelom (np. Jordania z rozdziale „Prawa Jordańczyków”, Belgia w tytule II „Belgowie i ich prawa”, Luksemburg w rozdziale „Luksemburczycy i ich prawa”). Ograniczenia te wydają się wskazywać na prawo polityczne.

Ewentualne odróżnienie treści petycji w zależności od tego, czy byłaby ona publiczna czy prywatna, występuje w wielu konstytucjach (Portugalii, Turcji, Brazylii, Meksyku, Japonii), lecz nie wpływa to na jednolite ujęcie tej instytucji. Występują przypadki szczególne, np. w Gwatemali<sup>20</sup> i Meksyku, gdzie wszyscy mogą wносить petycje o charakterze prywatnym, lecz te polityczne są zastrzeżone dla obywateli<sup>21</sup>.

Prawo do składania petycji powinno być interpretowane w duchu prowolnościowym, a także mieć zapewniony minimalny poziom gwarancji, który może być podwyższony w drodze ustawy zwykłej. Oprócz negatywnego obowiązku państwa do powstrzymywania się w ingerowanie w sferę wykonywania tego prawa, jest narzucony pozytywny obowiązek, aby chronić to prawo. Konstytucje Japonii, Hiszpanii, Macedonii, Szwajcarii, Serbii, Czarnogóry oraz Kostaryki wyraźnie podkreślają aspekt wolnościowy prawa do petycji, objawiający się w zagwarantowaniu osobom wnoszącym petycje niestosowania wobec nich negatywnych konsekwencji. Warunkiem jest jednak, aby podmiot wnoszący petycję nie dopuścił się przestępstwa lub naruszenia prawa. W przeciwnym razie osoby te nie są zwolnione z odpowiedzialności.

Współcześnie uznaje się także, że z prawem petycji łączy się roszczenie jej autora o zbadanie sprawy i otrzymanie odpowiedzi z wyjaśnieniem stanowiska adresata petycji lub innej kompetentnej w danej kwestii instytucji<sup>22</sup>. Obowiązek udzielenia odpowiedzi na petycję w terminach i na warunkach określonych ustawą przewidują konstytucje Azerbejdżanu, Białorusi, Kostaryki, Chorwacji, Czarnogóry, Serbii, Cypru, Kuby, Korei, Ekwadoru, Salwadoru, Hondurasu, Nikaragui, Panamy, Paragwaju, Portugalii, Rumunii, Grecji, Macedonii, Meksyku, Mongolii, Tajlandii, Turcji oraz Ukrainy. Niektóre konstytucje (np. Paragwaju, Gwatemali) dodają, iż brak odpowiedzi w ustawowym terminie oznacza odrzucenie petycji. Z przeciwną sytuacją mamy do czynienia w Ekwadorze, gdzie milczenie organu jest traktowane jako pozytywne rozpatrzenie prośby zawartej w petycji. Konstytucja Cypru w art. 29 ust. 2 wyraźnie stanowi, iż w przypadku nieotrzymania przez petenta odpowiedzi w terminie nieprzekraczającym 30 dni

<sup>20</sup> Art. 137. Prawo petycji w dziedzinie politycznej należy wyłącznie do Gwatemalczyków.

<sup>21</sup> J.M. Garcia Escudero, *Derecho...*, op. cit., s. 257.

<sup>22</sup> P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 152.

lub niezadowolenia z podjętej decyzji ma on prawo zwrócić się do odpowiedniego sądu w sprawie swojej prośby<sup>23</sup>. Środek odwoławczy przewiduje również konstytucja Gwatemali.

## 4. Podmioty prawa do petycji

### 4.1. Uwagi ogólne

W konstytucjach zawierających prawo do składania petycji brak jest zgodności co do jego zakresu podmiotowego. Na oznaczenie podmiotów uprawnionych do składania petycji ustawodawcy posługują się niejednorodną terminologią. Konstytucje różnicują zatem zakres podmiotów prawa do petycji. Prawo to jest skierowane do:

- „wszystkich” lub „każdego”,
- „obywatela”,
- „mieszkańców”.

Każde z wymienionych pojęć posiada odrębną treść prawną, a jego zastosowanie w danym kontekście normatywnym należy traktować jako przejaw świadomego oraz celowego działania ustrojodawcy, który w ten sposób wiąże z daną konwencją terminologiczną określone skutki prawne<sup>24</sup>. Konieczne jest zatem dokonanie krótkiej analizy powyższych pojęć.

W przepisach konstytucyjnych wyraźnie rozróżnić można dwa generalne rozwiązania. Pierwsze z nich przyznaje omawiane prawo wyłącznie obywatelom. Drugie zaś rozwiązanie – odwołując się do genezy prawa petycji – przyznaje je każdemu człowiekowi bez względu na obywatelstwo. Tylko niektóre konstytucje współczesnych państw demokratycznych przewidują rozwiązania wyjątkowe, np.: przyznanie prawa do petycji wyborcom (Francja), mieszkańcom (Argentyna, Peru, Gwatemala, Brazylia, Urugwaj) lub cudzoziemcom – pod warunkiem wzajemności – i bezpaństwowcom (Monako, Estonia). Prawo do składania petycji każdemu, kto przebywa na terytorium państwa, przyznaje konstytucja Węgier. Regulacje konstytucyjne za granicą są zatem niejednolite.

### 4.2. Osoby fizyczne

Rozwiązaniem stosowanym w 36 państwach<sup>25</sup> jest przyznawanie prawa do składania petycji „wszystkim” bądź „każdemu”. Użycie wymienionych wyrazów

<sup>23</sup> Wyrok Najwyższy Sąd Konstytucyjny w sprawie Kyriakidesa przeciwko państwu, 1 RSCC, s. 77.

<sup>24</sup> P. Radzewicz, *W sprawie zgodności z konstytucją przepisu ustawy umożliwiającego cudzoziemcom – obywatelom Unii Europejskiej – wzięcie udziału w wyborach samorządowych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 170.

<sup>25</sup> Prawo do składania petycji każdemu przyznaje: Albania, Białoruś, Boliwia, Bahrajn, Czechy, Czarnogóra, Niemcy, Grecja, Węgry, Paragwaj, Słowacja, Ukraina, Kuwejt, Chile, Meksyk, Holandia, RPA,

wskazuje, że prawo to przysługuje każdej jednostce ludzkiej, niezależnie od osobistej sytuacji składającego petycję, jak miejsce zamieszkania lub posiadane obywatelstwo. Jeżeli jednak przedmiot regulacji wiąże się ze sprawowaniem władzy w państwie, adresatami tych rozwiązań pozostają wyłącznie obywatele. Wskazać tu można rozwiązania przyjęte w Gwatemali. Konstytucja przyznaje prawo do składania petycji indywidualnych i zbiorowych wszystkim mieszkańcom Gwatemali. Czyni jednak jeden wyjątek: petycje dotyczące spraw politycznych zastrzeżone są tylko dla obywateli (art. 28). W świetle tego przepisu nie do przyjęcia jest rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa do składania petycji również na cudzoziemców. Podobna sytuacja występuje w przepisach konstytucyjnych Meksyku. Interesujące nas prawo posiadają „wszyscy”, jednak petycje polityczne są zastrzeżone dla obywateli meksykańskich (art. 8).

Konstytucje Kostaryki i Ekwadoru nie wskazują wprost, komu przysługuje prawo do petycji. Jednak ze zwrotu „gwarantuje się prawo do składania petycji” oraz umieszczenia go w rozdziale poświęconym indywidualnym prawom i gwarancjom człowieka można wnioskować, iż podmiotem uprawnionym jest każdy. Prawo każdego do składania petycji jest wzmocnione innymi postanowieniami konstytucji. Przykładowo Konstytucja Białorusi stanowi, iż „obywatele innych państw i osoby nieposiadające obywatelstwa na terytorium Białorusi korzystają z praw i swobód [...] na równi z obywatelami Republiki Białorusi, jeżeli Konstytucja, prawo i umowy międzynarodowe inaczej nie stanowią” (art. 11).

### 4.3. Osoby prawne

Większość konstytucji nie zawiera wyraźnego rozstrzygnięcia, czy nosicielem prawa petycji mogą być również osoby prawne. Umieszczenie petycji w rozdziałach poświęconych prawom i wolnością człowieka i obywatela może sugerować, iż uprawnione są tylko osoby fizyczne. W orzecznictwie ukształtowało się jednak stanowisko, iż również osoby prawa prywatnego mogą być nosicielami niektórych praw podstawowych<sup>26</sup>. Nadto redakcja przepisów mówiąca, iż każda osoba indywidualnie lub wspólnie z innymi może składać petycję, oznacza, że mogą istnieć wspólne petycje. Dlatego petycje w imieniu osób prawnych nie są wykluczone. Wątpliwości w tym zakresie nie pozostawiają konstytucje Niemiec czy też Austrii. Podstawowe prawo określone w art. 17 ustawy zasadniczej Niemiec przysługuje osobie fizycznej oraz każdej osobie prawnej prawa prywatnego. Z kolei konstytucje Austrii, Belgii, Kuwejtu, Rumunii, Bahrajnu, Mołdawii i Luksemburga dopuszczają możliwość składania petycji zbiorowych wyłącznie przez osoby prawne, stowarzyszenia bądź inne prawnie ustanowione organizacje. Realizacja

---

Suriname, Tonga, Wenezuela, Kolumbia, Salwador, Monako, Panama, Estonia, Etiopia, Japonia, Polska, Szwajcaria, Serbia, Uganda, Honduras, Uzbekistan, Liberia, Wyspy Marshalla, Palau.

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., SK 4/98.



prawa petycji przez osoby fizyczne może zatem dotyczyć tylko inicjatyw indywidualnych.

Odmienne przedstawia się natomiast sytuacja osób prawnych prawa publicznego, np. jednostki samorządu terytorialnego. Jak dotąd osobom tym odmawia się zdolności do nosicieli praw podstawowych<sup>27</sup>. Podmiotom tym nie przysługuje prawo do składania petycji, tym bardziej że to właśnie organy władzy publicznej są adresatami petycji.

#### 4.4. Kwestia obywatelstwa

Wątpliwości interpretacyjne co do kręgu uprawnionych podmiotów wywołują również te konstytucje, które przyznają prawo do składania petycji obywatelom<sup>28</sup>. Przyznanie prawa do petycji obywatelom nie jest pozbawione obiekcji, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż w przepisach konstytucyjnych wyraźnie zostały rozróżnione pojęcia *obywatela* i *obywatela danego państwa*. W doktrynie prawa konstytucyjnego pojęcia te nie są bowiem tożsame. Analizy tych pojęć można dokonać w odniesieniu do m.in. polskich regulacji prawnych.

Kategoria podmiotów *obywatel polski* jest zdecydowanie węższa od kategorii podmiotów *obywatel*. Nie każdy *obywatel* jest *obywatelem polskim* w znaczeniu, jakie terminom tym nadają przepisy konstytucji. Taki sposób rozumienia powyższej różnicy terminologicznej uzasadnia domniemanie racjonalności językowej prawodawcy, zgodnie z którym – po pierwsze – każdy wyraz użyty w tekście prawnym jest potrzebny do zrekonstruowania normy postępowania (nie ma wyrazów zbędnych, które przy interpretacji możemy pominąć), a po drugie, w przypadku kiedy prawodawca chce przekazać konkretną treść prawną, zawsze w tym celu używa analogicznego sformułowania (do oznaczenia jednakowych pojęć używa jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza tymi samymi określeniami)<sup>29</sup>.

Podobnego zdania jest M. Jabłoński: „[...] prawa, których konstytucyjnie określonym adresatem jest obywatel, mogą być realizowane przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego [...]. Z prawami zastrzeżonymi wyłącznie na rzecz obywateli Rzeczypospolitej Polskiej mamy do czynienia tylko wówczas, gdy w treści Konstytucji ustrojodawca bezpośrednio odwołuje się do pojęcia obywatela polskiego [...]. Natomiast w sytuacji, w której posługuje się pojęciem obywatel – bez skonkretyzowania, że jest to obywatel polski – dochodzi do swoistej

<sup>27</sup> Z. Czezejko-Sochacki (red.), *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Białystok 2001, s. 90.

<sup>28</sup> Prawo do składania petycji obywatelom przyznaje 29 państw: Azerbejdżan, Belgia, Burkina Faso, Wyspy Zielonego Przylądka, Haiti, Nikaragua, Luksemburg, Portugalia, Timor, Bułgaria, Kongo, Chorwacja, Kuba, Korea, Gwinea, Włochy, Jordania, Laos, Litwa, Macedonia, Mongolia, Mozambik, Oman, Mołdawia, Rumunia, Słowenia, Tadżykistan, Turcja, Wietnam.

<sup>29</sup> P. Radziejewicz, *W sprawie zgodności...*, op. cit., s. 170.

modyfikacji adresata. Z pojęciem obywatela ustawodawca utożsamia bowiem – również niejednolicie – cudzoziemców”<sup>30</sup>.

Zdaniem Z. Kędzia, użycie przymiotnika *obywatelskie* nawiązuje przede wszystkim do historycznej konotacji, wskazując na rangę materii poddanej regulacji [...], nie służy jednak wyodrębnianiu praw, które mają przysługiwać tylko obywatelom polskim”<sup>31</sup>.

Użycie terminu *obywatel* nie może zatem uzasadniać wniosku, że ustawa nie mogłaby rozszerzyć zakresu podmiotowego tego prawa na cudzoziemców. Przyjęcie odmiennej wykładni ustawy zasadniczej prowadziłoby bowiem do konsekwencji nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym<sup>32</sup>. Z takim przypadkiem mamy do czynienia np. w konstytucji Bułgarii, gdzie na oznaczenie uprawnionych podmiotów ustawodawca posługuje się pojęciami: *obywatel* oraz *obywatel Bułgarii*. Prawo do składania petycji zostało przyznane obywatelom (art. 45). Nasuwa się zatem wniosek, iż z prawa tego mogą korzystać nie tylko obywatele Bułgarii, lecz wszyscy, którzy posiadają jakiegokolwiek obywatelstwo. Niejako potwierdzeniem przyznania praw również cudzoziemcom może być np. art. 26 Konstytucji Bułgarii, który cudzoziemcom mieszkającym w Bułgarii przyznaje pełnię praw i obowiązków zamieszonych w konstytucji, z wyjątkiem tych, dla których jest wymagane bułgarskie obywatelstwo<sup>33</sup>. A zatem generalna wymowa Konstytucji jest jednoznaczna: nie ma w niej zakazu rozszerzania prawa do składania petycji na „nieobywateli bułgarskich”.

Od wielu lat można zaobserwować w krajach demokratycznych tendencję do obejmowania prawami i wolnościami zawartymi w konstytucji nie tylko obywateli własnego państwa. Znamienna jest również w tym zakresie ewolucja poglądów nauki prawa konstytucyjnego: od poglądów dawnych, dopuszczających jedynie uzależnioną od woli państwa, możliwość korzystania przez cudzoziemca z praw przysługujących obywatelowi, po powszechnie przyjęte poglądy doktryny współczesnej, oparte na międzynarodowych standardach praw człowieka i wskazujące wręcz na obowiązek państwa gwarantowania praw, szczególnie zaś wolności osobistych wszystkim, nie tylko obywatelom<sup>34</sup>. W państwie demokratycznym

<sup>30</sup> Szerzej: M. Jabłoński, *Zakres podmiotowy realizacji praw obywatelskich w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 150.

<sup>31</sup> Z. Kędzia, *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 3, s. 26.

<sup>32</sup> K. Wojtyczek, *Konstytucyjne regulacje systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej* [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, F. Rymarz (red.), Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa, maj 2000, s. 130.

<sup>33</sup> Prawem, które przysługuje tylko obywatelom bułgarskim, jest np. prawo powrotu do kraju (art. 35 ust. 2).

<sup>34</sup> Podkreślić należy, iż zawężająca interpretacja jest niezgodna z przepisami konwencji i traktatów. W 1966 r. Protokół Fakultatywny do Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80) po raz pierwszy w historii wprowadził procedurę wnoszenia i rozpatrywania petycji o uniwersalnym charakterze (art. 7). Zgodnie z przywołanym protokołem państwo–strona musi przyznać swoim obywatelom i innym osobom przebywającym na jego terytorium praw do składania petycji indywidualnych.

konstytucyjne przepisy dotyczące praw obywatelskich, z wyjątkiem pewnych praw o czysto politycznym charakterze, jak np. prawo wyborcze, winny dotyczyć również cudzoziemców<sup>35</sup>. Słusznie zatem realizacja prawa do składania petycji powinna być niezależna od obywatelstwa<sup>36</sup>. Nie jest ono bowiem prawem *stricte* politycznym, w przypadku zaś wnoszenia petycji o charakterze politycznym jest możliwe, na wzór Gwatemali i Meksyku, zastrzeżenie jej tylko do obywateli.

Niektóre ustawy zasadnicze na oznaczenie podmiotów prawa do petycji posługują się pojęciem obywatela konkretnego kraju (np. „obywatel Federacji Rosyjskiej”). Zdaniem M. Jabłońskiego, w takim przypadku ustrojodawca jasno i konkretnie określa adresata praw. Istota tej konkretyzacji sprowadza się do przyznania wyłączności podmiotowej w zakresie realizacji tak określonych uprawnień<sup>37</sup>. Inne stanowisko reprezentuje K. Wojtyczka. Według niego, wykładnia sugerująca, iż prawa konstytucyjne, których podmiot został określony za pomocą terminu *obywatel*, mogą zostać rozszerzone na cudzoziemców, natomiast prawa, których podmiot został wskazany za pomocą terminu np. *obywatel polski*, przysługują wyłącznie obywatelom polskim, jest nie do przyjęcia.<sup>38</sup>

Konstytucje Federacji Rosyjskiej oraz Azerbejdżanu przyznają prawo do składania petycji „obywatelom Federacji Rosyjskiej” (art. 33) i „obywatelom Republiki Azerbejdżanu” (art. 57), nie zaś ogólnie „obywatelom”. Jednak i w tym przypadku powstają wątpliwości. Do określenia zakresu podmiotowego prawa do składania petycji istotny jest art. 62, zgodnie z którym obcokrajowcy i osoby nie-

---

Na uregulowanie prawa petycji w protokole o charakterze fakultatywnym miała wpływ postawa państw socjalistycznych, zdaniem których umieszczenie tego prawa w pakcie umożliwiłoby ingerencję w wewnętrzne sprawy. Po demokratycznych przemianach wiele tych państw, w tym również Polska, przystąpiło do tego protokołu. Państwa mają obowiązek zagwarantowania praw ustanowionych w Pakcie „wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji” (art. 2 ust. 1). Prawa sformułowane w Pakcie odnoszą się do każdej osoby, niezależnie od tego, czy w stosunkach pomiędzy państwami jest stosowana reguła wzajemności, niezależnie od jej płci, obywatelstwa albo statusu bezpaństwowca. Zatem państwa, które ratyfikowały umowy międzynarodowe, mają obowiązek zapewnić pełną realizację praw w niej zawartych, w tym prawa petycji, bez wglądu na obywatelstwo. W przeciwnym przypadku jest uzasadnione dochodzenie swoich praw przez uprawnionych cudzoziemców przed organami międzynarodowej ochrony praw człowieka.

<sup>35</sup> Orzeczenie TK z dnia 20 października 1992 r., sygn. K 1/92, OTK 1992, cz. II, s. 27–50.

<sup>36</sup> Warto w tym miejscu wspomnieć o regulacjach wspólnotowych. Choć art. 17 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. UE C 321 E z dnia 29 grudnia 2006 r.) stanowi, że obywatele Unii Europejskiej korzystają z praw i podlegają obowiązkowi przewidzianym w traktacie, należy stwierdzić, że przyznaje on prawa, które nie są związane z posiadaniem obywatelstwa Unii czy nawet obywatelstwa państwa członkowskiego. Art. 194 WE stanowi, że prawo kierowania petycją do Parlamentu Europejskiego nie jest zastrzeżone dla obywateli, ale przysługuje „wszystkim osobom fizycznym lub prawnym mającym miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim”. Fakt, że prawo do petycji zostało przez samo prawo wspólnotowe rozciągnięte poza krąg obywateli Unii, potwierdza, że prawo to nie stanowi wyłącznej prerogatywy obywateli. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-145/04; Opinia Rzecznika Generalnego Antonia Tizzana przedstawiona w dniu 6 kwietnia 2006 r., Sprawa C-145/04, Królestwo Hiszpanii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej popieranemu przez Komisję Wspólnot Europejskich oraz Sprawa C-300/04 M.G. Eman i O.B. Sevinger przeciwko College van burgemeester en wethouders van Den Haag.

<sup>37</sup> M. Jabłoński, *Zakres podmiotowy...*, op. cit., s. 152 i 154.

<sup>38</sup> K. Wojtyczka, *Konstytucyjne regulacje...*, op. cit., s. 130.

mające obywatelstwa korzystają w Federacji Rosyjskiej z praw i mają obowiązki na równi z obywatelami Federacji Rosyjskiej, z wyjątkiem przypadków przewidzianych prawem federalnym lub porozumieniem międzynarodowym zawartym przez Federację Rosyjską. Możliwe jest zatem rozciągnięcie prawa do składania petycji również na cudzoziemców.

Biorąc pod uwagę genezę i charakter prawa petycji, ewentualny zakaz rozszerzenia jego zakresu na osoby niemające obywatelstwa danego państwa musi zatem wynikać wprost z przepisów konstytucyjnych bądź miejsca artykułu w systematyce konstytucji. Konstytucja Tajlandii przyznaje prawo do składania petycji „każdemu”, jednak umiejscowienie artykułu w „Rozdziale III. Prawa i wolności Tajlandczyków”, skłania do wniosku, iż prawo to przysługuje obywatelom Tajlandii. Podobną regulację przewiduje konstytucja Belgii, zamieszczając prawo do składania petycji w rozdziale „Belgowie i ich prawa”, Jordanii z rozdziale „Prawa Jordańczyków” oraz Luksemburgu w rozdziale „Luksemburczycy i ich prawa”.

#### 4.5. Ograniczenie zakresu podmiotowego

Ograniczenie zakresu podmiotowego prawa do petycji wynika wprost z niektórych przepisów konstytucyjnych. Ustawodawca, kierując się zasadą apolityczności armii, ograniczył bądź całkowicie pozbawił członków sił zbrojnych możliwości składania petycji na Wyspach Zielonego Przylądka, w Kolumbii, Hiszpanii i Niemczech. Konstytucja Gwatemali dopuszcza składanie jedynie petycji indywidualnych pod warunkiem, że nie będą one dotyczyły spraw politycznych (art. 248). Jeśli dopuszczalność petycji składanych indywidualnie przez wojskowych można uzasadnić, to ich wnoszenie przez grupę żołnierzy czy oficerów budzi pewne zastrzeżenia. Hiszpańska konstytucja, oprócz zakazu wnoszenia zbiorowych petycji przez wojskowych, ogranicza również ich petycje indywidualne. Członkowie hiszpańskich instytucji zmilitaryzowanych mogą korzystać z prawa petycji jedynie zgodnie z „postanowieniami dotyczącego ich ustawodawstwa szczególnego”<sup>39</sup>. Najdalej w swych postanowieniach idzie konstytucja Argentyny, która składanie petycji przez siły zbrojne w imieniu zbiorowości uznaje za przestępstwo, gdyż stanowi to nawoływanie do buntu (art. 22).

### 5. Przedmiot petycji

#### 5.1. Uwagi ogólne

Nie wszystkie konstytucje przewidujące prawo do składania petycji określają jego przedmiot. Regulację taką zawiera tylko 38 konstytucji. Większość ogólnie

<sup>39</sup> K. Complak, *Hiszpańska...*, op. cit., s. 197.

formułuje to prawo, pozostawiając dookreślenie go aktom wykonawczym<sup>40</sup>. W 21 przypadkach ustawodawca posługuje się pojęciem *interesu*, zaś 8 państw (Liberia, Palau, Wyspy Marshalla, Filipiny, Samoa Amerykańskie, USA, Portoryko, Gambia) dopuszcza petycje wyłącznie w celu zadośćuczynienia skardze.

Jest podkreślane składanie petycji w celu obrony praw (Brazylia, Wyspy Zielonego Przylądka, Wenezuela, Mozambik, Timor) oraz żądania podjęcia kroków ustawodawczych (Włochy, Tonga, Japonia). Oprócz wydania, uchylecia lub dokonania zmiany ustaw, rozporządzeń i zarządzeń bądź wprowadzania do nich poprawek, konstytucja Japonii stanowi, iż petycje można składać w celu naprawienia szkody, usunięcia funkcjonariusza publicznego oraz w innych sprawach. Katalog ten nie ma zatem charakteru zamkniętego, w przeciwieństwie do konstytucji Burkina Faso, która zawiera szczegółowe wyliczenie czynów, przeciwko którym mogą być składane petycje. A są to:

- a) działania na niekorzyść publicznego dziedzictwa,
- b) działania na niekorzyść interesów grup społecznych,
- c) działania na niekorzyść środowiska lub kulturowego albo historycznego dziedzictwa.

Pojęcia te mają jednak charakter nieokreślony, przez co zakres przedmiotowy petycji jest szeroki i obejmuje wszelkie sprawy absorbujące opinię publiczną.

## 5.2. Interes

Te konstytucje, które wskazują przedmiot petycji, w 15 przypadkach podkreślają, iż petycje winny być składane przede wszystkim w *interesie własnym* (jednostkowym, indywidualnym – Kolumbia, Turcja, Honduras, Panama, Oman, Polska, Portugalia, Jordania) lub publicznym (Polska, Mozambik, Oman, Słowacja, Timor, Chile, Jordania). Zaś 6 konstytucji na określenie pożytku służącego ogółowi używa pojęcia *interesu zbiorowego* (Kolumbia, Turcja), ogólnego (Honduras), społecznego (Panama, Czechy) bądź powszechnego (Portugalia). Wielość określeń nie stwarza możliwości jednoznacznego określenia, czego dokładanie powinna petycja dotyczyć i jaki winien być zakres spraw w niej ujętych.

Zasadniczo *interes* to relacja między jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść<sup>41</sup>. Sformułowanie *interes publiczny* wyraża charakterystykę rodzaju dobra lub korzyści dotyczącego ogółu ludzi. Jako desygnaty interesu publicznego są używane sformułowania: interes narodu (narodowy), interes

---

<sup>40</sup> Przykładowo hiszpańska ustawa organiczna o petycji stanowi w art. 3, iż „petycje mogą dotyczyć spraw lub działań należących do kompetencji adresata, niezależnie od tego czy dotyczą wyłącznie osoby składającej lub mają znaczenie ogólne albo zbiorowe. Nie są przedmiotem petycji podania, skargi lub sugestie, dla urzeczywistnienia których porządek prawny przewiduje swoistą procedurę odmienną od uregulowanej w niniejszej ustawie”.

<sup>41</sup> J. Lang, *Wnioski obywatelskie w administracji państwowej*, Warszawa 1976, s. 34.

ogółu (ogólny), interes powszechny<sup>42</sup>. Pojęcie *interes publiczny* jest z pewnością szersze od pojęcia *interes społeczny*. Ten drugi można zatem zawrzeć w pojęciu *interes publiczny*. Sformułowanie *w interesie społecznym* oznacza, iż określona korzyść przypada danemu społeczeństwu<sup>43</sup>. Interes publiczny bowiem rozumieć należy jako kompromis między wartościami istotnymi z punktu widzenia państwa i interesami prywatnymi. Interes publiczny należy do jednostek w takim zakresie, w jakim są one członkami większej zjednoczonej zbiorowości<sup>44</sup>. Nie ma obowiązującej definicji interesu publicznego<sup>45</sup>, jak również nie ma wyczerpującego katalogu spraw, których mogą dotyczyć petycje. Pojęcie interesu publicznego ma charakter dynamiczny, jego istnienie i ważność są związane z konkretną sferą życia publicznego, z istniejącą w danym kraju sytuacją społeczno-gospodarczo-polityczną. Szacuje się, że w Chinach w 2004 r. na ogólną liczbę 10 mln petycji 40% dotyczyło policji, sądów i urzędów prokuratorskich, 33% rządu, 13% korupcji, zaś 11% niesprawiedliwości<sup>46</sup>. Inne konkretne, specyficzne tematy wymieniane w petycjach to problemy ochrony środowiska, skargi na zakłady pracy i wymuszane eksmisje<sup>46</sup>.

Nie zawsze interes publiczny i ściśle z nim związane zadania państwa oraz konieczność obiektywnego rozstrzygnięcia w zakresie powierzonych obowiązków są zgodne z interesem poszczególnych jednostek, czy też grup jednostek. Konstytucje 8 państw przewidują, iż petycję można zatem składać również w interesie własnym. O istnieniu interesu własnego w realizowaniu prawa petycji nie może jednak decydować subiektywne przekonanie podmiotu, lecz decydować powinny kryteria zobiektywizowane, zgodne z powszechnie aprobowaną hierarchią wartości. W kontekście celu prawa petycji chodzi przede wszystkim o podkreślenie, że ochrona interesu własnego pozostaje w zgodzie, a nawet jest sprzężona z ochroną szeroko pojętego interesu publicznego.

Jedynie konstytucja Polski stanowi, iż petycje można składać w interesie innej osoby za jej zgodą. Regulacja ta wywołuje kontrowersje. Przeciwnicy występowania z petycjami w interesie innej osoby, ale tylko za zgodą osoby, której interes dotyczy, podnoszą, iż takie ograniczenie jest nie tylko zbyt wąskie, ale i szkodliwe ze społecznego punktu widzenia. Zmienia bowiem charakter petycji będącej ogólnie dostępną formą działania – *actio popularis*. Zabrania ono występowania w interesie osób niemogących wyrazić w prawnie skuteczny sposób zgody oraz występowania z interesie ogólnym, co pozbawia petycję charakteru prawa poli-

<sup>42</sup> Szerzej: J. Krucina, *Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie*, Wrocław 1972, s. 21–22.

<sup>43</sup> W. Zamkowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Wrocław 1967, s. 32–33.

<sup>44</sup> K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 49.

<sup>45</sup> Wyrażany jest pogląd, iż interes publiczny winien być zastąpiony pojęciem „dobra wspólnego”, rozumianym jako wynik działań członków zbiorowości, jednoczących się we wspólnym wysiłku w celu urzeczywistnienia pomyślności ogółu. K. Complak, *Normy...*, op. cit., s. 48 i 199.

<sup>46</sup> „*We Could Disappear at Any Time*”..., op. cit., s. 4.

tycznego<sup>47</sup>. Zdaniem K. Działochy, wymóg składania petycji w interesie osoby trzeciej za jej zgodą ogranicza prawo petycji<sup>48</sup>.

Powyższa konstrukcja petycji jest trudna do zaakceptowania. Autonomia w zakresie składania petycji w interesie innej osoby ułatwiłaby wkraczanie w prywatność nie tylko przez osoby realizujące prawo petycji, jak również przez podmioty, do których petycja jest adresowana. Wyłącznie zatem zgoda uprawnionego do złożenia petycji w jego imieniu jest okolicznością wyłączającą bezprawność naruszenia sfery prywatności.

W piśmiennictwie wyodrębnienie interesu, z uwagi na który dopuszczona została możliwość składania petycji, spotyka się z krytyką. W obecnej dobie zarówno pojęcie interesu społecznego, publicznego, jak i interesu jednostki, faktycznego lub prawnego wydają się mało praktycznym określeniami. Konieczność wskazania naruszenia przez organ interesu prawnego jednostki lub organizacji częstokroć prowadzi do ograniczenia ich praw do ochrony słusznego interesu faktycznego. Dzieje się tak często w wypadku rozstrzygnięć organów administracyjnych dotyczących dużej liczby osób. Ponadto można założyć, iż sporadycznie będziemy mieli do czynienia z petycjami, które nie dotyczyłyby czyjegokolwiek interesu. Sprawę komplikuje nadto spór dotyczących obiektywnej i subiektywnej oceny tegoż interesu. To, czy podmiot składający petycję musi wskazać swój interes, powinno być sprawą drugorzędną w obliczu kwestii zasadniczej, mianowicie skuteczności tego rodzaju wystąpień<sup>49</sup>.

## 6. Adresaci petycji

### 6.1. Wyłączenie władzy sądowej

Szerokie określenie kręgu organów władzy publicznej powoduje, iż nie wiadomo, kto jest adresatem obowiązku ustawowego, a w szczególności, czy organy władzy sądowej są obowiązane do przyjmowania petycji? Mimo że sądy mieszczą się w klasycznym trójpodziale władz, należy stwierdzić, iż poprzez petycje nie można naruszać niezawisłości sędziowskiej i interweniować w niezależność sądu. Stanowi o tym wprost wyłącznie Konstytucja Słowacji w art. 27 ust. 3: „Petycja nie może naruszać niezależności sądu”. Również niemieckie „Zasady rozpatrywania skarg i wniosków przez Komisję Petycyjną” wyraźnie mówią, iż „jeżeli wniosek dotyczy ingerencji w niezawisłość sędziowską, petycje nie są rozpatrywane” (art. 5 ust. 5).

<sup>47</sup> B. Banaszak, *Petycja w projekcie nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita” z dnia 18 listopada 1996 r.

<sup>48</sup> Wypowiedź K. Działochy (w:) Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, nr XVIII, s. 20.

<sup>49</sup> N. Banaszak, *Petycje w prawie konstytucyjnym Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 2001, nr XLVII, s. 76.

Wyrażany jest pogląd, iż w odniesieniu do rozstrzygnięć sądowych skuteczność petycji jest żadna. Ani Krajowa Rada Sądownictwa, ani tym bardziej instytucja stojąca na zewnątrz wymiaru sprawiedliwości nie może oddziaływać na zapadłe orzeczenia w konkretnych sprawach. Niewielkie możliwości pojawiają się jedynie w zakresie tzw. opieszałości wymiaru sprawiedliwości. Wówczas jedynym właściwszym adresatem petycji jest samorząd sędziowski, czyli Krajowa Rada Sądownictwa. Ale w tej dziedzinie z uwagi na istnienie [...] skargi na przewlekłość postępowania jurysdykcyjnego również w tym zakresie zamknięta jest droga dla petycji<sup>50</sup>.

Konstytucyjne zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów są ze sobą ściśle związane i do pewnego stopnia nakładają się na siebie. Wykluczają one wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą sądów i to zarówno ze strony innych organów władzy publicznej, jak i ze strony innych podmiotów. Orzeczenia sądowe mogą zostać zmienione tylko przez właściwe organy władzy sądowej, a jedyne dopuszczalne wyjątki w tym zakresie stanowią – zgodnie z poglądami doktryny prawa – prezydenckie prawo łaski oraz prawo ustawodawcy do stanowienia ustaw o amnestii. Niezależność sądów i niezawisłość sędziowska nie zakazują formułowania krytycznych ocen orzecznictwa sądów przez obywateli, jednak wymienione zasady konstytucyjne wyłączają w szczególności ingerencję poprzez prawo do petycji w działalność jurysdykcyjną sądów<sup>51</sup>. Prawo petycji nie obejmuje również możliwości inicjowania postępowań sądowych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 listopada 2004 r.<sup>52</sup>

## 6.2. Władza publiczna i państwowa

Podstawowymi pojęciami, występującymi w większości konstytucji i odnoszącymi się do adresatów petycji, są: *władza publiczna*, *władza państwowa* oraz *władza*. Pierwsze z tych pojęć użyte zostało w Konstytucji Belgii, Brazylii, Wysp Zielonego Przylądka, Chile, Kolumbii, Kostaryki, Salwadoru, Jordanii, Monako, Grecji, Luxembourga, Mołdawii, Rumunii oraz Polski. Drugim z pojęć posługuje się Konstytucja Białorusi, Kongo, Chorwacji, Czarnogóry, Ekwadoru, Panamy, Niemiec, Węgier, Macedonii, Meksyku, Mongolii, Holandii, Wenezueli, Bułgarii, Nikaragui, Wietnamu, Ukrainy, Słowacji, Czech oraz Estonii. Trzecie z nich pojawia się w Konstytucji Argentyny, Boliwii, Kuby, Gwatemali, Hondurasu, Peru, Gwinei, Kuwejt, Mozambiku, Omanu, Portugalii, Surinamu, Timoru, Szwajcarii i Turcji.

Mimo pewnej nieścisłości terminologicznej, nie ulega wątpliwości, że pojęcie *władza* odnosi się do władzy państwowej. Stąd też powiedzieć można, że każda

<sup>50</sup> K. Complak, op. cit., s. 198.

<sup>51</sup> Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 8/99, OTK Z.U. 1999, nr 3, poz. 41.

<sup>52</sup> Zob. Wyrok TK z dnia 16 listopada 2004 r., P 19/03, OTK 2004, nr 10A, poz. 106.



władza państwowa jest władzą publiczną, ale nie każda władza publiczna jest władzą państwową.

Pojęcie *organ władzy publicznej* stanowi szerszą kategorię prawną niż *władza państwowa*. Obejmuje swoim zakresem krąg podmiotów uczestniczących w sprawowaniu władzy m.in. wszystkie organy władzy wykonawczej w państwie, w tym również jednostki samorządu terytorialnego jako zdecentralizowane podmioty administracji uczestniczące w sprawowaniu władzy publicznej.

Ponieważ nie istnieje wyczerpujący katalog podmiotów, które prawo uznawałoby za podmioty władzy publicznej, kwalifikację „organu władzy publicznej” należy ustalać ze względu na rodzaj wykonywanej działalności. Organem władzy publicznej będzie więc każdy podmiot, który wykonuje władzę publiczną. Jeżeli wykonuje on zarówno władzę publiczną, jak i funkcjonuje w sferze cywilnoprawnej, należy przyjąć, że organem władzy publicznej jest tylko wówczas, gdy działa posługując się metodami władczymi lub jeżeli jest zobligowany do podjęcia takiego działania<sup>53</sup>.

Pojawiają się również rozwiązania szczegółowe wskazujące na organy rządowe (Azerbejdżan, Korea, Paragwaj), rząd (Gambia, Liberia, Palau, Wyspy Marshalla, Filipiny, Samoa Amerykańskie, USA, Portoryko) króla (Tonga) bądź parlament (Włochy) jako adresatów petycji. Konstytucja włoska stoi bowiem na stanowisku, iż petycje są instytucją, poprzez którą może się realizować współpraca obywateli z parlamentem. Art. 50 mówi, iż wszyscy obywatele mają prawo zwracania się do obu izb parlamentu z petycjami bądź z żądaniami dotyczącymi podjęcia kroków ustawodawczych, bądź w celu przedstawienia wspólnych potrzeb. Tego rodzaju („wspólne potrzeby”) sformułowania konstytucji mają na celu podkreślenie, że nie chodzi tu o instytucję indywidualnych skarg, ale o przedstawienie problemów ogólniejszego charakteru<sup>54</sup>. Konstytucje Czech, Estonii, Słowacji i Ukrainy wymieniają organy samorządu terytorialnego wśród adresatów petycji.

### 6.3. Instytucje i organizacje społeczne

Jedynym państwem, którego konstytucja przewiduje możliwość składania petycji do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, jest Polska (art. 63). Przez pojęcie instytucji należy rozumieć zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw<sup>55</sup>. Natomiast organizacja społeczna to dobrowolny zespół osób, związanych stałą więzią organizacyjną i mający, choćby

<sup>53</sup> I. Karasek, *Odpowiedzialność SP za funkcjonariuszy po wyroku TK z 4.12.2001 r.*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2002, nr 1-2, s. 93.

<sup>54</sup> A. Burda, M. Rybicki (red.), *Konstytucje Finlandii, Włoch, RFN, Francji*, Warszawa – Kraków – Gdańsk 1971, s. 112.

<sup>55</sup> M. Gajewski, *Glosa do uchwały SN z 11 X 2001 r.*, I KZP 21/2001, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 11, s. 519.

zmienny, lecz dający się ewidencyjnie ująć skład, własne organy i autonomię wewnętrzną oraz zróżnicowany stopień niezależności od organów państwowych, realizujący określone cele<sup>56</sup>.

O ile do organów władzy publicznej można składać petycje w zasadzie bez ograniczeń<sup>57</sup>, o tyle do pozostałych podmiotów (organizacji i instytucji społecznych) można wносить petycje jedynie w takim zakresie, w jakim wykonują one zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Zagadnienie zadań zleconych o charakterze publicznym na rzecz organizacji społecznych wymaga komentarza. Istota instytucji zadań zleconych z zakresu administracji publicznej polega na tym, że przepisy prawa powierzają bądź pozwalają na powierzenie określonemu podmiotowi, niebędącemu organem administracji rządowej, bądź samorządu terytorialnego, wykonywania zadań administracji publicznej. Jest rzeczą oczywistą, iż takie zlecenie zadań nie zmienia charakteru prawnego tej organizacji, na rzecz której ono nastąpiło. Zachowuje ona nadal charakter prawny organizacji społecznej, a jedynie w zakresie zlecenia działa jako organ administracji publicznej<sup>58</sup>.

Zaznaczyć należy, iż rozszerzająca się prywatyzacja usług publicznych ogranicza krąg adresatów petycji. Zmiany w sferze zarządzania sprawami gospodarczymi państwa powodują zacieranie się granicy między obszarem działalności organów państwowych a obszarem działalności organizacji społecznych, którym w określonym zakresie, na zasadzie wyjątku powierzono spełnienie funkcji administracji publicznej. W konsekwencji powstały jednostki spełniające zlecone zadania administracji publicznej, jednocześnie niemieszczące się w tradycyjnej formule organizacji społecznych spełniających zlecone funkcje administracji publicznej. Przykładowo można wskazać Giełdę Papierów Wartościowych czy Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, podmioty mające postać organizacyjną spółek akcyjnych, spełniające na zasadzie wyłączności funkcje administracji publicznej w określonym zakresie działalności, co oznacza, że ustawa nakłada na określone podmioty, w tym na obywatela obowiązek korzystania z ich usług. Rysująca się tendencja zlecenia zadań administracji publicznej podmiotom mającym postać organizacyjną spółek prawa handlowego czy fundacji jest problemem, na które ustawodawca powinien zwrócić szczególną uwagę ze względu na problem ochrony praw obywatelskich i środków prawnych służących do ich ochrony<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> R. Szarek, *Glosa do uchwały SN z 10 II 2000 r., III CZP 29/99R*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 5, s. 131.

<sup>57</sup> Granice wyznacza rodzaj zadań wykonywanych przez organ władzy publicznej. Jeżeli organ uważa się za niewłaściwy, powinien przekazać petycję organowi właściwemu.

<sup>58</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1996, s. 170.

<sup>59</sup> Uchwała z dnia 14 maja 1997 r., sygn. akt W. 7/96, OTK Z.U. 1997, nr 2, poz. 27.

## 7. Procedura rozpatrywania petycji

Warto zauważyć, iż współcześni ustawodawcy bardzo często stosują w konstytucji technikę odesłań ustawowych, określając przy tym zagadnienia, które powinny być przedmiotem szczególnego zainteresowania ustawodawcy „zwykłego”. Tak jest również w przypadku prawa do składania petycji. Określając zatem zasadniczy zakres prawa do petycji, ustrojodawca założył, że ustawodawca zwykły doprecyzuje zarówno od strony pozytywnej, jak i negatywnej tryb rozpatrywania petycji. Dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistnienia materialnej treści tego prawa, przewidują tylko konstytucje: Polski, Estonii, Litwy, Surinamu, Hiszpanii, Turcji, Rumunii, Ukrainy, Paragwaju, Uzbekistanu, Gwatemali. Jest to nie tylko upoważnienie, lecz również zobowiązanie do skonkretyzowania sposobu załatwiania sprawy, tak ażeby poprzez uregulowanie zagadnień o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym realizacja prawa do składania petycji była skuteczna.

Przepisy konstytucyjne Azerbejdżanu, Wyp. Zielonego Przylądka, Kongo, Korei, Salwadoru, Niemiec, Grecji, Węgier, Meksyku, Holandii, Paragwaju, Hiszpanii, Surinamu oraz Turcji stanowią o pisemnej formie petycji. Konstytucja Ukrainy, oprócz możliwości złożenia petycji pisemnie, dopuszcza osobiste przedstawienie swojego żądania. Jednak w takim przypadku petent winien domagać się pisemnego potwierdzenia przyjęcia petycji.

Przeważnie władza ma 30 dni na rozpatrzenie petycji i poinformowanie o wyniku petenta (np. na Cyprze). Również art. 74 Konstytucji Turcji wymaga, aby petenci otrzymali pisemną odpowiedź. Akt wykonawczy dotyczący prawa petycji pochodzi z 1.11.1984 r. (nr 3071). Został zmieniony 2.01.2003 r. i obecnie władza – podobnie jak na Cyprze – ma obowiązek zawiadomić petenta o rozstrzygnięciu w terminie 30 dni.<sup>60</sup> W Gwatemali w sprawach administracyjnych termin rozstrzygnięcia petycji i zawiadomienia o rozstrzygnięciu nie może przekroczyć 30 dni (art. 28). Jednakże w przypadku petycji w dziedzinie politycznej rozstrzygnięcie i poinformowanie zainteresowanej osoby winno nastąpić w ciągu 8 dni (art. 137).

W Ekwadorze wszystkie prośby muszą być rozpatrzone w terminie nie dłuższym niż 15 dni od daty ich złożenia, o ile prawo wyraźnie nie postanawia inaczej. We wszystkich przypadkach, kiedy określony czas upłynął, milczenie ze strony organu jest rozumiane jako przychylenie się do prośby lub rozwiązanie rozszczenia na korzyść petenta. W przypadku kiedy władza odrzuca petycję, wstrzymuje procedurę administracyjną lub nie wydaje decyzji w określonym czasie, może zostać wszczęte postępowanie karne przeciwko takim działaniom jako sprzecznym z konstytucyjnie chronionym prawem do petycji, zgodnie z art. 213 k.k.

<sup>60</sup> *The exercise of the right of petition and access to information*, Republic of Turkey, Official Gazette, 24.01.2004 r., [www.bilgiedinnehakki.org](http://www.bilgiedinnehakki.org) (pobrano dnia 15.08.2007 r.).

Z uwagi na obowiązek uznania autonomii organizacyjnej i regulaminowej wykonywanie prawa petycji przed parlamentem winno być poddane specjalnemu reżymowi. Rozwiązanie takie przyjęto m.in. w Hiszpanii i Niemczech. Petycje wnoszone do ciał ustawodawczych są załatwiane zgodnie z postanowieniami regulaminów specjalnie powołanych komisji petycyjnych.

Aktualnie w polskim parlamencie nie ma komisji petycji. Do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków kierowanych do Sejmu jest właściwa wyodrębniona organizacyjnie jednostka organizacyjna Kancelarii Sejmu – Biuro Korespondencji i Informacji (BKI). W świetle przepisów Konstytucji powołanie ewentualnej Komisji ds. Petycji nie wymaga zmiany Konstytucji i może być dokonane poprzez zmianę regulaminu Sejmu (komisja stała)<sup>61</sup>.

Nie zawsze jednak, mimo wydania aktów regulujących procedurę przyjmowania i rozpatrywania petycji, prawo to jest skuteczne. W ramach chińskiego systemu petycyjnego obywatele niezadowoleni z decyzji lokalnych urzędników lub sądów mogą napisać skargi lub pojawić się osobiście w specjalnych biurach petycyjnych na terenie całego kraju. Jeśli petenci są niezadowoleni z odpowiedzi na petycję, mają prawo zwrócić się do biur petycyjnych, poczynawszy od poziomu wsi poprzez powiat, okręg, prowincję aż do szczybla państwowego. Większość petycji jest składana na poziomie lokalnym, lecz frustracja spowodowana brakiem działań doprowadziła do dramatycznego wzrostu w liczbie próśb kierowanych do Pekinu i spraw kierowanych bezpośrednio do ogólnokrajowych zamiast lokalnych urzędów petycyjnych. Szacuje się, że w 2004 r. złożono 10 mln petycji. W rzeczywistości petenci stosunkowo rzadko odnoszą sukces. Według Yu Jianrong z Chińskiej Akademii Nauk Społecznych z 2004 r. spośród 2 tys. badanych petentów tylko trzem udało się rozwiązać swoje problemy<sup>62</sup>.

Jednakże najgorszym aspektem systemu jest odwet, którego doświadcza wielu petentów. W oczekiwaniu na rozpatrzenie petycji wielu z nich jest bita, zastraszana, a nawet porwana i zmuszana do powrotu do ich rodzinnych prowincji, gdzie niektórzy z nich są więzieni, a nawet torturowani. Wiele przemocy i nadużyć wobec petentów w Pekinie wywodzi się z wysiłków lokalnych urzędników dążących do powstrzymania mieszkańców przed udaniem się do Pekinu w celu złożenia petycji.

Dla petentów, którzy uciekli ze swych rodzinnych prowincji, aby uniknąć odwetu lokalnych urzędników czy policji, powrót do domu jest niemożliwy, a chińskie restrykcyjne prawo dotyczące zamieszkania oznacza, że wielu z nich nie może przeprowadzić się do nowych miast i zacząć wszystko od nowa. Zamiast tego żyją w stanie ciągłego zawieszenia w „wiosce petentów”, czekając na odpo-

<sup>61</sup> J. Lipski, *Informacja na temat prawa do petycji, skarg i wniosków w polskim systemie prawnym*, Warszawa, 18 listopada 2004 r.

<sup>62</sup> „*We Could Disappear at Any Time*”..., op. cit., s. 5.

wiedź od państwa, która umożliwi im powrót do domu i ponowne ułożenie sobie życia.

W odpowiedzi na rosnącą zagraniczną i chińską krytykę systemu petycyjnego rząd chiński wydał nowe regulacje, które weszły w życie 1 maja 2005 r. Były one przedstawione na terenie kraju i na arenie międzynarodowej jako wzmocnienie systemu petycyjnego i zapewnienie nowej ochrony dla praw petentów. Zawierają kilka nowych postanowień, jak np. wymóg wyczerpania przez petenta możliwości w lokalnym biurze petycyjnym przed zwróceniem się do następnego poziomu władz rządowych. Petenci mogą także apelować dwa razy do wyższych organów, po czym ich petycje nie są dłużej przyjmowane, jeśli petycje następne opierają się na „tych samych faktach i przyczynach” (art. 34 i 35). Organy państwowe są poinstruowane, aby odrzucać petycje, które zostały przyjęte lub są obecnie rozpatrywane przez inne niższe organy (art. 16).

Nowe przepisy nie zdały jednak egzaminu, jeśli chodzi o rozwiązania zasadniczych problemów. System petycyjny w Chinach nie posiada niezbędnych elementów bezstronności, kompetencji, profesjonalizmu i braku dyskryminacji petentów, aby funkcjonował sprawiedliwie. Istnieją również poważne strukturalne problemy. Relacja systemu prawa administracyjnego i systemu sądowego jest niejasna. Petycje mogą zostać złożone w sądzie przeciwko niekorzystnym decyzjom organu wykonawczego; mogą także być złożone przed organem wykonawczym przeciwko niekorzystnym decyzjom sądu, osłabiając tym samym zasadę niezależności władzy sądowniczej. Nie jest również jasne, czy pisma zawierające odpowiedź na prośbę petenta są wiążące oraz ostateczne.

## 8. Ograniczenie prawa do petycji

**P**rawo do składania petycji, podobnie jak większość praw i wolności człowieka, nie ma charakteru absolutnego. Możliwość korzystania z niego jest obwarowana przede wszystkim generalnymi przesłankami, których spełnienie jest konieczne do wprowadzania ograniczeń praw i wolności jednostki, a także przypadkami wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Ograniczeniem prawa składania petycji jest również sformułowany przez nieliczne konstytucje zakaz jego nadużywania. Niektóre konstytucje stanowią wprost, iż petycja nie może naruszać podstawowych praw i wolności człowieka (Czechy, Słowacja), godności ludzkiej (Etiopia) bądź też ogólnie prawa (Laos). Tak więc korzystanie z tego prawa powinno uwzględniać interesy innych osób, gdyż tylko wtedy można korzystać z ochrony prawnej nie będąc samemu narażonym na odpowiedzialność prawną.

W większości konstytucji istnieje również klauzula generalna odnosząca się do ograniczeń wszystkich podstawowych praw i wolności (np. art. 31 ust. 3 Konstytucji Polski, art. 36 ust. 2 Konstytucji Szwajcarii, art. 55 Konstytucji

Federacji Rosyjskiej, § 11 Konstytucji Estonii, art. 18 Konstytucji Portugalii, art. 23 Konstytucji Białorusi). Konstytucje te określają generalne przesłanki ograniczeń w zakresie konstytucyjnych praw i wolności, w tym prawa do składania petycji. Przesłankami tymi najczęściej są: istnienie konieczności wprowadzenia ograniczenia w demokratycznym państwie, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, dobro publiczne, interes publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia, moralność publiczna, prawa i wolności innych osób) oraz zakaz naruszania istoty prawa. Ze wszystkich przepisów ustaw zasadniczych, które przewidują ograniczenie praw i wolności, wynika wyraźnie, iż ograniczenie podstawowych praw jednostki może nastąpić tylko w drodze ustawy.

Szczegółne ograniczenia praw i wolności, w tym prawa petycji, mogą nastąpić w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Jest to kwestia niezwykle istotna, dlatego też organy państwowe nie mają swobody w określaniu, jakie wolności i prawa mogą podlegać ograniczeniom. Ustawodawcy przyjęli różne formy ograniczenia prawa do petycji w czasie stanu nadzwyczajnego, stosując klauzule negatywne bądź pozytywne.

Niektóre konstytucje wymieniają prawa, które nie mogą być ograniczone w przypadku stanu wyjątkowego lub stanu wojennego. W przypadku prawa do petycji Konstytucja Ukrainy stanowi w art. 64, iż w warunkach stanu wojennego lub wyjątkowego [...] nie można ograniczać prawa przewidzianego w artykule 40, mianowicie prawa do składania petycji. Podobną regulację przewiduje art. 233 Konstytucji Polski; „ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w [...] art. 63 (petycje)”<sup>63</sup>. Prawo petycji nie jest również zawieszane w Brazylii podczas stanu obrony lub oblężenia, a także na Litwie, gdyż art. 145 nie wymienia petycji wśród ograniczanych praw.

Konstytucje m.in. Estonii, Rosji, Białorusi nie wymieniają prawa do petycji wśród praw niepodlegających ograniczeniom. Z tego względu ograniczenia mogą naruszać istotną treść prawa do petycji, a nawet prowadzić w zależności od stopnia zagrożenia do całkowitego jego zawieszenia.

## 9. Podsumowanie

**W**85 państwach konstytucje zezwalają na składanie petycji oraz na stosowanie tego prawa w praktyce. Analiza współczesnych konstytucji pozwala na sformułowanie kilku zasadniczych wniosków:

---

<sup>63</sup> W Polsce, również w stanie klęski żywiołowej, ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela nie może ograniczać prawa do petycji.

- 1) podstawową cechą petycji jest przyznanie legitymacji do wystąpienia z nią każdemu, bez względu na obywatelstwo; podmiotami uprawnionymi są nie tylko osoby fizyczne, ale również prawne. Ograniczenie zakresu podmiotowego dotyczy petycji politycznych oraz członków sił zbrojnych;
- 2) petycja ma na celu przede wszystkim ochronę interesu publicznego;
- 3) podmiotami uprawnionymi do przyjmowania petycji są przede wszystkim organy władzy publicznej, z wyłączeniem władzy sądowniczej;
- 4) wyraźnie został podkreślony aspekt wolnościowy prawa petycji, objawiający się w zagwarantowaniu osobom wnoszącym petycje niestosowania wobec nich negatywnych konsekwencji;
- 5) prawo do petycji nie ma charakteru absolutnego. Jego realizacja jest obwarowana generalną klauzulą odnoszącą się do ograniczeń wszystkich podstawowych praw i wolności, jak również przypadkami wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

W państwach demokratycznych zauważyć można tendencję do obejmowania prawami i wolnościami zawartymi w konstytucji nie tylko obywateli własnego państwa. Coraz częściej konstytucyjne przepisy dotyczące praw obywatelskich, z wyjątkiem praw o czysto politycznym charakterze, dotyczą również obcokrajowców. Powszechne jest szerokie określanie podmiotów prawa petycji, które obejmuje wszelkie osoby fizyczne lub prawne bez względu na narodowość. Rozwiązanie takie jest wyrazem obrony interesów oraz udziału obywateli w zadaniach publicznych, urzeczywistnianych indywidualnie oraz zbiorowo.

Równie szeroko są określani adresaci petycji, a więc wszelka władza publiczna. Tak szeroki – jak ma to miejsce w regulacjach konstytucyjnych – katalog podmiotów określanych jako publiczne wskazuje, iż petycje winny dotyczyć spraw o znaczeniu zbiorowym.

Prawo do petycji to możliwość i zdolność, które posiada każdy człowiek, żeby żądać od władz wysłuchania jego prośb i udzielenia odpowiedzi na nie. Wciąż jest to jednak zagadnienie względnie słabo opracowane i w zbyt małym stopniu zbadane empirycznie. Również na tle tradycji i doświadczeń polskiego konstytucjonalizmu instytucja petycji jest niezdefiniowaną dokładnie przez doktrynę i niezinterpretowaną przez orzecznictwo.

RYSZARD A. STEFAŃSKI



## ZASADY BEZPIECZEŃSTWA W RUCHU W DOKTRYNIE I ORZECZNICTWIE CZEŚĆ I

### 1. Wprowadzenie

Jednym ze znamion przestępstw w komunikacji (art. 173–177 k.k.) jest naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym; spowodowanie skutków określonych w tych przepisach w wyniku ich naruszenia, kwalifikuje takie zachowania jako przestępstwo w komunikacji, w tym drogowe. Wprawdzie kodeks karny nie posługuje się nazwą przestępstwo drogowe, niemniej w doktrynie i judykaturze jest ono powszechnie używane na określenie przestępstw zaistniałych w ruchu drogowym, które należą do kategorii przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, obejmujących przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym (drogowym i kolejowym), wodnym (śródlądowym i morskim) i powietrznym (lotniczym i międzyplanetarnym).

### 2. Pojęcie zasad bezpieczeństwa w ruchu

Zasady bezpieczeństwa w ruchu określają warunki bezpiecznego ruchu i stanowią konkretyzację ogólnych zasad ostrożności w zakresie ruchu lądowego, wodnego i powietrznego. W stosunku do ogólnych zasad ostrożności zawierają w sobie większy rygoryzm, co wiąże się z większym niebezpieczeństwem, jakie niesie za sobą tego rodzaju ruch; jest on z natury rzeczy już niebezpieczny<sup>1</sup>. Obejmują one normy gwarancyjne, których przestrzeganie wyłącza lub znacznie ogranicza niebezpieczeństwo istniejące w ruchu<sup>2</sup>. Są one sformułowane w sposób zgeneralizowany, niezależny od indywidualnych właściwości uczestnika ruchu oraz są nastawione na cechy uczestników wymagane dla bezpiecznego uczest-

<sup>1</sup> J. Kochanowski, *Przestępstwa i wykroczenia drogowe. Komentarz*, Warszawa 1991, s. 179.

<sup>2</sup> A. Bachrach, *Przestępstwa i wykroczenia w nowym prawie polskim*, Warszawa 1974, s. 288.



niczenia w tym ruchu; na każdym uczestniku ruchu ciężą identyczne obowiązki w tej samej sytuacji<sup>3</sup>.

Zasadami bezpieczeństwa w ruchu są reguły ogólne i szczególne określające warunki bezpieczeństwa w ruchu. Są to przede wszystkim reguły wyrażone wprost w przepisach regulujących porządek i bezpieczeństwo ruchu, a mianowicie:

- w ruchu drogowym: ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo po ruchu drogowym<sup>4</sup> i wydane na jej podstawie rozporządzenia,
- w ruchu kolejowym: ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>5</sup> oraz wydane na jego podstawie rozporządzenia, a w szczególności rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji<sup>6</sup>, rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji urządzeń transportu linowego<sup>7</sup>, rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie<sup>8</sup> i rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla kolei linowych przeznaczonych do przewozu osób<sup>9</sup>,
- w ruchu śródlądowym: ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej<sup>10</sup> oraz przepisy wykonawcze, a w tym rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 lipca 2002 r. w sprawie świadectw zdolności żeglujowej statków żeglugi śródlądowej<sup>11</sup>, rozporządzenie z dnia 23 stycznia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej<sup>12</sup>, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie pilotażu na śródlądowych drogach wodnych<sup>13</sup> oraz rozporządzenie Ministra Sportu z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie uprawiania żeglarstwa<sup>14</sup>,
- w ruchu morskim: ustawa z dnia 18 września 2001 r. kodeks morski<sup>15</sup>, ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim<sup>16</sup> oraz przepisy wyko-

<sup>3</sup> K. Buchała, *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji drogowej*, Warszawa 1973, s. 142.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 172, poz. 1444 ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 717.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 151, poz. 987.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 15, poz. 130.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2006 r., Nr 123, poz. 857 ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 137, poz. 1156.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 50, poz. 427 ze zm.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 5, poz. 53.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 105, poz. 712 ze zm.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 138, poz. 1545 ze zm.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 109, poz. 115 ze zm.

nawcze, w zwłaszcza rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 sierpnia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpiecznego uprawiania żeglugi przez statki morskie<sup>17</sup> i rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych marynarzy<sup>18</sup>,

- w ruchu powietrznym: ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze<sup>19</sup> oraz przepisy wykonawcze, a mianowicie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 listopada 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych<sup>20</sup>, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie szczegółowych technicznych przepisów ruchu lotniczego<sup>21</sup>, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2003 r. w sprawie wymagań dotyczących konstrukcji statków powietrznych oraz certyfikatu typu<sup>22</sup>, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 września 2003 r. w sprawie licencjonowania personelu lotniczego<sup>23</sup> rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymagań w zakresie sprawności psychicznej i fizycznej osób ubiegających się o świadectwo kwalifikacji członka personelu lotniczego lub posiadających świadectwo kwalifikacji członka personelu lotniczego<sup>24</sup>, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym<sup>25</sup>, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 listopada 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych<sup>26</sup>.

Zdaniem Sądu Najwyższego „Przez zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym rozumieć należy:

- 1) reguły zawarte w przepisach określających porządek poruszania się na szlakach komunikacyjnych i zachowanie się w typowych dla ruchu sytuacjach lub wyrażone przez przyjęte oznakowanie, oświetlenie i sygnalizację,
- 2) reguły nieskodyfikowane w sposób szczególny, a wynikające z wyżej wymienionych przepisów oraz istoty bezpieczeństwa w ruchu, które muszą znaleźć zastosowanie wszędzie tam, gdzie nie ma sprecyzowanego przepisu<sup>27</sup>.

Jeżeli chodzi o te ostatnie, to ich istnienie wiąże się z tym, że nie jest możliwe przewidzenie i unormowanie wszystkich sytuacji w ruchu, a ocena zachowania poszczególnych osób w takich sytuacjach musi być dokonana na tle ogólnych reguł, wynikających z konieczności ostrożnego i rozważnego zachowania się

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 174, poz. 1452 ze zm.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 47, poz. 445.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2006 r., Nr 100, poz. 696 ze zm.

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 262, poz. 2609.

<sup>21</sup> Dz.U. Nr 44, poz. 414.

<sup>22</sup> Dz.U. Nr 168, poz. 1639.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 165, poz. 1603.

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 167, poz. 1626.

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 146, poz. 1421.

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 262, poz. 2609.

<sup>27</sup> Uchw. pełnego składu Izby Karnej SN z dnia 28 lutego 1975 r. – V KZP 2/74, OSNKW 1975, nr 2-3, poz. 33, teza 6.

w ruchu.<sup>28</sup> Reguły wynikające z istoty bezpieczeństwa w ruchu muszą być – jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy – respektowane mimo braku przepisu.<sup>29</sup> Tak jak nie jest możliwe objęcie regulacją szczegółową wszystkich sytuacji, jakie mogą powstać w ruchu, to i nie mogą one być sformalizowane w formie przepisu. Sąd Najwyższy zasadnie przyjął, że „Wszystkie sytuacje w ruchu nie dadzą się przewidzieć i unormować. Zachowanie się uczestników ruchu w takich nietypowych sytuacjach musi być oceniane z punktu widzenia zastosowania się do nie ujętych szczegółowo reguł i zasad wynikających pośrednio z przepisów o charakterze ogólnym oraz ze zmienności ruchu i jego dynamiki”<sup>30</sup>. Uczestnik ruchu powinien kierować się, oprócz przepisów ruchu, także zdrowym rozsądkiem, ogólną przezornością i respektowaniem bezpieczeństwa innych<sup>31</sup>. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie we wszystkich przypadkach zachowań nieumyślnych, a więc zarówno w tych, w których istnieją sformalizowane standardy ostrożnego zachowania, jak i tych, w stosunku do których nie istnieją takie formalizacje, zachowanie zgodne z regułami ostrożnego postępowania polega także na przestrzeganiu reguł nieskodyfikowanych, ale wynikających z istoty bezpieczeństwa w danej dziedzinie<sup>32</sup>. Unormowane wprost są te reguły uczestniczenia w ruchu, które dotyczą najczęściej spotkanych sytuacji i najbardziej chronią bezpieczeństwo ruchu<sup>33</sup>. Skodyfikowane są ogólne oraz szczególne zasady bezpieczeństwa tego ruchu. Ogólne odnoszą się z reguły do wszystkich sytuacji, szczególne zaś – do określonych zachowań lub manewrów. Do pierwszych należy zaliczyć zasadę ostrożności, ograniczonego zaufania i prędkości bezpiecznej, a do drugich te, które określają sposób zachowania się w określonych sytuacjach, np. zasadę pierwszeństwa na skrzyżowaniu, zasady dotyczące wyprzedzania, cofania.

Zasady bezpieczeństwa nie muszą pokrywać się z przepisami ruchu. W doktrynie wskazuje się, że między przepisami ruchu a zasadami bezpieczeństwa ruchu mogą zachodzić stosunki<sup>34</sup>:

- **zgodności**, w których przestrzeganie przepisu oznacza zachowanie zgodne z zasadami bezpieczeństwa, np. zatrzymanie pojazdu pod znakiem „stop”,
- **sprzeczności**, w których dyrektywa wynikająca z przepisów może pozostawać w sprzeczności z tą, jaka wynika z zasad bezpieczeństwa ruchu. Sąd Najwyższy

<sup>28</sup> K. Wagner, *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przeciwko bezpieczeństwu ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym*, Warszawa 1970, s. 21.

<sup>29</sup> Wyr. SN z dnia 30 maja 1995 r. – III KKN 20/95, OSNKW 1992, nr 11–12, poz. 84.

<sup>30</sup> Uchw. pełnego składu Izby Karnej SN z dnia 28 lutego 1975 r. ... teza 6, wyr. SN z dnia 18 lutego 1969 r. – Rw 39/69, OSNKW 1969, nr 7–8, poz. 98.

<sup>31</sup> G. Wiciński, *Zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym*, WPP 1989, nr 2, s. 181, wyr. SN z dnia 31 stycznia 1949 r. – K 1068/48, OSN 1949, Nr 1, poz. 10.

<sup>32</sup> M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, *Przegląd orzecznictwa z zakresu części ogólnej prawa karnego materialnego* (za rok 1995), PS 1996, nr 11–12, s. 129.

<sup>33</sup> C. Jaroszek, *Naruszenie zasad bezpieczeństwa jako znamię przestępstwa określonego w art. 145 k.k. w świetle nowego prawa o ruchu drogowym*, Prob. Praw. 1983, nr 8–9, s. 51.

<sup>34</sup> J. Kochanowski, *Glosa do wyr. SN z dnia 21 października 1975 r.* – VI KRN 47/75, PiP 1979, nr 5, s. 170–173, tenże, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., s. 181–183.

zwrócił uwagę, że „Zachowanie przez kierowcę ostrożności lub stwierdzenie nieostrożności nie zawsze pokrywa się z przestrzeganiem lub nieprzestrzeganiem określonego przepisu administracyjno-drogowego. W pewnych sytuacjach zachowanie ostrożności może dyktować potrzebę naruszenia określonego przepisu regulującego ruch drogowy (np. użycie sygnału dźwiękowego lub świetlnego wbrew zakazowi, przekroczenie dozwolonej szybkości jazdy dla uniknięcia zderzenia z nieoczekiwaną przeszkodą, wyprzedzanie lub wymijanie z nieprawidłowej strony pojazdu zajmującego nieprawidłowe miejsce na jezdni itp.). (...) Kierowca nie może przeto skutecznie bronić się przed zarzutem nieostrożności tym, że nie naruszył żadnego przepisu administracyjno-drogowego, a nawet tym, że postąpił zgodnie z istniejącym nakazem albo zakazem drogowym, jeżeli fachowa ocena jego zachowania się w konkretnej sytuacji drogowej z punktu widzenia umiejętności prowadzenia pojazdów na drogach publicznych dyktuje wniosek, że nie zachował on ostrożności wymaganej dla wykonywania zawodu lub czynności kierowcy. I odwrotnie – naruszenie przez kierowcę takiego lub innego nakazu lub zakazu drogowego nie daje podstaw do ścigania karnego”<sup>35</sup>. W doktrynie podkreśla się, że potrzeba zachowania niezgodnego z obowiązującymi przepisami może wynikać również z ich statycznego charakteru w stosunku do przekształcających się warunków współczesnej komunikacji oraz z naruszenia modelu zachowania przez uczestnika ruchu, co zmusza innych do odstąpienia od przepisów ruchu, np. potrzeba zjechania na lewą stronę drogi w celu uniknięcia zderzenia z pojazdem nadjeżdżającym z przeciwka nieprawidłowo swoją lewą stroną. Słuszne jest stanowisko, że istnieje nawet obowiązek zachowania się sprzecznego z obowiązującymi przepisami ruchu po to, aby uniknąć zderzenia i powołanie się na zachowanie zgodne z przepisami nie wyłącza odpowiedzialności karnej<sup>36</sup>,

- **braku relewancji**, w których przestrzeganie, czy naruszenie przepisu względem zasady bezpieczeństwa ruchu jest obojętne, np. wjazd w ulicę, na której dopuszczony jest tylko ruch jej mieszkańców.

Szczególnym rodzajem zasad są reguły zwyczajowe<sup>37</sup>, czyli reguły nieprzewidziane w przepisach, a nawet niekiedy z nimi sprzeczne, ale powszechnie stosowane, ułatwiające przede wszystkim płynność ruchu, jednocześnie niestanowiące – ze względu na ich powszechność – zagrożenia ruchu. Nie są zabronione – w myśl zasady *consuetudinis ususque longaevi non vilis auctoritas est* (nie mniejsza jest moc zwyczaju i długotrwałej praktyki) – zachowania zgodne z powszechnie przyjętym zwyczajem, mimo że nie są wprost przewidziane w przepisach. Zwyczaj uświęcony i właściwy góruje nad prawem (*consuetudo praescripta et legitima vincit legem*). Aby zwyczaj był uznany za obowiązującą zasadę ruchu, musi być

<sup>35</sup> Wyr. SN z dnia 16 sierpnia 1961 r. – I K 559/60, PiP 1962, nr 7, s. 209.

<sup>36</sup> J. Kochanowski, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., s. 182–183.

<sup>37</sup> K.J. Pawelec, *Metodyka pracy adwokata w sprawach o wypadki drogowe*, Warszawa 2007, s. 98–100.

pewny (*consuetudo certa esse debet*) i powszechnie stosowany przez uczestników ruchu. Taką normą jest umożliwienie włączenia się do ruchu kierującemu pojazdem wyjeżdżającemu z drogi podporządkowanej lub z posesji. Najczęściej wymagane jest wzajemne rozumienie się uczestników ruchu co do zachowania niewynikającego z obowiązujących przepisów. Przykładowo kierujący pojazdem włączającym się do ruchu na zatłoczonej drodze, może to uczynić bezpiecznie tylko wówczas, gdy inny uczestnik tej drogi da mu wyraźny lub dorozumiany sygnał, że ustępuje mu swojego pierwszeństwa.

Nie ma zasady zachowanie wynikające wyłącznie z grzeczności innego uczestnika ruchu, nie mając znaczenia powszechnego. W wypadku gdy istnieją określone reguły, uczestnik ruchu nie może postąpić w sposób sprzeczny z tą regułą, chociażby inny uczestnik rezygnował ze swojego uprawnienia, np. w sytuacji, gdy kierujący pojazdem zatrzymał się przez sygnalizatorem świetlnym, na którym wyświetlony jest kolor czerwony (stój), nie może wjechać na skrzyżowanie, chociażby inny uczestnik ruchu, dawał mu sygnały, iż może jechać, gdy ustępuje mu pierwszeństwa przejazdu. Nie jest to sytuacja typowa i powszechna, dlatego nie ma rangi zwyczaju, a ponadto należy pamiętać, że inni uczestnicy ruchu mogą zachować się odmiennie. Uzupełnienie sygnałów ustawowych stanowią jedynie powszechnie podawane sygnały przez uczestników ruchu<sup>38</sup>, czyli takie, których stosowanie stało się zwyczajem.

### 3. Podmioty zobowiązane do przestrzegania zasad bezpieczeństwa ruchu

Istotną kwestią jest ustalenie na kim ciąży obowiązek przestrzegania zasad bezpieczeństwa. Prawo o ruchu drogowym wymaga zachowania ostrożności *verba legis* od „uczestnika ruchu i innej osoby znajdującej się na drodze” (art. 3 ust. 1 p.r.d.) oraz od „osoby znajdującej się w pobliżu drogi”, z tym że w tym ostatnim wypadku tylko wówczas, gdyby jej zachowanie mogło „spowodować zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego, ruch ten utrudnić albo w związku z ruchem zakłócić spokój lub porządek publiczny oraz narazić kogokolwiek na szkodę” (art. 3 ust. 2 p.r.d.). Uczestnikiem ruchu – zgodnie z art. 2 pkt 17 p.r.d. – jest pieszy, kierujący, a także osoba przebywająca w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze. Osobami znajdującymi się na drodze są przede wszystkim osoby wykonujące roboty lub inne czynności na drodze, np. naprawiające drogę, konserwujące urządzenia ruchu drogowego, osoby kierujące ruchem, członkowie personelu medycznego udzielający doraźnej pomocy, dróżnicy prze-

<sup>38</sup> Z. Arnold, *Pozaustawowe sygnały w ruchu drogowym*, (w:) *Problemy rekonstrukcji wypadków drogowych. VI Konferencja. Zbiór referatów*, Zakopane 22–24 października 1998 r., s. 351–356.

jazdowi, osoby nadzorujące bezpieczne przejście dzieci przez jezdnię<sup>39</sup>. O ile na uczestniku ruchu i osobie znajdującej się na drodze ciąży zawsze obowiązek zachowania ostrożności (bezwzględny obowiązek ostrożności), o tyle osoby znajdujące się poza drogą mają ten obowiązek, gdy znajdują się w pobliżu drogi i ich zachowanie mogłoby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego, ruch ten utrudnić albo w związku z ruchem zakłócić spokój lub porządek publiczny oraz narazić kogokolwiek na szkodę (względny obowiązek ostrożności). Osoba taka musi znajdować się w pobliżu drogi, tj. w jej najbliższym otoczeniu lub w jej bliskości<sup>40</sup>. Obowiązek zachowania ostrożności dotyczy więc uczestników ruchu, tj. pieszych, kierujących oraz innych osób przebywających w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze, a także innych osób znajdujących się na drodze, a więc osób kierujących ruchem (policjantów, żołnierzy wojskowych organów porządkowych, pracowników kolejowych na przejazdach kolejowych, pracowników zarządów dróg, pracowników drogowych podczas wykonywania robót drogowych w pasie drogowym, funkcjonariuszy Straży Granicznej, funkcjonariuszy urzędu celnego, pracowników przeprawy promowej) oraz innych osób znajdujących się w pobliżu drogi, jeżeli ich zachowanie mogłoby pociągnąć za sobą zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego<sup>41</sup>. W odniesieniu do osób znajdujących się w pobliżu drogi, w grę wchodzi głównie niewykonywanie przez nie, przy drodze, czynności, które zasłaniałyby widoczność drogi, np. palenie ogniska lub używanie oświetlenia powodującego olśnienie kierujących pojazdami w trakcie wykonywania ciągnikiem prac polowych.

#### 4. Zasada ostrożności

Zasada ostrożności jest wyrażona w art. 3 ust. 1 p.r.d. W myśl tego przepisu „Uczestnik ruchu i inna osoba znajdująca się na drodze są obowiązani zachować ostrożność, a gdy ustawa tego wymaga, szczególną ostrożność, unikać wszelkiego działania, które mogłoby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego, ruch ten utrudnić albo w związku z ruchem zakłócić spokój lub porządek publiczny oraz narazić kogokolwiek na szkodę”. Nie są jednak zakreślone jej granice. Może ona być rozumiana jako:

- **ostrożność przeciętna**, obejmująca przeciętną miarę staranności wyrażającą się w podejmowaniu czynności, jakie zwykle w takiej sytuacji przeciętny człowiek powinien przedsięwziąć, by uniknąć ujemnych następstw; wyraził ją Sąd Najwyższy, stwierdzając, że „należy w każdym wypadku kierować się poczuciem słuszności, przyjmując – jako zasadę – przeciętną miarę tej staranności,

<sup>39</sup> S. Soboń, *Kodeks drogowy. Komentarz z orzecnictwem NSA, SN i TK, Część I*, Warszawa 2005, s. 84.

<sup>40</sup> *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, (red.) H. Zgólkowa, t. 29, Poznań 2000, s. 182.

<sup>41</sup> R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym z komentarzem praktycznym*, Warszawa 1995, s. 5.

która polegałaby na podjęciu czynności, jakie zwykle w takiej sytuacji przeciętny człowiek przedsięwziąć powinien, by uniknąć nastąpienia skutku przestępnego<sup>42</sup>. Organ ten wyjaśnił, że: „Orzecznictwo Sądu Najwyższego przez »należytą ostrożność« rozumie podjęcie takich czynności, jakie zwykle w danej sytuacji przeciętny człowiek przedsięwziąć powinien, aby uniknąć nastąpienia skutku przestępnego. Niezachowanie przeciętnej przezorności, to jest takiej, której można wymagać od sprawcy na podstawie normalnej zdolności przewidywania ogólnego obowiązku dbałości o życie ludzkie i przewidywania skutku własnego czynu, rodzi konsekwencje w postaci karnej odpowiedzialności za skutek. Należyta ostrożność zatem będzie zachowana, jeżeli podjęte zostaną w konkretnej sytuacji te wszystkie działania, które zgodnie ze sztuką prowadzenia pojazdów są obiektywnie niezbędne do osiągnięcia celu, to jest bezpieczeństwa ruchu<sup>43</sup>. Trafnie zwraca się uwagę w literaturze, że powinność i przeciętność są różnymi pojęciami, a nadto w grę wchodzi różne ujęcia przeciętności, tj. jako wielkości, które można określić różnymi miernikami, np. średnią arytmetyczną, geometryczną lub medialną<sup>44</sup>,

- **ostrożność maksymalna**, wyrażająca się w podejmowaniu wszelkich środków ostrożności, a zatem kierowca ma prowadzić pojazd w taki sposób, by w każdej chwili był zdolny nad nim zapanować bez narażania kogokolwiek na niebezpieczeństwo. Sąd Najwyższy przyjmował, że: „Kierowca pojazdu mechanicznego powinien prowadzić go tak, aby w każdej sytuacji był zdolny nad nim zapanować bez narażania na niebezpieczeństwo życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia obywateli korzystających z dróg publicznych, a w razie niedyspozycji w czasie jazdy obowiązany jest zaniechać jej<sup>45</sup> oraz że: „Każdy pojazd mechaniczny powinien być na drogach publicznych prowadzony z zachowaniem wszelkich środków ostrożności<sup>46</sup>. Żądanie „maksymalnego bezpieczeństwa” poddano trafnej krytyce, zauważając, że wymóg zapewnienia takiego właśnie bezpieczeństwa prowadziłby do obiektywnej odpowiedzialności, ponieważ nawet dobry kierowca nie jest w stanie zawsze zapewnić maksymalnego bezpieczeństwa ruchu. Ponadto zachowanie przez kierującego pojazdem maksymalnego bezpieczeństwa jest praktycznie niemożliwe, warunki techniczne bowiem, w jakich odbywa się ruchu drogowy i kwalifikacje kierow-

<sup>42</sup> Wyr. SN z dnia 7 lutego 1949 r., WAK 82/49, PiP 1949, nr 11, s. 153; post. SN z dnia 3 października 1962 r., Rw 993/62, OSNKW 1963, nr 6, poz. 106.

<sup>43</sup> Wyr. SN z dnia 9 grudnia 1959 r., I K 598/59, OSNPG 1960, nr 3, poz. 43, z aprobowaną glosą A. Wrońskiego, OSPiKA 1961, nr 3, poz. 85.

<sup>44</sup> M. Mąciór, *Problemy przestępstw nieumyślnych na tle aktualnych wymagań teorii i praktyki*, ZNUJ 1968, z. 35, s. 38–41; K. Buchała, *Bezprawność przestępstw nieumyślnych oraz wyłączające ją dozwolone ryzyko*, Warszawa 1971, s. 130–131.

<sup>45</sup> Wyr. SN z dnia 16 listopada 1956 r., IV K 706/56, RPEiS 1958, nr 1, s. 321.

<sup>46</sup> Wyr. SN z dnia 12 lutego 1957 r., I K 1042/56, OSN 1957, nr 3, poz. 29.

ców nie są ustalane na poziomie mogącym zapewnić maksymalne bezpieczeństwo<sup>47</sup>,

- **ostrożność zwykła (należyta)**, odpowiadającą zachowaniu podejmowanemu przez dobrego kierowcę; abstrakcyjnym wzorcem jest „rozważny kierowca”, czyli osoba, która ma odpowiednie przygotowanie teoretyczne i niezbędne doświadczenie w prowadzeniu pojazdu oraz cechuje się starannym i sumiennym wykonywaniem obowiązków<sup>48</sup>.

To ostatnie kryterium zasługuje na aprobatę. W definicji zawartej w art. 3 ust. 1 p.r.d. chodzi bowiem o obiektywne zachowanie uczestnika ruchu drogowego, a więc obiektywne reguły ostrożności. Ocena tego zachowania dokonywana jest z punktu widzenia zgodności z zasadami ostrożnej jazdy, jakie powinny być zastosowane w określonej sytuacji<sup>49</sup>. Istota ostrożności polega na tym, że działający przy realizacji dozwolonego celu powinien postępować w taki sposób, by nie zwiększać ryzyka ujemnych następstw ponad tę miarę, która jest społecznie właściwa<sup>50</sup>. Ostrożność – jak podkreśla się w doktrynie – to stopień skupienia uwagi i rozwaga w podejmowaniu decyzji<sup>51</sup>. Sąd Najwyższy wyjaśniał, że: „Rozważne i ostrożne prowadzenie pojazdu polega na przedsięwzięciu przez kierowcę wszystkich czynności, które według obiektywnej oceny są niezbędne do zapewnienia optymalnego bezpieczeństwa ruchu w danej sytuacji, oraz na powstrzymaniu się od czynności, które według tejże oceny mogłyby to bezpieczeństwo zmniejszyć”<sup>52</sup>. Ten rodzaj ostrożności odpowiada realiom ruchu drogowego, gdyż zapewnienie „optymalnego bezpieczeństwa”, inaczej niż w wypadku „maksymalnego bezpieczeństwa”, jest możliwe. Ten stan zależy od znajomości przepisów ruchu drogowego, odpowiedniej kondycji psychicznej i fizycznej kierującego odpowiedniego stanu technicznego pojazdu, opanowania sztuki kierowania pojazdem, zdolności przewidywania i prawidłowego reagowania podczas jazdy.<sup>53</sup> Słusznie Sąd Najwyższy zauważył, że: „Określenie »rozważny kierowca« nie jest określeniem funkcjonującym jedynie w języku potocznym czy też przy komentowaniu zasad regulujących ruch drogowy. Ma ono również uzasadnienie na gruncie prawa karnego i zasad odpowiedzialności karnej”<sup>54</sup>. W tym kontekście zasługuje na

<sup>47</sup> K. Buchała, *Problemy odpowiedzialności karnej za przestępstwa drogowe. Krótki komentarz*, (w:) *Problematyka prawna i techniczna wypadków drogowych*, Kraków 1995, s. 40; G. Wiciński, *Zasady bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 184.

<sup>48</sup> Wyr. SN z dnia 18 lutego 1969 r., Rv 39/69, OSNKW 1969, nr 7–8, poz. 98; wyr. SN z dnia 30 maja 1995 r., III KRN 20/95, PiP 1996, z. 6, s. 105, z głosem R.A. Stefańskiego, PiP 1996, z. 6, s. 105–111.

<sup>49</sup> R.A. Stefański, glosa do wyroku SN z dnia 30 maja 1995 r., III KRN 20/95, PiP 1996, nr 6, s. 105–111.

<sup>50</sup> W. Mąciór, *Problemy...*, op. cit., s. 35–36.

<sup>51</sup> K. Buchała, *Przestrzeganie zasad ostrożności – problem bezprawności czy winy*, PiP 1963, nr 7, s. 91; W. Kotowski, *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 20.

<sup>52</sup> Uchw. pełnego składu Izby Karnej SN z dnia 28 lutego 1975 r., V KZP 2/74, OSNKW 1975, nr 3–4, poz. 33, teza 6; wyr. SN z dnia 16 lipca 1976 r., VI KRN 135/76, OSNKW 1976, nr 10–11, poz. 130.

<sup>53</sup> W. Kotowski, *Przestępstwa drogowe. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 46.

<sup>54</sup> Wyr. SN z dnia 25 czerwca 1997 r., II KKN 224/96, niepubl.



aprobate twierdzenie Sądu Najwyższego, że „są takie sprawy z dziedziny wypadków drogowych, w których trzeba ustalić, czy sprawca wypadku postępował zgodnie czy też niezgodnie z ustalonymi zasadami prowadzenia pojazdów przez ‘poważnego kierowcę’, w których trzeba wyraźnie powiedzieć, jak w danej sytuacji postąpiłby ‘rozważny kierowca’, aby uniknąć wypadku”<sup>55</sup>.

Ustawa mówi o działaniach i zaniechaniach, które mogłyby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego, jego utrudnienia lub w związku z ruchem zakłócić spójność lub porządek publiczny albo narazić kogokolwiek na szkodę, co przesądza, że chodzi o zagrożenie potencjalne, a nie realne. Możliwość nastąpienia któregoś z wyżej wymienionych skutków jest określona hipotetycznie, na co wskazuje słowo „mogłoby”. „Zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego” polega na stworzeniu takiej sytuacji, która grozi nastąpieniem ujemnych skutków dla ruchu drogowego. Zagrożenie bezpieczeństwa jest w istocie niebezpieczeństwem. Trafnie wskazuje się, że w ogólnym pojęciu niebezpieczeństwa chodzi o sytuację zawierającą w sobie potencjalną możliwość przerodzenia się w nowy układ, oznaczający powstanie ujemnych następstw ocenianych w punktu widzenia interesów jednostki<sup>56</sup>. Zasadnie podkreśla się w literaturze, że termin „niebezpieczeństwo” oznacza zjawisko przedstawiające groźbę dla jakiegoś podmiotu.<sup>57</sup> Jest to pewna sytuacja lub stan rzeczy charakteryzujący się odpowiednim stopniem prawdopodobieństwa nastąpienia ujemnego skutku<sup>58</sup>. Zagrożenie bezpieczeństwa musi być relacjonowane do określonych następstw; to one mogą nastąpić. Zagrożenie „porządku ruchu drogowego” to spowodowanie sytuacji, która zakłóca ustalony w ruchu drogowym ład, harmonijny w nim układ. Utrudnianie ruchu obejmuje takie działania lub zaniechania, które zakłócają płynność ruchu lub jego warunki. W ich wyniku ruch staje się utrudniony, ale możliwy. Chodzi o wywołanie sytuacji zmuszających innych uczestników ruchu do zwiększenia uwagi lub podejmowania dodatkowych manewrów, np. hamowania. Może ono polegać na zbyt wolnej jeździe, jeździe z włączonym kierunkowskazem lub jeździe środkiem jezdni. Chodzenie po pasach dla pieszych, które przeznaczone są dla przejścia przez jezdnię, a nie do spacerowania, też może stanowić utrudnienie, dlatego też chodzenie po nich – jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy – wyczerpuje w pełni znamiona wykroczenia z art. 90 k.w., w którym to przepisie spenalizowano tamowanie lub utrudnianie ruchu na drodze publicznej lub w strefie zamieszkania<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Wyr. SN z dnia 18 lutego 1969 r. – Rw 39/69, OSNKW 1969, Nr 7–8, poz. 98.

<sup>56</sup> K. Buchała, *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu...*, op. cit., s. 72.

<sup>57</sup> M. Cieślak, *Pojęcie niebezpieczeństwa w prawie karnym*, ZNUJ 1955, nr 1, s. 152.

<sup>58</sup> A. Spotowski, *Funkcja niebezpieczeństwa w prawie karnym*, Warszawa 1990, s. 669.

<sup>59</sup> Wyr. SN z dnia 16 stycznia 2002 r., V KKN 399/99, OSNKW 2002, nr 3–4, poz. 27 z aprobującymi glosami J. Izdorzycyka, OSP 2002, nr 6, s. 320–322, J. Lewińskiego, OSP 2002, nr 6, s. 322–324 i krytyczną glosą B. Mik, Pal. 2002, nr 7–8, s. 225 i n.

Zasada ostrożności obejmuje też zachowania polegające na przedsięwzięciu niezbędnych środków w celu niezwłocznego usunięcia zagrożenia, a gdyby to było niemożliwe uprzedzanie o zagrożeniu innych uczestników ruchu (art. 3 ust. 3 p.r.d.). Jest ona jednak ograniczona tylko do uczestnika ruchu lub innej osoby, która spowodowała zagrożenie bezpieczeństwa ruchu. Nietrafny jest pogląd, odwołujący się do zasad ogólnej ostrożności, z której wynika, że na każdym człowieku, a tym bardziej na uczestniku ruchu ciąży obowiązek eliminacji zagrożeń, a przez zaniechanie eliminacji lub informowania o stanie zagrożenia akceptuje, a przez to niejako aktywnie w jego istnieniu uczestniczy<sup>60</sup>. Karkołomne odwrócenie zaniechania w działanie nie zmienia faktu, że do postawienia zarzutu uczestnikowi ruchu, że zaniechał wykonania określonego obowiązku konieczne jest ustalenie, że ciążył na nim taki prawny obowiązek, tj. wynikający z przepisów prawa. Tymczasem art. 3 ust. 1 p.r.d. krąg osób zobowiązanych do realizacji określonych w nim obowiązków został *expressis verbis* ograniczony do uczestników ruchu i innych osób, które spowodowały zagrożenie bezpieczeństwa ruchu.

## 5. Zasada szczególnej ostrożności

W sytuacjach związanych z większym niż przeciętne niebezpieczeństwem Prawo o ruchu drogowym wymaga zachowania szczególnej ostrożności. W myśl art. 2 pkt 22 p.r.d. szczególna ostrożność – to ostrożność polegająca na zwiększeniu uwagi i dostosowaniu zachowania uczestnika ruchu do warunków i sytuacji zmieniających się na drodze, w stopniu umożliwiającym odpowiednio szybkie reagowanie. Szczególna ostrożność jest większa od ostrożności zwykłej, polega ona na: 1) zwiększeniu uwagi, 2) dostosowaniu zachowania uczestnika ruchu do warunków i sytuacji zmieniających się na drodze, w stopniu umożliwiającym odpowiednio szybkie reagowanie. Chodzi o to, że w wypadkach gdy przepisy wymagają zachowania szczególnej ostrożności, uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze powinna zwiększyć uwagę i tak postępować, by móc odpowiednio szybko zareagować na zmieniające się warunki i sytuację na drodze. Przymiotnik „szczególna” podkreśla, że chodzi o wyższy stopień ostrożności, o ostrożność kwalifikowaną<sup>61</sup>. W definicji tej akcentuje się subiektywizm zachowania. Słusznie podkreśla się w doktrynie, że właściwa psychiczna koncentracja nie jest równoznaczna z prawidłową realizacją, ponieważ dopiero nieprawidłowe urzeczywistnienie nadaje zachowaniu ujemną wartość społeczną<sup>62</sup>. Element obiektywny ostrożności jest zachowany przez odwołanie do ostrożności,

<sup>60</sup> K.J. Pawelec, *Prawo o ruchu drogowym. Zasady bezpieczeństwa. Kierowca/Wypadki. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 201.

<sup>61</sup> R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym z komentarzem praktycznym...*, op. cit., s. 20.

<sup>62</sup> Z. Drexler, J. Kochanowski, W. Rychter, W. Tomczyk, *Kodeks drogowy. Komentarz*, (red.) J. Bafii, Warszawa 1988, s. 50.

która ma taki właśnie charakter. Zdaniem Sądu Najwyższego chodzi o „rozważne prowadzenie pojazdu mechanicznego, polegające na przedsięwzięciu (ze strony kierującego pojazdem) takich czynności, które zgodnie ze sztuką i techniką prowadzenia pojazdów mechanicznych są obiektywnie niezbędne dla zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a także na powstrzymaniu się od czynności, które mogłyby to bezpieczeństwo zmniejszyć”<sup>63</sup>. Kierujący pojazdem – jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy – „ma obowiązek obserwowania nie części ulicy, lecz całej jej szerokości. Od obowiązku tego nie zwalnia go zachowanie innego kierowcy”<sup>64</sup>. Obserwacja całej jezdni i zachowania współuczestników ruchu pozwala na wybranie właściwej techniki jazdy.

Szczególna ostrożność jest wymagana w określonych sytuacjach – pod względem podmiotowym zarówno od uczestnika ruchu, jak i innej osoby znajdującej się na drodze (*arg. ex art. 3 ust. 1 p.r.d.*).

Zachowanie szczególnej ostrożności jest wymagane w sytuacjach, które stwarzają lub mogą wywoływać większe niż przeciętne niebezpieczeństwo w ruchu.<sup>65</sup> Zgodnie z Prawem o ruchu drogowym jest ona wymagana w następujących sytuacjach: 1) przechodzenia pieszego przez jezdnię lub torowisko (art. 13 ust. 1), 2) włączania się do ruchu (art. 17 ust. 2), 3) zmiany kierunku jazdy (art. 22 ust. 1), 4) zmiany zajmowanego pasa ruchu (art. 22 ust. 1), 5) cofania (art. 23 ust. 1 pkt 3), 6) wyprzedzania (art. 24 ust. 2), 7) zbliżania się do skrzyżowania lub przecinania się kierunków ruchu poza skrzyżowaniem (art. 25 ust. 1 i 3), 8) zbliżania się do przejścia dla pieszych (art. 26 ust. 1), 9) przejeżdżania obok oznaczonego przystanku tramwajowego lub innego przystanku komunikacji publicznej nie znajdującego się przy chodniku (art. 26 ust. 6), 10) zbliżania się do przejazdu dla rowerzystów (art. 27 ust. 1), 11) zbliżania się do przejazdu kolejowego oraz przejeżdżania przez przejazd kolejowy lub tory tramwajowe (art. 28 ust. 1 i 6), 12) jazdy w warunkach zmniejszonej przejrzystości powietrza spowodowanej mgłą, opadami atmosferycznymi lub innymi przyczynami (art. 30 ust. 1), 13) korzystania przez kierującego rowerem z drogi dla rowerów i pieszych (art. 33 ust. 1), 14) korzystania przez kierującego rowerem z chodnika lub drogi dla pieszych (art. 33 ust. 6), 15) niestosowania się do przepisów o ruchu pojazdów, zatrzymaniu i postoju oraz do znaków i sygnałów drogowych przez kierującego pojazdem uprzywilejowanym w ruchu drogowym (art. 53 ust. 2), 16) niestosowania się do przepisów o obowiązku jazdy na jezdni lub przy jej prawej krawędzi oraz o zatrzymaniu i postoju przez kierującego pojazdem wykonującym na drodze prace porządkowe, remontowe lub modernizacyjne (art. 54 ust. 2), 17) przejeżdżania obok pojazdu do nauki jazdy lub przeprowadzania egzaminu państwowego oznaczonego kwadratową tablicą barwy niebieskiej z białą literą „L”.

<sup>63</sup> Wyr. SN z dnia 19 grudnia 1974 r., Rw 53/74, OSNKW 1974, nr 6, poz. 125.

<sup>64</sup> Wyr. SN z dnia 7 stycznia 1981 r., V KRN 366/80, OSN PG 1981, nr 8–9, poz. 90.

<sup>65</sup> Z. Drexler, *Prawo o ruchu drogowym. Teksty i objaśnienia*, Warszawa 1995, s. 30.

umieszczoną na pojeździe lub jazdy za nim (art. 55 ust. 3), 18) omijania pojazdu przewożącego zorganizowaną grupę dzieci lub młodzieży do lat 18, oznaczonego wymaganą tablicą, w czasie wsiadania lub wysiadania dzieci lub młodzieży (art. 57 ust. 2), 19) przejeżdżania obok autobusu szkolnego (art. 57a ust. 1), 20) omijania pojazdu przeznaczonego konstrukcyjnie do przewozu osób niepełnosprawnych, oznaczonego wymaganą tablicą – w czasie wsiadania lub wysiadania osoby niepełnosprawnej (art. 58 ust. 2), 21) po minięciu znaku ostrzegawczego (§ 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych<sup>66</sup>), 22) niestosowania się przez kierującego pojazdem wykonującym na drodze prace porządkowe, remontowe lub modernizacyjne do niektórych znaków drogowych (§ 33 ust. 1 cyt. rozporządzenia), 23) nadawania migającego lub stałego sygnału żółtego umieszczonego na przeszkodzie lub migającego sygnału żółtego nadawanego przez sygnalizator ostrzegający o występującym niebezpieczeństwie lub utrudnieniu ruchu (§ 98 ust. 6 cyt. rozporządzenia), 25) niestosowania się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju przez osoby niepełnosprawne o obniżonej sprawności ruchowej, kierujące pojazdami samochodowymi i kierujących przewożących takie osoby (§ 33 ust. 2 cyt. rozporządzenia). Nie jest wymagana – wbrew twierdzeniu w piśmiennictwie<sup>67</sup> – szczególna ostrożność przy przejeżdżaniu obok pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne, jeździe za nim lub zatrzymaniu się w jego pobliżu, gdyż p.r.d. nie przewiduje takiego obowiązku i nie zawiera go także ustawa z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych<sup>68</sup>.

## 6. Zasada ograniczonego zaufania

**W**ażną zasadą w ruchu drogowym jest zasada ograniczonego zaufania. Jest to zasada ustawowa (art. 4 p.r.d.), która najpierw wykształciła się w orzecznictwie.

Zaufanie do innych uczestników ruchu drogowego może mieć różny zakres, poczynając od pełnego zaufania, a kończąc na jego braku, czyli jego negacji. W zależności od stopnia zaufania wyróżnia się:

- **zasadę bezwzględnego zaufania** oznaczającą, że zawsze należy zakładać, niezależnie od konkretnej sytuacji drogowej, prawidłowe zachowanie innego uczestnika ruchu; przyjmuje się, że wszyscy uczestnicy ruchu drogowego bezwzględnie przestrzegają obowiązujących przepisów i zasad ruchu drogowego. Sąd Najwyższy stwierdzał, że: „Każdy pojazd mechaniczny powinien być na drogach publicznych prowadzony z zachowaniem wszelkich środków ostroż-

<sup>66</sup> Dz.U. nr 170, poz. 1393.

<sup>67</sup> W. Kotowski, „Szczególna ostrożność” w praktyce wymiaru sprawiedliwości, Apelacja Gdańska 2004, nr 1–2, s. 20–21.

<sup>68</sup> Dz.U. nr 199, poz. 1671 ze zm.

ności. Ta ogólna zasada obowiązuje wszystkie bez wyjątku pojazdy mechaniczne znajdujące się na drodze. Wychodząc z tego założenia, każdy kierowca prowadzący pojazd mechaniczny ma prawo liczyć się z tym, że inne pojazdy zachowają tę ostrożność<sup>69</sup>,

- **zasadę bezwzględnej nieufności (zasadę bezwzględnego braku zaufania)** polegającą na założeniu nieostrożności innych uczestników ruchu; z góry przyjmuje się, że współuczestnicy ruchu nie przestrzegają obowiązujących ich zasad ruchu. W zasadzie jedynie część wyroków z lat sześćdziesiątych ewoluowała w kierunku zasady bezwzględnej nieufności<sup>70</sup>. Organ ten wskazywał, że: „Przy obecnym stanie zdyscyplinowania społeczeństwa kierowca nie może polegać na tym, że ruch na drogach i ich użytkowanie przebiega ściśle według ujętych w przepisach założeń<sup>71</sup>. Wyraźnie – z niezrozumiałych względów – powrócił do niej Sąd Najwyższy w 1994 r., stwierdzając, że: „Zaden kierowca w żadnych warunkach drogowych nie może zakładać, że na swej drodze nie napotka żadnej przeszkody<sup>72</sup>. Teza jest sformułowana od strony negatywnej, lecz wynika z niej, że należy zakładać – niezależnie od konkretnej sytuacji – nieprawidłowe zachowanie innych uczestników ruchu drogowego. W wielu wyrokach organ ten słusznie odciął się od tych poglądów, wyraźnie zaznaczając, że zasada ta nie może mieć zastosowania w ruchu drogowym. Sąd Najwyższy stwierdzał, że: „Zastosowanie zasady bezwzględnego braku zaufania wraz z obowiązkiem przestrzegania przepisów dawałoby maksimum osiągalnego bezpieczeństwa w ruchu na drogach publicznych, ale równocześnie prowadziłoby do sparaliżowania tego ruchu. Prowadziłoby to wówczas do tego, że wyprzedzanie byłoby w ogóle niemożliwe, podobnie jak i mijanie się, a tymczasem przepisy o ruchu pojazdów przewidują tego rodzaju manewry pojazdem mechanicznym<sup>73</sup>, a nadto podkreślał, że: „Zasada, iż kierowca powinien okazywać brak zaufania w odniesieniu do współużytkowników jezdni aż do momentu, w którym nabierze »niewzruszonego przekonania«, iż użytkownicy owi uszanują przepisy drogowe, czyli zasada braku ufności — uniemożliwiłaby praktycznie poruszanie się pojazdów na drogach publicznych, trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację drogową, w której kierowca miałby wystarczające podstawy do takiego niewzruszonego przekonania<sup>74</sup>. Na uwagę zasługuje też stwierdzenie Sądu Najwyższego, że: „Uznanie, że kierowca pojazdu mechanicznego powi-

<sup>69</sup> Wyr. SN z dnia 19 lutego 1962 r., Biul. Inf. SN 1962, nr 8, poz. 7.

<sup>70</sup> Wyr. SN z dnia 13 czerwca 1960 r., I K 206/60, niepubl.; wyr. SN z dnia 14 czerwca 1960 r., I K 358/60, niepubl.; wyr. SN z dnia 6 lipca 1960 r., II K 402/60, niepubl.; wyr. SN z dnia 30 listopada 1960 r., IV K 737/60, niepubl.

<sup>71</sup> Post. składu siedmiu sędziów SN z dnia 7 grudnia 1962 r., Rwnw 10/62, OSNKW 1963, nr 7–8, poz. 122.

<sup>72</sup> Wyr. SN z dnia 19 grudnia 1994 r., III KRN 185/94, Pal. 1996, nr 3–4, s. 243, z krytyczną glosą R.A. Stefańskiego, tamże, s. 246–251.

<sup>73</sup> Wyr. SN z dnia 9 grudnia 1959 r., I K 598/59, OSPiKA 1961, nr 3, poz. 85.

<sup>74</sup> Wyr. SN z dnia 6 czerwca 1962 r., Rwn 579/62, OSNKW 1963, nr 3, poz. 63.

nien zawsze liczyć się z każdym, nawet najbardziej rażącym naruszeniem przez pieszego przepisów ruchu drogowego, oznaczałoby z prawnego punktu widzenia przyjęcie za podstawę odpowiedzialności kierowcy odrzuconej powszechnie zasady braku zaufania w ruchu lądowym<sup>75</sup>, oraz że: „Nałożenie na kierujących bezwzględne obowiązku przewidywania powszechnej nieobecności nieoświetlonych przeszkód na drodze zmieniłoby zasadę ograniczonego zaufania w zasadę braku zaufania, a obowiązek zachowania ostrożności rozciągnęłoby do granic sparalizowania ruchu pojazdów samochodowych w nocy<sup>76</sup>,

- **zasadę ograniczonego zaufania (zasadę względnej ufności)** zakładającą, że każdy ma prawo liczyć, iż inni uczestnicy ruchu przestrzegają przepisów ruchu drogowego, chyba że okoliczności wskazują na możliwość odmiennego zachowania; szczególne okoliczności zmieniają dotychczasowe zaufanie w nieufność,
- **zasadę ograniczonej nieufności (zasadę względnej nieufności)**, przyjmującą, że nie należy przejawiać zaufania do innych uczestników ruchu dopóty, dopóki ich zachowanie nie wskaże, że będą w konkretnej sytuacji przestrzegać ustalonych norm. Do zasady ograniczonej nieufności odwoływał się Sąd Najwyższy – błędnie zresztą utożsamiając zasadę ograniczonego zaufania z zasadą względnego braku zaufania – stwierdzając, że: „Ograniczone zaufanie pokrywa się z zasadą względnego braku zaufania. Granice tego zaufania sięgają tak daleko, jak daleko z zachowania się użytkowników dróg nie wynika przeciwieństwo. Można tę zasadę odwrócić, wyrażając ją w postaci zasady względnego braku zaufania. W myśl niej kierowca dopóty nie powinien przejawiać zaufania, dopóki zachowanie się innych użytkowników nie wskaże, że będą oni w konkretnej sytuacji przestrzegać przepisu<sup>77</sup>. Stwierdzenia te świadczą o niezrozumieniu istoty obu tych zasad. O ile zasada ograniczonego zaufania stawia na pierwszym miejscu pełne przeświadczenie, że inni uczestnicy przestrzegają obowiązujących norm, o tyle zasada ograniczonej nieufności zakłada jako regułę, że współuczestnicy nie stosują się do nich. W pierwszej zasadzie szczególne okoliczności wskazują na możliwość nieprzestrzegania zasad bezpieczeństwa ruchu, w drugim zaś odwrotnie – na możliwość stosowania się do wymaganych reguł. Między tymi zasadami występują istotne różnice jakościowe.

Zasada bezwzględnego zaufania, czy bezwzględnej nieufności czyniłaby ruch niebezpiecznym, ponieważ co do pierwszej zasady z różnych powodów inny uczestnik w większym lub mniejszym stopniu, w sposób zawiniony lub nie, może nie dostosować się do obowiązujących go reguł i wówczas wypadek jest nieunik-

<sup>75</sup> Wyr. SN z dnia 28 grudnia 1970 r., Rw 1437/70, IP 1971, nr 2, poz. 3.

<sup>76</sup> Wyr. SN z dnia 29 września 1993 r., III KRN 127/93, Pal. 1994, z. 3–4, s. 164, z aprobowaną glosą R.A. Stefańskiego, tamże, s. 164–172; wyr. SN z dnia 25 maja 1995 r., II KRN 52/95, OSNKW 1995, nr 11–12, poz. 82.

<sup>77</sup> Wyr. SN z dnia 9 grudnia 1959 r., I K 598/59, OSPiKA 1961, nr 3, poz. 85.

niony, zasada zaś bezwzględnej nieufności paraliżowałaby ruch na tyle, że byłby w ogóle niemożliwy. Zostały więc odrzucone w doktrynie i judykaturze<sup>78</sup>. Trwałe miejsce w orzecznictwie – jeszcze przed jej skodyfikowaniem – zyskała sobie zasada ograniczonego zaufania<sup>79</sup>.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podjęto pierwsze próby jej określenia i wskazania jej istoty, chociaż początkowo nie posługiwano się późniejszą jej nazwą. Wskazywano konkretne zachowania i sytuacje obligujące kierującego do zmiany techniki i taktyki jazdy. Wywodzono ją z obowiązku zachowania ostrożności. Sąd Najwyższy stwierdzał, że: „Kierowca, jeżeli zobaczy dzieci stojące częściowo na jezdni i chodniku, to powinien zwolnić szybkość pojazdu. Obowiązek ten wynika nie z przepisów drogowych, lecz z ogólnych zasad dbałości o życie ludzkie i przewidywania skutków swego działania oraz przeciętnej przezorności i staranności, której można wymagać od sprawcy na podstawie normalnej zdolności przewidywania”<sup>80</sup>. Wyjaśniał też, że: „Nie może być skuteczna obrona oskarżonego, iż rowerzysta jechał nieprawidłowo i tarasował drogę. Tym bardziej kierowca powinien być zachować wobec jadącego przed nim chłopca szczególną ostrożność. Odnosi się to w ogóle do osób jadących na rowerach po jezdni (zwłaszcza dzieci), a często i przechodniów, naruszających przepisy drogowe”<sup>81</sup>. Podkreślał też, że: „Ostrożność przeciętnego człowieka, a zwłaszcza użytkownika drogi publicznej, jadącego nawet zgodnie z przepisami drogowymi, zobowiązuje go do zatrzymania pojazdu, z chwilą gdy widzi i orientuje się, że nieprawidłowa jazda innego kierowcy może doprowadzić do zderzenia”<sup>82</sup>. Próbę sprecyzowania istoty tej zasady podjął niezbyt trafnie Sąd Najwyższy, stwierdzając, że: „Kierowca pojazdu może zakładać, że współużytkownik drogi nie naruszy przepisów i zasad

<sup>78</sup> A. Gubiński, *Obowiązek przewidywania kierowcy*, NP 1961, nr 11, s. 1382–1385; A. Bachrach, *Przestępstwa drogowe w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego (1945–1962)*, Warszawa 1963, s. 65–67; tenże: *Ryzyko i nieostrożność w komunikacji a oceny prawnokarne*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1965, s. 144–152; tenże: *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., s. 203–214; K. Buchała, *Należyta ostrożność w ruchu pojazdów mechanicznych a granice zaufania do przestrzegania przepisów przez innych użytkowników dróg publicznych*, NP 1959, nr 11, s. 1304; tenże: *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu...*, op. cit., s. 160–163; J. Kochanowski, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., s. 190–193; R. A. Stefański, *Zasada ograniczonego zaufania w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, BRD 1997, nr 1, s. 21.

<sup>79</sup> Wyr. SN z dnia 10 stycznia 1958 r. – III K 1143/57, (w:) R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym z orzecznictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1993, s. 21, Wyr. SN z dnia 29 kwietnia 1959 r. – I K 94/59, RPEiS 1960, nr 1, s. 299, wyr. SN z dnia 27 marca 1962 r. – IV K 820/60, (w:) R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym z orzecznictwem...*, op. cit., s. 22, post. SN z dnia 6 czerwca 1962 r. – Rw 589/62, OSPIKA 1963, nr 6, poz. 154, post. składu siedmiu sędziów SN z dnia 7 grudnia 1962 r. – Rw Nw 10/62, OSNKW 1963, nr 7–8, poz. 122; wy. SN z dnia 27 marca 1962 r. – IV K 820/60, (w:) R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym z orzecznictwem...*, op. cit., s. 22, post. SN z dnia 3 grudnia 1962 r. – Rw 1237/62, OSNKW 1963, nr 7–8, poz. 139, uchw. połączonych Izb Karnej i Wojskowej SN z dnia 22 czerwca 1963 r., VI KO 54/61, OSNKW 1963, nr 10, poz. 179, uchw. pełnego składu Izby Karnej SN z dnia 28 lutego 1975 r. teza 6,

<sup>80</sup> Wyr. SN z dnia 10 stycznia 1958 r. – III K 1143/57, (w:) R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym z orzecznictwem...*, op. cit., s. 21.

<sup>81</sup> Wyr. SN z dnia 29 kwietnia 1959 r. – I K 94/59, RPEiS 1960, nr 1, s. 299.

<sup>82</sup> Wyr. SN z dnia 27 marca 1962 r., IV K 820/60 (w:) R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym z orzecznictwem...*, op. cit., s. 22.

bezpieczeństwa ruchu do chwili, w której zachowanie się owego współużytkownika wskazuje na naruszenie przezeń owych przepisów i zasad”<sup>83</sup>. Nie wystarczała tu możliwość naruszenia przez niego obowiązujących norm, a wymagano konkretnego nieprzestrzegania przepisów przez innego uczestnika ruchu. Taką samą granicę, na której kończy się zaufanie, a zaczyna obowiązywać nieufność, przewidywano i w innych orzeczeniach, wyjaśniając, iż: „Ograniczone zaufanie oznacza, że kierowca tak długo może ufać w prawidłowe korzystanie z drogi przez inne osoby, dopóki ich zachowanie się jest zgodne z obowiązującymi zasadami. Od momentu naruszenia przez nie tych zasad, zaufanie kierowcy przestaje być usprawiedliwione i od tej chwili obowiązuje go brak zaufania”<sup>84</sup>. Od tak daleko idącego wymogu zasadnie Sąd Najwyższy odstąpił, konstatując, że: „Kierowca ma prawo mieć zaufanie do innych uczestników ruchu drogowego, że będą oni przestrzegali przepisów i zasad bezpieczeństwa tego ruchu. Zaufanie to powinno być jednak o tyle ograniczone, że musi niezwłocznie zmienić się w brak zaufania, gdy tylko pojawi się sygnał wskazujący na konkretną możliwość naruszenia przepisów ruchu przez inną osobę”<sup>85</sup>. Zasada ta została w pełni określona w uchwale połączonych Izb Karnej i Wojskowej SN z dnia 22 czerwca 1963 r.<sup>86</sup>, w której – uwzględniając dotychczasowy dorobek doktryny i judykatury – postanowiono, że: „Prowadzący pojazd powinien kierować się zasadą ograniczonego zaufania do innych uczestników ruchu. Oznacza to, że ma on prawo liczyć na respektowanie przepisów i zasad bezpieczeństwa ruchu przez współuczestników ruchu dopóty, dopóki ich cechy osobiste lub określone zachowanie albo inna szczególnie uzasadniona doświadczeniem życiowym sytuacja nie każą oczekiwać, że mogą się oni nie dostosować do obowiązujących przepisów lub zasad bezpieczeństwa ruchu. Wskazówką, że współuczestnicy ruchu mogą się zachować na drodze w sposób nieprawidłowy, jest zwłaszcza jawna i dostrzegalna dla prowadzącego pojazd ich niezdolność przestrzegania przepisów i zasad ruchu (np. dzieci, starcy, pewne kategorie inwalidów, osoby, których ruchy mogą świadczyć o nietrzeźwości). Przede wszystkim obecność dzieci bez opieki starszych na jezdni lub w jej pobliżu musi być dla kierowcy sygnałem nakazującym szczególną nieufność i ostrożność. Brak rozsądku u dzieci, nieopanowanie w chwili niebezpieczeństwa lub też jego niedocenianie mogą prowadzić do nieobliczalnych reakcji, jak np. do przebiegnięcia w ostatniej chwili przed samochodem. Dlatego kierujący pojazdem powinien w takiej sytuacji być przygotowany na nieoczekiwany rozwój wydarzeń oraz odpowiednio ograniczyć szybkość”. Granicę między utratą ufności a nabraniem nieufności określano na poziomie potencjalnego naruszenia przepisów lub zasad

<sup>83</sup> Post. SN z dnia 6 czerwca 1962 r. – Rw 589/62, OSPiKA 1963, nr 6, poz. 154.

<sup>84</sup> Post. składu siedmiu sędziów SN z dnia 7 grudnia 1962 r. – Rw Nw 10/62, OSNKW 1963, nr 7–8, poz. 122; wyr. SN z dnia 27 marca 1962 r., IV K 820/60 (w:) R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym z orzecnictwem...*, op. cit., s. 22.

<sup>85</sup> Post. SN z dnia 3 grudnia 1962 r., Rw 1237/62, OSNKW 1963, nr 7–8, poz. 139.

<sup>86</sup> VI KO 54/61, OSNKW 1963, nr 10, poz. 179.



bezpieczeństwa ruchu. Tak ukształtowana zasada została powtórzona w uchwale pełnego składu Izby Karnej SN z dnia 28 lutego 1975 r.<sup>87</sup>, oraz przeniesiona do art. 3 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>88</sup>, a następnie – do art. 4 obowiązującego Prawa o ruchu drogowym. Art. 4 p.r.d., stanowiąc, że „Uczestnik ruchu i inna osoba znajdująca się na drodze mają prawo liczyć, że inni uczestnicy tego ruchu przestrzegają przepisów ruchu drogowego, chyba że okoliczności wskazują na możliwość odmiennego ich zachowania”, wyraża zasadę ograniczonego zaufania, a nie jak podnosi się w literaturze, że wymienia dwie zasady, tj. zasadę ufności i ograniczonego zaufania<sup>89</sup>. Zasada ograniczonego zaufania początkowo obejmuje pełną ufność, która następnie przekształca się w całkowitą nieufność.

Nie jest określona granica, od której uczestnik ruchu musi zrezygnować z pełnej ufności do innego użytkownika drogi i kierować się zasadą nieufności. Z podanego wyżej określenia zasady ograniczonego zaufania wynika, że wyznaczają ją okoliczności wskazujące na możliwość nieprzestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa ruchu. Znaczenie słowa „okoliczność”, które obejmuje „wydarzenie, fakt, zajęcie, sytuację”<sup>90</sup>, wskazuje, że w grę wchodzi wiele elementów ruchu drogowego. Pozwala to przy ocenie momentu, od którego zasada bezwzględного zaufania przekształca się w zasadę pełnej nieufności, uwzględnić różne ingrediencje. Daje to możliwość pełnej oceny zachowania każdego z uczestników ruchu. Ustawa nie wskazuje na okoliczności, które stanowią sygnał do utraty zaufania do innego uczestnika ruchu i nabrania do niego nieufności. Do ich określenia pomocne są orzeczenia Sądu Najwyższego, i to zarówno te, które zostały wydane przed skodyfikowaniem tej zasady, jak i w okresie późniejszym. Ich określenie ma o tyle istotne znaczenie, o ile w istocie rzutują one na zakres obowiązywania tej zasady; nadmierne ich rozbudowanie może doprowadzić *de facto* do jej zbliżenia czy wręcz przekształcenia w zasadę względnej, a nawet bezwzględnej nieufności.

Okolicznościami, które – zdaniem Sądu Najwyższego – prowadzą do utraty zaufania do innego uczestnika ruchu, są:

- 1) cechy osobiste uczestnika ruchu, wskazujące, iż może on nie stosować się do obowiązujących go przepisów i zasad bezpieczeństwa ruchu,
- 2) nieprawidłowe zachowanie się uczestnika ruchu,
- 3) szczególna uzasadniona doświadczeniem życiowym sytuacja.

Ad. 1) Do cech osobistych uczestnika ruchu, skutkujących utratę zaufania, zalicza się przede wszystkim:

<sup>87</sup> V KZP 2/74, OSNKW 1975, nr 3–4, poz. 33, teza 6.

<sup>88</sup> Dz.U. Nr 6, poz. 35.

<sup>89</sup> K.J. Pawelec, *Prawo o ruchu drogowym...*, op. cit., s. 202.

<sup>90</sup> *Mały słownik języka polskiego*, (red.) S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Lempickiej, Warszawa 1968, s. 503.

a) Bardzo młody wiek. Sąd Najwyższy zwracał uwagę, że powodują utratę zaufania: dzieci stojące częściowo na jezdni i na chodniku<sup>91</sup>, dzieci jadące na rowerach<sup>92</sup>, dzieci przebywające na jezdni bez opieki dorosłych<sup>93</sup>, dzieci bez opieki starszych na jezdni lub w jej bezpośrednim pobliżu<sup>94</sup>. Nie można podzielić poglądu Sądu Najwyższego, że „W ocenie Sądu Najwyższego, kwestionowane przez autora kasacji stanowisko sądu pierwszej instancji, iż oskarżony dojeżdżając do przejścia dla pieszych nie naruszył ogólnych zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym w formie zachowania szczególnej ostrożności, czy ograniczonego zaufania, jest prawidłowe i znajduje oparcie w ustaleniach dokonanych prawidłowo przez ten sąd (...) dziewczynka stała w odległości 2–3 metrów od przejścia dla pieszych bokiem do kierunku jazdy i nic nie wskazywało na to, że zamierza przechodzić przez jezdnię i dopiero gdy pojazd oskarżonego wjechał na przejście dla pieszych dziecko wbiegło na samochód, uderzając w jego prawy bok, prawe drzwi”<sup>95</sup>. Z tezy tej wynika, że Sąd Najwyższy nie dopatrywał się naruszenia przez oskarżonego zasady ograniczonego zaufania, gdyż – ujmując rzecz najprościej – dziewczynka stała bokiem do kierunku jazdy i nic nie wskazywało na to, że zamierza przechodzić przez jezdnię. Stwierdzenie to pozwala przyjąć, że zdaniem Sądu Najwyższego, miałoby miejsce naruszenie zasady ograniczonego zaufania wówczas, gdyby jej zachowanie wskazywało, że zamierza wejść na przejście, np. odwróciła się w kierunku przejścia. Z taką interpretacją zasady ograniczonego zaufania byłaby trafna, gdyby przy przejściu stała osoba dorosła, a nie dziecko. Jeśli chodzi o dzieci, to sygnałem zmuszającym uczestnika ruchu do utraty do nich zaufania jest sam fakt, iż należą one do tej kategorii osób; nie jest dodatkowo wymagane jakiegokolwiek nieprawidłowe ich zachowanie. Jest to typowa właściwość uczestnika ruchu, podważająca zaufanie do niego jako do osoby, która bezpiecznie korzysta z drogi. Jest powszechnie wiadomo, że dzieci – ze względu na rozwój umysłowy i brak doświadczenia – mają ograniczoną możliwość właściwej oceny sytuacji i wyboru optymalnego wariantu zachowania, a tym samym istnieje duże prawdopodobieństwo zachowania się sprzecznego z zasadami bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie jest tak, że każde zachowanie się małoletniego uczestnika ruchu drogowego, które wskazuje, że nie przestrzega przepisów ruchu drogowego albo że może zachować się sprzecznie z tymi przepisami wystarcza, samo przez się do uruchomienia zasady

<sup>91</sup> Wyr. SN z dnia 10 stycznia 1958 r. – III K 1143/57 (w: ) R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym z orzecznictwem...*, op. cit., s. 21.

<sup>92</sup> Wyr. SN z dnia 29 kwietnia 1959 r. – I K 94/59, RPEiS 1960, nr 1, s. 29.

<sup>93</sup> Wyr. SN z dnia 3 grudnia 1962 r. – Rw 1237/62, OSN 1963, nr 7–8, poz. 139.

<sup>94</sup> Wyr. SN z dnia 22 marca 1989 r., V KRN 52/89, OSNPG 1990, nr 1, poz. 8; wyr. SN z dnia 11 grudnia 1996 r., II KKN 46/96, niepubl.

<sup>95</sup> Post. SN z dnia 11 marca 2003 r. – III KKN 94/01, WPP 2003, nr 3, s. 134 z krytyczną glosą R.A. Stefańskiego, tamże s. 134–137.

ograniczonego zaufania<sup>96</sup>. Doświadczenia dzieci są zbyt małe, aby mogły one zawsze prawidłowo ocenić i przewidzieć skutki działań własnych i innych osób w ruchu drogowym, a więc zachować się zgodnie z oczekiwaniami dorosłych<sup>97</sup>. Konieczność tak restrykcyjnego podejścia innych uczestników ruchu do dzieci w ruchu drogowym wynika z faktu, że dzieci są jedną z najbardziej zagrożonych grup uczestników ruchu drogowego w polskich warunkach. Polska jest krajem, gdzie zagrożenie dzieci w wieku do 14 lat wynosi 4,5 zabitego na 100 000 mieszkańców; pod tym względem zajmujemy jedno z ostatnich miejsc w Europie<sup>98</sup>. Istnieje konieczność ich szczególnej ochrony. Słusznie jednak Sąd Najwyższy uznał, że: „Oskarżony nie miał obowiązku interesować się sytuacją, jaka istniała w ogrodzeniach posesji, z których wyszło dziecko, natomiast wkroczenie dziecka od bramy zabudowań w kierunku jezdni i znajdowanie się w bliskiej, wynoszącej około 3 m odległości od krawędzi jezdni, powinno zwrócić uwagę oskarżonego na tę sytuację i spowodować podjęcie przez oskarżonego środków zapobiegających wypadkowi”<sup>99</sup>. Kierujący pojazdem nie może ponosić odpowiedzialności za wypadek w komunikacji wówczas, gdy został zaskoczony sytuacją, której nie mógł przewidzieć, np. gdy dziecko wybiegnie zza przeszkody, a wcześniej było ono niewidoczne<sup>100</sup>. Zasadne jest spostrzeżenie Sądu Najwyższego, że „Dostrzeżenie spokojnie idących pieszych nawet po niewłaściwej stronie drogi (wbrew nakazowi określone w art. 11 ust. 2 prawa o ruchu drogowym) nie nakłada na kierującego pojazdem obowiązku przewidywania wtargnięcia któregokolwiek z pieszych na pas jezdni zajmowany przez pojazd w chwili dokonywania manewru wyprzedzania. Możliwość taka ma charakter abstrakcyjny, czysto teoretyczny i wobec tego nie można od kierowcy pojazdu oczekiwać powinności jej uwzględnienia w trakcie poruszania się po drodze publicznej. Odmienna ocena oznaczałaby nakaz zrezygnowania z manewru wyprzedzania tak długo, jak długo piesi korzystaliby z jezdni bądź do ograniczenia szybkości do granic sprzecznych z płynnością i celowością ruchu drogowego”<sup>101</sup>.

- b) Stan nietrzeźwości uczestnika ruchu. Sąd Najwyższy wskazywał, że taki skutek powoduje obecność na jezdni osoby nietrzeźwej<sup>102</sup>, chwiejącego się pieszego

<sup>96</sup> L.K. Paprzycki, *Nigdy dość ostrożności wobec dziecka na drodze*, PnD 2003, nr 5, s. 27–28.

<sup>97</sup> I. Leśniewska-Matusiak, *Wychowanie komunikacyjne w przedszkolu*, BRD 1997, nr 1, s. 16.

<sup>98</sup> A. Zalewski, J. Fiszer, J. Krysiak, *Dzieci a bezpieczeństwo ruchu drogowego*, BRD 2002, nr 3, s. 18.

<sup>99</sup> Wyr. SN z dnia 8 kwietnia 1981 r., V KRN 52/81, (w:) R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym z orzecznictwem...*, op. cit., s. 31.

<sup>100</sup> Z. Cwiakalski, A. Zoll, *Przegląd orzecznictwa z zakresu części szczególnej prawa karnego materialnego* (II półrocze 1988 – I półrocze 1991), PS 1993, nr 5, s. 79–80.

<sup>101</sup> Post. SN z dnia 3 kwietnia 2006 r. – III KK 294/05, niepubl.

<sup>102</sup> Wyr. SN z dnia 3 grudnia 1962 r. – Rw 1237/62, OSN 1963, nr 7–8, poz. 139; wyr. SN z dnia 15 sierpnia 1978 r. – VI KRN 198/78, SMO 1979, nr 3, s. 301.

na drodze, co wskazuje na jego nietrzeźwość<sup>103</sup>; jest to typowa właściwość uczestnika ruchu, podważająca zaufanie do niego jako do osoby, która bezpiecznie korzysta z drogi. Wprawdzie w orzecznictwie podkreśla się, że szczególnej uwagi wymaga obecność na jezdni osoby nietrzeźwej, lecz nie chodzi tu o to, by znajdowała się ona w stanie nietrzeźwości, czyli by w jej organizmie znajdowało się więcej niż 0,5‰ alkoholu. Wystarczające jest, że znajduje się ona w stanie po użyciu alkoholu. Stan nietrzeźwości uczestnika ruchu, o którym jest mowa w orzeczeniach Sądu Najwyższego, trzeba rozumieć w znaczeniu potocznym, a nie w sensie prawnym. Jest powszechnie wiadomo, że jednym ze skutków oddziaływania alkoholu na centralny układ nerwowy jest zaburzenie świadomości; nawet przy niewielkich dawkach alkoholu zostaje zachwiana możliwość właściwej oceny sytuacji i wyboru optymalnego wariantu zachowania, a tym samym istnieje duże prawdopodobieństwo zachowania się sprzecznego z zasadami bezpieczeństwa ruchu<sup>104</sup>.

- c) Podeszły wiek. Sąd Najwyższy podnosił, że utratę zaufania powoduje obecność na jezdni starców lub pewnej kategorii inwalidów<sup>105</sup>.

Ad. 2) Nieprawidłowe zachowanie się uczestnika ruchu powodujące utratę zaufania – zdaniem Sądu Najwyższego – przejawia się w wymuszeniu nienależnego przejazdu lub blokowaniu drogi przez niesfornego przechodnia<sup>106</sup>, niereagowaniu przez innego użytkownika drogi na dawane sygnały ostrzegawcze<sup>107</sup>, nieprawidłowym poruszaniu się pieszych<sup>108</sup>, niewłączeniu przez pojazd jadący z przeciwka świateł mijania<sup>109</sup>, dziwnym zachowaniu się kierowcy pojazdu<sup>110</sup>.

Zachowanie się innego uczestnika ruchu zmusza do utraty do niego zaufania wówczas, gdy jest tego rodzaju, że należy przewidywać możliwość odmiennego zachowania niż to dyktują przepisy i zasady bezpieczeństwa ruchu. Słusznie Sąd Najwyższy zauważył, że: „Jeżeli pojazd wyprzedzany, mimo sygnałów ze strony kierowcy pojazdu wyprzedzającego, nie zjeżdża ku prawej krawędzi jezdni, to okoliczność ta powinna wzbudzić u kierowcy pojazdu wyprzedzającego nieufność co do tego, czy kierowca pojazdu wyprzedzanego zrozumiał, iż będzie wyprze-

<sup>103</sup> Wyr. SN z dnia 16 listopada 1975 r. – I KRN 79/75 (w:) R.A. Stefański, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., poz. 316.

<sup>104</sup> R.A. Stefański, Głosa do wyroku SN z dnia 7 listopada 1996 r. – II KKN 90/96, Prok. i Pr. 1997, nr 4, s. 99.

<sup>105</sup> Uchw. pełnego składu Izby Karnej SN z dnia 28 lutego 1975 r., teza 6.

<sup>106</sup> Wyr. SN z dnia 3 czerwca 1961 r. – I K 92/61, OSN 1961, nr 4, poz. 56.

<sup>107</sup> Wyr. SN z dnia 20 kwietnia 1970 r. – Rw 185/70, OSNKW 1970, nr 7–8, poz. 95, z aprobowaną głosą A. Wrońskiego, OSPIKA 1971, nr 2, poz. 40, wyr. SN z dnia 8 listopada 1974 r. – Rw 525/74, OSNKW 1975, nr 1, poz. 17.

<sup>108</sup> Wyr. SN z dnia 28 lutego 1975 r., VI KRN 135/75, GP 1976, nr 23, s. 6.

<sup>109</sup> Wyr. SN z dnia 12 lutego 1975 r., Rw 582/75, niepubl.

<sup>110</sup> Wyr. SN z dnia 10 września 1992 r. – II KRN 118/92 (w:) R.A. Stefański, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., poz. 323.

dzany, i czy kierowca ten nie dokona w ostatniej chwili manewru uniemożliwiającego wyprzedzanie. Jeżeli pojazd wyprzedzany, nie zjeżdżając ku prawej krawędzi jezdni, jednocześnie poważnie redukuje szybkość jazdy, to mimo że nie zapaliły się w tym pojeździe światła «stop» (być może niesprawne), kierowca pojazdu wyprzedzającego powinien zaniechać wyprzedzania<sup>111</sup>. Nie można podzielić kategoriycznego stwierdzenia, że kierowca pojazdu wyprzedzającego jest zawsze obowiązany zaniechać manewru, gdy kierowca pojazdu wyprzedzanego nie zjeżdża ku prawej krawędzi i nie zmniejsza prędkości. Jeżeli jezdnia jest szeroka, nie ma potrzeby zjeżdżania i nie może to stanowić przeciwwskazania do zaniechania manewru wyprzedzania<sup>112</sup>. Zmniejszenie prędkości może właśnie świadczyć o tym, że kierowca ten czyni to, by ułatwić wyprzedzanie. Zasadna jest ocena Sądu Najwyższego, iż: „Sposób prowadzenia pojazdu przez kierowcę »Żuka« nie wskazywał na to, że zachowa się on w sposób sprzeczny z przepisami i zasadami prawa o ruchu drogowym. Kierowca ten skierował swój pojazd ku osi jezdni, jednocześnie sygnalizując kierunkowskazem zamiar skrętu w lewo. Nie wolno mu było, zgodnie z obowiązującym prawem, wykonać manewru skrętu przed pojazdem oskarżonego w taki sposób, by to zmusiło oskarżonego do wykonania manewru obronnego, stwarzającego zagrożenie dla ruchu drogowego”<sup>113</sup>.

Nieufnością należy więc kierować się w stosunku do uczestnika ruchu, którego cechy osobiste lub zachowanie wskazują, że może naruszyć zasady obowiązujące w ruchu drogowym. Na nim głównie musi być skupiona uwaga, by móc zapobiec wypadkowi, w razie gdy ten zachowa się sprzecznie z obowiązującymi regułami. Nieufności nie można rozciągać na uczestnika ruchu, którego cechy osobiste czy zachowanie nie wskazuje, że może nie stosować się do przepisów ruchu drogowego. Nie dotyczy ona także uczestnika ruchu, który pozostawał poza polem widzenia kierującego pojazdem, chyba że utrata zaufania następuje ze względu na szczególną, uzasadnioną doświadczeniem życiowym sytuację. Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy „Nie jest bowiem tak, że dostrzeżenie spokojnie zachowującej się grupy dzieci nakłada na kierowcę obowiązek przewidywania możliwości wtargnięcia jakiegoś innego, anonimowego w tym momencie dziecka z bliżej nieokreślonych a znajdujących się po przeciwnej stronie drogi zabudowań. Możliwość taka ma bowiem charakter abstrakcyjny, czysto teoretyczny i wobec tego nie wolno oczekiwać od kierowcy pojazdu powinności jej uwzględnienia w trakcie poruszania się tym pojazdem po drodze publicznej. Zmuszałoby to przecież do zmniejszenia szybkości do szybkości umożliwiającej uniknięcie wypadku w razie

<sup>111</sup> Wyr. SN z dnia 20 kwietnia 1970 r. – Rw 1185/70, OSNKW 1970, nr 7–8, poz. 95, z aprobowaną glosą A. Wrońskiego, OSPiKA 1971, nr 2, poz. 40.

<sup>112</sup> K. Mioduski, *Przegląd orzecznictwa Izby Wojskowej Sądu Najwyższego w zakresie powszechnego prawa karnego materialnego za rok 1970*, WPP 1971, nr 2, s. 247.

<sup>113</sup> Wyr. SN z dnia 7 września 1998 r., II KKN 48/97, niepubl.

wtargnięcia innej osoby, a więc do szybkości zupełnie sprzecznej z założeniem płynności i celowości ruchu drogowego”<sup>114</sup>.

Ad. 3) Szczególna uzasadniona doświadczeniem życiowym sytuacja, uzasadniająca utratę zaufania – zdaniem Sądu Najwyższego – zachodzi w strefie przejścia dla pieszych<sup>115</sup>, w pobliżu dworców kolejowych, gdzie ludzie spieszą się z pociągów i do pociągów<sup>116</sup>, w okolicy przejścia na wysepki przystanków tramwajowych<sup>117</sup>, na ulicach o wąskich chodnikach, na których przechodniom trudno się zmieścić<sup>118</sup>, w wypadku stojącego na przystanku autobusu, gdyż zjawiskiem nader częstym jest to, że osoby, które wysiadły z autobusu, usiłują przejść przez jezdnię, zanim autobus ruszy z przystanku<sup>119</sup>. Nie znaczy to, że w każdym wypadku potrącenia pieszego, wychodzącego zza autobusu, można zarzucić kierującemu pojazdem naruszenie tej zasady. Zasadnie Sąd Najwyższy przyjął, że: „Oskarżony, przystępując do omijania autobusu po wydatnym zmniejszeniu szybkości i ostrzeżeniu sygnałem świetlnym, mógł ufać, że pieszy nie będzie usiłował, mimo ostrzeżenia, a do tego w miejscu nieprzeznaczonym na przejście dla pieszych, przekroczyć jezdni. Gdy zaś zorientował się, że jego zaufanie zostało zawiedzione przez pokrzywdzonego, nie miał już możliwości, ze względu na całkowite zaskoczenie go, uniknąć wypadku [...]. Uznanie, że kierowca powinien liczyć się abstrakcyjnie z każdym, nawet najbardziej rażącym naruszeniem przepisów drogowych przez pieszego oznaczałoby [...] z punktu widzenia interesów komunikacji [...] uniemożliwienie w praktyce wszelkiego ruchu pojazdów na jezdniach”<sup>120</sup>.

Wątpliwości – z punktu widzenia utraty zaufania do pieszego – może budzić jego znajdowanie się przy jezdni. Sąd Najwyższy zajął w tej kwestii słusznie stanowisko, że: „Sam fakt przebywania pieszego przy krawędzi jezdni, zwłaszcza w warunkach ruchu miejskiego, nie stanowi okoliczności nakazującej kierującemu utratę zaufania do tegoż współuczestnika ruchu”.<sup>121</sup> Pieszy znajdujący się przy krawędzi jezdni nie jest zjawiskiem niezwykłym w ruchu drogowym i to w dodatku niestwarzającym zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu. Samo znajdowanie się pieszego w tym miejscu nie wywołuje żadnego zagrożenia. Trudno z tego faktu wyprowadzać generalny wniosek, że w każdej chwili może wejść na jezdnię bezpośrednio przed nadjeżdżający pojazd. Może on przebywać w tym miejscu z różnych powodów, a nie tylko po to, by przejść przez jezdnię, np. może kogoś

<sup>114</sup> Wyr. SN z dnia 17 czerwca 1999 r. – IV KKN 740/98, PiP 2000, nr 2, s. 110, z aprobowaną glosą R.A. Stefańskiego, tamże, s. 110–113.

<sup>115</sup> Wyr. SN z dnia 3 sierpnia 1976 r. – VI KRN 166/76, SMO 1978, nr 1, s. 132.

<sup>116</sup> Post. SN z dnia 3 grudnia 1962 r. – Rw 1237/62, OSN 1963, nr 7–8, poz. 139.

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> Ibidem.

<sup>119</sup> Ibidem; wyr. SN z dnia 2 grudnia 1997 r. – II KKN 293/96, niepubl.

<sup>120</sup> Wyr. SN z dnia 28 grudnia 1970 r. – Rw 1437/70, Biul. Izby Wojskowej SN 1971, nr 1, poz. 6.

<sup>121</sup> Wyr. SN z dnia 7 listopada 1996 r., II KKN 90/96, OSN Prok. i Pr. 1997, nr 4, s. 97, z aprobowaną glosą R.A. Stefańskiego, tamże, s. 97–103.

oczekiwać, zamierza iść poboczem. Nawet gdyby jego zamiarem było przejście przez jezdnię, to i tak nie wywołuje to u innych uczestników ruchu drogowego obawy, że wejdzie bezpośrednio przed nadjeżdżający pojazd. W takim wypadku bowiem musi tak się zachowywać, by nie powodować zakłócenia ruchu. Poza przejściami dla pieszych przechodzenie przez jezdnię – zgodnie z art. 13 ust. 3 p.r.d. – jest dozwolone tylko pod warunkiem, że nie spowoduje zagrożenia bezpieczeństwa ruchu lub utrudnienia ruchu pojazdów; pieszy jest obowiązany ustąpić pierwszeństwa jadącemu pojazdowi. Ponadto zabronione jest wchodzenie na jezdnię bezpośrednio przed jadącym pojazdem (art. 14 pkt 1 lit. a p.r.d.). W stosunku do takiego pieszego istnieje pełne zaufanie, że przestrzega zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego; z faktu jego przebywania nie wypływa wniosek, iż może je naruszyć. Istnieje ono dopóty, dopóki nie zachowa się w taki sposób, że nastąpi utrata tego zaufania. Takim zachowaniem może być podejmowanie próby przejścia przez jezdnię i cofanie się po to, aby przepuścić jadący pojazd. Kilkakrotne takie podejścia mogą zasadnie wzbudzić wątpliwość, czy w którymś momencie pieszy nie zdecyduje się przejść skutecznie przez jezdnię, nie bacząc na jadące pojazdy. Elementem wskazującym na możliwość niedostosowania się pieszego stojącego przy jezdni do obowiązujących przepisów i zasad bezpieczeństwa ruchu może być określone zachowanie; przekształcenie się w takim wypadku zasady bezwzględnej ufności w zasadę bezwzględnej nieufności następuje nie ze względu na sytuację, lecz z uwagi na nieprawidłowe zachowanie się uczestnika ruchu. Rozważając wyżej opisany problem, nie sposób nie zastanowić się nad tym, czy tak samo należy oceniać przebywanie pieszego przy jezdni w miejscu, w którym znajduje się przejście dla pieszych. Jest oczywiste, że pieszy stojący przy przejściu dla pieszych znajduje się tam po to, aby przejść przez jezdnię. Jest to na tyle typowa sytuacja, że zamiar jego przybywania tam jest notoryjnie znany. Rodzi się zatem pytanie, czy od takiego pieszego nie należy oczekiwać nagłego wejścia na jezdnię. Odpowiedź pozytywna stanowiłaby wniosek zbyt daleko idący, nieuwzględniający zasad przechodzenia przez jezdnię na przejściach dla pieszych. Fakt, że przejście dla pieszych jest powierzchnią jezdni lub torowiska przeznaczoną do przechodzenia przez pieszych (art. 2 pkt 11 p.r.d.) nie oznacza, że pieszy może w każdej chwili na nie wejść i kierujący pojazdem musi mu ustąpić pierwszeństwa. Pieszego obowiązuje zakaz wchodzenia na jezdnię bezpośrednio przed jadącym pojazdem także na przejściach dla pieszych (art. 14 pkt 1 lit. a p.r.d.). Ma on pierwszeństwo przed kierującymi pojazdami, ale tylko wówczas, gdy znajduje się już na przejściu (art. 13 ust. 1 *in fine* p.r.d.). Zasady te jednoznacznie wskazują, że pieszy nie może wejść na przejście dla pieszych, kiedy mu się podoba, ale musi upewnić się, że w momencie wchodzenia na jezdnię jadące pojazdy są w odległości od przejścia pozwalającej na bezpieczne przejście, bez zmuszania kierujących do gwałtownego hamowania. Nie można podzielić więc poglądu Sądu Najwyższego, że: „Na przejściach dla pieszych (...) ani kierujący, ani pieszy nie ma prawa liczyć na to, iż drugi uczestnik ruchu drogowego ustąpi

mu pierwszeństwa przejazdu lub przejścia, chyba że otrzyma od niego sygnał, iż tego pierwszeństwa ustępuje. Sygnałem takim może być zatrzymanie się, znak ręką lub inne podobne zachowanie się. Nakłada to na osoby kierujące pojazdem obowiązek wjeżdżania na przejście dla pieszych jedynie z taką szybkością, aby mógł zatrzymać pojazd także wówczas, gdy pieszy nie ustąpi mu pierwszeństwa i wejdzie na kolizyjny teren nawet w niewielkiej odległości od pojazdu<sup>122</sup>. Trafnie zauważa się w doktrynie, że oczekiwanie na znak pieszego, iż ustępuje pierwszeństwa pojazdowi, byłoby powrotem na grunt zasady względnej nieufności, a nadto stosowanie się do tych zaleceń jest nierealne w warunkach współczesnego zagęszczenia ruchu wielkomiejskiego<sup>123</sup>. O ile poza przejściem dla pieszych nie można spodziewać się, że przebywający przy jezdni przechodzień wkroczy na nią, o tyle wysoce prawdopodobne jest, że uczyni to ten, który jest przy przejściu dla pieszych. Wynika to z tego, że znajduje się on przy powierzchni drogi, która przeznaczona jest do przekraczania przez pieszych jezdni. Dla kierowcy nie powinno być zaskoczeniem, że w tym miejscu napotka pieszego. Jednakże zbyt kategoriyczny jest pogląd Sądu Najwyższego, że: „Na skrzyżowaniu dróg i na przejściach dla pieszych wejście na jezdnię w zasadzie nie może być zaskoczeniem dla kierowcy<sup>124</sup>. Nie znaczy to, że stojącego w tym miejscu przechodnia należy zawsze podejrzewać, że wejdzie na jezdnię bez upewnienia się, czy nie nadjeżdża pojazd. Sama obecność pieszego przy przejściu dla pieszych, np. na chodniku, nie obliuguje kierującego pojazdem do takich przypuszczeń; przechodzień bowiem może nie wchodzić na jezdnię z uwagi na nadjeżdżający pojazd, postępując w ten sposób zgodnie z obowiązującymi go zasadami. Kierowca ma prawo oczekiwać od osób dorosłych zachowań racjonalnych, uwzględniających realia ruchu<sup>125</sup>. Gdyby jednak przechodzień wykonał jakikolwiek ruch wskazujący na zamiar wejścia na jezdnię, kierowca powinien zakładać możliwość jego wejścia na jezdnię, wbrew obowiązującym go zasadom. W takim dopiero wypadku – podobnie jak poza przejściem dla pieszych – zaczyna obowiązywać kierującego pojazdem zasada nieufności do pieszego<sup>126</sup>. W tym kontekście trudne do zaakceptowania jest stwierdzenie Sądu Najwyższego, że: „Oskarżony potrafił pokrzywdzoną tuż za skrzyżowaniem ulic, na przejściu dla pieszych. Okoliczność ta, że jechał drogą główną, nie zwalnia go od zachowania szczególnej ostrożności w chwili zbliżania się do skrzyżowania i przejścia dla pieszych sygnalizowanego odpowiednim znakiem drogowym. Bezpodstawne jest tłumaczenie się oskarżonego, zawodowego kierowcy, że został zaskoczony nagłym wtargnięciem pokrzywdzonej na jezdnię.

<sup>122</sup> Wyr. SN z dnia 10 października 1966 r. – Rw 854/66, OSNKW 1967, nr 3, poz. 30.

<sup>123</sup> K. Buchała, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., s. 162.

<sup>124</sup> Wyr. SN z dnia 31 marca 1972 r. – Rw 282/72, OSNKW 1972, nr 7–8, poz. 132; wyr. SN z dnia 2 lipca 1980 r., V KRN 136/80, OSNPG 1981, nr 5, poz. 48.

<sup>125</sup> M.J. Lubelski, (w:) *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego z zakresu części szczególnej prawa karnego materialnego za 1981 rok*, PPK 1985, nr 10–11, s. 134.

<sup>126</sup> R.A. Stefański, *glosa do wyroku SN z dnia 7 listopada 1996 r.*, II KKN 90/96, Prok. i Pr. 1997, nr 4, s. 101.



Na skrzyżowaniu dróg i przejściach dla pieszych wejście pieszego na jezdnię nie może być w zasadzie zaskoczeniem dla kierowcy<sup>127</sup>. Pogląd ten spotkał się z zasadną krytyką<sup>128</sup>. Sam fakt zbliżania się do przejścia dla pieszych nie nakazuje jeszcze utraty zaufania do pieszych, ale może to nastąpić wówczas, gdy sytuacja na drodze wskazuje na taką możliwość. W warunkach intensywnego ruchu miejskiego stałe zakładanie, że na przejście może wejść nieoczekiwanie przechodzień, czyniłoby ten ruch niemożliwym. Sytuacją powodującą zajęcie postawy nieufnej wobec pieszego może być zbliżanie się go do przejścia dla pieszych; powszechnie wiadomo, że niejednokrotnie w tych miejscach pieszy wkracza na jezdnię bez upewnienia się, czy nie zbliża się pojazd. Podejrzliwie należy odnieść się do pieszego, który np. biegnie w kierunku przejścia dla pieszych. Takie jego zachowanie pozwala oczekiwać, że wbiegnie także na przejście dla pieszych. Zasada ograniczonego zaufania nakazuje bowiem brać pod uwagę swoistego rodzaju anomalia w ruchu drogowym, które charakteryzuje pewna typowość<sup>129</sup>. Zasada ograniczonego zaufania nie ma zastosowania w sytuacji, gdy pieszy znajduje się na przejściu dla pieszych; korzysta wówczas z pierwszeństwa z mocy ustawowej zasady, wyrażonej w art. 13 ust. 1 *in fine* p.r.d. Trudne jest więc do zaakceptowania stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy, że: „Pierwszeństwo przy poruszaniu się na przejściach dla pieszych przysługuje pieszemu, gdy znajduje się on na przejściu w chwili zbliżania się do niego pojazdu, chyba że z zachowania przechodnia wynika, iż tego pierwszeństwa ustępuje”<sup>130</sup>. Słusznie Sąd Najwyższy odstąpił od tego poglądu, stwierdzając, że: „W danym wypadku, na przejściu dla pieszych znajdowała się grupa pieszych, a w niej również pokrzywdzona. Mimo to kierowcy samochodów nie zatrzymali pojazdów przed przejściem dla pieszych (...), lecz piesi zatrzymali się w połowie jezdni dla przepuszczenia samochodów. Jest rzeczą oczywistą, że piesi czynią tak wówczas, gdy orientują się, że szybkość ruchu zbliżających się do przejścia samochodów nie gwarantuje im szczególnej ochrony (...). W tej sytuacji nie może być mowy o zachowaniu przez kierowców szczególnej ostrożności (...) skoro ich jazda zawierała cechy wymuszenia na pieszych zatrzymania się w połowie przejścia”<sup>131</sup>.

Utrata zaufania do innego uczestnika ruchu drogowego następuje wówczas, gdy występuje którakolwiek z wyżej wymienionych okoliczności lub sytuacji. Możliwość i powinność przewidywania nieprawidłowego zachowania uczestnika ruchu drogowego musi wynikać z uświadomionej przez sprawcę okoliczności lub sytuacji, wskazującej na możliwe, sprzeczne z prawem i zasadami ruchu drogo-

<sup>127</sup> Wyr. SN z dnia 2 lipca 1980 r., V KRN 136/80, OSNPG 1981, nr 5, poz. 48.

<sup>128</sup> K.J. Pawelec, *Wypadek drogowy w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Pal. 1989, nr 4, s. 71.

<sup>129</sup> A. Bachrach, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., s. 208.

<sup>130</sup> Wyr. SN z dnia 16 sierpnia 1968 r. – Rw 886/68, OSNKG 1968, nr 11, poz. 134.

<sup>131</sup> Wyr. SN z dnia 18 listopada 1974 r. – IV KRN 45/74 (w:) R.A. Stefański, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., poz. 286; wyr. SN z dnia 22 sierpnia 1979 r., V KRN 177/79, tamże, poz. 289; wyr. SN z dnia 30 listopada 1979 r., V KRN 278/79, tamże, poz. 290; wyr. SN z dnia 21 stycznia 1987 r. – V KRN 485/86, tamże, poz. 293.

wego postępowanie. Okoliczności te lub sytuacje muszą być jawne i dostrzegalne dla prowadzącego pojazd<sup>132</sup>. „Jedynie w wypadku gdy powstanie dla kierowcy wskazówka, że uczestnicy ruchu mogą się zachować na drodze w sposób nieprawidłowy – jak słusznie stwierdził Sąd Najwyższy – kierujący pojazdem powinien w takiej sytuacji być przygotowany na nieoczekiwany rozwój wydarzeń oraz odpowiednio ograniczyć szybkość”<sup>133</sup>. Zaufanie „musi niezwłocznie zmienić się w brak zaufania, gdy tylko pojawi się sygnał wskazujący na konkretną możliwość naruszenia przepisów ruchu przez inną osobę”<sup>134</sup>.

Nie zawsze wspomniane cechy osobiste lub nieprawidłowe zachowanie innego uczestnika ruchu bezwzględnie nakazują nieufność do niego. Ma to miejsce tylko wówczas, gdy wskazują one na rzeczywistą możliwość zachowania sprzecznego z zasadami bezpieczeństwa ruchu. Słusznie zatem Sąd Najwyższy podkreślił, że: „Reguły ograniczonego zaufania nie można wszak pojmować abstrakcyjnie; znaczy to, że nie obowiązuje ona prowadzącego pojazd mechaniczny w stosunku do każdego potencjalnego uczestnika ruchu drogowego, ale tylko do takiego, który znajduje się w polu objętym możliwością obserwacji drogi przez prowadzącego pojazd (tj. osoby lub pojazdy pozostające w sferze widoczności kierowcy), a jego zachowanie lub wiek budzą uzasadniony brak zaufania. Stosuje się ją także – jak na to wskazuje orzecznictwo sądowe – do takiego uczestnika ruchu drogowego, którego pojawienie się na drodze i nieobliczalne zachowanie, w konkretnych warunkach drogowych, leży w sferze powinności przewidywania kierującego takim pojazdem (np. osoba wychodząca zza stojącego autobusu). Nie może ona jednak obowiązywać w stosunku do takiego uczestnika ruchu drogowego, którego pojawienie się na drodze przewidzieć nie sposób, a w każdym razie którego pojawienie się nie zapowiadają żadne racjonalne okoliczności istniejące w konkretnej sytuacji drogowej”<sup>135</sup>. Trafnie podkreśla się w doktrynie, że nie chodzi o jakąkolwiek możliwość nieprawidłowego zachowania się użytkownika drogi, ale o taką, z którą związane jest istotne prawdopodobieństwo niedostosowania się przez niego do obowiązujących przepisów i zasad bezpieczeństwa; chodzi o praktyczną, a nie tylko teoretyczną możliwość. W przeciwnym wypadku prowadziłoby to do „przekreślenia wszelkiej wartości praktycznej zasady ograniczonego zaufania, a tym samym powrót na grunt zasady względnego braku zaufania”<sup>136</sup>. Zatem Sąd Najwyższy dokonał trafnej oceny, że: „Nie można uznać za powód ograniczenia szybkości poniżej 40 km/godz. faktu, że 120 m przed oskarżonym przebiegł drogę człowiek z podniesionymi rękami i ukrył się za przyczepami

<sup>132</sup> Uchw. pełnego składu Izby Karnej SN z dnia 28 lutego 1975 r. – V KZP 2/74, OSNKW 1975, nr 3–4, poz. 33, teza 6; wyr. SN z dnia 10 lutego 1976 r. – III KRN 70/75, OSNPG 1976, nr 4, poz. 34.

<sup>133</sup> Wyr. SN z dnia 3 sierpnia 1976 r. – VI KRN 166/76, SMO 1978, nr 1, poz. 132.

<sup>134</sup> Post. SN z dnia 3 grudnia 1962 r. – Rw 1237/62, OSN 1963, nr 7–8, poz. 139.

<sup>135</sup> Wyr. SN z dnia 17 czerwca 1999 r. – IV KKN 740/98, PiP 2000, nr 2, s. 110, z aprobowaną glosą R.A. Stefańskiego, tamże, s. 110–113.

<sup>136</sup> K. Buchała, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit. s. 162.

ciągnika. Sytuacje takie zdarzają się powszechnie. Wymaganie od kierowcy, aby liczył się z tym, iż nastąpi taka sama sytuacja w przeciwnym kierunku, jest nie do przyjęcia, albowiem taki wymóg byłby sprzeczny z zasadami eksploatacji samochodów i kierowca zawsze musiałby zwalniać przed każdą przeszkodą, zza której mógłby wybiec człowiek. Podobnie niezasadny jest postawiony oskarżonemu wymóg przewidywania (i zmniejszenia szybkości), że z portierni zakładów może ktoś wyjść lub wybiec. Nie była to godzina, gdzie następuje zmiana w fabryce, ani też nic nie wskazywało na ewentualność nagłego pojawienia się na ulicy ludzi. Nie można od kierowcy wymagać zmniejszenia szybkości przed każdą bramą, z której mogą wyjść ludzie. Uniemożliwiłoby to eksploatowanie samochodów zgodnie z ich przeznaczeniem<sup>137</sup>.

Zasada ograniczonego zaufania przesuwą obowiązek przewidywania ze sfery wyobrażeniowej w sferę praktyczną. Kierowca bowiem nie ma obowiązku przewidywania tego wszystkiego, co na podstawie ogólnego doświadczenia drogowego może przewidzieć, i narzucenia sobie wynikających z tego ograniczeń<sup>138</sup>. W żadnym z wyżej wymienionych wypadków nie jest wymagane dopuszczenie się ekscesu przez uczestnika ruchu, chociaż w sytuacji gdy okolicznością obligującą sprawcę do zwiększonej ostrożności jest nieprawidłowe zachowanie się, z reguły dochodzi do sprzecznego z prawem postępowania. Zasadnie Sąd Najwyższy podniósł, że „Nałożenie na uczestnika ruchu drogowego obowiązku przewidzenia bez wyjątku wszystkich, nawet najbardziej irracjonalnych zachowań innych uczestników tego ruchu, prowadziłoby w prostej linii do jego sparaliżowania. Nie można przy tym, dla uzasadnienia stanowiska przeciwnego, odwołać się do zasady ograniczonego zaufania przewidzianej w art. 4 ustawy prawo o ruchu drogowym, który obliguje do uwzględnienia nieprawidłowych zachowań innych uczestników ruchu jedynie wtedy, gdy okoliczności wskazują na możliwość innego zachowania niż przewidziane przepisami tej ustawy<sup>139</sup>. Trafne jest spostrzeżenie Sądu Najwyższego, że: „Oskarżony nie wiedział, że rowerzysta jest pijany. Nie mógł więc przewidzieć – ani też takiej powinności przewidywania nie miał – że rowerzysta nagle skęci z pobocza na twardą nawierzchnię jezdni<sup>140</sup>. Należy się też zgodzić ze stwierdzeniem Sądu Najwyższego, że: „Oskarżony miał prawo liczyć na to, że motocyklista, widząc nadjeżdżający z przeciwnej strony samochód ciężarowy z prawem pierwszeństwa przejazdu, nie będzie skręcał w lewo, zanim samochód ten nie minie skrzyżowania. Również zachowanie się motocyklisty nie wskazywało na to, że nie będzie respektował obowiązujących go przepisów i zasad ruchu. Nie zachodziła zatem potrzeba zachowania szczególnej ostrożności ze strony oskarżonego i zrezygnowania przez niego z przysługującego mu prawa pierwszeństwa

<sup>137</sup> Wyr. SN z dnia 15 kwietnia 1979 r. – V KRN 73/79, NP 1980, nr 11–12, s. 133.

<sup>138</sup> A. Bachrach, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., s. 210.

<sup>139</sup> Wyr. SN z dnia 19 października 2005 r. – IV KK 244/05, Biul. Prawa Karnego 2005, Nr 10, poz. 1.2.1 z głosem aprobowującym R.A. Stefańskiego, WPP 2006, nr 2, s. 157–163.

<sup>140</sup> Wyr. SN z dnia 19 lutego 1962 r. – IV K 821/61, Biul. Inf. SN 1962, nr 8, poz. 7.

przejazdu, stąd też nie można przyjąć, by nagłe skręcenie w lewą stronę leżało w sferze możliwości czy nawet powinności przewidywania oskarżonego<sup>141</sup>. Ważne jest stwierdzenie Sądu Najwyższego, że: „W okolicznościach faktycznych oskarżony zachował szczególną ostrożność wyrażającą się w odpowiedniej szybkości, daniu sygnału z właściwej odległości, wymijając stojący autobus, czym uwzględnił zasadę ograniczonego zaufania do innych użytkowników drogi<sup>142</sup>. Słuszna jest ocena tego organu, że: „Zasada uważnej i ostrożnej jazdy oraz ograniczonego zaufania obowiązuje każdego kierowcę. Nie znaczy to jednak, że kierowca powinien przewidywać i liczyć się z tym, że pojazd jadący z przeciwnego kierunku, po jezdni oddzielonej pasem zieleni, zostanie przemieszczony i gwałtownie wjedzie na tor jego jazdy<sup>143</sup>.”

Uczestnik ruchu nie może wykorzystywać nieprawidłowego zachowania innego uczestnika ruchu drogowego. Sąd Najwyższy zwracał zasadnie uwagę, że: „W żadnym natomiast razie nie jest dopuszczalne narażanie życia przechodnia lub osób w inny sposób poruszających się po jezdni, choćby osoby te, co zresztą nierzadko się zdarza, rzeczywiście naruszyły przepisy drogowe. Naruszenia te powodują inne skutki aniżeli zlekceważenie bezpieczeństwa ich życia lub zdrowia przez innych użytkowników dróg publicznych<sup>144</sup>. Organ ten słusznie przyjął, że: „Prowadzący pojazd nie może bronić się tym, że ofiara wypadku swoim nieprawidłowym zachowaniem przyczyniła się do niego, jeżeli takie zachowanie się było do przewidzenia z uwagi na rzucające się w oczy właściwości, które obliżowały zgodnie z zasadą ograniczonego zaufania do szczególnej nieufności i ostrożności<sup>145</sup>.”

Utrata zaufania do innego uczestnika trwa dopóty, dopóki kierowca, po utracie zaufania, ponownie nie przekona się, że będzie on przestrzegał przepisów i zasad ruchu. Zasadnie Sąd Najwyższy uznał, że: „Kierowca musi dopuszczać właśnie nieprawidłowe poruszanie się na drodze wspomnianych wyżej osób [naruszających przepisy ruchu – uwaga moja R.A.S.] i od tego założenia nie może odstąpić dopóty, dopóki zachowanie się tych osób nie upewni go, że w dalszym toku wydarzeń nie zostaną z ich strony naruszone zasady ruchu na drogach publicznych<sup>146</sup>. Z chwilą utraty zaufania do innego uczestnika ruchu kierujący pojazdem musi zwiększyć ostrożność i być przygotowany na nieoczekiwany rozwój wydarzeń. W orzecznictwie Sądu Najwyższego słusznie wymaga się od kierującego pojaz-

<sup>141</sup> Wyr. SN z dnia 22 lutego 1963 r. – II K 616/62, OSNKW 1964, nr 2, poz. 26.

<sup>142</sup> Wyr. SN z dnia 25 kwietnia 1980 r. – V KRN 63/80 (w:) R.A. Stefański, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., poz. 320.

<sup>143</sup> Wyr. SN z dnia 8 grudnia 1998 r. – II KKN 92/97, niepubl.

<sup>144</sup> Wyr. SN z dnia 29 kwietnia 1959 r. – I K 94/59, RPEiS 1960, nr 1, s. 299; wyr. SN z dnia 3 maja 1961 r. – I K 92/61, OSN 1961, nr 4, poz. 56.

<sup>145</sup> Wyr. SN z dnia 15 sierpnia 1978 r. – VI KRN 198/78, SMO 1979, nr 6, s. 301.

<sup>146</sup> Post. składu siedmiu sędziów SN z 7 grudnia 1962 r. – RwnW 10/62, OSNKW 1963, nr 7–8, poz. 122.

dem – od momentu utraty zaufania – zachowania szczególnej ostrożności<sup>147</sup>. „Obowiązek zachowania w takim wypadku szczególnej ostrożności – jak słusznie stwierdził Sąd Najwyższy – tym bardziej zwiększa się, im bardziej nieprawidłowe jest zachowanie się innego użytkownika drogi oraz im trudniejsze są warunki atmosferyczne i drogowe”<sup>148</sup>.

Trafne jest stanowisko Sądu Najwyższego, że: „Przekroczenie przepisów przez innego użytkownika drogi zwalnia – zgodnie z zasadą ograniczonego zaufania – osobę przestrzegającą przepisy od odpowiedzialności, gdy nie mogła przekroczenia ze strony współuczestnika ruchu zauważyć lub przewidzieć; dostrzegając przekroczenie lub je przewidując, zrobiła wszystko, co było możliwe w danej sytuacji, aby zaistniałemu niebezpieczeństwu przeciwdziałać (tzw. prawidłowość manewrów obronnych), nie była w stanie dostosować swego zachowania do powstałych warunków”<sup>149</sup>.

Zasady ograniczonego zaufania nie można interpretować rozszerzająco i obarczać kierowcy odpowiedzialnością za każdą sytuację powstałą na drodze<sup>150</sup>. Zasada ta bowiem w założeniu swym nie dopuszcza odpowiedzialności karnej kierowcy za cudzą nieostrożność, lecz odpowiedzialność tę łączy z przyjętą przez niego taktyką oraz techniką jazdy<sup>151</sup>. Błąd przyjętej taktyki lub techniki jazdy zbiega się z nieostrożnością innego uczestnika ruchu, a okoliczność ta warunkuje ocenę zachowania kierowcy, chociaż nie przesądza jeszcze, czy będzie to ocena niekorzystna<sup>152</sup>. Każda sytuacja w ruchu jest dynamiczna i ulega ciągłym zmianom. Kierujący pojazdem nie tylko musi przewidywać możliwość dopuszczenia się ekscesu przez innego uczestnika ruchu, ale musi też mieć techniczną możliwość wykonania manewru obronnego<sup>153</sup>. Zasada ta opiera się na przesłankach ocennych i stwierdzenie jej naruszenia wymaga wzięcia pod uwagę szeregu elementów, których określenie może nastąpić m.in. poprzez odtworzenie przebiegu wypadku. Jego odtworzenie, tak jak miał miejsce w rzeczywistości, pozwoli wskazać, kiedy kierujący podjął manewr obronny, a czasami nawet moment, w którym np. zauważył nieprawidłowe zachowanie innego uczestnika ruchu, jak też określić

<sup>147</sup> Wyr. SN z dnia 28 lutego 1975 r. – VI KRN 135/75, GP 1976, nr 23, s. 6; wyr. SN z dnia 8 listopada 1974 r. – Rw 525/74, OSNKW 1975, nr 1, poz. 17; wyr. SN z dnia 24 kwietnia 1980 r. – V KRN 63/80 (w:) R.A. Stefański, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., poz. 320; wyr. SN z dnia 22 marca 1989 r. – V KRN 52/89, OSNPG 1990, nr 1, poz. 8; wyr. SN z dnia 10 września 1992 r., III KRN 118/92 (w:) R.A. Stefański, *Przestępstwa i wykroczenia...*, op. cit., poz. 323.

<sup>148</sup> Wyr. SN z dnia 8 listopada 1974 r. – Rw 525/74, OSNKW 1975, nr 1, poz. 17.

<sup>149</sup> Wyr. SN z dnia 25 maja 1995 r. – II KRN 52/95, OSNDP 1995, nr 10, poz. 5; wyr. SN z dnia 19 czerwca 1996 r. – III KKN 33/96, OSN Prok. i Pr. 1997, nr 2, poz. 6; wyr. SN z dnia 19 czerwca 1996 r. – III KKN 22/96, niepubl.

<sup>150</sup> Wyr. SN z dnia 8 lipca 1975 r., V KRN 79/75, niepubl.

<sup>151</sup> Z. Drexler, J. Kochanowski, W. Rychter, W. Tomczyk, *Kodeks drogowy. Komentarz...*, op. cit., s. 26.

<sup>152</sup> K.J. Pawelec, glosa do postanowienia SN z dnia 19 grudnia 1989 r., V KRN 169/89, Pal. 1991, nr 10, s. 77.

<sup>153</sup> K.J. Pawelec, *Ostrożność...*, op. cit., s. 184.

moment, w którym miał możliwość i powinność spostrzeżenia okoliczności nakazującej utratę zaufania<sup>154</sup>.

Zasada ograniczonego zaufania ma zastosowanie nie tylko do uczestnika ruchu drogowego, ale także i do innej osoby znajdującej się na drodze, natomiast ograniczone zaufanie – co wynika wyraźnie z art. 4 p.r.d. – obowiązuje w stosunku do innych uczestników ruchu. W ustawie mowa jest *expressis verbis* o tym, że „inni uczestnicy tego ruchu przestrzegają przepisów ruchu drogowego”. Sąd Najwyższy trafnie zwrócił uwagę, że nie odnosi się ona „do stanu nawierzchni tego rodzaju drogi. Należy bowiem przyjąć, że użytkownik drogi oznaczonej na mapie jako droga I klasy, wyjąwszy jedynie wypadki klęsk żywiołowych, ma pełne prawo przypuszczać, że każda przeszkoda na drodze wynikająca ze złego stanu nawierzchni – została oznaczona odpowiednimi znakami”<sup>155</sup> oraz wyjaśnił, iż „w stosunku do oznakowań na przejazdach kolejowych bez zapór użytkownik kieruje się zasadą pełnego zaufania, że odpowiednie sygnały i znaki ostrzegawcze nie tylko dostatecznie uprzedzają kierujących pojazdami o zbliżaniu się do takiego przejazdu, lecz również o tym, że jest on prawidłowo urządzony”<sup>156</sup>. Słusznie organ ten podkreślił, że: „W kompleksowym systemie zabezpieczeń ruchu drogowego i kolejowego, zwłaszcza zaś na ich styku, wszystkie ogniwa spełniają niezwykle ważną i niezbędną rolę oraz wzajemnie się uzupełniają, zatem bezpieczeństwo powszechne wymaga, aby każdy uczestnik takiego ruchu lub osoba wykonująca związane z nim czynności wypełniali ściśle i rzetelnie swoje obowiązki, nie oglądając się i nie polegając na innych”<sup>157</sup>.

W doktrynie wystąpiła rozbieżność stanowisk co do tego, czy odnosi się ona także do osób uprawnionych do kontroli ruchu drogowego. Prezentowany jest pogląd, że każdy uczestnik ruchu powinien kierować się pełnym zaufaniem do tych organów, a w razie dojścia do wypadku, w wyniku wydania nieprawidłowego polecenia, odpowiedzialność ponosi osoba, która wydała polecenie<sup>158</sup>. Odmienny pogląd opiera się na założeniu, że zaufanie do służby ruchu powinno być pełne, ale tylko do momentu, w którym z zachowania tej osoby lub innych okoliczności nie wynika coś wręcz przeciwnego, z tym że wyraźnie podkreśla się, iż zaufanie to jest oczywiście większe niż do innych użytkowników dróg, a nieprawidłowe zachowanie ze strony tych osób, powodujące utratę zaufania, musi być znaczne

<sup>154</sup> R.A. Stefański, *Rekonstrukcja a rozpoznanie znamion przestępstwa wypadku drogowego* (art. 145 k.k.) (w:) V Sympozjum: *Problemy rekonstrukcji wypadków drogowych*, Zakopane 24–26 października 1996. Zbiór referatów, Kraków 1996, s. 11.

<sup>155</sup> Wyr. SN z dnia 2 grudnia 1963 r. – IV K 131/63 (w:) R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym z orzecnictwem...*, op. cit., s. 26.

<sup>156</sup> Wyrok SN z dnia 5 grudnia 1964 r. – IV K 249/64, OSNKW 1965, nr 6, poz. 67.

<sup>157</sup> Wyr. SN z dnia 9 stycznia 1976 r. – IV KR 291/75, niepubl.

<sup>158</sup> J. Sawicki, *Tajniki dyscypliny*, Warszawa 1965, s. 120; K. Buchała, *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu...*, op. cit., s. 161; T. Cyprian, *Komentarz z za kierownicy*, GP 1976, nr 12, s. 11; E. Zielińska, Głosa do wyroku SN z dnia 19 maja 1976 r. – I KR 64/76, OSPiKA 1977, nr 5, s. 213–214; R.A. Stefański, recenzja książki J. Kochanowskiego, *Zagadnienia przestępstw drogowych i przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji*, Warszawa 1990, PP 1991, nr 4–5, s. 95.

i wyraźne; nie może ono być bezgraniczne<sup>159</sup>. Szacunek do wyraźnego brzmienia art. 4 p.r.d. uniemożliwia zaakceptowanie tego poglądu. W przepisie tym mowa jest *expressis verbis* o uczestnikach ruchu, a tymi – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 17 p.r.d. – są: pieszy, kierujący, a także inne osoby przebywające w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze.

---

<sup>159</sup> J. Kochanowski, *Glosa do wyroku SN z dnia 19 maja 1976 r.* – I KR 64/76, OSPiKA 1977, nr 3, poz. 53; tenże: *Przestępstwa...*, op. cit., s. 193–194; W. Kotowski, *Zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 241.

WOJCIECH RADECKI



## KONCEPCJE PRAWA ŚRODOWISKA W REPUBLIKACH CZESKIEJ I SŁOWACKIEJ ARTYKUŁ RECENZYJNY

### 1. Wprowadzenie

Niemal jednocześnie ukazanie się dwóch obszernych syntez prawa środowiska: najpierw pod koniec 2006 r. na Słowacji<sup>1</sup>, następnie w połowie 2007 r. w Czechach<sup>2</sup> stwarza dobrą okazję do nieco bliższego spojrzenia na koncepcje prawa środowiska za naszą południową granicą. Warto to uczynić z wielu powodów. Polska, Czechy i Słowacja przeszły w ostatnich kilkudziesięciu latach podobną drogę rozwojową od realnego socjalizmu do demokracji i ostatecznie członkostwa w Unii Europejskiej. Na tej drodze w pewnym momencie, gdzieś na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w., pojawił się problem zagrożenia, a w konsekwencji i ochrony środowiska. W jego rozwiązywanie musiały być włączone i środki prawne. Wprawdzie obecnie podstawowa, nazwijmy ją tak, „masa” prawa środowiska powstaje nie w Warszawie, Pradze czy Bratysławie, lecz w Brukseli, ale nie cała. Są takie fragmenty prawa środowiska, które nie są lub jeszcze nie są objęte legislacją wspólnotową. Ponadto jest interesujące, w jaki sposób dyrektywy wspólnotowe są przekształcane w poszczególnych państwach członkowskich w prawo wewnętrzne, oraz jak są stosowane rozporządzenia wspólnotowe. Doświadczenia czeskie i słowackie dostarczają materiału do przemyśleń także na gruncie polskim. Wysiłek legislacyjny obu tych państw (podobnie jak i Polski) był na przełomie wieków imponujący. W ślad za nowymi regulacjami prawnymi poszły też prace teoretyczne, których zwieńczeniem stały się dwie wskazane syntezy.

Nie mam, rzecz jasna, zamiaru przeprowadzenia szczegółowej analizy systemów prawa środowiska w Czechach i na Słowacji, byłoby to bowiem zadaniem

---

<sup>1</sup> S. Kosciarova a kolektiv, *Pravo životneho prostredia*, „Poradca podnikatela”, Bratislava 2006, s. 464.

<sup>2</sup> M. Damohorsky a kolektiv, *Pravo životniho prostredia*, 2. prepracovane a doplnene vydani, C.H. Beck, Praha 2007, s. 599.



w ramach artykułu niewykonalnym i wymagałoby bardzo obszernej monografii. Myślę jednak, że niepozbawione znaczenia teoretycznego i praktycznego jest zatrzymanie się nad koncepcją prawa środowiska w obu tych państwach i zasygnalizowanie różnic w porównaniu z koncepcją polską. Podstawą rozważań będą te dwie syntezy.

Synteza czeska, to już drugie wydanie ukazujące się po zaledwie czterech latach od pierwszego<sup>3</sup>. Synteza słowacka była poprzedzona najpierw jednotomowym podręcznikiem<sup>4</sup>, następnie dwutomowym<sup>5</sup>. Najnowsze syntezy różnią się od siebie tak składem autorskim, jak i konstrukcją.

Synteza czeska została opracowana przez pięciu autorów, obok Milana Damohorskiego, redaktora i koordynatora całości oraz autora kluczowych części książki, w skład zespołu wchodził: Jaroslav Drobnik, Martin Smolek, Michal Sobotka i Vojtech Stejskal, wszyscy związani z Katedrą Prawa Środowiska Wydziału Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze. Synteza słowacka jest dziełem 23 autorów z trzech państw:

- Niemiec: Gerhard Loibl jest autorem fragmentu poświęconego zasadom międzynarodowego i europejskiego prawa środowiska;
- Czech: Milan Damohorsky, Jana Dudova, Ilona Jancarova, Veronika Langrova, Milan Pekarek, Vojtech Stejskal, Ondrej Vicha;
- Słowacji: Martin Farny, Silvia Fajtakova, Ludmila Gajdosikova, Zuzana Hovadikova, Vladimir Hutta, Sona Kosciarova, Jozefina Machajova, Alena Paulickova, Vladimir Pirosik, Martin Piry, Peter Sepesi, Jan Svak, Marian Sevcik, Milan Stefanovic, Stefan Uradnicek. Zdecydowaną większość syntezy słowackiej napisała sama Sona Kosciarova.

Charakter obu syntez jest także różny. Czeska jest bardziej teoretyczna, jej autorzy dużo miejsca poświęcają prawu międzynarodowemu i wspólnotowemu, przy czym chodzi nie tylko o odrębny, bardzo obszerny rozdział temu poświęcony (Damohorsky i Smolek, s. 91–191), lecz także o to, że rozdziały części szczególnej syntezy czeskiej zbudowane są według tego samego schematu: najpierw problematyka rozdziału z punktu widzenia prawa międzynarodowego, potem wspólnotowego, dopiero po nim czeskiego. Synteza słowacka ma natomiast wyraźne nastawienie praktyczne, o czym świadczy częste operowanie przykładami odwołującymi się do takich czy innych rozwiązań normatywnych, szerokie korzystanie z orzecznictwa sądowego, ale także zamieszczenie licznych przykładów aktów prawa miejscowego oraz decyzji administracyjnych (czasem przytaczanych wraz z obszernymi fragmentami uzasadnień) wydawanych w sprawach środowiska.

<sup>3</sup> M. Damohorsky a kolektiv, *Pravo zivotniho prostredia*, Praha 2003, s. 511; moja recenzja w „Prokuraturze i Prawie” 2003, nr 12.

<sup>4</sup> M. Stefanovic, S. Kosciarova, J. Pirc, *Pravo zivotneho prostredia*, „Iura Edition” Bratislava 2001, s. 254.

<sup>5</sup> S. Kosciarova a kolektiv, *Pravo zivotneho prostredia. Vseobecna cast*, „Heureka” Samorin 2002, s. 375; *Osobitna cast*, „Heureka” Samorin 2002, s. 239.

Zanim przejdę do analizy koncepcji zaprezentowanych w obu syntezach, kilka uwag o charakterze historycznym.

## 2. Narodziny troski o środowisko

Socjalistyczna Czechosłowacja wchodziła w lata siedemdziesiąte ubiegłego stulecia z dość rozbudowanym ustawodawstwem dotyczącym tego, co później zostanie nazwane troską o środowisko. Mam tu na uwadze dwie ustawy republikańskie: słowacką z 18 października 1955 r. i czeską z 1 sierpnia 1956 r. o państwowej ochronie przyrody<sup>6</sup>. Obowiązywały także ustawy zaliczone w latach następnych do prawa środowiska, jak wodna, leśna, o ochronie gruntów, łowiecka czy rybacka. Pod koniec lat sześćdziesiątych tymi przepisami zajął się autor słowacki Rudolf Mekota, ale tytuł jego pracy to jeszcze „Ochrona przyrody”<sup>7</sup>, a nie „Ochrona środowiska”. Dopiero nieco później zaczęto powszechnie posługiwać się pojęciem „środowiska” (życia) – w języku czeskim *zivotni prostredi*, w języku słowackim *zivotne prostredie* – aczkolwiek warto zauważyć, że ono było już w słowackiej ustawie z 1955 r. o państwowej ochronie przyrody w utrzymanym w charakterystycznej dla owych czasów „poetyce” §1 ust. 1 – *Priroda ako zivotne prostredie pracujucich*. Jednakże ustawą, wokół której koncentrowały się rozważania koncepcyjne, nie była ustawa o ochronie przyrody, lecz czechosłowacka ustawa z 1966 r. o trosce o zdrowie ludzi<sup>8</sup>. Na bazie tej ustawy pojawiło się pojęcie „troski o środowisko” – w języku czeskim *pece o zivotni prostredi*, w języku słowackim *starostlivost' o zivotne prostredie*. Pojęcie „troski” zostało przejęte z ustawy „zdrowotnej”. W tym pojęciu odnoszącym się do środowiska akcent został położony na to, że troska o środowisko to nie tylko raczej pasywna *ochrana*, lecz także aktywna *tvorba*, co w języku polskim można oddać nie tyle przez „tworzenie”, ile raczej przez „kształtowanie”. Nie od rzeczy będzie zauważyć, że pierwsza polska ustawa dotycząca środowiska z 31 stycznia 1980 r. nosiła właśnie tytuł ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

---

<sup>6</sup> Zakon c. 1/1955 Zb. o statnej ochrane prirody (Słowacja), zakon c. 40/1956 Sb. o statni ochrane prirody (Czechy). Czytelnikowi polskiemu należą się dwa wyjaśnienia. Po pierwsze, czeski i słowacki wyraz „zakon” to po polsku „ustawa”, natomiast czeska i słowacka „ustava” to po polsku „konstytucja”. Po drugie, czeskie i słowackie ustawy powoływane są w ten sposób, że po literze „c.” (skrót od „cislo”, tj. numer) podawana jest pozycja, pod którą ustawa została ogłoszona w oficjalnym organie publikacyjnym, zwanym w języku czeskim „Sbirka zakonu” a w słowackim „Zbierka zakonov”, pozycja ta jest łamana przez rok publikacji i kończona literami oznaczającymi skrót organu publikacyjnego, tj. „Sb.” (Czechy) oraz „Zb.” (Słowacja jako część składowa Czechosłowacji) bądź „Z.z.” (samodzielna Słowacja).

<sup>7</sup> R. Mekota, *Ochrana prirody v ceskoslovenskom prave*, Bratislava 1968.

<sup>8</sup> Zakon c. 20/1966 Sb. o peči o zdravi lidu. Aktem wykonawczym do tej ustawy była „vyhlaska” (dość trudny do przetłumaczenia wyraz; słownikowo znaczy tyle co „oznajmienie, obwieszczenie”, ale w systemach prawnych czeskim i słowackim „vyhlaska” to akt zawierający normy prawne powszechnie obowiązujące) c. 45/1966 Sb. o vytvareni a ochrane zdravyh zivotnich podminek (w tłumaczeniu polskim „o wytwarzaniu i ochronie zdrowych warunków życia”).

Lata siedemdziesiąte XX w. w Czechosłowacji to czas pierwszych artykułów teoretycznych poświęconych nazewnictwu i koncepcji prawnej troski o środowisko. Pod koniec tych lat powstały pierwsze większe pozycje książkowe<sup>9</sup>. Fundamentalne dzieła teoretyczne zostały opublikowane w następnej dekadzie, najpierw Czecha Zdenka Madara<sup>10</sup>, następnie Słowaka Jozefa Klapaca<sup>11</sup>, dwóch niewątpliwie najaktywniejszych w tej dziedzinie przedstawicieli czechosłowackiej nauki prawa. Były to dzieła istotnie różniące się od siebie. Madar napisał pracę o charakterze komparatystycznym, wprowadzając rozważania dotyczące prawa czechosłowackiego zajmują najwięcej miejsca, ale odrębne rozdziały zostały poświęcone instytucjom prawnym w ZSRR, NRD, na Węgrzech, w Polsce, Bułgarii i Rumunii. Na podstawie tych analiz Madar spróbował uchwycić istotne cechy ówczesnej socjalistycznej koncepcji troski o środowisko. Natomiast Klapac napisał pracę o charakterze bardziej teoretycznym, także uwzględniającym wątki komparatystyczne, skupiając wszakże uwagę na prawie środowiska jako gałęzi prawa oraz na prawie do środowiska jako prawie człowieka i obywatela. Z bogatej treści obu tych dzieł spróbuję wyłuskać to, co najlepiej charakteryzuje koncepcje środowiska, troski o środowisko i prawa środowiska w Czechosłowacji.

### 3. Rozważania nad prawem środowiska w doktrynie czechosłowackiej w latach osiemdziesiątych XX stulecia

Madar w swojej książce akcentuje, że pojęcie troski o środowisko jest zakresowo szersze niż pojęcie ochrony przyrody, ponieważ obok przyrodniczych komponentów środowiska bierze pod uwagę większość, a w pewnych przypadkach nawet wszystkie tzw. sztuczne komponenty środowiska, tj. komponenty, które zostały wytworzone przez działalność ludzi (budowle mieszkaniowe i produkcyjne, komunikację itp.). Stąd wywodzi się rozróżnienie trzech rodzajów środowiska: pracowniczego, mieszkaniowego i rekreacyjnego. Zakres regulacji prawnej troski o środowisko widział Madar w dwóch głównych zadaniach:

- 1) badanie i adekwatne do społecznych potrzeb regulowanie optymalizacji stosunków między społecznym procesem reprodukcji a środowiskiem, w tym ochrona środowiska przed negatywnymi wpływami i następstwami działalności ludzi, zwłaszcza przed:

---

<sup>9</sup> Co najmniej trzy zasługują w tym miejscu na przypomnienie: Z. Madar, *Ceskoslovenske pravo, statni sprava a zivotni prostredi*, Praha 1977; O. Vidlakova, *Statni sprava CSSR a zivotni prostredi*, Praha 1977; B. Pospisil, *Zivotni prostredi ocima pravnika*, Brno 1981.

<sup>10</sup> Z. Madar, *Pravo socialistickych statu a pece o zivotni prostredi*, Praha 1983; moja recenzja w „Ruchu Prawniczym, Ekonomicznym i Socjologicznym” 1985, nr 2.

<sup>11</sup> J. Klapac, *Pravo na zivotne prostredie a pravo zivotneho prostredia*, Bratislava 1985; moja recenzja w „Przeglądzie Stosunków Międzynarodowych” 1988, nr 1.

- a) zanieczyszczeniem środowiska gazowymi, płynnymi i stałymi substancjami (w tym stałymi odpadami); szczególną wagę należy przyłożyć do substancji niebezpiecznych;
  - b) hałasem i wibracjami;
  - c) szkodliwym promieniowaniem;
  - d) szkodliwymi wpływami termalnymi,
- 2) prawna regulacja troski o przyrodnicze i stworzone przez człowieka komponenty środowiska, zwłaszcza o: powietrze, wodę, glebę, zasoby surowców mineralnych i czynniki geologiczne, las, rośliny i zwierzęta, dalsze komponenty przyrody (zwłaszcza jej części chronione) i krajobraz jako całość, twory osiedleńcze, w tym nieruchome zabytki kultury.

W pracy Kłapaca pojawiają się interesujące wątki historyczne. Jego zdaniem ewolucja prowadzi od ochrony przyrody (*ochrana prirody*) poprzez ochronę środowiska przyrodniczego (*ochrana prirodneho prostredia*) do ochrony środowiska (*ochrana zivotneho prostredia*). Ochrona środowiska przyrodniczego jest kategorią przejściową między ochroną przyrody a ochroną środowiska. Autor ten zdecydowanie podkreślał dwa aspekty działań wobec środowiska: kształtowanie i ochronę. Kształtowanie (*tvorba zivotneho prostredia*) oznacza aktywną i świadomą celu działalność człowieka skierowaną na środowisko w interesie ogólnospołecznym. Ochrona (*ochrana zivotneho prostredia*) z reguły oznacza takie działanie skierowane na środowisko, które zapobiega bezprawnemu (niebezpiecznemu) zachowaniu. Pojęcie troski o środowisko (*starostlivost' o zivotne prostredie*) oznacza łącznie kształtowanie i ochronę środowiska. Od strony przedmiotu działania Kłapac korzystając z ważnego opracowania Stefana Luby'ego<sup>12</sup>, klasyfikował problematykę prawną troski o środowisko jako troskę o: 1) glebę, 2) wody, 3) powietrze, 4) lasy, 5) cenną faunę i florę, 6) pomniki przyrody i rezerваты, 7) siedliska ludzkie, 8) tereny uzdrowiskowe i rekreacyjne, 9) zabytki kultury, 10) ochronę przed hałasem, wstrząsami i wibracjami, 11) bezpieczeństwo jądrowe, 12) usuwanie i likwidację odpadów.

Na tym tle obaj powoływani autorzy zastanawiali się nad tym, czy prawo środowiska jest samodzielną gałęzią prawa. Madar prezentował stanowisko dość wstrzemięźliwe – to nie jest samodzielna gałąź prawa, ale ze względu na tendencje rozwojowe można uznać, że po wewnętrznym „dojrzeniu” stanie się ono samodzielną gałęzią prawa. Natomiast Kłapac już wtedy uznawał prawo środowiska za gałąź prawa. Obaj autorzy opowiadali się za ujęciem prawa środowiska w ustawie federalnej, aczkolwiek zdaniem Madara powinna to być raczej ustawa ramowa, zdaniem Kłapaca powinien to być kodeks.

---

<sup>12</sup> S. Luby, *Problemy a ulohy pravnej upravy ochrany a tvorby zivotneho prostredia v socialistických krajinach*, (w:) *Pravne problemy tvorby a ochrany zivotneho prostredia*, Bratislava 1977, s. 42–69.

#### 4. Federalna ustawa o środowisku

„**A**ksamitna rewolucja” z listopada 1989 r. postawiła pod znakiem zapytania dotychczasowe koncepcje teoretyczne. Efekt był taki, że Federalne Zgromadzenie Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej 5 grudnia 1991 r. przyjęło ustawę o środowisku<sup>13</sup>, która po kilku zmianach nadal obowiązuje zarówno w Czechach, jak i na Słowacji. Jest to typowa ustawa ramowa, licząca zaledwie 35 paragrafów, a jej treść sprowadza się do określenia celu ustawy (§ 1), zdefiniowania podstawowych pojęć (§ 2–10), określenia zasad (§ 11–16), obowiązków (§ 17–19), uregulowania ocen oddziaływania na środowisko (§ 20–26) – przepisy te zostały już zresztą zastąpione odpowiednimi ustawami czeską i słowacką, określenia odpowiedzialności (§ 27–30), instrumentów ekonomicznych (§ 31–33), przepisów przejściowych i końcowych (§ 34–35).

#### 5. Układ syntez czeskiej i słowackiej

**K**oncepcja obu syntez jest oparta na podziale analizowanej materii na część ogólną i część szczególną. Myślę, że celowe będzie wskazanie na treść syntez, ponieważ samo spojrzenie na nią pozwala na zorientowanie się, jakie zagadnienia autorzy czescy i słowaccy zaliczają do prawa środowiska.

Przedmowę do syntezy czeskiej w pierwszym wydaniu napisał znany uczyony niemiecki Michael Kloepfer, w drugim austriacki Ferdynand Kerschner. W syntezie czeskiej część ogólna prawa środowiska dzieli się na pięć rozdziałów w układzie następującym:

- I. Podstawy ochrony środowiska
- II. Prawo środowiska:
  1. Uwagi wprowadzające i rozwój historyczny
  2. Przedmiot i system
  3. Źródła
  4. Instrumenty ochrony
  5. Podstawy konstytucyjne
  6. Główne zasady
  7. Ochrona środowiska a własność
- III. Organizacja ochrony środowiska
- IV. Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska
- V. Ochrona środowiska w prawie międzynarodowym i wspólnotowym:
  1. Międzynarodowe prawo środowiska
  2. Prawo środowiska w Unii Europejskiej.

<sup>13</sup> Zakon c. 17/1992 Sb. o životním prostredí, zakon c. 17/1992 Zb. o životnom prostredí.

Następująca po niej część szczególna obejmuje kolejne cztery rozdziały:

VI. Instrumenty ochrony środowiska:

1. Planowanie przestrzenne
2. Oceny oddziaływania na środowisko
3. Zintegrowana prewencja i zmniejszanie poziomu zanieczyszczeń
4. Informacja i udział społeczeństwa w ochronie środowiska

VII. Ochrona komponentów środowiska i ekosystemów:

1. Ochrona powietrza i warstwy ozonowej Ziemi
2. Ochrona wód
3. Ochrona gruntów
4. Ochrona lasów
5. Ochrona przyrody i krajobrazu
6. Ochrona świata roślinnego i zwierzęcego

VIII. Ochrona przed źródłami zagrożenia środowiska:

1. Opady i opakowania
2. Promieniowanie
3. Hałas i wibracje
4. Genetycznie zmodyfikowane organizmy
5. Substancje i preparaty chemiczne
6. Klęski żywiołowe

IX. Regulacja prawna ochrony środowiska w ramach innych kierunków działalności człowieka:

1. Ochrona środowiska a ochrona zdrowia ludzi
2. Ochrona środowiska a troska o zabytki
3. Ochrona środowiska w górnictwie
4. Ochrona środowiska w rolnictwie
5. Ochrona środowiska w energetyce
6. Ochrona środowiska w komunikacji.

Syntezę czeską kończy niemieckie *Zusammenfassung*, wykazy literatury i źródeł oraz indeks rzeczowy.

W syntezie słowackiej część ogólna została ujęta w siedmiu rozdziałach w układzie następującym:

I. Regulacja prawna troski o środowisko:

1. Przedmiot i cel regulacji prawnej:
  - a) Ochrona środowiska, kształtowanie środowiska i wykorzystywanie zasobów przyrody,
  - b) Środowisko i komponenty środowiska
2. Zasady regulacji prawnej:
  - a) Zasady międzynarodowego i europejskiego prawa środowiska
  - b) Zasady prawa środowiska Republiki Słowackiej
3. System regulacji prawnej

4. Charakter regulacji prawnej.
- II. Źródła regulacji prawnej troski o środowisko:
  1. Rodzaje
  2. Regulacja konstytucyjnoprawna
  3. Regulacja ustawowa:
    - a) System i przedmiot regulacji ustawowej
    - b) Ustawa nr 17/1992 Zb.
- III. Działalność decyzyjna w ramach troski o środowisko:
  1. Administracja państwowa:
    - a) System organów administracji państwowej
    - b) Kompetencje organów administracji państwowej
      - ba) Decyzje wydawane w postępowaniu administracyjnym
      - bb) Instrumenty koncepcyjne
      - bc) Decyzje, opinie i stanowiska dotkniętych organów
      - bd) Rejestracje
      - be) Autoryzacje
      - bf) Poświadczenia
  2. Samorząd terytorialny
  3. Sądy:
    - a) Europejski Trybunał Praw Człowieka
    - b) Sądy:
      - ba) Orzekanie w sprawach karnych
      - bb) Orzekanie w sprawach cywilnych
      - bc) Badanie legalności decyzji organów administracji
  4. Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej
- IV. Sytuacja osób fizycznych i prawnych w ramach regulacji prawnej troski o środowisko:
  1. Przedsiębiorca
  2. Właściciel
  3. Mieszkaniec gminy i samorządowego województwa
  4. Samorządy zainteresowań
  5. Publiczność:
    - a) Prawa publiczności we wdrażaniu interesów ochrony środowiska
    - b) Publiczność a tworzenie przepisów prawnych
- V. Podstawowe instytucje prawne w ramach troski o środowisko:
  1. Planowanie przestrzenne i planowanie krajobrazu
  2. Ocena oddziaływania na środowisko
  3. Zintegrowana prewencja i kontrola zanieczyszczeń
  4. Informacja o środowisku
  5. Zorientowane na środowisko zarządzanie i audyt
  6. Środowiskowe oznaczanie wyrobów
- VI. Odpowiedzialność w ochronie środowiska:

1. Przesłanki powstania, treść i rodzaje odpowiedzialności prawnej
  2. Odpowiedzialność karna
  3. Odpowiedzialność administracyjnoprawna:
    - a) Odpowiedzialność za wykroczenia
    - b) Odpowiedzialność za inne delikty administracyjne
  4. Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną
  5. Odpowiedzialność za stare obciążenia środowiskowe
  6. Odpowiedzialność cywilnoprawna.
- VII. Instrumenty ekonomiczne i finansowanie troski o środowisko:
1. Charakterystyka i system instrumentów ekonomicznych
  2. Źródła finansowania.

Część szczególna dzieli się na cztery rozdziały:

- I. Regulacja prawna troski o komponenty środowiska, zabytki kultury i ekosystemy:
1. Ochrona przyrody i krajobrazu:
    - a) Powszechna i szczególna ochrona przyrody i krajobrazu
    - b) Ochrona obszarowa
  2. Troska o nieruchome zabytki kultury
  3. Ochrona powietrza i warstwy ozonowej Ziemi:
    - a) Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem ze źródeł stacjonarnych
    - b) Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem ze źródeł ruchomych
    - c) Ochrona przed zmianami klimatycznymi
    - d) Ochrona warstwy ozonowej Ziemi
  4. Troska o wody oraz o naturalne źródła lecznicze i mineralne:
    - a) Troska o wody
    - b) Administracja publicznych wodociągów i kanalizacji
    - c) Ochrona przed powodzią
    - d) Troska o naturalne źródła lecznicze i o naturalne źródła mineralne
  5. Troska o glebę i rolnictwo ekologiczne
  6. Troska o lasy
  7. Troska o roślinność:
    - a) Ochrona roślin według przepisów o ochronie przyrody i krajobrazu
    - b) Ochrona roślin według przepisów szczególnych
  8. Troska o zwierzęta:
    - a) Ochrona zwierząt według przepisów o ochronie przyrody i krajobrazu
    - b) Regulacja prawna handlu gatunkami zagrożonymi
    - c) Opieka weterynaryjna
    - d) Troska o zwierzynę łowną
    - e) Troska o ryby
  9. Troska o minerały:
    - a) Ochrona minerałów według przepisów o ochronie przyrody i krajobrazu



- b) Troska o kopaliny według przepisów górniczych
- 10. Regulacja prawna badań i poszukiwań geologicznych.
- II. Regulacja prawna ochrony środowiska przed zagrożeniami lub uszkodzeniami:
  - 1. Postępowanie z odpadami
  - 2. Stosowanie osadów z oczyszczalni i osadów dennych
  - 3. Obchodzenie się z substancjami i preparatami chemicznymi:
    - a) Substancje i preparaty chemiczne
    - b) Trwałe substancje organiczne
    - c) Biocydy
    - d) Aspekty prawne chemizacji i gospodarce rolnej i leśnej:
      - da) Troska o roślinność i obchodzenie się ze środkami ochrony roślin
      - db) Wymagania stawiane nawozom chemicznym
      - dc) Ochrona pszczół, ryb i zwierzyny przed preparatami chemicznymi
  - 4. Pokojowe wykorzystanie energii jądrowej
  - 5. Ochrona przed awariami przemysłowymi
  - 6. Wykorzystanie technologii genetycznych i genetycznie zmodyfikowanych organizmów
  - 7. Ochrona przed hałasem.
- III. Środowiskowe bezpieczeństwo budów oraz techniczne wymagania dotyczące wyrobów:
  - 1. Środowiskowe bezpieczeństwo i przydatność budowli
  - 2. Techniczne wymagania stawiane przed wyrobami
  - 3. Wymagania odnoszące się do wyrobów według przepisów szczególnych:
    - a) Paliwa
    - b) Pasze
    - c) Weterynaryjne leki i preparaty
    - d) Opakowania
- IV. Ochrona zdrowia i środowiska:
  - 1. Ochrona zdrowia ludzi według ustawy nr 126/2006 Z.z.
  - 2. Ochrona zdrowia według szczególnych przepisów regulujących troskę o środowisko.

Syntezę słowacką kończą: indeks rzeczowy, wykaz literatury oraz spis powoływanych w tekście aktów prawnych.

## 6. Zakres prawa środowiska

Zwraca uwagę, że – w odróżnieniu od przyzwyczajęń polskich, gdzie niemal zawsze używa się określenia „prawo ochrony środowiska” – autorzy czescy i słowaccy konsekwentnie posługują się terminem „prawo środowiska”: *pravo zivotního prostredí* w języku czeskim i *pravo zivotneho prostredia* w języku

słowackim, aczkolwiek w literaturze słowackiej dość często znajdujemy przy-swojony z angielskiego termin *environmentalne pravo*. Zakres tych określeń był przedmiotem sporów, ale obecnie doszło do pewnego ujednoczenia stanowisk. W istocie chodzi o to, czy środowisko to tylko środowisko przyrodnicze czy także sztuczne (miejsca zamieszkania, środowisko pracy, zabytki kultury) oraz stosunki społeczne. W odróżnieniu od starszej doktryny reprezentowanej przez Zdenka Madara z Pragi i Boleslava Pospisila z Brna, autorzy związani z Uniwersytetem Karola w Pradze reprezentują pogląd, że takie szerokie pojęcie środowiska staje się bezbrzeżnym i gubi się jego istota. Dlatego chodzi tylko o tę część świata zewnętrznego, którą tworzy przyroda, jej komponenty i ekosystemy.

W ochronie środowiska doktryna czeska wyróżnia dwa podstawowe kierunki:

- 1) defensywny, polegający na zapobieganiu lub ograniczaniu zagrożeń bądź zniszczeń środowiska, co w normach prawnych znajduje wyraz z reguły w zakazie określonej działalności, bądź związaniu jej z koniecznością uzyskania pozwolenia określającego warunki jej prowadzenia,
- 2) ofensywny, polegający na aktywnym oddziaływaniu na stan środowiska, co może być wyrażone nakazem usunięcia lub złagodzenia szkodliwej ingerencji w środowisko, przywróceniem środowiska do stanu pierwotnego, kompensacją przez przywrócenie do stanu bliskiego pierwotnemu bądź reprodukcją uszkodzonych lub w inny sposób naruszonych części środowiska.

Zaznacza się, że połączenie tych kierunków oddawano także niegdyś zwrotem *pece o zivotni prostredi*, przeniesionym z czechosłowackiej ustawy nr 20/1966 o zdrowiu. Dziś wszakże w prawodawstwie już się z tym pojęciem nie spotykamy, a w literaturze jest stosowane tylko sporadycznie (Drobnik w syntezie czeskiej, s. 28–30).

Nieco odmienne stanowisko prezentuje doktryna słowacka, w której nadal termin *starostlivost o zivotne prostredie* traktuje się jako łączący trzy kierunki: ochronę środowiska, kształtowanie środowiska, wykorzystywanie zasobów przyrodniczych (Kosciarova w syntezie słowackiej, s. 11).

Zapoznając się z obiema synteżami można odnieść wrażenie, że autorzy słowaccy z nieco większą niż czescy rewerencją podchodzą do osiągnięć nauki sprzed 1989 r. Znamienne jest, że w wykazie literatury zamieszczonym w syntezie czeskiej prac Madara nie ma, w wykazie zamieszczonym w syntezie słowackiej fundamentalna praca Klapaca jest.

Bliższe spojrzenie na podział analizowanej w synteżach materii między częściami ogólną i szczególną ujawnia charakterystyczną różnicę. Otóż w części szczególnej syntezy czeskiej wyróżnia się cztery grupy zagadnień:

- 1) środki ochrony (m.in. oceny oddziaływania na środowisko, informacja, planowanie przestrzenne); chodzi o środki przekrojowe (*prostredky prure-zove*) stosowane we wszystkich, a co najmniej w większości dziedzin środowiska,

- 2) ochronę komponentów (*složek*): powietrza, wody, gleby, lasu, przyrody i krajobrazu, roślin i zwierząt,
- 3) ochronę przed źródłami zagrożeń (*zdroji ohrozovani*): odpady, promieniowanie, substancje chemiczne, hałas i wibracje, katastrofy żywiołowe i inne czynniki ryzyka,
- 4) ekologiczne aspekty innych działań wpływających na środowisko: zdrowie publiczne, górnictwo, rolnictwo, energetyka, transport, dobra kultury.

Środki ochrony umieszcza się na linii horyzontalnej, ochronę komponentów na linii wertykalnej, ochronę przed źródłami zagrożenia i w ramach określonych działalności na linii diagonalnej (Drobnik w syntezie czeskiej, s. 31–32).

W syntezie słowackiej wyróżnia się – obok ustawy nr 17/1992 pełniącej funkcję „quasikodeksu” – ustawy:

- 1) przekrojowe (*prierezove, resp. horizontalne*) regulujące zasady wykonywania czynności mających wpływ na stan środowiska jako całości, ekosystemów bądź kilku komponentów środowiska (planowanie przestrzenne, oceny oddziaływania, zintegrowane pozwolenia, informacja o środowisku, zarządzanie środowiskowe, znakowanie),
- 2) gałęziowe (*zlozkove*) dotyczące m.in. powietrza, warstwy ozonowej, wód, lasów, gleb, kopaliny, zwierząt itp.

Ale regulacje ustaw przekrojowych zalicza się do części ogólnej (a nie szczególnej, jak w Czechach) prawa środowiska (Kosciarova w syntezie słowackiej, s. 43–44).

Zakres prawa środowiska można przedstawić wymieniając ustawy, które dotyczą tej problematyki. Nieco modyfikując klasyfikację przedstawioną w obu syntezach spróbuję sporządzić taki wykaz, wskazując na przedmiot oraz lata ukazania się ustaw dziś obowiązujących. Dla porównania sięgnę także do przepisów polskich. Wynik takiej próby przedstawia się jak następuje:

Przedmiot regulacji ustawowej	Rok opublikowania ustawy obowiązującej		
	w Czechach	na Słowacji	w Polsce
<b><i>Konstytucja i ustawy podstawowe</i></b>			
Konstytucja	1993	1992	1997
Ustawa kompleksowa	1992	1992	2001
<b><i>Ustawy przekrojowe</i></b>			
Planowanie przestrzenne	2006	1976	2003
Oceny oddziaływania na środowisko	2001	2005	-
Informacja o środowisku	1998	2004	-
Zintegrowana prewencja	2002	2003	-
Zarządzanie środowiskowe i audyt	-	2005	2004
Znakowanie środowiskowe	-	2002	2004

***Ustawy o komponentach środowiska***

Przyroda i krajobraz	1992	2003	2004
Handel zagrożonymi gatunkami	2004	2005	-
Wody	2001	2004	2001
Powietrze	2002	2002	-
Warstwa ozonowa	2004	1998	2004
Gleby rolnicze	1992	2004	1995
Lasy	1995	2005	1991
Łowiectwo	2003	1962	1995
Rybacktwo	2003	2002	1985
Ochrona zwierząt	1992	1995	1997
Uzdrowiska	2001	2005	2005

***Oddziaływania na środowisko***

Odpady	2001	2001	2001
Opakowania	2001	2002	2001
Chemikalia	2003	2001	2001
Nawozy	1998	2000	2007
Energia jądrowa	1997	2004	2000
Organizmy genetycznie modyfikowane	2004	2002	2001
Górnictwo	1988	1988	1994

Zastrzegam, że przedstawiony wykaz ustaw nie jest pełny. Do dziedziny środowiska zalicza się także liczne inne ustawy, ale te wskazane są najbardziej reprezentatywne. Analiza schematu prowadzi do wniosku, że tak w Czechach, jak i na Słowacji (a także w Polsce) ustawodawstwo dotyczące ochrony środowiska zostało zasadniczo zmienione po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej. Z okresu wcześniejszego pozostały w mocy jedynie przepisy górnicze w Czechach i na Słowacji, prawo łowieckie i ustawa budowlana (integrująca przepisy o planowaniu przestrzennym i budownictwie) na Słowacji oraz polska ustawa rybacka. Wszystkie inne zostały zastąpione bądź uchwalone na nowo. W Czechach jeszcze nie ma przepisów rangi ustawowej o zarządzaniu i znakowaniu środowiskowym; ta problematyka jest regulowana tylko uchwałą rządu z 1998 r. (Drobnik w syntezie czeskiej, s. 40).

Porównując legislację czeską i słowacką z jednej strony oraz polską z drugiej zwraca uwagę brak w prawie polskim odrębnych przepisów ustawowych o ocenach oddziaływania na środowisko, dostępie do informacji o środowisku, zintegrowanej prewencji i o ochronie powietrza. Jest to spowodowane zasadniczą różnicą między ustawami kompleksowymi. Nie można porównywać ustawy nr 17/1992 obowiązującej w Czechach i na Słowacji, liczącej nieco ponad 30 bardzo ogólnie

ujętych paragrafów z polskim Prawem ochrony środowiska z 2001 r., obszerną ustawą liczącą ponad 400 artykułów. Przepisy regulujące oceny oddziaływania na środowisko, dostęp do informacji o środowisku, zintegrowaną prewencję i ochronę powietrza zostały włączone do ustawy polskiej. Przyjęcie takiego rozwiązania w Czechach i na Słowacji było niemożliwe ze względu na zasadniczo odmienny charakter prawny ustawy kompleksowej.

Zastanawiając się nad zakresem prawa środowiska w trzech państwach warto zwrócić uwagę na trzy kwestie. Pierwsza jest związana z traktowaniem ochrony przyrody, rozumianej może nie tyle tradycyjnie (według modelu ustaw czeskiej i słowackiej z połowy lat pięćdziesiątych ubiegłego stulecia), lecz nowocześnie, kiedy na plan pierwszy wysuwa się ochrona różnorodności biologicznej oraz gatunków roślin i zwierząt pozostających pod ochroną międzynarodową. W Polsce toczą się od lat dyskusje nad miejscem ochrony przyrody w ochronie środowiska. W Czechach i na Słowacji nie ma żadnych wątpliwości, że ochrona przyrody i krajobrazu jest częścią składową ochrony środowiska. Ale potraktowanie tego kierunku w obu syntezach wykazuje znamienne różnice. Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu została zaliczona do ustaw dotyczących komponentów środowiska (Drobnik w syntezie czeskiej, s. 35). Natomiast słowacką ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu zalicza się do ustaw przekrojowych, zwanych także horyzontalnymi (Kosiciarova w syntezie słowackiej, s. 44). To nie jest tak całkiem bez znaczenia, okazuje się bowiem, że ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu jest ustawą bardzo swoistą, która nie mieści się w prostym schemacie: co chronimy (komponenty) i przed czym chroniony (zagrożenia). Nie można wszakże powiedzieć, że w literaturze czeskiej to szczególne miejsce ustawy o ochronie przyrody nie znalazło odzwierciedlenia. Wprost przeciwnie, odnoszę wrażenie, że prace naukowe dotyczące prawnej ochrony przyrody i krajobrazu dominują w czeskim piśmiennictwie prawniczym nad innymi aspektami prawa środowiska. Mam tu na uwadze dwa komentarze do ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu<sup>14</sup>, odrębny komentarz do tej ustawy napisany pod kątem obszarów Natura 2000 i ich funkcjonowania<sup>15</sup>, fundamentalne, liczące blisko 600 stron dzieło Wojtecha Stejskala o ochronie przyrody i różnorodności biologicznej<sup>16</sup>, monografię tegoż autora o odpowiedzialności prawnej w ochronie różnorodności biologicznej<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Najpierw M. Pekarek, M. Damohorsky, I. Pruchova, D. Palenska, *Zakon o ochrane prírody a krajiny. Komentované znení*, Brno 2000, następnie L. Miko a kol., *Zakon o ochrane prírody a krajiny. Komentár*, Praha 2005, powtórzony po zaledwie dwóch latach: Miko/Borovickova a kol., *Zakon o ochrane prírody a krajiny. Komentár*, 2. vydání, Praha 2007.

<sup>15</sup> J. Prchalova, *Zakon o ochrane prírody a krajiny a Natura 2000. Komentár a provadeci predpisy*, Praha 2006; moja recenzja w „Problemach Ekologii” 2007, nr 4.

<sup>16</sup> V. Stejskal, *Úvod do právni upravy ochrany prírody a pece o biologickou rozmanitosť*, Praha 2006; moja recenzja w „Biuletynie Parków Krajobrazowych Wielkopolski” 2007, nr 13.

<sup>17</sup> V. Stejskal, *Prosazovani právni odpovednosti v ochrane biodiverzity*, Praha 2006.

Druga kwestia to sposób potraktowania w ustawodawstwie krajowym zagadnień handlu gatunkami roślin i zwierząt pozostającymi pod ochroną międzynarodową. Są one przedmiotem podpisanej 3 marca 1973 r. Konwencji Waszyngtońskiej (CITES) o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem oraz bezpośrednio obowiązującego w państwach członkowskich Unii Europejskiej rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 z 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony zagrożonych gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu tymi gatunkami. Wprawdzie rozporządzenie wspólnotowe nie tylko nie wymaga, ale nawet nie dopuszcza powtarzania jego rozwiązań w ustawodawstwie wewnętrznym, ale zadaniem tego ustawodawstwa jest uregulowanie kwestii organizacyjnych i sankcji. Ustawodawcy w Czechach i na Słowacji podeszli to tego zagadnienia z pełną powagą. W Czechach zagadnienia te były najpierw uregulowane ustawą z 1997 r., która po siedmiu latach została zastąpiona ustawą z 2004 r. o handlu zagrożonymi gatunkami. Do tej ostatniej ukazał się cenny komentarz<sup>18</sup>. Także na Słowacji zagadnienia te były przedmiotem najpierw ustawy z 2002 r., a są przedmiotem kolejnej ustawy z 2005 r. Ustawy te liczą po kilkadziesiąt szczegółowo ujętych paragrafów. Jakże nędznie (*excuse le mot*) przedstawiają się na tym tle legislacyjne rozwiązania polskie, w których cała problematyka handlu gatunkami pozostającymi pod ochroną międzynarodową i wspólnotową „zmięściła się” (cudzysłów nieprzypadkowy) w kilku artykułach ustawy o ochronie przyrody.

Wreszcie trzecia kwestia to ujmowanie w prawie środowiska zagadnień ochrony dóbr kultury, w tym aspekcie chodzi, rzecz jasna, o nieruchome dobra kultury. W obu syntezach zagadnienia te są prezentowane, aczkolwiek w różnych miejscach, albo w rozdziale dodatkowym (Stejskal w syntezie czeskiej, s. 514–530) albo bezpośrednio po ochronie przyrody i krajobrazu (Kosiciarova w syntezie słowackiej, s. 248–253). W każdym razie troskę o pomniki kultury włącza się do problematyki środowiska, co zasadniczo różni koncepcje czeskie i słowackie od polskiej, w której zagadnienia ochrony dóbr kultury nie są obejmowane prawem środowiska.

Syntetyczne spojrzenie na prawo środowiska w Czechach i na Słowacji szczególnie wyraźnie można dostrzec analizując dwa zagadnienia: ujęcie tej problematyki w konstytucjach oraz zagadnienia odpowiedzialności prawnej. Kilkoma uwagami dotyczącymi tych kwestii zakończę moje omówienie.

## 7. Zagadnienia środowiska w Konstytucjach Czeskiej i Słowackiej

Zagadnienia konstytucjonalizacji problematyki środowiska przedstawiają się odmiennie w obu analizowanych systemach prawnych. W Czechach obo-

<sup>18</sup> V. Stejskal, V. Vilimkova, *Zakon o obchodovani s ohrozenymi druhy s komentarem a provadecimi a souvisejicimi predpisy*, Praha 2005; moja recenzja w „Prokuraturze i Prawie” 2006, nr 3.

wiązuje nie tylko Konstytucja, lecz także Karta Podstawowych Praw i Wolności będąca ustawą konstytucyjną. Sama Konstytucja w art. 7 zobowiązuje państwo do dbałości o oszczędne wykorzystywanie zasobów przyrody o ochronę bogactwa przyrodniczego. Podstawowa norma znajduje się w art. 35 Karty, która stanowi, że:

- każdy ma prawo do korzystnego (sprzyjającego) środowiska – *pravo na priznive zivotni prostredi*,
- każdy ma prawo do możliwie wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska,
- przy wykonywaniu swoich praw nikt nie może zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów przyrodniczych, gatunkowego bogactwa przyrody i zabytków kultury ponad miarę określoną ustawą.

Podkreśla się, że prawo do środowiska nie jest prawem, którego można się domagać bezpośrednim odwołaniem się do Karty, można się go domagać tylko w granicach ustaw, które je realizują. Od treści tych ustaw zależy, jaki stan środowiska będzie można uznawać za korzystny i tylko poprzez sięgnięcie do tych ustaw można domagać się respektowania prawa do środowiska (Drobnik w syntezie czeskiej, s. 46).

Na art. 35 Karty nie kończy się konstytucyjna regulacja ochrony środowiska. Wskazuje się także na art. 6 ust. 1 Karty – prawo do życia i art. 31 Karty – prawo do ochrony zdrowia. Bez korzystnego stanu środowiska prawa te nie mogą być gwarantowane. Wskazuje się także na art. 11 ust. 3 Karty, który reguluje stosunek między prawem własności a środowiskiem. Ponieważ wykonywanie prawa własności nie może wedle tego przepisu uszkadzać ludzkiego zdrowia, przyrody ani środowiska ponad miarę określoną ustawą, Karta udziela jednoznacznej odpowiedzi, że przy kolizji interesów ochrona środowiska ma pierwszeństwo przed wykonywaniem praw właścicielskich (Drobnik w syntezie czeskiej, s. 47). W konkluzji wskazuje się, że postanowienia Konstytucji, a zwłaszcza Karty mają dla ochrony środowiska nadzwyczajne znaczenie. Udzielają konstytucyjnej podstawy legislacji ekologicznej, nadają jej podstawowy kierunek i mogą być wykorzystane przy dochodzeniu prawa do środowiska przed Sądem Konstytucyjnym. Prawu do korzystnego środowiska nie może zaprzeczyć żaden inny przepis prawny, żadna „bieżąca” ustawa, która nie miałaby na uwadze dopuszczalnej miary zagrożenia lub uszkodzenia środowiska ustanowionej ustawą ekologiczną (Drobnik w syntezie czeskiej, s. 47–48).

Słowacka regulacja konstytucyjna przedstawia się nieco inaczej. Na Słowacji nie ma takiego podziału między Konstytucję a Kartę Praw, wobec czego regulacja ma podstawę w konstytucji, która zawiera liczne przepisy dotyczące tej materii. Dzieli się je na trzy grupy, wyróżniając postanowienia dotyczące:

- sytuacji prawnej obywatela Republiki Słowackiej,
  - uznania troski o środowisko za jedną z funkcji państwa,
  - gospodarczych podstaw funkcjonowania państwa
- (Kosciarova w syntezie słowackiej, s. 38).

Konstytucja ustanawia prawo ochrony środowiska i dziedzictwa kulturalnego. Częścią składową takiego prawa jest prawo do korzystnego środowiska – *pravo na priaznive zivotne prostredie* (art. 44 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo do możliwie wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska, o przyczynach i następstwach tego stanu (art. 45 Konstytucji). Są to samodzielne prawa konstytucyjne, które nie są fragmentami ani podstawowych praw człowieka, ani częściami składowymi praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Ujmując te prawa w ten sposób ustawodawca zadeklarował swój zamiar wzmocnienia regulacji prawnej ochrony środowiska jako szczególnej wartości dla każdego i dla wszystkich (Kosiciarova w syntezie słowackiej, s. 39).

Konstytucyjne prawo do korzystnego środowiska definiuje się jako prawo każdego do życia w środowisku, które umożliwia zaspokajanie podstawowych potrzeb życiowych i korzystanie z niego na swoją rzecz tak, aby nie uległa zmniejszeniu różnorodność przyrody i zostały zachowane naturalne funkcje ekosystemów. Konstytucyjne pojęcie korzystnego (*priaznive*) środowiska ma wyrazić zespół gwarantowanych prawem wymagań wobec stanu środowiska bądź stanu zasobów przyrody, odpowiednio do celu regulacji prawnej. Ustawodawca mógł użyć także synonimicznych określeń środowiska zadowalającego (*uspokojive*) lub odpowiedniego (*vyhovujuce*). Wszystkie te określenia wyrażają taki zespół właściwości środowiska, których utrzymanie jest niezbędne dla egzystencji i rozwoju człowieka. Jest to określenie kompleksowe, obejmujące także wymagania zdrowego środowiska (Kosiciarova w syntezie słowackiej, s. 39).

Zakres konstytucyjnego prawa do środowiska jest pośrednio wyrażony w ust. 2, 3 i 4 art. 44 Konstytucji, które zakotwiczą:

- ciążyący na każdym obowiązek chronienia i ulepszania środowiska,
- zakaz powodowania zagrożeń i uszkodzeń środowiska („nikt nie może ponad miarę ustanowioną ustawą zagrażać i niszczyć środowiska ani zasobów przyrody”), który to zakaz z prawnego punktu widzenia przedstawia powszechny obowiązek powstrzymania się od zagrażania i uszkodzania środowiska,
- ciążyący na państwie obowiązek zapewnienia troski o środowisko, ujęty w art. 44 ust. 4 w formule następującej: „Państwo dba o oszczędne wykorzystywanie zasobów przyrody, o równowagę ekologiczną oraz o skuteczną troskę o środowisko, a także zapewnia ochronę określonych gatunków dziko rosnących roślin i żyjących na swobodzie zwierząt”.

Ochrony praw konstytucyjnych przewidzianych w art. 44 i 45 można domagać się tylko w granicach ustaw, które realizują te prawa. Oznacza to, że konstytucja gwarantuje te prawa tylko w takim zakresie, jaki wyznaczy ustawa. Dlatego prawną przesłanką ich realizacji jest istnienie nie tylko materialnoprawnej, lecz także proceduralnej ustawowej regulacji tych praw (Kosiciarova w syntezie słowackiej, s. 39–41).

Do tej kwestii nawiązuje spostrzeżenie poczynione na tle orzecznictwa Słowackiego Sądu Konstytucyjnego, że subsydiarna kompetencja Sądu



Konstytucyjnego w zasadzie wyłącza możliwość udzielenia ochrony prawu do korzystnego środowiska ze względu na to, że takie prawo gwarantują sądy powszechne. Jednakże jeżeli doszło do naruszania konstytucyjnych zasad proceduralnych, nie jest wykluczone udzielenie ochrony temu prawu podstawowemu także przez Sąd Konstytucyjny (Gajdosikova w syntezie słowackiej, s. 108).

Problematyka środowiska znajduje także wyraz w innych przepisach Konstytucji Słowackiej:

- w art. 20 ust. 3 umożliwiającym ograniczenie prawa własności ze względu na m.in. ochronę środowiska; przykładem służy wymóg uzyskania zgody organu ochrony przyrody na wyrąb własnego drzewa, podczas gdy według przepisów prawa cywilnego właściciel mógłby ze swoją rzeczą zrobić wszystko, co mu się podoba, mógłby ją więc także zniszczyć (wyrąbać drzewo),
- w art. 23 ust. 3 umożliwiającym ograniczenie prawa przebywania i przemieszczania się ze względu na m.in. ochronę przyrody; przykładem służą zakazy przebywania i ruchu w niektórych strefach parku narodowego,
- w art. 4 ustanawiającym państwową własność zasobów kopalnych, wód podziemnych, jaskiń, naturalnych zasobów leczniczych i cieków wodnych,
- w art. 55 według którego gospodarka Republiki Słowackiej opiera się na zasadach społecznie i ekologicznie zorientowanej ekonomiki rynkowej (Kosciarova w syntezie słowackiej, s. 40-42).

## 8. Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska

Jedną z najważniejszych cech regulacji prawnej jest możliwość uruchomienia środków odpowiedzialności prawnej w razie naruszenia wymagań prawnych. W obu badanych państwach wskazuje się na trzy podstawowe rodzaje odpowiedzialności prawnej: karną, administracyjną i cywilną, przy czym w literaturze czeskiej operuje się pojęciem odpowiedzialności deliktowej (*deliktni odpovednost*) obejmującej odpowiedzialność karną za przestępstwa i administracyjną za wykroczenia i inne delikty administracyjne (Damohorsky w syntezie czeskiej, s. 71). Doktryna słowacka takim pojęciem nie operuje<sup>19</sup>. W obu syntezach w pierwszej kolejności jest omawiana odpowiedzialność karna za przestępstwa (Damohorsky w syntezie czeskiej, s. 71–75, Sepesi w syntezie słowackiej, s. 187–197). Należy podkreślić, że prawo karne czechosłowackie dawniej oraz czeskie i słowackie obecnie stoją na stanowisku wyłączności kodeksu karnego jako źródła prawa karnego materialnego. Przestępstwem może być tylko czyn uznany za taki w kodeksie. Kategoria „przestępstw pozakodeksowych” po prostu nie istnieje.

<sup>19</sup> Czytelnikowi polskiemu należy się wyjaśnienie, że czeska odpowiedzialność deliktowa nie ma nic wspólnego z polską tak samo nazywaną, będącą jedną z form odpowiedzialności cywilnej. W Czechach to właśnie nie jest odpowiedzialność cywilna, lecz karna plus administracyjna.

W wersji pierwotnej czechosłowackiego k.k. z 1961 r. nie było żadnych przepisów dotyczących bezpośrednio środowiska. Wskazywano jedynie na możliwość sięgania do zespołów znamion przestępstw przeciwko m.in. własności socjalistycznej oraz bezpieczeństwu powszechnemu. Pierwsze zmiany nastąpiły jeszcze w czasie istnienia Czechosłowacji, kiedy dwiema nowelami z lat 1989 i 1990 wprowadzono do k.k. nowe przepisy § 181a i § 181b (*ohrozeni zivotniho prostredi*) do rozdziału o przestępstwach powszechnie niebezpiecznych. Po rozpadzie Czechosłowacji na dwa państwa w Czechach i na Słowacji obowiązywał nadal k.k. z 1961 r., do którego we wczesnych latach XXI w. wprowadzono nowe przepisy karne oznaczone w Czechach jako §§ 181c–h, na Słowacji jako §§ 181c–g. Taka sytuacja w Czechach trwa nadal, obowiązuje bowiem w dalszym ciągu k.k. z 1961 r., znowelizowany pod kątem ochrony środowiska przede wszystkim nowelą z 2002 r., natomiast na Słowacji w 2005 r. został uchwalony nowy k.k., który w części szczególnej zawiera rozdział szósty „Przestępstwa powszechnie niebezpieczne”, a w nim oddział drugi „Przestępstwa przeciwko środowisku” obejmujący przepisy § 300–310. Zauważyć wszakże należy, że teoretyczna kategoria przestępstw przeciwko środowisku nie ogranicza się do § 181a–§ 181h k.k. czeskiego i § 300–§ 310 k.k. słowackiego, lecz jest znacznie pojemniejsza.

W syntezie czeskiej zaprezentowano podział zespołów znamion przestępstw przeciwko środowisku na trzy grupy:

- a) ogólne: szeroko koncybowane zamachy na środowisko jako pewną całość (*Ohrozeni a poskozeni zivotniho prostredi*) w § 181a (umyślne) i § 181b (nieumyślne),
- b) szczególne: kłusownictwo (§ 178a), uszkodzenie lasu bezprawnym wyrębem (§ 181c), postępowanie z odpadami (§ 181e), bezprawne obchodzenie się z chronionymi dzikimi roślinami i zwierzętami (§ 181f, 181g i 181h), uszkodzenie i zagrożenie eksploatacji urządzeń użyteczności publicznej (§ 182–184), bezprawna produkcja i posiadanie materiałów radioaktywnych i wysoce niebezpiecznych (§ 186), bezprawne produkowanie i posiadanie substancji odurzających i psychotropowych oraz trucizn (§ 187 i 188), szerzenie chorób zakaźnych zwierząt i roślin (§ 191 i 192), znęcanie się nad zwierzętami (§ 203),
- c) pozostałe, które mogą być wykorzystywane także dla ochrony środowiska: nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego (§ 158), sprowadzenie zagrożenia powszechnego (§ 179 i 180), uszkodzenie cudzej rzeczy (§ 257), nadużycie własności (§ 258).

W syntezie słowackiej wprowadzono podział przestępstw przeciwko środowisku na dwie grupy:

- 1) przestępstwa przeciwko środowisku w znaczeniu węższym; są to wszystkie przestępstwa z oddziału drugiego rozdziału szóstego części szczególnej:
  - zagrożenie i uszkodzenie środowiska w ogólności: umyślne (§ 300) i nieumyślne (§ 301),
  - bezprawne postępowanie z odpadami (§ 302),

- naruszenie ochrony wód i powietrza: umyślne (§ 303) i nieumyślne (§ 304),
  - naruszenie ochrony roślin i zwierząt (§ 305),
  - naruszenie ochrony drzew i krzewów leśnych (§ 306),
  - szerzenie choroby zakaźnej: zwierząt (§ 307) i roślin (§ 308),
  - dopuszczenie wbrew przepisom do przeniknięcia do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych (§ 309),
  - kłusownictwo (§ 310),
- 2) przestępstwa przeciwko środowisku w znaczeniu szerokim, do których poza przestępstwami z § 300–310 zalicza się dodatkowo kilkanaście zespołów znamion przestępstw, które obok ochrony innych przedmiotów (np. zdrowie, mienie) chronią także środowisko (z reguły sekundarnie lub subsydiarnie); tytułem przykładów wskazuje się m.in. na zespoły znamion przestępstw produkcji substancji psychotropowych, trucizn lub prekursorów, ich posiadania i handlu (§ 171–173), naruszenie obowiązków przy zarządzaniu cudzym mieniem (§ 237–238), uszkodzenie cudzej rzeczy (§ 245), nadużycie własności (§ 248), uszkodzenie i zmniejszenie wartości dziedzictwa kulturowego (§ 249), sprowadzenie zagrożenia powszechnego (§ 284–285), niedozwolony wyrób i posiadanie materiałów jądrowych, substancji radioaktywnych i wysoce niebezpiecznych substancji chemicznych (§ 298–299), znęcanie się nad zwierzętami (§ 378), użycie niedozwolonych środków prowadzenia wojny (§ 426), zagrożenie wartości kulturalnych podczas prowadzenia wojny (§ 434).

Jeśli chodzi o odpowiedzialność administracyjną (Damohorsky w syntezie czeskiej, s. 75–79, Machajova i Langrova w syntezie słowackiej, s. 197–211), to w obu systemach prawnych występuje wielce interesujące rozróżnienie między odpowiedzialnością za wykroczenia z jednej strony a odpowiedzialnością za inne delikty administracyjne z drugiej. Kryterium podziału jest osoba sprawcy oraz działalność, przy której dochodzi do popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary. Trzeba wszakże pamiętać, że odpowiedzialność tak za wykroczenia, jak i za inne delikty nie jest odpowiedzialnością karną (to pojęcie jest zarezerwowane wyłącznie dla odpowiedzialności za przestępstwa), lecz administracyjną. Zestawy znamion zarówno wykroczeń, jak i innych deliktów administracyjnych znajdują się przede wszystkim w ustawach szczególnych. Wprawdzie ustawy o wykroczeniach z 1990 r. nadal obowiązują i w Czechach, i na Słowacji, ale ujęte w nich znamiona wykroczeń przeciwko środowisku były stopniowo wypierane przez ustawy szczególne (ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu, ustawa wodna, ustawy o odpadach i opakowaniach i wiele innych), a koncepcja legislacyjna w obu państwach polega na tym, że:

- jeżeli czynu zabronionego pod groźbą kary – w istocie chodzi tylko o karę pieniężną (*pokuta*), niekiedy także o przepadek rzeczy (o karze pozbawienia wolności będącej odpowiednikiem polskiego aresztu za wykroczenia mowy

- być nie może) – dopuszcza się osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą, to odpowiada za wykroczenie,
- jeżeli czynu zabronionego pod groźbą kary dopuszcza się osoba prawna, bez względu na to, przy jakiej działalności, albo osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą w związku z wykonywaniem czynności przedsiębiorcy, to odpowiada za inny delikt administracyjny.

Wykazy czynów zabronionych pod groźbą kary są niemal identyczne, a w każdym razie znacznie podobne. Ale kary za inne delikty administracyjne popełniane przez osoby prawne lub osoby fizyczne będące przedsiębiorcami są wielokrotnie wyższe niż kary za odpowiednie wykroczenia.

Autorzy obu syntez są zgodni co do tego, że odpowiedzialność za inne delikty administracyjne jest praktycznie najistotniejszą formą odpowiedzialności penalnej w ochronie środowiska.

Pozostaje do scharakteryzowania odpowiedzialność za szkodę (Damohorsky w syntezie czeskiej, s. 79–87, Kosciarova w syntezie słowackiej, s. 211–212). W obu państwach jeszcze obowiązuje czechosłowacki kodeks cywilny z 1964 r., wielokrotnie nowelizowany. W tym kodeksie znajdują się regulacje dotyczące cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej jako instytucji prawa prywatnego. Kodeks ten w § 415 zawiera instytucję *neminem laedere*, która w tekście obowiązującym w Czechach została rozciągnięta także na środowisko w formule, według której każdy jest obowiązany postępować tak, aby nie dochodziło do szkód na zdrowiu i mieniu, w przyrodzie i środowisku. Ta formuła odpowiada zresztą regulacji art. 35 ust. 3 i art. 11 ust. 3 Karty Podstawowych Praw i Wolności. Na podstawie dalszych przepisów kodeksowych można dochodzić wynagrodzenia szkód majątkowych, ale pod warunkiem, że dotkną one tych komponentów środowiska, które są rzeczami w rozumieniu prawa cywilnego, przy czym k.c. preferuje odszkodowanie pieniężne. Jednakże właściwości prawa cywilnego (wolna dyspozycja poszkodowanego roszczeniem, brak związania uzyskanych środków finansowych z przedsięwzięciami na rzecz środowiska, długie terminy dochodzenia roszczeń) stanowią zasadnicze utrudnienie w wykorzystaniu cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej w ochronie środowiska.

W ustawie federalnej o środowisku uchwalonej 5 grudnia 1991 r. i nadal obowiązującej w obu państwach pojawiło się pojęcie szkody ekologicznej – w obu językach jest to *ekologická ujma*. Zostało ono zdefiniowane w § 10 ustawy o środowisku jako utrata lub osłabienie naturalnych funkcji ekosystemów, powstające w wyniku uszkodzenia ich komponentów albo naruszenia wewnętrznych więzi i procesów w następstwie działań ludzi. Naprawienie tak rozumianej szkody jest instytucją prawa publicznego (a nie prywatnego). Zostało uregulowane w § 27 ustawy o środowisku, który to przepis przytoczę w pełnym brzmieniu:

§ 27. (1) Każdy, kto uszkodzeniem środowiska albo innym bezprawnym zachowaniem wyrządził szkodę ekologiczną, jest zobowiązany przywrócić naturalne funkcje naruszonego ekosystemu lub jego części. Jeżeli jest to niemożliwe albo

z ważnych powodów niecelowe, jest zobowiązany wynagrodzić szkodę ekologiczną w inny sposób (kompensacja); jeżeli także to jest niemożliwe, jest zobowiązany do wynagrodzenia tej szkody w pieniądzu. Nie wyłącza się zbiegu tych sposobów naprawienia szkody. Sposób wyliczenia szkody ekologicznej i dalsze szczegóły zostaną określone odrębnymi przepisami.

(2) O nałożeniu obowiązku przewidzianego w ust. 1 rozstrzyga właściwy organ administracji państwowej.

(3) Uprawnionym do dochodzenia naprawy szkody ekologicznej jest państwo; szczegóły zostaną określone w ustawach Czeskiej Rady Narodowej i Słowackiej Rady Narodowej.

(4) W odniesieniu do szkody ekologicznej stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy o odpowiedzialności za szkodę i naprawianiu szkód, jeżeli ust. 1–3 nie stanowią inaczej.

(5) Postanowieniami ust. 1–3 nie są dotknięte powszechne przepisy o odpowiedzialności za szkodę i o naprawianiu szkód.

Ta interesująca instytucja prawa publicznego pozostała jednak martwa i nie może być stosowana, ponieważ ani w Czechach, ani na Słowacji nie ukazały się przepisy, które by ją konkretyzowały zgodnie z brzmieniem § 27 ust. 1 i 3.

## **9. Uwaga końcowa**

**O**bie syntezy – czeska pod redakcją Milana Damohorskiego i słowacka pod redakcją Soni Kosciarovej – są znaczącymi osiągnięciami teoretycznymi i praktycznymi zespołów autorskich. Wysoki poziom naukowy, duża precyzja, a jednocześnie komunikatywny styl pisania sprawiają, że także czytelnik zagraniczny zapoznaje się z nimi z pożytkiem i z przyjemnością.

BEATA DYDYK

PROBLEMATYKA UCZESTNICTWA W POSTĘPOWANIU  
O STWIERDZENIE ZASIEDZENIA

**N**a kanwie rozważań dotyczących postępowania o stwierdzenie zasiedzenia kwestią wymagającą szczególnie wnikliwej analizy jest uczestnictwo, jego zakres podmiotowy oraz skutki absencji w postępowaniu uczestnika, którego udział uznawany jest za konieczny. W praktyce sądowej na przestrzeni wielu lat na tym właśnie tle powstawały wątpliwości interpretacji przepisów oraz zakresu odpowiedniego stosowania przepisów regulujących postępowanie procesowe. Powyższe wątpliwości zainicjowały wiele orzeczeń Sądu Najwyższego, które wyznaczały kierunek interpretacji regulacji prawnej postępowania o stwierdzenie zasiedzenia, jednakże niejednokrotnie orzeczenia te pozostawały z sobą w sprzeczności. Niniejszy artykuł stanowi próbę wszechstronnej analizy regulacji prawnych w kwestii uczestnictwa oraz będącej ich wykładnią linii orzecznictwa.

Celem określenia podmiotowego zakresu postępowania o stwierdzenie zasiedzenia w taki sposób, aby spełniało ono wymogi określone normami prawa proceduralnego konieczne jest uprzednie wskazanie podmiotów, które na gruncie prawa cywilnego materialnego posiadają legitymację do nabycia prawa przez zasiedzenie. W dalszej kolejności wymaga omówienia zagadnienie uczestnika w postępowaniu nieprocesowym i dopiero w świetle tych rozważań możliwe stanie się dokładniejsze wskazanie, kto może stać się podmiotem postępowania stwierdzającego zasiedzenie.

Treść art. 609 k.p.c. w sposób bardzo ogólny wskazuje na podmiot uprawniony do zainicjowania postępowania o stwierdzenie zasiedzenia; może nim być każdy zainteresowany. Takie sformułowanie zakresu podmiotowego postępowania nie jest wyczerpujące i determinuje konieczność sięgnięcia do treści przepisów ogólnych dla postępowania nieprocesowego oraz wskazanego tam zakresu podmiotowego.

W postępowaniu nieprocesowym nie występują, jak w procesie strony dlatego też na potrzeby tego trybu postępowania treścią art. 510 k.p.c. została odmiennie uregulowana kwestia podmiotowości, a za kryterium legitymacji do wzięcia udziału w postępowaniu został przyjęty interes podmiotu. Krąg osób mogących stać się uczestnikami potencjalnie jest więc bardzo szeroki, gdyż obejmuje on

zarówno osoby bezpośrednio, jak i jedynie pośrednio zainteresowane wynikiem sprawy<sup>1</sup>.

W treści art. 510 k.p.c. została zawarta definicja legalna *zainteresowanego*, którym jest każdy podmiot, jeżeli tylko jego praw dotyczy wynik postępowania. Fakt posiadania przymiotu zainteresowanego nie powoduje jeszcze sam przez się uczestnictwa w postępowaniu. Uczestnikiem staje się zainteresowany, jeżeli weźmie udział w sprawie, co też może uczynić w każdym jej stanie, aż do momentu zakończenia postępowania przed sądem orzekającym w drugiej instancji. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie, przepisy bowiem o zażaleniu stosuje się na mocy art. 13 § 2 k.p.c. odpowiednio. Należy tu jednak wskazać na pewną szczególną sytuację wynikającą z charakteru postępowania nieprocesowego, która to została podniesiona w treści orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1969 r. (II CZ 43/69, OSN 1970, nr 4, poz. 3). Sąd uznał, iż w sytuacji wydania postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie, zażalenie przysługuje nie tylko podmiotowi, co do którego zostało wydane, ale także innym uczestnikom postępowania. W interesie prawnym każdego z podmiotów uczestniczących w postępowaniu leży okoliczność, by wzięły w nim udział wszystkie osoby w sprawie zainteresowane. W głosie do powyższego orzeczenia krytyczny pogląd wyraził B. Dobrzański, zawężając argumentację swojego stanowiska do gramatycznej wykładni art. 510 § 1 k.p.c. i uznając, że pozostali uczestnicy nie mają w tym przedmiocie interesu prawnego. Stanowisko to jednak nie spotkało się z aprobatą, krytyce poddało je wielu przedstawicieli literatury przedmiotu<sup>2</sup>. Istnienie interesu prawnego u pozostałych uczestników nie ulega, także w moim przekonaniu, żadnym wątpliwościom, bowiem ewentualne skutki okoliczności, w których osoba będąca zainteresowanym nie wzięła udziału w sprawie, są daleko idące w świetle możliwości zaskarżenia postanowień sądu, także tych prawomocnych. Przez długi okres toczył się na gruncie literatury prawniczej oraz orzecznictwa spór dotyczący właśnie ochrony zainteresowanego, który nie był uczestnikiem postępowania oraz związanych z tym skutków. Poglądy natomiast w tym przedmiocie stawiały przedstawiciele nauki i praktyki na przeciwległych sobie biegunach. W tym miejscu uważam za celowe jedynie zasygnalizowanie problematyki, która będzie przedmiotem rozważań w dalszej części niniejszej pracy.

Gdyby jednak w toku postępowania uczestnik utracił cechę zainteresowanego, sąd winien odmówić mu możliwości dalszego brania w nim udziału i po uprawomocnieniu się wydanego w tym przedmiocie postanowienia umorzyć postępowanie w odpowiednim zakresie<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2001, s. 43; Z. Świeboda, *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz*, (red.) K. Piasecki, t. II, Warszawa 2006, s. 23.

<sup>2</sup> W. Siedlecki, *Przegląd Orzecznictwa Sądu Najwyższego*, PiP 1971, nr 7, s. 137.

<sup>3</sup> Z. Świeboda, *Kodeks...*, op. cit.

Badanie okoliczności, czy wszyscy zainteresowani biorą udział w sprawie jest obowiązkiem sądu i w tym celu może on żądać informacji i wyjaśnień tak od wnioskodawcy, jak i innych uczestników, zobowiązać ich do dostarczenia dokumentów, a także podejmować inne konieczne ku temu czynności. Jeżeli sąd poweźmie wiadomość o istnieniu podmiotu zainteresowanego, a niebędącego uczestnikiem ma obowiązek wezwać go do udziału w sprawie na mocy art. 510 § 2 k.p.c. Poprzez wezwanie staje się taki zainteresowany również uczestnikiem postępowania. Skutki zaniechania wezwania mogą okazać się daleko idące, bowiem mając na uwadze treść art. 524 § 2 k.p.c., należy zwrócić uwagę, że gdy prawomocne postanowienie kończące postępowanie w sprawie naruszy prawa takiego zainteresowanego będzie miał prawo, w razie spełnienia pozostałych przesłanek, żądania wznowienia postępowania.

Jeżeli natomiast nie jest znane miejsce pobytu osoby zainteresowanej, na sądzie ciąży obowiązek wynikający również z treści art. 510 § 2 k.p.c. *in fine*, ustanowienia dla niej kuratora w trybie wskazanym w art. 143 oraz 144 k.p.c. Nie wyznacza się, co oczywiste, kuratora jeżeli osoba zainteresowana wzięła udział w sprawie, a następnie zmieniła adres niedopełniając obowiązku poinformowania sądu i wskutek tego miejsce jej pobytu nie jest znane. Ponadto wyznaczenie odrębnie dla potrzeb postępowania kuratora jest zbędne, jeżeli na podstawie przepisów prawa cywilnego materialnego został już ustanowiony. W orzeczeniu z dnia 11 września 1958 r. (IV CO 19/58, OSN 1959, nr 2, poz. 60) Sąd Najwyższy wypowiedział się także o niedopuszczalności wyznaczenia kuratora dla nieokreślonego kręgu osób. Kurator wyznaczany jest zatem dla jednego oznaczonego indywidualnie zainteresowanego.

Uczestnikiem postępowania nieprocesowego jest każdy zainteresowany, jeżeli weźmie on w sprawie udział oraz każdy wezwany do udziału w sprawie przez sąd. Bezwzględnie i zawsze jest nim sam wnioskodawca, chociażby istniał po jego stronie brak uprawnienia do zgłoszenia wniosku. Taka okoliczność, jako brak materialnoprawnej przesłanki skutkuje na mocy art. 514 § 2 k.p.c. oddaleniem wniosku, co jednak nie odbiera mu przymiotu uczestnika wszczętego postępowania.

Na gruncie postępowania cywilnego, a więc także w trybie nieprocesowym każdy uczestnik musi posiadać zdolność sądową, która jest określana analogicznie jak w procesie, a przez którą rozumie się zdolność występowania w postępowaniu w roli jego uczestnika. Ponadto, jeżeli uczestnik ma działać we własnym imieniu oraz samodzielnie, musi przysługiwać mu uprawnienie skutecznego podejmowania czynności w postępowaniu, które jest tożsame w rozumieniu ze zdolnością procesową, a także zdolność postulacyjna.

W uzasadnieniu uchwały z dnia 28 stycznia 1985 r. (PZP 1/85, OSNCP 1985, nr 10, poz. 113) Sąd Najwyższy wskazał, iż ocena zdolności sądowej oraz procesowej uczestników postępowania nieprocesowego powinna być dokonywana w granicach określonych treścią art. 64–71 k.p.c. Brak takiej zdolności w przypadku



wnioskodawcy uzasadnia odrzucenie wniosku w oparciu o art. 199 § 1 pkt 3 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., jeżeli okoliczność taka zaistnieje po stronie zainteresowanego zgłaszającego swój udział w sprawie lub wezwanego przez sąd powinien wydać postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie opierając się na treści art. 510 § 1 k.p.c. *in fine*.

## Wnioskodawca

**N**a mocy treści art. 609 k.p.c. podmiotem uprawnionym do wszczęcia postępowania o stwierdzenie zasiedzenia jest każdy zainteresowany. Takie określenie zamknęło trwający wiele lat na tle obowiązującego poprzednio dekretu z 8 listopada 1946 r. o postępowaniu niespornym z zakresu prawa rzeczowego, dyskurs doktrynalny. Art. 19 tegoż dekretu pomijał zupełnie legitymację do wszczęcia postępowania, pozostawiając w tym zakresie pole do dyskusji. J.J. Litauer a za nim także J. Witecki bronili stanowiska, iż niedopuszczalne jest żądanie stwierdzenia zasiedzenia przez jakikolwiek inny podmiot niż osoba, która prawo tą drogą nabyła<sup>4</sup>. W swoich poglądach J. Witecki poszedł jeszcze dalej twierdząc, iż postępowanie ma na celu nie tylko stwierdzenie samego faktu nabycia prawa przez posiadacza wraz z upływem terminu zasiedzenia, lecz potwierdzenie przysługującego mu wciąż prawa. W konsekwencji autor stanął na stanowisku, iż inicjatorem postępowania o stwierdzenie zasiedzenia może być wyłącznie posiadacz, który dokonał zasiedzenia, a zatem już podmiot prawa i to tylko taki, który pozostaje nim w dalszym ciągu<sup>5</sup>. Pogląd ten spotkał się z krytyką L. Smala, który jako pierwszy wskazał na brak jego zasadności w świetle wówczas obowiązujących przepisów i stanął na stanowisku, iż uprawnionym do złożenia wniosku wszczynającego postępowanie o stwierdzenie zasiedzenia jest każdy, kto wykazuje „należycie uzasadniony interes prawny w stwierdzeniu zasiedzenia własności przez długoletniego posiadacza”<sup>6</sup>.

W obecnym stanie prawnym kwestia ta nie stanowi już zarzewia dyskusji z uwagi na brzmienie art. 609 k.p.c., każdy bowiem zainteresowany w rozumieniu art. 510 k.p.c. może poprzez złożenie odpowiedniego wniosku doprowadzić do wszczęcia postępowania o stwierdzenie zasiedzenia.

W szczególności legitymacja w tym zakresie przysługuje podmiotowi, który prawo w drodze zasiedzenia nabył, nawet wówczas jeśli z różnych powodów później utracił władztwo nad rzeczą. Skutki bowiem zasiedzenia dokonują się *ipso iure*, a fakt posiadania stanowi przesłankę *sine qua non* zasiedzenia, lecz jedynie do czasu dokonania się skutku w postaci nabycia prawa. Wraz z upływem tego

<sup>4</sup> J.J. Litauer, *Przyczynek do wyjaśnienia zasad postępowania niespornego w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości*, PN 1949, nr 1–2, s. 12.

<sup>5</sup> J. Witecki, *Stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości*, PiP 1949, nr 5.

<sup>6</sup> L. Smal, *Postępowanie o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości*, PN 1950, nr 3–4, s. 254.

momentu staje się okolicznością bez znaczenia. Jako właściciel może dowolnie i skutecznie swym prawem rozporządzać mimo braku faktycznego władztwa nad rzeczą. Od chwili zasiedzenia, prawo to może wchodzić także w skład majątku po nim. Dlatego też podmiotem, który może skutecznie żądać wszczęcia postępowania jest także następca prawny, tak syngularny jak i uniwersalny nabywcy z tytułu zasiedzenia, z tym jednak zastrzeżeniem, że żądać on będzie stwierdzenia zasiedzenia na rzecz swojego poprzednika. W takich okolicznościach postanowienie kończące postępowanie potwierdzi fakt nabycia prawa przez osobę, która w chwili orzekania nie żyje.<sup>7</sup> Okoliczność posiadania rzeczy przez następcę również pozostaje dla postępowania obojętna. Na tle problematyki wyznaczenia zakresu podmiotowego postępowania o stwierdzenie zasiedzenia, a także kręgu podmiotów uprawnionych do jego wszczęcia nie tracą na aktualności orzeczenia Sądu Najwyższego stanowiące potwierdzenie powyższych rozważań. W orzeczeniu z dnia 31 sierpnia 1949 r. (C 1132/49, PN 1949, nr 9–10, str. 357) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, w którym przyznał legitymację czynną w ramach postępowania o stwierdzenie zasiedzenia, poza posiadaczem który zasiedzenia dokonał, także innym osobom wywodzącym od niego swoje prawo do nieruchomości i które prawo własności nabyły drogą sukcesji uniwersalnej lub syngularnej. Moc zasady prawnej ma uchwała podjęta w składzie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego dnia 22 kwietnia 1950 r. (C 1864/49, OSN 1952, nr 1, poz. 3), w której szczególnego zaakcentowania wymagają dwa poruszone, a wciąż znajdujące zastosowanie poglądy. Po pierwsze, jako cel postępowania zostało wskazane stwierdzenie zasiedzenia jako dokonanego zdarzenia, na mocy którego określony podmiot nabył prawo, chociażby nawet w chwili żądania wszczęcia postępowania nie był on już właścicielem. Po drugie natomiast sąd uznał, że uprawnionym do zgłoszenia wniosku jest każdy, kto „ma interes prawny w uzyskaniu żądanego stwierdzenia tego nabycia własności przez siebie bądź też przez inną osobę”, a ponadto również, że „nie jest przeszkodą do uwzględnienia powyższego wniosku okoliczność, że nabywca własności nieruchomości przez zasiedzenie utracił następnie posiadanie nieruchomości”.

Za uprawnionego do wszczęcia postępowania o stwierdzenie zasiedzenia uznaje się także dotychczasowego właściciela rzeczy, którego to prawo wraz z upływem terminu zasiedzenia wygasło. Skutecznie złożyć wniosek może też wierzyciel nabywcy przez zasiedzenie oraz wierzyciel poprzedniego właściciela, jeżeli tylko wykażą swój interes w uzyskaniu postanowienia stwierdzającego nabycie prawa<sup>8</sup>.

W związku z tym, iż przepisy prawa cywilnego materialnego przewidują *expressis verbis*, nabycie w drodze zasiedzenia służebności gruntowej polegającej na

<sup>7</sup> M. Olczyk, *Stwierdzenie zasiedzenia na rzecz osoby nieżyjącej*, *Klinika* 2000, nr 1, s. 349.

<sup>8</sup> J. Pietrzykowski, *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz pod redakcją K. Piaseckiego*, Warszawa 2006, t. II, s. 250.

korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia (art. 292 k.c.), wnioskodawcą może być także posiadacz, który takową służebność zasiedział.

Wielokrotnie w literaturze przedmiotu próbowano taksatywnie wyliczyć podmioty legitymowane czynnie w postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia, wydaje się jednak, iż nie sposób tego dokonać. Ewentualne uprawnienie w tym zakresie niektórych podmiotów wywołuje wciąż dyskusję wśród autorów.

A. Kunicki podjął próbę klasyfikacji takich podmiotów, do których zaliczył każdego wykazującego interes prawny, który polega na uzyskaniu dokumentu umożliwiającego legitymację prawa mu przysługującego lub przysługującego jego poprzednikowi, a także uzyskaniu potwierdzenia nabycia własności w celu realizacji jego praw albo wykazania stanu majątkowego. Na podstawie tych kryteriów uznaje, że uprawnienie do zainicjowania postępowania, przysługuje nabywcy w drodze zasiedzenia, jego spadkobiercom, zapisobiercom, uprawnionym z tytułu pierwokupu, umowy przyrzeczenia, osobom które nabyły własność od posiadacza, dotychczasowemu właścicielowi, a także wierzycielom dotychczasowego i obecnego właściciela<sup>9</sup>. R. Moszyński wymienia poza wskazanymi wyżej podmiotami także Skarb Państwa, dzierżawców oraz najemców nieruchomości, a także podmioty, na których rzecz zostały ustanowione ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości<sup>10</sup>. Jak jednak trafnie wskazuje E. Janeczko, nie jest możliwe definitywne określenie podmiotów, które mogą być uprawnionymi do wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia zasiedzenia. Wymieniony przez wskazanych autorów katalog podmiotów uznaje on jedynie za przykładowy, a co do przyznania Skarbowi Państwa, wierzycielowi dotychczasowego właściciela oraz dzierżawcy i najemcy uprawnienia wnioskodawcy w każdej sprawie o zasiedzenie, nie zgadza się w ogóle. Podnosi, iż niecelowe jest wyodrębnianie Skarbu Państwa jako odrębnego wnioskodawcy, gdyż jego interes we wszczęciu postępowania wynikać może z istniejącego uprzednio stosunku prawnego z posiadaczem, lecz wtedy występuje z wnioskiem jako wierzyciel nabywcy. Autor słusznie odmawia czynnej legitymacji w sprawie o stwierdzenie zasiedzenia najemcy i dzierżawcy, bowiem na ich uprawnienia zmiana podmiotowa po stronie właściciela nie wpływa. Wskazuje również na brak interesu prawnego po stronie wierzyciela dotychczasowego właściciela, rezygnując jednak z podania argumentacji takiego stanowiska<sup>11</sup>. Interesem takim może być – w moim przekonaniu – okoliczność przysługiwania takiemu wierzycielowi prawa na nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej, by więc skutecznie dochodzić swojego prawa, może mieć interes prawny w stwierdzeniu zasiedzenia tej nieruchomości. Należałoby zatem uznać, że taki wierzyciel dotychczasowego właściciela, któremu przysługuje jakiegokolwiek prawo rzeczowe ustanowione na rzeczy, jest rozstrzygnięciem

<sup>9</sup> A. Kunicki, *Zasiedzenie w prawie polskim*, Warszawa 1964, s. 148–156.

<sup>10</sup> R. Moszyński, *Zasiedzenie i rozgraniczenie*, Warszawa 1959, s. 62.

<sup>11</sup> E. Janeczko, *Zasiedzenie*, Zielona Góra 2002, s. 261.

zainteresowany. Słuszne natomiast wydaje się odmówienie tegoż przymiotu wierzycielowi obligacyjnemu, którego roszczenie związane jest z osobą byłego właściciela.

Na tle problematyki kręgu podmiotów legitymowanych czynnie do wszczęcia postępowania stwierdzającego zasiedzenie zachowuje nawet w świetle dzisiejszych przepisów odpowiedź prawna udzielona przez B. Dobrzańskiego, w której to dał wyraz stanowisku, że nie może żądać stwierdzenia zasiedzenia osoba, która przed upływem biegu zasiedzenia nabyła rzecz inną drogą, np. poprzez dziedziczenie. Naruszałoby to przepisy prawa materialnego, które skutki zasiedzenia wiążą z upływem czasu, wydanie więc postanowienia w wyniku takiego żądania byłoby sprzeczne z istotą instytucji<sup>12</sup>.

Ponadto, mając na uwadze treść art. 13 § 2 k.p.c. nakazującego odpowiednie stosowanie przepisów regulujących postępowanie w trybie procesowym do nieprocesu, nie można pominąć ogólnego uprawnienia do wszczęcia postępowania, nie wyłączając także postępowania w sprawie stwierdzenia zasiedzenia, działającego w oparciu o art. 7 k.p.c. prokuratora. Jednak na mocy art. 511 § 2 k.p.c. w odniesieniu do trybu nieprocesowego, wyłączeniu ulega stosowanie przepisów art. 53 i 54 k.p.c., wskutek czego prokurator nie musi wskazywać podmiotu, na rzecz którego wnosi wniosek.

## Pozostali uczestnicy

**P**ostępowanie o stwierdzenie zasiedzenia, które zostało wszczęte wskutek złożenia wniosku przez zainteresowanego powinno toczyć się z udziałem innych w sprawie zainteresowanych. Wynika to bezpośrednio z treści art. 511 § 1 k.p.c., który nakazuje wskazanie takich podmiotów we wniosku, a obowiązek ten spoczywa na wnioskodawcy.

Zainteresowanym, który może stać się uczestnikiem przedmiotowego postępowania jest każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania, co bezpośrednio wynika z art. 510 § 1 k.p.c. Zaden z przepisów prawa proceduralnego nie określa w sposób bardziej dokładny kręgu ewentualnych uczestników postępowania, nie sposób bowiem dokonać stanowiącego katalog zamknięty wyliczenia, podobnie jak niemożliwe jest dokładne wskazanie podmiotów zainteresowanych. Otwiera więc taki stan rzeczy pole do dyskusji w teorii przedmiotu, ale przede wszystkim w praktyce sądowej, przed którą stanął także problem określenia zakresu tych podmiotów, których uczestnictwo jest konieczne dla zgodności z prawem postępowania. Przez długi okres stanowiło to i w dalszym ciągu stanowi, znaczny problem natury praktycznej, który zaskutkował sprzecznymi orzeczeniami Sądu Najwyższego. Problematyka dyskursu na tym tle, a także skutków naruszenia praw

<sup>12</sup> B. Dobrzański, *Odpowiedź prawna*, PiP 1948, nr 12, s. 102.

podmiotów zainteresowanych, które nie stały się uczestnikami postępowania, zostanie rozważona w kolejnym paragrafie jako odrębne zagadnienie. Opierając się zatem na dorobku praktyki sądowej, znajdującej najpełniejsze odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, można wskazać przykładowe podmioty, które uznaje się za zainteresowane stwierdzeniem zasiedzenia. W postanowieniu z dnia 5 października 1971 r. (III CRN 271/71, OSNCP 1972, nr 2, poz. 41) sąd dopuścił możliwość uczestnictwa w postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości posiadaczy gruntów sąsiednich, jeżeli tylko wynik postępowania dotyczy takich praw, które roszczą sobie do tej nieruchomości czy też do przygranicznych pasów ziemi. W tym samym postanowieniu znalazł wyraz pogląd, zgodnie z którym dotychczasowy właściciel przedmiotowej nieruchomości, przeciwko któremu biegł termin zasiedzenia lub mógł biec (jeżeli nabycie nie zostało wykazane), jest koniecznym uczestnikiem postępowania o jej zasiedzenie. Nie są jednak uczestnikami koniecznymi postępowania stwierdzającego zasiedzenie nieruchomości właściciele nieruchomości sąsiednich ani osoby trzecie, którym przysługują na przedmiotowej nieruchomości ograniczone prawa rzeczowe, bowiem żaden z przepisów regulujących stwierdzenie zasiedzenia nie determinuje takiego ich traktowania. Takie stanowisko znalazło wyraz w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 1985 r. (III CRN 213/85, niepubl.)<sup>13</sup>. Potencjalnym uczestnikiem postępowania jest także, w świetle orzeczenia z dnia 18 grudnia 1974 r. (III CZP 84/74, OSNCP 1976, nr 1, poz. 4) posiadacz zależny nieruchomości stanowiącej przedmiot zasiedzenia, bowiem sąd uznał go za zainteresowanego w rozumieniu art. 510 k.p.c. Za zainteresowanego należy również, co jest bezsporne, uznać posiadacza, który zasiedzenia dokonał, lecz sam wnioskodawcą nie jest. Ponadto mając na uwadze fakt, iż zainteresowanymi w sprawie o stwierdzenie zasiedzenia mogą być spadkobiercy nabywcy przez zasiedzenie oraz podmiotu, któremu prawo przysługiwało dotychczas, w niektórych sytuacjach pomocnym dla określenia kręgu osób zainteresowanych z tego tytułu może być postanowienie zapadłe w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku<sup>14</sup>. W literaturze prezentowane jest także stanowisko, iż zgłoszenie się spadkobierców do udziału w postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia nie wymaga od nich wykazania przez nich przymiotu spadkobiercy poprzez przedstawienie postanowienia stwierdzającego nabycie spadku, gdyż przez sam udział nie nabywają jeszcze żadnego prawa<sup>15</sup>.

W uzasadnieniu uchwały pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 26 stycznia 1973 r. (III CZP 101/72, OSNCP 1973, nr 7–8, poz. 118) Sąd Najwyższy wskazał,

<sup>13</sup> Cytat za J. Gudowski, *Kodeks postępowania cywilnego; tekst, orzecznictwo, piśmiennictwo*, t. II, Warszawa 1998, 609/3.

<sup>14</sup> S. Breyer, *Z orzecznictwa w sprawach o zasiedzenie nieruchomości rolnych*, Zeszyty Problemowo-Analityczne Ministerstwa Sprawiedliwości, 1967, nr 6, s. 66.

<sup>15</sup> Z. Kópczyński, J. Szachulowicz, *Z problematyki nabycia własności w drodze zasiedzenia*, „Palestra” 1973, nr 4, s. 3.

że ocena okoliczności, kto jest uczestnikiem postępowania nieprocesowego, musi być dokonywana przy wykładni art. 510 na tle konkretnej sprawy poddanej pod rozstrzygnięcie sądu.

W zasadzie, opierając się na treści art. 609 § 1 k.p.c. oraz 510 k.p.c., pojęcie osoby zainteresowanej, która może stać się uczestnikiem postępowania jest zbieżne z pojęciem zainteresowanego, który jest uprawniony do wszczęcia postępowania.

Uczestnikiem postępowania staje się zainteresowany na mocy art. 510 § 1 k.p.c., jeżeli weźmie udział w postępowaniu, aż do momentu prawomocnego zakończenia postępowania przed sądem drugiej instancji. Jak zostało już wspomniane wyżej, na wnioskodawcy ciąży obowiązek wskazania innych podmiotów w sprawie zainteresowanych, analogicznie jak na powodzie w procesie wskazanie pozwanego. Jednocześnie również sąd jest obowiązany do dążenia, by w postępowaniu wzięły udział wszystkie osoby zainteresowane. Jeżeli wnioskodawca nie wskaże innych zainteresowanych, sąd dokonuje wezwania ich przez ogłoszenie, co jest zgodnie z art. 609 § 2 k.p.c. warunkiem *sine qua non* wydania postanowienia stwierdzającego zasiedzenie. W tym więc przypadku, wezwanie do udziału w sprawie jest dla sądu obligatoryjne, a niedopełnienie tego obowiązku stanowi uchybienie procesowe mogące mieć poważne skutki, co będzie jeszcze przedmiotem rozważań w paragrafie następnym. W orzeczeniu z dnia 19 lutego 1966 r. (II CZ 50/66, OSPiKA 1967, nr 6, poz. 136) Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, iż art. 609 § 2 k.p.c., a więc okoliczność braku wskazania przez wnioskodawcę innych zainteresowanych, skutkująca obligatoryjnym wezwaniem ich w drodze ogłoszenia przez sąd, ma zastosowanie tylko wtedy, gdy wnioskodawca rzeczywiście nie zna takowych podmiotów, a ich ustalenie wykracza poza jego możliwości. Nie wchodzi tu w rachubę sytuacja, kiedy inni zainteresowani są znani z personaliów, a jedynie nie jest znane miejsce ich pobytu. Taka bowiem okoliczność determinuje ustanowienie kuratora. Ponadto dyspozycja wspomnianego artykułu przewiduje fakultatywne, uzależnione od uznania sądu wezwanie, jeżeli wprawdzie wnioskodawca wskazał innego zainteresowanego lub zainteresowanych, lecz istnieją okoliczności wskazujące na istnienie innych jeszcze podmiotów zainteresowanych. Treścią niepublikowanego orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1995 r. (I CRN 59/95, nie publ.) został wskazany kierunek wykładni art. 609 § 2 k.p.c., dokonanie bowiem wezwania przez ogłoszenie jest uzależnione od uznania sądu tylko i wyłącznie w sytuacji, kiedy wnioskodawca innych zainteresowanych wskazał, w przeciwnym razie stanowi obowiązek sądu<sup>16</sup>.

Odrębnie dla potrzeb stwierdzenia zasiedzenia zostały określone wymogi formalne ogłoszenia wzywającego zainteresowanego do udziału w postępowaniu.

---

<sup>16</sup> Cytat za J. Gudowski, *Kodeks...*, op. cit., 609/2.

Treść dyspozycji art. 609 § 3 k.p.c. wskazuje elementy wymagane dla treści ogłoszenia, które winne znaleźć się w nim zarówno w razie obligatoryjnego, jak i uzależnionego od uznania sądu wezwania. Sąd powinien opisać będącą przedmiotem sprawy rzecz w taki sposób, aby możliwe było kierując się tymi informacjami wskazanie rzeczy jako indywidualnie oznaczonej. Jeżeli przedmiotem zasiedzenia jest nieruchomości, w ogłoszeniu powinno zostać zamieszczone imię i nazwisko posiadacza, w przypadku natomiast zasiedzenia rzeczy ruchomej również miejsce jego zamieszkania. W kwestiach nieuregulowanych odmiennie, a dotyczących ogłoszenia i orzeczenia następuje ustawowe odesłanie do przepisów o stwierdzeniu nabycia spadku, z tym jedynie zastrzeżeniem, iż w porównaniu z art. 673 pkt 4 skróceniu do trzech miesięcy ulega termin określony w ogłoszeniu dla zgłoszenia się zainteresowanego. Ogłoszenie powinno zostać zamieszczone w piśmie poczytnym na całym obszarze państwa i podane publicznie do wiadomości w miejscu ostatniego zamieszkania zainteresowanego na tym obszarze, w sposób w miejscu tym przyjęty. Kwestię tę precyzuje jeszcze Regulamin Sądów Rejonowych (rozp. MS z dnia 19 listopada 1987 r. – Regulamin wewnętrznego funkcjonowania sądów powszechnych, Dz.U. Nr 38, poz. 218 z późn. zm.), mianowicie jeżeli brak jest informacji co do ostatniego miejsca zamieszkania osoby zainteresowanej, decyduje lokalizacja sądu właściwego do rozpoznania sprawy, ponadto następuje również ogłoszenie w lokalu gminy, na której terenie położona jest nieruchomości (§ 145 i 174 regulaminu). Ponadto treść art. 1 ust. 3 pkt 2 ustawy o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego obliguje sąd do zamieszczenia każdego ogłoszenia wymaganego przepisami kodeksu postępowania cywilnego w tym dzienniku urzędowym<sup>17</sup>. W oparciu o treść stosowanego w tym postępowaniu odpowiednio art. 674 k.p.c. sąd może zaniechać prasowego ogłoszenia w sytuacji, kiedy wartość przedmiotu zasiedzenia jest nieznaczną. Znaczenie tej możliwości ma swoją doniosłość przede wszystkim przy zasiedzeniu rzeczy ruchomych, ciężko byłoby przyjąć taką argumentację w odniesieniu do nieruchomości. Nieco na marginesie, jeśli mowa o wartości przedmiotu zasiedzenia, wartym przytoczenia jest pogląd Sądu Najwyższego o niewliczaniu wartości nakładów, jakie poczynił posiadacz rzeczy do wartości przedmiotu sprawy, który to pogląd został wyrażony uchwałą z dnia 14 grudnia 1984 roku, (III CZP 79/84, OSNCP 1985, nr 9, poz. 124).

Termin wskazany dla zgłoszenia się zainteresowanego wynosi trzy miesiące, po których dopiero upływie dopuszczalne jest wydanie postanowienia stwierdzającego zasiedzenie.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego, Dz.U. z 1996, Nr 6, poz. 42 z późn. zm.

## Ochrona praw zainteresowanego, który nie był uczestnikiem postępowania

Krąg podmiotów, które mogą być zainteresowanymi w sprawie o stwierdzenie zasiedzenia, jest potencjalnie bardzo duży. Z kolei niemożliwość dokładnego ich wskazania stawia przed sądami poważny problem określenia z jednej strony uprawnienia podmiotu do uczestnictwa w postępowaniu, z drugiej strony zaś kwestię określenia, czy uczestnictwo danego podmiotu jest konieczne dla zgodności z prawem postępowania czy też nie. Orzecznictwo Sądu Najwyższego w tym przedmiocie idzie w zasadzie dwutorowo, a przeciwstawne sobie stanowiska przeplatają się ze sobą na przestrzeni czasu.

Za punkt wyjścia przy rozważaniu problematyki zakresu podmiotowego postępowania należy przyjąć orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 1966 r. (III CR 78/66, OSNCO 1967, nr 9, poz. 83) będące wynikiem rewizji nadzwyczajnej, a w którym to sąd stanął na stanowisku, iż postępowanie, które toczyło się mimo zaniechania wezwania do jego udziału dotychczasowego właściciela nieruchomości, dotknięte jest nieważnością. Jako podstawa prawna takiego rozstrzygnięcia została przywołana treść art. 379 § pkt 5 k.p.c. (wówczas 369 pkt 5 k.p.c.), sąd bowiem uznał, że jest to okoliczność pozbawienia strony, *ergo* uczestnika postępowania nieprocesowego, możliwości obrony swych praw. Orzeczenie to z jednej strony spotkało się z ostrą i kategoryczną krytyką przedstawicieli literatury prawniczej, z drugiej strony natomiast zapoczątkowało pewną tendencję w orzecznictwie. Jako pierwszy i w sposób najbardziej obszerny poddał analizie powyższe orzeczenie B. Dobrzański, wyczerpująco oraz przekonująco je krytykując<sup>18</sup>. Przede wszystkim z całą pewnością słuszna w świetle wykładni językowej jest uwaga dotycząca rozbieżności pojęciowej, pomiędzy uczestnikiem postępowania, stroną a jedynie w sprawie zainteresowanym, która to różnica została przez sąd pominięta milczeniem. Art. 379 pkt 5 k.p.c. w swojej treści wskazuje jako przyczynę nieważności jedynie okoliczność pozbawienia strony możliwości obrony jej praw. Odpowiednikiem strony procesu jest uczestnik postępowania, a zatem osoba, która wykazując interes w rozstrzygnięciu, stała się uczestnikiem postępowania. Nieuzasadnionym natomiast, a wręcz prawnie niedopuszczalnym jest wiązanie tak doniosłego skutku, jakim jest nieważność postępowania z okolicznością, że któraś z zainteresowanych osób nie wzięła w nim udziału. Przyczyny nieważności postępowania stanowią *nummerus clausus*, nie można też interpretować ich brzmienia rozszerzająco. Z uwagi na potencjalnie liczny krąg podmiotów zainteresowanych, w praktyce często poza możliwością ustaleń sądu leży ustalenie wszystkich osób mających interes w rozstrzygnięciu, a dopuszczenie w powyższej sytuacji skutku w postaci nieważności postępowania wywarłoby

<sup>18</sup> B. Dobrzański, *Ochrona praw zainteresowanego, który nie był uczestnikiem postępowania nieprocesowego*, „Palestra” 1967, nr 10–11, s. 21 i nast.



brzemienne skutki na tle praktyki. Gdyby jednak możliwości obrony praw został pozbawiony rzeczywiście uczestnik postępowania o stwierdzenie zasiedzenia, to w takiej sytuacji stosownie do treści wskazanego przepisu postępowanie byłoby dotknięte nieważnością. Podstawą jej jednak byłoby ziszczenie się sytuacji określonej art. 379 pkt 5 k.p.c., która to okoliczność podniesiona jako zarzut apelacyjny lub w granicach apelacji wzięta pod uwagę z urzędu, doprowadziłaby do stwierdzenia przez sąd nieważności postępowania i uchylenia postanowienia. W świetle art. 379 pkt 5 k.p.c. podmiot podnosząc zarzuty apelacyjne musi wykazać okoliczność niemożliwości obrony swoich praw w toku postępowania i jest to wystarczającą przesłanką stwierdzenia nieważności postępowania.

W prawie polskim w każdej sytuacji nieważność postępowania musi zostać stwierdzona przez sąd, bowiem nie istnieje nieważność bezwzględna *ipso iure*<sup>19</sup>. Podniesienia wymaga jednak okoliczność, że w przepisach prawa cywilnego proceduralnego została przewidziana możliwość wznowienia postępowania, także nieprocesowego. Zgodnie więc z treścią art. 524 § 2 k.p.c. „zainteresowany, który nie był uczestnikiem postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem orzekającym co do istoty sprawy, może żądać wznowienia postępowania, jeżeli postanowienie to narusza jego prawa”. W świetle tego przepisu nie nasuwają się wątpliwości natury pojęciowej *expressis verbis*, bowiem jest to uprawnienie przysługujące nie tylko uczestnikowi, lecz także takiemu zainteresowanemu, który nie stał się podmiotem postępowania. W podobnym tonie wypowiedział się również Z. Krzeмиński oraz J.St. Piątowski, a także J. Akińcza dokonując analizy zakresu podmiotowego postępowania o stwierdzenie zasiedzenia<sup>20</sup>. Podobnie wypowiadają się również W. Siedlecki oraz Z. Świeboda, uznając za jedyną prawem dopuszczoną drogę obrony praw zainteresowanego, który nie stał się uczestnikiem postępowania, żądanie wznowienia postępowania w oparciu o art. 524 § 2 k.p.c.<sup>21</sup>.

Godnym uwagi w tym momencie jest fakt wyraźnego odesłania w art. 524 § 2 k.p.c. *in fine* do art. 401 pkt 2 k.p.c., w którym jest mowa o powołaniu się w przypadku żądania wznowienia postępowania na jego nieważność spowodowaną pozbawieniem podmiotu możliwości działania. Stosowanie przepisów o procesie do postępowania nieprocesowego powinno być odpowiednie i uwzględniać swoiste cechy postępowania nieprocesowego. Zgodnie ze stanowiskiem znakomitej przedstawicielki literatury prawniczej, aby zachodziła nieważność postępowania nieprocesowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem, pomiędzy zaniechaniem wezwania zainteresowanego a pozbawieniem go możliwości działania musi

<sup>19</sup> K. Piasecki, *Kodeks postępowania cywilnego, komentarz*, t. I, Warszawa 2002, s. 1376.

<sup>20</sup> Z. Krzeмиński, *Ochrona praw zainteresowanego, który nie był uczestnikiem postępowania nieprocesowego*, „Palestra” 1966, nr 3–4, s. 16 i n.; J. Akińcza, *Zakres podmiotowy uczestników w postępowaniu o zasiedzenie – ochrona praw zainteresowanego w nieprocesie*, M.P. z 2006, Nr 7, s. 392; J.St. Piątowski, *System prawa cywilnego* pod red. J. Ignatowicza, Warszawa 1977, t. II, s. 342.

<sup>21</sup> W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie nieprocesowe...*, op. cit., s. 97 i 98.

zachodzić związek przyczynowy. Takiego wymogu nie stawia art. 379 pkt 5 k.p.c. co jest uzasadniane tym, iż wznowienie postępowania jako środek prowadzący do wzruszenia prawomocnego orzeczenia został mocnej przez ustawodawcę obwarowany<sup>22</sup>.

Samo niewezwanie do udziału w sprawie zainteresowanego nie uzasadnia jeszcze żądania wznowienia postępowania w oparciu o art. 524 § 2 k.p.c., skarżący powinien bowiem wykazać, że został pozbawiony możliwości działania oraz określić dokładnie na czym polegało naruszenie jego prawa<sup>23</sup>. Taki pogląd został wyrażony również w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1974 r. (III CZP 88/74, OSN 1976, poz. 4), a następnie był powielany przez innych przedstawicieli teorii i praktyki prawniczej<sup>24</sup>. Naruszenie przepisów prawa w postaci zaniechania wezwania do udziału w sprawie, nie w każdej sytuacji musi wiązać się z pozbawieniem uczestnika możliwości działania, bowiem mógł on mimo tego wiedzieć o toczącym się postępowaniu, lecz do niego nie przystąpić. W takiej sytuacji nie jest dopuszczalne wznowienie postępowania w oparciu o treść art. 524 § 2 k.p.c. Dlatego też uważa się za niezbędne wykazanie w skardze o wznowienie związku pomiędzy naruszeniem przez sąd art. 609 § 2 k.p.c. a niemożliwością działania, która to winna być niezawinioną jednocześnie ze strony zainteresowanego. Dopiero wówczas osoba taka może oprzeć swoje żądanie o dyspozycję art. 524 § 2 k.p.c. i żądać wznowienia postępowania z powodu niemożliwości działania.

Inną, wartą podkreślenia kwestią jest to, iż zaniechanie wezwania dotychczasowego właściciela do udziału w postępowaniu w praktyce wiązać się będzie w dużej liczbie przypadków z naruszeniem prawa, a często nawet z pozbawieniem zainteresowanego możliwości działania, jeżeli rzeczywiście nie wiedział on o toczącym się postępowaniu, a orzeczenie narusza jego prawa materialne. Będzie on jednak zobligowany do wykazania obydwu przesłanek wymaganych przez art. 524 § 2 k.p.c. Nie ma podstaw, aby przyjąć na gruncie obowiązujących norm proceduralnych, że podniesienie jako zarzutu naruszenia art. 609 § 2 k.p.c. zwolni takiego zainteresowanego od wykazania związku przyczynowego. Jednakowoż nie ulega wątpliwości, że w każdym przypadku postępowania o stwierdzenie zasiedzenia, dotychczasowy właściciel powinien być wezwany do udziału w sprawie, gdyż zawsze jest on podmiotem zainteresowanym bezpośrednio w rozumieniu art. 510 k.p.c. Zaniechanie więc jego wezwania przez sąd stanowi poważne uchybienie procesowe.

Zapoczątkowana przeczeniem z 10 maja 1966 r. linia poglądów wyrażonych przez Sąd Najwyższy, jakoby naruszenie przepisów o wezwaniu zainteresowanego skutkowało nieważnością postępowania, znalazła jednak odzwierciedlenie w kolej-

<sup>22</sup> M. Piekarski, *Pozbawienie strony możliwości obrony swych praw w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1964, s. 59.

<sup>23</sup> B. Dobrzański, *Komentarz do k.p.c.*, Warszawa 1975, s. 815 i n.

<sup>24</sup> G. Bieniek, *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz*, (red.) K. Piasecki, Warszawa 2006, s. 1538; W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie nieprocesowe...*, op. cit.

nych orzeczeniach. W postanowieniu z dnia 9 października 1996 r. (II CKU 23/96, OSP 1997, nr 3, poz. 63) sąd uznał ponownie, tym razem już na tle postępowania o stwierdzenie zasiedzenia, iż zaniechanie wezwania do udziału w sprawie właściciela nieruchomości, skutkuje nieważnością takiego postępowania. Ponownie takie stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w niepublikowanym postanowieniu z dnia 28 lutego 1996 (I CRN 179/95), a następnie również w postanowieniu z dnia 10 listopada 2004 r. (II CK 185/04)<sup>25</sup>.

Na przestrzeni czasu równoległe do zaprezentowanego stanowiska Sądu Najwyższego, zapadały również orzeczenia dające wyraz z gruntu odmiennym poglądom. W postanowieniu z dnia 21 maja 1997 r. (I CKN 39/97, OSNC 1997, nr 12, poz. 197) Sąd Najwyższy dał wyraz pogładowi, w świetle którego „nie-wezwanie do udziału w sprawie zainteresowanego, który nie jest uczestnikiem postępowania (art. 510 § 2 k.p.c.) stanowi uchybienie procesowe, niepowodujące jednak nieważności postępowania”. Analogiczne stanowisko zostało zaprezentowane także w orzeczeniu z dnia 14 listopada 1996 r. (I CKU 29/96, nie publ.) i odnosiło się do zaniechania wezwania do udziału w toczącym się postępowaniu właściciela, którego prawo zostało ujawnione w księdze wieczystej<sup>26</sup>. Uzasadnienie sądu opierało się w zasadzie w obydwu orzeczeniach na argumentach podniesionych wcześniej przez B. Dobrzańskiego i Z. Krzemińskiego zaprezentowanych już wyżej, toteż niecelowym jest ponowne wykazywanie ich zasadności, na tle cytowanych orzeczeń. Celem podsumowania wartym zacytowania jest orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1998 roku (I CKN 496/97, nie publ.), które wskazuje na ścisły związek pomiędzy nieważnością postępowania, a pozbawieniem zainteresowanego możliwości obrony jego praw, która to jednak zależy od stanu faktycznego w każdej sprawie z osobna<sup>27</sup>. Ponadto Sąd Najwyższy wyraził także pogląd, iż pozbawienie możliwości obrony praw jest możliwe w stosunku do uczestnika postępowania, nie zachodzi więc w odniesieniu do zainteresowanego nie biorącego w sprawie udziału (postanowienie z dnia 23 września 1999 roku, III CKN 352/98., OSNC 2000, nr 3, poz. 62).

Na tle wskazanej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz w świetle przytoczonych poglądów doktryny na płaszczyźnie problematyki ochrony praw zainteresowanego, który nie wziął udziału w toku postępowania, jedynym zgodnym z prawem i skutecznym środkiem ochrony jego praw jest wznowienie postępowania w oparciu o normę art. 524 § 2 k.p.c. Jest to bowiem jedyny przepis, który w razie, co oczywista, spełnienia innych konstytutywnych przesłanek wznowienia postępowania, przewiduje legitymację czynną każdego w sprawie zainteresowanego, a zatem również takiego, który nie wziął udziału w postępowaniu.

<sup>25</sup> Cytat za J. Gudowski, *Kodeks...*, op. cit., 609/3.

<sup>26</sup> Ibidem, 609/4.

<sup>27</sup> Cytat za T. Ereciński, *Komentarz do postępowania cywilnego*, Warszawa 2003, s. 217.

MAŁGORZATA SEKUŁA



## ZAGADNIENIE PRAWNE JAKO OKOLICZNOŚĆ UZASADNIAJĄCA PRZYJĘCIE SKARGI KASACYJNEJ DO ROZPOZNANIA

### 1. Wprowadzenie

L iteratura przedmiotu dostarcza wielu opracowań nt. analizy skargi kasacyjnej, z tego też względu uznałam za niecelowe omawianie całej instytucji, a jedynie ograniczenie się do analizy pojęcia zagadnienia prawnego jako przesłanki wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania. W pierwszej kolejności uznałam za zasadne omówienie problematyki wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania jako elementu konstrukcyjnego każdej skargi kasacyjnej, a następnie istoty zagadnienia prawnego.

Postępowanie cywilne jako uporządkowany zespół czynności procesowych podejmowanych przez strony i inne podmioty odznacza się znacznym stopniem sformalizowania. Czynności procesowe – dla swej skuteczności – muszą być dokonywane w określonej formie, czasie i miejscu, a więc muszą odpowiadać określonemu wzorcowi ustanowionemu przepisami kodeksu postępowania cywilnego. Niezgodność z tym wzorcem, wynikająca z niespełnienia przewidzianych ustawą wymagań rodzi różne konsekwencje, niekiedy – w zależności od stopnia sformalizowania i rygoryzmu poszczególnych czynności – nieodwracalne.

Nie ulega wątpliwości, że skarga kasacyjna jest czynnością wysoce sformalizowaną. Jej formalizm jest w pełni uzasadniony, gdyż jest ona nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia przysługującym do Sądu Najwyższego od prawomocnych orzeczeń wydanych przez sądy drugiej instancji. Istotnym argumentem na rzecz sformalizowania tej czynności jest także fakt, że realizuje ona przede wszystkim interes publiczny, polegający – mówiąc najogólniej – na ujednocnieniu wykładni, usuwaniu rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych i wspomaganie rozwoju prawa<sup>1</sup>.

Zgodnie z art. 398<sup>1</sup> § 1 k.p.c. obowiązującym od dnia 6 lutego 2005 r., skarga kasacyjna jako nadzwyczajny środek zaskarżenia przysługuje od prawomocnych

<sup>1</sup> Por. postanowienie SN z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000, nr 7–8, poz. 147.

orzeczeń sądu drugiej instancji – wyroków w procesie i postanowień co do istoty sprawy wydanych w postępowaniu nieprocesowym (art. 519<sup>1</sup> § 1 k.p.c.) oraz od postanowień w przedmiocie odrzucenia pozwu i umorzenia postępowania. Nadzwyczajny charakter skargi kasacyjnej wynika także m.in. z tego, że warunkiem jej rozpoznania jest uprzednie przyjęcie jej przez Sąd Najwyższy do rozpoznania, po stwierdzeniu, że spełnia przesłanki określone w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c.

## 2. Elementy konstrukcyjne skargi kasacyjnej

Z treści art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c. jednoznacznie wynika, że skarga kasacyjna powinna zawierać:

- 1) oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiona, ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości czy w części,
- 2) przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie,
- 3) wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jego uzasadnienie oraz
- 4) wniosek o uchylenie lub uchylenie i zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia i zmiany.

Brak chociażby jednego z elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej wymienionych w tym przepisie powoduje jej odrzucenie a limine, gdyż jest to brak nieusuwalny.

Należy tutaj podkreślić, że sąd drugiej instancji jest obowiązany dokonać kontroli zachowania wymagań skargi kasacyjnej niezwłocznie po jej wniesieniu, bez wyczekiwania na upływ dwumiesięcznego terminu przewidzianego w art. 398<sup>5</sup> § 1 k.p.c. strona, która wniosła skargę kasacyjną dotkniętą brakami w zakresie elementów konstrukcyjnych, może zatem skutecznie uzupełnić wspomniane braki, jeżeli uczyni to nie tylko przed upływem terminu z art. 398<sup>5</sup> § 1 k.p.c., lecz także przed wydaniem przez sąd drugiej instancji postanowienia o odrzuceniu skargi nieodpowiadającej wymaganiom określonym w art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c. Jest tak dlatego, że wydanie postanowienia odrzucającego skargę kasacyjną, która nie czyniła zadość wymaganiom przewidzianym w art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c., niweczy skutki procesowe związane z jej wcześniejszym wniesieniem. Innymi słowy, prowadzi do utraty substratu, który mógłby ulec uzupełnieniu. Jeżeli więc doszło do wydania postanowienia odrzucającego skargę kasacyjną, a nie upłynął jeszcze termin przewidziany w art. 398<sup>5</sup> § 1 k.p.c., strona może sporządzić i wnieść przed upływem tego terminu nową skargę kasacyjną odpowiadającą wszystkim wymaganiom określonym w art. 398<sup>4</sup> k.p.c.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Por. postanowienie SN z dnia 11 stycznia 2006 r., III CZ 104/05, niepubl.

Jednocześnie należy podkreślić, że sąd drugiej instancji badając, czy skarga kasacyjna jest dopuszczalna, czy została wniesiona w terminie i czy nie zawiera braków formalnych, które podlegają uzupełnieniu lub które skutkują odrzuceniem skargi a limine, nie jest władny oceniać stopnia skonkretyzowania występujących zagadnień prawnych, ich obszerności i doniosłości, co jest zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Sądu Najwyższego<sup>3</sup>. Jak bowiem wskazał Sąd Najwyższy w tezie orzeczenia z dnia 11 grudnia 2007 r. ocena słuszności i siła argumentacji przytoczonej przez skarżącego na uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania należy do wyłącznej kompetencji Sądu Najwyższego<sup>4</sup>.

Stosownie do treści art. 398<sup>9</sup> k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli:

- 1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne,
- 2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów,
- 3) zachodzi nieważność postępowania lub
- 4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Na tych jedynie przesłankach Sąd Najwyższy może oprzeć rozstrzygnięcie w kwestii przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Cel wymagania przewidzianego w art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 3 k.p.c. może być zatem osiągnięty jedynie przez powołanie i uzasadnienie istnienia takich przesłanek, które będą mogły stanowić podstawę oceny skargi kasacyjnej pod kątem przyjęcia jej do rozpoznania. Celu takiego spełnić nie może powołanie przez stronę innych, dowolnych okoliczności, niemających bezpośredniego odniesienia do przesłanek wymienionych w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., bowiem będą one prawnie obojętne dla tej oceny.

Jedynie wyraźne wykazanie, że zachodzi co najmniej jedna z przesłanek, o których mowa w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. i przedstawienie argumentacji przekonującej, że przesłanka taka w istocie w sprawie zachodzi stanowi zadośćuczynienie obowiązkowi wynikającemu z art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 3 k.p.c. Celem wprowadzenia tego obowiązku jest bowiem umożliwienie stronie skarżącej wykazania, że jej skarga powinna zostać rozpoznana, a to może nastąpić jedynie wówczas, gdy przynajmniej jedna ze wspomnianych przesłanek w sprawie występuje. Jak wskazał Sąd Najwyższy w w postanowieniu z dnia 20 października 2005 r.<sup>5</sup>, uznanie – w oparciu jedynie o argumenty wykładni językowej, a z pominięciem funkcji tego przepisu – że określony w nim obowiązek zostaje spełniony przez wskazanie dowolnych okoliczności, uzasadniających w ocenie skarżącego wnioski o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy (np. wyrok jest krzywdzący dla

<sup>3</sup> Por. postanowienie SN z dnia 6 kwietnia 2006 r., IV CZ 28/06, niepubl.

<sup>4</sup> Por. postanowienie SN z dnia 11 grudnia 2007 r., II CZ 97/07, niepubl.

<sup>5</sup> Por. postanowienie SN z dnia 20 października 2005 r., II CZ 89/05, niepubl.

strony), pozbawia wymóg ten istotnego znaczenia dla realizacji celu, dla którego został ustanowiony, czyniąc go z tego punktu widzenia zbędnym.

Podkreślenia wymaga przy tym jeszcze, że nie chodzi tutaj o uzasadnienie wniesienia (złożenia) skargi kasacyjnej, funkcję tę bowiem spełnia uzasadnienie jej podstaw, lecz o wskazanie argumentacji przekonującej o potrzebie przyjęcia jej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy<sup>6</sup>.

Samo przedstawienie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia nie wyczerpuje wymogu wskazania i umotywowania przyczyn mających przekonywać do przyjęcia skargi do rozpoznania. Związane jest to z funkcją skargi kasacyjnej jako szczególnego środka służącego przede wszystkim interesowi publicznemu, wyrażającemu się w rozstrzygnięciu kwestii prawnych o znaczeniu wykraczającym poza indywidualny interes strony skarżącej, dbałości o jednolite stosowanie prawa i eliminowaniu orzeczeń oczywiście wadliwych lub wydanych w warunkach nieważności postępowania. Taka intencja przyświecała unormowaniu w art. 393<sup>3</sup> § 1 pkt 2 i 3 k.p.c. w dawnym brzmieniu oraz legła u podstaw art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 2 i 3 k.p.c. w obecnym brzmieniu, a wskazuje na nią już samo redakcyjne ujęcie oddzielnie wymogu dotyczącego podstaw kasacyjnych i wymogu przedstawienia i uzasadnienia wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania<sup>7</sup>.

Odrębne zatem wyartykułowanie przez ustawodawcę obu kategorii obowiązków dowodzi tego, że nie są one tożsame. W konsekwencji, za spełnienie wymogu z art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt. 3 k.p.c. nie można uznać jedynie odwołania się przez skarżącego do uzasadnienia podstaw kasacyjnych i sformułowanych w ich ramach zarzutów, z pominięciem wyraźnego, odrębnego zaprezentowania okoliczności uzasadniających przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania<sup>8</sup>.

Uwzględniając więc odrębność obu przedmiotów regulacji w pkt 2 i 3 art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c. stwierdzić należy, że choć argumentacja skarżącego może się niekiedy w obu tych kwestiach nawet częściowo pokrywać, to jednak orzeczenie w przedmiocie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania zapada tylko po uprzednim dokonaniu oceny przyczyn kwalifikowanych przez ustawodawcę, a określonych w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., gdyż tylko one mogą być przedmiotem tzw. przedsądu i decydują o jego wyniku<sup>9</sup>.

Przypomnieć w tym miejscu warto, że przepis art. 398<sup>4</sup> § 1 stanowi odpowiednik przepisu art. 393<sup>3</sup> § 1 pkt 3 k.p.c., uchylonego na podstawie ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego

<sup>6</sup> Por. postanowienie SN z dnia 29 września 2005 r., III CSK 22/05, niepubl.; postanowienie SN z dnia 30 listopada 2007 r., IV CSK 386/07, niepubl.; postanowienie SN z dnia 30 listopada 2007 r., IV CSK 385/07, niepubl.; postanowienie SN z dnia 14 listopada 2007 r., IV CSK 336/07, niepubl.; postanowienie SN z dnia 27 września 2007 r., II CSK 343/07, niepubl.; postanowienie SN z dnia 18 maja 2007 r., I CZ 29/07, niepubl.

<sup>7</sup> Por. postanowienie SN z dnia 26 października 2005 r., V CZ 122/05, niepubl.

<sup>8</sup> Por. postanowienie SN z dnia 22 marca 2001 r., V CZ 131/00, OSNC 2001 r., z. 10, poz. 156; postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2001 r., IV CZ 45/01, OSNC 2001 r., z. 10, poz. 157.

<sup>9</sup> Por. postanowienie SN z dnia 26 października 2005 r., III CSK 23/05, niepubl.

oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>10</sup>, który przewidywał obowiązek przedstawienia w kasacji okoliczności uzasadniających jej rozpoznanie. Jego stworzenie umożliwić miało stronie wnoszącej kasację przekonanie Sądu Najwyższego o istnieniu przesłanek, na których opiera się wstępne badanie kasacji pod kątem dopuszczenia jej do rozpoznania. Jak wskazywano w orzecznictwie<sup>11</sup>, bez tej argumentacji nawiązującej wprost do treści art. 393 k.p.c. kasacja byłaby środkiem odwoławczym niezupełnym, a selekcja wnoszonych kasacji, dokonywana przez Sąd Najwyższy w ramach przedsądu – nazbyt dowolna. Analogiczną funkcję spełnia w obecnym stanie prawnym przepis art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 3 k.p.c.

Należy uznać, iż zachowało aktualność stanowisko Sądu Najwyższego wyrażane na gruncie uchylonego art. 393<sup>3</sup> § 1 pkt 3 k.p.c., wskazujące, że spełnienie powyższego obowiązku wymaga przedstawienia przez skarżącego, w wyodrębnionym wywodzie prawnym, okoliczności, które zgodnie z dawnym art. 391 k.p.c., a obecnie art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. uzasadniają przyjęcie przez Sąd Najwyższy, w ramach przedsądu, kasacji do rozpoznania<sup>12</sup>.

Wprawdzie obowiązujący obecnie art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. określa podstawy przyjęcia skargi do rozpoznania, a nie odmowy, jednakże zmiana ta ze względu na swój charakter niewątpliwie pozostaje bez wpływu na aktualność przedstawionego stanowiska<sup>13</sup>.

### 3. Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej i jego uzasadnienie

Wymóg zawarcia w skardze kasacyjnej wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania oraz jego uzasadnienia stanowi element konstrukcyjny skargi, którego niedochowanie powoduje, że skarga dotknięta jest brakiem nieusuwalnym i w związku z tym podlega odrzuceniu a limine. Z uwagi na tak daleko idące skutki powinien on być określony w sposób na tyle jasny i jednoznaczny, by skarżący mógł przy sporządzaniu skargi kasacyjnej wyrobić sobie przekonanie w jaki sposób może go wypełnić, a równocześnie by ocena jego spełnienia oparta była na jednakowych w każdym przypadku kryteriach<sup>14</sup>. Samo bowiem przysługiwanie skargi kasacyjnej i jej wniesienie jak już zostało powiedziane nie jest równoznaczne z jej rozpoznanem.

Dla spełnienia zatem tej przesłanki konieczne jest wskazanie między innymi, jakie zagadnienie prawne i na tle jakich przepisów występuje w sprawie oraz

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2005 r., Nr 13, poz. 98.

<sup>11</sup> Por. postanowienie SN z dnia 9 lipca 2000 r., II CKN 1385, OSNC 2001 r., nr 3, poz. 51.

<sup>12</sup> Por. m.in.: uchwałę połączonych izb SN: Izby Cywilnej oraz Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 2002 r., III CZP 72/02, OSNC 2003/7-8/92.

<sup>13</sup> Por. postanowienie SN z dnia 24 lutego 2006 r., IV CSK 7/06, niepubl.

<sup>14</sup> Por. postanowienie SN z dnia 20 października 2005 r., II CZ 89/05, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna, 2006, 7–8, 135.



przedstawienie argumentacji jurydycznej uzasadniającej tezę o możliwości odmiennych ocen prawnych lub przedstawienie rozbieżności występujących w orzecznictwie sądów.

Ponadto w uzasadnieniu wniosku należy przedstawić odrębną, pogłębioną argumentację prawną wskazującą na istnienie okoliczności uzasadniających przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania<sup>15</sup>.

Jeżeli przesłanką wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, jest twierdzenie, iż skarga jest oczywiście uzasadniona, skarżący powinien w uzasadnieniu wniosku zawrzeć wywód prawny wskazujący, w czym wyraża się ta „oczywistość” i przedstawić argumenty wykazujące, że rzeczywiście skarga jest uzasadniona. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 października 2005 r., uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, oparte na twierdzeniu, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, powinno zawierać argumenty jurydyczne świadczące o wspomnianej oczywistości. Mogą to być przy tym jedynie te argumenty, które Sąd Najwyższy może wziąć pod uwagę przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej<sup>16</sup>.

Tylko wtedy wykazany zostanie publicznoprawny charakter skargi kasacyjnej, której celem podstawowym – co dobitnie zaznaczył Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 4 lutego 2000 r.<sup>17</sup>, nie jest korekta orzeczeń wydawanych przez sądy powszechne, lecz ochrona interesu publicznego przez zapewnienie jednolitości wykładni przepisów prawa oraz wkład Sądu Najwyższego w rozwój jurysprudencji i prawa pozytywnego<sup>18</sup>.

Natomiast jeżeli uzasadnieniem wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania jest potrzeba wykładni przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów skarżący powinien nie tylko wskazać przepis, którego wykładnia wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów, lecz także wskazać orzeczenia sądowe, w których dokonano rozbieżnej wykładni tego przepisu we wskazanym przez skarżącego zakresie<sup>19</sup>. Niewskazanie takich orzeczeń prowadzi do oceny, że wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie został uzasadniony, a zatem skarga kasacyjna nie spełnia kreatywnego wymagania określonego w art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 3 k.p.c., co skutkuje jej odrzuceniem<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Por. postanowienie SN z dnia 8 lutego 2006 r., II CZ 4/06, niepubl.

<sup>16</sup> Por. postanowienie SN z dnia 7 października 2005 r., IV CZ 86/05, niepubl.

<sup>17</sup> Postanowienie SN z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000, nr 7–8, poz. 147.

<sup>18</sup> Por. postanowienie SN z dnia 15 października 2002 r., II CZ 102/02, Lex nr 57231.

<sup>19</sup> Por. postanowienie SN z dnia 28 marca 2007 r., II CSK 84/07, niepubl.; postanowienie SN z dnia 12 lipca 2007 r., III CSK 175/07, niepubl.

<sup>20</sup> *A contrario*, nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawa ani nie występuje w sprawie istotne zagadnienie prawne, jeżeli Sąd Najwyższy zajął już stanowisko w kwestii tego zagadnienia prawnego lub wykładni przepisów i wyraził swój pogląd we wcześniejszej uchwale, a nie zachodzą żadne okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu, por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02 OSNP-wkl. 2003, nr 13, poz. 5.

Przed wszystkim należy podkreślić, że wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien być sformułowany wyraźnie, sąd nie może bowiem domniemywać go z uzasadnienia powodów przyjęcia skargi do rozpoznania<sup>21</sup>. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 lutego 2006 r. wyjaśnił, że nie jest rzeczą Sądu Najwyższego poszukiwanie domniemyanych intencji skarżącego i „przyporządkowywanie” wskazanych dowolnie i w sposób ogólny (nawet bez powołania przepisów) okoliczności do jednej z ustawowych przesłanek przyjęcia skargi<sup>22</sup>. Z kolei w postanowieniu z dnia 6 lipca 2007 r. Sąd Najwyższy wyraźnie zaznaczył, że rzeczą Sądu Najwyższego przy ocenie, czy skarga kasacyjna może być przyjęta do rozpoznania, nie jest doszukiwanie się w uzasadnieniu podstaw skargi na czym jej „oczywista” zasadność ma polegać, a tym bardziej zastępowanie strony skarżącej w wyjaśnieniu tej przesłanki, a także doszukiwanie się jurydycznej argumentacji mającej wykazać istnienie takiego zagadnienia prawnego. Przedstawienie takiej argumentacji w uzasadnieniu podstaw skargi służy bowiem jedynie wykazaniu zarzucanego naruszenia prawa materialnego lub procesowego, a nieuzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania<sup>23</sup>.

Gwarancją fachowości oraz prawniczej poprawności sporządzania skarg jest m.in. przymus adwokacko-radcowski ustanowiony w art. 87<sup>1</sup> k.p.c.<sup>24</sup>

W związku z tym samo wniesienie skargi kasacyjnej oraz zawarcie w niej „prośby o uwzględnienie skargi”, podobnie jak inne akty woli skarżącego wskazujące na zamiar poddania skarżonego orzeczenia kontroli Sądu Najwyższego, nie może być utożsamiane z wnioskiem o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, o którym mowa w art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 3.

W postanowieniu z dnia 21 listopada 2006 r.<sup>25</sup>, Sąd Najwyższy wyraźnie zresztą podkreślił, że z punktu widzenia uniwersalnych zasad procesu za niewadliwą (legalną) – a tym samym skuteczną – można uznać tylko taką czynność procesową, która odpowiada wszystkim wymaganiom wzorca przewidzianego dla niej przez ustawę. Skoro zatem ustawa jednoznacznie wymaga sformułowania wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, to wymagania tego nie można zastępować innymi wnioskami.

Rzeczą zatem profesjonalisty sporządzającego skargę kasacyjną jest wskazanie konkretnych przyczyn występujących w sprawie, mających uzasadniać merytoryczne jej rozpoznanie. Z tego względu obserwowane w praktyce przypadki

<sup>21</sup> Por. postanowienie SN z dnia 8 września 2006 r., II CZ 57/06, niepubl.

<sup>22</sup> Por. postanowienie SN z dnia 9 lutego 2006 r., IV CSK 185/05, niepubl.

<sup>23</sup> Tak SN w postanowieniu z dnia 6 lipca 2007 r., I CSK 206/07, niepubl.

<sup>24</sup> Por. postanowienie SN z dnia 8 czerwca 2004 r., V CK 353/04, niepubl.; z dnia 22 marca 2001 r., V CZ 131/00, OSNC 2001, nr 10, poz. 156; „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2001, nr 5, s. 12; „Monitor Prawniczy” 2001, nr 13, s. 691; z dnia 26 maja 1997 r., II CKN 189/97, niepubl.; z dnia 16 października 1997 r., II CKN 390/97, niepubl.; wyrok SN z dnia 19 marca 1997 r., II CKN 16/97, niepubl.; z dnia 5 grudnia 1996 r., I PKN 33/96, OSNAPUS 1997, nr 14, poz. 250.

<sup>25</sup> Postanowienie SN z dnia 21 listopada 2006 r., III CZ 78/06, niepubl.; zob. też postanowienie SN z dnia 18 grudnia 2006 r., III CSK 420/06, niepubl.

traktowania tego obowiązku w sposób powierzchowny, a niekiedy wręcz jako czezej formalności, trzeba uznać za niedopuszczalne. Takie zdarzające się podejście świadczy o niezrozumieniu doniosłości procesowej tego wymagania i może przynosić niekorzystne skutki dla interesu strony skarżącej<sup>26</sup>.

Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego w tym zakresie prowadzi do wniosku, że często autorzy skargi kasacyjnej ograniczają się tylko do zamieszczenia w jej części wstępnej ogólnikowego stwierdzenia, przykładowo o następującej treści: wnoszę o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania „z uwagi na rozbieżności występujące w orzecznictwie odnośnie wykładni art. 172 k.c.”. W dalszej treści skargi nie ma natomiast żadnej wzmianki na temat tych rozbieżności, wyjaśnienia na czym one polegają, ani wykazania jak te ewentualne rozbieżności odnoszą się do realiów będących podstawą skarżonego orzeczenia. Inny przykład to ograniczenie się skarżących do sformułowania iż „okolicznością uzasadniającą rozpoznanie kasacji jest zaistniała w sprawie potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości, a dotyczących dóbr osobistych” bez próby wyjaśnienia, o jakie przepisy chodzi, dlaczego i jakie budzą one wątpliwości<sup>27</sup>.

Przedstawienie okoliczności uzasadniających przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie może również polegać na powtórzeniu treści omawianego przepisu, ale konieczne jest wskazanie, które przepisy wymagają wykładni oraz na czym polegają związane z tym poważne wątpliwości<sup>28</sup>.

Spełnienie obowiązku wynikającego z art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 3 k.p.c. nie może polegać także, jedynie na odwołaniu się przez skarżącego do niekorzystnego w skutkach dla strony skarżącej rozstrzygnięcia zawartego w kwestionowanym orzeczeniu<sup>29</sup>.

Słusznie również zwraca uwagę judykatura Sądu Najwyższego i stanowczo nie podziela poglądu skarżących, że jako pismo procesowe skarga kasacyjna jest równocześnie wnioskiem o przyjęcie jej do rozpoznania. Taka interpretacja art. 398<sup>4</sup> k.p.c. stawiałaby pod znakiem zapytania racjonalność ustawodawcy. Gdyby skarga kasacyjna, która odpowiada wymogom pisma procesowego, jednocześnie była wnioskiem o przyjęcie jej do rozpoznania, to jaki sens miałyby wyróżnianie specjalnego wymogu zawarcia w jej treści wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania oraz uzasadnienia takiego wniosku. Skoro zaś taki wymóg skargi kasacyjnej wyraźnie został przewidziany w art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 3, pełnomocnik sporządzający skargę kasacyjną musi się do niego zastosować. W razie bowiem, gdy

<sup>26</sup> Zob. uchwała połączonych Izb Cywilnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 2002 r., III CZP 72/02, OSNC 2003, Nr 7-8, poz. 92; OSNP 2003, Nr 15, poz. 346; „Monitor Prawniczy” 2003, nr 17, s. 794; „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 7-8, s. 32.

<sup>27</sup> Por. Uzasadnienie postanowienia SN z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002, nr 12, poz. 151.

<sup>28</sup> Por. postanowienie SN z dnia 17 października 2001 r., I PKN 157/2001, „Wokanda” 2002, nr 6, s. 29.

<sup>29</sup> Por. postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2006 r., III CSK 110/06, niepubl.

skarga kasacyjna nie zawiera wspomnianego wyżej wniosku, skarżący naraża się na jej odrzucenie i to od razu we wstępnym badaniu skargi kasacyjnej przez sąd II instancji.

Należy podkreślić również, że uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie może polegać na opisanu stanu faktycznego sprawy oraz przebiegu procesu, ale powinno odnosić się do przesłanek art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c.<sup>30</sup> Jak słusznie przyjął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 26 października 2006 r. skoro zgodnie z art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów, to jako uzasadnienia wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie można, w ramach podstawy z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c., wskazywać na oczywiste naruszenie przez sąd odwoławczy przepisów i zasad dotyczących oceny dowodów i ustalania faktów<sup>31</sup>.

Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z 4 lutego 2002 r.<sup>32</sup> nie stanowi wypełnienia hipotezy art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 3, wykazanie występowania różnic w orzekaniu o prawie do określonego świadczenia, wynikających z ocen różnych stanów faktycznych w stosunku do różnych osób, ubiegających się o takie same świadczenia.

Spełniając formalny wymóg skargi kasacyjnej, określony w art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 3 k.p.c., skarżący powinien zatem zawrzeć w niej wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania i wniosek ten uzasadnić wskazując na występowanie w sprawie przynajmniej jednej z okoliczności stanowiących przesłanki tzw. przedsądu, określone w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. i przedstawiając odpowiednie argumenty prawne, uzasadnić występowanie tej okoliczności oraz konieczność rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy.

#### 4. Istota zagadnienia prawnego

Niejednokrotnie, strona skarżąca jako uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazuje na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, a więc na przesłankę z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.

Zagadnienie prawne to zagadnienie, które wiąże się z określonym przepisem prawnym, którego wyjaśnienie ma znaczenie nie tylko dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, ale także dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw.

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 lutego 2003 r. rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego nie może się sprowadzać do odpowiedzi na zarzuty skarżącego skierowane pod adresem zaskarżonego orzeczenia ani też do odpowiedzi na

<sup>30</sup> Por. postanowienie SN z dnia 3 kwietnia 2006 r., III CSK 85/06, niepubl.

<sup>31</sup> Por. postanowienie SN z dnia 26 października 2006 r., I CSK 352/06, niepubl.

<sup>32</sup> Por. postanowienie SN z dnia 4 lutego 2002 r., II UKN 144/01, OSNAPiUS 2002, nr 13, poz. 11, „Monitor Prawniczy” 2002, Nr 17, s. 773.

wątpliwości skarżącego, które można wyjaśnić za pomocą obowiązujących reguł wykładni bądź w drodze prostego zastosowania przepisów<sup>33</sup>.

Zagadnienie prawne występuje wówczas, gdy istotna dla rozstrzygnięcia sprawy kwestia dotyczy wykładni lub stosowania przepisów prawa materialnego bądź procesowego. Zatem zagadnienie prawne, aczkolwiek może także powstać w konkretnej sprawie, powinno wskazywać przepisy prawa, w związku z którymi zostało sformułowane. Oznacza to, że strona skarżąca powinna powołać przepisy (przepis), z których wywodzi tezę o istnieniu zagadnienia prawnego. Wówczas bowiem Sąd Najwyższy ma dopiero podstawę do oceny, czy przedstawione zagadnienie jest rzeczywiście zagadnieniem „prawnym” oraz czy jest to zagadnienie „istotne”<sup>34</sup>.

„Istotne zagadnienia prawne” mogą mieć charakter materialnoprawny lub proceduralny. Mogą one się wiązać z ogólnymi problemami z zakresu wykładni lub stosowania prawa. Mogą one też odnosić się do reguły złożonej problematyki prawa kolizyjnego (międzynarodowego prawa prywatnego, stosowania prawa obcego i prawa Unii Europejskiej). Nie muszą to być problemy dotyczące wielkich zagadnień teoretycznych, których określone rozwiązanie nie jest pozbawione implikacji praktycznych<sup>35</sup>.

Z istotnością zagadnienia prawnego nie należy utożsamiać społecznej wagi sprawy<sup>36</sup>.

W opinii T. Erecińskiego<sup>438</sup> o istotności zagadnienia prawnego nie powinna decydować wyłącznie tzw. waga społeczna sprawy, ponieważ jest to pojęcie ocenne, które zmienia swoją treść w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej<sup>37</sup>.

Istotność zagadnienia prawnego konkretyzuje się w tym, że w danej sprawie występuje zagadnienie prawne mające znaczenie dla rozwoju prawa lub znaczenie precedensowe dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. A contrario w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne, jeżeli wskazana przez stronę wykładnia przepisu jest powszechnie przyjęta w orzecznictwie oraz literaturze i została uwzględniona przez sąd obu instancji<sup>38</sup>.

Jak wielokrotnie wskazywał Sąd Najwyższy, jeżeli strona jako uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazuje na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, a więc na przesłankę z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., powinna zagadnienie to przedstawić przez jego sformułowanie z przytoczeniem przepisów prawa, na tle których zagadnienie to powstało, a także

<sup>33</sup> Por. wyrok SN z dnia 14 lutego 2003 r., I PK 306/02, „Wokanda” 2004, nr 7–8, s. 51.

<sup>34</sup> Por. postanowienie SN z dnia 13 sierpnia 2002 r., I PKN 649/01, OSNP 2004, nr 9, poz. 158.

<sup>35</sup> K. Piasecki, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, t. I, Warszawa 2006, s. 1504.

<sup>36</sup> E. Gapska, *Przed sąd w postępowaniu kasacyjnym w sprawach cywilnych*, „Przeгляд Sądowy” 2006, nr 2, s. 30.

<sup>37</sup> T. Ereciński, w: T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego...*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2006, s. 765.

<sup>38</sup> Por. postanowienie SN z dnia 2 października 2001 r., I PKN 129/2001, OSNP 2003, nr 18, poz. 436.

wskazać argumenty prawne, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych<sup>39</sup>. Ze względu na publiczne cele, jakie ma do spełnienia rozpoznanie przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej, skarżący powinna wykazać także, że jest to zagadnienie prawne istotne, a jego rozstrzygnięcie będzie miało ważne znaczenie dla praktyki sądowej. Zagadnienie to jednocześnie musi być oparte na stanie faktycznym i prawnym sprawy, w której wniesiono skargę kasacyjną i być istotne także z punktu widzenia rozstrzygnięcia tej sprawy<sup>40</sup>.

Jak z powyższego wynika nie każde zagadnienie prawne daje podstawę do przyjęcia, że skarga kasacyjna nadaje się do merytorycznego rozpoznania. Musi być to zagadnienie nowe i nierozwiązane dotąd w orzecznictwie sądowym. Przedstawienie okoliczności uzasadniających rozpoznanie skargi kasacyjnej ze względu na występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne, zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Sądu Najwyższego, powinno polegać na sformułowaniu tego zagadnienia i wskazaniu wątpliwości związanych z rozumieniem bądź stosowaniem przepisów prawnych niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy<sup>41</sup>.

Wskazanie zatem na przesłankę opisaną w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. wymaga skonkretyzowania występującego w sprawie zagadnienia prawnego i wyjaśnienia, dlaczego jest ono istotne. Tym samym, jeżeli przyczyną rozpoznania skargi jest wystąpienie istotnego zagadnienia prawnego, to wówczas składający skargę nie może poprzestać na przytoczeniu jedynie treści art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., ale obowiązany jest do sformułowania tego zagadnienia<sup>42</sup>.

Konieczne jest zatem dokładne wyjaśnienie przez skarżącego na czym przedstawione przez niego zagadnienie prawne polega, wskazanie pojawiających się na jego tle poważnych wątpliwości oraz sprecyzowanie, jakie w związku z tym przepisy powinny stać się przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego. Ponadto na skarżącym spoczywa także obowiązek wykazania, że sformułowane przez niego zagadnienie prawne rzeczywiście w sprawie występuje, a jego rozstrzygnięcie jest w ramach rozpoznania skargi dopuszczalne, jak również wyjaśnienia, dlaczego zagadnienie to jest – jego zdaniem – istotne.

W sytuacji natomiast, gdy wywołało już ono w orzecznictwie sądów bądź doktrynie rozbieżne oceny, skarżący powinien je w skardze przytoczyć<sup>43</sup>.

Zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. nie jest więc każdy problem, na jaki w trakcie rozpoznawania sprawy sąd może natrafić. Chodzi bowiem tylko o takie zagadnienie, które ma charakter prawny, a nie

<sup>39</sup> Por. m.in. orzeczenia SN z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC z 2002 r., nr 1, poz. 11 i z dnia 7 czerwca 2005 r. V CSK 3/05, niepubl.

<sup>40</sup> Tak SN w postanowieniu z dnia 13 lipca 2007 r., III CSK 180/07, niepubl.

<sup>41</sup> Por. postanowienie SN z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/2001, OSNC 2002, nr 1, poz. 11.

<sup>42</sup> Por. postanowienie SN z dnia 3 marca 2006 r., II CZ 10/06, niepubl.

<sup>43</sup> Por. zachowujące aktualność postanowienia SN z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002, Nr 1, poz. 11 i z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002, nr 12, poz. 151.

faktyczny, a rozwiązanie tego zagadnienia następuje poważnych, rzeczywistych trudności i jest w istocie potrzebne dla rozstrzygnięcia danej sprawy.

Zagadnienie to musi mieć ponadto znaczenie uniwersalne, a nie tylko jednostkowe, gdyż jego wyjaśnienie powinno również służyć rozstrzygnięciu innych podobnych spraw. W tym też zwłaszcza wyraża się „istotność” tego zagadnienia<sup>44</sup>. Na taką wykładnię pojęcia „istotnego zagadnienia prawnego” bezpośrednio rzuca charakter skargi kasacyjnej jako szczególnego środka zaskarżenia, który ma przede wszystkim zapewniać realizację interesu publicznego, gdyż rozpoznanie skargi ma w praktyce zmierzać do zapewnienia jednolitości orzecznictwa oraz wspierania rozwoju prawa<sup>45</sup>.

Mechaniczne – bez głębszej analizy jurydycznej – nadanie uzasadnieniu podstaw kasacyjnych rangi zagadnienia prawnego, mającego usprawiedliwiać przyjęcie skargi do rozpoznania, nie stanowi zatem spełnienia wymagania określonego w art. 398-4 § 1 pkt 3 k.p.c.

Pojęcie „istotności” zagadnienia prawnego w rozumieniu art. art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. oznacza jego doniosłość, która wyraża się rangą zawierającego się w nim problemu oraz jego znaczeniem wykraczającym poza potrzeby rozstrzygnięcia jednostkowej sprawy. Rozstrzygnięcie tego rodzaju zagadnień przez Sąd Najwyższy realizuje cel postępowania kasacyjnego w postaci ochrony interesu publicznego, poprzez dążenie do jednolitości wykładni prawa i jego rozwoju<sup>46</sup>.

Wydaje się ponadto, że sformułowanie „istotne zagadnienie prawne”, którym ustawodawca posłużył się w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., powinno być interpretowane w sposób zbliżony do „zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości”, o którym mowa w art. 390 § 1 k.p.c. Powołanie się zatem na okoliczność wymienioną w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. nakłada na sporządzającego skargę kasacyjną obowiązek szczególnie starannego uzasadnienia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania, w którym należy wykazać, że na gruncie danej sprawy jest nie tylko możliwa, lecz wręcz konieczna zasadnicza wykładnia ustawy, mająca znaczenie dla prawidłowego stosowania prawa przez sądy powszechne<sup>47</sup>.

## 5. Zakończenie

**R**easumując, obowiązek przedstawienia okoliczności uzasadniających rozpoznanie skargi kasacyjnej należy do wymagań dotyczących tego szczególnego środka prawnego. Podstawowym celem skargi kasacyjnej jest bowiem nie tyle korekta orzeczeń wydawanych przez sądy powszechne, ile zapewnienie jednoli-

<sup>44</sup> Por. postanowienia SN z dnia 10 grudnia 2003 r., V CZ 123/03 niepubl. oraz z dnia 7 stycznia 2005 r., I CZ 183/04 niepubl.

<sup>45</sup> Tak SN w postanowieniu z dnia 9 maja 2007 r., IV CSK 103/07, niepubl.

<sup>46</sup> Tak SN w tezie postanowienia z dnia 10 grudnia 2003 r., V CZ 123/03, niepubl.

<sup>47</sup> Por. postanowienie SN z dnia 9 maja 2006 r., V CSK 75/06, niepubl.

tości wykładni oraz stosowania prawa, co należy do konstytucyjnych obowiązków Sądu Najwyższego. Wykazanie okoliczności uzasadniających kontrolę orzeczenia sądu odwoławczego jest elementem konstrukcyjnym skargi kasacyjnej, umożliwiającym Sądowi Najwyższemu dokonanie stosownej oceny tego orzeczenia. Sąd drugiej instancji uprawniony jest do badania, czy skarga kasacyjna jest dopuszczalna, czy została wniesiona w terminie i czy nie zawiera braków formalnych, które podlegają uzupełnieniu lub które skutkują odrzuceniem skargi a limine. To zaś, czy przedstawione okoliczności, mające uzasadniać jej rozpoznanie rzeczywiście zachodzą, pozostawione jest ocenie Sądu Najwyższego. Sąd odwoławczy, w przypadku ich sformułowania przez skarżącego, nie jest władny badać nie tylko ich zasadności, ale również oceniać doniosłości wskazanych przez skarżącego zagadnień prawnych czy celności przedstawionej argumentacji<sup>48</sup>.

Wydaje się, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego jest już ugruntowane stanowisko, że wymaganie przedstawienia okoliczności uzasadniających rozpoznanie skargi kasacyjnej, powinno przybrać formę wyodrębnionego wyводу prawnego, w którym skarżący powinien wskazać, jakie okoliczności pozwalają zakwalifikować skargę do rozpoznania oraz jednocześnie uzasadnić, dlaczego odpowiadają one co najmniej jednej z ustawowego katalogu przesłanek usprawiedliwiających przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, określonych w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. Jednakże liczba odrzuczonych skarg kasacyjnych z uwagi na brak tego elementu konstrukcyjnego skargi świadczy o tym, że skarżący nadal błędnie pojmują sposób spełniania tego wymagania oraz jego procesową doniosłość.

---

<sup>48</sup> Por. postanowienie SN z dnia 23 lutego 2006 r., I CZ 147/05, niepubl.



JERZY KOWALSKI



KLAUZULA PAŃSTWA ŚWIECKIEGO  
W KONSTYTUCJACH ZSRR I FEDERACJI ROSYJSKIEJ  
A PAŃSTWO ŚWIECKIE W EUROPEJSKIEJ TRADYCJI  
KONSTYTUCYJNEJ  
(CZĘŚĆ II)

Trzy kolejne ustawy dot. kwestii wyznaniowych: ustawa ZSRR-Zakon *O swobodzie siewiesti i religioznych organizacijach* (z 1 października 1990 r.), ustawa – Zakon RRFSSR *O swobodzie wieroispowiedanij* (z dnia 25 października 1990 r.) i Ustawa Federalna (Federalnyj Zakon) Federacji Rosyjskiej (uchwalona przez Dumę Państwową 19 września, przyjęta przez Radę Federacji 24 września i podpisana przez Prezydenta FR 26 września 1997 r.) *O wolności sumienia i związkach wyznaniowych* pozwalają określić, jak w trzech etapach do ustawodawstwa Rosji wprowadzane są zasady właściwe dla świeckiego demokratycznego państwa prawnego. Niektóre okoliczności przygotowywania ustaw „wyznaniowych” ZSRR i republikańskiej wydają się być dość ważne. Założenia projektu ustawy ZSRR powstawały w Centralnym Komitecie KPZR, w Radzie ds. Religii przy Radzie Ministrów ZSRR oraz w KGB. Z początkiem 1990 r. prace nad projektem ustawy skupiły się w Komitecie RN ZSRR ds. Prawodawczych. Projekt zaprezentowany na sesji RN ZSRR skierowano po pierwszym czytaniu do dalszego opracowania. Równolegle podjęto prace nad projektem alternatywnym w Rosyjskiej Radzieckiej Socjalistycznej Federacyjnej Republice – ważnym impulsem do przyspieszenia prac ustawodawczych były wybory deputowanych ludowych w marcu 1990 r. W ich wyniku po raz pierwszy do składu deputowanych weszło czterech duchownych prawosławnych (i jeden buddyjski lama). Duchowni ci wraz z grupą innych deputowanych (wierzących i niewierzących) utworzyli Komitet Parlamentarny ds. Wolności Sumienia, Wyznań, Miłosierdzia i Działalności Charytatywnej (zatwierdzony przez Radę Najwyższą RRFSSR postanowieniem z dnia 3 lipca 1990 r.); przewodniczył mu prof. W.S. Połosin, jeden z autorów projektu nowej ustawy. Sekretarzem Komitetu został duchowny prawosławny A. Żłobin, odpowiedzialnym za obronę praw osób wierzących – Gleb Jakunin (znany z działalności „dysydenckiej”) duchowny, jeden ze znaczących przywódców

ruchu „odnowy religijnej” pod nazwą „Cerkiew i Pierestrojka”<sup>1</sup>). Celem Komitetu była działalność prawotwórcza, kontrola nad wcielaniem w życie praw dotyczących religii i wolności sumienia, zasad działalności charytatywnej itp. Utworzone zostały w ramach Komitetu podkomitety ds. przyznania praw własności związkom wyznaniowym, ds. stosunków międzynarodowych z innymi związkami i organizacjami wyznaniowymi. Projekt ustawy o wolności wyznań został opracowany przez ten właśnie Komitet, przedstawiono go 13 września 1990 r. w pierwszym czytaniu na forum Rady Najwyższej, po czym projekt ten został przyjęty.

Powstała więc prawnie sytuacja szczególnego rodzaju: przygotowana była ustawa związkowa (ZSRR) i ustawa największej republiki związkowej. 14 września 1990 r. Rada Najwyższa RRFSSR wystąpiła do RN ZSRR z wnioskiem o nieprzyjmowanie w ogóle ustawy związkowej, argumentując, że w myśl postanowień konstytucji ZSRR kwestie dot. religii należą do kompetencji republik związkowych. Postulowano, że należy przyjąć tylko zasady ustawodawstwa powszechnie obowiązującego dotyczącego praw człowieka w dziedzinie wolności sumienia<sup>2</sup>. Wniosek ten nie został przyjęty przez Radę Najwyższą ZSRR; ustawa związkowa (ZSRR) „O wolności sumienia i związkach wyznaniowych” została uchwalona 1 października 1990 r. i opublikowana<sup>3</sup>. Nawiasem można zauważyć, że w toku kolejnych prac redakcyjnych nad ustawą związkową, do jej projektu wprowadzono wiele zapisów właściwych dla projektu republikańskiego – w wielu rozwiązaniach projekt republikański szedł dalej niż początkowy projekt związkowy. Istotną różnicę widać już w samym zatytułowaniu obu ustaw: związkowa ograniczała się do formuły „o wolności sumienia”, nie określając jednak treści tego pojęcia; formuła ta była przyjęta w ustawodawstwie całego okresu istnienia ZSRR. Natomiast ustawa republikańska przyjmowała formułę „o wolności wyznań”; jest to zasadnicze *novum*. Projekt związkowy nie przewidywał więc np. zasady przyznania osobowości prawnej związkom wyznaniowym, w to miejsce wprowadzając jedynie prawne uznawanie poszczególnych parafii. Uznysławia to, jak trudno było przezwyciężyć ideologiczne schematy myślenia prawniczego. Projekt ustawy był konsultowany z Synodem Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego. W dyskusji na jego forum (25–27 października 1990 r.) zwrócono uwagę m.in. na brak jednoznacznego zdefiniowania związku wyznaniowego i na problem ograniczenia uznawania ich osobowości prawnej. Generalnie jednak Synod zaakceptował projekt ustawy. Trzeba też uznać, że ustawa związkowa przyjmowała już (choć w ograniczonym jeszcze zakresie) różne standardy polityki wyznaniowej i stosunku państwo-kościół właściwe współczesnym europejskim demokratycznym świeckim państwom

<sup>1</sup> Zob. *Wiedomosti Sjezda Narodnych Deputatow RRFSSR i Wierchownoego Sowietu RRFSSR 1990*, n. 6, s. 734; W.S. Połosin, *Krug naszych zabor. Bez duchownosti niet Rossii* (w:) *Narodnyj deputat*, Moskwa 1992, n. 9, s. 26–27.

<sup>2</sup> *Wiedomosti SND SSSR i WS SSSR 1990*, n. 16, s. 683.

<sup>3</sup> *Zakon SSSR O swobodie sowiesti i religioznych organizacijach*, zob. *Wiedomosti SND SSSR i WS SSSR 1990*, n. 41, s. 813.

prawa (zob. niżej). Rozwój sytuacji politycznej w ZSRR, a ściślej mówiąc – jego rozpad sprawił, że ustawa ta nie weszła w życie. Była jednakże pewnym wzorem prawodawczym dla ustawodawstwa „wyznaniowego” dla innych republik. Był to wzór, który ukierunkował stopniowe recypowanie podstawowych rozwiązań właściwych dla europejskiej liberalnej tradycji konstytucyjnej i opartego na niej ustawodawstwa szczegółowego (w zakresie spraw wyznaniowych).

W zaistniałej sytuacji fundamentem nowego określania relacji państwo-kościół w Rosji stała się ustawa republikańska z 25 października 1990 r. „O wolności wyznań”<sup>4</sup>, a następnie nowa Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. Ustawa republikańska na okres siedmiu lat (do czasu uchwalenia Ustawy Federalnej) wzmocniła ten liberalny w charakterze proces; przyjmowała rozwiązania, które całkowicie odrzucały i tradycje rewolucyjnego nihilizmu prawnego, i koncepcję państwa ateistycznego; odwoływała się jednocześnie do podstawowych zasad zakorzenionych w koncepcji praw człowieka i obywatela.

Wreszcie kolejna ustawa „wyznaniowa” – Ustawa Federalna z 1997 r. (aktualnie obowiązująca) jest już prawem, które kompleksowo ustanawia model państwa świeckiego zgodnego z generalnymi współczesnymi standardami międzynarodowymi, aczkolwiek niektóre jej uregulowania wydają się być kontrowersyjne (o czym odpowiednio niżej). Należy zatem zwrócić uwagę na najbardziej charakterystyczne rozwiązania przyjęte w tych ustawach.

**Ustawa ZSRR O wolności sumienia i związkach wyznaniowych.** Ustawa ta w art. 3 wprowadzała szerokie pojmowanie wolności sumienia – uznawała nie tylko wolność wyznawania religii i sprawowania kultu, ale też wolność publicznego wyrażania przekonań religijnych. Art. 5 gwarantował związkom wyznaniowym prawo do uczestniczenia w życiu społecznym (oznacza to zrównanie związków wyznaniowych z organizacjami społecznymi). Art. 13 po raz pierwszy od 1918 r. określał przyznanie związkom wyznaniowym osobowości prawnej w trybie odpowiedniej rejestracji; wprowadzono istotne novum (art. 15): w wypadku odmowy rejestracji, związki wyznaniowe mają prawo do złożenia apelacji sądowej. W takiej regulacji zawiera się wyraźnie element właściwy dla państwa prawa: decyzja administracyjna organu państwowego może podlegać kontroli sądowej. Art. 18 gwarantował związkom wyznaniowym osobowość cywilnoprawną – w aspekcie posiadania własności i korzystania z niej według własnych potrzeb. Ustęp 2 tego artykułu przewidywał zwrot nieruchomości przejętych uprzednio przez państwo. Inne regulacje określały np. prawo do prowadzenia przez związki wyznaniowe działalności charytatywnej, prawo do zakładania własnych przedsiębiorstw (art. 19), zakładania szkół dla kształcenia duchowieństwa; odtąd prawnie zagwarantowano wolność druku i rozpowszechniania literatury religijnej. Art. 20 przyznawał uprawnienie dla związków wyznaniowych do podejmowania przez nie bezpośrednich kon-

<sup>4</sup> Закон РРФСР О свободе вероисповеданий от 25 октября 1990, Ведомости СНД РРФСР и ВС РРФСР 1990, n. 21, s. 240.

taktów międzynarodowych (już bez pośrednictwa Rady ds. Religii jako organu państwowego, który dotąd był absolutnym monopolistą w tym zakresie). Art. 21 (ust. 3) zapewniał formalnie żołnierzom prawo do uczestniczenia w obrzędach religijnych w okresie pełnienia służby wojskowej, jednakże z jednym niuanssem: w „czasie wolnym od służby”. Należy więc przyjąć, że artykuł ten oznaczał wprowadzenie wielkiego wyłomu w dotychczasowym systemie edukacji (indoktrynacji) ideologicznej w armii, ale z drugiej strony można zauważyć, że praktyczne zrealizowanie tej zasady uzależnione było od sposobu zorganizowania toku służby, a więc pozostawało to tylko w gestii dowództwa wszelkich jednostek wojskowych. W praktyce prawo to było iluzoryczne. Wreszcie można zwrócić uwagę na m.in. art. 29. Określał on status państwowego organu do spraw religii przy Radzie Ministrów ZSRR; za największą zmianę w tym zakresie należy uznać to, że organ ten nie posiadał już prawa rejestrowania statutów związków wyznaniowych i nie miał uprawnień do ich kontroli.

Ustawa ta, choć uchwalona przez Radę Najwyższą ZSRR i opublikowana, jak już wspomniano, nie weszła w życie, odegrała jednak ważną rolę w tworzeniu nowego prawa wyznaniowego – wytyczyła innym republikom radzieckim drogę legislacji przyjmującej standardy demokratycznego świeckiego państwa prawnego<sup>5</sup>.

**Ustawa republikańska (RRFSR) *O wolności wyznań*.** Ustawa ta została uchwalona przez Radę Najwyższą Republiki Rosyjskiej (RRFSR) 25 października 1990 r.<sup>6</sup> Towarzyszyło jej fundamentalne postanowienie Rady Najwyższej Republiki *O porządku wprowadzenia w życie ustawy RRFSR „O wolności wyznań”*<sup>7</sup>. Rada Najwyższa Republiki tym aktem prawnym jednoznacznie określiła, że wszystkie akty prawne ministerstw i resortów ZSRR oraz Republiki, sprzeczne z aktualną ustawą, nie mają mocy prawnej. Tak więc przestały być ważne m.in.: przede wszystkim dekret z 23 stycznia 1918 r. „O oddzieleniu kościoła od państwa i szkoły od kościoła”; Postanowienie Ogólnorosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego (WCIK) i Rady Komisarzy Ludowych RRFSR z 8 kwietnia 1929 r. „O związkach wyznaniowych”; straciły też ważność wszelkie późniejsze nowelizacje tych aktów wprowadzone w okresie ZSRR. Najogólniej mówiąc, uchylono wszystkie dotychczasowe akty prawne ustanawiające ateistyczny model państwa. Konstytucja Republikańska (z 1978 r.) w ślad za Konstytucją ZSRR (z 1977 r.) określała świecki charakter państwa (kolejno – art. 130 oraz art. 52) przyjmując zasadę oddzielenia związków wyznaniowych od państwa. Zasadę tę także określał art. 8 omawianej ustawy: „wszystkie związki wyznaniowe w RRFSR są oddzielone od państwa”. Jednakże ustawa w nowy sposób określiła charakter

<sup>5</sup> *Wiedomosti SND SSSR i WS SSSR*, 1990, n. 41, s. 813.

<sup>6</sup> *Zakon RRFSR O swobodzie wieroispowiedanij ot 25 oktjabria 1990*, *Wiedomosti SND RRFSR i WS RRFSR*, 1990, n. 21, s. 240.

<sup>7</sup> *Postanowlienije O poriadkie wwiedienija w zizn Zakona RRFSR „O swobodzie wieroispowiedanij”* – *Wiedomosti SND RSFSR i WS RSFSR* 1990, n. 21, s. 241

owej świeckości, jej zakres i sens. Przede wszystkim wypada zwrócić uwagę na dwie zasadnicze kwestie. Pierwsza – wstęp do ustawy podkreślał, że ustawodawca w rozwiązaniu kwestii wyznaniowych nawiązuje do zasad ochrony praw człowieka określonych w umowach międzynarodowych. Druga – treść ustawy pomija kategorię „wolność sumienia”, w to miejsce wprowadzając kategorię „wolność wyznania”. Art. 3 definiuje ją następująco: „Gwarantowana Konstytucją RRFSSR wolność wyznania obejmuje prawo każdego obywatela do swobodnego wyboru, posiadania i rozpowszechniania religijnych i ateistycznych przekonań, wyznawania jakiegokolwiek religii lub niewyznawania żadnej i działania odpowiednio do swoich przekonań pod warunkiem przestrzegania ustaw państwowych”. Występujący tu motyw „prawa do rozpowszechniania ateistycznych przekonań” jest co prawda nawiązaniem do odpowiednich postanowień Konstytucji ZSRR i Konstytucji RRFSSR (zgodność ustawy z normą konstytucyjną), ale w kontekście całokształtu nowych regulacji ustawowych – jest wyraźnym przeżytkiem „starego” ustawodawstwa, można powiedzieć najprościej – zderza się tu jeszcze tradycja państwa ateistycznego z nowymi treściami, właściwymi dla demokratycznego świeckiego państwa prawa (wątek ateistyczny występował w Konstytucji RRFSSR w art. 128 ust. 2: „Wolność sprawowania kultów religijnych i wolność antyreligijnej propagandy uznaje się dla wszystkich obywateli”). Jest charakterystyczne dla dalszych zmian prawodawczych, że jakkolwiek motyw ateistyczny w rozwijającym się potem ustawodawstwie federalnym zostanie całkowicie pominięty.

Art. 4 ustawy przyznawał prawo do wolności wyznania obywatelom republiki, obcokrajowcom i osobom bez obywatelstwa, zamieszkałym na terytorium republiki – jest to formuła szersza niż przyjęta w Konstytucji ZSRR w art. 52. Generalnie można stwierdzić, że na mocy ustawy zagwarantowano każdemu wolność sumienia i wyznania, zniesione zostały wszelkie ograniczenia udziału osób wierzących w życiu publicznym. Wraz z zasadą rozdziału kościoła od państwa, wszystkie religie i wyznania zostały zrównane wobec prawa. Generalne ukierunkowanie ustawy miało charakter liberalny, analogicznie do europejskich państw świeckich.

Ustawa republikańska miała nader istotne znaczenie w całym procesie stanowienia nowych zasad prawnych regulujących zagadnienia wyznaniowe i instytucjonalne relacje państwo-kościół. W kontekście podjętej przez M. Gorbaczowa polityki przeprowadzenia reform politycznych i gospodarczych w państwie radzieckim, wszystkim obywatelom zagwarantowano prawo do wolności sumienia na zasadzie równości. Przyjęto także zasadę równości wszystkich wyznań religijnych wobec państwa i wobec prawa. Przyjęto zatem taki typ relacji państwo-kościół, jaki jest właściwy dla społeczeństwa pluralistycznego pod względem narodowościowym, wyznaniowym i światopoglądowym. Przyjęcie zasady równości związków wyznaniowych wobec prawa równało je ze statusem Cerkwi prawosławnej w państwie; było to istotne *novum*, biorąc pod uwagę jej tysiącletnią tradycję istnienia.

**Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. – zasada państwa świeckiego.** Nowa Konstytucja Federacji Rosyjskiej uchwalona i przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 roku w dziale I i w rozdziale I zatytułowanym „Podstawy ustroju konstytucyjnego”, w art. 14 określa:

„1. Federacja Rosyjska jest państwem świeckim. Żadna religia nie może być uznana za państwową lub obowiązującą.

2. Związki wyznaniowe są oddzielone od państwa i równe wobec prawa”<sup>8</sup>.

Tak więc konstytucyjnie została ustanowiona w Rosji zasada rozdziału kościoła od państwa, inaczej mówiąc – dokonana została konstytucjonalizacja idei państwa świeckiego (laickiego). Pod tym względem utrzymana została generalnie mówiąc – konstytucyjna ciągłość takiego rozwiązania; jest to nawiązanie w pierwszym rzędzie do rodzimej porewolucyjnej tradycji konstytucyjnej. Podobny bowiem model wprowadzała konstytucja (ustawa zasadnicza) ZSRR z 7 października 1977 r. w art. 52 (w części II – Państwo i jednostka, w rozdziale 7 pt. Podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli ZSRR):

...,art. 52

Obywatelom ZSRR zapewnia się wolność sumienia, to jest prawo wyznawania dowolnej religii lub niewyznawania żadnej, uprawiania kultów religijnych lub prowadzenia propagandy ateistycznej. Rozbudzanie wrogości i nienawiści w związku z wierzeniami religijnymi jest zakazane. Kościół w ZSRR jest oddzielony od państwa, a szkoła – od kościoła”.

Zasada świeckości państwa rosyjskiego obowiązywała niezmiennie niezależnie od wszelkich nowelizacji i zmian konstytucji ZSRR, także tych dokonywanych u progu lat 90., w okresie już wprowadzanych radykalnych zmian ustrojowych. Z kolei art. 34 Konstytucji ZSRR (z 1977 r.) i art. 19 Konstytucji Federacji Rosyjskiej ustanawiały równość praw obywateli m.in. niezależnie od ich „stosunku do religii”. Jednakże zasada państwa świeckiego uzyskała całkiem nowy wymiar. Model państwa świeckiego w wersji ateistycznej wraz z dominującą rolą monopartii komunistycznej (scharakteryzowano to dokładniej w części I artykułu) został zastąpiony modelem demokratycznego państwa świeckiego.

Konstytucyjny zakaz ustanawiania w państwie jakiegokolwiek ideologii o charakterze państwowym, a więc dominującej lub jakiegokolwiek religii, która byłaby prawnie uznana również jako dominująca lub państwowa, pojmuję się niekiedy w piśmiennictwie jako konstytucyjną zasadę „deideologizacji państwa” lub zasadę „państwa aideologicznego”<sup>9</sup>. Rozwiązanie to przyjęte w Konstytucji FR jest również typowe dla państw postkomunistycznych, które wprowadziły do nowego porządku ustrojowego ową zasadę, choć w zróżnicowanych sformułowaniach.

<sup>8</sup> Na Konstytucję ZSRR i na Konstytucję FR w niniejszym artykule powołujemy się według wydań: *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, KiW Warszawa 1977; *Konstytucja Rosji*, tł. Andrzej Kubik, Biblioteka Sejmowa – Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

<sup>9</sup> Zob. B. Górowska, *Stosunki państwo-kościół w konstytucjach państw postsocjalistycznych*, „Więź” 1993, nr 6, s. 73–74.

Tak więc na przykład konstytucja Bułgarii określa, że „żadna partia polityczna lub ideologia nie może być ogłoszona i uznana za państwową”. W Republice Czeskiej i Republice Słowackiej podobnie przyjęto, że państwo nie może wiązać się z żadną ideologią lub wyznaniem religijnym<sup>10</sup>.

Należy zwrócić uwagę szczególnie na art. 28 Konstytucji FR – wprowadza on po raz pierwszy konstytucyjną gwarancję „wolności sumienia i wolności wyznania”. Jest to nader istotne *novum*. Wszystkie dotychczasowe związkowe konstytucje rosyjskie przyjmowały zasadę wolności sumienia, ale nie wolności wyznania. Ze wszystkich dotychczasowych rozwiązań konstytucyjnych, treść tego artykułu jest najdalej idąca, najbardziej uniwersalna i w stosunku do dawniejszej tradycji prawa rosyjskiego – nader znamienne.

Trzeba pozytywnie docenić całość rozwiązań konstytucyjnych w kwestii modelu państwa świeckiego. Zniesiony został model państwa świeckiego w jego wersji ateistycznej. Przyjęte natomiast zostały standardy w dziedzinie polityki wyznaniowej właściwe dla państw o ustrojach demokratycznych, nawiązujących do klasycznej tradycji liberalnej. Wyraźnie została zagwarantowana każdemu wolność sumienia i wyznawania swoich przekonań religijnych (lub ogólnie – światopoglądowych), zgodnie z zasadami przyjętymi w umowach międzynarodowych, czyli jako podstawowe prawo człowieka. Nowa konstytucja gwarantuje wszystkim obywatelom równe prawa polityczne. Prawa te pojmowane są także jako prawa człowieka, przysługujące im niezależnie od ich stosunku do religii (art. 17 i art. 19 ust. 2). W części I niniejszego artykułu, charakteryzując model państwa ateistycznego, zwrócono uwagę na jedną z zasad konstytucji „stalinowskiej”: ustanawiała ona gwarancje wolności kultu dla wierzących, a wolność propagandy tylko dla niewierzących, wprowadzając *de facto* nierówność między wierzącymi i niewierzącymi. W życiu społecznym ta nierówność wyrażała się w degradacji i dyskryminacji osób wierzących. Nowa konstytucja tę nierówność całkowicie uchyliła. Art. 14 określa zasadę równości związków wyznaniowych wobec prawa. Artykuły 13 i 14 z kolei jednoznacznie wyrażają istotną cechę państwa świeckiego: żadna ideologia lub religia w państwie nie może mieć charakteru oficjalnego. Pojęcie „kościół” zostało zastąpione pojęciem szerszym „związek wyznaniowy”, a jego definicja ustalona została w Ustawie Federalnej.

Równoległe z pracami nad projektem nowej konstytucji podjęto prace legislacyjne dotyczące nowelizacji ustawy wyznaniowej z 25 października 1990 r. Trwały one niemal pięć lat i ukierunkowane były na zharmonizowanie tej ustawy z zasadami konstytucji.

**Ustawa Federalna Federacji Rosyjskiej „O wolności sumienia i o związkach wyznaniowych” z 1997 r.** reguluje kompleksowo stosunki prawne w dziedzinie

<sup>10</sup> Zob. konstytucje: Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 r. – art. 11 ust. 2; Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r. – art. 1; Republiki Czeskiej – Ustawa Konstytucyjna z 9 stycznia 1991 r. „Karta Podstawowych Praw i Wolności” – art. 2 ust. 1.

wyznaniowej. Została uchwalona najpierw przez Dumę Państwową 19 września 1997 r.; z kolei Rada Federacji (wyższa izba parlamentu rosyjskiego) ustawę przyjęła 24 września, a prezydent B. Jelcyn podpisał ją 26 września. Ustawa ta w art. 1 zasadę wolności sumienia i wolności wyznania w sposób jednoznaczny ujmuje w ramach kategorii praw człowieka i obywatela<sup>11</sup>. Prawa te są objęte gwarancjami konstytucyjnymi (odwołanie się do nowej Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 r.), ale też są gwarantowane na podstawie umów międzynarodowych zawartych przez Federację Rosyjską (art. 2 ust. 3). Ustawa ustala zasadę wolności jednostki w dziedzinie wyznań religijnych, równości wobec prawa w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym, wolności kultu (-ów) religijnych. W 26 artykułach ustawy wyrażony jest pełny kanon treści prawa do wolności religii powszechnie przyjęty w demokratycznych państwach. Kanon ten dotyczy praw: – wyznawania lub niewyznawania żadnej religii; – wyboru i zmiany przyjętej religii; – wolności kultu religijnego (tzn. tak prawo kultywowania swego wyznania, jak i prawo jego uzewnętrzniania); – organizowania się według kryteriów wyznaniowych i tworzenia związków wyznaniowych; – wychowywania dzieci zgodnie z przekonaniem rodziców; – zakazu wywierania jakiegokolwiek przymusu w zakresie owych wolności. Natomiast treść prawa do równości religijnej (również pojmowanego jako powszechny standard międzynarodowy w odniesieniu do państw uznawanych jako demokratyczne) oznacza głównie: – równość wszystkich praw dla osób wierzących i niewierzących w życiu politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym; – oraz zakaz wszelkiej dyskryminacji z powodów religijnych.

Ustawa określa także obok praw wolnościowych podmiotów indywidualnych (osób) – prawa wolnościowe podmiotów zbiorowych. Jest to przede wszystkim prawo wolności i równości związków wyznaniowych. Istnieje ważna relacja między prawami wolnościowymi jednego i drugiego rodzaju podmiotów. Pierwotnym nosicielem tych praw jest osoba; przysługuje jej m.in. prawo do organizowania się według kryteriów religijnych i tworzenia związków wyznaniowych; kategorię związek wyznaniowy definiuje art. 6 ustawy. Kategoria ta jest znaczeniowo znacznie szersza niż tradycyjne pojęcie „kościół” lub „cerkiew” (w znaczeniu instytucjonalnym), bo pojęcia te mogą się kojarzyć bądź z wyznaniem katolickim lub prawosławnym. Pojęcie zaś „związek wyznaniowy” odnosi się do każdego zorganizowanego wyznania, do religii zinstytucjonalizowanej, bez względu na teologiczną wewnętrzną treść danej religii. Związki te z istoty rzeczy umożliwiają realizację indywidualnych praw wolnościowych swych członków w dziedzinie religii.

Ustawa w szerokim zakresie określa zasadę wolności związków wyznaniowych (lub inaczej – zakres ich autonomii). Wiąże się to z ich podstawowymi funkcjami religijnymi. Ustawa więc wymienia rozmaite autonomiczne uprawnienia

---

<sup>11</sup> Zob. *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. II *Polityczna organizacja społeczeństwa – Ustawa Federalna Federacji Rosyjskiej, O wolności sumienia i o związkach wyznaniowych z dnia 26 września 1997 r.*; Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelaria Sejmu, Warszawa 2005, s. 53.



tych związków: propagowanie i publiczne głoszenie wiary; swoboda w zakresie ustalania zasad wiary i doktryny religijnej; organizowanie obrzędów i publiczne sprawowanie kultu; udzielanie usług religijnych; organizowanie zgromadzeń religijnych; swobodne wykonywanie władzy duchownej; zarządzanie wszelkimi sprawami związku wyznaniowego według własnego prawa (w tym tworzenie struktur organizacyjnych, powoływanie duchownych na różne godności i urzędy wewnętrzne); nauczanie religii z wykorzystaniem różnych metod i środków (np. wydawanie prasy, książek, zastosowanie środków audiowizualnych itd.); prowadzenie działalności charytatywnej, opiekuńczej; prawo do rozwijania kontaktów międzynarodowych w dziedzinie wyznaniowej, itp. Uprawnienia wolnościowe związków wyznaniowych odnoszą się także do sfery gospodarczej. Mają one prawa w dziedzinie cywilnoprawnej: nabywania, posiadania, zbywania majątku ruchomego i nieruchomego, prawo zarządzania majątkiem; prawo zbierania składek i przyjmowania różnego rodzaju ofiar (np. darowizna, spadek). Wszystkie wymienione wyżej zasady ujęte są w rozdziale III Ustawy – „Prawa i warunki działalności organizacji religijnych”, obejmującym art. 15–24.

Ponieważ tytuł główny ustawy mówi o „związkach wyznaniowych”, zaś tytuł jej rozdziału III mówi o organizacjach politycznych, trzeba wskazać, że nie są to terminy używane zamiennie jako terminy synonimiczne: ustawa w rozdziale II pt. „Związki wyznaniowe” wprowadza definicyjne rozróżnienie: związek wyznaniowy, grupa wyznaniowa i organizacja religijna. Podstawą tego rozróżnienia jest ich zróżnicowany status prawny. Związek wyznaniowy może być tworzony w formie grup wyznaniowych i organizacji religijnych, lecz ta pierwsza forma nie musi być wpisana do rejestru państwowego, więc nie jest pojmowana jako osoba prawna i nie ma zdolności do czynności prawnych. Organizacja religijna funkcjonuje natomiast w trybie zarejestrowania jej jako osoba prawna.

Analiza Ustawy Federalnej na tle porównawczym prowadzi m.in. do ważnego wniosku. Mianowicie, ustawa ta jest adekwatna do treści różnych międzynarodowych aktów prawnych w dziedzinie praw człowieka i obywatela, w tym odnoszących się do kanonów wolności sumienia i wyznania, które z kolei wiążą się z zasadą pluralizmu ideologicznego i światopoglądowego. Omówione wyżej prawa podmiotów indywidualnych, prawa do równości religijnej i wolności religii są ujęte m.in. w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Akt ten został ratyfikowany przez państwa wchodzące w skład Rady Europy – jej członkiem jest także Rosja.

Istotne znaczenie ma art. 9 ust. 1 tej konwencji: „każda osoba ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania swej religii lub poglądów indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie przez obrzędy, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne”. Artykuł ten znajduje odzwierciedlenie w normach Ustawy Federalnej.

Głębokie znaczenie ma także Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalony na XXI sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1966 roku; zwrócić trzeba uwagę na art. 18:

„1. każda osoba ma prawo do wolności sumienia i wyznania. Prawo to obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania wyznania według własnego wyboru oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii lub poglądów przez uprawianie kultu, czynności rytualnych, praktykowanie i nauczanie. (Treść tego ustępu odpowiada art. 3 ust. 1 ustawy).

2. Nikt nie będzie podlegał przymusowi, który ograniczałby jego wolność posiadania lub przyjmowania wyznania lub przekonań według własnego wyboru. (Analogicznie – por. art. 3 ust. 3 ustawy).

3. Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i są konieczne dla ochrony bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz moralności i podstawowych praw i swobód innych osób. (Treść tego postanowienia jest wiernie odtworzona przez art. 3 ust. 2 ustawy).

4. Państwa–strony niniejszego Paktu zobowiązują się do poszanowania wolności rodziców lub, w odpowiednich wypadkach, opiekunów prawnych do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z ich własnymi przekonaniemami”. (Por. art. 5 ust. 2 ustawy: „Wychowanie i kształcenie dzieci należy do rodziców lub osób ich zastępujących, z uwzględnieniem prawa dziecka do wolności sumienia i wolności wyznania”; tutaj trzeba zwrócić uwagę na pewien niuans: pierwszy człon tego ustępu odpowiada treści punktu 4 art. 18 Paktu; natomiast drugi człon wprowadza swoiste uzupełnienie: dziecko ma prawo do wolności sumienia i wolności wyznania, co oznacza, że owo wychowanie religijne nie może być realizowane wbrew przekonaniom dziecka – oczywiście z hipotetycznym uwzględnieniem – należy przyjąć – tego zastrzeżenia: na ile dziecko jest zdolne świadomie wyrazić swoje przekonania w tej materii; taka hipoteza może być jednak sprawdzona tylko w praktyce orzeczniczej sądu).

Uznanie tych praw ma istotne znaczenie ustrojowe dla państwa, bowiem zakres i treść regulacji owych wolności określa w istotny sposób realizację modelu demokratycznego państwa prawa.

Odwołując się powyżej do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, nawiązano jednocześnie do kwestii granic wolności religijnej. I w tym zakresie we współczesnych państwach przyjęty jest kanon regulacji tej kwestii. Możliwe i dopuszczalne są ograniczenia wolności religijnej. Przyjęty jest w tym zakresie ogólny zestaw przesłanek, które określają limitowanie zakresu owych wolności. Przesłanki te wyszczególnia wyżej przytoczony punkt 3 Paktu. Podobnie wyraża je art. 9 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka:

„Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w spo-

łeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”. Przywołując Ustawę Federalną „O wolności sumienia i związkach wyznaniowych” stwierdzić można, że spełnia ona i te standardy ustalania granic wolności religijnej. Jednakże należy wskazać, że nie jest to jedyny standard absolutnie obowiązujący w systemach demokratycznych. Tak np. w Niemczech konstytucyjne gwarancje wolności sumienia i wyznania są bezwarunkowe – Federalna Ustawa Zasadnicza nie przewiduje możliwości ich ustawowego ograniczenia – wyraża to art. 4: „wolność wyznania i sumienia oraz wolność przekonań religijnych i światopoglądowych jest nienaruszalna”. Omawiając to zagadnienie, M. Granat konstatuje, że wolności tych „nie można ograniczać, odwołując się do takich pojęć, jak porządek konstytucyjny lub prawa innych osób. Ewentualne ograniczenia mogą wynikać tylko z samej konstytucji. Oznacza to, że mogą one wchodzić w grę tylko wtedy, gdy dochodzi do kolizji między prawami konstytucyjnymi. Wówczas jednak przy rozstrzygnięciu takiego konfliktu należy kierować się nakazami tolerancji i w jej duchu przeprowadzić dokładne wyważenie pozostających w konflikcie praw konstytucyjnych zgodnie z zasadą ich praktycznej zgodności (np. prawo odciążania kogoś od jego religii, stanowiąc składnik wolności religijnej, nie może być wykonywane za pomocą środków moralnie nagannych lub nie *fair*”<sup>12</sup>. W Hiszpanii – wolno wprowadzić tylko ograniczenia, które są konieczne dla utrzymania porządku publicznego. Do ograniczeń, których istota została określona w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nawiązuje wprost rozwiązanie przyjęte w polskim porządku konstytucyjnym: art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (w Rozdziale II – Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela) granice wolności religijnej określa następująco:

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Ustawa Federalna, choć generalnie przyjmuje typowe rozwiązania w zakresie spraw wyznaniowych właściwe dla współczesnych europejskich świeckich demokratycznych państw prawa, budzi jednak pewne wątpliwości. Odnoszą się one głównie do kwestii neutralności światopoglądowej państwa, a nade wszystko – do zasady równouprawnienia związków wyznaniowych. Wątpliwości te rodzą się w związku z treścią preambuły do ustawy. Stwierdza ona:

<sup>12</sup> Zob. M. Granat, *Granice wolności religijnej w społeczeństwie pluralistycznym (w:) Religia i wolność religijna w Unii Europejskiej*, materiały konferencji, red. J. Krukowski, Otto Theisen, Lublin 2002, s. 186.

- „Zgromadzenie Federalne Federacji Rosyjskiej,
- potwierdzając prawo każdego do wolności sumienia i wolności wyznania, jak również do równości wobec prawa niezależnie od stosunku do religii i przekonań,
  - opierając się za założeniu, że Federacja Rosyjska jest państwem świeckim,
  - uznając szczególną rolę prawosławia w historii Rosji, w kształtowaniu i rozwijaniu jej życia duchowego i kultury,
  - szanując chrześcijaństwo, islam, buddyzm, judaizm i inne religie stanowiące nieodłączną część spuścizny historycznej narodów Rosji,
  - świadome wagi działań sprzyjających osiągnięciu wzajemnego zrozumienia, tolerancji i poszanowania w kwestiach wolności sumienia i wyznania
  - uchwała niniejszą Ustawę Federalną”.

W polskim piśmiennictwie zwrócono uwagę na sprzeczne tendencje wyrażające się w tekście Ustawy Federalnej<sup>13</sup>. Z jednej strony – tak Konstytucja FR jak i Ustawa wprowadzają zasadę równouprawnienia związków wyznaniowych. Preambuła jednak wyraźnie wprowadza hierarchiczne zróżnicowanie kościołów i religii. Prawosławiu nadaje rangę uprzywilejowaną, stawiając ją na pierwszym miejscu wśród wszystkich innych wyznań chrześcijańskich i niechrześcijańskich. W interpretacji tej kwestii być może stanowisko J. Krukowskiego jest najdalej idące, jest najbardziej krytyczne, a także nazbyt jednostronne. Wyraża on pogląd, że „katolicyzm i różne wyznania protestanckie zostały pominięte, chociaż mają również wkład do dziedzictwa duchowego narodu rosyjskiego” (zob. praca cytowana w przypisie 11). Można jednak przyjąć, że „katolicyzm i protestantyzm” mieszczą się w kategorii „chrześcijaństwo” przyjętej przez preambułę, i nie jest to nadinterpretacja, ale pogląd o neutralnym wydźwięku mający merytoryczne uzasadnienie (tak jak i prawosławie wywodzi się z chrześcijaństwa). Tenże autor stwierdza także: „nasuwa się jednak wątpliwość: „Czy współczesna Rosja rzeczywiście jest państwem świeckim, jak to zostało wpisane do Konstytucji, jeśli w ustawie z 19 września 1997 r. prawosławie zostało wysunięte na pierwsze miejsce wśród wszystkich związków wyznaniowych, mimo że inne związki wniosły również pewien wkład do dziedzictwa duchowego narodów Rosji? Dlatego uzasadniona jest opinia, że jest to formalne otwarcie drogi do nadania rosyjskiemu Kościołowi prawosławnemu charakteru kościoła oficjalnego, a Federacji Rosyjskiej charakteru państwa wyznaniowego. Nasuwa się więc pytanie, dlaczego ustawodawca współczesnej Rosji przyznaje prawosławiu prerogatywy „religii narodowej”, jaką w Związku Radzieckim pełniła ateistyczna ideologia komunistyczna”. Tenże autor wyraża wątpliwość, czy model państwa, w którym państwo próbuje nadać wyznaniu prawosławnemu charakter „religii narodowej”, jest możliwy do pogodzenia

<sup>13</sup> Zob. J. Krukowski, *Stosunek państwa do kościoła w Rosji...* (w:) *Historia et ius*. Księga pamiątkowa ku czci Ks. Prof. Henryka Karbownika, (red.) A. Dębiński, G. Górski, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 1998, s. 517 i n.

ze współczesnym standardem poszanowania wolności religijnej<sup>14</sup>. Są to jednak wątpliwości autora, który w tych kwestiach sam stoi na jednoznacznej pozycji wyznaniowej, katolickiej.

Jednostronność opinii wyżej przytoczonych jest mocniej uwydatniona w zestawieniu z treścią preambuły do polskiej konstytucji z 1997 roku. Nie ulega wszak żadnej wątpliwości, że konstytucja ta ustanawia model ustrojowy polskiego państwa wedle najbardziej klasycznych zasad demokratycznego świeckiego państwa prawa. A przecież preambuła konstytucyjna zawiera w sobie treści nie tylko historyczne, moralne, ale i wprost religijne. I analogicznie: jak preambuła Ustawy Federalnej uwydatnia dziejowe znaczenie prawosławia w dziejach narodu i państwa rosyjskiego, tak też i preambuła do polskiej konstytucji podkreśla rolę chrześcijaństwa (w oczywistym dorozumieniu – chrześcijaństwa zachodniego) w polskich dziejach. Co więcej – wbrew generalnej dyrektywie wynikającej z konstytucji, która ustanawia zasadę równego traktowania wszystkich obywateli, preambuła podzieliła społeczeństwo polskie na wierzących i niewierzących, ponadto dodatkowo zróżnicowała wierzących, wyodrębniając spośród nich „chrześcijan”. Z kolei więc prof. Michał Pietrzak pisze: „trudno zrozumieć jakimi przesłankami kierowali się twórcy konstytucji podkreślając fakt podziałów światopoglądowych społeczeństwa i jakie znaczenie im przypisywali. Czy podział ten miał uzasadniać różnicowanie praw obywateli według kryteriów światopoglądowych?”<sup>15</sup> Nuanse poglądów i stanowisk uczonych budzą refleksję. Jeden – krytykuje wcale nie z neutralnych pozycji rozwiązanie rosyjskie, jakby nie widząc dylematu w polskim rozwiązaniu. Drugi z kolei krytykuje polskie rozwiązanie też nie z pozycji neutralnych, a z określonych pozycji, choć światopoglądowo innych niż poprzedni krytyk. Formułuje pytania, na które odpowiedź merytoryczna jest bardzo znana wszystkim polskim konstytucjonalistom, profesorom prawa (zwłaszcza prawa wyznaniowego), innym prawnikom, przede wszystkim zaś tym, którzy tak czy inaczej uczestniczyli w debatach konstytucyjnych nad przygotowaniem projektów konstytucji. Trudno jest przyjąć, żeby autor o takiej renomie nie orientował się we wszystkich historyczno-politycznych okolicznościach debaty nad projektem konstytucji, które zadecydowały o treści preambuły. Ma ona w intencji ustawodawcy (a także w szerokim rozumieniu) właśnie charakter kompromisu: uwzględnia zróżnicowanie światopoglądowe polskiego społeczeństwa i nie akcentuje w nim dominacji wierzących – katolików.

Można też wskazać inny problem: czy takie uwydatnienie w preambule konstytucyjnej lub ustawowej historycznej roli w dziejach państwa danej religii nie podważa zasady neutralności religijno-swiatopoglądowej państwa, a wszak taka zasada uznawana jest za jeden z wyznaczników państwa świeckiego. Neutralność

<sup>14</sup> Ibidem, s. 520.

<sup>15</sup> M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół w nowej konstytucji (w): tenże, Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Wyd. LIBER, Warszawa 1999, s. 273.

światopoglądowa państwa oznacza przede wszystkim to, że państwo nie identyfikuje się z żadną religią, filozofią, światopoglądem. Oznacza, inaczej mówiąc, że w państwie nie może być uznawana jakakolwiek religia jako religia państwowa lub oficjalna. We współczesnej Europie nieistnienie religii państwowej deklarują ustawy zasadnicze nie tylko Rosji, ale Hiszpanii, Litwy, Ukrainy, Albanii. Demokratyczne świeckie państwo prawne jest zatem aideologiczne. Neutralność światopoglądowa państwa nie wyczerpuje się jednak wyłącznie w nieidentyfikowaniu się państwa z daną religią czy światopoglądem. Jest to jedynie, jak wskazuje m.in. Paweł Borecki w swym opracowaniu „Państwo neutralne światopoglądowo – ujęcie komparatystyczne”<sup>16</sup> – wstępny warunek urzeczywistnienia idei neutralności. Neutralność to przede wszystkim bezstronność państwa, które powinno zachować „równą odległość” w stosunku do wszystkich występujących w społeczeństwie postaw światopoglądowych.

Z jednej więc strony powstają jednak wątpliwości, czy owa „równa odległość” wobec wyznań w przypadku Federacji Rosyjskiej jest istotnie zachowana (co nie jest tylko problemem teoretycznym, biorąc pod uwagę np. znane wielkie trudności stawiane Kościołowi katolickiemu w jego działalności na terytorium FR). Ale podobnie kształtuje się sytuacja w odniesieniu np. do Bułgarii. Bułgarska konstytucja w art. 13 ust. 3 stwierdza, że „Tradycyjną religią w Republice Bułgarii jest wyznanie wschodnioprawosławne”, a zarazem w art. 37 ust. 1 określono: „Wolność sumienia, wolność myśli, wyboru wyznania i religijnych lub ateistycznych przekonań są nienaruszalne. Państwo przyczynia się do podtrzymywania tolerancji i szacunku między wyznawcami różnych religii, jak i między wierzącymi i niewierzącymi”. Z kolei konstytucja Bułgarii także wprowadziła do swego modelu ustrojowego zasadę państwa aideologicznego, co wyraża art. 11 ust. 2: żadna partia polityczna lub ideologia nie może być ogłoszona i uznana za państwową. Analogicznie, preambuła konstytucji Republiki Słowackiej z 1992 r. uwydatnia duchowe dziedzictwo chrześcijańskiej misji Cyryla i Metodego w narodzie słowackim. Jednocześnie, jak to już zasygnalizowano odpowiednio wyżej, konstytucja tej republiki przyjmuje zasadę państwa aideologicznego. Można więc ogólnie przyjąć, że z formalnoprawnego punktu widzenia, podkreślenie w tekście konstytucji czy ustawy wyznaniowej historycznej albo kulturowej roli danej religii, nie oznacza wprost, że zajmuje ona prawnie wyróżnioną pozycję w państwie. Według interpretacji P. Boreckiego, „Neutralność nie przekreśla tradycji kulturowej poszczególnych społeczeństw, która w Europie była najczęściej powiązana z chrześcijaństwem”<sup>17</sup>.

Konstytucja FR w art. 14 ust. 2 wprowadza zasadę równości związków wyznaniowych wobec prawa. Norma ta jest wyrażona także w art. 4 ust. 1 Ustawy

<sup>16</sup> P. Borecki, *Państwo neutralne światopoglądowo – ujęcie komparatystyczne*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 5, s. 7–8.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 8.

Federalnej: „Związki wyznaniowe są oddzielone od państwa i równe wobec prawa”<sup>18</sup>. W piśmiennictwie polskim wyrażany jest niekiedy pogląd, że zasada równości kościołów wobec prawa jednak stosunkowo rzadko jest konstytucjonalizowana. I tak np. B. Górowska wskazuje, że w konstytucjach państw post-socjalistycznych wyrażona jest oczywista w państwie demokratycznym zasada równouprawnienia obywateli, zasada rozdziału kościoła od państwa, „Nigdzie natomiast nie mówi się o równouprawnieniu związków wyznaniowych – co uważam za mankament ustawodawczy”<sup>19</sup>. Zwraca uwagę na to także P. Borecki konkludując, że zasada ta „wyprowadzana jest pośrednio z zasady równości obywateli wobec prawa czy z zakazu dyskryminacji z powodów religijnych”<sup>20</sup>. Trudno jest podtrzymać ten pogląd, skoro konstytucja albańska z 1998 r. stwierdza bezpośrednio, że państwo uznaje równość wspólnot religijnych, konstytucje Chorwacji (z 1990 r.), Macedonii z 1991 r., Białorusi z 1994 r., Azerbejdżanu z 1995 r., mówią o równości wobec prawa. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w art. 25 ust. 1 określa jednoznacznie: „Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”.

Powyżej rozważano wątpliwości wynikające z treści preambuły do Ustawy Federalnej. Wskazywano na różne aspekty zagadnienia. Niemniej jednak, wydaje się, że owe wątpliwości mają jednak pewne uzasadnienie w różnych okolicznościach obiektywnej natury, które towarzyszyły procesowi prac nad projektem nowelizacji ustawy „wyznaniowej”. Okoliczności te po części przytacza cytowany autor (J. Krukowski). Odzwierciedla je także bogata dokumentacja prasowa<sup>21</sup>. Tak więc pracom legislacyjnym towarzyszyła tendencja, aby zagwarantować Cerkwi prawosławnej uprzywilejowaną pozycję wobec wszystkich innych związków wyznaniowych. (Tendencja ta czytelna jest m.in. w wielkiej ilości wypowiedzi oficjalnych przedstawicieli Cerkwi prawosławnej; usystematyzowanie odpowiedniej dokumentacji, która w Polsce istnieje, ale jest rozproszona w różnych ośrodkach, jak np. Ośrodek Studiów Wschodnich, Katolicka Agencja Informacyjna, redakcje czasopism katolickich, KUL, byłoby ciekawym przedsięwzięciem). Druga tendencja zmierzała do ochrony społeczeństwa przed zagrożeniami ze strony „sekt zagranicznych”. W nowych warunkach politycznych szybko rozwijała się działalność sekt rosyjskich (jak np. Białe Bractwo), a głównie sekt rodowodu wschodniego (Aun) lub związków wyznaniowych i sekt rodowodu amerykańskiego (Świadkowie Jehowy, baptyści, mormoni, Kościół scjentologii itd.). Stałą tendencją jest też dążenie do ograniczenia funkcjonowania Kościoła katolickiego

<sup>18</sup> Zob. *Rosyjskie prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 53.

<sup>19</sup> B. Górowska, *Stosunki...*, op. cit., s. 72.

<sup>20</sup> P. Borecki, *Państwo neutralne...*, op. cit., s. 8.

<sup>21</sup> Szczególnie zob. *Kontrowersje wokół rosyjskiej ustawy o wyznaniach*, Biuletyn Katolickiej Agencji Informacyjnej z 22 lipca 1997 r.; *Duma uchwalila poprawioną ustawę o wyznaniach*, Biuletyn KAI z 30 września 1997 r.; D.H. Devis, *Russia's New Law on Religion: Progress or Regress?*, „Journal of Church and State”, 1997, t. 39, nr 4.

w Rosji. Cerkiew prawosławna wyraża sprzeciw wobec jego działalności, uznając, że obszar Rosji jest terenem „kanonicznym prawosławia”. Toteż pod presją hierarchii prawosławnej wpisano do projektu ustawy zakaz prowadzenia działalności misyjnej przez każdego, kto nie ma obywatelstwa rosyjskiego. Patriarcha Aleksy II występując 14 lipca 1993 r. w Dumie z uznaniem przyjął ten projekt ustawy; wyraził pogląd, że ustawa ta może otworzyć nowe możliwości dla Cerkwi prawosławnej w nowym społeczeństwie. Projekt jednak został zdecydowanie skrytykowany przez przedstawicieli innych kościołów, i m.in. przez ruch obrony praw człowieka. Sergiej Kowalow, przewodniczący Parlamentarnej Komisji Praw Człowieka stwierdził, że nowa ustawa zmierza do tego, aby Cerkiew prawosławna uzyskała monopol, i by ponownie – jak przez wieki – pełniła przewodnią rolę w kraju. Nie bez powodu prezydent B. Jelcyn także zgłaszał weto wobec projektu ustawy. Ostateczna wersja projektu podtrzymała jednak tendencje do dyskryminacji w Rosji innych związków wyznaniowych. Wzbudziło to krytykę opinii międzynarodowej, w tej sprawie negatywne opinie przedstawili w liście do prezydenta B. Jelcyna członkowie Senatu i Izby Reprezentantów USA, papież Jan Paweł II, organizacje międzynarodowe itd. Argumentacja była jednolita: podpisanie tej ustawy byłoby sprzeczne z podstawowymi prawami człowieka, a Rosja wszak ratyfikowała stosowne umowy międzynarodowe. B. Jelcyn początkowo nie podpisał ustawy, która już została uchwalona przez parlament w dniu 23 czerwca 1997 r. Przez dwa miesiące szukano kompromisu; trwały debaty Dumy z przedstawicielami prezydenta FR i Cerkwi prawosławnej. Z niewielkimi modyfikacjami ustawa została ostatecznie uchwalona.

W doktrynie nie jest rozstrzygnięty jednoznacznie spór o charakter prawny preambuły – szczególnie do konstytucji, ale można to odnieść także do preambuły do ustaw. Na ogół przyjmuje się, że zazwyczaj uroczyste sformułowania preambuł nie mają charakteru normy prawnej, a więc ściśle obligującej. Niemniej jednak sądzi się, że formuły preambuły mogą wyznaczać kierunek interpretacji danego aktu prawnego, a więc nie można całkowicie zanegować charakteru prawnego preambuły. Jeśli przyjąć ten kierunek rozumowania, to sensu preambuły do omawianej Ustawy Federalnej nie można ograniczyć tylko do tego, że określa ona pewien fakt historyczny o kulturowo-socjologicznym znaczeniu.

Jeśli jednak nawet pominąć dwuznaczność sytuacji, którą stwarza preambuła do ustawy, to niezależnie od tego, inne regulacje ustawowe też wzbudzają wątpliwości. Regulacje te przede wszystkim mają w różnych zakresach charakter restrykcyjny, nadmiernie jak można sądzić – kontrolny, a w sumie – jednak reglamentujący funkcjonowanie związków wyznaniowych. Dotyczy to na przykład art. 9 i 11 ustawy – wprowadzają one ograniczenia w prawnej rejestracji związku wyznaniowego. Art. 12 określa zasady odmowy wpisania organizacji religijnej do rejestru państwowego, m.in. gdy „tworzona organizacja nie została uznana za religijną”, nie określono jednak przesłanek takiej decyzji. Z treści art. 11 „Wpis organizacji religijnych do rejestru państwowego” wynika przez domniemanie, że



w tej kwestii decyzję podejmuje organ administracyjny dokonujący rejestracji, czyli że samodzielnie dokonuje on interpretacji religijnego charakteru związku wyznaniowego (organizacji religijnej). Art. 13 „Przedstawicielstwa zagranicznych związków wyznaniowych” wprowadza pojęcie „zagranicznego związku wyznaniowego”, a przez to rozróżnia taki związek od rosyjskiego związku wyznaniowego. Zagranicznym związkiem wyznaniowym jest związek utworzony poza granicami FR, zgodnie z ustawodawstwem innego państwa. Do związków wyznaniowych zagranicznych władze Rosji zaliczają m.in. Kościół rzymskokatolicki (z „centralą” w Watykanie), rosyjską Cerkiew prawosławną za granicą z władzami centralnymi w USA, Światowy Związek Baptystów (z główną siedzibą w USA). Zakres funkcjonowania zagranicznych związków wyznaniowych jest bardziej limitowany niż związków krajowych. W szczególności, zagraniczna organizacja religijna *może* (podkreśl. JK) uzyskać prawo do otwarcia swego przedstawicielstwa na terytorium Federacji Rosyjskiej. Przedstawicielstwo to jednak „nie może zajmować się uprawianiem kultu oraz innego rodzaju działalnością religijną i nie rozciąga się na nie status związku wyznaniowego określony przez niniejszą Ustawę Federalną” (art. 13 ust. 2). Ustawodawca nie określa, jak należy rozumieć „inna działalność religijna”, co można zinterpretować tak, że pozostawia się to uznaniu władz administracyjnych, zaś tryb rejestracji, otwarcia i zamknięcia przedstawicielstwa zagranicznej organizacji religijnej ustala rząd Federacji Rosyjskiej.

W odniesieniu zaś do art. 29 Konstytucji FR, który zabrania „uprawiania propagandy wyższości społecznej, rasowej, narodowej, religijnej lub językowej”, też powstaje pewna wątpliwość. Z jednej strony, nie można odmówić całkowitej zasadności takiemu sformułowaniu zasady prawnej. Z drugiej zaś – trzeba zwrócić uwagę, że z istoty rzeczy – każda religia uznaje się za „prawowierną”, za wyłączną w swych treściach teologicznych. W tym więc kontekście prof. Irena Lipowicz formułuje wątpliwość: „Czy stwierdzenie, że wyznawana religia jest jedynie prawdziwa, zawarte np. w kazaniu, będzie naruszeniem zakazu konstytucyjnego? Czy działalność misyjna, w trakcie której misjonarze dają wyraz swojemu przekonaniu o wyższości jednej religii wobec drugiej, jest już taką propagandą? Odpowiedź będzie raczej twierdząca, jeżeli nie zinterpretuje się ściśle pojęcia „propaganda”. Widzimy, jak niewinne zdawałoby się rozszerzenie artykułu, gdzie powszechnie uznane w społeczności międzynarodowej zakazy głoszenia wyższości rasowej, etnicznej, językowej zostały uzupełnione o religię, zmienia zupełnie jego obraz i funkcję”. Autorka akcentuje więc, że ta formuła konstytucyjna zawiera możliwość zbyt szerokiej interpretacji<sup>22</sup>. Jednocześnie wypadałoby zwrócić uwagę, że cała działalność hierarchii Cerkwi prawosławnej ukierunkowana jest na dominację tego wyznania w Federacji Rosyjskiej, a nawet na wyłączność, co jest zresztą odrębnym, złożonym zagadnieniem. W piśmiennictwie polskim, zwłaszcza w pra-

<sup>22</sup> I. Lipowicz, *Stosunki państwo-kościół w konstytucjach krajów postkomunistycznych* (w:) *Europa i Kościół*, red. nauk. Helmut Juros, Fundacja Akademii Teologii Katolickiej, Warszawa 1997, s. 155.

cach powstających w łódzkim ośrodku badań roszjznawczych pod kierunkiem prof. dr. Andrzeja de Lazari, analizowane są tendencje do odrodzenia koncepcji „Moskwa jako Trzeci Rzym” w połączeniu z renesansem idei nacjonalistycznych, zwłaszcza w latach 90. XX wieku, a więc w tym okresie, kiedy kształtowało się nowe ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej<sup>23</sup>.

Rozważając proces kształtowania się w Federacji Rosyjskiej ustawodawstwa w zakresie relacji państwo-kościół i stosunków wyznaniowych, można wyrazić pogląd, że znajdują w nim odbicie dwie sprzeczne tendencje. Jedna – wyraża się we wprowadzeniu regulacji prawnych (nie tylko w zakresie stosunków państwo-kościół) wzorowanych za zasadach ukształtowanych w państwach demokratycznych nawiązujących do ideologii liberalnej. Konstytucja FR w dziedzinie polityki wyznaniowej wprowadziła wszystkie standardy typowe dla demokracji „zachodnich”, dla społeczeństw pluralistycznych pod względem narodowościowym, wyznaniowym i światopoglądowym, zrywając z niechlubną praktyką państwa totalitarnego. Druga tendencja – ma charakter ogólnie mówiąc – zachowawczy i bardziej jest ona czytelna w Ustawie Federalnej. Tendencja ta wiąże się nie tylko z odbudową struktur Cerkwi prawosławnej, ale z odrodzeniem się jej dążności do dominacji światopoglądowej w państwie i w społeczeństwie rosyjskim. W niniejszym artykule zasygnalizowano tylko niektóre problemy nowego ustawodawstwa „wyznaniowego”. Szerzej one zostaną przedstawione w odrębnym studium, przygotowywanym przez autora.

---

<sup>23</sup> Zob. m.in. A. de Lazari, *Czy Rosja będzie Trzecim Rzymem?*, „ZNAK”, 1993, nr 453, numer specjalny „Co to jest prawosławie?”; tenże, *Współczesny nacjonalizm rosyjski i prawosławie (szkic)* (w:) *Katolicyzm Rosji i Prawosławie w Polsce (XI–XX w.)*, Polsko-Rosyjska Komisja Historyczna PAN i Rosyjskiej Akademii Nauk, Wydział I Nauk Społecznych PAN, Wyd. Upowszechnianie Nauki – Oświata „UN-O”, Warszawa 1997.



JACEK KOSONOĞA

*Glosa*

*do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2008 r., V KK 190/071*

**U**stawowego nakazu posiadania obrońcy nie można rozumieć w sensie czysto formalnym. Istota koniecznego udziału obrońcy oskarżonego w rozprawie sądowej (art. 79 § 3 k.p.k. oraz art. 80 k.p.k.) sprowadza się do stworzenia oskarżonemu pełnego – zarówno formalnego, jak i materialnego – prawa do obrony. Prawo to jest zaś zachowane jedynie wówczas, gdy w czasie przebiegu rozprawy i przy przeprowadzanych na tej rozprawie dowodach obrońca oskarżonego ma pełne i realne możliwości podejmowania w interesie oskarżonego wszystkich koniecznych i możliwych czynności i składania oświadczeń. Sytuację, w której okoliczności konkretnej sprawy wykazują, iż w określonym fragmencie rozprawy obrońca oskarżonego nie mógł realnie przedsięwziąć wszystkich możliwych działań korzystnych dla oskarżonego, uznać należy za równoważną z tą, w której oskarżony nie ma obrońcy w procesie karnym albo obrońca nie bierze udziału w czynności, w której jego udział jest obowiązkowy (art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k.).

W glosowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy odniósł się do wykładni art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k. Stanowisko zaprezentowane w tezie zasługuje w pełni na aprobatę, z uwagi jednak na praktyczne i gwarancyjne znaczenie poruszonych w niej zagadnień zasadne jest przedstawienie problemu w szerszym aspekcie.

Pogląd Sądu Najwyższego sformułowany został na tle następującego stanu faktycznego: Joanna M. została skazana z art. 310 § 1 k.k., 286 § 1 k.k., 284 § 1 k.k., 270 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. i art. 12 k.k., a podczas rozprawy przed sądem *ad quo* była ona pozbawiona wolności, co oznaczało obowiązek posiadania obrońcy (art. 80 k.p.k.). Na rozprawie w dniu 21 grudnia 2005 r. wyznaczony z urzędu obrońca nie stawił się. Sąd na podstawie art. 378 § 2 k.p.k. wyznaczył oskarżonej nowego obrońcę, który tego samego dnia podjął się jej obrony. Bezpośrednio po doręczeniu obrońcy aktu oskarżenia przystąpiono do przepro-

<sup>1</sup> OSNKW 2008, nr 2, poz. 19.

wadzenia zaplanowanych na ten dzień czynności dowodowych, tj. przesłuchania kilku świadków.

Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację w pierwszej kolejności trafnie zwrócił uwagę na fakt, iż wyznaczenie nowego obrońcy nastąpiło z naruszeniem art. 378 § 2 k.p.k. Nie zachowano bowiem wskazanego w tym przepisie trybu wnioskowego. W orzecznictwie wskazuje się, że obrońcę z urzędu zwalnia się od obowiązków i wyznacza innego obrońcę na uzasadniony wniosek obrońcy lub oskarżonego, zatem wnioski, które nie są uzasadnione, nie powodują zmiany w obsadzie funkcji obrońcy z urzędu<sup>2</sup>. Stwierdzenie naruszenia tego przepisu jest tym bardziej zasadne, jeżeli – tak w jak niniejszej sprawie – stosowny wniosek nie został w ogóle złożony ani przez obrońcę, ani przez oskarżoną. Podstawę do podjęcia przez sąd decyzji o zwolnieniu obrońcy z urzędu może stanowić, np. brak zaufania oskarżonego do wyznaczonego mu obrońcy<sup>3</sup>. Okoliczność taka może jednak stanowić jedynie przesłankę wniosku, sąd nie działa w tym zakresie z urzędu.

Główny tok rozważań Sądu Najwyższego dotyczył jednakże kwestii istotniejszej, sprowadzającej się do pytania, czy w niniejszej sprawie nie wystąpiła bezwzględna przesłanka odwoławcza określona w art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k., a ściślej czy na rozprawie w dniu 21 grudnia 2005 r., oskarżona „miała obrońcę” w rozumieniu art. 80 k.p.k. i art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k. i czy „brał on udział w czynności”, w której jego udział był obowiązkowy?

Z uwagi na niestawiennictwo na rozprawie w dniu 21 grudnia 2005 r. obrońcy z urzędu, którego udział był obligatoryjny, sąd I instancji stanął w istocie przed pewnym dylematem. Z jednej strony zachodziła bowiem potrzeba zachowania ciągłości rozprawy i zadośćuczynienia zasadzie ekonomiki procesowej, z drugiej natomiast konieczne było zapewnienie oskarżonej prawa do obrony. Rozstrzygnięcie tego dylematu poprzez wyznaczenie nowego obrońcy nie zaznajomionego z przedmiotem sprawy i przystąpienie bezpośrednio po tym do przesłuchania świadków słusznie uznane zostało przez Sąd Najwyższy za uchybienie stanowiące bezwzględną przesłankę odwoławczą, o której mowa w art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k.

Gwarancyjny charakter tego przepisu wielokrotnie podkreślano w dotychczasowym orzecznictwie sądowym. Zwracano uwagę m.in. na to, że istota koniecznego udziału obrońcy w rozprawie sądowej oparta jest na stworzeniu oskarżonemu pełnego (tak formalnego, jak i materialnego) prawa do obrony;

<sup>2</sup> Wyr. SA w Krakowie z dnia 2 października 2002 r., II AKa 287/02, KZS 2002, nr 11, poz. 13, szerzej zob. B. Czechowicz, *Zmiana obrońcy w toku procesu w przypadku obrony obligatoryjnej (uwagi do art. 378 k.p.k.)*, Pal. 2001, nr 7–8, s. 7 i n.; Sz. Majcher, D. Stachurski, *Korzystanie z pomocy obrońcy a obstrukcja procesowa*, Pal. 2006, nr 7–8, s. 114 i n.; L.K. Paprzycki, *Zmiana obrońcy w toku rozprawy na podstawie art. 378 k.p.k.* (w:) *Współczesny polski proces karny. Księga ofiarowana Profesorowi Tadeuszowi Nowakowi*, (red.) S. Stachowiak, Poznań 2002, s. 301 i n.; A. Wolin, *Każdy ma prawo do obrony*, PiZ 2000, nr 1, s. 11.

<sup>3</sup> Post. SN z dnia 12 października 2006 r., IV KK 199/06, OSNKW 2007, nr 3, poz. 24.

prawo to jest zaś zachowywane wówczas, gdy w czasie przebiegu całej rozprawy, i przeprowadzanych wówczas dowodów, obrońca oskarżonego ma pełne możliwości podejmowania w interesie oskarżonego wszystkich koniecznych i możliwych czynności i oświadczeń. W sytuacji gdy zaistniały układ procesowy, w realiach sprawy, poddaje w wątpliwość, że w jakimkolwiek fragmencie trwającej rozprawy obrońca oskarżonego mógł przedsięwziąć wszystkie możliwe działania korzystne dla oskarżonego, to okoliczność ta jest identyczna z tą, w której oskarżony nie ma obrońcy w procesie karnym (art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k.)<sup>4</sup>.

Podkreślano także, że fakt naruszenia skutecznego prawa do obrony, a więc wystąpienia przesłanki z art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k. winien być rozważany nie w sposób formalny, to znaczy nie tylko poprzez sam fakt czy to braku obrońcy, czy też niedopuszczalnej substytucji, ale przez pryzmat charakteru podejmowanych czynności i ich znaczenia dla ustaleń w przedmiocie odpowiedzialności oskarżonego oraz związku z zarzutami mu stawianymi. Dopiero ocena dokonana właśnie przez ten pryzmat może skutkować dokonaniem prawidłowych ustaleń w przedmiocie tego, czy naruszenie prawa do obrony miało realny czy też iluzoryczny charakter<sup>5</sup>.

W analizowanej sprawie nie nasuwa zastrzeżeń konstatacja Sądu Najwyższego, iż wyznaczony w dniu 21 grudnia 2005 r. obrońca z urzędu był jedynie fizycznie obecny na rozprawie głównej przed sądem I instancji, natomiast nie mógł podjąć realnej obrony, a więc w istocie „nie brał udziału” w tej czynności procesowej. Jak wynika z ustaleń Sądu Najwyższego obrońcy nie dano stosowanego czasu dla zapoznania się przynajmniej z tymi aktami sprawy, które mogły mieć znaczenie dla jego realnego, a nie tylko formalnego, uczestnictwa w rozprawie, to jest przynajmniej z protokołami zeznań złożonych w trakcie postępowania przygotowawczego przez tych świadków, którzy w dniu 21 grudnia 2005 r. mieli składać zeznania. W efekcie obrońca podczas rozprawy zachował się biernie, nie zadając świadkom żadnych pytań. Nie bez znaczenia pozostają również takie okoliczności, jak: złożoność sprawy, obszerność aktu oskarżenia i wielość zarzutów stawianych oskarżonej.

Bez znaczenia dla oceny uchybienia sądu *ad quo* musi pozostawać natomiast fakt zintensyfikowania czynności przez nowego obrońcę w dalszych etapach procesu. W nieco innym stanie faktycznym Sąd Najwyższy, dokonując wykładni art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k. stwierdził, że bezwzględna przyczyna odwoławcza określona w tym przepisie zachodzi zawsze, gdy sąd zignoruje powinność wynikającą z art. 79 § 1 pkt 3 k.p.k., w konsekwencji czego oskarżony przez pewien czas trwania postępowania sądowego nie będzie miał obrońcy, gdy jest to obowiązkowe. Uchybienie to nie ulega konwalidacji wskutek pojawienia się obrońcy

<sup>4</sup> Wyr. SA w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2004 r., II AKA 71/04, OSN Prok. i Pr. 2005, nr 1, poz. 27.

<sup>5</sup> Wyr. SA w Katowicach z dnia 3 listopada 2005 r., II AKA 395/05, OSN Prok. i Pr. 2006, nr 10, poz. 24.

w późniejszej fazie procesu i stwierdzenia przez biegłych lekarzy psychiatrów, że poczytalność oskarżonego zarówno w chwili popełniania zarzucanego mu czynu (lub czynów), jak i w czasie procedowania nie budzi wątpliwości<sup>6</sup>. Podobnie w niniejszej sprawie nie mogło mieć znaczenia to, że wyznaczony w dniu 21 grudnia 2005 r. obrońca podczas kolejnych rozpraw brał aktywny udział w czynnościach, składał środki zaskarżenia i spotykał się z oskarżoną.

Prawo do zapewnienia odpowiedniego czasu i możliwości przygotowania obrony jest także standardem rzetelnego procesu. Zostało wyrażone w art. 6 ust. 3 lit. b Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCzPW).

Słusznie zwraca się uwagę, że odpowiedź na pytanie, czy w konkretnej sprawie zapewniono odpowiedni czas na właściwe przygotowanie obrony, zależy od okoliczności takich np., jak: natura stawianych zarzutów, stopień skomplikowania sprawy, obciążenie adwokata pracą, faza postępowania w jakiej znajduje się sprawa<sup>7</sup>.

Trudno zatem o odgórne założenie, jaki okres czasu uznać należy *in abstracto* za odpowiedni. W orzecnictwie strasburskim przyjęto np., że wystarczający jest okres 5 dni na przygotowanie obrony w sprawie więźnia oskarżonego o udział w buncie<sup>8</sup> oraz 15 dni w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko lekarzowi obwinionemu o bezpodstawne wydawanie zaświadczeń o niezdolności do pracy<sup>9</sup>. W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że przystąpienie adwokata do obrony w dniu pierwszego kontaktu ze sprawą złożoną pod względem przedmiotowym, czyni tę obronę iluzoryczną, z góry nieefektywną.

Pomoc prawna, jakiej oskarżony oczekuje i jaka jest wymagana ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości i ważną rolę prawa do rzetelnego procesu sądowego w demokratycznym społeczeństwie, musi być praktyczna i skuteczna, a nie tylko teoretyczna i iluzoryczna<sup>10</sup>. Skuteczną pomoc prawną może natomiast świadczyć jedynie adwokat odpowiednio przygotowany do reprezentowania oskarżonego w konkretnym stadium postępowania<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Post. SN z dnia 20 lipca 2005 r., I KZP 25/05, WPP 2006, nr 2, s. 118 z aprobującymi uwagami R.A. Stefańskiego, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za 2005 r.*, WPP 2006, nr 2, s. 113, zob. też wyr. SA w Lublinie z dnia 9 listopada 2004 r., II AKa 176/04, OSN Prok. i Pr. 2006, nr 1, poz. 38, wyr. SN z dnia 8 maja 2002 r., III KK 131/02, OSN Prok. i Pr. 2002, nr 11, poz. 14.

<sup>7</sup> M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecnictwo*, t. I. *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków 2001, s. 54–55.

<sup>8</sup> Orzeczenie *Cambell i Fell v. Wielka Brytania* z dnia 28 czerwca 1984 r., A. 80, cyt. za M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka...*, op. cit., s. 55.

<sup>9</sup> Orzeczenie *Albert i Le Compte v. Belgia* z dnia 10 lutego 1983 r., A 58, cyt. za M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka...*, op. cit., s. 55.

<sup>10</sup> Orzeczenie *Airey v. Irlandia* z dnia 9 października 1979, A. 32, § 24, cyt. za M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka...*, op. cit., s. 61.

<sup>11</sup> Decyzja *Biondo v. Włochy* z dnia 8 grudnia 1983 r., skarga nr 8821/79, DR 64/5, cyt. za M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka...*, op. cit., s. 61.

Odrębną kwestią jest możliwość nieskrępowanego kontaktu obrońcy z oskarżonym. Zgodzić należy się z tezą, że już samo uniemożliwienie porozumienia się oskarżonego z obrońcą podczas nieobecności innych osób, w trakcie prowadzenia istotnych z punktu widzenia obrony czynności procesowych w fazie postępowania sądowego, może stanowić bezwzględną przyczynę odwoławczą przewidzianą w art. 439 § 1 pkt 10 *in fine* k.p.k., jeżeli zostanie ustalone, że jest ono równoważne z nieuczestniczeniem obrońcy niezbędnego w czynnościach, w których udział jego jest obowiązkowy<sup>12</sup>.

W analizowanym postępowaniu z oczywistych względów nie może być mowy o zapewnieniu przynajmniej takiego kontaktu, który pozwoliłby na uzgodnienie podstawowych kierunków obrony. Zwrócić należy także uwagę, iż zasady etyki adwokackiej nakazują oprzeć relacje klient – obrońca na wzajemnym zaufaniu (§ 51 zasad etyki adwokackiej). Trudno o jego zbudowanie podczas toczącej się rozprawy lub tuż przed nią bez znajomości akt sprawy i możliwości swobodnej rozmowy z oskarżoną.

Do zaistnienia bezwzględnej przesłanki odwoławczej nie doszłoby zatem gdyby sąd I instancji, wyznaczając nowego obrońcę z urzędu, przerwał rozprawę na okres niezbędny do zapoznania się przez niego z aktami sprawy. Ustawa takiego obowiązku nie wprowadza. Postulatem godnym przemyślenia jest wobec tego propozycja uzupełnienia treści art. 378 § 2 k.p.k. o zdanie drugie „w razie potrzeby rozprawę przerywa się lub odracza”. Wyrażenie *explicite* w tekście ustawy takiego zastrzeżenia zobowiązywałoby sąd każdorazowo do rozważenia, czy *in concreto* zachodzi potrzeba przerwania lub odroczenia rozprawy. Takie rozwiązanie mogłoby przyczynić się do uniknięcia niepożądanego praktyki zastępowania obrońcy obligatoryjnego występującego z urzędu innym obrońcą i bezpośredniego kontynuowania postępowania pomimo niezapewnienia mu należytego czasu do przygotowania linii obrony i niezbędnego kontaktu z oskarżonym. Artykuł 387 § 3 k.p.k., który pozwala na pełnienie obowiązków przez dotychczasowego obrońcę obligatoryjnego, odnosi się przy tym jedynie do sytuacji, kiedy jest on obecny podczas czynności procesowych i nie dotyczy przypadku jego absencji.

---

<sup>12</sup> Wyr. SN z dnia 8 czerwca 2004 r., III KK 419/03, OSNKW 2004, nr 7–8, poz. 74 z aprobowanymi glosami B. Gozdeckiej, Gd. Stud. Praw. Prz. Orzec. 2005, nr 3, s. 109–114 i P.G. Bartosz, GS 2006, nr 1, s. 34–35.



### Recenzja

książki Jacka Kosonogi pt. *Dozór Policji jako środek zapobiegawczy w polskim procesie karnym*, Warszawa 2008, s. 388

W doktrynie procesu karnego dotychczas brakowało monograficznego opracowania instytucji dozoru Policji. Jest to o tyle zaskakujące, że dozór Policji jest najczęściej stosowanym w praktyce nieizolacyjnym środkiem zapobiegawczym, a spośród wszystkich środków zapobiegawczych ustępuje jedynie częstości stosowania tymczasowemu aresztowaniu. Jego praktycznego znaczenia nie sposób przecenić. Konstrukcja kodeksowa dozoru Policji zawarta w art. 275 k.p.k. określając jedynie bardzo ogólnie charakter obowiązków nałożonych na oskarżonego w ramach dozoru, daje organom procesowym szerokie pole do interpretacji, ale nie oznacza dowolności w wypełnianiu tego przepisu treścią, bowiem dozór wiąże się z ograniczeniem określonych praw i swobód obywatelskich. Trzeba jednak pamiętać, że częstokroć nie tyle sama regulacja prawna budzi wątpliwości, lecz sposób zastosowania określonej instytucji w praktyce. Tym ważniejsze było zatem dokonanie kompleksowej i wielopłaszczyznowej analizy tej instytucji. Monografia J. Kosonogi w sposób bardzo udany wypełnia istotną lukę, jaka istniała do tej pory w tym temacie w polskim piśmiennictwie prawniczym.

Autor we wstępie wskazał, że recenzowana monografia stanowi próbę całościowej analizy instytucji dozoru Policji w polskim procesie karnym w aspekcie normatywnym, dogmatycznym, historycznym, statystycznym i pragmatycznym, a także ma na celu uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jak w praktyce rozwiązywane są dylematy interpretacyjne związane z regulacją dozoru Policji (s. 17). W kolejnych rozdziałach omówiony został charakter prawny środków zapobiegawczych, problematyka oddania pod dozór w systemie prawa karnego (w tym także w prawie karnym materialnym i wykonawczym oraz w postępowaniu w sprawach nieletnich), geneza i ewolucja dozoru Policji, funkcje dozoru, obowiązki nakładane na oskarżonego w ramach dozoru Policji, podstawy stosowania i kryteria wyboru tego środka zapobiegawczego, procedura stosowania dozoru oraz kwestie związane z wykonywaniem dozoru Policji. Pracę kończą ciekawe uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*.



Autor posłużył się trzema metodami badawczymi – dogmatyczną, statystyczną oraz metodą badań aktowych. Zwłaszcza posłużenie się trzecią z metod zasługuje na aprobatę, ponieważ jest ona szczególnie przydatna do analizy środka zapobiegawczego, jakim jest dozór Policji. Pozwala na wypełnienie treścią funkcjonującą w rzeczywistości społecznej normy określonej w art. 275 k.p.k. oraz w pełni unaczynia, jak instytucja dozoru Policji wygląda w praktyce.

W toku badań empirycznych przeanalizowane zostały akta postępowań przygotowawczych z lat 1998–2005 prowadzonych w sześciu warszawskich prokuraturach rejonowych oraz w dwóch prokuraturach rejonowych spoza Warszawy (PR w Nowym Dworze Mazowieckim oraz PR w Legionowie). Na wstępie warto zastanowić się, na ile badania przeprowadzone w tych jednostkach organizacyjnych prokuratury są reprezentatywne dla oceny postępowań prowadzonych w innych rejonach kraju. Pytanie to jest tym zasadniejsze, że jak wskazał Autor, w ramach właściwości miejscowej prokuratur objętych badaniami znalazły się Prokuratura Rejonowa Warszawa Śródmieście, która prowadzi postępowania w sprawach o przestępstwa popełnione na Dworcu Warszawa Centralna, Prokuratura Rejonowa Warszawa Praga Południe, obejmująca swą właściwością Stadion X-lecia oraz Prokuratura Rejonowa Warszawa Praga Północ, której podlega Komisariat Rzeczny Policji. Nie ulega wątpliwości, że obraz przestępczości popełnianej w tych właśnie miejscach różni się znacznie od innych obszarów. Można byloby podnieść w związku z tym zarzut, że uzyskane wyniki badań mają walor jedynie lokalny, a „rozkład geograficzny” dozoru Policji na obszarze kraju mógłby przynieść zgoła odmienne wyniki. Autor usuwa jednak te wątpliwości, wskazując, po pierwsze, na określony cel badań (ilustracja analizy dogmatycznej instytucji dozoru), oraz po drugie, że za kryterium wyboru do badań jednostek organizacyjnych prokuratury, przyjęto takie wskaźniki, jak: stopień uprzemysłowienia obszaru należącego do właściwości określonej jednostki organizacyjnej prokuratury, liczbę mieszkańców, strukturę zatrudnienia i przestępczości (s. 18). Dzięki temu jest on w stanie zbadać wycinek rzeczywistości oddający szerzej określone zjawisko społeczno-prawne. Dobór próby badawczej przyjętej przez J. Kosonogę nie może zatem budzić zastrzeżeń, zwłaszcza w świetle wstępnej deklaracji Autora, o czym już wcześniej była mowa, że badania te mają mieć charakter wyłącznie ilustracyjny.

Wyniki badań uzyskanych przez J. Kosonogę są bardzo znaczące. Autor ustalił, że w prawie 97% przypadków jedynym obowiązkiem nałożonym na oskarżonego był obowiązek zgłaszania się do organu dozoru, a częstotliwość zgłaszania się w 44,82% przypadków została określona przez organ stosujący środek zapobiegawczy na 2 razy w tygodniu i w 39,28% – raz w tygodniu (s. 142, 160).

Omawiając rodzaje obowiązków nakładanych na oskarżonego w ramach dozoru Policji J. Kosonoga proponuje, by nakładany na podstawie art. 275 § 2 k.p.k. obowiązek informowania organu dozoru o zamierzonym wyjeździe i terminie powrotu został zmieniony, poprzez nałożenie obowiązku informo-

wania o tych okolicznościach nie organu sprawującego dozór, lecz właściwego organu procesowego (s. 165). Jego zdaniem dysponowanie taką wiedzą jedynie przez organ dozorujący pozbawia ją waloru użyteczności procesowej, bowiem wiedza na temat miejsca pobytu oskarżonego potrzebna jest przede wszystkim organowi procesowemu w celu skutecznego realizowania czynności procesowych i zapewnienia udziału w nich oskarżonego. Wskazuje przy tym, że przekazywanie tej informacji organowi procesowemu przez organ dozorujący powoduje zbędne wydłużenie obiegu informacji. Pogląd ten budzi wątpliwości, zwłaszcza drugi z argumentów nie przekonuje. Informacja o miejscu pobytu oskarżonego w równym stopniu potrzebna jest organowi procesowemu, jak i organowi dozorującemu, choć oczywiście z różnych powodów. Organ dozorujący musi posiadać wiedzę na temat miejsca pobytu oskarżonego w celu właściwego sprawowania dozoru. Niestawiennictwo w siedzibie organu dozorującego w terminie wyznaczonym spowoduje niezwłoczne poinformowanie organu procesowego przez organ dozorujący o niewypełnianiu obowiązków związanych z wykonywaniem dozoru, a to w konsekwencji może prowadzić do nieusprawiedliwionego zastosowania wobec oskarżonego surowszego środka zapobiegawczego lub podjęcia innych czynności procesowych, jak na przykład zarządzenia poszukiwań i wydania listu gończego. Poinformowanie przez oskarżonego organu procesowego o wyjeździe i terminie powrotu, tak czy inaczej zmuszałoby ten organ do przekazania informacji organowi dozorującemu. Obieg dokumentów byłby zatem identyczny, tyle że „w drugą stronę” – od organu procesowego do organu sprawującego dozór.

Nie można także zgodzić się z poglądem, że art. 275 § 2 *in fine* k.p.k. dotyczy wyłącznie takich obowiązków, które ułatwiają pieczę nad oskarżonym i jednocześnie mieszczą się w granicach dozoru (s. 170). Autor nie wziął pod uwagę, że przesłanką ogólną wszystkich środków zapobiegawczych zawartą w art. 249 § 1 k.p.k. jest zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania, a wyjątkowo także zapobieżenie popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa. Do zastosowania środka zapobiegawczego niezbędne jest nadto spełnienie przynajmniej jednej z przesłanek wskazanych w art. 258 § 1–3 k.p.k. Dozór Policji nie ma zatem ułatwiać pieczy nad oskarżonym, która oznacza sprawowanie opieki nad kimś, lecz zapewnić prawidłowy tok procesu przez wprowadzenie ograniczeń niezbędnych w konkretnej sprawie.

Zasługują na uwagę postulaty Autora w przedmiocie precyzyjniejszego sformułowania w art. 275 § 2 k.p.k. zakresu obowiązków nakładanych na oskarżonego w ramach dozoru, zwłaszcza zakazu kontaktów z określonymi osobami i zakazu przebywania w określonych miejscach, z możliwością jednak stosowania w ramach dozoru Policji innych, niewymienionych w ustawie ograniczeń (s. 175). W świetle wyników badań wskazujących, że inne obowiązki niż obowiązek stawiennictwa w siedzibie organu sprawującego dozór mają charakter zupełnie marginalny, można przypuścić, że rozszerzenie katalogu obowiązków wymienionych *expressis verbis* w art. 275 § 2 k.p.k. zmieniłby ten stan rzeczy i skłoniłby organy

procesowe do częstszego ich orzekania. Wątpliwości jednak budzi pogląd Autora, że nałożony na oskarżonego zakaz zbliżania się do pokrzywdzonego spełniając przede wszystkim funkcję ochronną i prewencyjną, ma w gruncie rzeczy charakter pozaprocesowy (s. 172). Jak sam Autor twierdzi, „środki zapobiegawcze służą przede wszystkim potrzebie zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, czyli pozwalają stworzyć warunki potrzebne do tego, aby proces karny był prowadzony bez przeszkód i by zostały osiągnięte jego podstawowe cele” (s. 63). Wśród celów postępowania karnego art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k. wymienia uwzględnienie prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego. Cel ten jest realizowany nie tylko przez nadanie pokrzywdzonemu przez przepisy kodeksu postępowania karnego określonego zakresu uprawnień procesowych, lecz również przez możliwość zastosowania wobec oskarżonego środka zapobiegawczego, jeśli istnieje potrzeba zapewnienia pokrzywdzonemu ochrony przed dalszym naruszeniem lub zagrożeniem jego dóbr prawnych.

Za niezwykle interesujące należy uznać rozważania J. Kosonogi na temat tzw. warunkowego dozoru Policji przewidzianego przez art. 14 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.<sup>1</sup> Do tej pory pojawiły się jedynie dwa artykuły na ten temat,<sup>2</sup> brak było jednak bardziej szczegółowego opracowania tego zagadnienia. J. Kosonoga słusznie uznaje, że warunkowy dozór Policji, o którym mowa w art. 14 ust. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie jest odrębnym środkiem zapobiegawczym, lecz stanowi postać dozoru Policji (s. 101). Trafnie przy tym podnosi, że kwestia warunkowego dozoru Policji powinna zostać uregulowana w rozdziale 28 k.p.k., bowiem umieszczenie tego środka zapobiegawczego w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie znajduje uzasadnienia zarówno z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, jak i sensu regulacji kodeksowej, która z istoty swej powinna być koherentna, zupełna oraz trwała (s. 341). Uzupełniając argumenty Autora, warto wskazać, że za umieszczeniem warunkowego dozoru Policji w kodeksie postępowania karnego przemawia również fakt, że dozór ten jest jedynie odmianą dozoru określonego w art. 275 k.p.k. a nie odrębnym środkiem zapobiegawczym. Nie ma zatem podstaw, by ta sama instytucja procesowa uregulowana była przez dwa odrębne akty prawne.

Zgadzać się z Autorem, że zawarta w art. 2 pkt 1 ust. o p.p. w rodz. definicja członka rodziny jest określona zbyt szeroko, wydaje się jednak, że postuluje on zbyt wąskie zawężenie kręgu osób objętych tą definicją. Proponuje bowiem, by zakres osób podlegających ochronie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej ograniczyć wyłącznie do osób najbliższych w rozumieniu art. 115 § 11 k.k. oraz „ewentualnie uzupełnić o relację, jaka zachodzi pomiędzy konkubentem a dziećmi

<sup>1</sup> Dz.U. nr 180, poz. 1493.

<sup>2</sup> Zob. K. Dudka, *Środki zapobiegawcze stosowane wobec sprawców przemocy w rodzinie*, WPP 2006 nr 2 oraz R.A. Stefański, *Warunkowy dozór Policji – nowy środek zapobiegawczy*, PiP 2006, z. 6.

drugiego konkubenta”. Zasadniejsze jest, by ochroną objęte były nie tylko dzieci konkubenta, lecz również jego osoby najbliższe jeśli wspólnie zamieszkują.

Nie podzielam poglądu Autora, że warunkowy dozór Policji, aby był skutecznym instrumentem procesowym służącym ochronie ofiar przemocy domowej, powinien być stosowany nie tylko wtedy, gdy są przesłanki do zastosowania tymczasowego aresztowania, w przeciwnym razie praktyczne znaczenie tego środka może okazać się marginalne (s. 341). Przeciwno temu zdaniu przemawiają trzy argumenty. Po pierwsze, warunkowy dozór Policji jest jedynie postacią dozoru określonego w art. 275 k.p.k. Po drugie, z treści art. 275 § 2 *in fine* k.p.k. wynika, że możliwe jest w ramach dozoru Policji nałożenie na oskarżonego między innymi obowiązku powstrzymywania się od kontaktów z pokrzywdzonym, a co za tym idzie opuszczenie wspólnie zajmowanego mieszkania. Wreszcie po trzecie, Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że ze względu na obowiązywanie zasady domniemania niewinności, która nakazuje uważać oskarżonego za niewinnego aż do ustalenia winy w sposób przewidziany przez prawo, z art. 5 ust. 3 Konwencji wynika, że tymczasowe aresztowanie jest środkiem wyjątkowym, który może być użyty wyłącznie w razie rzeczywistej konieczności. Nawet jeśli motywy zastosowania tego środka są poważne i wystarczające do jego zastosowania, na organach sądowych ciąży obowiązek zapewnienia realizacji standardów określonych w art. 5 Konwencji, bowiem na osobę aresztowaną nakładają, ze względu na porządek publiczny, ciężar większy od zwykle wymaganego od osoby uznanej za niewinną.<sup>3</sup> Tymczasowe aresztowanie nie może być antycypacją kary ani środkiem ułatwiającym organom procesowym prowadzenie postępowania. Może być ono stosowane wyłącznie wtedy, gdy istnieją przesłanki tymczasowego aresztowania określone w art. 258 k.p.k., a zastosowanie innego środka zapobiegawczego jest rzeczywiście niewystarczające.<sup>4</sup> Również Trybunał Konstytucyjny<sup>5</sup> stwierdził, że w postępowaniu karnym najwyższym dobrem oskarżonego, które może mu zostać odebrane, jest jego wolność osobista, co za tym idzie, konieczne jest ograniczenie stosowania tego środka wyłącznie do sytuacji, gdy tymczasowe aresztowanie jest niezbędne, a to tym bardziej, że stosowane jest ono wobec osoby, do której obowiązuje zasada domniemania niewinności.

Warunkowy dozór Policji jest środkiem zapobiegawczym, który zastępuje tymczasowe aresztowanie w sytuacji, gdy wystąpiły przesłanki określone w art. 258 § 3 k.p.k., a zastosowanie łagodniejszego środka byłoby niewystarczające ze względu na potrzebę ochrony pokrzywdzonego i zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania. Eliminuje zagrożenia związane z możliwością arbitralnego

<sup>3</sup> Zob. orzeczenia *Neumeister v. Austria*, 27.06.1968, A. 8, par. 4; *Letellier v. Francja* 26.06.1991, A. 207, par. 35; *W. v. Szwajcaria* 26.1.1993, A. 254, par. 28 i n.; *Scott v. Hiszpania*, 17.12.1996, RJD 1996.

<sup>4</sup> Orzeczenia: *Clooth v. Belgia*, 12.12.1991, A. 225; *Tomasi v. Francja*, 27.04.1992, A. 241-A, par. 84; *Muller v. Francja*, 17.03.1997, RJD 1997.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2007 r. (Sk 50/06).

naruszenia prawa oskarżonego do wolności, ma również walor czysto praktyczny – nie powoduje zagęszczenia w zakładach karnych.

Na zakończenie chciałabym podkreślić, że podniesione uwagi krytyczne nie wpływają na wysoką ocenę monografii J. Kosonogi, mają one charakter wyłącznie polemiczny i nie obniżają wartości pracy. Wywód Autora cechuje wysoki poziom naukowy. Prezentuje rzetelnie i kompleksowo poglądy doktryny oraz przedstawia własne stanowisko w danej kwestii, proponując ciekawe uwagi *de lege ferenda*. W monografii ujęta została tym samym całościowo skomplikowana problematyka instytucji dozoru Policji w polskim procesie karnym.

*Katarzyna Dudka*



Wołodkiewicz Witold, Krzynówek Jerzy (red. pr. zb.), *Łacińskie paremie w europejskiej kulturze prawnej i orzecznictwie sądów polskich*, Wyd. LIBER, Warszawa 2001, s. 287

Z wielkim tedy uznaniem trzeba przyjąć dzieło będące efektem pracy naukowej Warszawskiej Szkoły Prawa Rzymskiego, rozwijającej się z twórczej inspiracji prof. dra Witolda Wołodkiewicza. Jeden z najświetniejszych znawców prawa rzymskiego i tradycji romanistycznej w historycznym rozwoju prawa po czasy współczesne, dyrektor Instytutu Historii Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, przewodniczący Komitetu Nauk o Kulturze Antycznej PAN i twórca warszawskiej szkoły naukowej studiów nad prawem rzymskim, sygnalizowanym tomem wraz ze swymi współpracownikami jakby dopełnił obchody 50-lecia swej pracy naukowej i uniwersyteckiej, uświetnione odrębnie wydaniem dwutomowej książki jubileuszowej – zbiorem prac naukowych dedykowanych Jubilatowi (w języku francuskim-Au-dela des frontieres; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego-Wyd. LIBER, Warszawa).

Tom otwiera szkic W. Wołodkiewicza (Łacińskie paremie prawne w orzecznictwie sądów polskich). Tytuł nie jest dość adekwatny do zakresu treści, jest tytułem znacznie zawężającym, gdyż w tekście występują wyodrębnione wątki problemowe: 1) stosunek do prawa rzymskiego w państwach socjalizmu realnego i po jego upadku; 2) prawo rzymskie jako element kształtowania współczesnej kultury prawnej; 3) łacińskie paremie, reguły, maksymy, brocarda; 4) zastosowanie łacińskich paremii prawnych w orzecznictwie sądów polskich; 5) łacińskie paremie prawne jako ozdobnik architektoniczny.

Pierwszy szkic wyjaśnia doktrynalne powody negatywnego stosunku w b. ZSRR i krajach socjalistycznych do prawa rzymskiego, m.in. uznając, że prawo jest elementem tzw. nadbudowy (w znanej relacji między bazą a nadbudową wg teorii materializmu historycznego), tedy rzymskie prawo odnosząc się do formacji niewolniczej nie może mieć już jakiegokolwiek zastosowania i nawet teoretycznego znaczenia w nowej całkiem formacji (socjalistycznej), opartej na innych stosunkach ekonomiczno-społecznych. Negatywny stosunek do prawa rzymskiego i w ogóle do tzw. prawa burżuazyjnego wyrażany w piśmiennictwie okresu

„socjalistycznego” nie jest żadnym zaskoczeniem, jest to problem dobrze znany. Natomiast większy walor ma przedstawienie meandrów poglądów po II wojnie światowej prezentowanych przez polskich prawników na zagadnienie prawa rzymskiego, nie tylko w aspekcie teoretycznym, ale także w odniesieniu do dydaktyki uniwersyteckiej. Ujawnia się tu problem całkiem innej natury – uwikłania nauki w system ideologiczny, wplątania jej w dyktat ideologii, jest to też problem uwikłania się w dane paradygmaty ideologiczne uczonych, i to jest już zupełnie inny wymiar zagadnienia. Kolejny szkic najbardziej syntetycznie wyklada znaczenie prawa rzymskiego dla współczesnej kultury prawnej. Jest to ujęcie niemal encyklopedyczne w swej zwięzłości i trafności. I nie ma istotniejszego znaczenia to, że współczesne unormowania mogą się różnić od rozwiązań rzymskich, np. w tak znaczącym obszarze, jak instytucja prawa zobowiązań. Ważniejsze jest to, że duch prawa rzymskiego żyje do dziś w prawodawstwie wielu krajów europejskich, a pojęcia i instytucje wykształcone w prawie rzymskim są podstawą dzisiejszego prawa cywilnego. Trzeci szkic wyklada aktualne rozumienie istoty łacińskich paremii. Ważne jest tutaj rozróżnienie trzech zakresów: paremie jako fundament aksjologiczny, na którym winno być oparte prawodawstwo; paremie jako „gotowe instrumentarium techniczne” wykorzystywane przy tworzeniu prawa; i paremie jako stały element retoryki prawniczej. Autor omawia także pochodzenie paremii, uwydatniając, że nie wszystkie ze znanych formuł pochodzą ze źródeł prawa rzymskiego, tylko zostały sformułowane w okresach późniejszych (w tym m.in. przez średniowiecznych glosatorów).

Szkic czwarty orientuje ogólnie, w jakim zakresie w orzecznictwie sądów polskich (Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny) występują paremie, przy czym Autor rozróżnia tutaj dwie grupy zwrotów łacińskich: jako sformułowania wyrażające określoną zasadę prawną lub definicję jakiejś instytucji prawnej, i po drugie, jako zwroty od wieków używane w języku prawniczym. Odpowiednio do tego rozróżnienia, w dwóch odrębnych zestawieniach zaprezentowana jest częstotliwość odwołania się do danych formuł. Tak więc np. największa jest ilość cytowań w orzecznictwie zasady *lex retro non agit*, *in dubio pro reo*, *nullum crimen sine lege*, *pacta sunt servanda*; w drugiej grupie – *ratio legis*. Konkluzja jest znacząca: paremie niezależnie od tego, czy wykazują bardziej czy mniej ścisły związek wprost ze źródłami prawa rzymskiego, „świadczą o obecności doktryny romanistycznej we współczesnej jurysprudencji polskiej”. W ostatnim fragmencie swego tekstu Autor zaprezentował pełne zestawienie paremii (86) przedstawionych na kolumnach gmachu Sądu Najwyższego w Warszawie, z odwołaniem się do źródła przekazującego paremie, oraz podając ich tłumaczenie na język polski. Wykorzystanie formuł paremii jako elementu architektonicznego dobrze świadczy o oryginalnym pomyśle projektanta; ale to także bardzo czytelny wyraz tego faktu, że polska praktyka prawna stale sięga do tradycji prawa rzymskiego. Tekst W. Wołodkiewicza złożony z odrębnych fragmentów, co do swej całościowej formy został tu określony jako szkic; bo też

rzeczywiście, jest to jakby zbiór notatek do wykładów na dany temat, albo szkic myśli do mającego dopiero powstać obszerniejszego opracowania. Te poszczególne fragmenty mogą być też inspiracją dla odrębnych opracowań.

Opracowanie Marii Zabłockiej (*Regulae iuris romani ad »leges divinarum tabularum decem«*) dokumentuje uniwersalizm prawa rzymskiego, i tę myśl, że zasady i reguły stworzone przez to prawo mają ponadczasową wartość. Przypomina postać i dzieło wybitnego niemieckiego humanisty renesansowego, znanego prawnika – profesora prawa w kilku uniwersytetach, Johanna Oldendorpa, ale nade wszystko – odwołuje się do oryginalnego zestawienia. Mianowicie, J. Oldenburg swoiście zinterpretował prawo (tablice) mojrzeszowe: zestawiał reguły prawa pochodzące głównie z Digestów, a odnoszące się do poszczególnych przykazań. W ten sposób treść i sens dekalogu został uwydatniony przez zasady prawa rzymskiego. Oldenburg zestawiał też wspólne zasady odnoszące się łącznie do wszystkich przykazań. Stąd wynika myśl, że zasady i reguły prawa rzymskiego można „dostosować” do kwestii powstałych w innych kulturach i w różnym czasie, także obecnie.

Aleksander Stępkowski (*Maksymy prawne na Wyspach Brytyjskich*) omawia zagadnienie, w jakim stopniu i w jakim zakresie prawo rzymskie oddziaływało na system prawa brytyjskiego – *common law* – ale jednak nie drogą bezpośredniej recepcji. Rzymskie *regulae iuris* są obecne w praktyce i w literaturze prawniczej, występując pod odrębną nazwą „maksym”. Omówiono więc występowanie maksym w angielskiej literaturze prawniczej przynajmniej od XIV wieku, szczególnie zaś w XVII wieku, przy czym zainteresowanie problematyką maksym na gruncie *common law* nie wygasło i współcześnie, jak o tym świadczą m.in. prace R. Dworkina. Podrozdział *Regulae, maksymy, normy* omawia zagadnienia terminologiczne, w odniesieniu do realiów angielskich, m.in. w jakim znaczeniu występują te pojęcia, jaka jest np. relacja maksymy a reguły prawa (*rules of law*). Ma to pewne odniesienia do współczesnej dyskusji filozofów prawa na istotę reguł prawnych (m.in. L.A. Hart, R. Dworkin). Kolejne części opracowania omawiają zagadnienia: jak maksymy stosowane były w praktyce sądowej; występowanie maksym w prawie szkockim; zastosowanie maksym jako argumenty w dyskusjach politycznych od XIII wieku, wpływ maksym na konstytucjonalizm angielski – szczególnie w zakresie kształtowania się tzw. zwyczajów konstytucyjnych, które mają niezwykle ważne znaczenie. Studium zamykają rozważania „Istota maksymy i jej miejsce w *common law*”.

„*Nieznanostwo prawa szkodzi. U źródeł zasady ignorantia iuris nocet*” – to znakomita minimonografia konkretnej paremii (Witold Wołodkiewicz). Tenże Autor omawia też paremię *lex retro non agit* (zasada niedziałania prawa wstecz, nieretroaktywności prawa); Roman Sobotka zasadzie prawnej ochrony nietykalności osobistej poświęca opracowanie „*Neminem captivabimus nisi iure victum*”; Franciszek Longchamps de Berier rozważa „Zakaz nadużywania własnego prawa – *male nostro iure uti non debemus*”, a Jerzy Krzynówek – „*Volenti non fit iniu-*



ria – powstanie i historia reguły” (każdy powinien ponosić konsekwencje swych świadomych i zamierzonych działań). Wymienione opracowania występują w różnych miejscach tomu – to kwestia konwencji redaktorskiej; tutaj wymieniamy je łącznie, z pewnym namysłem – one wszystkie stanowią rodzaj monografii danej paremii. To zaś uświadamia, jak w polskim piśmiennictwie niewiele paremii ma odrębne omówienia monograficzne, i to zestawienie jest jakoś inspirujące, w tym sensie, że budzi nadzieję: może kiedyś przy wspólnym wysiłku uczonych polskich, mogłoby powstać swego rodzaju kompendium, jednolity zbiór monografii paremii, przynajmniej tych o najbardziej podstawowym znaczeniu, które odegrały istotną rolę w kształtowaniu prawa, których znaczenie historyczne jest nader ważne. Te wymienione wyżej cztery studia monograficzne wyznaczają właśnie taką drogę – z wielkim pożytkiem dla nauki, dla praktyków, dla studiujących prawo, a także dla tych wszystkich, którym tego typu edycja rozszerzyłaby po prostu horyzonty intelektualne.

Różny jest jednak charakter tych „monografii”, mają one różne zakresy tematyczne, nie powielają jakiegoś schematu ujęcia. Zasada „nieznajomość prawa szkodzi” rozważona jest w wielu aspektach: w prawie rzymskim (rozmaite źródła, motywy sformułowania zasady, rodzaje kwestii do których była ona stosowana – np. nabycie własności, nabycie spadku, odpowiedzialność deliktowa, w sytuacjach związanych z małżeństwem); zasada ta w dziejach recepcji prawa rzymskiego; i wreszcie zasada ta w prawie współczesnym – prawo cywilne, prawo administracyjne, prawo karne – tak z elementami historycznymi, jak głównie z uwzględnieniem aspektów orzecznictwa – do konkretnych artykułów (k.p.a., k.c., k.p.c., k.k.); wreszcie Autor dokonuje przeglądu orzeczeń TK, SN i NSA, w których występuje ta paremia. Całość tych rozważań zamyka konstatacja: „Występowanie paremii *ignorantia iuris nocet* w doktrynie i w orzecznictwie może stanowić ilustrację przenikania do współczesnej kultury prawnej zasad wywodzących się z prawa rzymskiego. Zasady te nie mają zawsze zastosowania powszechnego, stanowią jednak pewien idealny wzorzec, który niezależnie od tego, czy został przyjęty lub odrzucony, wywoływać musi refleksję tak w doktrynie jak i orzecznictwie”.

Opracowanie dot. zasady – zakaz nadużywania własnego prawa – ma swoją odrębność, bowiem skupia uwagę na tym, jak ta zasada była rozumiana i traktowana w prawie rzymskim, przeprowadzono zatem analizę głównych źródeł tego prawa (w tym np. reskrypty cesarskie, konstytucje), rozstrzygając istniejącą kontrowersję, czy zasada została sformułowana przez Gaiusa czy też przez cesarza Antonina Piusa, na korzyść tego pierwszego.

Zasada *lex retro non agit* zaprezentowana jest nader przekrojowo – poczynając od kwestii pewności prawa (z którym ściśle związana jest zasada nieretroaktywności) w Rzymie, ujęcia odpowiednich kwestii w konstytucjach cesarzy i nowelach justyniańskich, a następnie – Autor omawia recepcję zasady (zwracając mocniej uwagę na wątek polski: statuty Kazimierza Wielkiego, konstytucja Sejmu Piotrkowskiego z 1496 r., *Ius subsidarium* do Ustanowienia praw wekslowych

z 1775 r.). W koncepcjach państwa prawa zasada ta od XVIII wieku ma znaczenie podstawowe, Autor dokonuje więc przeglądu jej wyrażania w konstytucjach dawniejszych i współczesnych. Zwraca jednakże wyraźnie uwagę na fakt, że zasada ta od czasu francuskiej Deklaracji praw człowieka nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, i że odąd stosuje się ją konstytucyjnie do norm karnych (tak też było w konstytucjach polskich z 1921 r. i 1935 r, aktualnie – z 1997 r.). Jedynie konstytucja Stanów Zjednoczonych statuuje generalną zasadę niedziałania normy prawnej wstecz. Scharakteryzowane jest odstępstwo od zasady nieretroaktywności prawa w konwencjach międzynarodowych. Obszerniejsza część rozważań skoncentrowana jest z kolei na charakterystyce orzecznictwa sądów polskich – TK, SN, NSA, z powołaniem się na zasadę *lex retro non agit*. Niejednokrotnie zasada ta występuje w innym też kontekście – zagadnień pewności prawa, w powiązaniu z ochroną praw nabytych, *vacatio legis*. Całość wywodów Autora kończy się postulatem *de lege ferenda*: „Wydaje się, że potrzeba wyrażenia w konstytucjach zasady nieretroaktywności prawa jest dziś znacznie bardziej aktualna w odniesieniu do konstytucyjnego porządku stanowienia norm prawnych, odnoszących się do prawa prywatnego, administracyjnego, a zwłaszcza finansowego niż jedynie w stosunku do prawa karnego. Wprowadzenie w konstytucji generalnej zasady *lex retro non agit* (nie ograniczającej się jedynie do prawa karnego) wydaje się bardziej racjonalne z punktu widzenia czystości legislacyjnej”.

Studium poświęcone zasadzie nietykalności osobistej (*neminem captivabimus...*) ukazuje historyczny rodowód owej podstawowej wolności szlacheckiej, ale tylko w wymiarze prawa polskiego, poczynając od przywileju brzeskiego z 1425 r. (niezatwierdzonego zresztą przez króla; ale ważne w tym wypadku jest to, że zachowany tekst zawiera pełny zapis artykułu o nietykalności osobistej); Autor ogranicza zresztą zakres opracowania, przyjmując, że zajmie się początkami owej zasady aż do powstania paremii w tej właśnie formie. Omawia więc historyczne tło genezy prawnej ochrony nietykalności osobistej (a także majątkowej), opisując ciąg konkretnych zdarzeń w królestwie polskim, które ową zasadę implikowały. Przedstawiono rozwój przywileju, zmiany jego treści, polemiki z nim związane, a także podstawowe zagadnienia terminologiczne, i wreszcie tok włączeń zasady w zbiory kodyfikacyjne prawa polskiego od Kodeksu Łaskiego poczynając.

Szkic Jerzego Krzynówka omawia wskazaną w tytule regułę (zgoda poszkodowanego), umieszczając ją w kategorii zasad wyznaczających fundamentalne założenia porządku prawnego. Rys historyczny ukazuje rozwój maksymy od aksjomatu początkowo zdrowego rozsądku, przez prawo kanoniczne, prawo angielskie, do współczesności. Najważniejsza część opracowania poświęcona jest analizie rozmaitych aspektów prawnych owej reguły (np. przyczynienie się poszkodowanego, działanie na własne ryzyko, zgoda poszkodowanego), z odwołaniem się do źródeł prawa rzymskiego.

Paremie łacińskie w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich do SN i TK zestawia Magdalena Marquez. Najczęściej więc Rzecznik odwołuje się

w konkretnych sprawach do zasad: *pacta sunt servanda* (stosunki państwo-obywatel, zaufanie obywateli do państwa w kontekście państwa prawnego), i *lex retro non agit*, ale także do innych. Ważna jest pointa opracowania: działalność RPO skoncentrowana na rozwiązywaniu współczesnych problemów ochrony praw obywateli dowodzi ciągłej obecności fundamentalnych łacińskich zasad wyrastających z przesiąkniętej prawem rzymskim tradycji prawnej Europy kontynentalnej. Można jednak dodać uzupełniająco wniosek innej natury: dowodzi też, niestety, ułomności polskiej legislacji.

W omawianym tomie zawarte są jeszcze opracowania: Aleksander Stępkowski, „Reguły prawne w poglądach Jeana Domat” – dotyczy ono, najogólniej mówiąc, obecności prawa rzymskiego we Francji, ze szczególnym uwzględnieniem XVII wieku, i Agnieszka Kasprzak, „*Pithana* Labeona. Pierwszy zbiór reguł prawa rzymskiego i jego metodologiczne znaczenie”.

Premie nie stanowią treści odrębnego wykładu w programie studiów prawniczych, a przecież ich znajomość jest niezbędnym elementem wykształcenia prawników. Zatem omawiany tom zbierający różne studia z tego zakresu jest niezmiernie cenny zarówno ze względu na doniosłość naukową poszczególnych jego części, jak i ze względu na wartość edukacyjno-informacyjną, a przy tym trzeba uwzględnić i ten fakt, że trudno byłoby wskazać w polskim piśmiennictwie podobny tematycznie zbiór. Jest to więc opracowanie w pewnym stopniu unikalne, co jest też wartością samą w sobie. Wspaniały język wypowiedzi pozwala ująć ten tom także w kategoriach literackich – klarowności wywodów, sugestywnej językowo argumentacji, nie rozwodząc się nad tak oczywistym faktem – logicznego toku myśli. Walory literackie nie są częste w odniesieniu do dzieł treści prawniczej, więc tym bardziej należy uznać i ten aspekt tego pasjonującego tematycznie zbioru prac.

*Jerzy Kowalski*



## KALEJDOSKOP WYDARZEŃ

1. Od 19 lutego do dnia 27 maja odbywają się zajęcia fakultatywne nt: „Łacina dla prawników – paremie i reguły prawnicze”. Zajęcia prowadzi prof. dr hab. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski.
2. Od 29 lutego na Wydziale Prawa WSHiP odbywa się cykl wykładów prezesa Trybunału Konstytucyjnego Jerzego Stępnia „System administracji publicznej w Polsce”. Wykłady odbywają się w każdy piątek w godz. 10.20–12.00.
3. 22 lutego został przeprowadzony panel dyskusyjny, którego myślą przewodnią był „Odwieczny problem Falandyzacji”. W skład panelu weszli: prezes Trybunału Konstytucyjnego – Jerzy Stępień, I prezes Sądu Najwyższego – prof. Lech Gardocki, sędzia Trybunału Konstytucyjnego – prof. Ewa Łętowska. Cały panel poprowadził dziekan Wydziału Prawa – prof. Zbigniew Lasocik.
4. Od początku marca odbywają się w WSHiP Warsztaty kryminalistyczne prowadzone przez dra Bogusława Zajęca. Celem warsztatów jest utrwalenie i pokazanie praktycznej przydatności już zdobytej wiedzy teoretyczno-kryminalistycznej w toku procedury prawnej – karnej, cywilnej, administracyjnej. Warsztaty mają przede wszystkim na celu włączenie studenta do bezpośredniego obserwowania procesu powstawania poszczególnych śladów, następnie osobistego poszukiwania ich (ujawniania), poprawnego zabezpieczenia, transportowania, tudzież wnioskowania ze śladów. Spotkania odbywają się we wtorki, środy oraz czwartki w godz. 18.00–20.15.
5. 10 marca rozpoczął się cykl wykładów mgra Rafała Mańko na temat „EUROPEAN CANSAMER LAW”. W trakcie zajęć będą poruszane następujące zagadnienia: The Legal Basis of European Consumer Law, European Consumer Protection Policy, The European Notion of Consumer, The Pre-Contractual Phase, Conclusion of the Contract, Termination of the Contract, Content of the Contract I (Unfair Terms), Content of the Contract II (Sales), Content of the Contract III (Timesharing), Content of the Contract IV (Package Travel), Product Liability, Consumer Procedural Law (Injunctions), The Implementation of the Consumer *Acquis* in Poland, The Future of European Consumer Law.

6. 9 kwietnia odbył się wykład na temat „SĄD NAJWYŻSZY STANÓW ZJEDNOCZONYCH JAKO POLE BITWY IDEOWEJ” wykład poprowadził prof. dr hab. Andrzej Bryk – profesor oraz dziekan Wydziału Amerykanistyki Krakowskiej Szkoły Wyższej oraz wykładowca Uniwersytetu Harvarda.
7. 10 kwietnia odbyły się uroczyste obchody ósmej rocznicy śmierci dra Ryszarda Łazarskiego założyciela i patrona Wyższej Szkoły Handlu i Prawa.
8. 11 kwietnia odbył się finał konkursu, skierowanego do młodzieży gimnazjalnej, licealnej i policealnej na opowiadanie pt. „Narkotyki – Nasz, a może mój problem”. Patronat merytoryczny nad konkursem objęło Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
9. W dniach 14–18 kwietnia odbył się cykl wykładów w języku angielskim na temat „AN INTRODUCTION TO THE AMERICAN COURT SYSTEM”. Spotkania prowadzili Mary Schneider – adwokat oraz członek Palestry Minnesoty, członek American Bar Association, dyrektor wykonawczy w organizacji pozarządowej Legal Services of Northwest Minnesota oraz Mark Schneider – adwokat oraz członek Palestry Północnej Dakoty i Minnesoty.

*Ewelina Milan*