UNIWERSYTET KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO
W WARSZAWIE

MŁODY JURYSTA

STUDENCKI KWARTALNIK NAUKOWY Nr 1/marzec/2015

Warszawa

31 marca 2015 r.

UNIWERSYTET KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

Kolegium Redakcyjne

Magdalena Boguska – Redaktor Naczelna, studentka WPiA UKSW

Katarzyna Iwanicka – Zastępca Redaktor Naczelnej, studentka WPiA UKSW

Aleksandra Barszcz – Zastępca Redaktor Naczelnej, studentka WPiA UKSW

Ewa Wójcik – Korekta, studentka WPiA UKSW

Opiekun naukowy

Prof. dr hab. Marek Michalski

Recenzenci

Prof. dr hab. Marek Michalski, dr hab. Zbigniew Ćwiąkalski, dr hab. Maria Szczepaniec, dr hab. Grażyna Szpor, dr hab. Piotr Zapadka, dr Michał Będkowski – Kozioł, dr Marcin Białecki, dr Krzysztof Buk, dr Aleksandra Gawrysiak – Zabłocka, dr Marek Jeżewski, dr Natalia Kohtamäki, dr Robert Oktaba, dr Marta Osuchowska, dr Tomasz Pałdyna, dr Anna Reda-Ciszewska, dr Krzysztof Siewicz, dr Ewa Skibińska, dr Jan Stoksik, dr Aleksandra Syryt, dr Agnieszka Szczekała, dr Tomasz Szczurowski, dr Marcin Wielec, dr Martyna Wilbrandt-Gotowicz, mgr Łukasz Gołąb, mgr Nikodem Muszyński, mgr Ewa Płocha, mgr Mariusz Stanik, mgr Barbara Surdykowska, mgr inż. Krzysztof Świtała,

Adres Redakcji

Młody Jurysta
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
Wydział Prawa i Administracji
ul. Wóycickiego 1/3 bud. 17
01-938 Warszawa

www.wpia.uksw.edu.pl/node/3147

e-mail: mlodyjurysta@gmail.com

Warszawa 2015

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

Łukasz Bernaciński

Zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych w zarysie.....str. 4

Marcin Jędrysiak

Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste – problemy postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym przy aktualizacji opłaty ,,z urzędu".....str. 20

Natalia Małgorzata Kurek

Przestępstwo zniesławienia jako obraza demokratycznego państwa prawnego.....str. 35

Anna Łabuzek

Wypadek przy pracy w orzecznictwie Sądu Najwyższego.....str. 40

Joanna Siekiera

Współpraca Polski z państwami regionu Pacyfiku Południowego.....str. 49

GLOSA

Michał Magdziak

Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 29.10.2012 r., sygn. akt I KZP 17/12.....str. 56

O Autorach.....*str. 65*

Łukasz Bernaciński

Zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych w zarysie

Article 25, section 2 of The Polish Constitution, lays down the basic principle which is the foundations of the Ecclesiastical Law in Poland. A dispositive norm refers to the relation between state and churches and is located in the 1st chapter of The Polish Constitution, which is considered a collection of the main principlesof the Republic of Poland.

The principle of impartiality between the state and churches can be understood as the objectified attitude free from prejudice, assuming the same reference towards all the religious organizations that respect the values that underpin the legal system. Considering the relation between citizen and the State the basic principle protects the individual against the paternalism and moralising from the State in the development and application of the law.

Under article 25 along with the religious beliefs there are also ideological and philosophical beliefs mentioned. That is why the regulation was intended to govern the widest possible range of beliefs.

Art. 25 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.: *Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.*

Pozycja artykułu 25 w systematyce Konstytucji RP

Artykuł 25 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odnosi się do relacji państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi. Rozdział I zatytułowany „Rzeczpospolita" zawiera przepisy, które uznaje się za naczelne zasady ustroju państwa (P. Borecki).Pozycjonowanie w rozdziale I konstytucji, artykułu normującego stosunki państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi jest wynikiem określonego spojrzenia na funkcje tychże w państwie. A. Merker tak komentował sformułowania konstytucyjne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oddzieliła problematykę Kościołów, którą omawia art. 25 w rozdziale I „Rzeczpospolita" od problematyki wolności sumienia i religii, którą omawia art. 53 w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela". W ten sposób Kościoły i inne związki wyznaniowe uznane zostały za trwały i zasadniczy element ustroju społeczno-politycznego, podobnie jak partie polityczne, związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników itd. Nie traktuję jednak tego oddzielenia jako traktowania Kościołów jako organizacji istniejących samoistnie, niezależnie od wolności religii[1].

Decyzja o dekoncentracji przepisów związanych z wolnością sumienia i wyznania i skierowanie debaty nad relacją państwo – kościoły i inne związki wyznaniowe na forum prac nad ustrojem politycznym Rzeczpospolitej Polskiej stały się faktem już w 1994 r., gdy rozpoczęły się dążenia „liderów klubów parlamentarnych oraz kierownictwa KKZN do przesunięcia na jej forum rozstrzygnięcia zasadniczych sporów ustrojowych. Byli bowiem już w tym czasie świadomi, że zagadnienie konstytucyjnej regulacji stosunków państwo – Kościół będzie stanowić jedną z najbardziej fundamentalnych i kontrowersyjnych kwestii ustrojowych"[2].

Innym argumentem przemawiającym za zasadnością umieszczenia w rozdziale I konstytucji przepisu normującego relacje państwo – związki wyznaniowe jest fakt, że w społeczeństwie polskim prawie wszyscy obywatele deklarują, że wyznają jakąś religię. Naturalnie wśród tych osób znajdują się i takie, które w sposób bezpośredni zarządzają państwem, sprawując najwyższe urzędy państwowe. Ta sama osoba może przynależeć do wspólnoty państwowej jako obywatel i do grupy wyznaniowej jako wierny. Przez wzgląd na wysokie prawdopodobieństwo pełnienia przez członków związków wyznaniowych funkcji publicznych, szczególnie w kraju o tak wysokim poziomie życia duchowego jak Polska, przepis normujący problematykę bezstronności światopoglądowej władz publicznych powinien się znaleźć, i znalazł się, w rozdziale dotyczącym ustroju Rzeczypospolitej. Zapewne nie bez znaczenia było również uznanie wkładu wiernych Kościoła katolickiego

[1]P. A. Leszczyński, *Zagadnienia wyznaniowe w Konstytucji RP*, Semper, s. 58.

[2]P. Borecki, „Geneza konstytucyjnej regulacji stosunków Państwo–Kościół – droga do art. 25 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.", [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, (red.) A. Mezgelewski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2004, s. 55.

(około 95% Polaków deklaruje przynależność do Kościoła katolickiego[3]) w historię przemian ustrojowych w Rzeczypospolitej. Przynależność obywateli do związków wyznaniowych oraz obecność tychże związków w życiu społecznym wrosła w kulturę, tradycję i szeroko pojęte dziedzictwo narodowe, obejmujące także dokonania o charakterze politycznym[4]. Podobnie o przyczynach dekoncentracji przepisów stanowiących konstytucyjną podstawę prawa wyznaniowego pisze Leszek Garlicki:

Rolę kościołów i związków wyznaniowych postrzega się w świecie przede wszystkim w aspekcie wolności wyznania. Specyficzne doświadczenia historyczne Polski, zwłaszcza zaś rola Kościoła katolickiego, nakazują jednak włączenie problematyki kościołów i związków wyznaniowych do politycznych rozważań o społeczeństwie obywatelskim. Daje temu wyraz konstytucja, wprowadzając – niezależnie od indywidualnych gwarancji wolności sumienia i wyznania (art. 53) – do zasad ustroju Rzeczypospolitej ogólną definicję roli kościołów i związków wyznaniowych[5].

Charakter i znaczenie zasady bezstronności władz publicznych

Pomimo istnienia licznych kontrowersji, dotyczących włączenia art. 25 do rozdziału I Konstytucji RP wydaje się, że nie powinny one mieć miejsca w przypadku ustępu 2. tego artykułu. Choć w doktrynie otwarte pozostaje pytanie, czy uznać art. 25 ust. 2 Konstytucji RP za nośnik naczelnej zasady ustrojowej, czy może jedynie zasady regulującej stosunki państwo – związki wyznaniowe, to jednak zdają się przeważać argumenty za tym, by uznać zasadę bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych za zasadę ustrojową, co tym samym neguje obniżenie jej rangi do regulowania jedynie relacji państwa ze związkami wyznaniowymi (W. Brzozowski). Należy również podkreślić, że art. 25 ma charakter normatywny, a nie opisowy. Oznacza to, że nie jest jedynie niewiążącą deklaracją, normą programową, ale wypływa z jego dyspozycji nakaz skierowany do określonego w hipotezie podmiotu. Teoria reguł i zasad Dworkina i Alexy'ego potwierdza, że w art. 25 ust. 2 Konstytucji mamy do czynienia z zasadą. Należy zatem

[3]Zespół wPolityce.pl, *Około 95 proc. badanych Polaków deklaruje się jako katolicy, 92 proc. uznaje siebie za osoby* wierzące, [dostęp online:] 15.11.2014r., www.wpolityce.pl/wydarzenia/17767-okolo-95-proc-badanych-polakow-deklaruje-sie-jako-katolicy-92-proc-uznaje-siebie-za-osoby-wierzace.

[4]Podobne argumenty wpłynęły na treść i wykładnię art. 16 nr 3 Konstytucji Hiszpanii. Por. P. Ryguła, „Podstawowe pryncypia hiszpańskiego prawa wyznaniowego", [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, (red.) A. Mezgelewski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2004.

[5]L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu,* Liber, Warszawa 2009, s. 67.

pamiętać, że „zasady są nakazami optymalizacyjnymi, to jest nakazują optymalizować pewien stan rzeczy w maksymalnie wysokim stopniu, w granicach wyznaczonych przez kontekst faktyczny i prawny”[6]. Zasady zatem mogą być wypełniane w mniejszym lub większym stopniu, i choć zawsze należy dążyć do maksymalnej realizacji zasady w praktyce, to konieczne jest ustanowienie granicy, dzięki której będzie można uznać faktyczne wypełnianie zasady za wystarczające lub nie. Należy dodać, że orzecznictwo związane z przepisami wyznaniowymi zawartymi w Konstytucji RP jest w fazie rozwoju, lecz wydaje się, że artykuł 25 ust. 2 ma szanse stać się w przyszłości wzorcem kontroli konstytucyjności, na podstawie którego Trybunał Konstytucyjny będzie ferował wyroki[7].

Umiejscowienie omawianej zasady w rozdziale dotyczącym Rzeczypospolitej oraz sama jej treść wskazuje na konieczność szerszego jej stosowania, a zatem odnoszenia się nie tylko do relacji władz publicznych w ze związkami wyznaniowymi (tak korelowałaby silniej z ust. 1 i 3), lecz także do bezstronności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, pojmowanych jako wolności obywatelskie – czyli do organizacji państwa w sposób niedyskryminujący nikogo z powodu przekonań (takie rozumienie wiąże bardziej tę zasadę z treścią art. 53 Konstytucji). Wobec powyższego można zadać pytanie: kto według zasady bezstronności władz publicznych powinien być umiejscawiany w relacji z państwem – związki wyznaniowe czy jednostka?

Znany jest pogląd głoszący, że „zasada ta odnosi się do relacji państwo – obywatel, nie zaś do relacji państwo – kościół. Wynika to z faktu, że «tylko człowiek może posiadać przekonania religijne i tym podobne, zatem tylko wobec takiego podmiotu (lub podmiotów) władze powinny deklarować zachowanie bezstronności”[8] Należy się zgodzić z twierdzeniem, że to jednostka posiada przekonania religijne. Jednak związki konfesyjne stworzone są z jednostek, które przyjęły światopogląd głoszony przez te instytucje jako własny. Każdy wierny zachowuje wolność sumienia i wyznania, a kolektywny aspekt tej wolności jest pochodną jej indywidualnego charakteru (W. Brzozowski). Zatem należy wskazać, że władze publiczne powinny w całokształcie swych działań kierować się zasadą bezstronności

[6]M. Araszkiewicz, *Zasady ogólne prawa Unii Europejskiej – wehikuł harmonizacji czy źródło kłopotów*, [dostęp online:] 15.11.2014 r., www.prawo.univ.gda.pl/teoria/uploads/zjazd/Araszkiewicz.pdf.

[7]W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa, 2011 r., s. 48-53.

[8]W. Brzozowski, op.cit.,s. 25.

w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, a nakaz ten można rozumieć w dwojaki sposób.

Po pierwsze, ma on zastosowanie do relacji państwo – obywatel. Władze publiczne nie mogą nikogo dyskryminować ze względu na przekonania ani uzależniać możliwości sprawowania urzędu od wyznawanej religii, czy też przyznawać praw i wolności arbitralnie, stosując kryterium przyjętego światopoglądu przez rządzącą aktualnie opcję polityczną, a także nakładać dodatkowych obowiązków tylko dlatego, że ktoś jest zwolennikiem innej filozofii niż powszechnie akceptowana. Obywatel ma zagwarantowane w Konstytucji prawo do wolnego wyboru poglądów i przekonań, które obejmuje aktem wiary i postanawia żyć z nimi w zgodzie. Takie postępowanie w subiektywnej ocenie uznaje za zgodne ze swym sumieniem. Rola państwa w relacji do obywatela polega na niedyskryminacji i tolerowaniu, często nawet znoszeniu, pluralizmu światopoglądowego. Akceptacja pluralizmu i nieprzyznawanie żadnej kategorii przekonań pierwszeństwa w państwie jest konstytutywną cechą państwa świeckiego, niewyznaniowego. Oczywiście należy również dostrzec problem słusznego ograniczania wolności sumienia i wyznania, np. ze względu na głoszenie treści niebezpiecznych, szkodliwych społecznie, jednak to nie będzie przedmiotem dalszego wywodu.

Po drugie nakaz płynący z ust. 2 art. 25 Konstytucji RP postrzegany jest jako normujący relację państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi. Jest to rozumienie bardziej techniczne, dotyczące sposobu współistnienia państwa i związków konfesyjnych w przestrzeni życia społecznego (takie rozumienie uzupełnia zasadę wyrażoną w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP) i dialogu między nimi. Należy przez to rozumieć, że państwo (a właściwie ludzie rządzący państwem, ponieważ to osoba ludzka posiada przekonania, oceny, opinie, a nie twór polityczno-prawny, jakim jest państwo), które zgodnie z ust. 1 traktuje związki wyznaniowe na zasadzie równości, nie preferuje żadnego wyznania ani nie tworzy prawa, którego aksjologia naruszałaby istotnie pluralizm światopoglądowy, obecny w społeczeństwie. Należy jednak pamiętać, że równość nie oznacza identyczności i możliwe jest różnicowanie pozycji prawnej kościołów i związków wyznaniowych zgodnie z zasadą sprawiedliwości rozdzielczej, szczególnie ze względu na kryterium liczebności związku konfesyjnego oraz np. jego wkładu w życie społeczne, kulturę, głoszenie pożądanych społecznie treści. Należy zauważyć, że w piśmiennictwie kryterium liczebności związku wyznaniowego jako podstawy do różnicowania jego sytuacji prawnej jest coraz częściej

krytykowane, głównie ze względu na rozbieżności między statystyką przynależności do związku konfesyjnego a realnym kierowaniem się głoszoną przez niego nauką. Jest to problem, którego nie wolno bagatelizować i *prima facie* oceniać złożoności tego fenomenu, szczególnie jeśli taka pobieżna diagnoza wpływałaby na wnioski, przekładające się na stanowienie i stosowanie prawa. Należałoby studiować to zagadnienie pod kątem socjologicznym, psychologicznym, czy nawet teologicznym, a dopiero wyniki owych badań powinny być brane pod uwagę i dalej przetwarzane przez przedstawicieli nauk prawnych.

Zakres podmiotowy – „Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej…”[9]

W toku prac nad ostatecznym kształtem art. 25 ust. 2 rozpatrywano możliwość określenia adresata normy poprzez wyrażenie „władze państwowe”. Za sprawą ówczesnego Prezydenta Polski – Aleksandra Kwaśniewskiego w wariancie artykułu, zatwierdzonym przez ustrojodawcę, znalazło się określenie „władze publiczne”[10]. Dzięki szerszemu zarysowaniu kręgu władz, będących adresatem normy, należy stwierdzić, że mieszczą się w nim: władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza oraz organy kontroli państwowej i ochrony władz. Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 wyraził pogląd, że „wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności”, czym rozszerzył katalog podmiotów objętych obowiązkiem bezstronności na instytucje publiczne i samorządowe, wykonujące zadania państwowe oraz na podmioty niepubliczne, którym zostały przekazane przez organy władzy publicznej lub samorządowej kompetencje władcze w stosunku do jednostki, ale tylko w zakresie wykonywanych funkcji władzy publicznej, a nie w całokształcie swojej działalności.

Ciekawy pogląd został sformułowany przez Sąd Apelacyjny w Łodzi dotyczący obowiązku zachowania bezstronności władz publicznych przy podejmowaniu działań ze sfery *imperium* i sfery *dominium*. Przedmiotem rozpatrywanej sprawy był krzyż zawieszony w budynku władzy publicznej. Sąd Apelacyjny uznał, że krzyż jest tylko elementem wystroju wnętrza, a dodatkowo wprowadził rozróżnienie form działalności państwa na „władcze” i „niewładcze”. To rozróżnienie implikuje zastosowanie się władz publicznych do nakazu bezstronności światopoglądowej tylko przy wykonywaniu funkcji „władczych”, a przy wykonywaniu funkcji o charakterze „niewładczym” już nie.

Należy uznać taki tok rozumowania za nieuzasadniony i stwierdzić, że obowiązek zachowania bezstronności władz publicznych dotyczy całokształtu ich działań, zarówno „władczych” jak i „niewładczych”. Taki pogląd potwierdza późniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz większość doktryny. Na aprobatę zaś zasługuje fragment orzeczenia dotyczący braku zakazu umieszczania krzyża przez Konstytucję RP (która

[9] W niniejszej części artykułu bazuję na: W. Brzozowski, op.cit., rozdział I, podrozdział 6. *Władze publiczne jako adresat obowiązku zachowania neutralności.*

[10] Por. P.A. Leszczyński, op.cit., s. 45-47.

w preambule odnosi się również do Boga) i ustawy zwykłe. Niemniej potwierdzenia zgodności z prawem stanu faktycznego tej sprawy nie należy szukać w administrowaniu budynkiem jako funkcji niewładczej i nazywaniu symbolu religijnego, elementem „wystroju wnętrza pomieszczeń", ale raczej w art. 25 ust. 2 *in fine*. Za glosą L. Wiśniewskiego do tego wyroku można skonstatować, że „symbol krzyża w społeczeństwie polskim poza wymową religijną wyraża również ład moralny, w oparciu o który realizowana jest idea państwa i społeczeństwa"[11].

Należy również podkreślić, że nie może być mowy o zakazie wieszania symboli religijnych w budynkach władz publicznych, ponieważ świadczyłoby to o identyfikacji tych władz z ateistycznym czy materialistycznym światopoglądem, który właśnie takiego zakazu wymaga. Wydaje się, że sąd w tej sprawie chciał wskazać na różnice między zawieszeniem symbolu religijnego a działaniami władczymi w stosunku do jednostki, na które obecność tego symbolu nie musi mieć wpływu. Problemem w tej sprawie nie było tworzenie prawa zgodnego z określonym światopoglądem, które dyskryminowało obywateli niewyznających tego światopoglądu, ale istotę sporu stanowiła niechęć jednostki do krzyża samego w sobie[12]. Wyrok Sądu Apelacyjnego należy zaliczyć do kategorii słusznych, lecz teza została niewłaściwie uargumentowana.

Bezstronność a neutralność – „*…zachowują bezstronność…*"

Zasada neutralności państwa w stosunku do przekonań obywateli jest obecnie uważana za podstawę nowoczesnego państwa. Tę samą zasadę ustrojodawcy różnych krajów wyrażają w wieloraki sposób, np. w Polsce: „władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym" (zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych); w Hiszpanii: „żadne wyznanie nie będzie posiadać charakteru religii państwowej. Władza publiczna będzie miała na uwadze przekonania religijne społeczeństwa hiszpańskiego i będzie podtrzymywać wynikające z tego relacje

[11] Zob. L. Wiśniewski, glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 28 października 1998 r. (sygn. akt I ACa 612/98), Prz. Sejm. 2000, nr 3.

[12] Argument prawa do niestykania się z wyrażaniem przekonań przez innych jest pozorny, dlatego państwo niereligijne nie powinno mu ulegać. Zob. W. Brzozowski, op.cit., ss. 167-168.

współpracy z Kościołem katolickim i pozostałymi wyznaniami”[13] (neutralność religijna państwa); w Niemczech: „nie istnieje Kościół państwowy”[14] (zasada nieidentyfikacji).

Choć każda z tych zasad jest oryginalna, a ich nazewnictwo różni się diametralnie to myśl przewodnia jest taka sama – państwo jest świeckie, neutralne w stosunku do różnych wyznań i nie wprowadza religii państwowej, akceptując pluralizm światopoglądowy w społeczeństwie. Co więcej nie odseparowuje się od działalności związków wyznaniowych, wchodzi z nimi w dialog i rozwiązuje wspólne problemy na drodze dwustronnych układów. „Bezstronność oznacza postawę zobiektywizowaną, wolną od uprzedzeń, zakładającą jednakowe odniesienie do wszystkich przekonań, szanujących wartości stojące u podstaw (…) systemu prawnego”[15]. Jak pokazuje historia, najsilniejsze państwa to te, które były wierne wartościom aksjologicznym, na których zostały zbudowane. Dlatego, jak często się błędnie wydaje, wybór między państwem świeckim a państwem wyznaniowym nie jest wyborem między zestawem wartości a brakiem jakichkolwiek wartości, ale wyborem między uniwersalnymi, powszechnie akceptowanymi wartościami, a wartościami wypływającymi z określonej religii. Warto zauważyć, że nie są to jakiekolwiek, arbitralnie wyselekcjonowane wartości, ale takie, które zakorzeniły się głęboko w kulturze, mentalności czy tradycji prawnej narodu.

W doktrynie powstał spór co do zasadności użycia w tekście konstytucji leksemu „bezstronność”. Według niektórych autorów powinno się tutaj raczej znaleźć określenie „neutralność”. Podczas prac nad ostatecznym tekstem ustawy zasadniczej odstąpiono od takiego wariantu, uznając za słuszne stanowisko Episkopatu Polski, który wskazywał, że takie sformułowanie jest zbyt szerokie i może być rozumiane w dwojaki, skrajnie odmienny sposób. Wyrazem uściślenia tych niejasności jest zastosowanie w treści artykułu wyrażenia „bezstronność” oraz dodatku znajdującego się w zakończeniu przepisu, który będzie przedmiotem dalszego wywodu.

W języku polskim *bezstronny* to ‘kierujący się obiektywizmem’, pod pojęciem *obiektywizm* zaś kryje się ‘przedstawianie i ocenianie czegoś w sposób zgodny ze stanem faktycznym, niezależnie od własnych opinii, uczuć i interesów’. Leksem *neutralność* w języku polskim

[13] Cytat z art. 16 nr 3 Konstytucji hiszpańskiej z: P. Reguła, op.cit., s. 130.
[14] Cytat z art. 140 GG (137.1 WRV) z: M. Kosek, *Konstytucyjne zasady niemieckiego prawa wyznaniowego*, [w:] *Prawo wyznaniowe…,* s.111.
[15] A. Mezgelewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 78.

definiowany jest między innymi jako ‘nieopowiadający się za żadną ze stron w sporze’ i ‘niewyrażający ocen ani emocji’[16]. Zdaje się, że zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych obejmuje postawy opisywane obiema definicjami. Władze publiczne powinny dokonywać ocen niezależnie od własnych, jednostkowych, osobistych opinii, uczuć i interesów. Jednocześnie można zauważyć, że wymóg zachowania bezstronności często wymaga niewyrażania ocen ani emocji. Choć dla „zwykłego” obywatela zakaz uzewnętrzniania własnych opinii byłby nie do przyjęcia to dla przedstawiciela władz publicznych jest to konstytucyjny nakaz nierozerwalnie związany z charakterem pełnionej funkcji. W takim wypadku należałoby delimitować prywatne wyrażanie ocen i uczuć oraz wypowiedzi związane z pełnieniem funkcji przedstawiciela państwa. W tych ostatnich nie może być miejsca na jednostronne, emocjonalne komentarze i działania.

Rozumienie „neutralności” jako nieopowiadania się za żadną ze stron sporu wydaje się być przesądzone nie tylko na gruncie językowym, lecz także ze względu na ust. 3 art. 25, w którym zapisana została zasada autonomii i niezależności oraz współdziałania państwa i związków wyznaniowych. Zasada ta obliguje państwo m.in. do zachowania neutralnej pozycji w sporze między związkami konfesyjnymi czy nawet w sporach światopoglądowych, jednocześnie uznając, że państwo nie ma kompetencji do rozwiązywania tego typu sporów. Państwo ze swej natury jest tworem laickim, który ma za zadanie umożliwienie obywatelowi rozwoju ekonomicznego, życia w dobrobycie oraz zapewnienie mu względnego bezpieczeństwa. Nie jest zatem powołane do rozstrzygania sporów światopoglądowych, nauczania, co jest moralne, a co nie, czy wręcz prowadzenia poddanych do zbawienia. Powyższe przykłady opisują dziedzinę duchowości i tylko związki religijne mają kompetencje do prowadzenia działań ukierunkowujących człowieka na życie zgodne z moralnością i ostatecznie prowadzące do życia wiecznego.

Wspólnota zorganizowana w państwo ma za swój bezpośredni cel polepszanie warunków życia ludzi i pomyślność materialną. Istnieje ona dla dobra wspólnego. (...) Wynika z tego, że państwo jest z samej swej natury „laickie”, czyli nie zajmuje się bezpośrednio doskonaleniem swoich członków, ale warunkami, dzięki którym mogą oni w sposób wolny osiągać doskonałość[17].

[16] Definicje za: www.sjp.pwn.pl.
[17] Pogląd Giampaolo Crepaldiego cytowany przez P. A. Leszczyńskiego w: P. A. Leszczyński, op.cit. s. 58.

Szczególnie państwo świeckie powinno wyrzec się paternalizmu[18], czyli pokusy stanowienia i stosowania prawa, które zmuszałoby obywateli do wzrostu duchowego, czy nakładałoby w formie obowiązku supererogacyjne standardy moralne. W swoich dalszych rozważaniach o państwie świeckim i jego roli w duchowym życiu swoich obywateli Giampaolo Crepaldi pisze:

Może należy wyjaśnić, że „państwo świeckie" nie znaczy „państwo laickie". Państwo świeckie jest dosłownie państwem niereligijnym, czyli państwem, które nie chce utożsamiać się bezpośrednio z ostatecznym celem życia, ale uznaje prawo swoich obywateli do szukania takiego sensu i pomaga im wypełniać związany z tym obowiązek[19].

Innymi słowy: państwo ma pomóc osiągnąć bogactwo ziemskie i akceptować dążenia obywateli do osiągania wyższych celów. Natomiast kościoły i związki wyznaniowe pomagają osiągnąć bogactwo duchowe, czyli np. czyste sumienie i cnoty (które są użyteczne również dla budowy silnego państwa), czy wreszcie życie wieczne.

Właściwe rozumienie bezstronności stanowi problem również dla orzecznictwa. Trybunał Konstytucyjny nie wypracował jednolitego stanowiska, o czym świadczy fakt, że raz uznał *bezstronność* i *neutralność* za pojęcia zbliżone znaczeniowo, jednocześnie zacierając różnicę między nimi, innym razem wskazał, że sformułowanie *bezstronność*, a nie *neutralność* ma „istotne znaczenie"[20]. Również sformułowania konstytucyjne nie wyjaśniają, jak należy rozumieć leksem *bezstronność* w art. 25 ust. 2. Wieloznaczne stosowanie terminów *bezstronność* i *neutralność* w Konstytucji RP odnaleźć można w art. 26 ust. 2 (siły zbrojne), art. 45 (prawo do sądu) czy art. 153 ust. 1 (służba cywilna). Neutralność polityczna i bezstronność sądu w orzekaniu nie są jednak tym samym co bezstronność czy neutralność światopoglądowa. Istnieją pewne podobne cechy, lecz należy uznać, że podyktowane względami celowościowymi sformułowanie, znajdujące się w art. 25 ust. 2 jest autonomicznym pojęciem konstytucyjnym (W. Brzozowski).

Warto w tym miejscu przedstawić inny pogląd W. Brzozowskiego, który porównał zasadę równości i zasadę bezstronności światopoglądowej władz publicznych. „Moim zdaniem można mówić – analogicznie do zasady równości – o «bezstronności prawa» (jako

[18] Oczywiście nawet w państwie świeckim dopuszczalny jest pewien poziom paternalizmu. Przejawy takiego przyzwolenia to np. zakaz palenia wyrobów tytoniowych w miejscach publicznych.
[19] Ibidem.
[20] Por. wyroki TK z dnia: 2.12.2009 r., U 10/07 oraz 14.12.2009 r., K 55/07.

odpowiednika «równości wobec prawa») i «bezstronności w prawie» (jako odpowiednika «równości w prawie»). Bezstronność prawa oznacza w takim ujęciu nakaz zachowania bezstronności światopoglądowej przez władze publiczne w toku stosowania prawa, natomiast bezstronność w prawie – wymóg uwzględniania zasady bezstronności światopoglądowej w procesie kształtowania obowiązującego prawa"[21].

Podsumowując tę część rozważań nad bezstronnością światopoglądową władz publicznych należy stwierdzić, że leksem *bezstronność* ze względu na specyfikę przedmiotu regulacji art. 25 Konstytucji RP powinien być odczytywany, na gruncie konstytucji, w sposób autonomiczny. Na powstałe w piśmiennictwie pytanie – czy *bezstronność,* czy *neutralność* jest bardziej pożądanym sformułowaniem w pierwszej części normy art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, można odpowiedzieć, że treść, którą ze sobą niosą oba wyrażenia wzajemnie się dopełnia, tworząc szeroki katalog zachowań objętych nakazem. Spór na gruncie teorii o bezstronność czy neutralność władz publicznych (o samo sformułowanie, nie o treść) zdaje się nie mieć większego znaczenia, tym bardziej, że strony, które walczyły o jeden czy drugi wariant zdają się zmieniać swoje preferencje, kierując się właśnie praktycznym wydźwiękiem, a nie teoretycznymi poglądami, i dążąc w swojej argumentacji do nadania właściwej treści temu przepisowi, niezależnie od pojedynczych słów. Zdaje się, że niezależnie od funkcjonującej nazwy tej zasady łączy ona w swej treści niektóre cechy bezstronności jak i neutralności, kreując tym samym – przede wszystkim ze względu na szczególny przedmiot regulacji oraz funkcjonujący w państwie polskim system rozdziału państwa i związków konfesyjnych – swoiste znaczenie[22].

Przejawem stosowania zasady bezstronności światopoglądowej władz publicznych w działalności prawotwórczej jest preambuła Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., a konkretnie fragment „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i niepodzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł" oraz zastępcza formuła *invocatio Dei* „w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej"[23]. Preambuła do Konstytucji RP przyjmuje i szanuje różne źródła uniwersalnych wartości. Jest to przejaw

[21] W. Brzozowski, op.cit., s. 57.
[22] Por. szczegółowe rozważania w: W. Brzozowski, op.cit., ss. 29-47.
[23] Można tu również odnieść się do fragmentów o kulturze zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie narodu i ogólnoludzkich wartościach oraz o uniwersalnej wartości, jaką jest godność osoby ludzkiej.

relatywizmu będącego cechą demokracji liberalnej. Oznacza to, że ustrojodawca nie faworyzuje żadnego systemu wartości, a tym bardziej nie wskazuje na wartości przyjęte przez państwo. Brak takiego określenia oznacza, że problem ten powinien być rozstrzygany „w drodze permanentnego dialogu społecznego i konkurencji między wyrazicielami różnych opcji religijnych, filozoficznych i światopoglądowych”[24]. Choć przytoczone elementy preambuły są przedmiotem krytyki w piśmiennictwie, to zarzuty sprowadzają się tylko do warstwy literalnej tekstu, a nie do zasady, leżącej u źródeł tych fragmentów – dlatego głosy krytyczne nie będą przedmiotem dalszego wykładu.

„…w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych…”

Należy zauważyć, że w treści ust. 2 art. 25 zostały wymienione, obok przekonań religijnych (co wydaje się naturalne, skoro artykuł ten został pomyślany jako regulujący stosunki państwo – związki wyznaniowe), także przekonania światopoglądowe (np. buddyzm) i filozoficzne (np. nietzscheanizm), które nie mają aspiracji, by zostać uznane za religię, a niektóre mogłyby się nawet przed takim klasyfikowaniem bronić. Wydaje się, że był to zabieg, mający na celu objęcie przepisem jak najszerszego kręgu przekonań. Wytrawny obserwator zauważy jednak, że uznanie systemu wartości, płynącego z określonej religii za własny, implikuje jednocześnie określony sposób patrzenia na świat i kierowanie się w życiu filozofią, co najmniej niesprzeczną z wyznawaną religią. Podobnie kierowanie się w życiu konkretną filozofią, wpływa na sposób bycia, światopogląd i stosunek do religii.

Jak pokazuje doświadczenie, najczęściej to wiara w istnienie Boga lub wiara w nieistnienie Boga determinuje całość przekonań i ocen, którymi kierują się ludzie, dlatego należy wskazać, że zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych nie może być rozpatrywana tylko w relacji państwo – związki wyznaniowe, ale dotyczy również przekonań osób niewierzących, które nie są członkami żadnego związku konfesyjnego. Dodatkowo zasada ta niejako obejmuje osobiste prawo do wolności sumienia, a jak wiadomo „prawa i wolności osobiste dotyczą pozapolitycznej sfery życia człowieka, a zatem sfery życia osobistego, rodzinnego i społecznego[25]. Leszek Garlicki dodaje, że: „Wolność sumienia nie jest tak szczegółowo unormowana w Konstytucji RP. Należy przyjąć, że odnosi się ona do

[24] J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo wyznaniowe…,* s. 95.
[25] Praca zbiorowa, *Polskie prawo konstytucyjne*, (red.) D. Górecki, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 93.

swobody światopoglądowej – każdy może przyjmować wybrany przez siebie zespół poglądów i reguł moralnych, filozoficznych czy społecznych i każdy może postępować zgodnie z tymi regułami. Wolność ta ma szczególne znaczenie dla ludzi niewierzących, ale dotyczy też ona tych wszystkich dziedzin światopoglądu ludzi wierzących, które pozostają poza treściami wyznawanej religii"[26].

Kolejne zagadnienie dotyczy fenomenu niemożności zbudowania i funkcjonowania państwa w próżni aksjologicznej. W każdym kraju, poprzez jego indywidualną historię i dziedzictwo kulturowe, odnaleźć można głęboko zakorzenione w mentalności społecznej wartości etyczne, na których opiera się państwo funkcjonujące w teraźniejszości i budujące swoją przyszłość. Przedstawiciele władz, chcąc zachować tożsamość narodową i rozwijać patriotyzm, powinni uwzględniać te zasady w toku stanowienia i stosowania prawa. W kręgu zachodniej cywilizacji powstał problem neutralności władz publicznych względem zakorzenionych w kulturze europejskiej wartości chrześcijańskich.

Często na bazie religii chrześcijańskiej wyrastały wartości, które można opisać jako podstawowe i uniwersalne. Dlatego „należy wśród wartości chrześcijańskich odróżnić dwie kategorie: 1) wartości religijne specyficznie chrześcijańskie, oparte na przesłankach teologicznych, które człowiek akceptuje aktem wiary; 2) uniwersalne wartości etyczne, które wyrosły na podstawie wartości teologicznych, jakimi są godność osoby ludzkiej i prawa człowieka, zaakceptowane przez społeczność międzynarodową w uniwersalnych umowach dotyczących poszanowania praw człowieka. Wartości te mają wymiar uniwersalny. Gdyby organy państwowe chciały być neutralne, czyli bezstronne wobec takich wartości, wówczas opowiadałyby się po stronie nihilizmu aksjologicznego"[27]. Stabilne i nowoczesne państwo powinno mieć legitymację w podstawowych wartościach etycznych, niezależnie od tego skąd one się wywodzą. Są to wartości zastane w społeczeństwie, których państwo nie potrafiło stworzyć, ale z ich obiektywnym istnieniem musi się liczyć (J. Krukowski).

Warto odnotować, że najczęstszym kryterium wyróżnienia wartości uniwersalnych jest liczba kierujących się nimi osób. Jest to wyznacznik coraz częściej krytykowany, również w Polsce, gdzie dominują wartości chrześcijańskie. Lecz istnieje również inne kryterium wyznaczania uniwersalności wartości:

[26] L. Garlicki, op.cit., s. 105.
[27] J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 72.

Jak pisze W. Łączkowski, uniwersalności nie należy łączyć z akceptacją danego światopoglądu przez wszystkich czy choćby przez większość, lecz z tym, że jego założenia nikomu nie zagrażają – przeciwnie, służą nawet tym, którzy się z nimi nie zgadzają. „Programowo odrzucają bowiem one wszelką nienawiść, skłaniając do powszechnej życzliwości i mądrej miłości wobec każdego człowieka, choćby nawet był on do nas wrogo usposobiony. Nie ma racjonalnych powodów, by przed takim systemem moralnym się zamykać lub się go obawiać […]. Zapewne łatwo się domyślić, że chodzi o chrześcijaństwo"[28].

Art. 25 ust. 2 *in fine* –„…zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym"

Bezstronność (neutralność) światopoglądowa władz publicznych może być rozumiana w dwojaki sposób. W sensie zamkniętym, który „zakłada zakaz uzewnętrzniania przekonań religijnych w życiu publicznym, czyli radykalną prywatyzację religii. Oznacza to eliminację wszelkich elementów *sacrum* z życia instytucji państwowych i publicznych. W praktyce prowadzi to do sekularyzacji życia publicznego"[29] oraz w sensie otwartym, który zbliżony jest do opisanego powyżej znaczenia samej *bezstronności*. Ponadto „Zasada neutralności otwartej oznacza także zakaz ingerencji organów władzy państwowej w sprawy sumienia i przekonań obywateli, jak również w sprawy wewnętrzne wspólnot religijnych"[30]. Należy podkreślić, że art. 25 ust. 2 *in fine* stanowi opowiedzenie się ustrojodawcy za zasadą neutralności otwartej, co uniemożliwia w przyszłości realizację tej zasady w sensie zamkniętym[31].

W literaturze odnaleźć można głosy krytyczne wobec koncepcji wyróżniania w ramach jednej zasady neutralności dwóch sensów – otwartego i zamkniętego, gdyż wskazuje to na stronniczość neutralności, co *de facto* wyklucza neutralność. Powyższa konstatacja wydaje się być uzasadniona tylko na gruncie teoretycznym. W praktyce, piastuni organów władzy publicznej zdają się, w zależności od swoich prywatnych przekonań, nakłaniać do stosowania zasady neutralności w jednym bądź drugim znaczeniu. Nierzadko zdarza się, że przy zmianie partii rządzącej, zmienia się również droga do realizacji bezstronności światopoglądowej władz publicznych. W obliczu takich praktyk zasadne staje się pytanie: czy bezstronność światopoglądowa władz publicznych jest w ogóle możliwa?

[28] W. Brzozowski, op.cit., ss. 146-147.
[29] J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2000, s. 281.
[30] Ibidem, s. 282.
[31] Właśnie na takie niebezpieczeństwo wskazywał Episkopat Polski w toku prac nad ostatecznym kształtem tego artykułu.

Należy podkreślić, że zakończenie art. 25 ust. 2 zostało dodane w celu wskazania sposobu realizacji bezstronności światopoglądowej władz publicznych. Tym sposobem nie może być zatem zakaz uzewnętrzniania swych przekonań a zagwarantowanie zarówno obywatelom, jak i związkom wyznaniowym prawa do wyrażania własnych poglądów w życiu publicznym. Dla władz publicznych stwarza to obowiązek „zapewnienia wyznawcom różnych przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych możliwości prezentowania swoich postulatów dotyczących poszanowania uznawanych przez nich wartości pod adresem władz publicznych, a wśród nich postulatów wynikających z przekonań co do poszanowania podstawowych wartości ludzkich, zakorzenionych w chrześcijańskim dziedzictwie narodu (preambuła do Konstytucji)”[32]. Natomiast dla związków konfesyjnych rodzi się dzięki temu uprawnienie do pełnienia swej misji względem obywateli w życiu publicznym.

Zakończenie art. 25 ust. 2 rodzi również pewne problemy, szczególnie dla piastunów organów władzy publicznej. W tym przypadku swoboda wyrażania w życiu publicznym prywatnych przekonań stoi w sprzeczności z nakazem zachowania bezstronności światopoglądowej. Wydaje się, że zakres tej swobody obejmuje takie zachowania jak wypowiedzenie formuły „Tak mi dopomóż Bóg” w rocie ślubowania, czy uczestnictwo w charakterze przedstawiciela państwa w kulcie publicznym, sprawowanym przez kościoły i związki wyznaniowe. Taka aktywność nie powinna jednak być wykonywana ostentacyjnie ani być uwikłana w „grę polityczną” obliczoną na uzyskanie poparcia określonego elektoratu.

Zakończenie

Wypływająca z art. 25 ust. 2 Konstytucji RP zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych jest jednym z filarów polskiego prawa wyznaniowego. Na gruncie tej zasady relacje państwo – związki wyznaniowe cechuje przede wszystkim zakaz ustanawiania religii państwowej oraz uznawania określonego światopoglądu czy kierunku filozoficznego za jedynie słuszny. Zgodnie z rozumowaniem *a minori ad maius* tym bardziej zakazana jest indoktrynacja. W relacji państwo – obywatel, najogólniej rzecz ujmując, zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych chroni jednostkę przed pokusami paternalizmu i moralizatorstwa ze strony państwa w zakresie tworzenia i stosowania prawa oraz wprowadza wymóg niedyskryminacji ze względu na przekonania. Umożliwia też jednostce i związkom konfesyjnym wyrażanie swoich poglądów w życiu publicznym, szczególnie jeśli

[32] J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków…,* s. 93.

przejawem tej wolności jest krytyka polityki władz. Na gruncie art. 25 ust. 2 dla przedstawicieli władz publicznych rodzą się pytania o granice uzewnętrzniania swoich przekonań. Czy piastunowi organu władzy publicznej wolno nosić krzyż lub różaniec w widocznym miejscu? Czy w kraju, w którym większość stanowią chrześcijanie wolno powiesić krzyż w budynku władzy publicznej? Jak daleko bezstronność władz publicznych może ingerować w prawa i wolności osobiste ludzi te władze reprezentujących? Odpowiedzi na te i inne pytania powinien każdorazowo udzielać dialog społeczny, a rozstrzygnięcia tego dialogu powinny stać się obowiązującym prawem – tego wymagają standardy demokracji i państwa świeckiego.

Marcin Jędrysiak

Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste – problemy postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym przy aktualizacji opłaty „z urzędu”[1]

Perpetous usufruct (użytkowanie wieczyste) is a specific institution of Polish law. The owner of real estate (belonging to State or Municipal) can give another subject a right to use this real estate for 100 years and the user is obliged to pay a rent. Rent is an institution of civil law regulated by polish law in few statutes, mainly in Real Estate Management Act. The rent is based on the market price of the real estate, thus it needs to be updated whenever the market price changes.

Update is the specific procedure and should not be considered as a normal administrative or civil procedure. It is conducted in three phases: the offer made by the owner or the user, cancellation procedure vis-a-vis the local appeal committee and the court proceedings. The goal of this article is to describe the procedure vis-a-vis the local committee, and to present main controversies and issues regarding this phase of the update procedure and postulates to change the procedure, formulated by both the doctrine and practice.

Zgodnie z art. 238. Kodeksu cywilnego[2] użytkownik wieczysty przez cały okres trwania swego prawa uiszcza opłatę roczną. Instytucja ta stanowi formę wynagrodzenia skarbowi państwa albo jednostce samorządu terytorialnego tego, że dane dobro publiczne, które zasadniczo powinno być używane dla zaspokajania potrzeb ogółu, zostało udostępnione na wyłączność danemu podmiotowi (lub grupie podmiotów). Idea ekonomiczna tej instytucji zawiera się w tym, iż nadwyżkę nieruchomości, które nie są używane do zadań publicznych

[1] Określenie „z urzędu” wydaje się tutaj niewłaściwe, ze względu na to, że mowa jest o instytucji prawa cywilnego materialnego. Termin ten jest spotykany raczej na gruncie procedur. W doktrynie oraz praktyce ta błędna forma jednak przyjęła się. Z tego względu oraz dla celów ułatwienia odbioru pracy, w artykule nie odstępuje się od stosowania tego terminu. Zob. np. Ł. Dziamski, *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2013, s. 62 i nast.

[2] *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93 ze zm.

udostępnia się użytkownikowi wieczystemu, który może niezależnie i bez ingerencji innych podmiotów korzystać z gruntu w granicach prawa i zasad współżycia społecznego[3].

Charakter opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste

Użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego, uregulowaną w księdze II Kodeksu cywilnego. Powstaje na mocy oświadczeń woli stron. Z powodu braku innych uregulowań, cywilistyczny charakter należy więc przypisać także samej opłacie. Opłata, mimo swej nazwy, przywodzącej na myśl instytucje prawa daninowego, stanowi cywilnoprawną z natury formę wynagrodzenia za prawo na rzeczy cudzej[4]. Nazwa ta jest pozostałością systemu gospodarki socjalistycznej, gdzie pojęcie „opłaty" miało inne znaczenie niż obecnie. Jako relikt dawnego systemu prawnego, współcześnie należy ją rozumieć jako cywilnoprawne w istocie świadczenie wzajemne o charakterze okresowym (rocznym). Działanie właściciela oddającego grunt w użytkowanie wieczyste, jest więc działaniem w sferze jego *dominium,* a nie *imperium*[5]. Użytkownik wieczysty uiszczający opłatę nie podlega więc w tym zakresie władztwu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie, podmioty udostępniające grunt są podmiotami powołanymi do sprawowania funkcji publicznych. Oddawanie gruntu w użytkowanie wieczyste i pobieranie opłaty nie stanowi jednak wyrazu tych funkcji.

Obowiązek ponoszenia opłat doznaje konkretyzacji w Ustawie o gospodarce nieruchomościami[6]. W tej regulacji przewidziano podział na pierwszą ratę roczną oraz następne raty. Stawka, wg której płacona jest pierwsza rata zawiera się, zgodnie z art. 72. ust. 2. ustawy w przedziale 15-25% i obliczana jest od wartości nieruchomości gruntowej. Stawki następnych opłat rocznych rysują się w przedziale od 0,3% do 3%. Jeżeli jednak dana nieruchomość gruntowa została oddana na więcej niż jeden cel, stawkę określa się według celu określonego w umowie jako podstawowy. Opłatę wnosi się z góry w terminie do 31 marca danego roku kalendarzowego. W związku z jej cywilnoprawnym charakterem, związanych z nią roszczeń dochodzi się w sądzie powszechnym, zaś terminy przedawnienia

[3] M. Wolanin, *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu wykonywania prawa użytkowania wieczystego – po nowelizacji z 9.10.2011 r.*, „Nieruchomości" 2011, nr 11, s. 14.
[4] Ł. Dziamski, *op. cit.*, s. 22-23.
[5] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3.01.2008 r., sygn. akt I FSK 116/07, za: http://orzeczenia.nsa.gov.pl/.
[6] *Ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741 ze zm.

określa Kodeks cywilny i wynoszą one: 10 lat dla opłaty pierwszej oraz 3 lata dla opłat okresowych[7].

Istota aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste

Wysokość opłaty zależna jest od wartości nieruchomości i od zastosowanej stawki. Wartość nieruchomości jest jednak zmienna w czasie. W zależności od okoliczności może się zmniejszać lub zwiększać. Bez odpowiednich środków prawnych potencjalne zwiększenie wartości nieruchomości powodowałoby zubożenie jednostki samorządu terytorialnego lub skarbu państwa. Zmniejszenie tej wartości szkodziłoby użytkownikowi wieczystemu, który płaciłby zbyt wysoką opłatę. W celu wyeliminowania tego problemu ustawodawca wprowadził do polskiego porządku prawnego instytucję aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. Aktualizacja opłaty odbywa się zgodnie z regułami określonymi w art. 77-81 Ustawy o gospodarce nieruchomościami. Instytucja ta może być rozpatrywana zarówno w ujęciu materialnoprawnym, jak i proceduralnym. W sensie materialnym ,,pod pojęciem <<aktualizacji>> należy rozumieć zmianę wysokości opłaty rocznej, wywołaną zmianą wartości rynkowej nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, a normatywną podstawę takiego ujęcia daje właśnie art. 77. ust.1. GospNierU"[8]. W aspekcie proceduralnym, aktualizacja to zespół czynności procesowych, zmierzających do ustalenia nowej wysokości opłaty rocznej, począwszy od dokonanego przez właściciela wypowiedzenia, a skończywszy na prawomocnym orzeczeniu samorządowego kolegium odwoławczego lub sądu[9]. Kwestie proceduralne określane są w art. 78-81 Ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepisy te regulują tryb aktualizacji (zarówno z urzędu[10], jak i na wniosek użytkownika wieczystego), tryb odwoławczy oraz tryb kontroli sądowej (wniosek do samorządowego kolegium odwoławczego oraz procedurę sprzeciwu wobec orzeczenia tego organu do sądu powszechnego, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości). Procedura ta ma jednak specyficzny, hybrydowy charakter; gdyż nie stanowi ani normalnej procedury sądowej ani zwykłej procedury administracyjnej, lecz zawiera w sobie elementy charakterystyczne dla obu z nich. Korzysta zarówno z rozwiązań przewidzianych

[7] Ł. Dziamski, *op. cit*., s. 15.

[8] E. Snakowska-Estorninho, *Rozbieżności w zakresie wykładni i stosowania art. 77 ust. 2a GospNierU – aktualizacja przejściowa opłaty za użytkowanie wieczyste*, „Nieruchomości" 2003, nr 4, s. 4.

[9] *Ibidem*, s. 4-5.

[10] Wydaje się, że z racji braku przesłanek świadczących o czymś innym, należy uznać, że stosuje się to niezależnie od trybu postępowania- zarówno na wniosek, jak i z urzędu.

w przepisach dotyczących postępowania przed sądami powszechnymi, jak i z instytucji charakterystycznych dla postępowania administracyjnego. Rodzi to na gruncie praktyki wiele problemów, z których wiele nie zostało po dziś dzień rozstrzygniętych przez doktrynę oraz mnoży postulaty *de lege ferenda.*

Zasady ogólne procedury aktualizacyjnej

Art. 78. zawiera normy istotne dla obu trybów aktualizacji opłaty: zarówno na wniosek, jak i „z urzędu". Zasadniczo wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie[11]. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Zasada ta doznaje jednak pewnych wyjątków: po pierwsze, zgodnie z ust. 2. tego artykułu, jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się. Wyjątek ten nie obejmuje nieruchomości oddanych w użytkowanie w drodze bezprzetargowej, co jest możliwe w przypadkach wskazanych w art. 37. Ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe przepis stosuje się w okresie 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Po drugie, w przypadku gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej. Pozostałą kwotę ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty (nadwyżkę) rozkłada się na dwie równe części, które powiększają opłatę roczną w następnych dwóch latach. Opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji jest równa kwocie wynikającej z tej aktualizacji. Rozwiązanie to jest bardzo korzystne dla użytkownika wieczystego. Nie powoduje bowiem nagłego, skokowego wzrostu obciążenia opłatą i pozwala mu na zebranie mu odpowiednich środków na pokrycie podwyższonej opłaty. Ustawodawca przyjął także regulację, zgodnie z którą na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną zalicza się wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej po dniu dokonania ostatniej aktualizacji (art. 77 § 4. Ustawy o gospodarce nieruchomościami). Zaliczenie nakładów jest obowiązkiem

właściciela nieruchomości. Warto nadmienić, że prawo zaliczenia nakładów dotyczy jedynie opłat kolejnych, a nie opłaty pierwszej[12]. Zasadniczo jednak wartość i zakres danego ulepszenia dokonanego przez użytkownika wieczystego nie są znane organowi z urzędu. Można więc domniemywać, że dokonuje się to na wniosek użytkownika wieczystego przy określeniu zakresu nakładów przez wnioskodawcę. Wartość tych nakładów powinna także zostać zweryfikowana przez rzeczoznawcę majątkowego[13]. Zaliczenie wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej następuje również w przypadku, gdy nie zostały one uwzględnione w poprzednio dokonywanych aktualizacjach. Zasady te nie zostają wyłączone, gdy użytkownik poniósł zwiększające wartość nieruchomości konieczne nakłady, wpływające na cechy techniczno-użytkowe gruntu. Rozwiązanie to, jakkolwiek słuszne w zamierzeniu, zostało źle sformułowane przez ustawodawcę. Posługuje się on bowiem tutaj słowami „przy aktualizacji" a nie „w trybie aktualizacji". Nie przesądza to jednoznacznie o tym, że to właśnie w ramach procedury aktualizacyjnej dokonuje się zaliczenie nakładów. Problemem jest także to, że mowa w przepisie o różnicy między opłatą zaktualizowaną a poprzednią jej kwotą. Aż do zakończenia procedury aktualizacyjnej (przez uprawomocnienie się orzeczenia kolegium[14] lub wyrok sądu), wysokość opłaty zaktualizowanej nie jest znana. Kiedy nakłady te mają być określone? Żaden przepis nie daje kolegium kompetencji do rozpatrywania wniosku użytkownika wieczystego o zaliczenie nakładów. Ale jeżeli użytkownik miałby złożyć wniosek o zaliczenie nakładów w innym trybie, to gdzie został on wskazany? Przeciwko jednak intuicyjnie nasuwającemu się rozwiązaniu, jakim jest załatwiane tej sprawy w postępowaniu aktualizacyjnym, przemawia fakt wyjątkowości tego postępowania, a więc zakazu rozszerzania jego zastosowania w drodze wykładni. Prawdopodobnie wniosek ten powinien być rozpatrywany przez sąd powszechny[15], ciężko jednak wskazać w doktrynie stanowisko dominujące.

---

[12] Sprawa ta budzi duże wątpliwości i nawet w kręgach ministerialnych zastanawiano się nad nowelizacją tego przepisu. Zob. odpowiedź na, Wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie zaliczania na poczet opłaty rocznej wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego, sygn.: RPO/693298/12/IV/408.1 RZ.

[13] E. Celińska-Mycław, *Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste,* „Nieruchomości" nr 04/2006, [za:] *http://czasopisma.beck.pl/nieruchomosci/artykul/aktualizacja-oplaty-rocznej-za-uzytkowanie-wieczystebr-sposoby-unikniecia-podwyzki-lub-zmniejszenia-nowej-wysokosci/* [dostęp płatny 25.05.2014 r.]

[14] Podobnie jak w ustawie, w dalszej części pracy, pisząc „kolegium", będzie się miało na myśli samorządowe kolegium odwoławcze.

[15] Ł. Dziamski, *op. cit*., s. 82 i nast.

Art. 76. Ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, iż przed oddaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste stawka procentowa opłaty rocznej za nieruchomości gruntowe może zostać podwyższona zarządzeniem wojewody w stosunku do nieruchomości stanowiących własność skarbu państwa lub uchwałą odpowiedniej rady lub sejmiku w stosunku do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Podwyższenie stawki procentowej może nastąpić tylko przed oddaniem nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z ust. 2. tego artykułu, niektórzy użytkownicy wieczyści (którzy na podstawie odrębnych przepisów wnieśli jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego) zostali zwolnieni od obowiązku wnoszenia opłat.

Dyskusyjnym jest, kiedy następuje aktualizacja opłaty w sensie materialnym – czy 1 stycznia roku, następującego po roku w którym dokonano wypowiedzenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, czy też właściwy jest pogląd przeciwny, zgodnie z którym jest to dzień złożenia wypowiedzenia zmieniającego wysokość opłaty, do którego dochodzi na skutek doręczenia użytkownikowi wieczystemu oświadczenia woli właściciela[16].

Powyższe zasady są wspólne dla każdej procedury aktualizacyjnej; niezależnie od tego, czy została ona wszczęta z urzędu czy na wniosek strony oraz bez względu na to, czy toczy się przed sądem powszechnym czy też przed samorządowym kolegium odwoławczym.

Aktualizacja opłaty z urzędu

I Niesporny etap postępowania aktualizacyjnego

Aktualizacja dokonywana jest na podstawie wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Przepisy nie przewidują zastosowania konkretnego sposobu przeliczania wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę, z jednym wyjątkiem wynikającym z § 28 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego[17]. Zgodnie z tym przepisem, nieruchomości gruntowe niezabudowane do celów aktualizacji wycenia się wg zasad właściwych dla własności przy zastosowaniu podejścia porównawczego. Jeżeli natomiast nieruchomość jest zabudowana, po oszacowaniu jej wartości jako prawa własności wyłącza się z niej wartość budynków, gruntu oraz innych urządzeń. Wartość określa się wg stanu oraz cen właściwych dla dnia

[16] E. Snakowska-Estorninho, *op. cit.*, s. 4-5.

[17] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Dz. U. 2004 nr 207 poz. 2109.

dokonywania aktualizacji opłaty. Podejście porównawcze, o którym mowa w § 28, polega na analizie odpowiednich cen transferowych. Te określa się dla nieruchomości niezabudowanych także tak jak dla przedmiotu prawa własności. Sprawia to, że w praktyce podstawą wyceny są dane z rynku transakcyjnego[18]. Do wypowiedzenia obowiązkowo dołącza się informację o wartości nieruchomości oraz o miejscu, w którym można zapoznać się z operatem szacunkowym. Doręczenie wypowiedzenia następuje w trybie przewidzianym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego[19].

Podmiotem kompetentnym do dokonania aktualizacji z urzędu jest: starosta – wobec nieruchomości będących własnością skarbu państwa; wójt/burmistrz/prezydent miasta – dla nieruchomości gminnych, zarząd powiatu – dla nieruchomości powiatowych, marszałek województwa – dla wojewódzkich. Te organy są stroną przeciwną wobec użytkownika wieczystego w postępowaniu przed kolegium. Dokonywanie aktualizacji po zmianie wartości nieruchomości jest obowiązkiem. Ustawodawca posługuje się bowiem słowem „podlega", nie używając słowa „może", czy nawet słowa „powinien". Możliwość spełnienia tego obowiązku jest uzależniona od trzech przesłanek: zmiany wartości nieruchomości, upływu 3 lat od ostatniej aktualizacji lub 4 lat, oraz przesłanki negatywnej w postaci zaistnienia przypadku określonego w art. 77. ust. 2. (jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się).

Jak już wspomniano, aktualizacja opłaty jest czynnością o charakterze cywilnoprawnym. Procedura zmiany dotychczasowej opłaty przez organ z urzędu zaczyna się od złożenia wypowiedzenia, którego należy dokonać do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, w którym użytkownik wieczysty ma płacić nową stawkę opłaty. Kolejnym krokiem jest przesłanie użytkownikowi wieczystemu oferty nowej wysokości opłaty. Wypowiedzenie musi zostać dokonane na piśmie. Wypowiedzenie dotychczasowej wysokości opłaty stanowi instytucję *sui generis,* znacząco różniącą się od „zwykłego" wypowiedzenia, a także znanego z prawa pracy wypowiedzenia zmieniającego[20]. Niekiedy uznaje się ją za bardzo zmodyfikowaną formę oferty znanej z uregulowań Kodeksu cywilnego. Zachodzące

[18] D. Jędrzejewska-Szmek, *Aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów – próba demitologizacji problemu*, „Nieruchomości" 2012, nr 01, s. 40.

[19] *Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U.* 1960 nr 30 poz. 168 ze zm. Dalej: k.p.a.

[20] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26.10.2005 r., sygn. akt V CK 276/05, LEX nr 398449.

względem kodeksowej oferty odrębności to m. in. uznanie, że milczenie użytkownika wieczystego oznacza zgodę na ofertę, ograniczenie swobody obu stron (możliwość wypowiedzenia możliwa jest bowiem jedynie w przypadku zmiany wartości nieruchomości), ograniczenie terminami oraz wyłączność specjalnego trybu znanego z Ustawy o gospodarce nieruchomościami. Niektórzy uznają wypowiedzenie za swoistą formę instytucji *rebus sic stantibus*[21]. Należy zauważyć, że czynności prawne w ramach aktualizacji nie muszą być dokonywane w drodze aktu notarialnego.

II Sporny etap postępowania aktualizacyjnego - Wniosek do SKO

To zdarzenie prawne (wypowiedzenie) kończy niesporny etap postępowania aktualizacyjnego. W przypadku, gdy użytkownik wieczysty uważa, że aktualizacja jest całkowicie nieuzasadniona (wartość gruntu się nie zwiększyła) lub wartość aktualizacji jest błędna, przysługuje mu prawo złożenia wniosku do samorządowego kolegium odwoławczego. Kolegium właściwym miejscowo jest kolegium właściwe dla miejsca położenia nieruchomości. Postępowanie aktualizacyjne stanowi jeden ze szczególnych przypadków postępowania przed tym organem. Kolegia są zasadniczo organami wyższej instancji wobec działań organów administracji samorządowej zarówno w sprawach, w których stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego, jak i w sprawach regulowanych Ordynacją podatkową. Wypowiedzenie nie stanowi jednak decyzji, a prywatnoprawną w naturze ofertę. Kompetencja kolegium do rozpatrzenia tej kategorii spraw wynika więc z art. 1. ust. 2. Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych[22], który głosi, iż na zasadach określonych w odrębnych ustawach kolegia orzekają w innych sprawach niż wynikające z k.p.a. i Ordynacji podatkowej, w związku z art. 78. Ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wniesienie skargi i jego doręczenie do organu rozpoczyna sporny etap procedury aktualizacyjnej.

Art. 78 ust 3 Ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że wniosek składa się przeciwko właściwemu organowi (właścicielowi), zaś ciężar dowodu, że istnieją przesłanki do aktualizacji opłaty, spoczywa na właściwym organie (strony – zarówno organ, jak i użytkownik wieczysty zostały oznaczone w umowie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste). Wniosek powinien czynić zadość regulacjom Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie pisma procesowego. Rozwiązanie, zgodnie

[21] Ł. Dziamski, *op. cit.*, s. 31-34.
[22] *Ustawa z dnia 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych*, Dz. U. 1994 nr 122 poz. 593 ze zm.

z którym to organ wykazać musi zasadność aktualizacji lub jej wartości jest uzasadnione zasadami prawa cywilnego. Organ wysuwa bowiem twierdzenie o zwiększeniu się wartości nieruchomości, chce zmienić łączący strony stosunek prawny, więc to on powinien udowodnić tą okoliczności (art. 6. k.c.). Pozwala to także na pełniejszą ochronę interesu użytkownika wieczystego, którego rola może ograniczyć się do negacji. Rozwiązanie to zwalnia z gromadzenia materiału dowodowego kolegium, które w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego byłoby zobowiązane do ustalenia stanu faktycznego na podstawie zgromadzonych przez siebie dowodów i podporządkowane byłoby zasadzie oficjalności. Procedura aktualizacji ma jednak charakter kontradyktoryjny. Złożenie wniosku nie zwalnia z obowiązku uiszczania opłat w dotychczasowej wysokości. Wniosek należy wnieść na piśmie w dwóch egzemplarzach, bez pośrednictwa starostwa. Słusznie postuluje Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu, że dla celów usprawnienia procedury pożądana byłby zmiana tego przepisu, przez wprowadzenie wymogu przesłania wniosku za pośrednictwem właściciela nieruchomości. Obecne rozwiązanie wydłuża i utrudnia postępowanie, ponieważ kolegium musi wysłać jeden egzemplarz wniosku do właściciela, który musi go odesłać z powrotem wraz z informacjami o nieruchomości i aktami sprawy. Generuje to też dodatkowe koszty, związane z przesyłaniem akt między urzędami.

Ustawa nie przewiduje sankcji za złożenie wniosku w jednym egzemplarzu, jednak wydaje się, że uznanie tego braku za brak usuwalny, uzupełniany na wezwanie organu w trybie art. 64 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania[23] jest rozwiązaniem właściwym. Przepisy przewidują także wymóg poniesienia przez wnioskodawcę opłaty skarbowej. Z racji jednak na brak wyróżnionej w wykazie w Ustawie o opłacie skarbowej[24] kwoty tej opłaty, obowiązek ten należy uznać za nieistniejący w obecnym stanie prawnym. Ustawodawca nie przewidział żadnych dodatkowych wymogów ani szczególnej formy dla przedmiotowego wniosku, zaś od wnioskodawcy nie wymaga się nawet uprzedniego zaznajomienia się z operatem szacunkowym[25].

[23] J. Jaworski, *Aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste, cz. II – wypowiedzenie i wniosek aktualizacyjny*, „Nieruchomości" 2013, nr 01, s. 6.
[24] *Ustawa z dnia 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej*, Dz.U. 2006 nr 225 poz. 1635 ze zm.
[25] E. Celińska-Mycław, *op. cit*.

Moment doręczenia wniosku kolegium wyznacza moment wszczęcia postępowania przed tym organem[26]. Postępowanie przed kolegium ma charakter sporny i kontradyktoryjny[27]. Kolegium orzeka jednostronnie o stosunku prawnym między jednostką samorządu terytorialnego/skarbem państwa a użytkownikiem wieczystym. Wniosek podlega rozpatrzeniu na rozprawie, które stanowi zarówno postępowaniem wyjaśniające, jak i stadium postępowania, w którym zawarta ma być ugoda. Na rozprawie mogą być przedstawiane wnioski dowodowe, które podobnie jak w ogólnym postępowaniu administracyjnym, nie są niczym ograniczone co do formy. Zdecydowanie dominował jednak będzie środek dowodowy, jakim jest operat szacunkowy wykonany przez rzeczoznawcę majątkowego. Kolegium na mocy art. 79. ust. 2. zobowiązane jest do niezwłocznego przesłania odpisu wniosku organowi oraz wyznaczenia terminu rozprawy w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawodawca nałożył także na kolegium obowiązek dążenia do polubownego załatwienia sprawy w formie ugody. Zawarcie jej załatwia sprawę i zatwierdzane jest postanowieniem o ugodzie o którym mowa w art. 119 Kodeksu postępowania administracyjnego. W praktyce ugoda bardzo rzadko znajduje zastosowanie, często ten etap postępowania pomija się[28]. W 2012 roku na 1696 spraw dotyczących aktualizacji we Wrocławiu żadna nie zakończyła się ugodą, w Warszawie – na 5728 spraw, ugodą została zawarta w 39[29]. Sytuacji tej sprzyja brak sankcji przewidzianych dla niepodjęcia przez kolegium starań o załatwienie sprawy w sposób polubowny. Kolejnym problemem może być obawa pracowników organu związana z możliwością przed posądzenia ich o działanie na szkodę finansów publicznych i orzeczenia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez zawarcie ugody[30]. Ustalona w wyniku zawarcia przed kolegium ugody nowa wysokość opłaty rocznej obowiązuje począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty. Spornym w doktrynie jest to, czy ugoda wymaga potwierdzenia postanowieniem wg uregulowań ogólnej procedury administracyjnej pomimo swej cywilnoprawnej natury. Pogląd, że powinna zostać potwierdzona zdaje się w nauce przeważać[31].

[26] *Ibidem*.
[27] Ł. Dziamski, *op. cit.*, s. 107.
[28] J. Jaworski, *Aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste, cz. III – zagadnienia procesowe*, „Nieruchomości" nr 2013, nr 02, s. 5.
[29] K. Gabriel, *Użytkowanie wieczyste – zmiana procedur aktualizacji*, „Nieruchomości" 2013 nr 06, s. 46.
[30] *Ibidem*, s. 46.
[31] Ł. Dziamski, *op. cit.*, s. 116-117.

Zazwyczaj jednak do zawarcia ugody nie dochodzi. Przypadek ten ustawodawca przewidział w art. 79. ust. 3. Ustawy o gospodarce nieruchomościami. W takim przypadku kolegium ma obowiązek albo oddalić wniosek (jeżeli okazał się niezasadny) albo wydać orzeczenie ustalające nową wysokość opłaty. Orzeczenie to nie stanowi decyzji administracyjnej a jedynie orzeczenie *sui generis,* swoiste dla procedury aktualizacyjnej[32]. Mylące jest też sformułowanie „nowa wysokość opłaty". Po pierwsze, w postępowaniu tym chodzić może nie tylko o stwierdzenie, że sugerowana przez właściciela w wypowiedzeniu wysokość zwiększenia wartości nieruchomości jest błędna, ale także o to, że wartość danej nieruchomości w ogóle się nie zwiększyła. Tej opcji sformułowanie art. 79 ust. 3 nie przewiduje. Po drugie, brakuje wskazówki pozwalającej ustalić względem czego wysokość opłaty ma być „nowa" – opłaty przed wypowiedzeniem dokonanym przez właściciela, czy też właśnie tej wskazanej w wypowiedzeniu. Wydaje się, że bardziej logiczne jest to drugie rozwiązanie. Gdyby „nowa wysokość opłaty" oznaczała dotychczasową wysokość opłaty (a więc przed wypowiedzeniem) w praktyce uniemożliwiałoby to wydane orzeczenia na korzyść użytkownika wieczystego. Chodzi więc zapewne o wskazanie kwoty innej, niż ta określona przez organ w wypowiedzeniu. Wydaje się, że kolegium nie jest też ograniczone podanymi przez właściciela oraz użytkowania wieczystego wartościami – pojęcie „nowości" jest bardzo szerokie. Teoretycznie jest więc możliwe (biorąc pod uwagę jedynie literalne brzmienie tego przepisu) na gruncie tego postępowania zmniejszenie wysokości opłaty albo orzeczenie opłaty o wysokości wyższej, niż przewidziana przez organ. Ustalona na skutek prawomocnego orzeczenia kolegium (lub przez uznanie za prawidłową wyceny właściciela skutkująca oddaleniem wniosku) nowa wysokość opłaty rocznej obowiązuje począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty. Kolegium może też nadać orzeczeniu klauzulę wykonalności. Umożliwia to dochodzenie opłaty w drodze egzekucji sądowej. Rozwiązanie to może budzić jednak pewne wątpliwości, z racji tego, że SKO dokonuje jedynie deklaratoryjnego potwierdzenia wysokości opłaty, a nie stwierdzenie jej istnienia czy zasądzenia świadczenia danemu podmiotowi. Takie orzeczenie, zdaniem niektórych, nie nadaje się do egzekucji, z resztą ze względu na formę postępowania nie daje środków ochrony interesów stron postępowania, które są obecne na gruncie postępowania sądowego[33].

[32] *Ibidem,* s. 117-118.

[33] **Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego…**

W przypadku oddalenia wniosku użytkownik wieczysty jest zmuszony do wpłacenia różnicy między zapłaconą ,,starą" opłatą a wysokością potwierdzonej przez kolegium nowej.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje także regulacje dotyczące zwrotu kosztów (Art. 78. ust. 4. i 5.). W przypadku oddalenia przez kolegium wniosku, na wniosek właściciela, kolegium przyznaje w orzeczeniu zwrot kosztów postępowania i opłat skarbowych od użytkownika wieczystego. Uznanie wniosku za zasadny skutkuje z urzędu zwrotem kosztów od właściciela na rzecz użytkownika wieczystego.

Postępowanie aktualizacyjne a ogólne postępowanie administracyjne

Postępowanie przed kolegium ma specyficzny, hybrydowy charakter. Zasadniczo stosuje się do niego odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego: o wyłączeniu pracownika oraz organu, o załatwianiu spraw, doręczeniach, wezwaniach, terminach i postępowaniu, opłatach oraz kosztach z wyjątkiem przepisów dotyczących odwołań i zażaleń. Warto zauważyć, że katalog ten nie wyłącza stosowania nadzwyczajnych środków zaskarżenia decyzji administracyjnej w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego[34]. Nie stosuje się do niego przepisów o zasadach postępowania administracyjnego. Rozwiązanie to z jednej strony podkreśla cywilnoprawny charakter postępowania, z drugiej jednak strony negatywnie wpływać może na niektóre gwarancje procesowe: nie obejmuje bowiem zasady informowania, przekonywania czy pisemności postępowania, w zamian nie oferując wykorzystania zasad postępowania cywilnego. Duże wątpliwości istnieją także na gruncie możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego na zaniechanie kolegium w kwestii wydania orzeczenia w tej sprawie: sprawa ma charakter cywilnoprawny i nie kończy się decyzją administracyjną. Z drugiej strony z art. 184. Konstytucji wynika, że kontrola działania administracji publicznej należy do sądów administracyjnych. Biorąc to pod uwagę, wydaje się, że zaskarżenie do sądu administracyjnego bezczynności kolegium powinno zostać dopuszczone, tym bardziej że

[34] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8 grudnia 2004 r., sygn. akt II SAB/Sz 40/04. Stanowisko przeciwne wyraził jednak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 lutego 2011 r. syng. akt. I OSK 861/10, źródło: http://orzeczenia.nsa.gov.pl/.

istnieje taka możliwość na gruncie innych przypadków, gdy sąd powszechny rozstrzyga w drugiej instancji sprawę z zakresu działania organu administracji[35].

Problematyczna jest też kwestia tego, czy kolegium może z urzędu powołać biegłego w postępowaniu. Przepisy Ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wyłączają stosowania przepisów k.p.a. o dowodach. Z drugiej strony postępowanie to ma kontradyktoryjny i cywilnoprawny charakter sporu między właścicielem a użytkownikiem wieczystym, posługującymi się własnymi operatami szacunkowymi i opiniami rzeczoznawców majątkowych. Wydaje się, że możliwość powołania biegłego z urzędu powinna zostać wyłączona jako wyraz zasady oficjalności, przejęty z postępowania administracyjnego, opartego na jednostronnym rozstrzygnięciu organu o prawach i obowiązkach danego podmiotu.

Środki ochrony prawnej

Od orzeczenia kolegium przysługuje każdej ze stron prawo do wniesienia sprzeciwu w ciągu 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Wniosek ten zastępuje pozew. Kolegium zobowiązane jest przekazać właściwemu miejscowo sądowi powszechnemu akta sprawy wraz ze sprzeciwem. Wraz z tą czynnością udział samorządowego kolegium odwoławczego w procedurze się kończy. Następną fazą postępowania spornego jest spór przed sądem powszechnym. Jego szczegółowe opisywanie nie stanowi przedmiotu tej pracy. Alternatywnym środkiem ochrony interesów użytkownika wieczystego może być wszczęcie procedury przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności[36].

Procedura aktualizacyjna budzi wiele kontrowersji. Przez Trybunał Konstytucyjny została nazwana „hybrydową i niecodzienną”[37] procedurą o charakterze administracyjno-sądowym. Przez część doktryny jest traktowana jako specjalny typ postępowania reklamacyjnego, przez innych rodzaj sądu polubownego[38]. Zauważa się jego cywilistyczny charakter, mimo administracyjnej natury postępowania przed kolegium,

[35] A. Podgajna, *Skarga na bezczynność organu w sprawie ustalenia opłaty rocznej,* za: *http://www.doradcasamorzadu.pl/1751-skarga-na-bezczynno%C5%9B%C4%87-organu-w-sprawie-ustalenia-aktualizacji-op%C5%82aty-rocznej.html* (dostęp: 07.11.2014 r.)

[36] E. Celińska-Mycław, *op. cit.*

[37] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6.05.2008 r. sygn. akt SK 49/04, s. 11, za: http:// trybunal.gov.pl.

[38] Ł. Dziamski, *op. cit.* s. 97.

nadanej mu przez ustawodawcę jako wyjątek od zasady rozpatrywania spraw cywilnych przez sądy powszechne[39].

Problemy praktyczne

Wśród praktyków niekiedy można się spotkać z opinią, że cała instytucja aktualizacji obarczona jest wieloma wadami o charakterze systemowym[40]. Jej konstrukcję obwinia się za takie przypadki jak znaczące rozbieżności w oszacowaniu operatu szacunkowego przez właścicieli oraz użytkowników wieczystych, powodujące bardzo dużą liczbę sprzeciwów kierowanych do kolegiów. Organy wybierają zazwyczaj najtańszą ofertą wykonania operatu, która często jest nieprofesjonalna. Procedura generuje także koszty zarówno dla właścicieli jak i użytkowników wieczystych. Niektórzy dopatrują się problemu w braku rzetelnych, systematycznych oraz masowych badań rynku, mających na celu określenie zmian w wartości gruntów. Nieregularność tych badań sprawia, że badanie może nastąpić nagle np. po 10 latach, co powoduje znaczącą podwyżkę opłaty. Odpowiedzią na to mogłoby być utworzenie ,,systemu monitoringu cen i wartości nieruchomości pozwalającego okresowo (kwartalnie czy może półrocznie) przeprowadzać kompleksową wycenę całego zasobu nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, który pozwoli dokonywać symulacji efektywności i wyników aktualizacji wartości"[41]. System miałby być jawny i zawierać jednolitą metodologię opisu cen rynkowych nieruchomości przy zastosowaniu odpowiednich metod statystycznych. Pozwolić by miał na dokonywanie aktualizacji niejako ,,w czasie rzeczywistym" i działać antykorupcyjnie[42]. Pomysł ten nie został sformułowany w ramach konkretnego projektu. Warto jednak podjąć refleksję nad tym, czy istniejąca obecnie metodologia dokonywania wyceny oraz raczej incydentalne i nieprofesjonalne badanie rynku nieruchomości nie przekładają się negatywnie na funkcjonowanie instytucji użytkowania wieczystego i czy pozwalają na dostateczną ochronę praw użytkownika wieczystego.

Zakończenie

W kontekście konstrukcji całej procedury należy zauważyć dużą jej nietypowość i wyjątkowy charakter. Wadą procedury aktualizacyjnej jest także brak podporządkowania jej

[39] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.12.1999, sygn. akt II SA/Ka 455/98, za: http://orzeczenia.nsa.gov.pl/.

[40] T. Kotrasiński, W. Nurek, *Jak wstrzymać falę konfliktów wywołanych aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego?* „Nieruchomości" 2011, nr 01, s. 39 i nast.

[41] *Ibidem,* s. 40.

[42] *Ibidem,* s. 41.

zasadom procedury administracyjnej lub cywilnej. Powoduje to, że stosowanie przepisów z innych procedur, mogących uzupełniać niekompletne regulacje Ustawy o gospodarce nieruchomościami rodzi znaczące wątpliwości i dyskusje – przykładem może być kwestia dopuszczalności zaskarżenia w drodze środków nadzwyczajnych znanych procedurze administracyjnej, które przecież są nie tylko środkiem ochrony praw strony, lecz także porządku prawnego (eliminują nieprawidłowe orzeczenia). Nie do końca jasne wydają się też powody, dla których oddano orzekanie w pierwszej instancji samorządowym kolegiom odwoławczym. Nie posiadają one wcale bardziej rozwiniętego aparatu środków pozwalających na lepsze określanie wartości nieruchomości niż inne organy. Problemem jest także fakt dużej ilości luk zawartych w tej regulacji, np. dotyczących braku procedury zaliczenia nakładów. Często są to luki nierozwiązywalne bez poświęcenia zupełności, logiczności konstrukcyjnej lub nieścisłości w interpretowaniu danego przepisu. Z drugiej strony, niewypełnienie tych luk powoduje niemożliwość skorzystania przez użytkownika z przewidzianych w ustawie praw.

Instytucja aktualizacji opłaty rocznej zasługuje na uwagę nie tylko ze względu na swój nietypowy charakter. Pokazuje ona skalę i rodzaj wyzwań stojących przed ustawodawcą przy ustanawianiu nowych rozwiązań prawnych, takich jak np. próby wprowadzenia w Polsce podatku katastralnego – czyli liczonego od wartości nieruchomości, który też wymagałby stosowania procedur aktualizacyjnych (chociaż w tym wypadku kwestie proceduralne byłyby łatwiejsze do rozwiązania z racji natury zobowiązań podatkowych). Podwyższanie świadczenia ponoszonego przez obywatela zawsze będzie natrafiać na opór i budzić poczucie pokrzywdzenia. Dlatego stanowienie przepisów regulujących aktualizację opłaty wymaga dużej ostrożności i zapobiegliwości, odpowiedniego zagwarantowania praw użytkownika wieczystego (czy w przypadku podatku katastralnego – podatnika) oraz systemowych rozwiązań, pozwalających na bieżący monitoring zmian wartości nieruchomości. Bardzo skomplikowana, hybrydowa regulacja aktualizacji opłaty rocznej zawiera pewne dosyć istotne wady zarówno na płaszczyźnie materialnoprawnej, jak i procesowej, dlatego też ustawodawca powinien zastanowić się nad dokonaniem reformy. Warto zauważyć, że mimo

bardzo wielu gwarancji procesowych i nowelizacji ustawy w 2011 roku, w dalszym ciągu opłata jest czasami podwyższana przez gminę o kilkaset procent[43].

[43]E. Stępień, *Opłaty za użytkowanie wieczyste rosną nawet o 1000 proc.* [za:] *http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/472550,oplaty_za_uzytkowanie_wieczyste_rosna_nawet_o_1000_proc.html* [dostęp: 30.05.2014 r.].

Natalia Małgorzata Kurek

Przestępstwo zniesławienia jako obraza demokratycznego państwa prawnego

Article 212 of the Criminal Law provides two types of forbidden actions described in literature and judicature as "defamation of character" or "slander". Defamation of character is the main crime against honor. It occurs in primary and aggrevated form. The subject of defense is honor. Defamation of character is a common crime that is made intentionally. Individual does not have to exhibit special feature to be able to commit this particular crime. Prison sentence for defamation of character is a flaw on the polish legal system.

Wprowadzenie

Przepisy art. 212 Kodeksu karnego[1] stanowią o dwóch typach czynów zabronionych określanych w literaturze i orzecznictwie jako „zniesławienie" bądź „pomówienie". Czyn zabroniony polega na tym, że sprawca zniesławia kogoś, powoduje uszczerbek w jego czci[2]. W języku potocznym zniesławienie odnosi się do nieprawdziwych wypowiedzi. Z kolei na gruncie prawa karnego po spełnieniu określonych przesłanek odpowiedzialność karną ponosi się także za sformułowanie zarzutów zgodnych z prawdą. Przestępstwo zniesławienia ulokowane jest w rozdziale XXVIII Kodeksu karnego, zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej". Przestępstwo występuje w typie podstawowym (art. 212§1 k.k.) i kwalifikowanym (art. 212§2 k.k.). Surowsza odpowiedzialność karna sprawcy w typie kwalifikowanym jest uzasadniona szczególną formą jego działania, tj. posłużeniem się przez sprawcę środkiem masowego komunikowania. Przepis artykułu 212§3 k.k. stanowi ustawową podstawę orzeczenia przez sąd nawiązki wobec sprawcy przestępstwa pomówienia. Natomiast art. 212§4 k.k. traktuje o trybie ścigania sprawcy zniesławienia.

[1] Ustawa z 6.6.1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553.
[2] J. Wojciechowski [w]: *Kodeks karny Część szczególna,* red. A. Wąsek, t. I, wyd. 2, Warszawa 2004, s.1077, 1082.

Przedmiot ochrony

Przedmiotem ochrony jest cześć. Zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego" „cześć" to „szacunek, poważanie, poszanowanie, uznanie, kult, uwielbienie[3]". Określenie „cześć" ma dwa znaczenia: zewnętrzne (przedmiotowe) i wewnętrzne (podmiotowe). Mówiąc o czci zewnętrznej, mamy na myśli wartość, jaką dana osoba posiada w pojęciu innych ludzi (znaczenie społeczne człowieka), natomiast w przypadku czci wewnętrznej rozumiemy przez nią poczucie godności osobistej danego człowieka (wewnętrzna wartość osoby)[4]. Przedmiotem ochrony w art. 212 k.k. jest cześć zewnętrzna (przedmiotowa).

Kto może pomówić? Kogo można pomówić?

Sprawcą przestępstwa zniesławienia może być każda osoba. Artykuł 212§1 k.k. zawiera enumeratywny katalog pięciu kategorii podmiotów. Pomówić można osobę fizyczną, osobę prawną, grupę osób, instytucję i jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej.

Jeśli mowa o osobie fizycznej, to w grę wchodzi każdy człowiek (oczywiście poza sprawcą, który nie dopuszcza się zniesławienia, pomawiając samego siebie) od chwili urodzenia aż do śmierci[5]. Grupa osób […] oznacza zespół ludzi połączonych, choćby czasowo, wspólnym interesem, właściwościami lub inną wyodrębnioną więzią[6]. O grupie osób mówimy wtedy i tylko wtedy, gdy w jej skład wchodzą co najmniej trzy osoby. Polski ustawodawca nie stworzył legalnej definicji instytucji. W piśmiennictwie wskazuje się, że istotnym wyznacznikiem takiego podmiotu jest jego publiczny charakter[7]. Przykładem instytucji są urzędy państwowe, szkoły, teatry. Osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną[8]. Do kategorii jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej należy zaliczyć m. in. handlowe spółki osobowe (spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa, spółka komandytowo-akcyjna), jednostkę wojskową, niesamodzielną placówkę służby zdrowia[9].

[3] S. Bik, C. Szkiłądź, H. Szkiłądź [w]: *Słownik języka polskiego,* red. M. Szymczak, t.1, Warszawa 1978, s.337.
[4] M. Mozgawa [w]: *Kodeks Karny. Komentarz,* red. M. Mozgawa, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 501.
[5] Ibidem, s. 500.
[6] Uchwała SN z 18 września 1982 r., VI KZP 10/82, OSNKW 1983, nr 1, poz.3.
[7] J. Raglewski [w]: *Kodeks Karny. Część szczególna,* red. A. Zoll, t. II, wyd.4, Warszawa 2013, s.955.
[8] Art.33 k.c.
[9] J. Raglewski, op. cit., s. 955-956.

Forma realizacji

Przestępstwo zniesławienia w typie podstawowym i kwalifikowanym jest przestępstwem powszechnym, formalnym, z narażenia. Jest to przestępstwo umyślne. Może być popełnione w zamiarze bezpośrednim, a w zamiarze ewentualnym tylko przez działanie. W świetle art. 212§1 k.k. zniesławienie nie musi mieć charakteru publicznego.

Surowszej odpowiedzialności podlega sprawca pomówienia, który posłużył się do upowszechniania nieprawdziwych zarzutów środkami masowego komunikowania (art.212§2)[10]. Przestępstwo pomówienia może być zrealizowane ustnie, pisemnie, za pomocą rysunku, telefonu lub Internetu. Dla bytu przestępstwa zniesławienia nie ma znaczenia, czy odbiorca informacji zawierających treści pomawiające przekaże je następnie innym osobom[11]. Sprawca nie musi osobiście znać osoby pokrzywdzonej uczynionym przez niego zarzutem zniesławiającym[12].

Przestępstwo jest karalne wtedy i tylko wtedy, gdy nastąpiło wobec osoby, która jest w stanie je zrozumieć. Odpowiedzialność karna za przestępstwo zniesławienia nie jest warunkowana tym, aby sprawca przekazując pomawiające informacje, czynił to po raz pierwszy[13].

Zagrożenie karą i środkami karnymi

Ściganie przestępstwa zniesławienia w trybie podstawowym i kwalifikowanym następuje z oskarżenia prywatnego (art.212§4 k.k.). Zgodnie z art.60§1 k.p.k. w sprawach ściganych z oskarżenia prywatnego prokurator wszczyna postępowanie albo wstępuje do postępowania już wszczętego, jeżeli wymaga tego interes społeczny[14].

Zniesławienie w typie podstawowym jest występkiem. Przestępstwo zagrożone jest sankcją karną składającą się z grzywny i kary ograniczenia wolności. Z kolei przestępstwo w typie kwalifikowanym różni się od typu podstawowego występowaniem w ustawowym zagrożeniu kary pozbawienia wolności od miesiąca do roku. Zgodnie z art. 58§1 k.k. wymierzanie bezwzględnej kary pozbawienia wolności powinno być traktowane jako *ultima ratio.* Sąd może odstąpić od wymierzenia kary sprawcy zniesławienia wtedy i tylko wtedy,

[10] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s.482
[11] J. Raglewski, op. cit., s. 945.
[12]Ibidem, s. 946.
[13] Ibidem, s. 946.
[14] M. Mozgawa, op. cit., s. 504

gdy społeczna szkodliwość czynu zabronionego jest nieznaczna. Wówczas sąd orzeka środek karny. Jeśli zostaną spełnione przesłanki z art.66 k.k. sąd może zastosować wobec sprawcy warunkowe umorzenie postępowania karnego.

W razie skazania za przestępstwo zniesławienia w typie podstawowym (art.212§1 k.k.) lub kwalifikowanym (art.212§2 k.k.) sąd może orzec nawiązkę na rzecz pokrzywdzonego, Polskiego Czerwonego Krzyża lub na inny cel społeczny wskazany przez pokrzywdzonego[15]. Zgodnie z art.48 k.k. nawiązkę orzeka się w wysokości do 100 000 zł. Jest to zgodne z ogólna ideą tego kodeksu, wyrażającą się w uwzględnianiu, w możliwie najszerszym zakresie, stanowiska pokrzywdzonego przestępstwem[16].

Karanie dziennikarzy za zniesławienie

Artykuł 212 Kodeksu karnego od wielu lat budzi kontrowersje. Jaki jest sens karania dziennikarzy za wykonywanie przez nich działalności zawodowej? Prawda dla reportera nie jest problemem filozoficznym, lecz praktycznym[17].

Przepisy Kodeksu karnego nie są jedyną możliwością dochodzenia swoich praw do ochrony godności i innych dóbr osobistych. Art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego jest podstawą do zasądzania zadośćuczynienia.

Art. 212 k.k. jest wielokrotnie nadinterpretowany. Co prawda przypadki orzeczenia kary pozbawienia wolności zdarzają się rzadko. Zdecydowana większość spraw o zniesławienie kończy się sankcjami finansowymi. Kara pozbawienia wolności za przestępstwo zniesławienia jest „plamą na honorze" polskiego systemu prawnego. Od chwili wejścia w życie obecnie obowiązującego Kodeksu karnego na jego podstawie skazano już 1069 osób, w tym 241 osób otrzymało karę pozbawienia wolności[18].

Sprawy z art.212 k.k. są najbardziej dolegliwe dla dziennikarzy. Według statystyk najwięcej procesów o zniesławienie toczy się miedzy politykami a dziennikarzami, którzy występują w roli oskarżonych. Obecnie dziennikarze są postrzegani jako strażnicy praw i wolności, którzy piszą o patologii polityki, władzy i biznesu.

[15] Ibidem, s.504.
[16] A. Marek, op. cit., s.482.
[17] A. Magdoń, *Reporter i jego warsztat,* Kraków 2000, s. 140.
[18] B. Mikołajewska, *Art.212,* „Polityka", nr 41 z 10.10.2009 r., s.36-39.

Wielu polityków obiecywało wykreślenie przestępstw z Kodeksu karnego. Z drugiej sami ci sami politycy na podstawie art. 212 k.k. oskarżają osoby, które w krytyczny sposób wypowiadają się na temat ich działalności. W 2009 r. została podjęta próba wykreślenia art.212 k.k. Ówczesny projekt zakładał zniesienie surowszej odpowiedzialności za pomówienie prasowe i całkowite wyeliminowanie kary pozbawienia wolności.

Artykuł 212 k.k. jest reliktem poprzedniej epoki. W sprawie depenalizacji przestępstwa zniesławienia głos zabrali; Europejski Trybunał Praw Człowieka, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rada Europy, Komitet Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Izba Wydawców Prasy.
W tym roku obchodzimy 25. rocznicę obrad okrągłego stołu. Art. 212 k.k. powinien zostać przeniesiony na grunt Kodeksu cywilnego. W ten sposób poszkodowany miałby możliwość dochodzenia ochrony swoich dóbr osobistych i zadośćuczynienia za ich naruszenie.
Regulacja prawna zawarta w art. 212 k.k. jest kompromitacją Polski i Polaków na arenie międzynarodowej.

Podsumowanie

Artykuł 212 k.k. wywiera negatywne skutki na funkcjonowanie wolności słowa w Polsce. W latach ubiegłych Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał szereg wyroków stwierdzających naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w przypadkach skazania na podstawie art. 212 k.k.

Przestępstwo zniesławienia coraz częściej dotyka zwykłych szarych ludzi, którzy prowadzą np. bloga. W dzisiejszych czasach każdy z nas wypowiada się na portalach społecznościowych. Za głoszenie swoich poglądów naraża się na odpowiedzialność karną.

Anna Łabuzek

Wypadek przy pracy w orzecznictwie Sądu Najwyższego

The purpose of the article is to present the issue regarding definition of a legal term "accident at work" and to prove that there is no good method to interpret the term "premises" which is required to qualify the accident as accident at work. Even though the abovementioned term is specified in the statute, when it comes to the evaluation of specific facts of each case, the Supreme Court often changes the qualification of the accident in favor of the sufferer or decides differently.

Wprowadzenie

Jednym z obowiązków pracodawcy związanych z zatrudnianiem jest zapewnienie ochrony zdrowia i życia swoich podwładnych poprzez przykładowo zmniejszanie uciążliwości pracy wykonywanej monotonnie lub w z góry ustalonym tempie, zapewnienie higienicznych i bezpiecznych warunków wykonywania pracy, czy też prowadzenie systematycznych szkoleń w tym zakresie – wynika to bezpośrednio z art. 94 Kodeksu pracy[1]. Również art. 207 KP z zakresu zasad bezpieczeństwa i higieny pracy stanowi, iż pracodawca ma zapobiegać wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym. W przypadku niedopełnienia tych podstawowych obowiązków spoczywających na pracodawcy Państwowa Inspekcja Pracy działa jako organ uprawniony do nałożenia na ten podmiot sankcji w postaci skierowania sprawy do sądu, czy też orzeczenia kary pieniężnej w odpowiedniej wysokości.

Jeżeli dojdzie już do zaniedbań po stronie pracodawcy i w ich wyniku narażone zostanie zdrowie lub nawet życie pracownika, zasadnicze i rozstrzygające o odpowiedzialności pracodawcy będzie to, czy doszło do tzw. wypadku przy pracy[2]. W zależności od uznania wypadku za wykonywany podczas albo w związku z pracą poszkodowanemu pracownikowi, bądź już jego rodzinie przysługiwać będą różne świadczenia pieniężne. Dlatego też uregulowania pozakodeksowe jasno definiują wypadek przy pracy, nie pozostawiając

[1] Kodeks pracy z dnia 26.06.1974 roku, Dz.U.2014 .1502 tj., (dalej jako: KP).

[2] Zob. też: W. Witoszko, Odpowiedzialność pracodawcy w razie dochodzenia uzupełniających roszczeń cywilnoprawnych z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, PiZS 2008, nr 11, str. 19-26; T. Wyka, Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy, Difin, Warszawa 2003, str. 230-255.

wątpliwości interpretacyjnej jego przesłanek[3]. Jednak Sąd Najwyższy, badając okoliczności różnych stanów faktycznych, wielokrotnie inaczej ustosunkowywał się do znaczenia tych kilku podstawowych elementów kwalifikujących wypadek jako wypadek przy pracy. Zgodnie z definicją z art.3 ustawowy wypadkowej: ,,Za wypadek przy pracy uważa się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną powodujące uraz lub śmierć, które nastąpiło w związku z pracą''.

Kwalifikacja wypadku przy pracy

Uregulowania pozakodeksowe w materii wypadków przy pracy rozróżniają kilka ich kategorii, wyszczególnionych w ustawie wypadkowej w art. 3 § 1-3. Istnieje bowiem wypadek przy pracy oraz wypadek z nim zrównany, który będzie traktowany jako takowy, jeżeli wystąpi np. podczas podróży służbowej, jeśli pozostaje w związku z powierzonymi zadaniami, podczas szkolenia samoobrony oraz podczas wykonywania zadań zleconych przez zakładowe organizacje związkowe. Następnie, zgodnie z § 4 powyższego przepisu, ciężkim wypadkiem przy pracy będzie zdarzenie, w wyniku którego nastąpiło ciężkie uszkodzenie ciała i tutaj ustawa wymienia takie przypadki, jak: utrata słuchu, wzorku, mowy, zdolności rozrodczej, czy też innego typu uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia, który powoduje naruszenie podstawowych funkcji organizmu, jak również choroba zagrażająca życiu, trwała choroba psychiczna, kolejno częściowa lub całkowita niezdolność do pracy w zawodzie, trwałe, istotne zniekształcenie lub zeszpecenie ciała. Śmiertelnym wypadkiem będzie natomiast zdarzenie z § 5, którego rezultatem jest śmierć mająca miejsce w ciągu okresu nieprzekraczającego 6 miesięcy od dnia wypadku[4], a jeżeli chodzi o wypadek zbiorowy z § 6, to tym mianem określone jest zdarzenie, w wyniku którego ucierpiały przynajmniej dwie osoby. Istnieje również rozróżnienie wypadków przy pracy mających miejsce w okresie trwania okresu ubezpieczenia wypadkowego z danego tytułu, których lista jest bardzo długa i obejmuje wypadki powstałe np. w trakcie pełnienia służby zastępczej czy pełnienia mandatu posła lub senatora (pobierającego uposażenie)[5].

[3] Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych z 30.10.2002 r., Dz.U.2009.167.1322 j.t., (dalej jako: ustawa wypadkowa).
[4] Zob. też: *Leksykon BHP*, ,,dodatek nr 17 do Ubezpieczeń i Prawa Pracy'', nr 18 (372), str.73-76.
[5] Zob. też: *Wypadek przy pracy i choroby zawodowe*, ,,dodatek nr 6 do Ubezpieczeń i Prawa Pracy'', nr 6 (336), str.14-16.

Definicja wypadku przy pracy składa się z kilku elementów. Koniecznym jest wystąpienie zdarzenia nagłego, spowodowanego zewnętrzną przyczyną, powodującego uraz albo śmierć oraz mającego miejsce w trakcie lub w związku z wykonywaniem przez pracownika czynności zwykłych lub z polecenia przełożonych, pracy na rzecz pracodawcy nawet bez stosownego polecenia oraz w czasie, w którym pracownik pozostaje do dyspozycji pracodawcy w drodze pomiędzy siedzibą pracodawcy a miejscem pełnienia obowiązku świadczenia pracy wynikającego ze stosunku pracy. Niezbędnym jest, aby wszystkie przesłanki definicji zaistniały łącznie. Dodatkowo wymagane jest istnienie związku przyczynowego pomiędzy przesłankami, ale tylko pomiędzy nagłością zdarzenia a istotą jego zewnętrzności[6]. Tak więc, aby można było mówić o wypadku przy pracy konieczne jest spełnienie następujących przesłanek: wystąpienie urazu spowodowane zdarzeniem nagłym, wywołanym przyczyną zewnętrzną oraz pozostawanie w związku z pracą. Takiemu wypadkowi ulec mogą pracownicy. Powyższy termin odnosi się do osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, mianowania, powołania, spółdzielczej umowy o pracę, jak również umowy o pracę zawartej w celu przygotowania zawodowego (art. 190 i następne KP).

Uraz jako element definicji wypadku przy pracy

Fakt powstania urazu w postaci śmiertelnego wypadku jest niezaprzeczalny. Jednak zgodnie z definicją medyczną uraz powstaje również wskutek uszkodzenia narządu, tkanki lub większej części ciała poprzez wystąpienie czynnika mechanicznego, elektrycznego, termicznego itp. – czyli, ogólnie ujmując, czynnika zewnętrznego[7].

Istotny jest wyrok Sądu Najwyższego z 7.6.2011 r.[8], ponieważ w nim do definicji urazu zostało włączone istotne pogorszenie stanu zdrowia pracownika. Sąd w sentencji wyroku powołał następujące argumenty: ,,Słowo "uszkodzenie" w definicji urazu nie ma jednego znaczenia (desygnatu) w języku polskim, nawet gdy odnosi się do tkanki lub narządu ciała. Przecież uszkodzenie to również nadwyrężenie lub naruszenie tkanki rozumiane jako pogorszenie stanu zdrowia pracownika. Wykładnia gramatyczna (literalna) pojęcia "uraz" nie

[6] Z. Salwa: Pojęcie wypadku przy pracy, PiZS 2003, nr 3, str. 18-19.

[7] Def. ustawowa wynikająca z ustawy wypadkowej brzmi: "uraz" - uszkodzenie tkanek ciała lub narządów człowieka wskutek działania czynnika zewnętrznego; Zob. też: Z. Mazak-Łucyk, W. Łucyk: Pułapki terminologii medycznej w obszarze wspólnym medycyny, prawa i techniki, arch. med. sąd. krym., 2005, lv, str. 25-31.

[8] Wyrok Sądu Najwyższego z 7.06.2011 r., II PK 311/10, MPP 2011, nr 11.

pozwala na zawężenie znaczenia słowa "uszkodzenie" tylko do fizycznego (anatomicznego) zniszczenia tkanki ciała. Uraz nie powinien być redukowany tylko do zmian anatomicznych, co może sugerować słowo "uszkodzenie" (tkanki lub narządu), gdyż nie są wykluczone zaburzenia lub zmiany czynnościowe u pracownika spowodowane wypadkiem przy pracy, które nie będą polegały na zmianach anatomicznych (np. psychiczne). Odrzucić należy też podawane tzw. względy pragmatyczne, według których nie powinno się nawet wszczynać postępowań powypadkowych, kiedy doznane uszkodzenia ciała są niewielkie. Problem w tym, że urazu nie warunkuje stopień uszkodzenia ciała''[9].

Nagłość zdarzenia

Jedną z głównych cech charakteryzujących wypadek przy pracy jest wymóg nagłości zdarzenia, które go wywołuje. Zgodnie z linią orzeczniczą ustaloną przez Sąd Najwyższy w tym zakresie[10], w wyniku lub w związku z wykonywaną praca musi nastąpić niespodziewane i gwałtowne pogorszenie się schorzeń pracownika. Czym innym będzie choroba zawodowa, której przebieg z założenia będzie długotrwały oraz choroba pracownicza, której skutki regulowane są na gruncie prawa cywilnego a czym innym nagły wypadek przy pracy. I tak zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 21.5.1997 r.[11] zdarzenie zewnętrzne związane z wykonywaniem pracy powodujące nagłe i gwałtowane pogorszenie schorzeń pracownika kwalifikowane będzie jako wypadek przy pracy.

W innym wyroku wskazane jest, że zdarzeniem nagłym będzie: ,,uszkodzenie ciała doznane przy wykonywaniu czynności należących do obowiązków pracownika jako nieoczekiwane i krótkotrwałe zakłócenie układu fizycznego''[12].

---

[9] Zob. też: Wyrok Sądu Najwyższego z 23.09.2014 r., II UK 558/13, Leglis nr 1162531, :,, Racjonalne wydaje się stanowisko doktryny, że mimo nadania nowego brzmienia definicji wypadku przy pracy przez połączenie jej z definicją urazu, nie było intencją ustawodawcy wyłączenie z zakresu wypadków przy pracy zdarzeń, których skutkiem są jedynie zmiany czynnościowe, a nie zmiany anatomiczne w stanie zdrowia pracownika. Uszkodzenie tkanek ciała lub narządów człowieka w pojęciu urazu należy rozumieć szeroko, a więc jako wszelkie zmiany w organizmie - nie tylko te o charakterze anatomicznym, ale także te, które wywołały zaburzenia czynnościowe organizmu, w tym zaburzenia psychiczne. Takie stanowisko pozwala wyróżnić uraz fizyczny i psychiczny.''.

[10] Wyrok Sądu Najwyższego z 21.05.1997 r., II UKN 130/97, OSNP 1998/7 poz. 219; Wyrok Sądu Najwyższego z 30.6.1999 r., II UKN 24/99, OSNP 2000/18 poz. 697; Wyrok Sądu Najwyższego z 16.2.2000 r., II UKN 425/99, OSNP 2001/16 poz. 521.

[11] Op. cit..

[12] Wyrok Sądu Najwyższego z 23.8.2000 r., II UKN 671/99, OSNP 2002/5 poz. 118.

Okresem, który traktuje się jako czas zdarzenia tzn. działania czynnika szkodliwego i ujawnienia się urazu będzie jedna dniówka robocza (dzień pracy pracownika) z uwzględnieniem drogi do i drogi z pracy. Sąd Najwyższy w wyrokach z 30.6.1999 r. i 18.3.1998 r.[13] stwierdził, że zdarzenia, których następstwa wystąpią po zakończeniu trwania dniówki roboczej nie będą traktowane jako wypadek przy pracy. Objęcie okresu zdarzenia w ramy czasowe uniemożliwia rozwlekanie go w czasie i zbyt rozległą interpretację jego skutków. Wyrokiem z 8.12.1998 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że w przypadku powódki, która pracując w warunkach, w których przez dłuższy czas narażona była na działanie szkodliwych czynników oraz w związku z faktem, że schorzenia, których doznała w sposób nagły ale powtarzający się już wcześniej nie będą wypełniały znamion wypadku przy pracy[14]. To stanowisko Sądu stoi w sprzeczności z innymi stanowiskami judykatury, zgodnie z którymi nawarstwianie się przyczyn zdarzenia nie odbiera mu cechy nagłości. Ta linia orzecznicza nie jest więc jednolita.

Wypadek a zewnętrzność zdarzenia

Pojęcie zewnętrzności zdarzenia nie zostało zdefiniowane jednoznacznie przez ustawodawcę. Judykatura przyjęła, że za przyczynę zewnętrzną uznany zostanie każdy czynnik mogący w zaistniałych warunkach skutkować śmiercią lub urazem – tj. pochodzący spoza organizmu człowieka. Musi być to czynnik powodujący zdarzenie, a nie jedyny czynnik. Istotnym jest, aby czynnik szkodliwy miał charakter mechaniczny, bowiem tylko tak można określić jego rezultat[15]. Jako przykład można wskazać wyrok Sądu Najwyższego z 16.2.2000 r.[16]. W omawianym stanie faktycznym borelioza wywołana ukąszeniem kleszcza zakwalifikowana została jako wypadek przy pracy spowodowany nagłą przyczyną zewnętrzną.

Ważne jest również dokonanie kwalifikacji normalności zdarzenia. I tak w uchwale Sądu Najwyższego (7) z 11.2.1963 r.[17], jako przyczynę zewnętrzną wypadku uznano każdy czynnik pochodzący z zewnątrz, mogący spowodować w konkretnych okolicznościach szkodliwe następstwa, co obejmuje również pogorszenie się zdrowia pracownika, który już wcześniej

[13] Wyrok Sądu Najwyższego z 30.06.1999r., II UKN 24/99, OSNP 2000/2 poz. 78; Wyrok Sądu Najwyższego z 18.03.1998r., II UKN 523/98, OSNP 2000/10 poz. 396.
[14] Wyrok Sądu Najwyższego z 8.12.1998r., II UKN 349/98, OSNP 2000/2 poz. 78.
[15] R. Sadlik: Zewnętrzna przyczyna wypadku przy pracy, MPP 2007, nr 4, str. 191.
[16] Wyrok Sądu Najwyższego z 16.02.2000 r., II UKN425/99, PiZS 2000, nr 7-8.
[17] Uchwała SN (7) z 11.02.1963 r., Sygn. akt: III PO 15/62 Biul. Sądu Najwyższego 1963/2-3 poz. 42.

cierpiał na schorzenie samoistne. Następnie wyrokiem z 17.4.2009 r.[18] Sąd Najwyższy potwierdził, że zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie, przyczynę zewnętrzną należy rozumieć szeroko. Nawet jeżeli poszkodowany nie potrafi wykazać innej, pobocznej przyczyny wypadku (w komentowanym stanie faktycznym był to wypadek komunikacyjny), to i tak nie można przypuszczać, że jedyną przyczyną wypadku była zła wewnętrzna kondycja zdrowia pracownika. Wystarczy, aby zaistniała zewnętrzność zdarzenia, przyczyniająca się do powstania urazu, tzn. sytuacja, bez której nie doszłoby do wypadku. W rozpatrywanej sprawie nie było natomiast sprzeczności interpretacyjnych co do charakteru nagłości zdarzenia, związku z pracą oraz spowodowanego w ten sposób urazu.

Zewnętrzna i wewnętrzna przyczyna zdarzenia – szczegółowe przypadki

Kwestią najbardziej problematyczną jeśli chodzi o kwalifikację wypadku przy pracy jest właśnie powiązanie przyczyny jego wystąpienia ze zdarzeniem wewnętrznym. I tak w przypadku wystąpienia zawału serca bardzo często podważa się fakt istnienia jednego albo nawet obu wyżej wspomnianych przesłanek. Jedynym sposobem dla wyeliminowania możliwości pokrywania się przyczyny zewnętrznej i wewnętrznej (czyli pokrycia się wewnętrznego schorzenia i wypadku) byłoby przedstawienie przez lekarza odpowiedniego orzeczenia. W tym zakresie z pomocą przychodzi Sąd Najwyższy, który wyrokiem z 5.6.2013 r.[19] stwierdził, że każdorazowo przy kwalifikacji wypadku należy brać pod uwagę moc siły zewnętrznej oddziałującej na zdarzenie i stopień przyczynienia się jej do powstania oraz wywołania skutków. W omawianym stanie faktycznym kierowca zaatakowany przez pasażera doznał zawału serca i Sąd Najwyższy uznał to zdarzenie za wypadek przy pracy, ponieważ czynnik ataku był na tyle silny, aby doprowadzić do śmierci. Ustalono również, iż za przyczynę powodującą atak serca należy uznać jedynie wysiłek istotnie i znacząco wpływający na możliwość jego wywołania. Wyrokiem z 24.11.2010 r. Sąd Najwyższy uznał, że nawet praca w normalnych warunkach, która jednak w połączeniu ze stanem zdrowia pracownika powoduje zbytnie obciążenie dla jego organizmu i tym samym prowadzi do zawału serca będzie wypadkiem przy pracy[20].

[18] Wyrok Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 2009 r., I UK 336/08, MPP 2009, nr 8.
[19] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2013 r., III UK 80/12, Gazeta Prawna 2013/180/11.
[20] Wyrok Sądu Najwyższego z 24 listopada 2010 r., I UK 181/10, LEX nr 737375.

W przypadku omdlenia pracownika w wyniku gorąca panującego w zakładzie pracy, Sąd Najwyższy wyrokiem z 27.5.2014 r.[21] uznał to zdarzenie za wypadek przy pracy wywołany osłabieniem organizmu ze względu na warunki pracy. Pracownik, którego wyrok dotyczy pracował przez długi czas w pomieszczeniu o bardzo wysokiej temperaturze, używając jednocześnie narzędzi pracy, które dodatkowo ją podwyższają – aż do 50℃. Pracownik doznał urazu głowy, zaraz po opuszczeniu zakładu pracy celem schłodzenia się.

Powszechnie występującą problematyką jest również powstanie wypadku przy pracy ze względu na nieuwzględnienie przez pracodawcę orzeczenia lekarskiego w zakresie występujących schorzeń pracownika lub wynikającej z tego tytułu większej poddatności jego oraganizmu na działanie różnorakich czynników. Wyrokiem z 16.4.1997 r.[22] Sąd Najwyższy stwierdził, że jeżeli pracownik wykonuje swoje obowiązki w sposób zwykły i jednocześnie cierpi na chorobę wieńcową – to powstały hipotetycznie wypadek nie będzie wypadkiem przy pracy. Jeśli jednak pracownik wykazał zaświadczeniem lekarskim, że wykonywanie konkretynch obowiązków może powodować negatywne skutki, a pracodawca zignorował je, wówczas taki wypadek będzie wypadkiem przy pracy[23]. Następnie wyrokiem z 7.02.2006 r. Sąd Najwyższy postanowił, że wypakiem przy pracy spowodowanym przyczyną zewnętrzną bedzie sytuacja, w której pracownik zostanie dopuszczony do pracy przez pracodawcę bez wykonanych odpowiednio badań kontrolnych lub odbędzie się to na podstawie orzeczenia lekarskiego, które zostało wydane po upływie wymaganego terminu do jego wykonania bądź też, gdy takie orzeczenie jest w sposób oczywisty błędne. Przybierze ono charakter błędnego, jeżeli jego braki lub wady można będzie łatwo dostrzec, bez szczegółowej analizy merytorycznej opartej o wiedzę lekarską.

Dodatkowo jeśli pracodawca wykorzystuje pracownika do sprzecznej z przepisami KP aktywności zawodowej w godzinach nadliczbowych, niezapewniając mu jednocześnie wymaganych okresów odpoczynku, wówczas w razie powstania wypadku wynikającego np. z przemęczenia będzie ono uznane jako wywołane przyczyną zewnętrzną. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone wyrokami Sądu Najwyższego m.in. z 1.12.2000 r.[24]. Przy okazji przy ocenie wpływu nadmierności wysiłku wywołującego powstały uraz bierze się pod

[21] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2014 r., I PK 275/13, MPP 2014, nr 10.
[22] Wyrok Sądu Najwyższego z 7.02.2006 r., I UK 192/05, MPP 2006, nr 5.
[23] Wyrok Sądu Najwyższego z 16.04.1997 r., II UKN 66/97, OSNP 1998/2 poz. 53.
[24] Wyrok Sądu Najwyższego z 1.12.2000 r., II UKN 107/00, PiZS 2011, nr. 11.

uwagę – zdaniem Sądu Najwyższego z 30.6.1999 r.[25] - wiek, kondycję czy możliwości fizyczne i psychiczne pracownika.

Odrębnie natomiast traktowaną grupą w tym zakresie jest grono osób zaliczanych do tzw. kadry kierowniczej. W przypadku stanowisk szczególnie narażonych na stres linia orzecznicza Sądu Najwyższego jest mniej przychylna ku temu, by wypadek spowodowany stresem traktować jako wypadek przy pracy ze względu na specyfikę powierzonych im zadań[26]. Wyrokiem z 14.2.1996 r.[27] Sąd Najwyższy zadecydował, że: „ Praca dyrektora jest z istoty swej związana z dużą odpowiedzialnością, a występujące w jej toku stresy, nie mogą być uznane za nietypowe warunki pracy w rozumieniu przyczyny zewnętrznej zdarzenia''.

Kolejnym bardzo ciekawym przypadkiem jest wypadek pracownika będącego w stanie nietrzeźwości. Tutaj Sąd Najwyższy wyrokiem z 8.6.2011 r.[28] jednoznacznie stwierdził, że pracownikowi, który uległ wypadkowi przy pracy po spożyciu alkoholu odbierze się prawo do świadczeń powypadkowych, jeśli wypadku dałoby się uniknąć, jeśli pracownik byłby trzeźwy. Tak więc w tym przypadku wszystko zależy od stopnia nietrzeźwości pracownika oraz okoliczności powstałego wypadku[29].

Związek wypadku z wykonywaną pracą

Pomimo określenia przez ustawodawcę w art. 3 ust. 1 pkt 1-3 ustawy wypadkowej przypadków, w których związek z pracą zdarzenia nagłego wywołanego przyczyną zewnętrzną, a powodującego uraz czy śmierć pracownika istnieje, to sformułowanie "związek wypadku z pracą" wywołuje wiele wątpliwości interpretacyjnych. Zakres czy rodzaj owego związku nie został wskazany. Z pomocą przychodzi Sąd Najwyższy i w wyroku z 17.7.2006 r.[30] wskazuje, że przepis art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy wypadkowej uznaje za związany z pracą wypadek, będący rezultatem wykonywania przez pracownika czynności na rzecz pracodawcy, również bez otrzymania stosownego polecenia, i zarówno taki, który

[25] Wyrok Sądu Najwyższego z 30.06.1999 r., II UKN 22/99, OSNP 2000/18 poz. 696.
[26] M. Majchrzak: Stres jako przyczyna wypadków przy pracy wśród kadry kierowniczej, MPP 2011, nr 7, str. 585.
[27] Wyrok Sądu Najwyższego z 14.2.1996 r., II PRN2/96, OSNP 1996/17 poz. 252.
[28] Wyrok Sądu Najwyższego z 8.6.2011 r., I UK 418/10, LEX nr 950428.
[29] Wyrok Sądu Najwyższego z 13.7.2011 r., I UK 46/11, Legalis nr 447340, :„Jeżeli pracownik, co do zasady, wykonuje obowiązki pracownicze w stanie nietrzeźwości, to nie przysługują mu świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego tylko wówczas, gdy - będąc w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych - przyczynił się w znacznym stopniu do spowodowania wypadku.''
[30] Wyrok Sądu Najwyższego z 17.07.2006 r., I UK 28/06, MPP 2006, nr 12.

nastąpił w związku z wykonywaniem tych czynności. Związek funkcjonalny z pracą istnieje w oderwaniu od miejsca i czasu, w którym wypadek nastąpił. Jak stanowi również wyrok Sądu Najwyższego z 14.9.2000 r.[31], przy badaniu wypadku przy pracy nie trzeba sprawdzać czy wykonywanie konkretnych czynności było zgodne z interesem zakładu pracy.

Podsumowanie

Orzecznictwo Sądu Najwyższego jest pomocne przy kształtowaniu definicji wypadku przy pracy, a znaczenie przesłanek wymienionych w przepisach ustawy wypadkowej ulega dodefiniowaniu. Sąd Najwyższy wykazuje, iż niemożliwym jest dokonanie jednoznacznej kwalifikacji wypadku przy pracy bez uwzględnienia chociażby predyspozycji zdrowotnych poszczególnych poszkodowanych pracowników. Jednakże, aby móc mówić o pojęciu wypadku przy pracy obligatoryjnym jest wykazanie jednoczesnego zaistnienia wszystkich wymaganych przesłanek – powstanie urazu lub śmierci wywołanych zdarzeniem nagłym, wynikłym z przyczyny zewnętrznej oraz pozostających w związku z wykonywaną pracą.

[31] Wyrok Sądu Najwyższego z 14.09.2000 r., II UKN 708/99, OSNP 2002/6 poz. 145.

Joanna Siekiera

Współpraca Polski z państwami regionu Pacyfiku Południowego

The purpose of this article is to present cooperation between the Republic of Poland and the states from the South Pacific region. The topic is not throughly analysed in the Polish literature nor the Pacific studies. Therefore it needs more insight. Understanding legal international status of the Pacific island states and their forms of maintaining global and regional affairs would allow governments better, deeper and more complex cooperation in the future.

Południowy Pacyfik rzadko traktowany jest jako osobny region geopolityczny przez zagranicznych partnerów, a w tym Unię Europejską i Polskę, będącą jej członkiem. Często bowiem pod pojęciem Azji, bądź Azji Południowowschodniej rozumie się także państwa leżące na Oceanie Spokojnym, przynależne jednak do kontynentu australijskiego. Same subregiony Polinezji, Melanezji oraz Mikronezji, zarówno przez swoje położenie względem Europy, jak i znikomy wskaźnik wymiany handlowej, nie stanowią istotnego partnera Warszawy we współpracy ekonomicznej, ustrojowej, społecznej czy kulturalnej. Co więcej, poprzez brak istnienia ważniejszych więzi ekonomiczno-politycznych, trudno jest umotywować konieczność nawiązania, a następnie utrzymywania stosunków dyplomatycznych z państwami Pacyfiku. Niniejszy artykuł ma w swoim celu ukazać, jak wygląda obecna sytuacja kontaktów państwa polskiego z wyspiarskimi krajami południowej części Oceanu Spokojnego, z czego ona wynika, a także zaprezentować potencjalne obszary współpracy w przyszłości. Wiedza ta ma duże znaczenie i wpływ na dalsze kształtowanie porządku światowego oraz budowania nowych sojuszy międzynarodowych, z korzyścią dla państwa polskiego.

Pacyfik Południowy, do niedawna będący wyizolowanym obszarem podległych wysp, nie stanowił atrakcyjnego partnera współpracy dla rozwiniętych państw Zachodu, czy nowych potęg gospodarczych Azji Wschodniej. Zmiany na arenie międzynarodowej, w tym rozwój transportu i techniki, globalizacja oraz przesunięcie się biegunów na geopolitycznej mapie

świata[1], ukazały nowy fenomen. Nie brany wcześniej pod uwagę region Pacyfiku Południowego ukazał nowe możliwości rozwoju swoich państw, które właśnie uzyskały suwerenność, a które mają znaczącą przewagę względem innych krajów. Dysponują one bowiem nietkniętymi rynkami zbytu czy ogromnymi zasobami naturalnymi, głównie znajdującymi się w wodach przybrzeżnych. Z tego też względu, wyspiarskie kraje Melanezji, Mikronezji i Polinezji są atrakcyjnymi i wartościowymi sojusznikami dla światowych mocarstw, ale i prywatnych inwestorów. Wszak to na Oceanie Spokojnym krzyżują się wpływy światowych potęg gospodarczych, takich jak Stany Zjednoczone, Rosja czy Japonia oraz byłe kolonialne mocarstwa – Wielka Brytania i Francja, które zdecydowanie dążą do utrzymania strefy wpływów[2]. Zgodnie z odważną tezą zachodnich badaczy, wiek XXI będzie należeć do Pacyfiku. Twierdzenie *the Pacific Century* ma zwiastować koniec prymu Wspólnoty Euroatlantyckiej, na rzecz wschodzących możliwości państw basenu Oceanu Spokojnego. XXI wiek jawi się bowiem jako okres „nieodwracalnej zmiany równowagi sił, gdzie nagromadzenie dynamizmu gospodarczych potentatów znacznie przekroczy granice Stanów Zjednoczonych i Europy"[3].

Co istotne, Rzeczpospolita Polska powinna szukać nowych sojuszników na arenie międzynarodowej, m. in. celem poparcia jej starań o kandydaturę niestałego członka w Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych[4]. Potwierdza to treść przyjętych przez Radę Ministrów w 2012 r. Priorytetów Polskiej Polityki Zagranicznej na latach 2012-2016. W dokumencie czytamy: „Na świecie rośnie znaczenie regionu Azji i Pacyfiku. Dlatego istotne jest, aby Polska budowała w krajach tego regionu pozytywny wizerunek ważnego

[1] Por. układ sojuszy podczas Zimnej Wojny w latach 1947-1991, tj. bipolarny Zachów oraz Wschód, a ekonomicznie- bogata Północ i nierozwinięte Południe. D. Rumley, *The Geopolitics of Asia-Pacific Regionalism in the 21st Century,* "The Otemon Journal of Australian Studies", vol. 31, 2005.

[2] Jak zauważa Hilary Clinton, była Sekretarz Stanu w rządzie Baracka Obamy, „jedną z najważniejszych problemów sprawowania władzy w Ameryce w najbliższych dekadach będzie wstrzymanie naszego (federalnego - J. S.) stale zwiększającego się zaangażowania dyplomatycznego, gospodarczego czy strategicznego w regionie Azji i Pacyfiku. (…) Nie stać nas na podtrzymywanie tamtejszych sojuszy, musimy przystosować te relacje do zmieniającego się świata." Poprzez ukazanie amerykańskiego przywiązania w tym regionie, Waszyngton ma świadomość nieefektywności w jego działaniach na obszarze Pacyfiku, a także konieczności wprowadzenia zmian i dostosowania ich do zmieniających się warunków geopolitycznych. H. Clinton, *America's Pacific Century*, "Foreign Policy" 11.11.2011.

[3] Paul McCracken, były doradca ekonomiczny prezydenta USA Richarda Nixona w latach 1969-1971. Cyt. za S. Terry, *Where the wave of the future will crest?* "The Christian Science Monitor", September 28, 1982.

[4] Rozmowa z Jerzym Więcławem, ambasadorem tytularnym, dyrektorem Departamentu Azji i Pacyfiku w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, 17.01.2014, Warszawa; list Ambasadora Pawła Milewskiego w Australii do autorki z dnia 10.11.2013.

członka UE, zdolnego do wpływania na jej politykę zewnętrzną. (…) Ważne jest także, aby rozwijać kontakty handlowe i gospodarcze w zróżnicowanych sektorach: od infrastruktury, sektora finansowego, przez turystykę, aż po przemysły kreatywne."[5]

Polityczno-gospodarcza transformacja lat 80. i 90. XX w. w Polsce doprowadziła do konieczności określenia na nowo roli i pozycji Warszawy na arenie międzynarodowej. Polski rząd, niezależny już od Moskwy, był zobligowany wykształcić samodzielny tryb podejmowania dyplomatycznych posunięć, kierunek potencjalnych sojuszy czy afiliacji międzypaństwowych. Struktura organizacyjna Ministerstwa Spraw Zagranicznych musiała ulec zatem przeobrażeniu. Zarządzeniem Ministra do spraw dyplomacji z 1960 r., Adama Rapackiego, powołano sześć departamentów terytorialnych. Wyodrębnione zostały one metodą ustrojową, zgodnie z podziałem na państwa socjalistyczne i inne. Departament III był odpowiedzialny za stosunki międzynarodowe z Kanadą, Nową Zelandią, Stanami Zjednoczonymi oraz Wielką Brytanią. Następnie, w 1990 r. powołano Departament Afryki, Azji, Australii i Oceanii. Tak szeroki zakres terytorialny zmniejszono później do Departamentu Azji i Pacyfiku, w jakiej formie funkcjonuje do dzisiaj. Od 2002 r. na podstawie decyzji ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza (2001–2005), zarządzanie stosunkami z państwami Pacyfiku oddano pod kompetencje podsekretarzy stanu. Urzędnicy ci odpowiadają za kształtowanie polityki i relacji dwustronnych z regionem oraz promocję współpracy zagranicznej z obszarem Oceanu Spokojnego[6].

Zadaniem Departamentu Azji i Pacyfiku jest także prowadzenie współpracy Polski z organizacjami regionalnymi funkcjonującymi w obszarze basenu Pacyfiku. Należy tu wymienić *The Asia–Europe Meeting* (ASEM), stanowiący formę nieoficjalnego dialogu rozpoczętego jeszcze w 1996 r., którego głównym zadaniem jest współpraca członków Unii Europejskiej oraz Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ang. *The*

[5] Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012-2016, przyjęte przez Radę Ministrów w marcu 2012 r., Warszawa.

[6] K. Glinka, *Wizerunek Polski na arenie międzynarodowej po roku 1989. Uwarunkowania, instrumenty, kierunki i perspektywy rozwoju*, w: Polityka zagraniczna: decyzje, procedury, instytucje, red. J. Piątka, R. Podgórzańskiej, Toruń 2009, s. 94-102; J. Kukułka, *Dyplomacja polska w latach 1944-1989*, w: *Historia dyplomacji polskiej X-XX w*., pod red. G. Labudy i W. Michowicza, Warszawa 2002, s. 564-566; K. Szczepanik *Polska służba dyplomatyczno-konsularna 1989-2003 – Organizacja i funkcjonowanie*, w: *Integracja europejska: instytucje, polityka, prawo: księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia Profesora Stanisława Parzymiesa*, pod red. G. Michałowskiej, Warszawa 2003, s. 525-541; J. Tebinka, *Dyplomacja popaździernikowa (1957-1960)*, w: *Historia dyplomacji polskiej: 1944/1945-1989*, t. VI, pod red. W. Materskiego i W. Michowicza, Warszawa 2010, s. 574-579; wywiad z Jerzym Więcławem….

Association of South-East Asian Nations, ASEAN). Trójpłaszczyznowe działania mają miejsce na poziomie politycznym, ekonomicznym oraz kulturalno-naukowym i społecznym. ASEM uznawany jest jako nowe narzędzie polityki zagranicznej, które służy zwiększeniu kontaktów rządu i polskich inwestorów z partnerami regionu Azji i Pacyfiku. Oficjalny charakter ma natomiast Forum Regionalne ASEAN (ang. *The* ASEAN *Regional Forum*, ARF), zajmujące się sprawami bezpieczeństwa w obszarze Oceanu Spokojnego[7]. Współpraca Polski realizowana jest zatem nie tylko z poszczególnymi państwami regionu Pacyfiku Południowego, ale także z poszczególnymi organizacjami międzynarodowymi czy innymi instytucjami powołanymi *ad hoc* do rozwoju regionalnego, a także umacniania pozycji regionu na świecie. Zachowanie równowagi pomiędzy ustanawianiem relacji bilateralnych z konkretnymi wyspami a multilateralnymi rozmowami na gruncie lokalnych IGO i NGO[8] ma duże znaczenie ze względu na procesy regionalizacji. Głosy małych, do niedawna nie branych pod uwagę wyspiarskich państw Pacyfiku Południowego mają szansę przebicia w gronie organizacji lokalnych, poprzez które mogą razem realizować podobne cele i zadania wspólnoty[9].

Formy i metody współpracy Polski z poszczególnymi państwami Oceanu Spokojnego zależą także od statusu prawnomiędzynarodowego wysp. Szerszy wachlarz możliwości realizacji polityki zagranicznej, a zatem nakładania na siebie praw i obowiązków w relacjach międzynarodowych, mają niezależne państwa. Do takiej kategorii zaliczają się Australia, Fidżi, Kiribati, Nauru, Nowa Zelandia, Papua-Nowa Gwinea, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu oraz Wyspy Salomona. Jako, że wymienione kraje cechują się samowładną

[7]Strony internetowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych: http://www.msz.gov.pl/ASEM,(Asia-Europe,Meeting),6968.html; http://www.msz.gov.pl/Forum,Regionalne,ASEAN,,(ARF),8804.html; http://www.msz.gov.pl/Zadania,Departamentu,Azji,i,Pacyfiku,13820.html, (14.03.2014).

[8] Państwa Pacyfiku zdecydowały się na utworzenie ponad 30, wg kalkulacji autorki, formalnych organizacji międzyrządowych (ang. *intergovernmental organizations*, IGO) oraz kilkanaście niesformalizowanych forów regionalnych, w tym organizacje pozarządowe (ang. *nongovernmental orgazations*, NGO). Zajmują się one ogólnie pojętą kwestią rozkwitu polityczno-ekonomicznego bądź sprecyzowanymi problemami połowy tuńczyka czy edukacji wyższej. Szerzej na ten temat: J. Siekiera, *International Cooperation among States in the South Pacific Region*, „Folia Iuridica Wratislaviensis" vol. 2 no 2/2013.

[9] O tym, iż łatwiej realizować państwom zadania w gronie najbliższych sąsiadów, dzielących te same problemy, często historię i charakteryzujących się podobnym stanem gospodarki, zob.: E. Haliżak. *Wspólnota Pacyfiku a Wspólnota Wschodnioazjatycka*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 2006, s. 85-89, 111; J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe; Prawo instytucjonalne*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warsaw 2010, s. 76.; J. Siekiera, *op. cit.* ; wywiad autorki z byłym Chargé d'Affaires Nowej Zelandii, Julianem Ludbrookiem, Warszawa 14.12.2012.

i całowładną suwerennością[10], mogą one swobodnie nawiązywać stosunki umowne, w tym realizować jeden z podstawowych wyznaczników niepodległości, tzw. prawo legacji (*ius legationis)*, a zatem ustanawiać relacje dyplomatyczne, a także tworzyć i partycypować w organizacjach międzynarodowych na szczeblu regionalnym i globalnym. Oprócz niepodległych państw na Pacyfiku Południowym istnieją także dwie inne kategorie podmiotów prawnomiędzynarodowych. Są one zależne od innych jednostek, toteż nie mogą samodzielnie kształtować własnej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Kontakt Polski z tymi podmiotami jest zatem ograniczony *de iure*. Musi przebiegać on bezpośrednio z „państwami-metropoliami". Pierwszą grupą krajów są terytoria zależne, które w swej istocie podlegają większemu, bardziej rozwiniętemu partnerowi. Za przykład należy tu podać Polinezję Francuską (Francja), Wyspę Wielkanocną (Chile), Tokelau (Nowa Zelandia), czy Wyspy Pitcairn (Wielka Brytania).

Istnieje także trzecia grupa jednostek prawa międzynarodowego, powołana na mocy rezolucji Organizacji Narodów Zjednoczonych z 1960 r.[11] Państwa stowarzyszone związane są z „państwem-opiekunem" umową bilateralną, jak jest w przypadku wolnych asocjacji Stanów Zjednoczonych (Palau, Federacja Mikronezji i Wyspy Marshalla[12]) lub niespisanym, dobrowolnym porozumieniem, na co zdecydowała się Nowa Zelandia z Niue i Wyspami Cooka[13].

Polska nawiązała stosunki dyplomatyczne z następującymi krajami na południowym Oceanie Spokojnym; Australia, Nowa Zelandia, Kiribati, Palau, Wyspy Marshalla

[10]Na temat podmiotowości państw i statusu prawnomiędzynarodowego innych jednostek, zob.: J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007, R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002, a także W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne: zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.

[11] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 1541 (XV) z 15 grudnia 1960 r. zakłada oprócz ustanowienia suwerennego państwa także dwa pozostałe sposoby na funkcjonowanie w obrocie międzynarodowym. Są to integracja z niepodległym krajem bądź wolny związek (ang. *free association*).

[12] Na przykładzie aktu wolnego związku Federacji Mikronezji: the Compact of Free Association between the Federated States of Micronesia and the United States, (included in U.S. Pub. Law 99-239, Compact of Free Assoc. Act of 1985, 48 USC 1681 note. 59 Stat. 1031 and amended Dec. 17, 2003 by House Jt. Res. 63; U.S. Pub. Law 108-188), dostępny na państwowej stronie internetowej *Legal Information System of the Federated States of Micronesia*, http://www.fsmlaw.org/compact/index.htm, (20.04.2014).

[13] Por. oficjalny status Wysp Cooka: Constitutional Status and International Personality from August 4th 1965, dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Handlu Wysp Cooka: http://www.mfai.gov.ck/attachments/068_WELLINGTON-1129712-v1-CookIslands%20%20Constitutional%20Status%20and%20International%20Personality%20%20informationpaper.pdf , (20.04.2014).

i Vanuatu[14]. Naturalnie, przez wzgląd na wymianę handlową oraz kontakty polityków oraz przedstawicieli przemysłu, większe znaczenia mają dla Warszawy kontakty z Canberrą oraz Wellington niż z pozostałymi rządami Mikronezji i Melanezji. Przez dłuższy czas, tj. od okresu międzywojennego, jedynymi polskimi placówkami dyplomatycznymi na terenie Oceanii były konsulaty generalne w Australii i Nowej Zelandii. Tam bowiem znajdowały się, i nadal znajdują, największe skupiska Polonii na terenie Pacyfiku[15]. Otwartą pozostaje kwestia braku zainteresowania ustanowieniem stosunków dyplomatycznych z pozostałymi państwami Oceanu Spokojnego. Na podstawie rządowej odpowiedzi na interpelację posła Karola Karskiego w sprawie nieutrzymywania przez Polskę stosunków dyplomatycznych z Nauru[16], należy wymienić argumenty natury geograficznej, ekonomicznej i politycznej. Na większości wysp Pacyfiku nie stworzono infrastruktury turystycznej, umożliwiającej obywatelom ruch zagraniczny. Dodatkowym utrudnieniem jest także niedostatek wody pitnej. Wiele wyspiarskich państw posiada także demokratyczny ustrój jedynie z nazwy[17]. W połączeniu z milionowym zadłużeniem zagranicznym, kraje leżące na Oceanie Spokojnym nie stanowią optymalnych partnerów Warszawy w kontaktach społecznych, politycznych czy handlowych.

Jednakże rozwój państw Pacyfiku Południowego, przede wszystkim w obszarze gospodarki, aktywne uczestnictwo wysp w organizacjach międzynarodowych oraz w dłuższej perspektywie poszerzenie wymiana handlowej, stanowią podwaliny pod ustanowienie, bądź pogłębienie istniejącej już, współpracy z Polską. Oprócz wyrażania poparcia politycznego na arenie międzynarodowej, wysoce istotnego dla obecnych priorytetów Warszawy, istnieje

[14] Do konferencji terytorialnej polskiej Ambasady w Canberze zalicza się także Papuę Nową Gwineę oraz Timor Wschodni. Z racji jednak wyszczególnionego zakresu tematycznego niniejszego opracowania, autorka nie zalicza wyżej wymienionych państw w obręb państw Pacyfiku Południowego.

[15] Szerzej na ten temat: J. Siekiera, *Utrzymywanie przez Rzeczpospolitą Polską stosunków dyplomatycznych i konsularnych z państwami Pacyfiku*, „Kwartalnik Towarzystwa naukowego Australii, Nowej Zelandii i Oceanii" 4/2011, Kraków; K. Szczepanik, A. Herman-Łukasik, B. Janicka, *Stosunki dyplomatyczne Polski: informator: Azja, Zakaukazie, Australia i Oceania 1918-2009*, t. III, Warszawa 2010, s. 24, 207, 220, 227, 278.

[16] Zapytanie poselskie nr 2662 dostępne na stronie Sejmu: http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/d280e243ad0fdc68c1257364004369bc/9b00c8a209c05ddfc12574830044466c , (21.04.2014).

[17] Por. M. Jędrusik, *Wyspy tropikalne; W poszukiwaniu dobrobytu*, Warszawa 2005; wywiad autorki z Dariuszem Zdziechem, Prezesem Towarzystwa Naukowego Australii, Nowej Zelandii i Oceanii, 18.01.2014, Warszawa.

także szereg inicjatyw pozaprawnych, jak relacje w sferze kultury czy ekonomi[18]. Koncepcją Departamentu Azji i Pacyfiku było utworzenia portalu internetowego *Azjapacyfik.pl*, który służy jako narzędzie do aranżowania spotkań oraz wymiany informacji odnośnie tego regionu geopolitycznego, jak również jego relacji z Polską[19]. Istotnym wkładem w szerzenie wiedzy o Pacyfiku wśród Polaków jest także działalność warszawskiego Muzeum Azji i Pacyfiku. Powstało ono w 1973 r. dzięki Andrzejowi Wawrzyniakowi, byłemu ambasadorowi w kilku krajach Azji[20].

Współpraca Polski z państwami regionu Pacyfiku Południowego nie jest wystarczająco zbadanym, a przez to docenionym obszarem polskiej polityki zagranicznej, jak również wymiany handlowej. Z uwagi jednak na rosnące znaczenie tego obszaru, jego wysoką atrakcyjność, zarówno pod względem kontaktów ekonomicznych, jak i ustanawiania nowych sojuszy na globalnej arenie, wreszcie zwiastowanie przez zachodnich specjalistów nadejścia *Wieku Pacyfiku*, wyspy Oceanu Spokojnego zaczęto postrzegać jako nowatorskich, wartościowych partnerów dla innych kontynentów, w tym Europy, a także Polski, jako jednego z aktywnych członków Unii Europejskiej. Warszawa dostrzega walory płynące z potencjalnej wielosektorowej współpracy z państwami Pacyfiku. Propagowanie znajomości i znaczenia tego odległego, acz już niewyizolowanego, regionu będzie miało przełożenie na wzrost znaczenia pozycji Polski na arenie międzynarodowej, a także poszerzenie jej kontaktów polityczno-ekonomicznych poza ramy Europy. Niedoceniane relacje z wyspiarskimi państwami Oceanu Spokojnego mogą dać Polsce sojusze, których liczba może przełożyć się na ułatwienie dochodzenia polskich interesów lokalnie i globalnie. Nie należy zatem deprecjonować relacji Warszawy z niepodległymi podmiotami na Pacyfiku Południowym. Zgodnie bowiem z tezami naukowców, wiek XXI będzie stał pod znakiem budowania handlu międzynarodowego oraz relacji politycznych z państwami z basenu Oceanu Spokojnego. Stąd obecność Polski w tamtym regionie jest wielce zasadna.

[18] Za przykład posłużyć tu mogą ostatnie wizyty przedstawicieli Izb Handlowych z Nowej Zelandii i Polski w partnerskich państwach, odpowiednio w 2009 i 2010 r. Nota Ministerstwa Gospodarki odnosząca się do roku 2012; *Notatka o stosunkach gospodarczych z Polski z Nową Zelandią*, marzec 2013r.

[19] Strona internetowa portalu „Azjapacyfik.pl": http://www.azjapacyfik.pl/index_2501.php?b_2501=650, (14.03.2014).

[20] K. Małuski, *Polacy w Nowej Zelandii*, Toruń 2006, s. 268-269; wywiad autorki z Dariusz Zdziechem….

Michał Magdziak

Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 29.10.2012 r., sygn. akt I KZP 17/12

The author approves the Supreme Court's view on the method of defining the boundaries of calculating a combined fine. Some of the former judgements of the Supreme Court were based on the assumption that the boundaries of calculating a combined fine are determined by multiplication an amount of daily rates of the fine by a sum of the one daily rate. Another way of the Supreme Court's interpretation was based on the different assumption – that the only one relevant value in case of giving a combined fine sentence is an amount of daily rates of the fines sentenced in unit verdicts. That caused a discrepancy in Supreme's Court judiciary. In the resolution, given by the Supreme Court as a result of Attorney's General application, the Supreme Court found that the second of presented ways of interpretation is correct. However, this way of interpretation would not provide significant consequences connected with constitutional rules and values, especially equality before the law, as well as protection of the justly acquired rights of individuals. All in all, the author finds that current regulation might breach the principle of equality before the law (article 32 s. 1 of Polish Constitution). As a result, author indicates that relevant amendments to Criminal Code should take place. It would help to meet the requirements of the values contained in the Polish Constitution as well as those concerning the intention of the legislator, which introducted such a system of calculating a combined fine, having it done for some specific reason.

W wyroku łącznym granice kary łącznej grzywny wymierzonej w stawkach dziennych, o których mowa w art. 86 § 1 k.k. i art. 39 § 1 k.k.s., wyznaczane są wyłącznie przez kryterium liczby stawek dziennych. Wysokość na nowo określonej stawki dziennej nie może jednak przekraczać najwyższej ustalonej poprzednio (art. 86 § 2 k.k.).

W glosowanej uchwale, wydanej na skutek skierowania przez Prokuratora Generalnego wniosku w trybie art. 60 § 2 w zw. z art. 60 § 1 ustawy z 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym[1] o podjęcie w składzie siedmiu sędziów SN uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie występujących w orzecznictwie SN rozbieżności w wykładni prawa, Sąd Najwyższy rozstrzygnął zagadnienie, czy w wyroku łącznym granice kary łącznej grzywny wymierzonej w stawkach dziennych, wyznaczone są jedynie poprzez kryterium liczby tych stawek, czy też, przy kształtowaniu wymiaru kary łącznej grzywny, jej granice określa iloczyn liczby stawek dziennych i wysokości tych stawek w dotychczas orzeczonych grzywnach. Przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego był zatem problem dotyczący metody orzekania kary łącznej grzywny w wyroku łącznym. Należało odpowiedzieć na pytanie, czy sąd orzekający tę karę winien jedynie: porównać liczbę stawek dziennych poszczególnych grzywien, i na tej podstawie orzec karę łączną grzywny – w oparciu o zasady absorpcji, częściowej absorpcji, kumulacji i kumulacji redukcyjnej[2] – w odniesieniu jedynie do liczby stawek, a następnie ustalić wysokość jednej stawki dziennej, bacząc, by nie przekroczyła ona najwyższej ustalonej poprzednio, a nadto była zgodna z dyrektywami wynikającymi z art. 33 § 3 k.k., czy też sąd ten powinien mnożyć liczbę stawek dziennych przez wysokość jednej stawki w odniesieniu do każdej z grzywien jednostkowych podlegających łączeniu (ustalić wysokość każdej z kar w ujęciu kwotowym) i w ten sposób wyznaczać granice orzekania kary łącznej grzywny (przy czym dolną granicą kary łącznej grzywny byłaby – ujęta kwotowo – najwyższa spośród wcześniej orzeczonych grzywien jednostkowych, a granicą górną – ich suma). Nie ulega zatem wątpliwości, że zagadnienie przedstawione przez Prokuratora Generalnego ma niezwykle doniosłe znaczenie z punktu widzenia praktyki wymiaru sprawiedliwości i sposobów orzekania kary łącznej grzywny wyrokiem łącznym.

Pierwsze ze wskazanych powyżej stanowisk Sąd Najwyższy zaprezentował w wyroku z 5.5.2011 r., sygn. akt III KK 42/11[3]. Drugie stanowisko zostało uznane za zasadne przez SN w dwóch innych orzeczeniach: z 15.10.2008 r., sygn. akt IV KK 113/08[4] oraz w wyroku SN z 1.12.2010 r., sygn. akt III KK 231/10[5].

[1] tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 499.

[2] S. Żółtek [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Komentarz.* t. II, wyd. 2. Warszawa 2011, komentarz do art. 86 k.k., Nb 2, Legalis.

[3] OSNKW 2011z. 9, poz. 79.

[4] Legalis.

[5] KZS 2011 nr 5A, poz. 115

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że omawiane zagadnienie prawne odnosi się jedynie do orzekania kary łącznej grzywny wyrokiem łącznym (art. 569 i nast. k.p.k.). Problem zarysowany we wskazanych powyżej judykatach nie powinien bowiem występować na gruncie orzekania kary łącznej za pozostające w realnym zbiegu przestępstwa określone w jednym wyroku skazującym. Z uwagi na fakt, że przy orzekaniu kary grzywny sąd jest obowiązany wziąć pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe, aktualne w momencie orzekania o tej karze, niedopuszczalne byłoby różnicowanie w jednym wyroku skazującym różnej wysokości stawek dziennych grzywien orzeczonych za różne czyny[6]. Wielość czynów nie może implikować różnorodności ocen okoliczności, które nie ulegają jakiejkolwiek zmianie w momencie wyrokowania[7]. Zaistnienie takiej sytuacji stanowiłoby rażącą obrazę prawa materialnego[8], mogącą stanowić skuteczną podstawę odwoławczą (art. 438 pkt 1 k.p.k.) lub kasacyjną (art. 523 § 1 zd. 1 k.p.k.).

Przed przejściem do meritum warto także podkreślić, że wspomniane zagadnienie prawne dotyczy tylko takiej sytuacji, w której wszystkie podlegające łączeniu kary grzywny zostały orzeczone w systemie stawkowym. W przypadku bowiem, w którym chociażby jedna z podlegających łączeniu grzywien jest wymierzona kwotowo, karę łączną grzywny wymierza się kwotowo (art. 86 § 2a k.k.).

Wydaje się, że problem prawny, który wyłonił się na tle glosowanej uchwały, dotyczył przede wszystkim wykładni pojęcia „granice kary łącznej" w odniesieniu do kary grzywny. W przypadku uznania za zasadne pierwszego z zaprezentowanych stanowisk sąd powinien jedynie porównać liczbę stawek dziennych właściwą dla każdej z grzywien jednostkowych i na tej podstawie, w oparciu o art. 86 § 1 k.k. ustalić granice kary łącznej grzywny, a następnie tę karę (łączną) wymierzyć. Dolną granicą byłaby najwyższa liczba stawek dziennych spośród orzeczonych kar jednostkowych, a górną – suma stawek dziennych ze wszystkich grzywien podlegających łączeniu.

Z kolei poparcie drugiego poglądu (a zatem odmiennego od tego, który wyraził Sąd Najwyższy w glosowanej uchwale) wymagałoby konsekwentnego stwierdzenia, że granice

[6] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 31.7.2008 r., sygn. akt II AKa 114/08 (KZS 2008, z. 9, poz. 24).

[7] R. Zawłocki [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Komentarz.* t. II, wyd. 2. Warszawa 2011, komentarz do art. 33 k.k., Nb 22, Legalis

[8] Por. SN w glosowanej uchwale. Zob. także wyrok SN z 23.9.2008 r., sygn. akt WA 36/08 R-OSNKW 2008, poz. 1919; wyrok SN z 3.2.2006 r., sygn. akt II KK 346/05, OSNKW 2006, z. 3, poz. 30; wyrok SA w Katowicach z 25.5.2006 r., sygn. akt II AKa 383/05, KZS 2006, Nr 11, poz. 48.

kary łącznej grzywny wyraża kwotowe ujęcie grzywien jednostkowych, będące wynikiem działania matematycznego w postaci pomnożenia liczby stawek dziennych przez wysokość jednej stawki w odniesieniu do każdej z kar. Wówczas najwyższy uzyskany wynik (najwyższa kwota grzywny do zapłaty przez skazanego) stanowiłby dolną granicę orzekania o karze łącznej, a jego górną granicą byłaby suma kwot uzyskanych z wcześniejszego mnożenia kar jednostkowych.

Taka interpretacja (drugie z zaprezentowanych stanowisk) art. 86 § 1 k.k. byłaby jednak niezgodna już z literalnym brzmieniem powołanego przepisu. Stanowi on bowiem, że karę łączną grzywny orzeka się w granicach od najwyższej z kar wymierzonych za poszczególne przestępstwa do ich sumy, nie przekraczając jednak 810 stawek dziennych (art. 86 § 1 k.k. *in principio*). Przepis art. 86 § 1 k.k. w żadnym miejscu nie wskazuje zatem na grzywnę ujętą kwotowo, jako podstawę określenia granic kary łącznej grzywny. Wręcz przeciwnie, wykładnia językowa tego przepisu nakazuje przyjąć, że w przypadku łączenia kar grzywny granice określone w art. 86 § 1 k.k. – zarówno dolna jak i górne – dotyczą liczby stawek dziennych. Takie stanowisko jest też wyrażane w doktrynie[9].

Wydaje się także, że zasadnie przyjął SN w glosowanej uchwale, iż sposób orzekania o wysokości kary łącznej grzywny to „nieuchronne następstwo przyjętego w polskim prawie modelu wymierzania kary grzywny i kształtowania kary łącznej". Wypada przy tym podkreślić, że podobne poglądy prezentowane są w piśmiennictwie[10]. Obecnie obowiązujący Kodeks karny przyjął stawkowy system orzekania o karze grzywny, w miejsce systemu kwotowego, obowiązującego na gruncie k.k. z 1969 r. Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu k.k. z 1997 r. „kodeks z 1997 r. radykalnie zmienił charakter grzywny, znanej też kodeksowi z 1969 r. Zamiast systemu kwotowego wprowadza się tzw. system stawek dziennych. Polega on na orzekaniu grzywny w dwóch etapach. W pierwszym orzeka się liczbę tzw. stawek dziennych według wskazań zawartych w art. 33, w drugim – wysokość jednej stawki według indywidualnych możliwości uiszczenia grzywny przez skazanego. (…) Ten model sprawdził się w kilku krajach europejskich (Finlandia, Austria, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Węgry)"[11]. Grzywna orzekana w stawkach dziennych ma mieć bardziej sprawiedliwy charakter, bowiem liczba stawek dziennych oddaje bezprawność czynu

[9] Zob. M. Gałązka [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz.* Warszawa 2013, komentarz do art. 86 k.k., Nb. 4, Legalis; S. Żółtek, op.cit., komentarz do art. 86 k.k., Nb. 38, Legalis.

[10] S. Żółtek, op.cit., komentarz do art. 85 k.k., Nb 23, Legalis i cyt. tam literatura. Zob. także literatura powołana w uzasadnieniu glosowanej uchwały.

[11] *Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*, s. 137.

popełnionego przez skazanego. Jest miernikiem surowości kary[12]. Przy ustaleniu liczby stawek dziennych sąd bierze pod uwagę ciężar przestępstwa i stopień zawinienia sprawcy[13]. Powyższe nie dotyczy oczywiście orzekania kary łącznej grzywny, gdzie sąd nie odnosi się już do bezprawności czynów, za które orzeczono kary jednostkowe, podlegające łączeniu, co zostało wcześniej ocenione przez sądy wymierzające te kary, lecz do dyrektyw przedmiotowego i podmiotowego związku między zbiegającymi się przestępstwami, nakazującą zbadać liczbę przestępstw, częstotliwość ich popełnienia (bliskość czasową), tożsamość osób pokrzywdzonych, rodzaj naruszonego dobra prawnego, sposób działania sprawcy oraz motywy i pobudki, którymi się kierował[14].

Nie sposób zatem zająć innego stanowiska i trzeba podkreślić, że skoro ustawodawca przyjął określony system (w Polsce – stawkowy) wymierzania kary łącznej grzywny, to definiowanie granic kary łącznej grzywny w oparciu o inne kryteria, nie znajdujące podstawy normatywnej, a nadto stojące w sprzeczności z brzmieniem art. 86 § 1 k.k., jest nieuprawnione, niezależnie od stopnia gwarancyjności dla skazanych stanowisk zaprezentowanych w orzeczeniach SN z 5.10.2008 r., sygn. akt IV KK 113/08[15] oraz z 1.12.2010 r., sygn. akt III KK 231/10.

Zasadność stanowiska przedstawionego przez SN w glosowanej uchwale wzmaga także charakter przepisu art. 86 § 2a k.k., zgodnie z którym w przypadku, gdy chociażby jedna z podlegających łączeniu grzywien jest wymierzona kwotowo, karę łączną grzywny wymierza się kwotowo. Przepis ten ma charakter szczególny i modyfikuje zakres granic orzekania o karze łącznej grzywny jedynie w szczególnych sytuacjach, mających miejsce w wypadku, gdy kara grzywny za jedno z przestępstw pozostających w zbiegu realnym została orzeczona kwotowo, a w myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae* powinien być wykładany w sposób zawężający. W żadnym razie nie stanowi on *lex specialis*, modyfikującej granice kary łącznej grzywny w każdym wypadku, tj. nawet wówczas, gdy wszystkie grzywny podlegające łączeniu zostały orzeczone w systemie stawkowym.

Należy przy tym podkreślić, że w doktrynie wyrażany jest pogląd, iż kara łączna nie służy poprawianiu sytuacji prawnej skazanego, ponieważ nie jest formą łagodzenia represji karnej. W konsekwencji – w określonym układzie sytuacyjnym – może doprowadzić

[12] L. Gardocki *Prawo karne.* Warszawa 2011, s. 162.
[13] W. Wróbel, A. Zoll *Polskie prawo karne. Część ogólna.* Kraków 2011, s. 428.
[14] S. Żółtek, op.cit., komentarz do art. 85 k.k., Nb. 20, Legalis i prezentowane tam orzecznictwo.
[15] Legalis.

do pogorszenia sytuacji prawnej skazanego[16]. Stąd też wydaje się, że nie powinno dziwić, iż w określonych sytuacjach kara łączna grzywny może – w ujęciu kwotowym – wyrażać się w wyższej sumie pieniężnej, aniżeli suma ujętych kwotowo kar jednostkowych. Przeciwne założenie *de lege lata* jest nieuprawnione, aczkolwiek jednocześnie nie jest pozbawione racjonalności, jednakże wyłącznie z kryminalnopolitycznego punktu widzenia.

Nie przecząc zasadności stanowiska wyrażonego przez SN w glosowanej uchwale, które według autora niniejszego opracowania jest całkowicie trafne na gruncie obecnie obowiązujących przepisów k.k., należy zwrócić uwagę na zagadnienie powstające niejako na marginesie rozważań poczynionych przez Sąd Najwyższy, jednak mające niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania instytucji kary łącznej w obecnym kształcie. Problem ten rodzi się także na tle cytowanego powyżej art. 86 § 2a k.k., regulującego sposób orzekania kary łącznej grzywny w sytuacji, gdy grzywna za jedno z przestępstw pozostających w zbiegu realnym została orzeczona kwotowo. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że sytuacja prawna skazanego, wobec którego orzekano podlegające łączeniu kary jednostkowe grzywien jedynie w systemie stawkowym, znacząco różni się od sytuacji prawnej innej osoby, wobec której orzeczono (także podlegające łączeniu): karę jednostkową grzywny w systemie stawkowym oraz drugą – w systemie kwotowym. W przypadku pierwszym, wymiar kary łącznej grzywny będzie zdeterminowany jedynie liczbą stawek dziennych orzeczonych w każdej z podlegających łączeniu kar grzywien, co może doprowadzić do sytuacji, w której kara łączna grzywny bądź będzie (w ujęciu kwotowym) niższa od (określonej w tym samym ujęciu) „najwyższej z wymierzonych kar", bądź też wyższa od „sumy tych kar"[17]. W przypadku drugim niemożliwe jest wystąpienie tego rodzaju sytuacji – kara łączna grzywny zawsze będzie mieściła się w granicach od „najwyższej z wymierzonych kar" jednostkowych (w ujęciu kwotowym) do „sumy tych kar". Powyższe rodzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności obecnie obowiązujących regulacji z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP[18]), albowiem ich treść różnicuje sytuację prawną podmiotów cechujących się tą samą cechą relewantną (wspólną), co jest niedopuszczalne w świetle orzecznictwa TK[19]. Cechą tą jest przymiot

[16] *Ibidem*, komentarz do art. 85 k.k., Nb. 23, Legalis i cytowana tam literatura oraz orzecznictwo.

[17] por. stany faktyczne cytowanych powyżej: wyroku SN z 15.10.2008 r., sygn. akt IV KK 113/08 oraz wyroku SN z 1.12.2010 r., sygn. akt III KK 231/10.

[18] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[19] tak m.in. wyrok TK z 28.3.2000 r., sygn. akt K 27/99, Dz.U. z 2000 r., nr 22, poz. 291; postanowienie TK z 24.10.2001 r., sygn. akt SK 10/01, Dz.U. z 2001 r., nr 7, poz. 225; wyrok TK z 12.4.2011 r., sygn. akt SK 62/08,

skazania na kary jednostkowe grzywien za przestępstwa pozostające w realnym zbiegu – z tym, że w jednym przypadku – wyłącznie w systemie stawkowym, a w drugim – w systemie stawkowym oraz kwotowym. Podmiot, względem którego orzeczono jednostkowe grzywny w obu wskazanych powyżej systemach ma gwarancję, że kara łączna grzywny nie przewyższy (w ujęciu kwotowym) sumy orzeczonych wcześniej kar jednostkowych. Z kolei inny skazany, wobec którego orzekano karę łączną grzywny wyłącznie w systemie stawkowym, takiej gwarancji nie ma. Naruszenie zasady równości w tym przypadku jest więc bardzo jaskrawe, mając na względzie istotę punitywności grzywny, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszego opracowania. Powyższe podaje w wątpliwość w ogóle zasadność utrzymywania przez ustawodawcę dwóch odmiennych systemów wymierzania kary grzywny. Zważywszy na fakt, ze kara grzywny jest ujmowana w postaci kwotowej w licznym ustawodawstwie pozakodeksowym, należałoby bądź zmienić szereg ustaw szczególnych, bądź powrócić do systemu kwotowego na gruncie k.k. Z uwagi jednak na funkcje systemu stawkowego, wyrażające się w tym, iż karanie w tym systemie jest bardziej sprawiedliwe i oddaje zarówno stopień bezprawności czynu, jak i możliwości majątkowe sprawcy, co powoduje, że dla sprawców o różnym statusie majątkowym ten sam czyn może być porównywalnie dolegliwy, wydaje się, że wprowadzenie w życie pierwszej z zaprezentowanych możliwości – choć niewątpliwie czasochłonne – byłoby o wiele bardziej zasadne.

Jak wspomniałem powyżej, stanowisko opierające się na tym, aby górną granicą kary łącznej grzywny była suma kar jednostkowych w ujęciu kwotowym, nie jest pozbawione racjonalności z kryminalnopolitycznego punktu widzenia. Nie można bowiem zapominać o tym, że kara grzywny jest karą szczególną w tym sensie, iż o jej punitywności decyduje *de facto* kwota, do jakiej uiszczenia zobowiązany jest skazany. Podmiot ten nie analizuje bowiem liczby orzeczonych mu stawek dziennych grzywien za poszczególne, zbiegające się przestępstwa, lecz odczuwa uszczerbek w majątku spowodowany koniecznością uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa określonej kwoty. Ma to swoisty wymiar normatywny m. in. na gruncie przepisu art. 44 k.k.w., który reguluje wezwanie skazanego do zapłaty grzywny w terminie 30 dni oraz możliwość wszczęcia egzekucji w przypadku nieuiszczenia grzywny w tym terminie. Stąd też wydaje się, że wymogi racjonalnej polityki kryminalnej,

Dz.U. z 2011 r., nr 87, poz. 492). Powyższe rozumienie zasady równości znajduje również swoje uzasadnienie w zasadzie sprawiedliwości społecznej (por. m.in. orzeczenie TK z 29.09.1997 r., sygn. akt K 15/97, Dz.U. z 1997 r., nr 3-4, poz. 37).

uwzględniającej szeroko pojęte społeczne poczucie sprawiedliwości, winny wpłynąć na to, aby ustawodawca również dostrzegł, że sytuacja, w której przeciętny obywatel jest zobowiązany do zapłaty wyższej sumy z tytułu kary łącznej grzywny, aniżeli wynika z obliczeń dotyczących kwotowej wysokości kar jednostkowych, jest dla tego obywatela niesprawiedliwa, niesłuszna i niezrozumiała, a przez to niepożądana z punktu widzenia zasady trafnej reakcji karnej, która nakazuje mieć na względzie także resocjalizacyjny, a przez to sprawiedliwy w odczuciu społecznym, charakter norm karnych i wynikającej z tych norm działalności organów wymiaru sprawiedliwości. Trafna reakcja karna nie może stanowić dla osoby podlegającej odpowiedzialności karnej nadmiernego obciążenia. Winna być wyważona i oparta także o analizę poziomu dolegliwości, jakiej skazany doznał w wyniku całości prowadzonego przeciwko niemu postępowania. Tylko w ten sposób reakcja karna będzie pozostawać w zgodzie z zasadą humanitaryzmu prawa karnego oznaczającą, że „prawo karne powinno być humanitarne, ludzkie w tym znaczeniu, że wymagania przezeń stawiane powinny być na miarę możliwości ludzi, a stosowane kary i środki nie powinny być okrutne, nie powinny poniżać karanego ani wyrządzać mu zbędnych dolegliwości”[20]. Należy bowiem zaznaczyć, że „traktowanie zasady humanitaryzmu właśnie jako zasady prawa karnego, a nie postulatu nakazuje uwzględniać ją jako korekturę współokreślającą wymiar środków reakcji prawnokarnej w każdym jednostkowym wypadku”[21]. Problem ten dostrzegł także SN w wyroku z 15.10.2008 r., sygn. akt IV KK 113/08 (gdzie rozstrzygnięcie SN było następnie podstawą dla Prokuratora Generalnego do wystąpienia z wnioskiem, którego rozpoznanie poskutkowało wydaniem glosowanej uchwały), odnosząc się do możliwości wystąpienia „hipotetycznej sytuacji, w której orzekanie w wyroku łącznym o karze łącznej grzywny nastąpiłoby już po uiszczeniu w całości przez skazanego dotychczas orzeczonych grzywien. Trudna do zaakceptowania byłaby sytuacja prowadząca do konieczności egzekwowania kary łącznej grzywny w części przekraczającej już uiszczone w całości grzywny >>jednostkowe<<”. Warto bowiem pamiętać, że orzeczenie kary łącznej jest obowiązkiem sądu w sytuacji, gdy zachodzą ku temu warunki (mamy do czynienia z realnym zbiegiem przestępstw)[22], a w przypadku orzekania o karze łącznej w wyroku łącznym należy pamiętać, że wyrok taki sąd wydaje z urzędu lub na wniosek skazanego albo prokuratora (art.

[20] L. Gardocki, op.cit.,Warszawa 2005, s. 12.

[21] M. Królikowski [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Komentarz.* t. II, wyd. 2. Warszawa 2011, komentarz do art. 86 k.k., Nb 2, Legalis.

[22] Ł. Pohl [w:] R.A. Stefański, *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2014, komentarz do art. 85 k.k., Legalis

570 k.p.k.). W konsekwencji, jakkolwiek cytowane powyżej stanowisko jest niezwykle atrakcyjne z kryminalnopolitycznego punktu widzenia, tak też nie sposób podzielić zasadności rozstrzygnięcia wydanego przez SN w tym postępowaniu[23] ze względów wskazanych powyżej, odnoszących się bezpośrednio do glosowanej uchwały. Nie jest to bowiem materia stosowania prawa, a jego stanowienia. Nie bez uzasadnienia pozostawałby zatem postulat ustanowienia przez ustawodawcę dodatkowej (poza tymi z art. 86 § 1 i § 2b k.k.) górnej granicy kary łącznej grzywny (orzekanej wyrokiem łącznym) w postaci sumy ujętych kwotowo kar grzywien podlegających łączeniu, co mogłoby zostać zawarte np. w treści art. 86 § 2 k.k. Jakkolwiek kara łączna nie powinna służyć polepszeniu sytuacji prawnej skazanego, a w określonych sytuacjach może skutkować pogorszeniem tej sytuacji, tak też wydaje się, że w odniesieniu do szczególnego charakteru kary grzywny, zwłaszcza w aspekcie jej punitywności względem np. kary pozbawienia lub ograniczenia wolności, gdzie orzeczenie kary łącznej zwykle nie spowoduje sytuacji, w której wymiar kary łącznej w kontekście jej długości przekroczy czas wykonywania sumy kar jednostkowych, wprowadzenie zaproponowanych zmian legislacyjnych znalazłoby racjonalne uzasadnienie[24].

[23] W sprawie IV KK 113/08 SN uznał, że kara łączna grzywny nie może przekroczyć sumy ujętych kwotowo kar grzywien podlegających łączeniu.

[24] Zastrzegam jednak, że w mojej ocenie taką sytuacją nie jest orzeczenie kary łącznej pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania w razie skazania za zbiegające się przestępstwa na kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania bez takiego zawieszenia, albowiem i w takim przypadku suma kar jednostkowych, w ich bezwzględnym wymiarze, jest dla skazanego do przewidzenia.

Informacje o Autorach

Łukasz Bernaciński - student IV roku prawa na Uniwersytecie Łódzkim. Prelegent konferencji międzynarodowych. Prezes Koła Naukowego Prawa Wyznaniowego Uniwersytetu Łódzkiego.

Marcin Jędrysiak - student V roku prawa na Uniwersytecie Wrocławskim. Autor publikacji z zakresu prawa finansowego, procedury administracyjnej oraz prawa ukraińskiego. Członek zarządu KN Historii Państwa i Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego oraz KN FISCUS.

Natalia Małgorzata Kurek - studentka IV roku prawa studiów stacjonarnych na WPiA Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Uczestniczka programu Talenty UMCS. W latach 2012-2014 pełniła funkcję Ambasadora Student.lex.pl. Natomiast w latach 2013-2014 pełniła funkcję Ambasadora KPMG.

Anna Łabuzek - studentka V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, absolwentka Szkoły Prawa Brytyjskiego i Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Cambridge, koordynatorka Polskiego Forum Arbitrażu 2015, redaktor Przeglądu Prawniczego Uniwersytetu Warszawskiego.

Michał Magdziak - Student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Były prezes Koła Naukowego Prawa Procesowego WPiA UW oraz Koła Naukowego „Dobro Wspólne" WPiA UW. Koordynator projektu „UlepszPrawo.pl" w Fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju. Autor publikacji z prawa i postępowania karnego.

Joanna Siekiera - doktorantka Katedry Prawa Międzynarodowego i Europejskiego na Uniwersytecie Wrocławskim. Specjalistka w dziedzinie współpracy państw na Pacyfiku Południowym. Autorka prac z zakresu współpracy regionalnej państw Pacyfiku oraz stosunków Polski z krajami tego regionu. Uczestniczka międzynarodowych programów wymiany naukowców. Prelegent konferencji zagranicznych.