

**WYKŁADNIA
IN FAVOREM LIBERTATIS
JAKO WYMÓG KONSTYTUCYJNY
W ŚWIETLE ORZECZNICTWA**

Janusz Roszkiewicz

WYKŁADNIA IN FAVOREM LIBERTATIS JAKO WYMÓG KONSTYTUCYJNY W ŚWIETLE ORZECZNICTWA

Janusz Roszkiewicz

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane ze środków otrzymanych z NIW-CRSO w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO oraz przy wsparciu Fundacji R&D HUB.



Stan prawny na 1 lipca 2023 r.

Recenzentka
Prof. dr hab. Monika Florczak-Wątor

Wydawczyni
Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-819-2
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.proinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
Rozdział I	
Uwagi ogólne na temat wykładni <i>in favorem libertatis</i>	27
1. Uwagi wprowadzające	27
2. Dwie dyrektywy interpretacyjne w ramach wykładni <i>in favorem libertatis</i>	30
3. Zakres zastosowania wykładni <i>in favorem libertatis</i>	36
4. Ogólnie o podstawach prawnych wymogu wykładni <i>in favorem libertatis</i>	43
5. Podsumowanie.....	45
Rozdział II	
Dyrektywa językowej wykładni przepisów ograniczających prawa i wolności	47
1. Uwagi wprowadzające	47
2. Prymat wykładni językowej i warunki odstępstwa od jej rezultatów	49
3. Prymat wykładni językowej przepisów regulujących prawa i wolności – postulat teoretycznoprawny czy wymóg konstytucyjny?	55
4. Dyrektywy wykładni językowej	64
5. Konstytucyjne podstawy prymatu wykładni językowej	68
6. Podsumowanie	79

Rozdział III

Dyrektywa rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść

obywatela	81
1. Uwagi wprowadzające	81
2. <i>In dubio pro libertate</i> a <i>in dubio pro tributario</i>	88
3. Wyjątki od obowiązku zastosowania <i>in dubio pro libertate</i>	90
4. Do jakich wątpliwości stosuje się zasada <i>in dubio pro libertate</i> ?	95
5. Zasada <i>in dubio pro libertate</i> a art. 7a k.p.a., art. 11 pr. przeds. i art. 2a o.p.	99
6. Podsumowanie.....	104

Rozdział IV

Wykładnia *in favorem libertatis* w sprawach dotyczących

działalności gospodarczej	107
1. Uwagi wprowadzające	107
2. Sprawy dotyczące koncesji, zezwoleń i licencji	110
2.1. Uwagi wprowadzające	110
2.2. Granice dopuszczalności karania przedsiębiorców energetycznych za naruszenie obowiązków zawartych w decyzji koncesyjnej	111
2.3. Dopuszczalność cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki z powodu przekroczenia limitu koncentracyjnego	117
2.4. Dopuszczalność cofnięcia zezwolenia na handel alkoholem z powodu sprzedaży w Internecie	126
3. Sprawy zasad przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców	130
4. Sprawy z zakresu prawa regulacyjnego oraz ochrony konkurencji i konsumentów (wybrane przykłady).....	139
4.1. Uwagi wprowadzające	139
4.2. Przesłanki odmowy przyłączenia do sieci	140
4.3. Otwarty czy nieograniczony charakter kompetencji organów regulacyjnych.....	143
5. Sprawa ograniczeń handlu w niedzielę	150

6. Sprawy związane z organizacją konkursów internetowych	151
7. Podsumowanie.....	161

Rozdział V

Wykładnia *in favorem libertatis* w sprawach

podatkowych	163
1. Uwagi wprowadzające	163
2. Sprawy dotyczące tzw. ulgi meldunkowej.....	167
2.1. Geneza problemu.....	167
2.2. Wątpliwości interpretacyjne co do pojęcia „oświadczenie”	169
2.3. Trzy linie orzecznicze i trzy sposoby interpretacji pojęcia „oświadczenie”	171
2.4. Ocena linii orzeczniczych z punktu widzenia wykładni <i>in favorem libertatis</i>	173
3. Sprawy dotyczące stawki VAT od serwisu żywności typu fast food	175
3.1. Uwagi wprowadzające	175
3.2. Geneza problemu	175
3.3. Wątpliwości interpretacyjne co do pojęcia „gotowe dania i posiłki” z poz. 28 załącznika nr 10 do ustawy o podatku od towarów i usług.....	177
3.4. Interpretacja pojęcia „gotowe dania i posiłki” przez Ministra Finansów	178
3.5. Pierwsza linia orzecznicza sądów administracyjnych w odniesieniu do interpretacji pojęcia „gotowe dania i posiłki”	179
3.6. Druga linia orzecznicza sądów administracyjnych w odniesieniu do interpretacji pojęcia „gotowe dania i posiłki”	179
3.7. Rozgraniczenie pojęć „gotowe dania i posiłki” oraz „usługi związane z wyżywieniem” (usługi restauracyjne) w świetle prawa Unii Europejskiej	180
3.8. Ocena linii orzeczniczych z punktu widzenia wykładni <i>in favorem libertatis</i>	183

4. Sprawy dotyczące zwrotu nadpłaconego lub nienależnie pobranego podatku na przykładzie akcyzy od energii elektrycznej.....	185
4.1. Uwagi wprowadzające	185
4.2. Geneza problemu.....	186
4.3. Uchwała NSA z 2009 r. – korzystna dla wolności podatników.....	187
4.4. Uchwała NSA z 2011 r. – niekorzystna dla wolności podatników.....	188
4.5. Krytyka uchwały NSA z 2011 r.	192
4.5.1. Brak wyraźnej podstawy prawnej dla przesłanki zubożenia.....	192
4.5.2. Czy istniały dostateczne argumenty na rzecz odstąpienia od prymatu wykładni językowej art. 72 § 1 o.p.?.....	195
4.5.3. Dwa rodzaje roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej	202
4.5.4. Czy <i>in dubio pro tributario</i> ma zastosowanie do przepisów o nadpłacie podatku?	203
4.5.5. Prymat wykładni językowej – ani nihilizm interpretacyjny, ani dogmat	205
5. Podsumowanie.....	206

Rozdział VI

Wykładnia <i>in favorem libertatis</i> w sprawach medycznych	209
1. Uwagi wprowadzające	209
2. Wykładnia przepisów o zgodzie pacjenta na działania medyczne	216
3. Wykładnia przepisów o dyspensach od tajemnicy medycznej	220
3.1. Wyjątki od tajemnicy medycznej jako ograniczenia prawa do prywatności.....	220
3.2. Interpretacja dyspens wynikających z przepisów odrębnych	221
3.3. Interpretacja dyspensy w postaci niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzkiego.....	224

3.4. Interpretacja dyspensy w postaci zgody pacjenta	225
3.5. Interpretacja dyspensy w postaci współpracy z innymi przedstawicielami zawodów medycznych	225
4. Wykładnia przepisów o eksperymentach medycznych	226
4.1. Uwagi wprowadzające	226
4.2. Interpretacja pojęć „eksperyment leczniczy” i „eksperyment badawczy”	227
4.3. Interpretacja zakazów eksperymentowania na określonych grupach ludzi	228
4.4. Interpretacja pojęcia „osoba małoletnia”	231
4.5. Interpretacja pojęcia „zgoda na eksperyment”	232
5. Wykładnia przepisów o leczeniu za granicą	233
5.1. Istota problemu	233
5.2. Praktyka Prezesa NFZ	234
5.3. Stanowisko sądów administracyjnych	234
5.4. Komentarz do orzecznictwa	235
5.5. Aktualne problemy związane z interpretacją przepisów o leczeniu za granicą	237
6. Podsumowanie	240

Rozdział VII

Wykładnia *in favorem libertatis* w sprawach

epidemicznych	243
1. Uwagi wprowadzające	243
2. Wykładnia art. 46–48a u.z.z.z.ch.	247
3. Wykładnia art. 54 i 116 k.w.	252
4. Wykładnia art. 165 § 1 pkt 1 k.k.	261
5. Przepisy zwalniające w okresie stanu epidemii z przestrzegania niektórych aktów prawnych	263
6. Podsumowanie	268

Rozdział VIII

Wykładnia *in favorem libertatis* w sprawach dotyczących

wolności zrzeszania się i wolności zgromadzeń	271
1. Uwagi wprowadzające	271
2. Wykładnia przesłanek zakazania bądź rozwiązania zgromadzenia	273

2.1. Uwagi wprowadzające	273
2.2. Ciężar wykazania zaistnienia przesłanek z art. 14 i 20 pr. zgrom.	275
2.3. Przesłanki z art. 14 pkt 1 pr. zgrom.	278
2.4. Przesłanki z art. 14 pkt 2 pr. zgrom.	282
2.5. Przesłanki z art. 20 pr. zgrom.	287
3. Wykładnia przesłanek odmowy rejestracji bądź delegalizacji zrzeszenia	290
3.1. Uwagi wprowadzające	290
3.2. Przesłanki odmowy rejestracji stowarzyszenia	291
3.3. Przesłanki odmowy rejestracji partii politycznej.....	303
3.4. Przesłanki odmowy rejestracji spółdzielni, związku zawodowego, spółki prawa handlowego	306
3.5. Przesłanki rozwiązania zrzeszenia	309
4. Podsumowanie.....	314

Rozdział IX

Wykładnia <i>in favorem libertatis</i> w sprawach karnych.....	317
1. Uwagi wprowadzające	317
2. Wybrane przykłady zastosowania wykładni <i>in favorem libertatis</i> w prawie karnym materialnym	321
2.1. Uwagi wprowadzające	321
2.2. Wykroczenie spożywania alkoholu w miejscach publicznych	321
2.3. Przepisy o wypowiedzi	327
2.3.1. Uwagi wprowadzające	327
2.3.2. Wykładnia znamion przestępstw przeciwko czci jednostki.....	335
2.3.3. Wykładnia znamion przestępstw przeciwko autorytetowi państwa	345
2.3.4. Wykładnia znamion przestępstwa wypowiedzi przeciwko wolności religijnej jednostki	348
2.3.5. Wykładnia znamion przestępstwa znieważenia pomnika lub innego miejsca publicznego.....	357
2.3.6. Wykładnia znamion przestępstw przeciwko dyscyplinie w armii.....	367

2.4. Przepiępstwo niezawiadomienia o czynie zabronionym	368
2.5. Przepiępstwo hodowania chartów	371
3. Wybrane przykłady zastosowania wykładni <i>in favorem libertatis</i> w prawie karnym procesowym.....	376
4. Podsumowanie.....	381

Rozdział X

Wykładnia <i>in favorem libertatis</i> w sprawach dotyczących praw politycznych	383
1. Uwagi wprowadzające	383
2. Wykładnia przepisów dotyczących czynnego i biernego prawa wyborczego	384
3. Wykładnia przepisów dotyczących protestów wyborczych	397
4. Wykładnia przepisów dotyczących obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	403
4.1. Uwagi wprowadzające	403
4.2. Czy uzasadnienie obywatelskiego projektu ustawy musi zawierać elementy wymagane przez art. 34 Regulaminu Sejmu?	405
4.3. Czy do zawiadomienia należy dołączać oświadczenia założycieli komitetu?	406
4.4. Czy Marszałek Sejmu może odmówić przyjęcia zawiadomienia bez wzywania do uzupełnienia braków formalnych?	407
4.5. Czy na każdej stronie wykazu podpisów tytuł projektu ustawy należy podawać dwa razy?.....	410
4.6. Do kiedy i w jakim zakresie można zmieniać tekst projektu ustawy?.....	411
4.7. Czy nieistotne wady powinny skutkować unieważnieniem podpisu wyrażającego poparcie dla projektu?	412
4.8. Czy o dochowaniu terminu na wniesienie skargi do Sądu Najwyższego decyduje data nadania czy data wpływu?.....	413
5. Podsumowanie.....	420

Wnioski końcowe	423
Literatura	437
Akty prawne	457
Orzecznictwo	461

WSTĘP

Mówiąc o ograniczaniu praw i wolności, prawnik zazwyczaj ma na myśli działania prawodawcy – stanowienie przepisów prawa ustanawiających nowy podatek, kolejne obowiązki administracyjne, wymóg uzyskania koncesji czy nowy rodzaj przestępstwa. Tymczasem w praktyce ograniczenie praw i wolności obywatelskich może nastąpić nie tylko na skutek stanowienia przepisów, ale również samej ich wykładni. W zależności od tego, jak przepis będzie interpretowany, ustanowione w nim ograniczenie może okazać się mniej lub bardziej uciążliwe. Naturalną kolejną rzeczą jest, że przeciętnemu obywatelowi z reguły zależy na interpretacji korzystnej dla jego praw, a urzędnikowi – na wykładni korzystnej dla państwa. Kto ma więc rację?

W odpowiedzi na ten fundamentalny spór interpretacyjny prawnicy sformułowali wymóg wykładni *in favorem libertatis* – w państwie opartym na rządach prawa, nie ludzi, przepisy prawa należy interpretować w sposób przyjazny dla wolności jednostki¹.

Wykładnia *in favorem libertatis* jest szczególną formą wykładni prokonstytucyjnej, tzn. uwzględniającej normy Konstytucji o wolnościach jednostki przy interpretacji przepisów ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawnych. W praktyce pojęcia wykładni *in favorem libertatis* często

¹ Zob. np. B. Jastrzębski, *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity*, Olsztyn 2002, s. 277; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 176; Z. Duniewska [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 304–305.

używa się zamiennie z dyrektywą *in dubio pro libertate*². W niniejszym opracowaniu nie są one traktowane jako pojęcia tożsame.

Pierwszą podstawową tezą monografii jest przekonanie, że wykładnia *in favorem libertatis* zawiera w sobie nie jedną, a dwie dyrektywy interpretacyjne – prymat wykładni językowej oraz dyrektywę *in dubio pro libertate*. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie znajdziemy wiele wypowiedzi wskazujących na konstytucyjny charakter obowiązku językowej wykładni przepisów ograniczających prawa człowieka, który wynika z uznania ich za zasadę, a ich ograniczeń za wyjątki; wyjątków zaś nie można interpretować rozszerzająco, a to oznacza, że należy je interpretować ściśle, czyli zgodnie z językowym brzmieniem przepisu³. Skoro zdaniem wielu autorów wymóg ścisłej (językowej) wykładni przepisów ograniczających prawa i wolności ma charakter konstytucyjny, to naturalne wydaje się uznanie tego wymogu za element wykładni *in favorem libertatis*. Co więcej, podobna teza została sformułowana już wcześniej przez A. Mariańskiego w odniesieniu do wykładni na korzyść podatnika⁴.

Prowolnościowy charakter wykładni językowej jako elementu wykładni *in favorem libertatis* polega przede wszystkim na zwiększeniu przewidywalności procesu stosowania prawa. Przyjmując założenie, że przepisy ograniczające prawa i wolności powinny co do zasady być interpretowane językowo, wychodzimy naprzeciw intuicjom przeciętnego człowieka posługującego się językiem polskim, dla którego wykładnia językowa jest najlepiej zrozumiała i przez to najbardziej przewidywalna. Dzięki

² Zob. np. M. Głowacka, *Ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019/1, s. 25 i 27; K.W. Baran, *Komentarz do wybranych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* [w:] *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, LEX 2020, art. 147, uw. 5.2 i 5.5; J. Ciapała, *Pojmowanie wolności przedsiębiorczości w kontekście współczesnych uwarunkowań*, PiP 2015/2, s. 16.

³ Zob. np. S. Biernat, *Podjęmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, PPH 1994/9, s. 10; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 294–300. Z orzecnictwa zob. np. wyrok SN z 19.09.2019 r., I NSK 81/18, LEX nr 2727466.

⁴ A. Mariański, *Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*, Warszawa 2009, s. 97.

temu wolność jednostki nie jest ograniczana bardziej, niż wynika to z literalnego znaczenia ustawy, która w klasycznym rozumieniu jest, jak to barwnie ujął E. Iserzon, „puklerzem wolności”⁵. Poza tym, jak pokazuje analiza orzecznictwa przeprowadzona w niniejszym opracowaniu, często to właśnie wykładnia językowa jest korzystna dla wolności jednostki, uwalniając ją od nakazów lub zakazów tworzonych niekiedy przez organy władzy wykonawczej i sądowniczej w drodze pozajęzykowych metod wykładni.

Dlatego też, moim zdaniem, przepis regulujący konstytucyjne prawa i wolności powinien być przede wszystkim interpretowany językowo, a przełamanie językowego znaczenia przepisu może nastąpić jedynie wtedy, gdy jego tekst budzi uzasadnione wątpliwości. Wówczas znajduje zastosowanie dyrektywa *in dubio pro libertate*, która pozwala poszukiwać korzystnego dla jednostki znaczenia przepisu za pomocą pozajęzykowych metod wykładni⁶. Takie podejście koresponduje z sformułowanym od dawna w teorii prawa postulatem prymatu wykładni językowej, od której można odstąpić jedynie w razie przemawiających za tym silnych racji aksjologicznych⁷. W monografii proponuję, aby podstawą odstępstwa od wykładni językowej w przypadku przepisów regulujących prawa i wolności były nie wszelkie racje aksjologiczne, a jedynie racje konstytucyjne.

Drugą podstawową tezę jest twierdzenie, że wykładnia *in favorem libertatis* ma zastosowanie nie tylko do przepisów ograniczających prawa i wolności, ale także do przepisów dookreślających treść prawa lub wolności określonych w Konstytucji, np. prawa do protestu wyborczego, które jest zagwarantowane konstytucyjnie, ale zakres i przesłanki korzystania z niego określa ustawa.

⁵ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 38.

⁶ Nie wyklucza to stosowania pozajęzykowych metod wykładni w celu potwierdzenia językowego znaczenia przepisu.

⁷ L. Morawski, *Zasady...*, s. 72–95; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2018, s. 254–255; T. Langer, *Wstęp do prawoznawstwa*, Koszalin 1998, s. 161–162; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 165; K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 256; J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 124.

Trzecią tezę jest przekonanie, że stosowanie wykładni *in favorem libertatis* stanowi konstytucyjny obowiązek, wynikający przede wszystkim z zasady lojalności państwa wobec obywatela, zasady legalizmu, zasady wyłączności ustawy oraz z przepisów gwarantujących poszczególne prawa i wolności.

Czwarta teza zakłada, że zawarta w wymogu *in favorem libertatis* dyrektywa *in dubio pro libertate* ma zastosowanie do wszystkich wątpliwości interpretacyjnych, których nie da się rozstrzygnąć z pomocą wykładni językowej, a nie tylko do wątpliwości „niedających się usunąć”, jak to przewidziano chociażby w art. 2a o.p.

Krótko mówiąc, w niniejszym opracowaniu chodzi o pokazanie, że wykładnia na korzyść wolności nie jest jedynie teoretycznoprawnym postulatem, lecz wymogiem konstytucyjnym, to jest nakazem wynikającym z Konstytucji RP, co oznacza, że co do zasady organy władzy publicznej mają obowiązek interpretować prawo *in favorem libertatis*. Wykładnia na korzyść wolności może być narzędziem pomocnym w rozwiązywaniu praktycznych problemów prawnych występujących w orzecznictwie, przyczyniając się do podwyższenia standardu ochrony wolności człowieka.

Chciałbym jednak stanowczo podkreślić, że nie kwestionuję istotnej roli pozajęzykowych metod wykładni. Naiwnością byłoby sądzić, że ta jedna monografia skłoni prawników do radykalnej zmiany ich nawyków myślowych. Zresztą świadom jestem zagmatwania (niespójności, niejasności, a niekiedy nawet sprzeczności) wielu regulacji w polskim prawie, których czasami nie da się inaczej rozwikłać jak przez odwołanie się do wykładni systemowej, celowościowej czy funkcjonalnej. Moim zdaniem jednak wykładnia językowa ma większe możliwości w zakresie rozwiązywania problemów interpretacyjnych, niż to się na pierwszy rzut oka wydaje. Zależy mi jedynie na wkomponowaniu w ugruntowane schematy prawniczego rozumowania wrażliwości na wartość konstytucyjną, jaką jest wolność, która, moim zdaniem, zbyt rzadko jest uwzględniana w procesie interpretacji przepisów.

Dlatego pozwalam sobie mieć nadzieję, że opracowanie to przekona prawników do wykorzystania pełnego potencjału wykładni językowej oraz do sięgania po pozajęzykowe metody wykładni z myślą o ochronie fundamentalnej wartości konstytucyjnej, jaką jest wolność obywatela.

Niniejsza monografia jest przede wszystkim analizą o charakterze dogmatycznym⁸. Jak to ujął F. Longchamps de Bérier, metoda dogmatyczna zakłada analizowanie „[...] działalności myślowej, która przez wykładnię tekstów ustawowych, konceptualizację, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i zapełnianie tak zwanych luk w prawie – szuka odpowiedzi na pytanie *quid iuris?* Jak jest według prawa, co mówi prawo, jaka jest treść porządku prawnego w swych ogólnych zasadach i szczegółowych rozwiązaniach”⁹. Taki też jest jeden z podstawowych celów pracy – wyjaśnienie, co polskie prawo konstytucyjne mówi o wykładni *in favorem libertatis* i jakie są zasady jej stosowania. Trzeba jednak pamiętać, że metoda dogmatyczna nie ogranicza się do egzegezy Konstytucji i innych aktów prawnych, ale zakłada również namysł nad praktyką ich stosowania. To będzie drugi podstawowy cel pracy – przedstawienie praktycznego znaczenia wykładni *in favorem libertatis* dla rozwiązywania problemów prawnych występujących w praktyce orzeczniczej. Do zilustrowania tych problemów zostaną wykorzystane publicznie dostępne orzeczenia sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybór orzeczeń jest owocem moich badań nad tematyką stosowania Konstytucji w praktyce organów władzy publicznej¹⁰, rozwijanych w ramach pracy nad

⁸ Por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 24; B. Brożek, J. Stelmach, *Metody prawnicze. Logika – analiza – argumentacja – hermeneutyka*, Warszawa 2006, s. 11 i n.; J. Guśc, *Dogmatyka prawa [w:] Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 53.

⁹ F. Longchamps de Bérier, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.

¹⁰ Zob. np. J. Roszkiewicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny” 2015/4, s. 57–76; J. Roszkiewicz, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za ograniczenie dostępu do świadczeń pielęgnacyjnych w świetle wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 5.12.2013 r., K 27/13 oraz z 21.10.2014 r., K 38/13*, PS 2019/4, s. 48–63; J. Roszkiewicz, *Incydentalna kontrola legalności aktów organów władzy publicznej w procesach dotyczących ochrony dóbr osobistych*, M. Praw. 2019/11, s. 591–600; J. Roszkiewicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa*

niniejszą monografią, a także doświadczeń zawodowych związanych z pracą w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Sądzie Najwyższym i Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, z natury wiążącą się z monitorowaniem bieżącego orzecznictwa. Orzeczenia zostały dobrane nie według kryteriów ilościowych, lecz jakościowych – znaczenie miała zatem relewantność dla tematu książki, złożoność i waga materii dla praktyki danej gałęzi prawa, a także precedensowy charakter¹¹. W trakcie badań zrezygnowałem z używanej niekiedy metody analizy statystycznej orzecznictwa, polegającej w istocie na zbadaniu z góry określonej liczby orzeczeń odnoszących się do badanego przepisu lub zagadnienia prawnego, zapadłych w określonym horyzoncie czasowym. Zastosowanie tej metody w tym opracowaniu byłoby nieadekwatne z uwagi na specyfikę tematu dotyczącego swojej techniki wykładni, często używanej przez sądy nieświadomie. Próba wyszukiwania orzeczeń przez wpisywanie w bazach orzecznictwa takich haseł jak „in favorem libertatis” czy „prowolnościowa wykładnia” radykalnie zawęziłaby horyzont badawczy¹². Skutkowałoby to pominięciem orzeczeń dokonujących wykładni *in favorem libertatis* bez powołania się na nią w uzasadnieniu, a także orzeczeń, które zignorowały tę technikę wykładni, a które przez to zasługują na krytyczną analizę.

Rozważania w niniejszej pracy obejmują:

- 1) wyjaśnienie konstrukcji wykładni *in favorem libertatis*, w tym:

za szkodę wyrządzoną przez wydanie niekonstytucyjnego rozporządzenia – uwagi na tle sprawy w Trybunale Konstytucyjnym o sygn. akt K 18/20, M. Praw. 2021/6, s. 324–330; J. Roszkiewicz, *Maksymalny czas trwania kontroli u przedsiębiorcy – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19.02.2020 r.*, I FSK 2243/19, „Głosa” 2021/1, s. 129–135; J. Roszkiewicz, *Znaczenie wolności gospodarczej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021/5, s. 46–54; J. Roszkiewicz, *Tworzenie ograniczeń wolności gospodarczej w drodze wykładni pozajęzykowej – glosa do wyroku NSA z 25.08.2020 r.*, II GSK 601/20, „Głosa” 2022/1, s. 18–25; J. Roszkiewicz, *Zasady wykładni wyjątków od zakazu handlu w niedzielę. Glosa do postanowienia SN z 26 maja 2021 r.*, I KZP 15/20, OSP 2022/2, s. 75–84.

¹¹ Podobne podejście w doborze orzecznictwa przyjęli np. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 10.

¹² Po wpisaniu do wyszukiwarki LEX frazy „in favorem libertatis”, w kategorii „orzeczenia sądów” pojawia się 7 rezultatów, a w przypadku frazy „prowolnościowa wykładnia” – 4 rezultaty.

- a) omówienie jej dotychczasowego rozumienia w doktrynie i orzecznictwie,
 - b) opisanie jej relacji w stosunku do formułowanego od dawna w teorii prawa prymatu i pierwszeństwa wykładni językowej,
 - c) wyjaśnienie jej relacji do dyrektyw *in dubio pro libertate*, *in dubio pro tributario* oraz *in dubio pro dignitate*,
 - d) omówienie jej zakresu zastosowania, tzn. wskazanie, do jakiego rodzaju przepisów prawa należy ją stosować,
 - e) opisanie jej relacji w stosunku do rozwiązań zawartych w art. 7a k.p.a., art. 2a o.p. oraz art. 11 pr. przeds.,
 - f) zaproponowanie jej autorskiej definicji,
 - g) analizę jej podstaw konstytucyjnych,
 - h) omówienie dopuszczalnych przypadków odstąpienia przez interpretatora od prymatu wykładni językowej, jak również od dyrektywy rozstrzygania wątpliwości na korzyść wolności;
- 2) zaprezentowanie przydatności wykładni *in favorem libertatis* dla rozwiązywania przykładowych problemów interpretacyjnych pojawiających się w praktyce oraz ocena linii orzeczniczych w tym zakresie.

Krótko mówiąc, zamierzam w opracowaniu uporządkować dotychczasowy dorobek, zaproponować autorskie definicje wykładni *in favorem libertatis* i wchodzących w jej skład wytycznych, wskazać ich podstawy konstytucyjne, a także przeanalizować sposób ich stosowania w praktyce orzeczniczej sądów.

Z tak sformułowanych celów wynika układ tej książki. Rozdziały I–III poświęcone są wyjaśnieniu konstrukcji wykładni *in favorem libertatis* oraz wchodzących w jej skład dyrektyw interpretacyjnych (dyrektywy językowej wykładni oraz dyrektywy *in dubio pro libertate*). Rozdziały te stanowią teoretyczną podbudowę dla analizy problemów występujących w praktyce orzeczniczej, która zajmuje największą część książki. Rozdziały IV–X prezentują możliwości zastosowania wykładni *in favorem libertatis* w różnych, wybranych dziedzinach prawa – prawie gospodarczym, podatkowym, medycznym, epidemicznym, karnym, a także prawie regulującym organizację zgromadzeń i zrzeszanie się. Niniejsze opracowanie jest pierwszą pozycją, która analizuje orzecznictwo z tej

perspektywy. Celem tych rozdziałów jest pokazanie na przykładach, jak można stosować wykładnię *in favorem libertatis* do rozwiązywania konkretnych problemów prawnych pojawiających się w praktyce. Nie jest natomiast ich celem omówienie wszystkich problemów, do których owa koncepcja mogłaby znaleźć zastosowanie.

Kryterium doboru analizowanych dziedzin prawa było występowanie w nich stosunków wertykalnych, do których zastosowanie ma wykładnia *in favorem libertatis*¹³. Poza zakresem rozważań pozostało więc prawo cywilne, z natury oparte na stosunkach horyzontalnych, a także prawo pracy, które mimo swej mieszanej natury w swej istocie reguluje stosunki między dwoma podmiotami prywatnymi – pracownikiem a pracodawcą (zob. rozdział I).

Chcę jednak podkreślić, że nie było moją intencją omówienie wszystkich dziedzin prawa, w których występują stosunki wertykalne i w których może mieć zastosowanie wykładnia *in favorem libertatis*. Omówienie zastosowania tej techniki wykładni we wszystkich dziedzinach prawa wymagałoby nie jednego, a kilku opracowań. Wkładem tej pracy w rozwój doktryny jest wyjaśnienie koncepcji wykładni *in favorem libertatis*, której nie poświęcono dotychczas kompleksowej monografii, a także pokazanie jej praktycznej przydatności na konkretnych orzeczeniach, w tym takich, które nie były dotąd komentowane.

Rozdziały IV–X opierają się w znacznej mierze na obrazowaniu problemów prawnych poprzez analizę wybranych przykładów z orzecznictwa i praktyki życia społecznego. Zależało mi, aby niniejsza książka stanowiła pozycję interesującą nie tylko dla prawników zajmujących się prawem naukowo, ale również dla prawników wykonujących zawody sędziego, adwokata, radcy prawnego, prokuratora czy urzędnika.

¹³ Specyficznym przypadkiem jest prawo medyczne, stanowiące mieszaninę regulacji o charakterze cywilnym i administracyjnym. Wykładnia *in favorem libertatis* ma zastosowanie do tych przepisów, w odniesieniu do których pacjent nie występuje w pełni równorzędnej pozycji, np. gdy lekarz może bez zgody pacjenta przeprowadzić na nim zabieg operacyjny albo zdecydować o ujawnieniu informacji objętej tajemnicą medyczną.

Poza zakresem rozważań pozostawiam tematy pokrewne, które docze-kały się swoich własnych opracowań i które są odrębne od omawianego tutaj zagadnienia. Nie będę się tu szczegółowo zajmował:

- 1) kwestiami związanymi z rozstrzygnięciem wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść obywatela, w tym: domniemania niewinności w postępowaniu karnym¹⁴, domniemania uczciwości przedsiębiorcy czy zasady rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść strony postępowania administracyjnego¹⁵;
- 2) zakazem domniemywania kompetencji, czyli regułą ścisłej wykładni przepisów kompetencyjnych, która podobnie jak wymóg *in favorem libertatis* służy zwiększeniu przewidywalności działania władzy¹⁶;
- 3) kwestią dopuszczalności stosowania analogii i wykładni rozszerzającej w prawie administracyjnym¹⁷;
- 4) zastosowaniem wykładni prokonstytucyjnej jako takiej we wszystkich dziedzinach prawa, stanowiącym wielowątkowe za-

¹⁴ P. Kruszyński, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 1983; R. Ponikowski, *Zasada in dubio pro reo w teorii i orzecznictwie (zarys problematyki)* [w:] *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa profesor Zofii Świdry*, red. J. Skorupka, Warszawa 2009, s. 119–219; M. Steiner, *Unschuldsvormutung*, Graz 2012; A. Tęcza-Paciorek, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012.

¹⁵ D. Gregorczyk, *O rozstrzygnięciu wątpliwości faktycznych na korzyść strony w art. 81a k.p.a.*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020/122, s. 313–328; G. Ninard, *Procesowa zasada „rozstrzygnięcia na korzyść strony” — art. 7a i art. 81a Kodeksu postępowania administracyjnego*, cz. I, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018/3; G. Ninard, *Procesowa zasada „rozstrzygnięcia na korzyść strony” — art. 7a i art. 81a Kodeksu postępowania administracyjnego*, cz. II, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018/4.

¹⁶ J. Roszkiewicz, *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu*, Warszawa 2022.

¹⁷ J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966 (choć ten autor nie zajmuje się analogią wyłącznie z punktu widzenia prawa administracyjnego); E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970; M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym*, cz. I, KPP 2003/1, s. 41–69 oraz M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym*, cz. II, KPP 2003/2, s. 39–55; M. Gontarczyk, *Analogia legis w prawie podatkowym* [w:] *Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 49–58; B. Wojciechowski, *Reguły kolidujące i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 389–393.

gadnienie wykraczające poza ramy jednej książki, któremu poświęcono już wiele uwagi w literaturze¹⁸; skupiam się na jednym, szczególnym rodzaju wykładni prokonstytucyjnej, jakim jest wykładnia na korzyść wolności.

Niniejsza książka nie powstałaby bez pomocy ludzi dobrej woli. Dziękuję Panu Profesorowi Marcinowi Wiąckowi za inspirujące rozmowy, cenne rady i życzliwe wsparcie na każdym etapie mojej pracy oraz Panu Doktorowi Maciejowi Krukowi za wnikliwą konsultację merytoryczną w zakresie teoretycznoprawnych aspektów opracowania i przydatne wskazówki. Podziękowania składam Pani Profesor Monice Florczak-Wątor za recenzję wydawniczą i konstruktywne uwagi, które pomogły w poprawieniu niedociągnięć. Dziękuję Panu Profesorowi Tomaszowi Giaro, Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Panu Profesorowi Markowi Grzybowskiemu, Prodziekanowi ds. finansowych WPiA UW za pomoc w uzyskaniu środków finansowych na publikację książki. Dziękuję także Panu Andrzejowi Skrobiszewskiemu, Prezesowi Fundacji R&D Hub za zapewnienie finansowania oraz Panu Sebastianowi Wijasowi za pośrednictwo w tym zakresie.

¹⁸ Zob. np. T. Stawecki, M. Florczak-Wątor, T. Grzybowski, E. Maniewska, J. Podkowiak, K. Królikowska, A. Nędzarek, B. Łukańko, J. Czarnota, P. Gorajewski, A. Kotowski [w:] *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe*, t. IV, Warszawa 2017; A. Bator, A. Kozak, *Wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją [w:] Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005; K. Szczucki, *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego*, Warszawa 2015; A. Drozd, *Wykładnia w zgodzie z Konstytucją w dziedzinie prawa pracy*, PS 2010/2, s. 5–32.

Rozdział I

UWAGI OGÓLNE NA TEMAT WYKŁADNI *IN FAVOREM LIBERTATIS*

1. Uwagi wprowadzające

Korzenie koncepcji wykładni *in favorem libertatis* sięgają prawa rzymskiego, w którym jednak ograniczała się ona do oceny statusu niewolnika – zgodnie z zapisaną w *Digestach* Justyniana paremią *Quotiens dubia interpretatio libertatis est, secundum libertatem respondendum erit* (w razie wystąpienia wątpliwości co do wolności, niech będzie rozstrzygane na korzyść wolności)¹. Przejawem rozstrzygnięcia wątpliwości *in favorem libertatis* było np. przyjęcie, że dziecko zrodzone z niewolnicy, która w jakiegokolwiek chwili ciąży była wolna, rodziło się również wolne; domniemanie, że niewolnik ustanowiony przez swego pana spadkobiercą lub wykonawcą testamentu stawał się wolny, nawet jeśli testament nie zawierał wyraźnego postanowienia w tym zakresie; przyjęcie wykładni czynności prawnych w sposób korzystny dla stanu wolności konkretnej osoby². Zasada ta była znana i stosowana również średniowieczu, choć w nieco innej wersji, cytowanej przez H. Bractona jako *in statu dubio semper erit pro libertate iudicandum* (w razie wątpliwości co do stanu

¹ D. 50,17,19,1.

² T. Palmirski, *O różnych regułach dawnego prawa. 17 tytuł 50 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2006/6.2, s. 271. Zob. też D. Liebs, *Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter*, München 1998, s. 103.

osoby, należy rozsądzić na korzyść wolności)³. Dopiero mniej więcej w XX wieku określeń *pro libertate* czy też *in favorem libertatis* zaczęto używać jako dyrektyw interpretacyjnych odnoszących się generalnie do przepisów ograniczających wolności obywatelskie.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że przez ten czas o tematyce rozstrzygnięcia wątpliwości na rzecz obywatela, wykładni *in favorem libertatis* czy zasadzie *in dubio pro libertate* powiedziano już wiele. Uważniejsza kwerenda szybko jednak prowadzi do wniosku, że wspomniane zasady są co prawda często przywoływane, ale rzadko wyjaśniane. W polskiej literaturze jest jedna monografia na pokrewny temat, koncentrująca się na kwestii rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika⁴. W konsekwencji w praktyce prawniczej omawiane zasady stosowane są raczej intuicyjnie i brak jest zgodności co do ich definicji i co do tego, kiedy należy je stosować. Nie jest też jasne, jak do tych zasad odnosi się wymóg ścisłej (językowej) wykładni przepisów ograniczających prawa i wolności obywatelskie, czasami wiązany z wymogiem wykładni *in favorem libertatis*⁵.

Zgodność panuje tylko co do jednej kwestii – zasady *in favorem libertatis* oraz *in dubio pro libertate* mają swoje źródło w Konstytucji, powinny być zatem stosowane przez sądy, organy administracji i inne organy władzy publicznej przy interpretacji przepisów⁶. Na konstytucyjny charakter wy-

³ F. Pollock, F.W. Maitland, *The History of English Law, Before the Time of Edward I*, New Jersey 2008, s. 417.

⁴ A. Mariański, *Rozstrzygnięcie...*, *passim*.

⁵ Wyroki NSA: z 21.12.1992 r., V SA 966/92, ONSA 1992/3–4, poz. 98; z 17.03.2008 r., II GSK 69/08, LEX nr 477406; z 28.10.2008 r., II GSK 402/08, LEX nr 489047; z 8.05.2019 r., II GSK 1510/17, LEX nr 2694838. Wyroki SN: z 19.09.2019 r., I NSK 81/18, LEX nr 2727466 oraz z 16.01.2020 r., I NSK 107/18, LEX nr 3018617; uchwała SN z 9.07.2019 r., I NSZP 1/19, LEX nr 2692744.

⁶ B. Jastrzębski, *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity*, Olsztyn 2002, s. 277; L. Morawski, *Zasady...*, s. 185; Z. Duniewska [w:] *Prawo...*, red. M. Stahl, s. 304–305. O *in dubio pro libertate* mówi się najwięcej w kontekście spraw podatkowych (np. M. Macudziński, *Czy fiskus boi się zasady in dubio pro tributario?* [w:] *Aequitas sequitur legem. Księga jubileuszowa z okazji 75. urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszynska, G. Jędrejek, Warszawa 2014 s. 302), a także w sprawach związanych z wolnością gospodarczą (np. S. Biernat, *Podjęmowanie...*, s. 10; R.W. Kaszubski, K. Radzikowski, *Wolność gospodarcza i warunki dopuszczalności*

kładni *in favorem libertatis* wskazuje się także w literaturze zagranicznej, wiążąc ją z przepisami gwarantującymi określone prawa i wolności⁷.

Nie jest to więc jedynie postulat doktryny czy koncepcja teoretyczna, z której można skorzystać albo nie, ale wymóg konstytucyjny. W konsekwencji wszelkie przepisy ustawowe, wyrażające w mniej lub bardziej udolny sposób te zasady (jak art. 2a o.p. czy art. 11 ust. 1 pr. przeds.), stanowią w najlepszym razie *superfluum*, a w najgorszym – niedopuszczalną próbę ograniczenia konstytucyjnych gwarancji. Rozumiem jednak racje stojące za ustanowieniem tych przepisów – organy administracji rzadko powołują się na normy konstytucyjne przy podejmowaniu decyzji, głównym punktem odniesienia dla nich jest ustawa, a wymienione przepisy dają urzędnikom wyraźne podstawy prawne do rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść jednostki. Problem w tym, że niektóre z tych przepisów zawężają zastosowanie zasady *in dubio pro libertate* do ekstremalnie rzadkich przypadków, co podważa jej sens (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części rozważań).

Od dawna, na długo przed przyjęciem tych przepisów, sądy powoływały się na wymóg rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść obywatela,

jej ograniczeń, cz. I, „Glosa” 2000/3, s. 1; C. Kosikowski, *Zasada wolności działalności gospodarczej* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 226; J. Ciapała, *Konstytucyjna...*, s. 294–300; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 64 i 66; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2008, s. 76–77 i 83; C. Banasiński, *Wolność gospodarcza* [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 75–76; P. Czarnek, *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014, s. 122–140; L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. K. Garlicki, M. Zubik, t. I, LEX 2016, art. 22, uw. 15; M. Szydło [w:] *Konstytucja RP*, t. I. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, art. 22, uw. 23).

⁷ G. Uber, *Freiheit des Berufs. Artikel 12 des Grundgesetzes. Nach einer rechtsgrundsätzlichen Betrachtung der individuellen Freiheit*, Hamburg 1952, s. 28; P. Schneider, *In dubio pro libertate* [w:] *Hundert Jahre deutsches Rechtsleben. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Juristentages*, Karlsruhe 1960, s. 279 i n.; E. von Hippel, *Grenzen und Wesensgehalt der Grundrechte*, Berlin 1965, s. 18; W. Maihofer, *Grundwerte heute in Staat und Gesellschaft* [w:] *Grundwerte in Staat und Gesellschaft*, red. G. Gorschenek, München 1977, s. 94–97; G. Hoffmann, *Berufsfreiheit als Grundrecht der Arbeit*, Baden-Baden 1981, s. 57–58; R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010, s. 423–425.

wprost lub konkludentnie uznając, że wynika on z Konstytucji, choć rzadko precyzowano, z których konkretnie przepisów – tak zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (i to już w czasach PRL!)⁸, jak i Sądu Najwyższego⁹ i Trybunału Konstytucyjnego¹⁰. Niektórzy uznawali zasadę *in dubio pro libertate* wręcz za „oczywistość w demokratycznym państwie”¹¹. Choć dotychczas najczęściej korzystano z wykładni *in favorem libertatis* przy interpretacji ograniczeń wolności gospodarczej, nic nie stoi na przeszkodzie, aby stosować ją również do innych wolności zagwarantowanych w Konstytucji.

2. Dwie dyrektywy interpretacyjne w ramach wykładni *in favorem libertatis*

Wykładnia *in favorem libertatis* (z łac. „na korzyść wolności”) jest w doktrynie nazywana „wykładnią przyjazną wobec obywatela”¹², a także „zasadą przyjaznej interpretacji przepisów”¹³.

Charakter tej wykładni jest sporny. Po pierwsze, o czym była już mowa, często traktuje się ją jako synonim dyrektywy *in dubio pro libertate* (mimo że niekiedy ci sami autorzy wskazują, iż z konstytucyjnych wol-

⁸ Wyroki NSA: z 23.09.1982 r., II SA 1031/82, ONSA 1922/2, poz. 91; z 24.11.2003 r., FSA 3/03, ONSA 2004/2, poz. 44; z 11.01.2012 r., II GSK 1365/10, LEX nr 1124037.

⁹ Uchwała SN (7) z 10.01.1990 r., III CZP 97/89, OSNC 1990/6, poz. 74; wyrok SN z 24.06.1993 r., III ARN 33/93, LEX nr 10913; postanowienie SN z 9.05.2007 r., II CSK 25/07, OSNC 2008/5, poz. 52; uchwała SN z 9.07.2019 r., I NSZP 1/19, LEX nr 2692744.

¹⁰ Wyroki TK z: 28.01.2003 r., K 2/02, OTK-A 2003/1, poz. 4; z 21.04.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004/4, poz. 31; z 27.06.2008 r., K 52/07, OTK-A 2008/5, poz. 88; z 19.01.2010 r., SK 35/08, OTK-A 2010/1, poz. 2; z 5.06.2014 r., K 35/11, OTK-A 2014/6, poz. 61.

¹¹ Tak w zdaniu odrębnym sędziów TK E. Łętowskiej, M. Grzybowskiego i M. Mazurkiewicza do wyroku TK z 28.05.2003 r., K 44/02. Por. zdanie odrębne sędziego TK S. Rymara do wyroku TK z 10.12.2014 r., K 52/13.

¹² T. Stawicki, *Argumenty konstytucyjne w orzecznictwie sądowym. Między dotychczasową praktyką a powinnością* [w:] *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe*, t. IV, Warszawa 2017, s. 20.

¹³ Z. Knysiak-Sudyka, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego – nowa jakość?* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, A. Rabiega-Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019, s. 347.

ności wynika obowiązek ścisłej wykładni jej ograniczeń)¹⁴. W niniejszej pracy dokonuję rozróżnienia między wykładnią *in favorem libertatis* (pojęciem szerszym) a dyrektywą *in dubio pro libertate* (pojęciem o węższym znaczeniu, zawierającym się w wykładni *in favorem libertatis*).

Po drugie, autorzy nie są zgodni co do sposobu definiowania wykładni *in favorem libertatis* (w tym dyrektywy *in dubio pro libertate* i dyrektywy *in dubio pro tributario*). Bywa ona nazywana „domniemaniem interpretacyjnym”¹⁵, „domniemaniem załatwiania sprawy na korzyść strony”¹⁶, „dyrektywą obowiązku wykładni normy prawnej będącej podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy na korzyść strony”¹⁷, „dyrektywą wykładni II stopnia”¹⁸, „dyrektywą wykładni III stopnia”¹⁹ czy „dyrektywą wykładni mieszanego stopnia (I–II)”²⁰. Określa się ją także jako „dyrektywę determinującą”, ponieważ „jej treścią jest bezwzględny obowiązek przyjęcia konkretnego wyniku wykładni (najkorzystniejszego dla strony), a nie obowiązek uwzględniania tego wyniku w wazeniu

¹⁴ Tak np. S. Biernat, *Podejmowanie...*, s. 10 czy M. Waligórski, *Reglamentacja działalności gospodarczej* [w:] *Rola prawa materialnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 91–92.

¹⁵ L. Morawski, *Zasady...*, s. 176; S. Biernat, *Podejmowanie...*, s. 10; M. Waligórski, *Reglamentacja...*, s. 91–92.

¹⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2022, art. 7a, uw. 1.

¹⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis 2022, art. 7a, uw. 1.

¹⁸ B. Brzeziński, *Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść podatnika jako zasada wykładni prawa podatkowego. Próba analizy* [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. A. Gomułowicz, J. Małecki, Poznań 2003, s. 257.

¹⁹ J. Smarż, *Zasada in dubio pro libertate w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, SP 2017/4, s. 57; M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 31; F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2021, art. 7a, uw. 2. Zob. też – w odniesieniu do *in dubio pro tributario* – A. Bielska-Brodziak, M. Suska, *Węzeł gordyjski, czyli o in dubio pro tributario na tle klasyfikacji dyrektyw wykładni oraz pojęcia momentu interpretacyjnego*, PiP 2020/8, s. 79. Podobnie i również niesłusznie wyrok NSA z 27.04.2020 r., II OSK 39/20, LEX nr 3012407.

²⁰ M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 210.

argumentacji²¹. Niektórzy autorzy, choć odosobnieni, twierdzą wręcz, że zasada *in dubio pro tributario* (a w domyśle zapewne także *in dubio pro libertate*) „nie jest żadną wskazówką interpretacyjną”, a jedynie nakazem znajdującym „zastosowanie dopiero wtedy, gdy pomimo podjętych zabiegów interpretacyjnych intencji prawodawcy nie daje się ustalić”²².

Przypomnijmy, że standardowe metody wykładni – językowa, systemowa, celowościowa, funkcjonalna – są określane jako dyrektywy I stopnia, bo to nimi posługujemy się w pierwszej kolejności przy analizie przepisu. Dyrektywy interpretacyjne II stopnia nie stanowią odrębnych metod wykładni, lecz tzw. dyrektywy preferencji, wskazujące, której metodzie wykładni pierwszego stopnia przyznać pierwszeństwo w danym przypadku, ewentualnie któremu rezultatowi danej metody wykładni przyznać pierwszeństwo względem pozostałych możliwych wariantów interpretacyjnych²³. Pojęcie dyrektywy interpretacyjnej III stopnia jest rzadziej używane w literaturze i niektórzy autorzy odnoszą je właśnie do wykładni *in favorem libertatis*, wskazując, że należy ją stosować na samym końcu interpretacji, dopiero wtedy, gdy nie dało się ustalić jednoznacznej treści przepisu za pomocą wykładni językowej, systemowej, celowościowej i funkcjonalnej²⁴.

W moim przekonaniu wykładnia *in favorem libertatis* jest metodą wykładni II stopnia (metadyrektywą), wskazującą, w jakiej kolejności należy stosować poszczególne rodzaje interpretacji i któremu z rezultatów tej interpretacji przyznać pierwszeństwo, aby prawa i wolności obywatelskie nie doznały bezprawego uszczerbku. Uznanie wykładni *in favorem libertatis* za dyrektywę III stopnia, mającą zastosowanie tylko w przypadku „pata interpretacyjnego”, prowadziłyby do marginalizacji

²¹ D. Gregorczyk, *O rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2019/8, s. 54.

²² J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2020, s. 308. Zob. też Z. Tobor, *Interpretacja „na korzyść podatnika”* [w:] *Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*, red. J. Glumińska-Pawlic, Katowice 2007, s. 126–137.

²³ S. Lewandowski [w:] *Logika dla prawników*, red. S. Lewandowski, Warszawa 2022, s. 257. Zob. też Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 223–226.

²⁴ Tak np. M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie...*, s. 31.

W publikacji przedstawiona została konstrukcja wykładni *in favorem libertatis* (z łac. na korzyść wolności), czyli interpretacji przepisów w sposób przyjazny dla obywatela. Autor stawia tezę, że wykładnia na korzyść wolności jest nie tylko teoretycznym postulatem, lecz także obowiązkiem organów władzy publicznej wynikającym z Konstytucji RP.

Rozważania w niniejszej książce obejmują:

- wyjaśnienie konstrukcji wykładni *in favorem libertatis* oraz omówienie wchodzących w jej skład dyrektyw interpretacyjnych – prymatu wykładni językowej oraz dyrektywy *in dubio pro libertate*,
- praktyczne możliwości zastosowania wykładni *in favorem libertatis* do rozwiązywania konkretnych problemów prawnych występujących w życiu codziennym, w tym analizę licznych kazusów z orzecznictwa w sprawach gospodarczych, podatkowych, karnych, medycznych, administracyjnych i wyborczych.

Książka omawia konstrukcję powszechnie znaną wśród prawników, ale wciąż niewystarczająco opracowaną, będzie więc pomocna w ich pracy zawodowej. Uzupełnia istotną lukę w doktrynie, w związku z tym zainteresuje także osoby naukowo zajmujące się prezentowaną tematyką, zwłaszcza konstytucjonalistów.

Janusz Roszkiewicz – doktor nauk prawnych; radca prawny; adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; pracował w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Sądzie Najwyższym i Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym pozostaje do dziś; autor kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, europejskiego i medycznego, w tym książek, komentarzy do ustaw, artykułów i glos.



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

