

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

Janusz Roszkiewicz

WYKŁADNIA IN FAVOREM LIBERTATIS JAKO WYMÓG KONSTYTUCYJNY W ŚWIETLE ORZECZNICTWA

Janusz Roszkiewicz



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2023

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.profinfo.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 rozstrzygania 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 żyzywieniem” (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. Przestępstwo niezawiadomienia o czynie zabronionym	368
2.5. Przestępstwo hodowania chartów	371
3. Wybrane przykłady zastosowania wykładni <i>in favorem libertatis</i> w prawie karnym procesowym.....	376
4. Podsumowanie.....	381

Rozdział X

Wykładnia *in favorem libertatis* 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

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

dyrektywa VAT	- dyrektywa 2006/112/WE Rady z 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 347, s. 1, ze zm.)
EKPC	- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	- ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.k.	- ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja RP	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Konstytucja z 1952 r.	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.) – uchylona
k.p.a.	- ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	- ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.p.k.	- ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
k.s.h.	- ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
k.w.	- ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.)
k.wyb.	- ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)

MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. 1977 r. Nr 38, poz. 167)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
pr. energ.	– ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.)
pr. farm.	– ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2301 ze zm.)
pr. łow.	– ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2023 r. poz. 1082)
pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.)
pr. stow.	– ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)
pr. tel.	– ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1648 ze zm.)
pr. zgrom.	– ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1389)
rozporządzenie 282/2011	– rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 282/2011 z 15.03.2011 r. ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 77, s. 1, ze zm.)
r.w.f.s.c.	– rozporządzenie Ministra Gospodarki z 15.01.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych (Dz.U. Nr 16, poz. 92)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.)
u.g.h.	– ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 227)
u.m.n.e.	– ustawa z 6.01.2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 823)
u.o.h.n.ś.	– ustawa z 10.01.2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz.U. z 2023 r. poz. 158)
u.o.k.k.	– ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275 ze zm.)
u.o.O.	– ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 ze zm.)

u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.)
u.p.p.	– ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2022 r. poz. 1876 ze zm.)
u.p.pol.	– ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1215)
u.p.t.u.	– ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2022 r. poz. 931 ze zm.)
u.s.d.g.	– ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.) – uchylona
ustawa COVID	– ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.)
ustawa o KRS	– ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 685 ze zm.)
u.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.)
u.w.i.u.o.	– ustawa z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r. poz. 2120)
u.w.t.p.a.	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 165 ze zm.)
u.z.l.	– ustawa z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2022 r. poz. 1731 ze zm.)
u.z.z.	– ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 854)
u.z.z.z.ch.	– ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2022 r. poz. 1657 ze zm.)

Czasopisma, zbiory orzeczeń

EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
KPP	– Kwartalnik Prawa Publicznego
M. Praw.	– Monitor Prawniczy

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Woj-skowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubez-pieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNwSK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP	– Studia Prawnicze
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NSA	– Naczelný Sąd Administracyjny
OKW	– obwodowa komisja wyborcza
PKW	– Państwowa Komisja Wyborcza
PKWiU	– Polska Klasyfikacja Wyróbów i Usług
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
SOKiK	– Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
SR	– sąd rejonowy
SW	– sąd wojewódzki
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE/TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do 1.12.2009 r. jako Trybunał Sprawiedliwości)
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

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 ścisłe, 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 Bériér, 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. Guś, *Dogmatyka prawa* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 53.

⁹ F. Longchamps de Bériér, *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 swoistej 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, „Glosa” 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 pozajezykowej – glosa do wyroku NSA z 25.08.2020 r.*, II GSK 601/20, „Glosa” 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 orzecnictwa 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 rozstrzyganiem wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść obywatela, w tym: domniemania niewinności w postępowaniu karnym¹⁴, domniemania uczciwości przedsiębiorcy czy zasady rozstrzygania 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 Świdy*, red. J. Skorupka, Warszawa 2009, s. 119–219; M. Steiner, *Unschuldsvermutung*, Graz 2012; A. Tęcza-Paciorek, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012.

¹⁵ D. Gregorczyk, *O rozstrzyganiu wątpliwości faktycznych na korzyść strony w art. 81a k.p.a.*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020/122, s. 313–328; G. Ninard, *Procesowa zasada „rozstrzygania na korzyść strony” — art. 7a i art. 81a Kodeksu postępowania administracyjnego*, cz. I, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018/3; G. Ninard, *Procesowa zasada „rozstrzygania 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 kolizyjne 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. Podkowik, 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 rozstrzygania 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 najczęściej 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-Gieruszyńska, 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 rozstrzygania 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 rozstrzygania 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. Stawecki, *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. Knyśiak-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 ważeniu

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 bezprawnego uszczerbku. Uznanie wykładni *in favorem libertatis* za dyrektywę III stopnia, mającą zastosowanie tylko w przypadku „pata interpretacyjnego”, prowadziłoby do marginalizacji

²¹ D. Gregorczyk, *O rozstrzyganiu 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.

jej znaczenia. Jak słusznie zauważono w doktrynie: „Sąd nigdy nie znajdzie się więc w sytuacji »pata interpretacyjnego«, chyba że ten pat będzie wywołany rozbieżnym orzecznictwem wielu sądów, kierujących się różnymi normatywnymi teoriami wykładni. Nie ma zatem »niedających się usunąć« czy »pozostających« wątpliwości co do treści przepisów lub norm”²⁵ (szerzej będzie o tym mowa w rozdziale III pkt 4).

Moim zdaniem wykładnia *in favorem libertatis* powinna składać się z dwóch elementów (wytucznych):

- 1) prymatu wykładni językowej wobec przepisów ograniczających lub dookreślających wolności obywatelskie. W konsekwencji nie można w drodze pozajęzykowych metod wykładni przyjmować rozszerzającej lub zwężającej wykładni tego rodzaju przepisów (odbiegającej od językowego znaczenia). Pozajęzykowe metody wykładni powinny co do zasady – o ile omawiane przepisy nie budzą wątpliwości interpretacyjnych – wspierać rezultaty wykładni językowej (ściśle rozumienie przepisu), a nie im zaprzeczać;
- 2) dyrektywy *in dubio pro libertate* (w ramach której mieści się również dyrektywa *in dubio pro tributario* stosowana w prawie podatkowym i *in dubio pro dignitate* stosowana w prawie medycznym), nakazującej stosowanie pozajęzykowych metod wykładni (zwłaszcza systemowej i funkcjonalnej) w celu rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych wokół danego przepisu na korzyść obywatela, to jest jego wolności, która powinna być stosowana, gdy wykładnia językowa przepisu ograniczającego wolności konstytucyjne jest niewystarczająca z uwagi na użyte w nim pojęcia wieloznaczne bądź nieostre lub gdy prowadzi do niezgodnych z wartościami konstytucyjnymi rezultatów.

Choć taka dwuskładnikowa konstrukcja stanowi moją autorską koncepcję, to nie jest ona rewolucyjna. Już w 2009 r. podobny pogląd sformułował A. Mariański w odniesieniu do zasady *in dubio pro tributario*,

²⁵ A. Bielska-Brodziak, M. Suska, „Nie mogę ci wiele dać”. O intencjonalnej nieefektywności art. 7a Kodeksu postępowania administracyjnego [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 53–55.

wskazując, że zasada ta „po pierwsze, zakazuje poszukiwania innego znaczenia normy prawnej niż wynikające z kontekstu językowego [...], po drugie, w przypadku gdy rezultaty wykładni językowej są niejednoznaczne, zobowiązuje podmioty stosujące prawo do podjęcia rozstrzygnięcia najkorzystniejszego dla podatnika”²⁶. Moim zdaniem analogiczne podejście należy przyjąć w przypadku wykładni *in favorem libertatis*, w odniesieniu do wszystkich wolności, a nie tylko wolności majątkowej. Zasada *in dubio pro tributario* stanowi wszak jedynie uszczegółowienie zasady ogólnej, jaką jest wykładnia na korzyść wolności²⁷.

Należy podkreślić, że przyjazność wykładni *in favorem libertatis* nie polega na tym, że zawsze prowadzi ona do pożądaných przez obywatela rezultatów. Czasami przepis prawa będzie po prostu niekorzystny dla obywatela i żadna wykładnia nie będzie mogła tego zmienić. Na przykład jeśli przepis jasno stanowi, że na otwarcie kasyna potrzebna jest koncesja, to choćby najżyczliwsza wykładnia nie zwolni przedsiębiorcy z konieczności jej uzyskania. Jeżeli jakiś człowiek stanie przed sądem za prowadzenie ciężarówki w stanie nietrzeźwości, to jego obrońca może próbować interpretować fakty na jego korzyść, wskazując okoliczności łagodzące czy analizując możliwość zastosowania kontratypu, ale z pewnością nie będzie mógł przekonywać sądu, że ciężarówka nie jest pojazdem mechanicznym w rozumieniu art. 178a k.k. Jeśli przepis mówi wprost, że skóry zwierzęce podlegają opodatkowaniu stawką 23% VAT, to nie da się go zinterpretować tak, aby uznać, iż stawka ta wynosi 8% albo mniej. Sędziowie, a w miarę możliwości także inni prawnicy powinni dążyć do ustalenia sensu przepisu, a nie do jego przeinaczenia, choćby w szcżytnej intencji.

Przyjazność wykładni *in favorem libertatis* polega na zwiększeniu przewidywalności procesu stosowania prawa. Przyjmując założenie, że przepisy regulujące prawa i wolności muszą być interpretowane zgodnie z językowym brzmieniem, wychodzimy naprzeciw intuicjom przeciętnego człowieka posługującego się językiem polskim, dla którego wykładnia językowa jest najlepiej zrozumiała i przez to najbardziej przewidywal-

²⁶ A. Mariański, *Rozstrzyganie...*, s. 97.

²⁷ A. Mariański, *Rozstrzyganie...*, s. 95.

na. Jeżeli państwo ustanawia przepis, w którym nakłada na obywatela określony obowiązek, to podejmując się jego interpretacji, prawnik nie powinien sprzyjać ani państwu, ani obywatelowi, lecz powinien poszukiwać sensu, który wynika z jego tekstu. Czasami sens językowy przepisu będzie korzystny dla państwa, czasami dla obywatela. Zawsze jednak będzie on stały, a przez to przewidywalny. W moim przekonaniu to właśnie w stałości prawa tkwi jego istota, a ta stałość wyraża się w tekście aktu prawnego: „Przy wszystkich zmiennych kolejach rządu, zawirowaniach emocji i wybuchach entuzjazmu prawo musi utrzymać niezmienny, stały kierunek. Nie poddaje się ono niejasnym życzeniom, zachciankom czy kapryśnym nastrojom. Z jednej strony jest ono głuche na płacz i żale więźniów; z drugiej zaś nie reaguje na krzyki tłumów”²⁸.

Dopiero gdy tekst okaże się zbyt ogólny (np. posłużono się klauzulą generalną), niepełny (zawiera lukę) lub rozumiany dosłownie prowadzi do naruszenia Konstytucji, to interpretator powinien już jednoznacznie przejść na stronę obywatela, sięgnąć po pozajęzykowe metody wykładni i wybrać taki wariant interpretacyjny przepisu, który pozwala w większym stopniu realizować wolności konstytucyjne mające zastosowanie w danej sprawie (czyli rozstrzygnąć wątpliwości *pro libertate*). Innymi słowy, prawo należy interpretować zgodnie z regułą *interpretatio est contra eum facienda qui clarius loqui debuisse* (prawo należy interpre-

²⁸ Fragment mowy obrończej amerykańskiego adwokata J. Adamsa z procesu w sprawie tzw. masakry w Bostonie z 1770 r. Adams wbrew nastrojom większości lokalnej społeczności, która sympatyzowała z ofiarami, podjął się reprezentacji ośmiu żołnierzy brytyjskich oskarżonych o morderstwo, polegające na otwarciu ognia do niewinnego tłumu, skutkiem czego zginęło pięć osób. Adams wykazał, że tłum zachowywał się agresywnie, rzucał w żołnierzy drągami i kulami śnieżnymi z ukrytymi kamieniami, aż jeden z nich pod wpływem ciosu upadł na ziemię i niechcący wystrzelił z muszkietu. Ulegając emocjom, upadający żołnierz wykrzyknął „Ognia!”, choć stojący obok oficer nie wydał takiego rozkazu, a wręcz przeciwnie, nakazywał zachowanie spokoju. Części żołnierzy puściły nerwy i wystrzelili z muszkietów. Na skutek starań Adamsa ława przysięgłych uniewinniła sześciu z ośmiu żołnierzy, a dwóch skazała nie za morderstwo, a za zabójstwo, które w brytyjskim prawie karnym jest traktowane jako łagodniejsza forma umyślnego pozbawienia życia. Kara była symboliczna – wypalenie znaku na kciuku. Zob. Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia 1607–1789*, Warszawa 2017, s. 517–521.

tować przeciwko temu, kto powinien mówić jaśniej)²⁹. To nie obywatel powinien ponosić negatywne konsekwencje niejednoznaczności językowych przepisów, a ich autor, czyli prawodawca – państwo³⁰.

3. Zakres zastosowania wykładni *in favorem libertatis*

Wykładnia *in favorem libertatis*, zgodnie ze swą nazwą, powinna być stosowana przede wszystkim do wolności, których rdzeniem jest ochrona autonomii jednostki przed ingerencją państwa³¹. W doktrynie mówi się o „prawach wolnościowych”, definiowanych jako „prawo żądania zaniechania ingerencji w określoną sferę zachowań jednostki”, obejmujące wolność kształtowania swojego postępowania według własnego uznania (aspekt pozytywny) oraz wolność od zewnętrznej ingerencji w postaci utrudnień dotyczących danej sfery życia (aspekt negatywny)³². O wolnościowym charakterze prawa człowieka nie decyduje zatem jego nazwa, lecz jego treść. Granica między prawami i wolnościami jest płynna, istnieją bowiem prawa, które w swej istocie są wolnościami, jak np. prawo do życia czy prawo do własności prywatnej. Dlatego też w pracy będę posługiwał się sformułowaniem „prawa i wolności”, mając na myśli przede wszystkim klasyczne wolności i prawa wolnościowe, które w Konstytucji nazywane są prawami.

Przez wolność rozumiem więc autonomię każdego człowieka w decydowaniu o trzech najważniejszych sferach jego życia, to jest o sprawach *stricto* prywatnych (wolność osobista), o sprawach związanych z zapewnieniem utrzymania sobie i bliskim (wolność ekonomiczna) oraz o udziale w sprawach publicznych (wolność polityczna). Z wolnością osobistą powiązane są nie tylko prawa osobiste, takie jak prawo do życia (art. 38 Konstytucji RP), prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP),

²⁹ O zastosowaniu tej zasady choćby w prawie administracyjnym pisze W. Jakimowicz, *Wykładnia prawa administracyjnego*, Kraków 2006, s. 541–542.

³⁰ Tak też uchwała NSA (7) z 19.12.2016 r., II FPS 4/16, ONSAiWSA 2017/2, poz. 19.

³¹ Por. W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 542.

³² K. Wojtyczek [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 92–93.

prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z przekonaniami (art. 48 Konstytucji RP) czy wolność sumienia i religii (art. 53 Konstytucji RP), wolność przemieszczania się (art. 52 Konstytucji RP), ale w pewnym stopniu również prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP) w zakresie, w jakim mówimy o autonomii człowieka w decydowaniu o metodach leczenia, jakim zamierza się poddać. Z wolnością ekonomiczną wiąże się przede wszystkim wolność gospodarcza (art. 22 Konstytucji RP), prawo do poszanowania własności prywatnej i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wolność wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). Z wolnością polityczną wiąże się zwłaszcza wolność słowa (art. 54 Konstytucji RP), wolność zgromadzeń (art. 57 Konstytucji RP)³³ czy prawa wyborcze (art. 99 ust. 1 i 2, art. 127 ust. 3 i art. 169 ust. 2 Konstytucji RP)³⁴.

W konsekwencji na korzyść wolności powinny być interpretowane nie tylko przepisy **ograniczające** prawa i wolności obywatelskie, ale również przepisy **dookreślające** te prawa i wolności.

Przez **przepisy ograniczające prawa i wolności** rozumiem nakazy i zakazy utrudniające swobodne korzystanie z danego prawa bądź wolności, np. obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki (ograni-

³³ Na marginesie warto odnotować, że przyjęty w Konstytucji sposób podziału praw człowieka na kategorie nie jest do końca konsekwentny. Przykładowo prawo do ochrony zdrowia zostało umieszczone w podrozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”, mimo dwójakiego znaczenia tego uprawnienia – mającego charakter socjalny prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na równych zasadach i mającego charakter osobisty prawa do poszanowania zdrowia, powiązanego z prawem do życia.

³⁴ Zdając sobie sprawę, że zakwalifikowanie praw wyborczych jako wolności może budzić wątpliwości, pragnę zaznaczyć, że w kulturze prawnej cywilizacji zachodniej już od czasów starożytnych uznawano prawa polityczne za fundamentalny element wolności jako takiej. To władza publiczna chroni bowiem jednostkę przed zamachami na jej wolność osobistą i ekonomiczną, jak również ogranicza ją, gdy wymaga tego racja stanu. Wywieranie wpływu na władzę ma więc podstawowe znaczenie dla zakresu i efektywności ochrony wolności. Nic dziwnego więc, że prawo udziału w życiu politycznym państwa od dawna uznawano właśnie za rodzaj wolności sam w sobie. Por. A. Nowosad, *Wolność polityczna w Europie* [w:] *Zróżnicowanie rozwoju współczesnej Europy*, red. A. Nowosad, R. Wisła, Kraków 2016, s. 155–160.

czenie wolności gospodarczej), kompetencja organów administracji do zakazania lub rozwiązania zgromadzenia (ograniczenie wolności zgromadzeń), ustanowiony w związku ze stanem epidemii zakaz przemieszczania się w miejscach publicznych z zastrzeżeniem zamkniętego katalogu wyjątków (ograniczenie wolności przemieszczania się), obowiązek uiszczenia VAT od danego towaru/usługi według określonej stawki (ograniczenie własności prywatnej, wolności gospodarczej).

Pojęcie **ograniczeń** rozumiem szerzej niż przyjęto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym niektórych praw i wolności, zwłaszcza wolności gospodarczej. W odniesieniu do wolności gospodarczej Trybunał opowiedział się za wąskim rozumieniem ograniczeń, uznając, że są nimi jedynie bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Z punktu widzenia Trybunału Konstytucyjnego nie stanowią natomiast ograniczenia (a co za tym idzie – nie podlegają ocenie z punktu widzenia proporcjonalności) przepisy określające **granice** korzystania z wolności, czyli regulacje mające charakter uniwersalny i odnoszące się do wszystkich przedsiębiorców, np. w zakresie podatków i innych obciążeń publicznoprawnych, obowiązków wobec statystyki publicznej, ochrony konkurencji i konsumentów czy przepisy z zakresu tzw. policji gospodarczej³⁵. Mnie jest bliższy pogląd M. Zdyba i M. Szydły o szerokim rozumieniu ograniczeń wolności gospodarczej, które obejmuje również regulacje o uniwersalnym charakterze, takie jak przepisy podatkowe czy obowiązki w ramach tzw. policji gospodarczej (będzie o tym mowa w rozdziale IV pkt 1)³⁶.

Niektórzy autorzy rozróżniają między pojęciem ograniczeń praw i wolności a pojęciem ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z tego punktu widzenia same ograniczenia praw i wolności są niedopuszczalne,

³⁵ Wyroki TK: z 19.01.2010 r., SK 35/08, OTK-A 2010/1, poz. 2; z 4.11.2015 r., K 1/14, OTK-A 2015/10, poz. 163; z 6.12.2016 r., SK 7/15, OTK-A 2016, poz. 100.

³⁶ Tak też M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków–Lublin 1997, s. 8–9; M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011, s. 85–92.

a dozwolone są jedynie ograniczenia w korzystaniu z nich³⁷. Sam ustrojodawca nie posługuje się jednak rozróżnieniem między „ograniczeniem” a „ograniczeniem w korzystaniu” w sposób konsekwentny – Konstytucja RP w art. 22 stwierdza, że „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne”, a w art. 52 ust. 3, że wolność przemieszczania się i wolność opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej „mogą podlegać ograniczeniom”. Dlatego podzielam odmienny pogląd L. Boska i M. Szydły, zdaniem których: „Nie wydaje się wszakże, aby należało przywiązywać nadmierną wagę do omawianego tutaj rozróżnienia na – z jednej strony – ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności a – z drugiej strony – ograniczanie w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Każde przecież ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa lub wolności jest siłą rzeczy ograniczeniem danego konstytucyjnego prawa lub wolności jako takiego”³⁸.

Przez **przepisy dookreślające uprawnienia** rozumiem regulacje określające ramy proceduralne korzystania z konstytucyjnych praw i wolności oraz doprecyzowujące ich treść, np. prawa do zwrotu nadpłaty podatku (wolność majątkowa), prawa do refundacji kosztów leczenia za granicą (prawo do ochrony zdrowia), prawa do wniesienia i merytorycznego rozpatrzenia protestu wyborczego (prawa wyborcze).

Nie nazywam natomiast wykładnią *in favorem libertatis* prokonstytucyjnej wykładni praw socjalnych, bo z definicji nie mają one charakteru wolnościowego. Rozróżnienie to ma jednak wyłącznie charakter terminologiczny. Z uwagi na nazwę *in favorem libertatis* („na korzyść wolności”) wymóg tej wykładni odnoszę do przepisów ograniczających lub dookreślających prawa człowieka o charakterze wolnościowym (prawo do życia, własność, wolność osobista, wolność zrzeszania się, wolność gospodarcza itd.). Oczywiście wszystkie przepisy prawa należy interpretować prokonstytucyjnie, niezależnie od tego, czy ograniczają prawa

³⁷ Zob. np. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 102.

³⁸ L. Bosek, M. Szydło [w:] *Konstytucja RP, t. I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, art. 31, uw. 66.

wolnościowe czy prawa socjalne³⁹, tyle że w tym drugim przypadku zabieg ten będziemy nazywać po prostu wykładnią prokonstytucyjną, a nie wykładnią *in favorem libertatis*. Jak zostało wskazane we wstępie, w opracowaniu nie zajmuję się wykładnią prokonstytucyjną w ogóle, a jedynie jej szczególną postacią, jaką jest wykładnia na korzyść wolności.

Niezależnie od tego warto pamiętać o tradycyjnym rozróżnieniu między prawami pozytywnymi (socjalnymi) a wolnościami. Podstawową różnicą między prawami wolnościowymi a socjalnymi jest to, że istota tych pierwszych polega na autonomii jednostki wobec zewnętrznej ingerencji państwa, a istota tych drugich – na uzasadnionym oczekiwaniu jednostki na uzyskanie pomocy materialnej od państwa. Dlatego zarówno w prawie konstytucyjnym, jak i międzynarodowym standard ochrony praw osobistych, ekonomicznych i politycznych jest wyższy niż standard ochrony praw socjalnych⁴⁰.

Wymóg wykładni *in favorem libertatis* dotyczy wyłącznie przepisów prawa przynajmniej pośrednio wpływających na relacje wertykalne, tj. między jednostką a państwem. Skoro bowiem źródłem tego wymogu są prawa i wolności obywatelskie, a te z definicji przysługują tylko jednostkom (podmiotom prywatnym), to logicznie rzecz biorąc, nie przysługują one instytucjom publicznym (szeroko pojętemu państwu). Inaczej jest w przypadku relacji horyzontalnych, w ramach których po obu stronach znajduje się podmiot prywatny ze swoimi prawami i wolnościami konstytucyjnymi. Nie wykluczając możliwo-

³⁹ Por. jednak P. Schneider, *In dubio...*, s. 279.

⁴⁰ W przypadku prawa międzynarodowego takie rozróżnienie wynika m.in. z art. 2 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169). Na szerszy margines swobody państw przy różnicowaniu zakresu praw socjalnych zwraca uwagę A. Krzywoń [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2021, s. 289–290. Wątpliwości budzi natomiast zaliczenie wszystkich praw ekonomicznych do kategorii praw, które państwo może ograniczać w większym stopniu niż prawa polityczne i osobiste. Trudno przyjąć taki punkt widzenia w odniesieniu do prawa własności prywatnej, której przeciętny człowiek nie zawdzięcza przecież państwu, a samemu sobie, względnie swoim krewnym, po których odziedziczył majątek (w przeciwieństwie do praw socjalnych).

ści powoływania się na prawa i wolności konstytucyjne w relacjach horyzontalnych⁴¹, uważam jednak, że brak jest podstaw, aby z góry oraz w oderwaniu od konkretnych okoliczności sprawy przyznawać pierwszeństwo wykładni sprzyjającej jednemu prawu lub wolności kosztem innego prawa bądź wolności: „[w zależności od] perspektywy zainteresowanej osoby, zasada *in dubio pro libertate*, będąc korzyścią dla jednego, może zarazem być fiaskiem dla drugiego, przekształcając się w *in dubio contra libertatem*”⁴².

Przykładem takiego nieporozumienia są próby stosowania wykładni *in favorem libertatis* na gruncie prawa pracy, w relacjach między pracownikami a pracodawcami. Prawo pracy jest specyficzną dziedziną, łączącą w sobie różne metody regulacji stosunków społecznych. Według tzw. dualistycznej teorii prawo pracy „[...] składa się z norm prawa prywatnego, które ustawodawca połączył z normami prawa publicznego, najczęściej o charakterze socjalnym. Przedmiotem prawa pracy jest więc cywilny stosunek zatrudnienia, przy okazji którego realizowane są obowiązki państwa w zakresie zapewnienia praw człowieka, w tym w szczególności praw socjalnych drugiej generacji”⁴³. W tym kontekście można się zastanawiać, czy wymóg wykładni *in favorem libertatis* nie powinien mieć zastosowania do prawa pracy, przynajmniej w jego publicznoprawnej części. Dwoistość metody regulacji w prawie pracy nie zmienia jednak faktu, że prawo pracy reguluje relacje między dwoma podmiotami prywatnymi (pracownikiem a pracodawcą), którym przysługują prawa i wolności konstytucyjne i nie ma powodów do wywodzenia z konstytucji wymogu rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na rzecz jednej z tej grup.

Tymczasem w jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Prawo do strajku należy do podstawowych praw człowieka oraz wolności związkowych. Wobec tego wątpliwości związane z wykładnią przepi-

⁴¹ Zob. obszerną monografię na ten temat M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.

⁴² H. Bethge [w:] *Bundesverfassungsgerichtsgesetz Kommentar*, red. T. Maunz, B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, H. Bethge, BeckOnline 2022, § 90, nb 312.

⁴³ A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I. *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013, s. 307–308.

sów regulujących strajk powinny być – zgodne z zasadą *in dubio pro libertate* – rozstrzygane na rzecz, a nie przeciwko wolności strajku⁴⁴. W orzeczeniu nie wzięto jednak pod uwagę, że interpretacja korzystna dla konstytucyjnej wolności strajku przysługującej pracownikom będzie niekorzystna dla konstytucyjnej wolności gospodarczej pracodawcy. W istocie Sąd Najwyższy uznał, że wolność strajku będzie w każdych okolicznościach ważniejsza od wolności gospodarczej. Z takim rozumowaniem trudno się zgodzić. Dlatego też w pełni podzielam stanowisko, że: „[...] reguła *in dubio pro libertate* dotyczy relacji wertykalnych (tj. stosunków jednostka – państwo) i nie może być mechanicznie przenoszona na grunt stosunków horyzontalnych, tzn. występujących między formalnie równymi podmiotami, w których prawa i wolności konstytucyjne przysługują zasadniczo obydwu stronom sporu. W takiej sytuacji rozstrzyganie na korzyść jednej ze stron ma zazwyczaj cechy arbitralności, gdyż jest wybiórczym odwołaniem się do Konstytucji, pomijającym prawa i wolności (i odpowiadające im wartości konstytucyjne) przysługujące drugiej stronie sporu”⁴⁵. Wymóg wykładni *in favorem libertatis* może mieć jednak zastosowanie w przepisach prawa pracy regulujących stosunki wertykalne, np. przepisach o rejestracji i rozwiązywaniu związków zawodowych, gdzie po jednej stronie występuje grupa jednostek (pracowników korzystających z wolności zrzeszania się), a po drugiej stronie – sąd decydujący o bycie związku zawodowego.

Z analogicznych powodów zasadniczo nie powinno się też stosować wykładni *in favorem libertatis* w prawie cywilnym w zakresie, w jakim reguluje stosunki czysto horyzontalne. Istnieje jednak pewna przestrzeń do wykorzystania wykładni na korzyść wolności w prawie medycznym, które ma unikalny charakter, łącząc w sobie elementy różnych gałęzi prawa.

⁴⁴ Wyrok SN z 7.02.2007 r., I PK 209/06, OSNP 2008/5–6, poz. 65.

⁴⁵ A. Drozd, *Wykładnia...*, s. 13.

4. Ogólnie o podstawach prawnych wymogu wykładni *in favorem libertatis*

W moim przekonaniu istnieją trzy podstawy konstytucyjne prymaty językowej wykładni przepisów ograniczających i dookreślających prawa i wolności obywatelskie:

- 1) zasada legalizmu, czyli zasada działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Bezpośrednią konsekwencją zasady legalizmu jest wymóg wyrażonej podstawy prawnej dla działania organu władzy publicznej (zwłaszcza wiążącego się z ingerencją w prawa i wolności jednostki), z którym powiązany jest nakaz językowej wykładni przepisów kompetencyjnych (zakaz domniemywania kompetencji). Związek między zakazem domniemywania kompetencji a wymogiem wykładni *in favorem libertatis* był już dostrzegany wcześniej w literaturze przedmiotu⁴⁶;
- 2) zasada wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), przewidująca, że ograniczenia praw i wolności powinny być ustanawiane „tylko w ustawie”, a zatem *a contrario* nie powinny być ustanawiane w drodze wykładni funkcjonalnej lub innych pozajęzykowych metod wykładni, wykraczających poza językowe brzmienie przepisu. W szczególności mam tu myśli przypadki, w których zaciera się granica między wykładnią funkcjonalną a wykładnią prawotwórczą. Związek między zasadą wyłączności ustawy a pierwszeństwem wykładni językowej także był już dostrzegany w literaturze przedmiotu⁴⁷;
- 3) zasada lojalności państwa wobec obywatela, zwana również zasadą zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji RP). Jednym z komponentów tej zasady jest wymóg zapewnienia jednostce pełnej znajomości przesłanek działania organów władzy publicznej⁴⁸. Wymóg ten jest trudniejszy do zrealizowania,

⁴⁶ S. Biernat, *Podejmowanie...*, s. 10; M. Waligórski, *Reglamentacja...*, s. 88–89.

⁴⁷ M. Araszkiewicz, *Nakaz pierwszeństwa wykładni językowej* [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 809.

⁴⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 78.

gdy przeciętny człowiek jest zaskakiwany rekonstruowaniem przez organy administracji i sądy nowych przesłanek działania w drodze wykładni celowościowej i funkcjonalnej, czyli z ducha przepisów zamiast z ich tekstu⁴⁹. Moim zdaniem lojalne państwo powinno uwzględniać w swojej działalności znaną mu okoliczność, że większość obywateli nie potrafi interpretować przepisów za pomocą wysublimowanych metod wykładni, a więc w miarę możliwości powinno ono je interpretować w sposób bliski potocznemu rozumieniu pojęć, za pomocą wykładni językowej. Nie znaczy to oczywiście, że pozajęzykowe metody wykładni są wykluczone, a jedynie że należy je stosować z większą powściągliwością i ostrożnością w przypadku przepisów wpływających na prawa i wolności obywatelskie. Także i w tym przypadku w literaturze dostrzegano już wcześniej związek między zasadą zaufania a pierwszeństwem wykładni językowej⁵⁰.

Podstawą prawną dyrektywy *in dubio pro libertate* jest natomiast przepis konstytucyjny gwarantujący dane prawo lub wolność⁵¹, a także zasada lojalności państwa wobec obywatela⁵². Jeśli już bowiem państwo musi zaskoczyć obywatela wykładnią odbiegającą od tekstu przepisu, to co do zasady powinno to być pozytywne zaskoczenie. Innymi słowy, wariant interpretacyjny przepisu ustalony za pomocą pozajęzykowych metod wykładni powinien być korzystny dla wolności jednostki.

⁴⁹ Podobnie M. Kopyściański, *Granice dopuszczalności stosowania wykładni pozajęzykowej w prawie podatkowym na przykładzie opodatkowania zbiorników wodnych retencyjnych podatkiem od nieruchomości* [w:] *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe. Zjazd Katedr Prawa Finansowego i Podatkowego*, Łódź, 5–6 czerwca 2012 r., red. I. Mirek, T. Nowak, Łódź 2013, s. 247.

⁵⁰ M. Araszkiewicz, *Nakaz...*, s. 808–809, 821–822.

⁵¹ Podobnie E. Bojanowski, *Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020/2, s. 45.

⁵² W tym zakresie podobnie Ł. Folak, *Zasada in dubio pro libertate w prawie administracyjnym i orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017/4, s. 127; G. Rząsa, *Zasada „zanieczyszczający płaci” i rozstrzyganie wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 lutego 2021 r., III OSK 3286/21, OSP 2021/7–8, s. 195.*

Każda z tych dyrektyw oraz ich podstawy prawne zostaną omówione szerzej w dalszej części rozważań (rozdziały II–III).

5. Podsumowanie

Wykładnia *in favorem libertatis* nie stanowi jedynie teoretycznoprawnego postulatu, ale wymóg wynikający z art. 2, 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz przepisów o ochronie poszczególnych wolności. Wymóg wykładni korzystnej dla wolności odnosi się do przepisów ograniczających prawa i wolności (tj. utrudniających korzystanie z nich) lub je dookreślających (tj. wyznaczających ramy proceduralne korzystania z nich). Ze względów terminologicznych używam określenia *in favorem libertatis* („na korzyść wolności”) wyłącznie w odniesieniu do interpretacji przepisów dotyczących praw człowieka związanych z wolnością osobistą, ekonomiczną i polityczną. Nie stosuję natomiast tego określenia do innych typów wykładni prokonstytucyjnej korzystnej dla obywatela, a niezwiązanych z ochroną szeroko pojętej wolności.

Wymóg wykładni *in favorem libertatis* nie dotyczy uprawnień przyznanych w drodze ustawy lub aktów niższego rzędu, a niewynikających w żaden sposób z Konstytucji, a także przepisów regulujących relacje horyzontalne, zwłaszcza w prawie cywilnym i prawie pracy. W przypadku kolizji między wolnością jednej osoby a wolnością drugiej osoby nie można z góry i apriorycznie przesądzić, czyja wolność jest ważniejsza. Wymaga to oceny *a casu ad casum*, z uwzględnieniem okoliczności faktycznych konkretnej sprawy, czym nie zajmuję się w niniejszym opracowaniu.

Rozdział II

DYREKTYWA JĘZYKOWEJ WYKŁADNI PRZEPISÓW OGRANICZAJĄCYCH PRAWA I WOLNOŚCI

1. Uwagi wprowadzające

W historii kunsztu prawniczego prawnicy niemal nigdy nie trzymali się ściśle tekstu przepisu. Już starożytni Rzymianie uważali, że „znać ustawy nie oznacza, że należy się trzymać ich słów, lecz siły i znaczenia” (Celsus), a średniowieczni juryści tłumaczyli wzniośle, iż w interpretacji powinno uwzględniać się „nie słowa, tylko wolę i zamiar, bo nie zamiar słowom, ale słowa służą zamiarowi” (Dekret Gracjana)¹. Jedynie w XVIII i XIX w. wśród prawników znacząco wzrosła popularność przekonania o prymacie wykładni językowej, a nawet wtedy istniały konkurencyjne szkoły interpretacji, kładące nacisk na znaczenie intencji ustawodawcy i społecznych konsekwencji danego rozumienia przepisu². Poza tym relatywnie krótkim epizodem tekst przepisu dość powszechnie traktowano wyłącznie jako wstęp do wykładni.

¹ S. Vogenauer, *Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent*, Tübingen 2001, s. 466.

² W.S. Blatt, *The History of Statutory Interpretation: A Study in Form and Substance*, „Cardozo Law Review” 1985/6, s. 812–813; M. Araszkiewicz, *Nakaz...*, s. 810.

Korzyści z elastyczności takiego podejścia są oczywiste – prawnicy mogą wykładnią naprawić to, czego w danym momencie nie może lub nie chce naprawić prawodawca. Zwolennicy tego podejścia zapominają jednak zupełnie, że elastyczność metod wykładni jest drogą dwukierunkową – może posłużyć do naprawiania błędów legislacyjnych, niedopatrzeń i negatywnych skutków bierności prawodawcy, niedostrzegającego zmieniającej się rzeczywistości, ale może też prowadzić do psucia prawa, co prawnicy zwykli nazywać elegancko „instrumentalizacją”, a publicyści „falandyzacją”. Zła sława prawników trwająca przez cały okres dziejów tego zawodu nie wzięła się znikąd. Przy czym ludzie spoza środowiska prawniczego najczęściej nie mają do prawników pretensji o trzymanie się litery przepisów, a raczej o przekręcanie ich sensu (wzniosłe określanym przez nas wykładnią funkcjonalną) wyprowadzaniem z tekstu rzeczy, których przeciętny człowiek by tam nie dostrzegł. Jak to barwnie ujął G. Radbruch: „[...] w motywach wyroków często widziano nie mądrość sędziego, lecz zręczność sztukmistrza, który wyczarowuje z ustawy nieoczekiwane jakąś decyzję, którą sam przedtem po kryjomu włożył”³.

Dlatego to tekst jest najpewniejszą podstawą wykładni: „Wykładnia ani nic nie dodaje, ani nic nie ujemuje z treści przepisu, a jedynie wyjaśnia jego treść i znaczenie. Celem wykładni nie jest tworzenie nowych norm prawa czy ich modyfikacja, lecz ustalenie treści norm wysłowionych w analizowanych przepisach”⁴. Wykładnia językowa jest bezpieczniejsza dla obywatela, a na dodatek stanowi użyteczne narzędzie ustalania treści przepisu. Wbrew pozorom bowiem nie ogranicza się do intuicyjnego rozumienia tekstu ani też do ustalenia słownikowego znaczenia słów w nim zawartych.

³ G. Radbruch, *Wstęp do prawoznawstwa*, tłum. Cz. Znamierowski, Warszawa 1924, s. 139.

⁴ Postanowienie TK (pełny skład) z 26.03.1996 r., W 12/95, OTK 1996/2, poz. 16. Podobnie wyrok NSA z 9.09.2020 r., I OSK 418/20, LEX nr 3070896 i postanowienie SN z 24.02.2010 r., I KZP 31/09, OSNKW 2010/4, poz. 32.