



Sekretarz Stanu

DLPK-I.070.5.2020

dot. BPS.DKS.KPCPP.0330.43.2019

Pan

Aleksander Pociąg

Przewodniczący

Komisji Praw Człowieka

Praworządności i Petycji

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 8 stycznia 2020 r., przesłane w związku z pismem Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP z dnia 5 grudnia 2019 r., zawierające prośbę o zajęcie stanowiska wobec petycji P9 -35, 38, 44/2019, po dokonaniu analizy rzezonego zagadnienia, wyjaśniam co następuje.

1.

Przedmiotem petycji adw. Renaty Sutor z dnia 24 września 2019 r. (P9-44/2019) jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 89 § 2 *ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 825 z późn. zm., dalej „u.S.N.”) w celu rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do złożenia skargi nadzwyczajnej o adwokata, radcę prawnego oraz rzecznika patentowego.

Przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym wprowadziły do obowiązującego porządku prawnego nowy nadzwyczajny środek zaskarżenia – skargę nadzwyczajną. W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że zadaniem skargi nadzwyczajnej jest korygowanie prawomocnych orzeczeń sądowych, gdyż wyroki sądowe powinny być sprawiedliwe, wydane na podstawie prawidłowo zrekonstruowanych norm prawnych, a także odpowiadać poprawnie

zebranemu i ocenionemu materiałowi dowodowemu, a orzeczenia niespełniające tych standardów, przez to niezgodne z podstawowymi kryteriami sprawiedliwości, wymagają korekty, nawet w przypadku, gdy są już prawomocne. Konstrukcja skargi uwypukla także konieczność respektowania przez sądy, przy orzekaniu, zasad konstytucyjnych oraz chronionych konstytucyjnie wolności i praw człowieka i obywatela (por. druk sejmowy nr 2003 – <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2003>).

W konstrukcji skargi nadzwyczajnej znalazły się zatem mechanizmy mające na celu zabezpieczenie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych w takim zakresie, w jakim jest to do pogodzenia z głównym założeniem wprowadzanego środka, którym jest konieczność zapewnienia zgodności orzeczeń sądowych z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

W myśl art. 89 § 1 u.S.N., jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie może być wniesiona skarga nadzwyczajna, o ile orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, a nie może być ono uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Skarga nadzwyczajna od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, które uprawomocniło się przed 3 kwietnia 2018 r., może być wniesiona przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Z kolei, skargę nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, które uprawomocniło się w dacie 3 kwietnia 2018 r. i później, zgodnie z art. 89 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym może wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Jak zauważa się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, ściśle określenie przesłanek przedmiotowych i – co mając na względzie treść petycji należy szczególnie podkreślić – podmiotowych skargi nadzwyczajnej związane jest z jej funkcją ochrony Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z jednej strony dążeniem do zapewnienia prawidłowości działania

organów władzy publicznej (art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji), z drugiej konieczną ochroną stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 w zw. z art. 2 Konstytucji) [por. wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2019 r., I NSNc 7/19, LEX nr 2677167]. Skarga nadzwyczajna jest dopuszczalna, gdy nie ma w chwili jej wnoszenia możliwości uchylenia lub zmiany prawomocnego orzeczenia w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Można ją wnieść także w sytuacji, gdy w przeszłości było możliwe wniesienie w sprawie innych środków zaskarżenia, ale nie zostały one wniesione (por. K. Szczucki *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 471-472).

Ustawodawca przyjął rozwiązania nadające skardze nadzwyczajnej charakter środka wyjątkowego, stosowanego subsydiarnie. Dlatego enumeratywne wskazanie podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej jest zasadne i celowe, nie tylko z uwagi na wysokie wymagania formalne i konieczność zapewnienia wysokiego poziomu tego pisma procesowego, lecz także na potrzebę obiektywnej i pozbawionej emocji analizy sytuacji procesowej danej sprawy. Rozwiązanie takie jest racjonalne i zgodne z celem tego nadzwyczajnego środka.

Autorka petycji nie przedstawia natomiast żadnej rzetelnej i merytorycznej argumentacji za postulowaną zmianą, poprzestając na swym subiektywnym przekonaniu. Wnosząca petycję, bazując na swoim doświadczeniu zawodowym (adwokata), podniosła, że przez wzgląd na prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji trudno zaakceptować sytuację niemożności zaskarżenia – w imieniu reprezentowanych klientów – odmowy wniesienia skargi nadzwyczajnej jako decyzji podejmowanej przez uprawnione, na gruncie dotychczasowej regulacji, podmioty.

Odniesienie się do powyższej lakonicznej argumentacji poprzedzać musi przypomnienie roli, w której adwokaci i radcowie prawni tudzież rzecznicy patentowi występują w określonych układach procesowych, mianowicie, że na podstawie udzielonych im pełnomocnictw występują zawsze w imieniu i na rzecz strony określonych postępowań. Oznacza to, że nie działają na swoją rzecz, zaś ich uprawnienie do wnoszenia określonych środków zaskarżenia jest tylko pochodną interesu strony i przysługujących stronie praw podmiotowych. W związku z tym kierunek podejmowanych przez nich działań w ramach stosunku zlecenia (udzielonego im pełnomocnictwa), musi pozostawać w zgodzie z *gravamen* ich klienta. Oznacza to przewagę interesu prywatnego nad interesem publicznym, który z kolei mogą realizować inne podmioty prawa publicznego, takie jak prokurator. Ten ostatni jest również uprawniony do wnoszenia środków odwoławczych w sprawie karnej na korzyść

oskarżonego. Rzecznicy (Praw Obywatelskich, Praw Dziecka, pozostali rzecznicy) przystępując do sprawy i wywodząc środki prawne w postępowaniu sądowym działają zgodnie z własną oceną potrzeby udzielenia ochrony określonym wartościom.

Zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Stosownie do rozwiązań kodeksowych zawartych w przepisach regulujących postępowanie cywilne, karne i sądowno-administracyjne, adwokat lub radca prawny (w wybranych sprawach rzecznik patentowy) świadczący zastępstwo prawne strony jest uprawniony do wnoszenia – w imieniu i na rzecz klienta – zwyczajnych środków odwoławczych inicjujących postępowania drugoinstancyjne, takich jak zażalenie i apelacja. Poza tym przewiduje się dopuszczalność wniesienia skargi kasacyjnej przez omawianych pełnomocników zawodowych zarówno w postępowaniu cywilnym – art. 871 *ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460, z późn. zm., dalej „k.p.c.”), jak i na gruncie przepisów art. 173 § 2 oraz art. 175 § 1 *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325). W postępowaniu cywilnym adwokaci i radcowie prawni (w wybranych sprawach także rzecznicy patentowi) są uprawnieni do inicjowania postępowania skargą o wznowienie postępowania (art. 399 i nast. k.p.c.), czy też skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 4241 i nast. k.p.c.). Także w zakresie nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postępowaniu karnym adwokaci i radcowie prawni są uprawnieni do wnoszenia kasacji (art. 526 § 2 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. z 2018 r. poz. 1987 z późn. zm, dalej „k.p.k.”), i do złożenia wniosku o wznowienie postępowania (art. 545 § 2 k.p.k.). Nie można też nie wskazać na rozwiązania 79 ust. 1 Konstytucji w związku z odesłaniem z art. 36 *ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

Z tych też względów nie zasługuje na aprobatę zawarty we wskazanej petycji postulat zmiany art. 89 § 2 u.S.N. dotyczący poszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do wnoszenia skargi nadzwyczajnej o adwokata, radcę prawnego i rzecznika patentowego. Uwzględnienie takiej propozycji doprowadziłoby bowiem do przyznania legitymacji stronie (uczestnikowi postępowania) do wniesienia skargi nadzwyczajnej w każdej sprawie zakończonej prawomocnym orzeczeniem, w terminie 5 lat od dnia jego uprawomocnienia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Przyjęcie takiego rozwiązania skutkowałoby w istocie stworzeniem z Sądu Najwyższego kolejnej instancji sądowniczej i groziłoby niekontrolowalnym napływem

spraw w liczbie przekraczającej obiektywną możliwość ich rozpoznania w rozsądnym terminie. Istniejący obecnie model postępowania, w którym prawo do wniesienia skargi nadzwyczajnej posiada jedynie zamknięty katalog szczególnych podmiotów działających w interesie publicznym pozwala natomiast na dokonanie wstępnej, obiektywnej oceny jej zasadności pod kątem przesłanek, o których mowa w art. 89 § 1 u.S.N., a jednocześnie daje należyłą gwarancję ochrony praw stron (uczestników postępowania) występujących o zainicjowanie tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

2.

Petycja z 9 września 2019 r. (P9-38/2019) dotyczy zmiany *ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2188, z późn. zm., dalej „P.p.”) polegającej na umożliwieniu wydania przesyłki pocztowej ze skutkiem doręczenia na podstawie pełnomocnictwa notarialnego.

Zgodnie z art. 16 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, z późn. zm.) zmiany Prawa pocztowego pozostają w zasadniczej właściwości Ministra Infrastruktury.

Niemniej jednak, odnosząc się do przedstawionych w petycji postulatów możliwości skutecznego odbioru przesyłki w postępowaniu cywilnym i karnym na podstawie pełnomocnictwa notarialnego, uprzejmie przedstawiam – w odniesieniu do każdej z procedur, co następuje.

W myśl art. 133 § 1 k.p.c., jeżeli stroną jest osoba fizyczna, doręczenia dokonuje się jej osobiście, a gdy nie ma ona zdolności procesowej – jej przedstawicielowi ustawowemu. W myśl zaś art. 133 § 3 zd. 1 k.p.c., jeżeli w konkretnej sprawie prowadzonej przed sądem ustanowiono osobę upoważnioną do odbioru pism sądowych, doręczenia należy dokonać tej osobie. Jeżeli natomiast doręczający nie zastanie adresata w mieszkaniu, może – zgodnie z art. 138 § 1 k.p.c. – doręczyć pismo sądowe jego dorosłemu domownikowi, a gdyby go nie było – administracji domu, dozorczy domu lub sołtysowi, jeżeli osoby te nie są przeciwnikami adresata w sprawie i podjęły się oddania mu pisma. Art. 139 § 1 k.p.c. wskazuje zaś, że w razie niemożności doręczenia w sposób przewidziany w artykułach poprzedzających, pismo przesłane za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu Prawa pocztowego należy złożyć w placówce pocztowej tego operatora, a doręczane w inny sposób – w urzędzie właściwej gminy, umieszczając zawiadomienie o tym w drzwiach mieszkania adresata lub w oddawczej skrzynce pocztowej ze wskazaniem gdzie i kiedy pismo pozostawiono, oraz z pouczeniem, że należy je odebrać w terminie siedmiu dni od dnia umieszczenia

zawiadomienia. Pismo złożone we wskazanej placówce pocztowej może – zgodnie z przepisem art. 139 § 11 k.p.c. – zostać odebrane przez adresata, a także przez osobę upoważnioną na podstawie pełnomocnictwa do odbioru przesyłek pocztowych w rozumieniu P.p., zwanego dalej „pełnomocnictwem pocztowym”. Zgodnie zaś z art. 38 ust. 1 P.p., oświadczenie o udzieleniu innej osobie pełnomocnictwa do odbioru przesyłek lub przekazów pocztowych. Pełnomocnictwa pocztowego adresat udziela, jak wynika z art. 38 ust. 3 P.p., w obecności pracownika operatora pocztowego w placówce pocztowej tego operatora lub, w przypadku gdy adresat nie jest w stanie poruszać się samodzielnie, w miejscu jego pobytu, okazując dokument potwierdzający tożsamość.

Z powyższego w istocie wynika, iż jeśli dana osoba nie została ustanowiona przed sądem w konkretnej sprawie osobą upoważnioną do odbioru pism sądowych i tym samym nie są one do tej osoby kierowane (adresowane), to nie ma możliwości odbioru przez taką osobę korespondencji sądowej z placówki pocztowej operatora pocztowego, nawet jeśli posiada ona upoważnienie do odbioru korespondencji w postaci pełnomocnictwa sporządzonego w formie aktu notarialnego.

Problem ten został już dostrzeżony przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W chwili obecnej prowadzone są prace legislacyjne nad projektem wprowadzającym do k.p.c. regulację, która umożliwi odbiór korespondencji sądowej osobie upoważnionej do odbioru przesyłek pocztowych w formie aktu notarialnego, w szczególności w placówce pocztowej i we właściwym urzędzie gminy.

Oczywiście należy zauważyć, że zgodnie z art. 101 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm., dalej „k.c.”) pełnomocnictwo notarialne może być odwołane w każdym czasie, chyba że mocodawca zrzekł się odwołania pełnomocnictwa z przyczyn uzasadnionych treścią stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa. Powyższe prawo może zatem w określonych sytuacjach być nadużywane i wykorzystywane w celu wydłużenia czasu trwania postępowania. Jednakże w postępowaniu cywilnym, które w przeważającej mierze inicjowane jest przez strony w ich interesie i gdzie mogą one w szerokim zakresie dysponować przebiegiem postępowania, możliwość odbioru korespondencji przez osobę upoważnioną do odbioru pism sądowych w oparciu o pełnomocnictwo w formie aktu notarialnego nie rodzi nadszyczących obaw – tak samo jak w przypadku innych praw procesowych – dotyczących możliwości niezasadnego kwestionowania prawidłowości takiego doręczenia w związku z odwołaniem pełnomocnictwa i tym samym. Zapewnienie zaś stronie realnej możliwości obrony swoich praw poprzez możliwość faktycznego i łatwiejszego zapoznania się z korespondencją sądową do niej

kierowaną przeważa tu nad ewentualnymi zagrożeniami wynikającymi z możliwości nadużycia tego prawa poprzez wykazywanie wypowiedzenia pełnomocnictwa w okresie wcześniejszym, niż odbiór korespondencji przez pełnomocnika.

Rzecz jest natomiast bardziej skomplikowana w odniesieniu do procedury karnej, gdzie w niektórych przypadkach, w razie braku skutecznego doręczenia postępowanie nie może być prowadzone.

W tym przypadku, kwestia doręczeń pism sądowych w sprawach karnych przewidziana została w art. 128-142 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. z 2020 r., poz. 30, zwanej dalej „k.p.k.”). Przepisy te normują doręczanie w toku postępowania karnego wszelkich pism (w tym orzeczeń lub zarządzeń) kierowanych przez organy procesowe do uczestników postępowania, tj. zarówno do stron, jak i innych uczestników tego postępowania. Podstawową zasadą, wynikającą z art. 132 § 1 k.p.k., jest, że pismo doręcza się adresatowi osobiście. Na wniosek adresata doręczenie może być dokonane na wskazany przez niego adres skrytki pocztowej. W tym wypadku pismo przesłane za pośrednictwem operatora pocztowego, o którym mowa w art. 131 § 1 pkt 1, składa się w placówce pocztowej tego operatora, umieszczając zawiadomienie o tym w skrytce pocztowej adresata (art. 132§1a).

Zgodnie natomiast z art. 133 k.p.k., jeżeli pisma nie doręczono adresatowi osobiście, pismo przesłane za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – *Prawo pocztowe* pozostawia się w najbliższej placówce pocztowej tego operatora pocztowego, a przesłane w inny sposób w najbliższej jednostce Policji albo we właściwym urzędzie gminy (§ 1). O takim pozostawieniu pisma doręczający umieszcza zawiadomienie w skrzynce do doręczania korespondencji bądź na drzwiach mieszkania adresata lub w innym widocznym miejscu ze wskazaniem, gdzie i kiedy pismo pozostawiono oraz że należy je odebrać w ciągu 7 dni (§ 2).

Przesyłkę złożoną w placówce pocztowej wydaje się zatem za pokwitowaniem odbioru jedynie adresatowi albo jego przedstawicielowi ustawowemu, albo osobie upoważnionej na podstawie pełnomocnictwa pocztowego do odbioru przesyłek, o której mowa w art. 133§2a k.p.k.. Doręczający może wreszcie pozostawić pismo osobie upoważnionej do odbioru korespondencji w miejscu stałego zatrudnienia adresata (art. 133 § 3 k.p.k.).

Nieco odmiennie kwestię doręczeń ustawodawca uregulował w stosunku do adresata (uczestnika) niebędącego osobą fizyczną albo obrońcy lub pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym. W art. 134 § 3 k.p.k. przyjęto bowiem, że pismo

przeznaczone dla tych osób doręcza się w biurze adresata osobie tam zatrudnionej. Zgodnie z nowelizacją z dnia 19 lipca 2019 r. pismo pozostawione w placówce pocztowej w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, adresowane do: 1) obrońcy albo pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym, 2) osoby, której stan zdrowia uniemożliwia lub w znacznym stopniu utrudnia osobiste odebranie pisma w placówce pocztowej - może zostać odebrane także przez osobę upoważnioną na podstawie pełnomocnictwa pocztowego do odbioru przesyłek pocztowych w rozumieniu tej ustawy (art. 133§2a k.p.k.).

Przedstawiona w petycji problematyka była już przedmiotem interpelacji poselskich i Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiało pełną argumentację kwestionującą przyjęcie proponowanych rozwiązań na gruncie prawa karnego (por. odpowiedź na interpelację nr 19692).

Powtórzyć zatem pozostaje, iż pełnomocnictwo udzielone w formie aktu notarialnego do odbioru korespondencji nie gwarantuje prawidłowości i skuteczności doręczeń przesyłek sądowych w szczególności, nie eliminuje możliwości podniesienia zarzutu, że pełnomocnictwo wygasło przed wydaniem awizowanej korespondencji. Gwarancje takie daje natomiast pełnomocnictwo pocztowe udzielane na podstawie art. 38 ustawy — Prawo pocztowe. Jak już wspomniano zgodnie z art. 101 1 ustawy — Kodeks cywilny pełnomocnictwo notarialne może być odwołane w każdym czasie, chyba że mocodawca zrzekł się odwołania pełnomocnictwa z przyczyn uzasadnionych treścią stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa. Odwołanie pełnomocnictwa nie wymaga zachowania szczególnej formy nawet wtedy, gdy forma taka jest przewidziana dla jego udzielenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 1998 r., sygn. akt II CKN 866/97). Odwołanie pełnomocnictwa jest jednostronną czynnością, która dochodzi do skutku przez złożenie przez mocodawcę oświadczenia woli o odwołaniu pełnomocnictwa. Mocodawca może odwołać pełnomocnictwo w każdym momencie trwania tego stosunku prawnego, a ponadto dopuszczalność odwołania nie zależy od zaistnienia jakichkolwiek przyczyn. Oświadczenie o odwołaniu pełnomocnictwa następuje z chwilą dojścia do pełnomocnika oświadczenia o odwołaniu w taki sposób, że mógł on się zapoznać z jego treścią (art. 61 1 i 2 k.c.).

Tym samym w razie dopuszczenia możliwości odbioru pism sądowych w placówce pocztowej (...) przez osobę upoważnioną na podstawie pełnomocnictwa udzielonego w formie aktu notarialnego strona, świadek albo biegły będący adresatem przesyłki, chcąc uniknąć skutków procesowych związanych z jej doręczeniem, mógłby w łatwy sposób zakwestionować prawidłowość doręczenia. Wystarczy, że w toczącym się postępowaniu

podnieście zarzut, że pełnomocnictwo zostało skutecznie odwołane, a pomimo to pełnomocnik - posługując się w placówce pocztowej (...) niezwróconym dokumentem pełnomocnictwa - odebrał przesyłkę i o fakcie tym nie powiadomił mocodawcy (adresata). W takiej sytuacji, o ile pełnomocnik nie zaprzeczy twierdzeniom mocodawcy, że nastąpiło odwołanie pełnomocnictwa, sąd obiektywnie nie będzie dysponował żadnym środkiem pozwalającym na weryfikację twierdzeń adresata przesyłki o wadliwym doręczeniu.

Wszystkie powyżej przedstawione okoliczności uzasadniają więc ocenę, że w chwili obecnej nie zachodzą okoliczności przemawiające za podjęciem prac legislacyjnych, prowadzących do zmiany obowiązującego stanu prawnego w postulowanym kierunku.

3.

Petycja Fundacji „Władza bliżej ludzi” z 21 sierpnia 2019 r. (P9-35/2019) dotyczy zmiany art. 81 *ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych* (Dz. U. 2019 r. poz. 1231, zwanej dalej „pr.aut.”) poprzez poszerzenie uprawnień do rozpowszechniania wizerunku osób pełniących funkcje publiczne bez ich zgody.

Zgodnie z art. 14 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, z późn. zm.) zmiany prawa autorskiego pozostają we właściwości Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Niemniej jednak należy wskazać, że w opinii Ministerstwa Sprawiedliwości obecna regulacja dotycząca możliwości rozpowszechniania wizerunku danej osoby bez jej zgody, zawarta w art. 81 ust. 2 pr.aut., nie wymaga zmian legislacyjnych zaproponowanych w rzeczonyj petycji.

Stosownie do tego przepisu rozpowszechnianie wizerunku wymaga zezwolenia osoby na nim przedstawionej. W braku wyraźnego zastrzeżenia zezwolenie nie jest wymagane, jeżeli osoba ta otrzymała umówioną zapłatę za pozowanie. Zezwolenia nie wymaga też rozpowszechnianie wizerunku osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych oraz osoby stanowiącej jedynie szczegół całości takiej jak zgromadzenie, krajobraz czy publiczna impreza.

Dobrem chronionym przez ten przepis jest autonomia każdej osoby w zakresie swobodnego rozstrzygnięcia, czy i w jakich okolicznościach jej wizerunek może być rozpowszechniany. Wizerunek w świetle tego uregulowania stanowi niematerialne dobro osobiste każdego człowieka, którego ochrona przyznana przez przepisy prawa autorskiego ma

charakter ściśle formalny i obiektywny. Obecnie zakazane jest każde rozpowszechnienie wizerunku bez zgody osoby na nim przedstawionej, chyba że w danej sprawie występują szczególne okoliczności wskazane w tym przepisie. Ochrona prawna w tym przypadku jest niezależna od naruszenia czci, prywatności lub innych dóbr osobistych.

Mając powyższe na względzie oraz zakres proponowanych w petycji zmian legislacyjnych wskazać tu należy, że pierwszym i podstawowym warunkiem skorzystania z wyjątku pozwalającego na rozpowszechnianie wizerunku bez zgody na to osoby, której wizerunek utrwalono jest, aby wizerunek przedstawiał osobę powszechnie znaną. Ustawa o prawie autorskim nie zawiera definicji pojęcia „osoby powszechnie znanej”, ale – jak wskazuje się w literaturze – przy ustalaniu, czy dana osoba jest powszechnie znana, trzeba uwzględniać krąg odbiorców, do których adresowana jest publikacja lub inna forma rozpowszechniania wizerunku (por. J. Barta, R. Markiewicz [w:] *Prawo autorskie...*, red. J. Barta, R. Markiewicz, 2011, s. 522), a także takie okoliczności, jak sprawowanie funkcji politycznych lub społecznych, popularność poza własnym środowiskiem ze względu na działalność zawodową, sportową czy hobbystyczną. Uwzględniając szybkość obiegu oraz globalny zasięg informacji, za osoby powszechnie znane należy uznać osoby, którym szczególne okoliczności w jakich się znalazły, przypisały przymiot powszechnej znajomości. Po stwierdzeniu, że osoba, której wizerunek został utrwalony, jest osobą powszechnie znaną, należy ustalić, czy utrwalenie to miało związek z pełnieniem funkcji publicznych. W szczególności, nie jest bezprawne, a w konsekwencji jest dopuszczalne, rozpowszechnianie wizerunku osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych.

Rozwiązanie to wydaje się stanowić uzasadniony i wyważony kompromis pomiędzy ochroną dóbr osobistych osób wykonujących zawody zaufania publicznego a prawem do informacji, którego emanacją, jak się wydaje, jest omawiana petycja. Takie ukształtowanie przepisu, który określa równe kryteria udostępniania wizerunku wszystkim osobom pełniącym funkcje publiczne, nie wydaje się pozostawać w sprzeczności z zasadami demokracji, co sugeruje autor petycji, który zresztą nie rozwinął na czym miałyby polegać „niedemokratyczność” obowiązującego rozwiązania. Samo wykonywanie „zawodu zaufania publicznego” w rozumieniu art. 17 Konstytucji nie stanowi dostatecznej podstawy do wprowadzenia postulowanych zmian legislacyjnych. W szczególności względ na interes publiczny nie może przemawiać za rozpowszechnianiem – bez ich zgody – wizerunku notariuszy, którzy nie działają jawnie, lecz czynności notarialnych dokonują wyłącznie w obecności stron tych czynności. Nie ma zatem żadnej społecznej potrzeby publikowania ich

wizerunku bez zezwolenia z ich strony, a także, gdy w czynności biorą udział inne osoby, bez zezwolenia tych osób. Z kolei adwokatów i radców prawnych, pełniących podobne funkcje, wiąże szczególny stosunek prawny z klientem. Nawet wówczas, gdy występują oni publicznie, tzn. na jawnym posiedzeniu sądu, nie jest istotny ich wizerunek, ale staranność argumentacji i przestrzeganie procedur. Wbrew również temu co wskazano w petycji, na gruncie obowiązujących przepisów nie zostały zróżnicowane warunki rozpowszechnienia wizerunku ławnika oraz sędziego zasiadających w składzie orzekającym. Co więcej ujawnienie wizerunku może wręcz przeszkadzać tym osobom wykonywanie zawodu i narażać je na niebezpieczeństwo.

Nie wydaje się również, aby uzależnienie możliwości rozpowszechniania wizerunku osób wykonujących funkcje publiczne od ich zgody bądź ich „powszechnej znajomości” w kręgu odbiorców komunikatu godziło w jawność życia publicznego. Sam zakaz rozpowszechniania wizerunku w sytuacjach innych niż wskazane przez przepisy prawa w żaden sposób nie wpływa bowiem na możliwość rozpowszechniania informacji dotyczących działalności funkcjonariuszy publicznych związanej z wykonywanymi przez nich zadaniami.

Na uwagę zasługuje także fakt, iż nie każdy funkcjonariusz publiczny jest osobą powszechnie znaną, w szczególności w dużych ośrodkach miejskich. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, iż założenie, że sprawowanie służby publicznej decyduje o powszechnej rozpoznawalności konkretnej osoby, może być uzasadnione w odniesieniu do funkcjonariuszy zajmujących stanowiska na wysokim szczeblu służby publicznej lub angażujących się swymi wypowiedziami w debatę publiczną (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 10 listopada 2017 r., V CSK 51/17).

Zgodnie z judykaturą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 10 *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (Dz. U. 1993 r. Nr 61 poz. 284) wizerunek jest postrzegany jako element koncepcji sfery prywatności (*private life*). W swoim orzecznictwie Trybunał podkreśla zasadnicze uprawnienie do kontroli rozpowszechniania wizerunku także wtedy, gdy dotyczy osób publicznych (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 lutego 2012 r., nr 40660/08 i 60641/08, K. von Hannover przeciwko Niemcom, oraz wyrok z 16 stycznia 2014 r., nr 13258/09, L. Lillo-Stenberg i A. Sæther przeciwko Norwegii).

Należy podzielić stanowisko wyrażone w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz stanowisko Sądu Najwyższego wskazane w uzasadnieniu wskazanego wyroku, zgodnie z którym ujawnienie wizerunku, jeżeli nie należy on do domeny publicznej,

w porównaniu z ujawnieniem imienia i nazwiska, stanowi dalej idącą ingerencję w autonomię informacyjną jednostki, umożliwia bowiem rozpoznanie przedstawionej osoby i uchyla jej anonimowość w szerszym kręgu relacji interpersonalnych. Ujawnienie wizerunku w kontekście negatywnym (krytycznym) niesie za sobą ryzyko dalej idącego napiętnowania przedstawianej osoby. Dotyczy to zwłaszcza zwykłych sytuacji życia codziennego, objętych często sferą życia prywatnego, w których jednostka nawiązuje kontakty z innymi osobami bez ujawniania swojej tożsamości. Każdorazowo konieczna jest zatem wnikliwa analiza, czy z uwzględnieniem całokształtu okoliczności sprawy, w tym wartości informacyjnej, jaką niesie za sobą fotografia, jej publikacja była dopuszczalna.

Ochrona wizerunku osób pełniących funkcje publiczne lub wykonujące zawód zaufania publicznego (z wyjątkiem osób powszechnie znanych, których wizerunek został rozpowszechniony w związku z pełnieniem przez nie funkcji publicznych) nie może być zatem uznana za godzącą w jawność życia publicznego i niedemokratyczną.

Z poważaniem,

SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Marcin Warchol

/podpisano elektronicznie/