

Robert Stefanicki<sup>1</sup>

## Skarga w interesie publicznym w świetle orzecznictwa sądów Indii

### Streszczenie

*Interes publiczny jest dyrektywą postępowania nakazującą ochronę wartości wspólnych dla społeczeństwa. Występuje tu istotne zagadnienie granic autonomii jednostki. Z tego punktu widzenia zawarto odniesienia do „największej demokracji świata”, ponieważ niniejszy artykuł traktuje o dążeniu społeczeństwa Indii do zapewnienia rozwoju tego kraju w kierunku demokratycznym, gwarantującym obywatelom sprawiedliwość społeczną, równość i wolność. Historyczne pozostałości drastycznych różnic ekonomicznych, społecznych i kulturowych dają jeszcze o sobie znać. Jednym z ważkich instrumentów, gwarantowanych konstytucyjnie jest instytucja skargi w interesie publicznym, upoważniająca każdą jednostkę, której prawa i wolności zostały złamane lub naruszone do zwrócenia się do SN Indii, lub stanowych sądów o odszkodowanie za poniesione straty. Orzecznictwo Indii cechuje duża aktywność aksjologiczna w niwelowaniu różnic społecznych, co wydaje się interesujące z naszej perspektywy krajowej.*

### Słowa kluczowe

*Prawo do równości, prawo do wolności, zakaz dyskryminacji, dyskryminacja wyrównawcza, skarga w interesie publicznym, jurysdykcja SN Indii i stanowych.*

Konstytucja Indii – przyjęta zaraz po uzyskaniu niepodległości<sup>2</sup> – odzwierciedla dążenie jej założycieli do ustanowienia suwerennej i demokratycznej republiki, gwarantującej wszystkim obywatelom sprawiedli-

---

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Robert Stefanicki, Instytut Prawa Cywilnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0002-6087-4231.

<sup>2</sup> Konstytucja Republiki Indii uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne 26 listopada 1949 roku, weszła w życie 26 stycznia 1950 roku.

wość w każdym jej wymiarze, wolność oraz równość. W celu eliminacji z życia publicznego zakorzenionych historycznych nierówności społecznych, ekonomicznych i kulturowych Konstytucja wprowadza „trzy klasyczne instrumenty społecznej inżynierii”<sup>3</sup>. Dotyczą one gwarancji prawa do równości, zapewnienia prawa do wolności i życia oraz stworzenia realnych dla każdego obywatela<sup>4</sup>, którego prawa zostały naruszone, możliwości zwrócenia się do Sądu Najwyższego w Indiach lub Stanowych Sądów Najwyższych w celu dochodzenia zadośćuczynienia.

Do pierwszego z wymienionych praw, mającego fundamentalny charakter w demokratycznym porządku, zastosowanie ma art. 14 Konstytucji. Stanowi on, że państwo nie odmówi nikomu równości wobec prawa lub równej ochrony prawa w obrębie terytorium Indii. W organicznym i dopełniającym związku z tym przepisem pozostaje art. 15 stanowiący o zakazie dyskryminacji ze względu na religię, przynależność kastową, płeć lub miejsce urodzenia<sup>5</sup>. Zgodnie z tym przepisem (1) Państwo nie

<sup>3</sup> A. Verma, Wpływ skargi w interesie publicznym na rewolucję sądowniczą w Indiach, *Palestra* 1997, nr 7–8, s. 117. „Prawo do sądu należy rozpatrywać nie tylko w perspektywie możliwości wydania konkretnego rozstrzygnięcia (orzeczenia sądowego), ale i także możliwości jego egzekucji. Brak takiej możliwości czyni prawo do sądu iluzorycznym. Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie takiej normatywnej sytuacji, w której zapewnione będzie nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (wyroku), ale i możliwość jego wykonania” – tak m.in. wyrok Polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02 – „(...) sformułowanie treści stanowionego prawa wymaga stosownej aktywności już na etapie przygotowania projektu ustawy. Jego przygotowanie poprzedzić powinno m.in. wyznaczenie i opisanie stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków zmian prawa, a także określenie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań. Ponad wszelką wątpliwość prawodawca powinien określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy lub innego aktu normatywnego”.

<sup>4</sup> Polska doktryna zauważa, że ochrona praw obywateli może oznaczać jednocześnie ochronę interesu społecznego i praworządności, ale nie zawsze ochrona interesów indywidualnych stanowi równocześnie ochronę interesu społecznego, M. Jędrzejewska, K. Weitz, (w:) T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze* (Część, tom 1), Warszawa 2009, s. 112. Z uwagi na rolę prokuratora w tym zakresie, ochrona interesu społecznego i praworządności powinna występować w każdym przypadku wszczęcia lub przystąpienia przez prokuratora do postępowania, P. Wiśniewski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, *Prokuratura i Prawo* 1997, nr 10, s. 70.

<sup>5</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego Indii w apelacji cywilnej nr 1677–1678 z 2020 r. w sprawie Dr. Hira Lal przeciwko State of Bihar, *Indian Law Reports, Cuttack Series* 2021, s. 573.

może dyskryminować żadnego obywatela ze względu na religię, rasę, przynależność kastową, płeć, miejsce urodzenia (...) (2) Żaden obywatel nie może ze względu na religię, rasę, przynależność kastową, płeć, miejsce urodzenia lub jedynie ze względu na którąkolwiek z nich podlegać pozbawieniu praw, odpowiedzialności lub ograniczeniom<sup>6</sup>.

Twórcom Konstytucji zależało na tym, aby nie poprzestawać na równości formalnej, ale zabezpieczać także rzeczywistą równość, kojarzoną m.in. z równością szans. Konstytucja dopuszcza tzw. dyskryminację wyrównawczą<sup>7</sup>. Postanowienia art. 15(4) nie ograniczają uprawnień organów państwa do wydawania przepisów szczególnych służących poprawie sytuacji jakiegokolwiek grupy obywateli upośledzonych społecznie lub edukacyjnie, jak też kast lub grup etnicznych wyszczególnionych w Załączniku<sup>8</sup>. Przenosząc konstrukcję dyskryminacji wyrównawczej na płaszczyznę unijną, takie mechanizmy są wprowadzone w celu ochrony słabszych uczestników obrotu, zwłaszcza grup konsumentów niemieszczących się w wysoko postawionej poprzeczce dla modelu poinformowanego i rozsądnego konsumenta<sup>9</sup> ze względu na usprawiedliwiony okolicznościami brak doświadczenia, wiedzy, niedorozwój umysłowy lub warunki środowiskowe i ekonomiczne<sup>10</sup>. W końcu na uwagę zasługuje okoliczność, że orzecznictwo indyjskiego sądu najwyższego zaczęło ostrożnie posługiwać się zwrotem prawa do wiedzy, powyższego bycia poinformowanym, a to warunkuje

---

<sup>6</sup> Do problemów gwarancji konstytucyjnych w zakresie równego traktowania każdej jednostki i zakazu dyskryminacji odniósł się Parlament Europejski w projekcie Rezolucji w sprawie nowelizacji ustawy o obywatelstwie indyjskim z 2019 roku, 2020/2519 RSP z dnia 22 stycznia 2020 r.

<sup>7</sup> O warunkach jej zastosowania stanowi art. 16 Konstytucji – uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne 26 listopada 1949 roku.

<sup>8</sup> Zob. też spójny z powyższym ust. 2 art. 15. Por. uwagi na tle sprawy *Pramati, R. A. Abeyratne, Privileging the Powerful: Religion and Constitutional Law in India*, *Asian Journal of Comparative Law* 2018, nr 13, s. 328–330.

<sup>9</sup> Zob. dyferencjację modelu konsumenta wprowadzoną dyrektywą 2005/29 i transponowaną do prawa polskiego ustawą o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, R. Stefanicki, *Nieuczciwe praktyki handlowe w świetle prawodawstwa Unii Europejskiej – dyrektywa 2005/29*, Warszawa 2007, s. 144–145.

<sup>10</sup> W tym ostatnim wypadku Komisja Europejska jest zobligowana do przeprowadzania stosownej analizy podstaw prawnych rozważanych planów legislacyjnych ze względu na okoliczność, że wkraczanie unijnego legislatora w porządek prawny państwa członkowskiego wymaga należytego uzasadnienia, tym bardziej analiz ekonomicznych wpływu regulacji rynku, w szczególności w sferze nienależącej do UE wyłącznej kompetencji. Analizy ekonomiczne uzasadniają ingerencję w krajowy rynek wewnętrzny, które powinny uzasadniać ingerencję, wymagając równoważnego podejścia do chronionych interesów i wartości.

„zdolność wszystkich uczestników do formułowania swych poglądów i ich swobodnego komunikowania pozostałym” oraz „odpowiedzialność funkcjonariuszy za własne postępowanie”<sup>11</sup>.

W demokratyczny porządek prawny nieodłącznie wpisywane są prawa i wolności obywatelskie. Tych ostatnich z wymienionych dotyczy regulacja zawarta w art. 19 ust. 1 Konstytucji. Stanowi on, że wszystkim obywatelom przysługuje prawo do wolności, wypowiedzi i wyrażania poglądów<sup>12</sup>, pokojowego i bez broni gromadzenia się, tworzenia stowarzyszeń, związków lub spółdzielni, swobodnego przemieszczania się po terytorium Indii, przebywania i osiedlania się na dowolnej części terytorium Indii oraz wykonywania dowolnego zawodu lub podejmowania dowolnego zajęcia, handlu lub działalności gospodarczej. Żadne prawo czy wolność, także te gwarantowane Konstytucją nie ma charakteru absolutnego i podlegać może ograniczeniom z uwagi na ważny interes publiczny lub względy bezpieczeństwa. Przy tym ograniczenia praw jako wyjątek od zasady powinny być interpretowane ścieśniająco.

Kluczową funkcję w ekspozycji podstawowych praw wypełnia art. 21 Konstytucji. Stanowi on, że nikt nie może zostać pozbawiony życia lub wolności osobistej, chyba że w sposób zgodny z procedurą określoną prawem. Z tego przepisu orzecznictwo sądowe stworzyło wręcz królewską normę, dynamicznie i szeroko go wypełniając aksjologicznymi desygnatami. Ze zrozumiałych względów prawo do życia wysuwa się na czoło. Jego nieureczywistnienie czyniłoby pozostałe prawa i wolności pozbawionymi użytecznego charakteru. Koncepcja prawa do życia nie ma charakteru statycznego, ponieważ zmieniają się zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania wymuszające odczytywanie tego prawa na moment zastosowania.

Konstytucja w Części III nie tylko określa prawa i wolności obywatelskie, ale zawiera niezwykle istotny mechanizm mający na celu ich skuteczne wprowadzenie w życie, otwierając w ten sposób dostateczną przestrzeń dla sądowego aktywizmu. Podstawę konstytucyjną jurysdykcji sądów w przedmiocie składanych wniosków wyznaczają art. 32 i 226 Konstytucji. Pierwszy z nich stanowi, że prawo do wnoszenia na określo-

<sup>11</sup> M. Bernaczyk, *Prawo do informacji w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 234. Zob. też sprawę *Bachchan v. India Abroad Publications*, 154 Misc. 2d 228 oraz *K. B. Agraval, V. Singh, Private International Law in India*, Austin–Boston–Chicago–New York 2010, s. 88 i n.

<sup>12</sup> W społeczeństwie, w którym przykładowo istnieje *khap panchayats*, czy praktyki *santhara*, S. Kumar, *Sketching the Limits of Article 142 of the Constitution of India. A Constitutional Necessity*, (w:) S. Khurshid, S. Luthra, L. Malik, S. Bedi (red.), *Judicial Review*, Cambridge 2020, s. 379.

nych zasadach do Sądu Najwyższego Indii wniosków w celu wyegzekwowania praw nadanych przez Część III Konstytucji jest zagwarantowane. Natomiast podstawę jurysdykcji Stanowych Sądów Najwyższych Indii określa art. 226 Konstytucji. Zgodnie z jego literą każdy Stanowy Sąd Najwyższy będzie miał prawo na terytorium, które obejmuje swoją jurysdykcją<sup>13</sup>, wydawać każdej osobie lub władzy we właściwych wypadkach także każdemu rządowi, obowiązujące na całym terytorium dyrektywy, rozporządzenia lub nakazy łącznie z nakazami natury *habeas corpus*, *mandamus*, zakazami, *quo warranto* i *certiorari* lub innego rodzaju w celu wymuszenia jakiegokolwiek prawa nadanego w części III i w każdym innym celu. Tak więc w przypadku naruszenia prawa podstawowego jednostki lub określonej grupy osób, sąd uruchomi procedury, łagodząc w określonych przypadkach formalistyczne wymogi. W celu ochrony praw podstawowych Sąd Najwyższy Indii może wydawać uprzywilejowane nakazy przeciwko „państwu” (art. 12 Konstytucji).

Wprowadzona na mocy ustawy zasadniczej, instytucja skargi – zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny<sup>14</sup> – zapoczątkowała rewolucję sądowniczą w Indiach. Aktywizm sędziowski być może przerósł nawet oczekiwania twórców Konstytucji, ale orzecznictwo Sądu Najwyższego pozostaje w duchu jej założeń. Zdaniem innych<sup>15</sup> można ponad wszelką wątpliwość argumentować, że sądownictwo przekroczyło swoje granice a tak częste uzurpowanie funkcji ustawodawczych przez SN Indii przerozdzi się w kryzys konstytucyjny, w którym to sądownictwo pozbawione odpowiedzialności w sensie praktycznym będzie stanowić prawo. Zgodnie z powyższą argumentacją sądownictwo to nadmiernie wchodzi w sferę władzy wykonawczej. Odrzucając skrajne w tym zakresie stanowiska, należy z całą odpowiedzialnością podnieść, że aktywizm sędziowski w budowaniu nowoczesnego społeczeństwa wydaje się niewątpliwy i trudny do przecenienia w sytuacji licznych luk prawnych<sup>16</sup>. Sądy nie tyl-

---

<sup>13</sup> Zob. też m.in. E. Lauterpacht, *International Law–Sovereign Immunity–Choses–in–Action–Effect of Claim of Control*, *The Cambridge Law Journal* 1958 (kwiecień), nr 1, s. 3 i n.

<sup>14</sup> A. Verma, *Wpływ skargi...*, s. 120.

<sup>15</sup> S. Kumar, *Sketching the Limits ...*, s. 378 i n. Autor powołuje wyrok w sprawach *Nationale Anthem Case*. SN Indii dosłownie ustanowił nowe przepisy, które pozostawiają zasadniczą funkcją ustawodawcy. Z drugiej strony zob. też działania tej ostatniej władzy J. Manor, D. Kapur, P. B. Mehta, M. Vaishnav (red.), *'The Presidency' in Rethinking Public Institutions in India*, Oxford University Press, 2017, s. 49 i n.

<sup>16</sup> Jego zwolennikiem był sędzia Bhagwati. Aktywność tego sędziego wyrosła z głębokiego zrozumienia powszechnej tendencji prawa do ochrony ustalonych interesów społecznych i politycznych. To właśnie problem nierówności w dostępie do prawa skłonił go do sceptycznego podejścia do formalizmu prawniczego, szerzej M. C. Sharma,

ko stopniowo rozbudowywały merytoryczną zawartość praw podstawowych gwarantowanych Konstytucją, ale jednocześnie znacznie uprościły procedury odnoszące się do dostępności skargi. Szczególnie dotyczyło to liberalizacji *locus standi*. Wymogi co do dokumentu warunkującego skuteczność wnoszonego do Sądu wniosku spełniać mógł list, telegram, stosowna informacja od osoby trzeciej działającej w dobrej wierze lub zgłoszenia organizacji *pro bono*.

We wnoszonych skargach w interesie publicznym szczególnie często powoływany jest art. 21<sup>17</sup> – niejednokrotnie też w powiązaniu z art. 14 i 15<sup>18</sup>. Sądownictwo wypracowało bogatą jego treść w drodze dynamicznego interpretowania prawa do życia i wolności osobistej. Po wczesnym orzecznictwie charakteryzującym się wąskim (literalnym) ujmowaniem prawa do życia Sąd Najwyższy przeszedł do interpretacji art. 21 w ten sposób, aby objąć jego zakresem nie tylko przeżycie, które mogło wyrażać się wegetacją, ale także zabezpieczenie niezbędnych do życia potrzeb. Ich zaspokojenie przesądza o tym, że życie ludzkie jest niepozbawione sensu i znaczenia. M.in. w często powoływanym przez doktrynę i judykaturę wyroku w sprawie Meneka Gandhi przeciwko Unii Indii<sup>19</sup> Sąd Najwyższy nadał funkcjonalno–celowościowy charakter wykładni art. 21 Konstytucji, stwierdzając m.in., że prawo do życia nie jest jedynie prawem fizycznym, ale prawem do życia z godnością, z czym się łączy zaspokojenie podstawowych potrzeb jednostki. W wyroku w sprawie Francis Caralie przeciwko Union Territory of Delhi nastąpiło rozwinięcie stanowiska z powołanego już wyroku. Sąd Najwyższy przyjął, że „obejmuje

---

Law, Justice and Judicial Power: Justice P N Bhagwati's Approach Festschrifts 2961. In *Praise of Lifting the Floodgates – An Australian Tribute to P. N. Bhagwati*. The Hon Michael Kirby AC CMG OakBridge Publishing 2019, s. 6. Natomiast zdaniem J. Manor (The Interplay of Law and Politics in India, (w:) S. Khurshid, S. Luthra, L. Malik, S. Bedi (red.), *Judicial Review*, Cambridge 2020, s. 41–43) sprytna strategia polityczna zastosowana (w większości) przez Sąd Najwyższy – zwykle współpracujący z rządem i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego – zapewniła, że jego orzeczenia mają istotny wpływ na politykę (...). Podobnie S. Friedman and D. Majorano, *The Limits of Prescription: Court and Social Policy in India and South Africa*, *Commonwealth and Comparative Politics* 2017, nr 3, s. 353 i n.

<sup>17</sup> Nikt nie może zostać pozbawiony życia lub wolności osobistej, chyba że w sposób zgodny z procedurą określoną prawem.

<sup>18</sup> Zob. sprawy Kathi przeciwko Raning Rawat State of Saurashtra, AIR 1952 SC 123, Video Electronics Pvt. Ltd. przeciwko State of Punjab, AIR 1990 SC 820, Prem Chand Somchand Shah przeciwko Union of India, AIR 199, 2 SCC 48, Narmada Bachao Andolan (III) przeciwko State of Madhya Pradesh, AIR 2011 SC 1989, Rajasthan State Industrial Development and Investment, AIR 2013 SC 1226, State of Uttar Pradesh przeciwko Dayanand Chakrawarty, AIR 2013 SC 3066.

<sup>19</sup> 1978 AIR 597.

prawo do życia z godnością ludzką i wszystko, co się z nią wiąże, a mianowicie podstawowe potrzeby życiowe takie jak odpowiednie odżywianie, ubranie i schronienie nad głową” oraz niezbędne warunki osobniczego rozwoju i wyrażania się w różnych formach. W literaturze przedmiotu pojawia się jednak stanowisko<sup>20</sup>, że interpretacja sądowa w Indiach nie pomaga w promocji człowieka i jego zdolności, ale jest zaślepione retoryką rozwoju gospodarczego.

Urzeczywistnieniem prawa do życia i wolności osobistej jako prawa podstawowego pozostaje konstrukcja odszkodowań za istotne ich naruszenie. Drogę do ochrony przez naprawienie szkody wyznaczyło orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie Rudul Sah przeciwko Stanowi Bihar z dnia 1 sierpnia 1983 r.<sup>21</sup> Wnoszący na podstawie art. 32 Konstytucji skargę do Sądu Najwyższego w związku z niesłusznym aresztowaniem i pozbawieniem go wolności na 14 lat domagał się zadośćuczynienia za powstałą szkodę oraz przyznania mu środków na rehabilitację i pokrycie kosztów leczenia. Sąd Najwyższy uznał racje Wnioskodawcy skargi argumentując m.in., że gwarancja prawa do życia i wolności osobistej na podstawie art. 21 została by pozbawiona istotnej treści, gdyby Sąd ograniczył się do nakazu zwolnienia osoby bezprawnie przetrzymywanej. Prawo do odszkodowania w przypadku istotnego naruszenia jest adekwatnym środkiem zadośćuczynienia władz za powstałą szkodę. Sprawa Rudula Saha uznawana jest za przełomowe rozstrzygnięcie w kwestiach odszkodowawczych obciążających władzę za naruszenie konstytucyjnych praw podstawowych. Zabezpieczenie minimum warunków egzystencji członkom społeczeństwa, którzy znaleźli się w biedzie nie z własnej winy, jest etycznym obowiązkiem opiekuńczego państwa oraz sprawdzianem solidarności społecznej. W sprawie Centrum Edukacji i Badań Konsumenckich przeciwko Unii Indii<sup>22</sup> Sąd Najwyższy podniósł, że sprawiedliwość społeczna, która jest narzędziem zabezpieczającym życie sens i funkcjonowanie z ludzką godnością<sup>23</sup> wymaga

---

<sup>20</sup> R. Supriya, *Developing Human Capabilities Through Law: Is Indian Law Failing?* Asian Journal of Law and Economics 2012, vol. 3: Issue 1, Article 4, na wstępie.

<sup>21</sup> AIR 1983 SC 1086.

<sup>22</sup> 3 SCC 161 (1984), 9 SCC 648 (2009).

<sup>23</sup> W Preambule Konstytucji już wskazuje się, aby zapewnić wszystkim jej Obywatelom: sprawiedliwość społeczną, ekonomiczną i polityczną; wolność myśli, wypowiedzi, przekonań, wyznania i kultu religijnego; równy status i możliwości; a także wspierać wśród nich braterstwo, zapewniając godność jednostki oraz jedność i integralność Narodu.

od państwa zapewnienia robotnikom minimalnego poziomu materialnego oraz gwarancji bezpieczeństwa<sup>24</sup>.

Instytucja skargi unaoczniała wiele problemów związanych z ustaleniem odpowiedzialności państwa za działania lub zaniechania niezgodne z prawem, lub<sup>25</sup> społecznym poczuciem sprawiedliwości. Tradycyjnie władze powoływały się na suwerenny immunitet. Rekompensaty były przyznawane jedynie za błędy lub zaniedbania przy wykonywaniu funkcji niesuwerennych. Przy tym Sąd Najwyższy konsekwentnie podnosił, że nie ma podstaw do powoływania się na immunitet w sytuacji niedbalstwa władzy lub wychodzenia jej poza posiadane kompetencje. W sprawie Stan Madhya Pradesh and Anr. przeciwko Smt. Shantibai and Anr.<sup>26</sup> Sąd Najwyższy odrzucił zastosowanie powołanego przez władze immunitetu suwerennego. Po raz kolejny art. 21 był chroniony przez wymiar sprawiedliwości. Na państwo została nałożona odpowiedzialność za niedbałe i niezgodne z prawem działanie władz. Sposób wykonywania funkcji powierzonych władzy wykonawczej może być też weryfikowany przez pryzmat wartości, jakie uosobione są w prawie do życia i wolności jednostki chronionym art. 21 Konstytucji. W sprawie Shivram przeciwko Stanowi Maharashtra z 2009 r.<sup>27</sup> chodziło o kwalifikację działań państwa związanych z wywłaszczeniem gruntów prywatnych w interesie publicznym<sup>28</sup>. Cele wywłaszczenia nie budziły wątpliwości prawnych skarżących, ale sposób ich realizacji pozostawał w sprzeczności z mechanizmami ochronnymi art. 21 Konstytucji, ponieważ władze zatrzymały większość rekompensaty przyznanej składającym skargę, pozostawiając ich faktycznie bez środków do życia. Stąd istniała podstawa do pociągnięcia władz do odpowiedzialności za naruszenie prawa.

Komisja legislacyjna Indii podejmowała wiele prób na rzecz zniesienia doktryny suwerennego immunitetu i stworzenia przepisów dotyczących odpowiedzialności państwa z pewnymi jedynie wyjątkami. Mimo

<sup>24</sup> Por. R. Supriya, *Developing Human Capabilities...*, s. 15, który przytacza inne stanowisko sądu, z którego wynika, że ostatnio nastąpiła wyraźna zmiana w podejściu sądów do rozpatrywania spraw dotyczących interpretacji przepisów dotyczących opieki społecznej. Atrakcyjne mantry globalizacji i liberalizacji szybko stają się racją bytu procesu sądowego i powstało wrażenie, że sądy konstytucyjne nie są już przychylnie trudnej sytuacji robotników przemysłowych i niezorganizowanych.

<sup>25</sup> Na temat relacji pojęć ujętych między spójnikiem zob. Sprawy Delhi Administration przeciwko Gurudeep Singh Uban AIR 2000 SC 3737 oraz Girimallappa przeciwko The Special Land Acquisition Officer, AIR 2012 SC 3101.

<sup>26</sup> AIR 2005 MP 66.

<sup>27</sup> <https://indiankanoon.org/doc/641972/>.

<sup>28</sup> Również w prawie polskim jest przewidziane prawo wywłaszczenia w art. 64 Konstytucji.



czynionych wysiłków projekty nie zostały przyjęte przez Parlament, czego konsekwencją było rozwijanie odpowiedzialności państwa na mocy Konstytucji w drodze orzecznictwa Sądu Najwyższego. Powoływanie się na immunitet miało miejsce w związku z wniesioną skargą w sprawie Thangarajan przeciwko Unii Indii z 1973 r.<sup>29</sup> Nieletni o powyższej godności uległ wypadkowi w wyniku zderzenia z ciężarówką przewożącą gaz CO<sub>2</sub> na okręt wojenny INS Jamuna. Strona reprezentująca państwo powołała się na immunitet, zważywszy, że samochód był używany do celów wojskowych. Sąd nakazał wypłaty *ex gratia* w wysokości 10000 INR. Zdaniem Sądu Najwyższego byłoby okrucieństwem mówić, że rannemu chłopcu, który doznał ciężkich obrażeń i przebywał w szpitalu przez szereg miesięcy faktycznie ubezwłasnowolniony, z czym wiązało się ponoszenie znacznych wydatków, nie przysługuje mu żadna rekompensata, ponieważ miał „przywilej” potrącenia przez ciężarówkę, która była używana w ramach suwerennej funkcji państwa. Również w wyroku w sprawie N. Nagendra Rao przeciwko Stanowi AP z 1994 r.<sup>30</sup> miało miejsce powołanie na funkcje suwerenne, które faktycznie miały chronić zaniechania urzędników państwowych ze szkodą dla Apelującego. Odrzucając argument władzy, Sąd Najwyższy orzekł na korzyść wnoszącego skargę. Zdaniem tego Sądu współcześnie nie ma podstaw do rozróżnienia między władzą suwerenną a niesuwerenną. Wszystko zależy od charakteru władzy i sposobu jej wykonywania. Prawo wydane przez ustawodawcę może być złe lub *ultra vires*, ale ponieważ jest to wykonywanie władzy ustawodawczej, osoba nim dotknięta może kwestionować jego ważność, ale nie może wystąpić do Sądu z powodu zaniedbania w uchwalaniu prawa.

Sąd Najwyższy zaznaczył, że jakiegokolwiek podziały funkcji państwa na suwerenne i niesuwerenne, rządowe lub pozarządowe nie są rozsądne, ponieważ pozostają w sprzeczności z nowoczesnym myśleniem o relacjach między obywatelem i władzą. Sądy odnotowują fakt, że odpowiedzialność administracyjna<sup>31</sup> za bezprawne działanie urzędników państwowych jest trudna do wyegzekwowania. Odszkodowanie jest uciążliwe i czasochłonne, a problem nasila się, gdy jedną ze stron jest państwo. Sądy z reguły reprezentują podejście ściśniające przy definiowaniu suwerennych funkcji władz, obejmując nimi stanowienie

---

<sup>29</sup> AIR 1975 Mad 32.

<sup>30</sup> SCC (6) 205.

<sup>31</sup> Sądowa kontrola administracyjna ma na celu zapobieganie arbitralności, irracjonalności, stronniczości i działania w złej wierze, zob. sprawę Jagdish Mandal przeciwko State of Orissa & Ors. z 2007 r., SCC (14) 517.

prawa, wymierzanie sprawiedliwości, zawieranie traktatów pokojowych i utrzymywanie porządku oraz bezpieczeństwa publicznego. Także w odniesieniu do tych funkcji władze działać muszą w granicach wyznaczonych prawem. Sąd Najwyższy konsekwentnie przyjmuje jako naruszenie art. 21 Konstytucji i podstawę uruchomienia środków z art. 32 i 226 Konstytucji zjawiska bezprawia władz więziennych. W sprawie Nilabati Behara Sąd Najwyższy podniósł, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie, aby nie doszło do naruszenia niezbywalnych praw obywatela do życia, chyba że zgodnie z prawem i z zachowaniem stosownej pieczy mogą być ograniczenia wolności: „Cennego prawa gwarantowanego art. 21 Konstytucji Indii nie można odmówić skazanym w trakcie procesu lub innym więźniom aresztowanym z wyjątkiem procedury określonej przez prawo. Na policji lub władzach więziennych spoczywa odpowiedzialność za to, aby obywatel znajdujący się pod ich opieką nie został pozbawiony życia”.

W sprawie S. Ganesan przeciwko Stanowi Tamil Nadu z 2017 r.<sup>32</sup> składający petycję rodzice żądali uznania odpowiedzialności państwa za śmierć ich syna, która miała miejsce w czasie akcji wojskowej na Sri Lance. Władze utrzymywały, że błędu ze strony państwa nie popełniono, a ponadto powoływano się na przysługujący im immunitet. Sąd Najwyższy uznał odpowiedzialność państwa, zaznaczając, że art. 226 Konstytucji Indii jest środkiem egzekwowania praw podstawowych gwarantowanych na mocy Części III Konstytucji Indii za pośrednictwem Sądu Najwyższego Indii i Stanowych Sądów Najwyższych. To instrument prawa publicznego. Na podstawie tego przepisu składający wniosek mieli pełne prawo domagać się odszkodowania za utratę życia syna.

Z analiz odpowiedniego orzecznictwa jasno wynika, że indyjskie sądownictwo odgrywa bardzo aktywną rolę w ochronie praw podstawowych, nie dokonując w wielu wypadkach rozróżnienia między funkcjami suwerennymi i niesuwerennymi, jeżeli zachodzi przypadek naruszenia przez władze art. 21 Konstytucji. Sądy Indii dochowują szczególnej dbałości o to, aby stosowane procedury ochrony praw podstawowych łącznie z instytucją skargi były jasne, proste, przystępne dla każdego poszkodowanego, budując w ten sposób zaufanie do wymiaru sprawiedliwości<sup>33</sup>. Istotne jest to, że sądy wprowadzają instytucje ochrony praw obywateli, efektywnie niwelując w wielu wypadkach formalistyczne bariery. W sprawie Krishna Iyer J Sąd Najwyższy zauwa-

<sup>32</sup> <https://indiankanoon.org/doc/106814962>.

<sup>33</sup> S. Kumar (Sketching the Limits ..., s. 366 i n. oraz powołane przez Autora orzecznictwo) nawiązując do judykatury, używa frazy „pełna sprawiedliwość”.

żył, że dynamiczna, a nie statyczna rola sądowych środków odwoławczych, odnoszonych do Habeas Corpus nadaje im szczególną żywotność i użyteczność operacyjną, służąc jako bastion wolności nawet w więzieniach. Wszędzie tam, gdzie łamane są prawa więźnia wynikające z Konstytucji lub innego źródła prawa, nakaz sądu może zadziałać i chronić więźniów przed złym traktowaniem.

Faktem jest, że łamanie praw przez funkcjonariuszy publicznych, w tym policji nie należy do rzadkości i tworzy społeczne poczucie ich bezkarności. Sprawa Rathinam przeciwko State of Gujarat<sup>34</sup> dotyczyła drastycznego zdarzenia, które w żadnym wypadku nie powinno mieć miejsca. W obecności policji miał miejsce gwałt na plemiennej kobiecie. Sąd Apelacyjny przyznał jej odszkodowanie. Z kolei w sprawie State of Maharashtra and Another przeciwko Madhukar Narayan Mardikar<sup>35</sup> Sąd podkreślił, że każda kobieta ma prawo do ochrony prywatności bez względu na jej morale. Do ochrony kobiet przed brutalnymi praktykami gwałtu i innymi naruszeniami ich godności odniósł się też Sąd w sprawie Badhisatta Gautam przeciwko Subhra Chakraborty<sup>36</sup>, przyznając tymczasowe odszkodowanie ofiarom gwałtu w wysokości 1200 INR, zważywszy, że sprawa była w toku. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na skalę występowania tych zjawisk w praktyce i ich przyczynę. Podniósł m.in.: „niestety kobieta w naszym kraju należy do klasy lub grupy społeczeństwa, która znajduje się w niekorzystnej sytuacji z powodu kilku barier i przeszkód społecznych, pada ofiarą tyranii z rąk mężczyzn”. Nadzieje na przyszłość łączył z tym, że na mocy Konstytucji kobiety mają równe prawa do życia i wolności, szacunku i godnego traktowania na równi, a także ochrony godności<sup>37</sup>.

Skarga, a zwłaszcza odformalizowany sposób jej składania udrożyły drogę do Sądu, stanowiąc odpowiedź na ideały egalitaryzmu, skutecznej ochrony zwłaszcza najsłabszych jednostek społeczeństwa. Koncepcji skargi nadano niezwykłą żywotność, co jest zasługą przede

---

<sup>34</sup> 1994, SCC 1163.

<sup>35</sup> AIR 1991 SC 207, szerzej w kontekście art. 21, 32 dochodzenia interesu publicznego A. B. Kafaltiya, Interpretation of Statutes, New Dehli, India 2008, s. 350.

<sup>36</sup> 1996, 1 SCC 490.

<sup>37</sup> Zob. też R. A. Abeyratne, Privileging the Powerful..., s. 330–331. W tym miejscu można za Polskim piśmiennictwem (M. Piechowiak, Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego, Warszawa 2012, s. 28 wraz z literaturą przedmiotu) podnieść, że ustawa zasadnicza u podstaw państwa sytuuje człowieka żyjącego we wspólnocie z jego prawami i to państwo w pluralistycznym społeczeństwie posiada stosowne instrumenty w procesie osiągania wspólnego dobra, J. Krucina, Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie, Wrocław 1972, s. 165.

wszystkim aktywności Sądu Najwyższego Indii i Stanowych Sądów Najwyższych oraz wiodącej doktryny. Indyjskie orzecznictwo Sądu Najwyższego oparte o zasady konstytucyjne unaoczniało fakt, że do skutecznej ochrony obywateli nie są konieczne kazuistyczne regulacje i nadmiernie sformalizowanie procedury. One mają pełnić jedynie służebną funkcję w urzeczywistnianiu standardów prawa materialnego na sprawiedliwych i słusznym zasadach. Wystarczy wczytywać się w tekst Konstytucji i czynić z jej przesłania i celów dostateczny użytek. Nie powinien on jednak prowadzić do trwałego zachwiania spójności między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądową.

## Bibliografia

1. Abeyratne A. R., Privileging the Powerful: Religion and Constitutional Law in India, *Asian Journal of Comparative Law* 2018, nr 13.
2. Agrawal K.B., Singh V., *Private International Law in India*, Austin–Boston–Chicago–New York, 2010.
3. Bernaczyk M., *Prawo do informacji w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
4. Friedman S., Maiorano D., The Limits of Prescription: Court and Social Policy in India and South Africa, *Commonwealth and Comparative Politics* 2017, nr 3.
5. Jędrzejewska M., Weitz K. (w:) T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze (Część, tom 1)*, Warszawa 2009.
6. Kafaltiya, *Interpretation of Statutes*, New Dehli, India 2008.
7. Krucina J., *Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie*, Wrocław 1972.
8. Kumar S., Sketching the Limits of Article 142 of the Constitution of India. A Constitutional Necessity, (w:) S. Khurshid, S. Luthra, L. Malik, S. Bedi (red.), *Judicial Review*, Cambridge 2020.
9. Lauterpacht E., International Law-Sovereign Immunity-Choses-in-Action-Effect of Claim of Control, *The Cambridge Law Journal* 1958 (kwiecień), nr 1.
10. Manor J., The Interplay of Law and Politics in India, (w:) S. Khurshid, S. Luthra, L. Malik, S. Bedi (red.), *Judicial Review*, Cambridge 2020.
11. Manor J., D. Kapur, P. B. Mehta, M. Vaishnav (red.), *The Presidency' in Rethinking Public Institutions in India*, Oxford University Press 2017.

12. Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
13. Sharma C. M., *Law, Justice and Judicial Power: Justice P N Bhagwati's Approach Festschrifts 2961*. In *Praise of Lifting the Floodgates – An Australian Tribute to P. N. Bhagwati*. The Hon Michael Kirby AC CMG OakBridge Publishing 2019.
14. Stefanicki R., *Nieuczciwe praktyki handlowe w świetle prawodawstwa Unii Europejskiej – dyrektywa 2005/29*, Warszawa 2007.
15. Supriya R., *Developing Human Capabilities Through Law: Is Indian Law Failing?*, *Asian Journal of Law and Economics* 2012, vol. 3: Iss. 1.
16. Verma A., *Wpływ skargi w interesie publicznym na rewolucję sądowniczą w Indiach*, *Palestra* 1997, nr 7–8
17. Wiśniewski P., *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, *Prokuratura i Prawo* 1997, nr 10.

## **Public interest litigation in the light of jurisprudence of Indian courts**

### **Abstract**

*Public interest is a directive of conduct prescribing the protection of values common to society. There is an important issue of the limits of individual autonomy. From this point of view, references to the 'world's largest democracy' are included, as this article deals with the Indian public's desire to ensure that the country develops in a democratic direction, guaranteeing social justice, equality and freedom to its citizens. The historical remnants of drastic economic, social and cultural differences still make themselves known. One important instrument, constitutionally guaranteed, is the institution of a public interest complaint, entitling any individual whose rights and freedoms have been violated or infringed to approach the Supreme Court of India or the state courts for redress of grievances. Indian jurisprudence is characterised by a high degree of axiological activity in bridging social disparities, which seems interesting from our national perspective.*

**Key words**

*Right to equality, right to liberty, prohibition of discrimination, counter-vailing discrimination, public interest complaint, jurisdiction of Supreme Court of India and state courts.*