



Orzecznictwo

Sądu Najwyższego,
Sądów Apelacyjnych,
Naczelnego Sądu Administracyjnego
i Trybunału Konstytucyjnego

NR 10/październik 2022



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Art.	Str.
41a § 1 k.k.	5
43 § 1 k.k.	5
93g § 1 k.k.	6
106 k.k.	6
107 § 6 k.k.	6
178a § 4 k.k.	6
240 § 1 k.k.	7
280 § 1 k.k.	7
284 § 2 k.k.	8
94 § 3 k.w.	8
5 § 2 k.p.k.	9
17 § 1 pkt 9 k.p.k.	9
29 § 1 k.p.k.	9
343 § 7 k.p.k.	9
354 pkt 2 k.p.k.	10
387 § 1 k.p.k.	11
433 § 1 k.p.k.	11
433 § 2 k.p.k.	12
438 pkt 2 k.p.k.	12
441 § 1 k.p.k.	12
457 § 3 k.p.k.	13
500 § 1 k.p.k.	13
519 k.p.k.	13
523 § 1 k.p.k.	14
526 § 1 k.p.k.	15
535 § 3 k.p.k.	15
536 k.p.k.	15
539a § 1 k.p.k.	15
540 § 2 k.p.k.	16

Sądy Apelacyjne

11 § 2 k.k.	16
12 § 1 k.k.	16
32 pkt 5 k.k.	17
46 § 1 k.k.	18
165 § 1 k.k.	18
5 § 2 k.p.k.	19
35 § 1 k.p.k.	19
99a § 1 k.p.k.	20
354 § 1 k.p.k.	21
552 § 1 k.p.k.	22
632 pkt 2 k.p.k.	22

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

119 k.c.	23
357 § 6 w związku z art. 394 § 2 zd. drugie k.p.c.	32
83 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423 z późn. zm.) w związku z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1205 z późn. zm.)	34

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

28 k.p.a.	45
----------------	----

Trybunał Konstytucyjny

40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.)	65
---	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 41a § 1 k.k.

Zgodnie z art. 41a § 1 k.k. sąd może m.in. orzec zakaz kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób w razie skazania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego lub inne przestępstwo przeciwko wolności oraz w razie skazania za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy, w tym zwłaszcza przemocy wobec osoby najbliższej. Orzekając zakaz zbliżania się do określonych osób, sąd wskazuje odległość od osób chronionych, którą skazany obowiązany jest zachować (art. 41a § 4 k.k.). Z kolei według art. 43 § 1 k.k. zakazy wymienione w art. 39 pkt 2–2b i 3 orzeka się w latach, od roku do lat 15. (...) redakcja wyżej wskazanego przepisu art. 41a § 1 k.k. wskazuje, iż może on być orzeczony tylko w związku ze skazaniem za popełnienie konkretnego przestępstwa. Z kolei z art. 90 § 2 k.k. wynika, iż w razie orzeczenia za zbiegające się przestępstwa pozbawienia praw publicznych, zakazów lub obowiązku tego samego rodzaju, sąd stosuje odpowiednio przepisy o karze łącznej. Z zestawienia tych przepisów wynika zatem, iż w przypadku skazania za kilka przestępstw, z których co najmniej dwa spełniają wymogi określone w art. 41a § 1 k.k., środek karny w postaci zakazu kontaktowania się z określonymi osobami, jak również zakazu zbliżania się do określonych osób, orzeka się co do każdego z tych przestępstw, a wymierzając karę łączną, orzeka się jeden zakaz, uwzględniając przepisy o karze łącznej.

Wyrok SN z dnia 6 lipca 2022 r., sygn. III KK 465/21.

2

Art. 43 § 1 k.k.

Okres zakazu prowadzenia pojazdów liczony jest od daty uprawomocnienia się orzeczenia, przy czym na jego poczet zalicza się także ten dzień, co uzasadnione jest materialnym charakterem terminu określonego w art. 43 § 1 k.k., obliczanym „od dnia do dnia” (*dies a quo*) według zasady *computatio civilis*, czego wyrazem jest w szczególności dyspozycja art. 43 § 2 k.k.

Wyrok SN z dnia 11 lipca 2022 r., sygn. III KK 301/22.

3

Art. 93g § 1 k.k.

Zgodnie z treścią art. 93g § 1 k.k. sąd orzeka pobyt w odpowiednim zakładzie psychiatrycznym wobec sprawcy określonego w art. 93c pkt 1 – a zatem co do którego umorzono postępowanie o czyn zabroniony popełniony w stanie niepoczytalności określonej w art. 31 § 1 k.k. – jeżeli istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że popełni on ponownie czyn zabroniony o znacznej społecznej szkodliwości w związku z chorobą psychiczną lub upośledzeniem umysłowym. Niepoczytalność sprawcy musi być jednak ustalona w sposób pewny i wynikać z opinii biegłych, którym nie można postawić zarzutów wymienionych w art. 201 k.p.k., przede wszystkim zaś zarzutu niepamięci.

Postanowienie SN z dnia 6 lipca 2022 r., sygn. IV KK 94/22.

4

Art. 106 k.k.

Zgodnie natomiast z treścią art. 106 k.k. skazanie uważa się za niebyłe z chwilą zatarcia. Zatem fakt uprzedniego skazania, z chwilą jego zatarcia, nie może rodzić dla skazanego żadnych negatywnych konsekwencji, a więc nie może być uwzględniany w rozważaniach nad zakresem odpowiedzialności karnej.

Wyrok SN z dnia 11 lipca 2022 r., sygn. III KK 301/22.

5

Art. 107 § 6 k.k.

Zgodnie z art. 107 § 6 k.k., jeżeli orzeczono środek kamy, przepadek lub środek kompensacyjny, zatarcie skazania nie może nastąpić przed jego wykonaniem, darowaniem albo przedawnieniem jego wykonania.

Wyrok SN z dnia 6 lipca 2022 r., sygn. II KK 458/21.

6

Art. 178a § 4 k.k.

Zgodnie z art. 178a § 4 k.k., odpowiedzialności karnej przewidzianej w tym przepisie podlega sprawca czynu określonego w art. 178a § 1 k.k., który był wcześniej prawomocnie skazany za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo za przestępstwo określone w art. 173 k.k., 174 k.k., 177 k.k. lub art. 355 § 2 k.k. popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo dopuścił się czynu określonego w § 1 art. 178a k.k. w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych orzeczonego w związku ze skazaniem za przestępstwo. Jedną z przesłanek możliwości przypisania sprawcy występku z art. 178a § 1 k.k. surowszej odpowiedzialności karnej przewidzianej w art. 178a § 4 k.k. jest zatem ustalenie, że był on uprzednio prawomocnie skazany

za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo za przestępstwo określone w art. 173 k.k., 174 k.k., 177 k.k. lub art. 355 § 2 k.k. popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego. Ponadto, dla przyjęcia kwalifikacji prawnej czynu z art. 178a § 4 k.k. w sytuacji, gdy podstawą obostrzenia kary jest uprzednie prawomocne skazanie sprawcy za przestępstwa wymienione w tym przepisie, a więc przyjęcie specyficznej recydywy w zakresie przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, jest ustalenie, że uprzednie prawomocne skazanie sprawcy za to przestępstwo nie uległo zatarciu w dacie wyrokowania co do popełnienia czynu określonego w art. 178a § 1 k.k.

Wyrok SN z dnia 6 lipca 2022 r., sygn. II KK 533/21.

7

Art. 240 § 1 k.k.

Użyty w art. 240 § 1 k.k. zwrot „mając wiarygodną wiadomość” należy rozumieć jako stan wiedzy podmiotu tego czynu w chwili jego popełnienia; termin „niezwłocznie” odnosi się nie do czasu powzięcia informacji o czynie zabronionym dodanym do katalogu przestępstw wymienionych w art. 240 § 1 k.k. przez ustawę z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 773), ale do momentu, w którym zaktualizował się obowiązek denuncjacji, co nastąpiło w dniu 13 lipca 2017 r.; jedyną czynność sprawczą czynu zabronionego z art. 240 § 1 k.k. określa czasownik „nie zawiadamia”.

Uchwała SN z dnia 1 lipca 2022 r., sygn. I KZP 5/22.

8

Art. 280 § 1 k.k.

Sprawca rozboju musi działać w celu przywłaszczenia rzeczy i chcąc ten cel osiągnąć stosuje określone w art. 280 § 1 k.k. środki zmierzające, przez sparaliżowanie woli ofiary, do zaboru tej rzeczy. Zamiar zaboru mienia musi zatem wystąpić u sprawcy najpóźniej w chwili stosowania wspomnianych, określonych w dyspozycji art. 280 § 1 k.k., sposobów oddziaływania na osobę pokrzywdzonego. Jego działanie składa się więc z dwóch części, z których pierwsza obejmuje zastosowanie owych środków prowadzących do dokonania zaboru, druga zaś już sam zabór cudzej rzeczy ruchomej w celu przywłaszczenia. Nie zostaną spełnione przesłanki strony podmiotowej rozboju, o ile sprawca nie obejmie swoją wolą tak faktu zmierzania do realizacji celu, tj. zaboru rzeczy w celu przywłaszczenia, jak i faktu zmierzania do tego celu przy wykorzystaniu wymaganych przez ustawę sposobów oddziaływania na osobę, które wskazuje przepis art. 280 § 1 k.k. Samo następstwo zachowań polegających na pobiciu i zaborze rzeczy nie wystarczy dla stwierdzenia rozboju.

Wyrok SN z dnia 14 lipca 2022 r., sygn. IV KK 210/22.

9

Art. 284 § 2 k.k.

Prawidłowe ustalenie wartości przedmiotu przestępstwa ma zasadnicze znaczenie w każdej sprawie i dlatego powinno opierać się na realnych danych, stwierdzonych z uwzględnieniem wiedzy specjalnej, a nie amatorskich wyliczeniach.

Wyrok SN z dnia 6 lipca 2022 r., sygn. IV KK 173/22.

Prawo wykroczeń

Art. 94 § 3 k.w.

10

Przepis art. 94 § 3 k.w. (...) stanowił o obligatoryjności orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów w razie popełnienia wykroczenia z art. 94 § 1 k.w. Zatem sądowi nie pozostawiono żadnej dowolności w zakresie orzeczenia tego środka karnego. Co prawda w treści art. 94 § 3 k.w. użyto ogólnego zwrotu o zakazie prowadzenia pojazdów, ale uwzględniając jego powiązanie z treścią art. 94 § 1 k.w. zakaz ten będzie miał zastosowanie do osób prowadzących pojazdy mechaniczne na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu. O trafności tego wyводу przekonuje również rozgraniczenie w treści art. 94 k.w. pojazdu mechanicznego (§ 1) oraz pojazdu innego niż mechaniczny (§ 1a).

Wyrok SN z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. II KK 272/22.

11

Wprawdzie w art. 94 § 3 k.w. ustawodawca posłużył się ogólnym zwrotem „zakaz prowadzenia pojazdów”, to jednak w przepisie tym znajduje się odwołanie do art. 94 § 1 k.w. Opisane w tym przepisie wykroczenie polega zaś na prowadzeniu bez uprawnień pojazdu mechanicznego w przeciwieństwie do § 1a tego przepisu, który dotyczy pojazdu innego niż mechaniczny. Uwzględniając zatem okoliczność, że w odniesieniu do analogicznego unormowania zawartego w treści art. 87 § 3 k.w. w orzecznictwie Sądu Najwyższego trafnie podnoszono, że zakaz prowadzenia pojazdów, aby stanowił realną dolegliwość dla ukaranego za powyższe wykroczenie oraz realizował cele, które środek karny z art. 87 § 3 k.w. ma urzeczywistnić, musi pozostawać w funkcjonalnym związku z rodzajem pojazdu, którego prowadzenia dopuścił się sprawca (zob. np. wyrok SN z dnia 13 czerwca 2019 r., sygn. III KK 222/18), należy orzec zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych.

Wyrok SN z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. II KK 297/22.

Prawo karne procesowe

12

Art. 5 § 2 k.p.k.

Zarzut naruszenia art. 5 § 2 k.p.k. nie może być stawiany łącznie z obrazą art. 7 k.p.k., a to z tego powodu, iż naruszenie zasady *in dubio pro reo* możliwe jest jedynie wtedy, gdy sąd w sposób prawidłowy przeprowadził postępowanie dowodowe i w sposób zgodny z art. 7 k.p.k. ocenił zgromadzone dowody, a pomimo tego z dowodów uznanych za wiarygodne nadal wynikają co najmniej dwie równoprawne wersje faktyczne i organ procesowy rozstrzyga niedające się usunąć wątpliwości, niezgodnie z kierunkiem określonym w przepisie art. 5 § 2 k.p.k.

Postanowienie SN z dnia 14 lipca 2022 r., sygn. II KK 263/22.

13

Art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k.

Skoro zaś skazanemu przypisano prawomocnie czyn, którego w tej sprawie mu nie zarzucono w akcie oskarżenia, to wystąpiła w sprawie przeszkoda procesowa w postaci braku skargi uprawnionego oskarżyciela (art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. i w zw. z art. 14 § 1 k.p.k.), która musi prowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku oraz umorzenia postępowania karnego.

Wyrok SN z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. III KK 262/22.

14

Art. 29 § 1 k.p.k.

W przypadku przyjęcia w wyroku sądu I instancji kwalifikacji prawnej przypisanego czynu, która nie uzasadniałaby prowadzenia postępowania przygotowawczego w formie dochodzenia, apelację od takiego orzeczenia rozpoznaje sąd odwoławczy w składzie trzech sędziów (art. 29 § 1 *in principio* k.p.k.), nawet jeżeli postępowanie przygotowawcze w świetle kwalifikacji czynu przyjętej w akcie oskarżenia, mogło toczyć się w formie dochodzenia (arg. z art. 449 § 2 k.p.k.). *Ratio legis* regulacji zawartej w art. 449 § 2 k.p.k. polega bowiem na umożliwieniu orzekania w instancji odwoławczej przez jednego sędziego z uwagi na wagę i ciężar gatunkowy konkretnej sprawy.

Wyrok SN dnia 13 lipca 2022 r., sygn. III KK 240/22.

15

Art. 343 § 7 k.p.k.

Skazanie bez rozprawy na wniosek dołączony przez prokuratora do aktu oskarżenia może mieć miejsce wówczas, jeżeli okoliczności popełnienia przestępstwa i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości, oświadczenia dowodowe złożone przez oskarżonego nie są sprzeczne z dokonanymi ustaleniami, a postawa oskarżonego wskazuje, że cele postępowania zostaną osiągnięte

(art. 335 § 2 k.p.k.). Jednym z podstawowych warunków stanowiącym przesłankę orzekania w określonym w tym przepisie trybie jest więc ustalenie, że okoliczności czynu (czynów) zarzucanego w akcie oskarżenia nie budzą wątpliwości w żadnym aspekcie. Zakres tego pojęcia obejmuje bowiem zarówno ustalenia w zakresie sprawstwa, ale także innych równie istotnych okoliczności rzutujących na dokonanie właściwej oceny prawnej danego czynu. Kontrola w zakresie spełnienia wszystkich przesłanek warunkujących orzekanie w trybie konsensualnym powierzona została sądowi *meriti*, a powzięcie jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie skutkuje koniecznością rozpoznania sprawy na zasadach ogólnych, na co jednoznacznie wskazuje treść art. 343 § 7 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 6 lipca 2022 r., sygn. IV KK 173/22.

16

Art. 354 pkt 2 k.p.k.

W wypadku wniosku prokuratora o umorzenie postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy i o zastosowanie środków zabezpieczających stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 41 k.p.k. przy czym wniosek kieruje się na rozprawę, chyba że w świetle materiałów postępowania przygotowawczego popełnienie czynu zabronionego przez podejrzanego i jego niepoczytalność w chwili czynu nie budzą wątpliwości, a prezes sądu uzna za celowe rozpoznanie sprawy na posiedzeniu z udziałem prokuratora, obrońcy i podejrzanego; podejrzanemu nie bierze udziału w posiedzeniu, jeżeli z opinii biegłych wynika, że byłoby to niewskazane, chyba że sąd uzna jego udział za konieczny (art. 354 pkt 2 zdanie pierwsze i drugie k.p.k.). Norma ta przewiduje więc, że samo skierowanie sprawy na posiedzenie ma charakter wyjątku wynikającego z braku wątpliwości co do popełnienia czynu zabronionego przez podejrzanego i jego niepoczytalności w chwili czynu, a nadto z przyczyn celowościowych. Zarówno ze zdania pierwszego *in fine*, jak i drugiego cytowanego wyżej przepisu art. 354 pkt 2 k.p.k. jasno wynika, że – w odniesieniu do podejrzanego – jego obecność na posiedzeniu jest obowiązkowa, o ile biegli nie zaopiniują, że byłoby to niewskazane. Nawet wówczas sąd może uznać udział podejrzanego w posiedzeniu za konieczny. Natomiast z art. 439 § 1 pkt 11 k.p.k. wynika, że z bezwzględna przyczyną odwoławczą tam określoną mamy do czynienia wówczas, gdy sprawę rozpoznano podczas nieobecności oskarżonego, którego obecność była obowiązkowa. Przepis ten stosuje się odpowiednio do osoby, której prokurator zarzuca popełnienie czynu zabronionego w stanie niepoczytalności i wnosi o umorzenie postępowania oraz o zastosowanie wobec niej środków zabezpieczających (art. 380 k.p.k.). Okoliczność ta nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Sądu Najwyższego, gdzie zasadnie podnosi się, że gdy sąd ma podjąć decyzję o zastosowaniu środka zabezpieczającego, który w sposób dogłębny ingeruje w sferę swobód jednostki, pozbawiając człowieka wolności przez umieszczenie go w zakładzie psychiatrycznym, należy umożliwić mu realizowa-

nie prawa do obrony, w tym poprzez możliwość zaprezentowania własnego stanowiska w sprawie przed organem procesowym rozstrzygającym w tej kwestii. Odstępstwo zaś od takiego postępowania winno następować wyjątkowo i tylko przy dochowaniu wszelkich wymogów proceduralnych. W posiedzeniu w przedmiocie rozpoznania wniosku prokuratora o umorzenie postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy i o zastosowanie środków zabezpieczających powinni, co do zasady, uczestniczyć: prokurator, obrońca i podejrzany. Udział podejrzanego w tym forum rozpoznania sprawy jest obligatoryjny, chyba że z opinii biegłych wynika, że byłoby to niewskazane, przy czym nawet wtedy Sąd może uznać udział podejrzanego za konieczny. Wykluczone jest zatem rozpoznanie sprawy w tym trybie pod nieobecność któregokolwiek z wymienionych w treści art. 354 pkt 2 k.p.k. podmiotów, z wyjątkiem wskazanej już wcześniej sytuacji. Procedowanie pod nieobecność podejrzanego stanowi natomiast uchybienie określone w art. 439 § 1 pkt 11 k.p.k.

Postanowienie SN z dnia 14 lipca 2022 r., sygn. III KK 343/22.

17

Art. 387 § 1 k.p.k.

Zgodnie bowiem z treścią art. 387 § 1 k.p.k. do chwili zakończenia pierwszego przesłuchania wszystkich oskarżonych na rozprawie głównej oskarżony, któremu zarzucono przestępstwo zagrożone karą nieprzekraczającą 15 lat pozbawienia wolności, może złożyć wniosek o wydanie wyroku skazującego i wymierzenie mu określonej kary lub środka karnego, orzeczenie przepadku lub środka kompensacyjnego bez przeprowadzania postępowania dowodowego. Sąd może uwzględnić wniosek o wydanie wyroku skazującego, gdy okoliczności popełnienia przestępstwa i wina nie budzą wątpliwości, a cele postępowania zostaną osiągnięte mimo nieprzeprowadzenia rozprawy w całości (art. 387 § 2 k.p.k.). Ten ostatni przepis wyraźnie zatem zakłada, że uwzględnienie wniosku o tzw. dobrowolne poddanie się karze może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy okoliczności popełnienia przestępstwa i wina nie budzą wątpliwości.

Wyrok SN z dnia 6 lipca 2022 r., sygn. IV KK 67/22.

18

Art. 433 § 1 k.p.k.

Polski proces karny nie jest oczywiście procesem formułkowym i Sąd Najwyższy niejednokrotnie interpretował rzeczywistą treść zarzutów przez pryzmat uzasadnienia kasacji (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 2007 r., sygn. II KK 81/06; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2007 r., sygn. V KK 102/06; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 1999 r., sygn. III KZ 74/99). Jednakże w tej sytuacji kluczowy jest kierunek zażalenia. Poszukiwanie prawidłowej treści błędnie sformułowanych zarzutów w kasacji wniesionej na korzyść skazanego znajduje uzasadnienie w gwarancji-

nym charakterze takiego działania. Nie ma już takiego uzasadnienia w przypadku kasacji na niekorzyść, albowiem odpada w tej sytuacji element gwarancyjny.

Postanowienie SN z dnia 19 sierpnia 2022 r., sygn. IV KK 535/21.

Art. 433 § 2 k.p.k.

19

Zrealizowanie obowiązków wynikających z treści art. 433 § 2 i art. 457 § 3 k.p.k. wymaga nie tylko niepomijania żadnego zarzutu podniesionego w środku odwoławczym, lecz także rzetelnego ustosunkowania się do każdego z tych zarzutów oraz wykazania konkretnymi, znajdującymi oparcie w ujawnionych w sprawie okolicznościach, argumentami, dlaczego uznano poszczególne zarzuty zawarte we wniesionym środku odwoławczym za zasadne bądź też za bezzasadne. Do naruszenia tych przepisów może dojść nie tylko wtedy, gdy Sąd II instancji pomija w swoich rozważaniach zarzuty zawarte w apelacji, lecz również wtedy, gdy analizuje je w sposób odbiegający od standardów kontroli instancyjnej, bądź gdy przedstawiona w uzasadnieniu argumentacja zawiera braki.

Wyrok SN z dnia 26 lipca 2022 r., sygn. II KK 196/21.

20

Same wadliwości uzasadnienia nie wystarczą obecnie do uchylenia orzeczenia w ramach kontroli tak zwyczajnej (art. 455a k.p.k.) jak i kasacyjnej, chyba że nie poddaje się ono w ogóle kontroli odwoławczej, co może stanowić podstawę do wnioskowania, że ta została w istocie przeprowadzona wadliwie, z naruszeniem art. 433 § 2 k.p.k.

Postanowienie SN z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. II KK 594/21.

21

Art. 438 pkt 2 k.p.k.

Przepis art. 438 pkt 2 k.p.k. jednoznacznie wskazuje, że nie każda obraza prawa procesowego prowadzi do skuteczności zarzutu apelacyjnego, ale wyłącznie taka, która ma wpływ na treść orzeczenia.

Postanowienie SN z dnia 19 sierpnia 2022 r., sygn. IV KK 535/21.

22

Art. 441 § 1 k.p.k.

Tryb przewidziany w art. 441 § 1 k.p.k. nie może służyć zasięgnięciu *sui generis* „porady prawnej”, ani też temu, by sądy odwoławcze, przy pomocy Sądu Najwyższego, upewniały się co do prawidłowości przyjmowanego przez nie stanowiska interpretacyjnego.

Postanowienie SN z dnia 1 lipca 2022 r., sygn. I KZP 3/22.

23

Art. 457 § 3 k.p.k.

Unormowanie art. 457 § 3 k.p.k. obliguje, by w uzasadnieniu wyroku sądu odwoławczego znalazły się argumenty wskazujące na to, czym kierował się sąd wydając rozstrzygnięcie. To bowiem właśnie treść uzasadnienia zezwala na ocenę prawidłowości dokonanej kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia. Zrealizowanie obowiązków wynikających z treści art. 433 § 2 k.p.k. i art. 457 § 3 k.p.k. wymaga nie tylko niepomijania żadnego zarzutu podniesionego w środku odwoławczym, lecz także rzetelnego ustosunkowania się do każdego z tych zarzutów oraz wykazania konkretnymi, znajdującymi oparcie w ujawnionych w sprawie okolicznościach, argumentami, dlaczego uznano poszczególne zarzuty zawarte we wniesionym środku odwoławczym za zasadne bądź też bezzasadne.

Wyrok SN z dnia 14 lipca 2022 r., sygn. IV KK 210/22.

24

Art. 500 § 1 k.p.k.

Zgodnie z art. 500 § 1 k.p.k., w sprawach, w których prowadzono dochodzenie, uznając na podstawie zebranego w postępowaniu przygotowawczym materiału, że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne, sąd może w wypadkach pozwalających na orzeczenie kary ograniczenia wolności lub grzywny wydać wyrok nakazowy. Dopelnieniem tej normy jest § 3 art. 500 k.p.k., stosownie do którego sąd może wydać wyrok nakazowy, jeżeli na podstawie zebranych dowodów okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości. Możliwość wydania wyroku nakazowego – w myśl art. 500 § 1 i 3 k.p.k. – istnieje zatem wtedy, gdy materiał dowodowy zebrany w sprawie pozwala na stwierdzenie, że okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości. W przeciwnym wypadku konieczne jest rozpoznanie sprawy na rozprawie głównej.

Wyrok SN z dnia 6 lipca 2022 r., sygn. II KK 134/22.

25

Art. 519 k.p.k.

Strona przedmiotem zarzutów kasacyjnych może – stosownie do art. 519 k.p.k. – uczynić jedynie wyrok sądu odwoławczego. Oznacza to, że jest absolutnie niedopuszczalne nie tylko powielanie zarzutów uprzednio wnoszonych w zwyczajnym środku odwoławczym, ale w istocie ignorowanie rozważań zaprezentowanych przez sąd II instancji. Kasacja nie służy bowiem powielaniu zwyczajnej kontroli odwoławczej, nawet wówczas, gdy sąd *ad quem* w określonym zakresie wydał rozstrzygnięcie reformatoryjne. Postępowanie kasacyjne, w takiej konfiguracji procesowej, nie może być rozumiane jako dokonywane na wzór materialnej formuły instancyjności.

Postanowienie SN z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. II KK 594/21.

Art. 523 § 1 k.p.k.

26

Zgodnie z art. 523 § 1 k.p.k. kasacja może być wniesiona tylko z powodu uchybień wymienionych w art. 439 k.p.k. lub innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Zarzut rażącego naruszenia prawa powinien odnosić się do uchybień Sądu odwoławczego popełnionych w związku z rozpoznaniem apelacji. Kasacja przysługuje bowiem od wyroku Sądu odwoławczego, a nie od wyroku Sądu pierwszej instancji.

Postanowienie SN z dnia 19 sierpnia 2022 r., sygn. IV KK 535/21.

27

Kasacja może być wniesiona wyłącznie z powodu uchybień wymienionych w art. 439 k.p.k. lub innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Kasacja nie może być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary (art. 523 § 1 k.p.k.). Tym samym podstawą zarzutów kasacyjnych nie może być w żadnym razie faktyczna podstawa rozstrzygnięcia oraz ocena poszczególnych dowodów zgromadzonych w sprawie.

Postanowienie SN z dnia 6 lipca 2022 r., sygn. II KK 209/22.

28

Istotą kasacji nie może być samo negowanie wiarygodności dowodów stanowiących podstawę ustaleń faktycznych (także w zakresie możliwości przypisania winy oskarżonemu) tylko dlatego, że zostały one ocenione w sposób dla skarżącego niekorzystny. Tego rodzaju zabieg stanowi nie tylko nieuprawnioną polemikę, ale też obejście przepisu art. 523 k.p.k. (...). Przede wszystkim zaś kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia o bardzo rygorystycznych uwarunkowaniach formalnych co do rodzaju i konstrukcji zarzutów kasacyjnych. W żadnym razie nie jest wystarczającym do uwzględnienia kasacji oparcie się przez jej autora na prezentacji własnych ocen materiału dowodowego i własnych wniosków z tych ocen płynących, bez wykazania uchybień – i to rażących – w procedowaniu bądź rozumowaniu sądu odwoławczego, które w dodatku mogły mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Postępowanie kasacyjne nie jest tzw. trzecią instancją, nie służy zatem do inicjowania powtórnej kontroli w zakresie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego ani ponownej kontroli poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych, lecz ma na celu eliminację błędów wynikających z wadliwego w stopniu rażącym zastosowania przepisów prawa materialnego lub procesowego albo związanych z wystąpieniem przesłanek z art. 439 § 1 k.p.k., tj. tzw. bezwzględnych podstaw odwoławczych.

Postanowienie SN z dnia 14 lipca 2022 r., sygn. III KK 303/22.

29

Art. 526 § 1 k.p.k.

Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia i zarzutu podniesionego w kasacji (art. 536 k.p.k.). Z kolei zgodnie z art. 526 § 1 k.p.k. w kasacji należy podać na czym polega zarzucane uchybienie. Treść postawionego w kasacji zarzutu musi więc znaleźć uzasadnienie i rozwinięcie w zakresie argumentacji w treści całej kasacji, ujmowanej zwłaszcza przez jej uzasadnienie. Jeżeli do tego dodać, że kasację w tej sprawie wniósł Prokurator Generalny, zatem podmiot, któremu należy – z założenia – przypisać najwyższe kwalifikacje i profesjonalizm, to staje się jasne, iż w przypadku jakichkolwiek wątpliwości w zakresie zawartości samego zarzutu kasacji, jego zakres winien być postrzegany przez argumentację zawartą w uzasadnieniu kasacji. Prawidłowe ustalenie zarzutu i wskazanego uchybienia wyznacza pole kontroli kasacyjnej, które jest dla Sądu Najwyższego wiążące (art. 536 k.p.k.).

Postanowienie SN z dnia 13 lipca 2022 r., sygn. IV KK 32/22.

30

Art. 535 § 3 k.p.k.

Z oczywistą bezzasadnością kasacji w rozumieniu art. 535 § 3 k.p.k. mamy do czynienia w sytuacji, gdy nawet bez pogłębionej analizy podniesionych w skardze zarzutów wynika, że są one niesłuszne, nie znajdują potwierdzenia w aktach sprawy lub zostały sporządzone z pominięciem ustawowych wymogów do sporządzenia kasacji, jedynie formalnie spełniając kryteria umożliwiające przyjęcie skargi do rozpoznania.

Postanowienie SN z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. II KK 594/21.

31

Art. 536 k.p.k.

Sąd Najwyższy w pierwszym rzędzie musiał dokonać kontroli wniesionej kasacji pod kątem istnienia bezwzględnych powodów odwoławczych z art. 439 § 1 k.p.k., a to z uwagi na nakaz wynikający z art. 536 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. II KK 107/22.

32

Art. 539a § 1 k.p.k.

Zgodnie z art. 539a § 1 k.p.k. skarga może być wniesiona od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania. Powodem wniesienia skargi może być jedynie naruszenie przez sąd odwoławczy art. 437 k.p.k. lub uchybienie stanowiące jedną z bezwzględnych przyczyn odwoławczych z art. 439 § 1 k.p.k. (art. 539a § 3 k.p.k.).

Wyrok SN z dnia 5 lipca 2022 r., sygn. III KS 10/22.

33

Art. 540 § 2 k.p.k.

Stosownie do treści art. 540 § 2 k.p.k., przesłanką wznowienia postępowania na korzyść strony jest wydanie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją przepisu, na podstawie którego zostało wydane rozstrzygnięcie w postępowaniu mającym być przedmiotem wznowienia.

Wyrok SN z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. I KO 32/22.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

34

Art. 11 § 2 k.k.

Sąd I instancji na podstawie prawidłowych ustaleń faktycznych słusznie wskazał, że oskarżony poza zachowaniem polegającym na doprowadzeniu małoletniej pokrzywdzonej poprzez użycie przemocy do obcowania płciowego także wielokrotnie doprowadził ją do poddania się innym czynnościom seksualnym. Takich zachowań wobec pokrzywdzonej oskarżony dopuszczał się na przestrzeni kilku lat, co znalazło odzwierciedlenie w przyjęciu przez Sąd konstrukcji czynu ciągłego z art. 12 § 1 k.k. Oceniając więc kompleksowo poszczególne zachowania oskarżonego, składające się na czyn ciągły, w sytuacji, gdy tylko nieznaczna ich część była poprzedzona użyciem przemocy, oraz mając na uwadze, różną ich formę i szerokie ramy czasowe czynu ciągłego, należy wskazać, że ograniczenie kwalifikacji prawnej wyłącznie do art. 197 § 2 pkt. 3 k.k. nie odzwierciedla w pełni karygodności jego czynu. Podjęcie skutecznej reakcji karnej wymagało więc przyjęcia kumulatywnego zbiegu przepisów z art. 197 § 3 pkt 2 k.k. i art. 200 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. oraz art. 12 § 1 k.k., bowiem dopiero taka kwalifikacja prawna w pełni odzwierciedla całokształt zachowania oskarżonego.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 25 czerwca 2020 r., sygn. II AKa 86/20.

35

Art. 12 § 1 k.k.

Jako zasadny oceniono zarzut prokuratorski kwestionujący powołanie w podstawie prawnej skazania oskarżonych przepisu art. 12 k.k., który wyeliminowano, podobnie jak z opisu przestępstwa stwierdzenie o ich działaniu z góry powziętym zamiarem w krótkich odstępach czasu. Przyjęcie działania oskarżonych w warunkach czynu ciągłego nie znajduje racji bytu, skoro konieczność wystąpienia stanu niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób, w rozumieniu art. 165 § 1 pkt. 2 k.k., oznacza również wielość pokrzywdzonych,

których dobra osobiste, a zatem życie lub zdrowie, zostały co najmniej narażone na niebezpieczeństwo. Kwalifikacja wytworzenia lub wprowadzenia do obrotu tzw. dopalaczy, skutkująca wywołaniem konkretnego stanu niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia wielu osób, zależy właśnie od przyjęcia, że poszczególne czynności wprowadzenia do obrotu, a zatem poszczególne transakcje sprzedaży dopalaczy kolejnym osobom, stanowiły jedność (tożsamość) czynu, a stąd winny zostać potraktowane jako jeden czyn w rozumieniu prawa karnego na gruncie art. 11 § 1 k.k. Jeżeli przedmiotem zamachu jest dobro osobiste to uznanie wielości zachowań za jeden czyn zabroniony w rozumieniu tego przepisu wymaga tożsamości pokrzywdzonego, który przecież w realiach analizowanego przypadku nie został spełniony.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 28 czerwca 2020 r., sygn. II AKa 273/19.

36

Art. 32 pkt 5 k.k.

Wszystkie opisane zachowania, których dopuścił się oskarżony, pozbawiając życia dwie osoby i dążąc do pozbawienia życia także trzeciej ze swych ofiar, świadczą o tym, że zalicza się do sprawców najbardziej niebezpiecznych i tym samym zdemoralizowanych, co do których osiągnięcie celów wychowawczych a zwłaszcza zapobiegawczych kary jest co najmniej problematyczne. Czyny, których dokonał przemawiają za uznaniem, że jest on tak zdemoralizowany, iż konieczne jest jego trwałe odizolowanie od społeczeństwa, albowiem nie rokuje on nadziei na poprawę w przewidywalnym okresie czasu. Oczywiście Sąd, także pierwszej instancji, miał w polu widzenia niekaralność oskarżonego. Ów brak karalności młodego mężczyzny (mającego ukończone 22 lata w czasie czynów) w sytuacji, gdy dopuścił się on dwukrotnego zabójstwa i jednokrotnego usiłowania zabójstwa (do którego dokonania nie doszło z przyczyn od niego niezależnych), nie może stać na przeszkodzie orzeczeniu kar eliminacyjnych. Nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że kara wymierzana za przestępstwo musi stanowić słuszną odpłatę za wyrządzoną krzywdę, a zarazem musi być karą sprawiedliwą. Nie budzi wątpliwości również to, że kara ma uwzględniać okoliczności związane z osobą sprawcy, w tym przede wszystkim jego podatność na resocjalizację, ale także – i to w równym stopniu – winna ona uwzględniać oraz umiejętnie wyważać racje związane z osobą pokrzywdzonego. Wreszcie, kara nie może być ślepa na racje społeczne, wpisane w treść norm prawa materialnego przez prawodawcę, stanowiące istotę państwowego prawa ścigania i karania za czyny zabronione.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 9 lipca 2020 r., sygn. II AKa 96/20.

37

Art. 46 § 1 k.k.

Skoro przepis art. 46 § 1 k.k. dotyczący obowiązku naprawienia szkody i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, został zaliczony do odrębnej od środków karnych kategorii środków kompensacyjnych, sąd orzekając ten środek, stosuje przepisy prawa cywilnego, a także wynikające z art. 56 k.k. wyłączenie stosowania względem tego środka dyrektyw wymiaru kary. Nie pozostawia to żadnych wątpliwości, że wskazany środek utracił charakter *stricte* penalny, a uzyskał silny charakter cywilnoprawny i powoduje, że przewidziany w art. 46 § 1 k.k. środek kompensacyjny stał się głównym instrumentem dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych w procesie karnym. Z tej perspektywy całkowicie chybione było powoływanie się przez obrońcę na argument, iż w jego ocenie orzeczony środek kompensacyjny jest rażąco niewspółmiernie surowy. Przy orzekaniu środka kompensacyjnego, o którym mowa w art. 46 § 1 k.k., sąd nie kieruje się bowiem kryteriami, jakie brane są pod uwagę przy wymiarze kary, co jednoznacznie wynika z treści art. 56 k.k., a celem nie jest dolegliwość wobec sprawcy, lecz naprawienie szkody majątkowej i niemajątkowej wyrządzonej przestępstwem oraz zrekompensowanie osobie pokrzywdzonej cierpień doznanych od sprawcy przestępstwa.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 25 czerwca 2020 r., sygn. II AKa 134/20.

38

Art. 165 § 1 k.k.

Nawet przy założeniu, że klienci oskarżonych świadomie nabywali „dopala-cze” po to, aby w ten sposób osiągnąć określony efekt pobudzający lub psychotyczny, analogiczny do zażycia narkotyku, to nie może to ekskulpować oskarżonych. Ich odpowiedzialność na gruncie art. 165 § 1 pkt. 2 k.k. mogłaby zostać wyłączona jedynie wtedy, gdyby ich klienci otrzymywali pełną informację o składzie i skutkach zażycia wprowadzanych do obrotu substancji, bądź też ich zażycie nie sprowadzałoby niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia konsumentów, ewentualnie, gdyby skład nie był możliwy do ustalenia, bo tych środków nie zdołano by zatrzymać (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. II AKa 395/18, LEX nr 2625091). Karalność wprowadzenia do obrotu tego typu substancji jako takich – w dacie czynu – była unormowana na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jedynie w art. 52a, mając charakter odpowiedzialności administracyjnej, sankcjonowanej karą pieniężną. Jednak przepis ten stanowi wyłączną podstawę pociągnięcia do odpowiedzialności w sytuacjach, gdy chodzi o obrót środkami zastępczymi jako takimi, których zażycie wywołuje „typowe” skutki związane z przyjmowaniem substancji psychoaktywnych. Nie każdy środek zastępczy, o którym mowa w art. 4 ust. 27 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, zawierać musi bowiem, niejako z natury rzeczy, substancje na tyle szkodliwe dla człowieka, że jego

użycie w konsekwencji zawsze będzie powodowało niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia w rozumieniu hipotezy normy określonej w art. 165 § 1 pkt 2 k.k., a więc skutkujące konkretnym i realnym zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludzkiego w poważnym stopniu (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. II AKa 170/17, LEX nr 2461389; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 11 grudnia 2013 r., sygn. II AKz 483/13, LEX nr 1402863). Okolicznościami irrelewantnymi z punktu widzenia odpowiedzialności na gruncie art. 165 k.k. są zatem takie skutki zdrowotne jak przejściowe stany odurzenia, ograniczona kontrola ruchów ciała, przejściowa utrata świadomości, senność, przyspieszenie akcji serca, nudności, bełkotliwa mowa, których nawet mogą oczekiwać osoby zażywające „dopalacze”, podobnie jak jest to w przypadku spożywania alkoholu czy narkotyków. Tego typu objawy skategoryzować należy jako typowe następstwa związane z przyjmowaniem substancji odurzających, spodziewane przez konsumentów, biorących niejako ryzyko ich wystąpienia na siebie i godzących się na nie, a więc jako takich, które nie będą prowadziły do odpowiedzialności karnej na gruncie art. 165 § 1 pkt 2 k.k. Tak jak to już powiedziano dla stwierdzenia, że doszło do wyczerpania znamion tego przestępstwa konieczne jest ustalenie, że spożycie tzw. dopalacza (środka zastępczego czy nowej substancji psychoaktywnej) mogło wywoływać następstwa wykraczające poza te akceptowane przez konsumenta skutki „uboczne”, a które wiązałyby się z zaistnieniem konkretnego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia konsumenta (zob. także postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 10 października 2018 r., sygn. II AKz 474/18, KSAG 2018, nr 4, poz. 181–195, Prok. i Pr. 2019, dodatek „Orzecznictwo”, nr 5, poz. 34, Lex 2615898).

Wyrok SA w Katowicach z dnia 28 czerwca 2020 r., sygn. II AKa 273/19.

Prawo karne procesowe

39

Art. 5 § 2 k.p.k.

Reguła określona w art. 5 § 2 k.p.k. nakazuje wprowadzić przyjęcie w sytuacji w niej opisanej wersji korzystnej dla oskarżonego, ale nie oznacza to, że należy ją oprzeć na ewidentnie niewiarygodnym dowodzie.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 25 marca 2022 r., sygn. II AKa 221/21.

40

Art. 35 § 1 k.p.k.

Niezależnie od tego, iż sąd ma obowiązek weryfikować swą właściwość jeszcze przed skierowaniem sprawy na rozprawę główną, to decyzja stwierdzająca niewłaściwość rzeczową sądu z powodu innej oceny prawnej objętego oskarżeniem zarzutu może zapaść wyłącznie w razie zaistnienia jednoznacz-

nych i niewątpliwych okoliczności dotyczących inkryminowanego zdarzenia świadczących o tym, że przyjęta w akcie oskarżenia kwalifikacja prawna jest ewidentnie błędna, nie przystając do jej ustawowych kwantyfikatorów. Nie jest natomiast dopuszczalne w tym trybie badanie elementów istotnych dla oceny realizacji znamion przestępstwa objętego oskarżeniem, gdy związane jest to z koniecznością oceny miarodajności poszczególnych dowodów, albowiem tego rodzaju weryfikacja możliwa jest dopiero na etapie wyrokowania, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w sprawie.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 1 września 2020 r., sygn. II AKz 904/20.

41

Art. 99a § 1 k.p.k.

Stosownie do treści art. 99a § 1 k.p.k. uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji, w tym wyroku nakazowego i wyroku łącznego oraz wyroku sądu odwoławczego i wyroku wydanego w postępowaniu o wznowienie postępowania, sporządza się na formularzu według ustalonego wzoru. Jednocześnie, na skutek nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z dnia 27 września 2013 r. uproszczono treść uzasadnienia, wskazując, że to powinno zawierać jedynie „zwięzłe” wskazanie faktów uznanych za udowodnione lub nieudowodnione oraz dowodów, na których się oparto, informacji, dlaczego nie uznano dowodów przeciwnych, jak też również „zwięzłe” wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku (art. 424 § 1 k.p.k.). Jednocześnie powszechnie akceptowany jest pogląd, że zrealizowanie prawa do rzetelnego rozpoznania sprawy, wynikającego z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a więc także prawa do rzetelnego postępowania odwoławczego, obejmuje również takie sporządzenie uzasadnienia wyroku, aby umożliwiał ono analizę motywów, którymi kierował się sąd i dawało szansę podniesienia zarzutów zwalczających takie stanowisko. Na ustawodawcy zatem spoczywa obowiązek zagwarantowania przy pomocy odpowiednich instrumentów procesowych rzetelności postępowania odwoławczego [zob. M. A. Nowicki, Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka, wybór orzeczeń 1999–2004, Kraków 2005, s. 687–688 wraz z orzecznictwem tam przytoczonym, P. Hofmański, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Komentarz, t. I, L. Garlicki (red.), Warszawa 2010, s. 305–306 wraz z orzecznictwem tak zamieszczonym]. Identycznie kwestię tą widział Trybunał Konstytucyjny, jeszcze we właściwym składzie, na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując że uzasadnienie orzeczeń jest decydującym komponentem prawa do rzetelnego procesu sądowego i podstawą kontroli zewnętrznej orzeczenia przez organ wyższej instancji, bowiem dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK-A, nr 1, poz.2, teza 4.3 uzasadnienia]. Wreszcie stwierdzić należy, że treść formularza uzasadnienia wyroku sądu odwoławczego została ustalona na mocy roz-

porządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie wzorów formularzy uzasadnień wyroków oraz sposobów ich wypełniania (Dz. U. z 2019 r., poz. 2349). Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że u podstaw tego unormowania leżała chęć uproszczenia i ujednolicenia formy uzasadnień wyroków. Nie oznacza to jednak zwolnienia sądu od obowiązku respektowania sporządzenia uzasadnienia gwarantującego prawo strony do rzetelnego procesu, tak w ujęciu konwencyjnym, jak i konstytucyjnym. To zaś oznacza nakaz respektowania powyższych standardów także na formularzu UK 2. W sytuacji zatem gdy sąd uzna, że sporządzenie uzasadnienia wyroku na formularzu UK 2 nie daje właściwego instrumentarium procesowego dla zrealizowania wskazanego standardu, może odstąpić od tego obowiązku, sporządzając uzasadnienie wyroku w dotychczasowej formie.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 25 marca 2022 r., sygn. II AKa 221/21.

42

Art. 354 § 1 k.p.k.

Kierując do sądu wniosek o umorzenie postępowania i zastosowanie środków zabezpieczających z uwagi na niepoczytalność sprawcy, prokurator nie może używać pojęcia przestępstwa, tylko sformułowania „czyn zabroniony”. Przestępstwo musi być bowiem czynem zawinionym, zaś niepoczytalność sprawcy prowadzi do wyłączenia winy. Takim sformułowaniem winien więc również posługiwać się sąd, rozpoznający ów wniosek. Z kolei, w świetle art. 354 k.p.k. nie budzi wątpliwości, że osoba, wobec której prokurator złożył do sądu taki wniosek nie nosi miana oskarżonego, tylko podejrzanego. Zasadnicze wątpliwości budziło natomiast powołanie w zaskarżonym orzeczeniu przesłanki z art. 258 § 2 k.p.k. w postaci zagrożenia surową karą. Pamiętać bowiem należy, że w niniejszej sprawie nie skierowano aktu oskarżenia, lecz wniosek o umorzenie postępowania i zastosowanie środków zabezpieczających. Aktualnie więc podejrzanemu nie grozi „surowa kara” w rozumieniu art. 258 § 2 k.p.k., lecz orzeczenie środków zabezpieczających. Pomimo tego, Sąd Apelacyjny nie znalazł powodów do ingerencji w zaskarżone orzeczenie (w zakresie podstawy prawnej). Dokonawszy bowiem przez pryzmat art. 440 k.p.k. sprawdzenia czy brak ingerencji sądu odwoławczego w treść orzeczenia niezależnie od granic wyznaczonych środkiem odwoławczym powodowałby rażąco niesprawiedliwość orzeczenia, nie stwierdzono takiej sytuacji. Jak bowiem wykazano i tak istnieją inne przesłanki przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania. Niewątpliwie więc, utrzymanie w mocy zaskarżonego postanowienia nie jest rażąco niesprawiedliwe.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 3 listopada 2020 r., sygn. II AKz 1164/20.

43

Art. 552 § 1 k.p.k.

Subiektywny i indywidualny charakter każdej krzywdy, a także różne okoliczności każdej sprawy, różne tło i uwarunkowania, czynią, iż jakiegokolwiek porównania w tym względzie nie są adekwatne i prawidłowe. Pojawiające się zaś poglądy o jednolitości orzecznictwa sądowego mogą być uznane za słuszne tylko o tyle, o ile odnoszą się do przyjmowania przez sądy podobnych kryteriów i wyznaczników pozwalających określić rozmiary doznanej krzywdy i o ile pozostają w zgodności z zasadą indywidualizowania okoliczności w odniesieniu do konkretnej osoby i sytuacji. Z tego też powodu argumenty powołane w apelacji, a odnoszące się do zasądzonych w innych sprawach kwot zadośćuczynień, nie mogły mieć większego znaczenia.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. II AKa 306/21.

44

Art. 632 pkt 2 k.p.k.

Strona może domagać się zwrotu wydatków udokumentowanych – tj. takich które stwierdzone zostały dokumentami w postaci m.in. rachunków czy faktur. Samo odwołanie się do powszechnej wiedzy w zakresie konieczności opłat uiszczanych za nadanie przesyłki pocztowej, czy też konieczności realizacji poszczególnych czynności, co do których zwrotu kosztów domaga się uniewinniony tego kryterium nie spełnia.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 13 października 2020 r., sygn. II AKz 1089/20.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

45

Art. 119 k.c.

Przewidziany w art. 119 k.c. zakaz zmiany terminu przedawnienia roszczenia przez czynność prawną nie stoi na przeszkodzie odroczeniu przez strony terminu spełnienia świadczenia, choćby roszczenie stało się już wymagalne; w takim przypadku przedawnienie biegnie na nowo z upływem odroczonego terminu.

Z uzasadnienia:

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz literaturze przedmiotu przedstawiono dwa rozbieżne stanowiska dotyczące objętego wnioskiem zagadnienia prawnego. Zgodnie z pierwszym z nich, określony w art. 119 k.c. zakaz skracania lub przedłużania terminów przedawnienia przez czynność prawną obejmuje także zakaz umawiania się przez strony co do wymagalności roszczenia z terminowego zobowiązania o zapłatę po dniu, w którym roszczenie to stało się wymagalne. W orzeczeniach tego nurtu, wskazując na różnicę między terminem wymagalności świadczenia i jego płatności, podniesiono, że w przypadku zobowiązania terminowego regułą jest początkowa zbieżność wymagalności i terminu zapłaty. Jeśli zatem roszczenie nie stało się jeszcze wymagalne, to dokonane w ramach swobody kontraktowej stron przedłużenie lub skrócenie terminu płatności jest dozwolone, ponieważ nie wpływa na początek biegu przedawnienia roszczenia, który zostanie wyznaczony przez nadejście nowego, odroczonego terminu spełnienia świadczenia. Zmiana terminu płatności dokonana po dniu, w którym roszczenie stało się wymagalne, nie ma jednak już żadnego wpływu na jego wymagalność. Odmienne stanowisko prowadziłoby do obejścia zakazu wynikającego z art. 119 k.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. IV CKN 862/00, niepubl.; z dnia 24 kwietnia 2003 r., sygn. I CKN 316/01, OSNC 2004, nr 7–8, poz. 117; z dnia 3 marca 2006 r., sygn. II CSK 123/05, niepubl.; z dnia 3 lutego 2006 r., sygn. I CSK 17/05, niepubl.; z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. III CSK 282/10, IC 2012, nr 5, s. 37; z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. III CSK 282/11, niepubl.; z dnia 28

października 2015 r., sygn. II CSK 822/14, niepubl.; z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. IV CSK 141/15, niepubl. oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. III CZP 102/09, OSNC 2010, nr 5, poz. 75 i z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. III CZP 76/14, OSNC 2015, nr 7–8, poz. 86). W wyroku z dnia 26 października 2011 r., sygn. I CSK 762/10 Sąd Najwyższy, powołując się na wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. IV CKN 862/00 i z dnia 3 marca 2006 r., sygn. II CSK 123/05 oraz poglądy nauki, wyraził wprost pogląd, że określony w art. 119 k.c. zakaz obejmuje także zakaz umawiania się co do wymagalności roszczenia z terminowego zobowiązania o zapłatę, po tym jak stało się ono wymagalne. Takie postanowienie umowy jako sprzeczne z bezwzględnie obowiązującym przepisem uznał za nieważne. W wyroku z dnia 11 marca 2020 r., sygn. I CSK 585/18, Sąd Najwyższy podniósł zaś, że po rozpoczęciu biegu przedawnienia roszczenia strony nie mogą modyfikować (ustalać na nowo) terminu jego wymagalności. Przedstawiony pogląd znalazł oparcie w literaturze, w której wskazano, że określony w art. 119 k.c. zakaz określania w drodze czynności prawnej innego okresu przedawnienia, niż wynika to z ustawy, obejmuje także niedopuszczalność umawiania się co do wymagalności roszczenia z terminowego zobowiązania o zapłatę, po tym, gdy stało się ono wymagalne. Po powstaniu roszczenia strony mogą w ramach wolności umów (art. 353¹ k.c.) skrócić lub przedłużyć poprzedni termin jego wymagalności, uzależnić jego ustanie od warunku rozwiązującego i w ten pośredni sposób wpłynąć na bieg terminu przedawnienia, który rozpoczyna się z chwilą wymagalności roszczenia (art. 120 § 1 zdanie 1 k.c.). Granicą czasową (cezurą) takich zmian jest jednak pierwotnie ustalona chwila wymagalności roszczenia, po nadejściu której tego rodzaju zmiana byłaby nieważna (art. 58 § k.c.), gdyż prowadziłaby do obejścia zakazu wynikającego z art. 119 k.c. Przyjęcie innej interpretacji art. 119 k.c. powodowałoby możliwość obchodzenia bezwzględnie obowiązujących przepisów dotyczących terminu przedawnienia poprzez umowne ustalenie daty wymagalności według innych zasad, niż wynikające z art. 120 k.c.; w konsekwencji przez umowne przesunięcie daty wymagalności uzyskano by dłuższy termin przedawnienia roszczenia.

Stosownie do drugiego stanowiska prezentowanego w orzecznictwie, zakaz określony w art. 119 k.c. wyłącza tylko możliwość umownego ustalenia przez strony innego niż przewidziany w ustawie terminu przedawnienia roszczenia majątkowego rozumianego jako pewien okres liczony w miesiącach lub latach. Zakaz ten nie rozciąga się natomiast na ustalenie przez strony chwili wymagalności roszczenia, od którego – zgodnie z art. 120 § 1 k.c. – rozpoczyna swój bieg termin przedawnienia roszczenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2005 r., sygn. IV CK 502/04, niepubl.; z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. V CSK 454/09, niepubl.; z dnia 28 sierpnia 2013 r.,

sygn. V CSK 362/12, niepubl.; z dnia 28 października 2016 r., sygn. I CSK 661/15, niepubl.; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2020 r., sygn. III CZP 88/19, OSNC 2021, nr 3, poz. 17). W uzasadnieniach tych orzeczeń wskazano, że w ramach swobody umów (art. 353¹ k.c.) strony mogą zmodyfikować łączący je stosunek prawny także przez jednostronne ustępstwa wierzyciela, przy czym zmiana treści obowiązku dłużnika, polegająca na odroczeniu wymagalności świadczenia pieniężnego już wymagalnego, nie sprzeciwia się właściwości stosunku prawnego, ustawie, ani zasadom współżycia społecznego. Art. 119 k.c. dotyczy jedynie sytuacji, w której strony czynności prawnej dążyłyby do umownego określenia (w sposób odmienny od przewidzianego w regulacji ustawowej) długości terminu, po upływie którego nastąpi skutek przedawnienia (zaktualizuje się prawo dłużnika do odmowy spełnienia świadczenia stosownie do treści art. 117 § 2 k.c.). Od takiego postanowienia należy odróżnić postanowienie umowne wskazujące moment, w którym nastąpi wymagalność roszczenia, od którego – zgodnie z art. 120 § 1 k.c. – rozpocznie swój bieg termin przedawnienia w wymiarze określonym przez ustawę w miesiącach lub latach. W ramach autonomii woli stron i swobody umów strony dysponują kompetencjami do zmiany daty wymagalności roszczenia lub uzależnienia chwili wymagalności od zaistnienia określonego zdarzenia, np. w ugodzie, na podstawie której czynią sobie określone ustępstwa (art. 917 k.c.) w celu wyeliminowania stanu niepewności prawnej lub zapewnienia wykonania zobowiązania względnie uchylenia sporu istniejącego lub mogącego powstać.

Przyjęcie, że poprzez zawarcie umowy nie jest możliwe skuteczne oznaczenie innej, niż pierwotnie wynikająca z treści objętego tą umową stosunku prawnego, daty wymagalności roszczeń w istocie czyniłoby nieracjonalnym wyrażanie przez wierzyciela zgody na ugodę. Rozłożenie świadczenia na raty lub odroczenie obowiązku jego spełnienia narażałoby wierzyciela, czyniącego ustępstwa na korzyść dłużnika, na sankcje związane z przedawnieniem roszczeń objętych ugodą, mimo że ze względu na odroczenie terminu spełnienia świadczenia wierzyciel nie mógłby skutecznie dochodzić tych roszczeń. Taka wykładnia prowadziłaby zatem do zjawisk niekorzystnych także dla dłużnika, w interesie którego działa instytucja przedawnienia, gdyż wierzyciel w obawie przed negatywnymi dla ochrony jego wierzytelności skutkami, nie byłby skłonny do wyrażenia zgody na odroczenie spełnienia świadczenia przez dłużnika, który popadł w przejściowe trudności finansowe.

Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przedstawionego we wniosku Prokuratora Generalnego wymaga w pierwszym rzędzie odwołania się do wykładni językowej art. 119 k.c. stanowiącego, że terminy przedawnienia nie mogą być skracane ani przedłużane przez czynność prawną. Wyrażenie „termin przedawnienia” nawiązuje do art. 118 k.c. i pozostaje z nim w ścisłym związku. Zgodnie z art. 118 k.c., jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin

przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – trzy lata. Jednakże koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata. Literalne odczytanie art. 119 k.c. wskazuje zatem na niedopuszczalność dowolnego kształtowania przez strony w drodze czynności prawnej terminu przedawnienia roszczenia, rozumianego jako okres, przedział czasu, liczony w miesiącach (por. np. art. 793 k.c. lub art. 804 k.c.) lub latach (por. art. 792 k.c., art. 554 k.c.), po upływie którego roszczenie majątkowe ulega przedawnieniu. Strony nie mogą ustalić w umowie, że wynikające z niej roszczenia majątkowe będą się przedawniały w terminie krótszym lub dłuższym od przewidzianego przez prawodawcę. Zgodnie z art. 58 k.c., tego typu postanowienia umowne nie mają mocy wiążącej jako nieważne z mocy samego prawa; nieważne są także jakiegokolwiek inne porozumienia stron, zmierzające do obejścia art. 119 k.c.

Od takiego niedozwolonego działania stron należy jednak odróżnić umowne ukształtowanie momentu wymagalności roszczenia przez wskazanie w umowie terminu (daty) jego spełnienia. W orzeczeniach składających się na przedstawione wyżej linie orzecznicze nie kwestionowano możliwości swobodnego oznaczenia (zmiany) przez strony terminu wymagalności roszczenia przed nadejściem pierwotnie ustalonego terminu wymagalności. Różnice zarysowały się natomiast co do tego, czy w świetle zakazu przewidzianego w art. 119 k.c. jest dopuszczalne ustalenie przez strony nowego terminu spełnienia świadczenia już po upływie terminu uzgodnionego pierwotnie. Przesunięcie w czasie (odroczenie) momentu wymagalności roszczenia po dniu, w którym stało się ono już wymagalne zgodnie z pierwotnym porozumieniem stron, rodzi także pytanie o los rozpoczętego już biegu okresu przedawnienia roszczenia, a zatem, czy przedawnienie biegnie dalej, czy też przedawnienie rozpoczyna ponownie bieg dopiero od nowego (przesuniętego wolą stron) terminu spełnienia świadczenia. Wniosek Prokuratora Generalnego zmierza do rozstrzygnięcia zagadnienia, czy opisane wyżej działanie stron polegające na odroczeniu terminu spełnienia świadczenia (oznaczeniu na nowo momentu jego wymagalności) już po jego zapadnięciu, nie prowadzi do niedopuszczalnego przedłużenia umową stron okresu przedawnienia roszczenia, skoro zakończy ono swój bieg później, niż doszłoby do tego przy uwzględnieniu pierwotnego terminu spełnienia świadczenia jako momentu początkowego biegu przedawnienia. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć przecząco.

W uchwale z dnia 11 września 2020 r., sygn. III CZP 88/19 (OSNC 2021, nr 3, poz. 17), wydanej już po skierowaniu przez Prokuratora do Sądu Najwyższego przedmiotowego pytania prawnego, Sąd Najwyższy rozstrzygając zagadnienie prawne, czy w ramach swobody kontraktowej umów (art. 353¹ k.c.) dopuszczalna jest zmiana przez strony w drodze porozumienia terminu wymagalności roszczenia, po tym jak roszczenie stało się już wymagalne, wyraził po-

gląd, że jeżeli wskutek odroczenia terminu spełnienia świadczenia roszczenie przestało być wymagalne, jego przedawnienie rozpoczyna ponownie bieg dopiero z upływem nowego terminu. W uzasadnieniu tej uchwały, Sąd Najwyższy dostrzegając przedstawione wyżej rozbieżności w orzecznictwie i doktrynie, podniósł, że ze względu na konstytucyjny walor zasady swobody umów, za ewentualną wykładnią rozszerzającą art. 119 k.c., obejmującą także zakaz umawiania się przez strony co do zmiany pierwotnie ustalonego terminu spełnienia świadczenia, musiałyby przemawiać doniosłe argumenty systemowe lub funkcjonalne, których jednak nie sposób dostrzec. Swoboda umów, zakotwiczona w normach konstytucyjnych chroniących wolność człowieka (art. 31 Konstytucji RP), w tym wolność działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji RP), obejmuje możliwość zgodnego dysponowania przez strony roszczeniem, które już powstało i stało się wymagalne zgodnie z treścią łączącego je stosunku zobowiązaniowego. Za przyjęciem tego poglądu przemawiają także względy systemowe. Strony mogą swobodnie decydować o losie zobowiązania, przykładowo przez zwolnienie z długu (por. art. 508 k.c.), odnowienie zobowiązania (por. art. 506 k.c.) lub odroczenie terminu płatności długu, choćby już wymagalnego. Tezę tę potwierdza dopuszczalność odroczenia terminu spełnienia świadczenia (rozłożenia go na raty), dotycząca roszczeń już wymagalnych, wynikająca przykładowo z art. 212 § 3 zd. 3 k.c., art. 320 k.p.c., art. 75c ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1896), art. 156 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 814), art. 55 i art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 305).

Za przedstawionym poglądem oprócz wykładni językowej i systemowej przemawia także wykładnia celowościowa (funkcjonalna). Przyjęcie, że określony w art. 119 k.c. zakaz umawiania się co do innego okresu przedawnienia niż wynikający z ustawy, obejmuje także zakaz umawiania się przez strony co do wymagalności roszczenia z terminowego zobowiązania o zapłatę, po tym gdy roszczenie to stało się wymagalne, prowadzi do skutków niekorzystnych nie tylko dla dłużnika, ale także dla wierzyciela; podobnie jak pogląd, że przedłużenie lub skrócenie terminu płatności dokonane po dniu, w którym roszczenie stało się wymagalne, nie ma żadnego wpływu na jego wymagalność i związany z nią (już rozpoczęty) bieg przedawnienia. Ogranicza bowiem możliwości prolongowania terminu spełnienia świadczenia, rozłożenia na raty już wymagalnego świadczenia lub zawarcia ugody, skoro racjonalnie postępujący wierzyciel nie będzie skłonny do wyrażenia zgody na wniosek dłużnika o odroczenie terminu płatności lub rozłożenie wymagalnego zadłużenia na raty, których płatność miałyby przypadać po upływie terminu przedawnienia liczonego od pierwotnie ustalonej daty wymagalności roszczenia. Narażałoby to dłużnika, niedysponującego środkami finansowymi na spełnienie świadczenia w pierwotnie

oznaczonym terminie, na wszczęcie przez wierzyciela, obawiającego się przedawnienia roszczenia (zwłaszcza w razie jego krótkiego terminu, np. sześciomiesięcznego lub rocznego) postępowania prowadzącego do dochodzenia i zaspokojenia roszczenia, a w perspektywie – na złożenie przez wierzyciela ewentualnego wniosku o upadłość dłużnika; w każdym przypadku zaś obie strony na wydatki, zazwyczaj nieefektywne. Stałoby to także w sprzeczności z dążeniem ustawodawcy do nakłaniania stron stosunków zobowiązaniowych do polubownego, pozasądowego rozwiązywania sporów. Możliwość zmiany terminu wymagalności świadczenia po tym, gdy stało się ono już wymagalne, odpowiada zatem istotnym potrzebom obrotu prawnego i gospodarczego.

Odroczenie pierwotnego terminu spełnienia świadczenia po tym, gdy stało się już wymagalne, wpływa na bieg terminu przedawnienia, ale nie na jego ustawowy wymiar, nie dotyczy bowiem bezpośrednio długości tego okresu, wiążąco określonego przez ustawę, a tylko momentu, od którego przedawnienie rozpoczyna swój bieg; nie narusza zatem zakazu wynikającego z art. 119 k.c. Jest oczywiste, że w przypadku odroczenia terminu spełnienia świadczenia już wymagalnego, liczony od nowego terminu wymagalności okres przedawnienia zakończy swój bieg później, niż w przypadku, gdyby nie doszło do modyfikacji tego elementu stosunku zobowiązaniowego. Nie jest to jednakże efektem zabronionego przez normę zawartą w art. 119 k.c. wydłużenia przez strony okresu przedawnienia roszczenia, lecz konsekwencją skorzystania przez strony z przewidzianej swobodą umów możliwości ukształtowania na nowo terminu spełnienia świadczenia przez zgodne przesunięcie, z korzyścią dla obu stron, pierwotnie określonej daty realizacji obowiązku dłużnika ze skutkami wynikającymi z art. 120 § 1 zdanie 1 k.c. Związane z prolongowaniem płatności (rozłożeniem jej na raty) czasowe wyłączenie możliwości dochodzenia odroczonego roszczenia przez wierzyciela, uzasadniające systemowo wyłączenie biegu jego przedawnienia, sprawia również, że odroczenia nie można postrzegać jako obejścia wskazanych wyżej norm. Odroczenie terminu nie jest przejawem niedopuszczalnego przedłużenia okresu przedawnienia, zwłaszcza, że raz rozpoczęte przedawnienie nie zawsze kończy swój bieg ściśle po upływie miesięcy lub lat wskazanych przez ustawę, skoro przepisy kodeksu cywilnego przewidują okoliczności, wskutek których bieg przedawnienia podlega zawieszeniu lub przerwaniu. Wśród nich szczególne znaczenie ma przerwanie biegu przedawnienia w wyniku czynności dłużnika, jaką jest uznanie roszczenia (art. 123 § 1 pkt 2 k.c.). W orzecznictwie i nauce wskazuje się, że uznanie roszczenia stanowi czynność prawną, w której dłużnik potwierdza swe zobowiązanie, zasadniczo mając na celu jego ustalenie lub zabezpieczenie. Uznanie jest więc przejawem lojalności dłużnika w stosunku do wierzyciela i zapobiega wytaczaniu niepotrzebnych postępowań sądowych. Przyjmuje się, że do uznania roszczenia ze skutkiem w postaci przerwania biegu przedawnienia może dojść

także przez takie zachowanie się zobowiązanego, które – choćby nie wyrażało zamiaru wywołania tego skutku – wskazuje na świadomość istnienia roszczenia po stronie zobowiązanego i tym samym uzasadnia przekonanie uprawnionego, że zobowiązany uczyni zadość roszczeniu. Dla skuteczności tzw. uznania niewłaściwego nie jest wymagane istnienie po stronie zobowiązanego zamiaru wywołania skutku prawnego w postaci przerwania biegu przedawnienia. Z datą uznania długu dochodzi do anulowania skutków biegu terminu przedawnienia następującego przed przerwą, a po zdarzeniu powodującym przerwę biegnie ono od nowa (art. 124 § 1 k.c.). Nie ma znaczenia, czy do przerwy doszło na skutek uznania niewłaściwego, właściwego, czy też ugody. W opisanych sytuacjach z całą pewnością nie dochodzi do umownej – zakazanej przez art. 119 k.c. – ingerencji przez strony w długość terminów przedawnienia, chociaż bieg przedawnienia zakończy się później niż gdyby do jego przerwy nie doszło. Taki skutek wynika wprost z ustawy. Wskazuje się także, że rozpoczęty bieg przedawnienia roszczenia może stać się bezprzedmiotowy w następstwie wygaśnięcia zobowiązania wskutek jego odnowienia (art. 506 k.c.), a odnowienie takie może np. polegać na tym, iż w celu umorzenia dotychczasowego zobowiązania dłużnik zaciągnie nowe zobowiązanie w stosunku do wierzyciela. Rozwiązanie takie jest jednak niedogodne, gdyż może się wiązać z koniecznością ustanowienia nowych zabezpieczeń (por. art. 507 k.c.), a tym samym narażać strony (dłużnika) na dodatkowe koszty. Można ich uniknąć, gdy strony uzgadniają jedynie odroczenie płatności (rozłożenie jej na raty), które samo przez się nie stanowi jeszcze nowacji, ale powinno wywierać taki sam wpływ na bieg przedawnienia, skoro sprawia, że również w tym przypadku dłużnik przestaje być – choć tylko czasowo – zobowiązany do spełnienia świadczenia zgodnie z pierwotnym uzgodnieniem, a wierzyciel jest pozbawiony możliwości żądania spełnienia tego świadczenia.

Za przedstawioną interpretacją przemawiają również argumenty historyczne. W literaturze przedmiotu podnosi się, że art. 274 kodeksu zobowiązań (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. Kodeks zobowiązań, Dz. U. z 1933 r., Nr 82, poz. 598 z późn. zm.) stanowiący, iż zrzeczenie się prawa korzystania z przedawnienia, dokonane przed upływem terminu przedawnienia, jak też zgoda stron na skrócenie lub przedłużenie terminu przedawnienia, są nieważne, odpowiada aktualnemu art. 119 k.c. Na gruncie art. 274 k.z. oraz art. 276 k.z. (przewidującego, że bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym wierzytelność stała się wymagalna, a w przypadku, gdy wymagalność zależy od woli wierzyciela, od dnia, w którym wierzyciel mógł tę wolę wyrazić) od zakazanej zmiany długości okresu przedawnienia odróżniano zastrzeżenie warunku odraczającego wykonanie zobowiązania oraz skrócenie lub przedłużenie terminu wykonania zobowiązania, bez względu na zawarcie odpowiednich umów przed przedawnieniem czy po nim, a zatem bez względu na nastanie wymagalności.

Z umowną zmianą terminu wykonania zobowiązania łączono przesunięcie początku biegu przedawnienia stosownie do art. 276 k.z. na moment nowej wymagalności. Ze względu na podobieństwo treści przedstawionych regulacji kodeksu zobowiązań do art. 119 k.c. i 120 k.c. poglądy nauki prawa wyrażone na tle przytoczonych przepisów kodeksu zobowiązań pozostają aktualne.

Pod rządami kodeksu cywilnego w brzmieniu sprzed 1990 r. przyjmowano w obrocie między jednostkami gospodarki uspołecznionej podlegającymi państwowemu arbitrażowi gospodarczemu, że umowna zmiana terminu wykonania zobowiązania po jego bezskutecznym upływie nie może wpływać na termin wymagalności, gdyż w przeciwnym wypadku doszłoby do ominięcia zakazu przedłużania terminu przedawnienia, przewidzianego w art. 119 k.c. Trzeba jednak ten pogląd postrzegać w kontekście realiów gospodarki socjalistycznej o charakterze nakazowo-rozdzielczym oraz norm ówczesnego prawa, eksponującego dyscyplinujący cel przedawnienia, które miało wzmacniać gospodarkę finansową jednostek gospodarki uspołecznionej, usprawniać obieg środków obrotowych, rozrachunek gospodarczy oraz realizować zakaz wzajemnego kredytowania, zapewniając terminowe wykonanie planów gospodarczych. Ze względu na skutek upływu terminu przedawnienia w postaci wygaśnięcia roszczenia oraz ze względu na doniosłość dochodzenia przez jednostki gospodarki uspołecznionej roszczeń w terminach określonych przepisami, za niedopuszczalne uznawano jakiegokolwiek ugody zmierzające do ich przesunięcia. Przedstawiona wykładnia art. 119 k.c. dotyczyła obrotu uspołecznionego, ale rzutowała także na stosunki prawne i gospodarcze między innymi podmiotami i paradoksalnie zachowała znaczenie także po transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r., o czym świadczą orzeczenia kształtujące pierwszy z przedstawionych wyżej poglądów na zagadnienie będące przedmiotem pytania Prokuratora Generalnego. Tymczasem w zmienionych warunkach społeczno-gospodarczych i ustrojowych oraz po zmianie otoczenia prawnego powinno nastąpić wzmocnienie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, wolności kontraktowania oraz dysponowania przez strony przysługującymi im uprawnieniami w ramach stosunków prywatnoprawnych, co trafnie eksponuje druga z przytoczonych wyżej linii orzeczniczych.

W uzasadnieniu przytoczonej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2020 r., sygn. III CZP 88/19 oraz w piśmiennictwie przedstawiono także argumenty prawnoporównawcze przemawiające za trafnością poglądu, że przewidziany w art. 119 k.c. zakaz zmiany terminu przedawnienia roszczenia przez czynność prawną nie stoi na przeszkodzie odroczeniu przez strony terminu spełnienia świadczenia, choćby roszczenie stało się już wymagalne; w takim przypadku przedawnienie biegnie na nowo z upływem odroczonego terminu.

W literaturze przedmiotu wskazano, że podobieństwo do art. 119 k.c. wykazuje art. 129 szwajcarskiego prawa zobowiązań (*Obligationenrecht* – OR), zgodnie z którym terminy przedawnienia z tytułu trzeciego OR nie mogą być

umownie zmieniane. Stosownie zaś do art. 130 ust. 1 OR, przedawnienie zaczyna się od momentu wymagalności; odroczenie wymagalności (*Stundung, convention de sursis*), zarówno już zapadłej, jak i jeszcze niezapadłej, jest uznawane za zgodne z art. 129 OR. Wpływ odroczenia terminu wymagalności na bieg przedawnienia bywa natomiast określany w różny sposób: jako przeszkoda, zawieszenie (*Hemmung, suspension*) lub przerwanie (*Unterbrechung*). Chociaż odroczenie terminu spełnienia świadczenia nie jest wymienioną w OR przesłanką zawieszenia biegu przedawnienia, podkreśla się, że przesuwano ono wymagalność, bez której przedawnienie nie biegnie. Podobny do art. 119 k.c. i art. 129 OR jest także art. 2884 kodeksu cywilnego obowiązującego w Québec (*Code civil du Québec – CCQ*) zakazujący umów o inny niż prawem przewidziany termin przedawnienia roszczenia. Przyjmuje się, że w razie ustalenia przez strony nowego terminu spełnienia świadczenia po bezskutecznym upływie terminu ustalonego pierwotnie, dotychczasowe przedawnienie umarzające (*prescription extinctive*) zaczyna ponowny bieg dopiero od nowego terminu, w którym zaktualizuje się prawo wierzyciela do wniesienia skargi (*droit d'action*), który to dzień w myśl art. 2880 ust. 2 CCQ wyznacza początek biegu przedawnienia.

Uregulowanie bardziej rygorystyczne przewiduje art. 2936 włoskiego kodeksu cywilnego (*Codice civile*), zgodnie z którym nieważna jest każda umowa zmierzająca do modyfikowania prawnego reżimu przedawnienia. Nie narusza tego przepisu porozumienie stron stosunku zobowiązaniowego wpływające na samą możliwość dochodzenia roszczenia (*pactum de non petendo*), którego przedawnienie zaczyna biec dopiero od momentu upływu terminu określonego w porozumieniu. Po nowelizacji prawa niemieckiego z 2002 r. § 202 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) dopuszcza pewne umowy co do przedawnienia. Aktualny § 205 BGB przewiduje zawieszenie biegu przedawnienia w przypadku zawarcia przez strony porozumienia odraczającego wymagalność świadczenia już wymagalnego na okres, w którym dłużnik na mocy porozumienia z wierzycielem jest przejściowo uprawniony do odmowy świadczenia. Zarazem zauważa się, że przy odroczeniu terminu świadczenia już zapadłego, dłużnik zwykle uznaje roszczenie, co powoduje kumulację skutków zawieszenia (§ 205 BGB; dawny § 202 ust. 1 BGB) i rozpoczęcie biegu przedawnienia na nowo (§ 212 ust. 1 pkt 1 BGB; dawny § 208 BGB), co sprawia, że rezultat praktyczny okazuje się analogiczny do przesunięcia początku biegu przedawnienia na nowy termin.

Za przedstawioną wykładnią przemawia również zaznaczająca się w regulacjach modelowych (por. np. art. 111.–7:601 Draft Common Frame of Reference–DCFR i art. 186 projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych europejskich przepisów dotyczących sprzedaży–CESL), jak również w pracach nad projektem kodeksu cywilnego (por. art. 154, art. 156 i art. 160 § 3 projektu Kodeksu cywilnego przyjętego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego w 2015 r.), wy-

rażna tendencja do rozluźniania rygorów regulacji przedawnienia przez otwarcie jej w szerszym stopniu na swobodę umów.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 22 października 2021 r., sygn. III CZP 78/20.

46

Art. 357 § 6 w związku z art. 394 § 2 zd. drugie k.p.c.

Nie podlega odrzuceniu zażalenie wniesione przez uczestnika postępowania przed doręczeniem mu odpisu postanowienia z uzasadnieniem, o którego sporządzenie ten uczestnik wnosił.

Z uzasadnienia:

W stanie prawnym ukształtowanym ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469) obowiązuje zasada, że warunkiem dopuszczalności wniesienia zażalenia bądź apelacji jest uprzednie wystąpienie przez skarżącego ze skutecznym wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia zaskarżanego orzeczenia, z wyjątkiem sytuacji dotyczącej zażalenia, w której przy wydawaniu postanowienia sąd odstępuje od jego uzasadnienia (art. 357 § 6 w związku z art. 394 § 2 zd. drugie k.p.c. por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. II CZ 53/20, niepubl. Apelacja lub zażalenie wniesione bez dochowania tego warunku podlegają odrzuceniu jako niedopuszczalne z innych przyczyn. Wyjątek dotyczy również skargi na orzeczenie referendarza sądowego, którą także można wnieść bez poprzedzenia jej wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia postanowienia (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2020 r., sygn. III CZP 26/20, niepubl.). Wspomniana zasada oparta jest na założeniu, że bez skutecznego wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia strona lub uczestnik postępowania nie uzyskują prawa do wniesienia któregoś z tych środków odwoławczych. Sama przez się zasada, o której mowa, wyklucza jedynie wniesienie środka zaskarżenia. Wprost nie dotyczy natomiast tego, czy w sytuacji, w której strona lub uczestnik wystąpili ze skutecznym wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, dopuszczalne jest zaskarżenie go apelacją bądź zażaleniem przed doręczeniem orzeczenia z uzasadnieniem, czyli przed rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia któregoś z tych środków. Rozpatrywana zasada ma wprawdzie prowadzić do tego, że skarżący ma znać motywy kwestionowanego rozstrzygnięcia przed zaskarżeniem go, ponieważ pozwala mu to na lepsze przygotowanie zarzutów wobec tego rozstrzygnięcia, ma ona także umożliwiać jego kontrolę przez sąd rozpoznający zaskarżenie. Mając to na względzie trzeba jednak zwrócić uwagę, że w sytuacji, w której skarżący – mimo złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia – nie czeka na jego doręczenie, lecz decyduje się na wniesienie środka zaskarżenia, nie znając jeszcze motywów orzeczenia, sam

stawia się w pozycji procesowej utrudniającej mu konstrukcję zaskarżenia. Ponieważ jednak uzasadnienie na skutek prawidłowego wniosku skarżącego musi być sporządzone, to sąd rozpoznający zaskarżenie dysponuje takimi motywami i może przeprowadzić kontrolę orzeczenia. Wynika z tego, że w sytuacji, w której skarżący złożył skuteczny wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, warunkujący dopuszczalność jego zaskarżenia apelacją lub zażaleniem, chodzi w gruncie rzeczy o to, czy dopuszczalne jest zaskarżenie orzeczenia po jego wydaniu, ale przed rozpoczęciem biegu terminu do wystąpienia z tym zaskarżeniem. Problem ten z reguły rozstrzygano dotychczas w orzecznictwie pozytywnie (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2003 r., sygn. III CZP 90/03, OSNC 2005, nr 1, poz. 21 i powołaną tam dalszą judykaturę).

We wskazanej uchwale Sąd Najwyższy podkreślił, że terminy do wniesienia środków zaskarżenia są ustanawiane w celu określenia momentu końcowego, przed którego nastąpieniem czynność zaskarżająca musi zostać podjęta, aby była skuteczna, a wniesiony środek zaskarżenia był dopuszczalny. Chodzi o wyznaczenie momentu końcowego dla realizacji uprawnienia do zaskarżenia orzeczenia, gdyż w przeciwnym razie uprawnienie to mogłoby być realizowane w nieokreślonym czasie, co w skrajnym przypadku prowadziłoby do tego, że orzeczenie w ogóle nie uprawomocniłoby się. Określenie momentu początkowego biegu terminu do wniesienia środka zaskarżenia jest konieczne ze względów technicznych, w inny bowiem sposób nie dałoby się określić końcowego momentu biegu terminu, i – co za tym idzie – terminu do wniesienia środka zaskarżenia. Sąd Najwyższy podniósł ponadto, że wśród przyczyn odrzucenia środka zaskarżenia ustawodawca wyodrębnia przyczynę w postaci złożenia środka po upływie przepisanej terminu. Poza przekroczeniem terminu wskazywane są w sposób ogólny „inne przyczyny niedopuszczalności” oraz nieusunięcie braków złożonego środka w wyznaczonym terminie. Nie jest jednak możliwe, przyjęcie, że jednym z przypadków „niedopuszczalności z innych przyczyn” jest wniesienia środka zaskarżenia przed rozpoczęciem biegu terminu do jego wniesienia. Ustawodawca w każdym wypadku wyróżnił przyczynę odrzucenia środka odwoławczego dotyczącą terminu do jego wniesienia, jednak uczynił to wyraźnie jedynie w odniesieniu do sytuacji, w której środek taki został złożony po upływie przepisanej terminu. Nie uregulował natomiast sytuacji, dotyczącej terminu do wniesienia środka, w której środek taki został wniesiony przed rozpoczęciem biegu terminu do jego złożenia. Taki zabieg legislacyjny powoduje, że złożenie środka zaskarżenia przed rozpoczęciem biegu terminu do jego złożenia nie zostało uznane za przyczynę uzasadniającą odrzucenie takiego środka. Odmienne stanowisko byłoby wątpliwe także z tego względu, że jego przyjęcie prowadziłoby do dokonywania oceny dochowania terminu do złożenia środka zaskarżenia w płaszczyźnie różnych grup przyczyn odrzucenia. Raz ocena taka następowałaby w ramach szczególnej podstawy odrzucenia

środka zaskarżenia w postaci uchybienia końcowemu momentowi terminu, drugi raz zaś w zbiorczej grupie „innych przyczyn niedopuszczalności”. Sytuację taką należy ocenić jako nieprawidłową, gdyż wszystkie kwestie związane z terminem do wniesienia środka zaskarżenia powinny być poddawane ocenie w jednej grupie przyczyn odrzucenia środka zaskarżenia.

Rozbieżność w judykaturze w kwestii, czy wniesienie środka zaskarżenia przed rozpoczęciem biegu terminu do jego złożenia powoduje jego niedopuszczalność, istnieje wprawdzie w odniesieniu do skargi kasacyjnej, gdyż konkurują tu ze sobą dwa stanowiska. Według pierwszego z nich skarga kasacyjna wniesiona przed rozpoczęciem biegu terminu do jej wniesienia, poprzedzona prawidłowym wnioskiem o doręczenie orzeczenia sądu drugiej instancji z uzasadnieniem (por. art. 398⁵ § 1 k.p.c.) podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna z innych przyczyn (tak Sąd Najwyższy m.in. w postanowieniu z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. II CSK 431/15, niepubl.). Zgodnie z drugim stanowiskiem skarga taka jest dopuszczalna (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2006 r., sygn. II PZ 16/06, niepubl. i z dnia 3 października 2007 r., sygn. IV CZ60/07, niepubl. oraz z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. I CZ 40/11, niepubl.). Skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia ustanowionym przede wszystkim w interesie publicznym. Z tego względu wypowiedzi, które jej dotyczą, nie należy uogólniać i odnosić do innych środków zaskarżenia. Dlatego w odniesieniu do generalnej kwestii dotyczącej dopuszczalności wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia po jego wydaniu i złożeniu koniecznego wniosku o sporządzenie jego uzasadnienia, a przed rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia tego środka, Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela w pełni stanowisko wyrażone w uchwale z dnia 2 grudnia 2003 r., sygn. III CZP 90/03, OSNC 2005, nr 1, poz. 21 i zawartą w niej argumentację wskazującą na dopuszczalność wniesienia od orzeczenia środka zaskarżenia przed rozpoczęciem biegu terminu do jego wniesienia.

Uchwała SN z dnia 26 października 2021 r., sygn. III CZP 55/20.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

47

Art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423 z późn. zm.) w związku z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1205 z późn. zm.)

Zakład Ubezpieczeń Społecznych ustala w decyzji wysokość stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującej w danym roku

składkowym (art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423 z późn. zm. w związku z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1205 z późn. zm.), jeżeli płatnik składek kwestionuje wysokość tej stopy ustaloną w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej.

Z uzasadnienia:

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia przez Sąd Apelacyjny w (...) dotyczy wykładni przepisów ustawy wypadkowej, normujących odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia wypadkowe. Zagadnienie to ujawniło się w sprawie z odwołania płatnika od decyzji organu rentowego w przedmiocie ustalenia podwyższonej do 150% wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe na podstawie art. 34 ustawy wypadkowej. Należy zatem na wstępie przypomnieć, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono już, że podwyższenie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe na podstawie art. 34 ustawy wypadkowej jest sankcją (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 4 października 2013 r., sygn. I UK 103/13, OSNP 2015, nr 1, poz. 11; z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. I UK 15/11, OSNP 2012, nr 15–16, poz. 199; z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. I UK 207/11, OSNP 2013, nr 1–2, poz. 21; z dnia 6 września 2012 r., sygn. II UK 39/12, LEX nr 1259655; z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. II UK 147/13, LEX nr 1396514; z dnia 4 lutego 2021 r., sygn. II USKP 8/21, LEX nr 3117743; z dnia 21 maja 2019 r., sygn. I UK 74/18, LEX nr 2664775; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2011 r., sygn. II UZP 1/11, OSNP 2012, nr 7–8, poz. 102) o charakterze represyjnym (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. I UK 15/11, OSNP 2012, nr 15–16, poz. 199; z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. I UK 207/11, LEX nr 1130156; P. Prusinowski, Zwiększenie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe na podstawie art. 34 ustawy wypadkowej, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej (Studies on Labour Law and Social Policy)* 2015, vol. 22). Niekiedy nawet używa się określenia sankcja karno-administracyjna (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 sierpnia 2013 r., sygn. II UK 431/12, OSNP 2014, nr 11, poz. 159; co do przesłanek kwalifikacji jako takich sankcji kar nakładanych przez organy administracji zob. M. Szpyrka, Europejskie standardy stosowania kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego, Warszawa 2020, s. 64–65). Sankcja ta polega na ustaleniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe w represyjnej wysokości 150% prawidłowo ustalonej stopy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto już, że istnieje zasadnicze podobieństwo między podwyższeniem stopy procentowej składki przy zastosowaniu art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej a opłatą dodatkową wymierzaną na

podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (wyroku z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. I UK 207/11), a w konsekwencji poddanie decyzji wymierzającej płatnikowi składek „karną” wyższą stopę procentową składki kontroli sądowej oznacza, iż decyzja ta podlega ocenie w zakresie wszelkich jej aspektów, nie tylko formalnych, ale również merytorycznych.

W dalszej kolejności należy przypomnieć, że celem art. 34 ustawy wypadkowej jest zdyscyplinowanie płatników do należytego wykonywania ciążących na nich obowiązków (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. II UK 147/13, LEX nr 1396514). Sposób ustalania wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe wymaga rzetelnej współpracy między płatnikiem składek a organem rentowym. Odbiega bowiem od ogólnych zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy systemowej stopa procentowa składek na ubezpieczenie wypadkowe jest zróżnicowana dla poszczególnych płatników składek i ustalana w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń. Z kolei w art. 22 ust. 2 ustawy systemowej przyjęto, że zasady różnicowania stopy procentowej składek na ubezpieczenie wypadkowe określają przepisy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. W odniesieniu do płatników zgłaszających do ubezpieczenia wypadkowego co najmniej 10 ubezpieczonych zasadą jest, że opłacają oni składkę według zindywidualizowanej stopy procentowej. Stopa ta ustalana jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w myśl art. 28 ust. 1 ustawy wypadkowej, a na podstawie art. 32 ustawy wypadkowej podawana do wiadomości płatnika. Stopa ta stanowi iloczyn stopy procentowej właściwej dla grupy działalności, do której należy płatnik, ustalonej – zgodnie z art. 30 ustawy oraz § 4 i załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 757 z późn. zm., dalej jako rozporządzenie) – według przypisanej dla każdej z grup działalności kategorii ryzyka i wskaźnika korygującego ustalanego stosownie do zasad określonych w art. 31 ustawy wypadkowej i § 5–8 rozporządzenia. Nie jest więc możliwe samodzielne ustalenie stopy procentowej przez płatnika składek (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2017 r., sygn. I UK 203/16, OSNP 2018, nr 6, poz. 80).

Dlatego też – w myśl art. 29 oraz art. 31 ust. 3 i 6 ustawy wypadkowej – płatnicy zgłaszający do ubezpieczenia wypadkowego co najmniej 10 ubezpieczonych są zobowiązani do przekazywania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych danych służących do ustalenia kategorii ryzyka dla swojej grupy działalności (takich jak rodzaj działalności według PKD ujęty w rejestrze REGON) oraz wskaźnika korygującego (liczba osób zgłoszonych do ubezpieczenia wypadkowego oraz liczba poszkodowanych w wypadkach ogółem,

poszkodowanych w wypadkach śmiertelnych i ciężkich oraz zatrudnionych w warunkach zagrożenia). W konsekwencji, stosownie do art. 31 ustawy wypadkowej, płatnik zobowiązany jest przekazać Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wymagane dane w informacji rocznej do 31 stycznia każdego roku. Na podstawie tych danych ustalana jest stopa procentowa składki na ubezpieczenie wypadkowe na rok składkowy (art. 2 pkt 8 ustawy wypadkowej), to jest okres obowiązywania stopy procentowej składek na ubezpieczenie wypadkowe należnych za okres od dnia 1 kwietnia danego roku do dnia 31 marca następnego roku (art. 27 ustawy wypadkowej). Następnie na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy, o wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującej w danym roku składkowym organ rentowy zawiadamia płatnika składek, o którym mowa w art. 28 ust. 2, nie później niż do dnia 20 kwietnia danego roku, z wyłączeniem przypadków określonych w art. 33 ust. 1 i 2. Zgodnie natomiast z ust. 2 tego przepisu, jeżeli płatnik składek do dnia 30 kwietnia danego roku nie otrzyma takiego zawiadomienia, powinien zwrócić się do jednostki organizacyjnej Zakładu właściwej ze względu na swoją siedzibę o podanie wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Z powyższego wynika, że zasady ustalania składki na ubezpieczenia wypadkowe opierają się na deklaracjach składanych regularnie przez płatników. Deklaracje te mogą być następnie korygowane zarówno samodzielnie przez płatnika, jak i przez płatnika z inicjatywy organu rentowego. W konsekwencji takiej konstrukcji obowiązku składkowego, w art. 34 ustawy wypadkowej przewidziano ujemne konsekwencje dla płatników za niewywiązywanie się z powinności ciążących na nich w zakresie współpracy z organem rentowym w zakresie ustalania składki na ubezpieczenie wypadkowe. Jest to klasyczny przepis wymuszający określone zachowanie na adresacie obowiązku publicznoprawnego w zakresie współpracy z organem administracji publicznej odpowiedzialnym za wykonywanie i nadzorowanie przestrzegania przepisów prawa publicznego przez podmioty prywatne (por. wyrok Sądu Najwyższego dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. III SK 45/15, LEX nr 2117655.).

Jeżeli płatnik składek nie przekaże do organu rentowego żadnych danych lub przekaże nieprawdziwe dane wymagane do ustalenia właściwej stopy składki na ubezpieczenie wypadkowe, co spowoduje zaniżenie stopy procentowej składki, organ rentowy w drodze decyzji na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej ustala stopę procentową składki na cały rok składkowy w wysokości 150% stopy procentowej ustalonej na podstawie prawidłowych danych. Taka decyzja organu rentowego jest decyzją sankcyjną nałożoną na nierzetelnego płatnika, który nie wywiązał się z obowiązku zawartego w art. 31 ustawy wypadkowej. Sankcja ta uznawana jest za dotkliwą, gdyż polega na konieczności uiszczenia przez płatnika składek dodatkowej opłaty w wysokości 50% ponad normę, którą płatnik powinien był opłacić, gdyby przeka-

zał prawdziwe dane na temat istniejącego u niego ryzyka zawodowego [por. D. Wajda, (w:) B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, art. 22, Nb 17, Warszawa 2011, s. 398). Obok celu represyjnego, sankcja z art. 34 ustawy wypadkowej realizuje cel prewencyjny (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. I UK 15/11, OSNP 2012, nr 15–16, poz. 199], zapewniając dodatkową motywację dla płatników do rzetelnego wywiązywania się z obowiązków nałożonych na nich w ustawie wypadkowej w odniesieniu do zasad ustalania stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe. To jednak represyjny charakter sankcji w postaci podwyższonej stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe rzutuje na wykładnię samego art. 34 ustawy wypadkowej jak i pozostałych przepisów ustawy wypadkowej normujących inne kwestie wpływające na zastosowanie art. 34 tej ustawy.

Pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w (...) zostało przedstawione w sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego, w której zastosowano sankcję z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej. Zgodnie z ogólnymi regułami dotyczącymi spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, w zależności od zakresu odwołania od takiej decyzji organu rentowego przedmiotem postępowania jest rozstrzygnięcie sporu między organem rentowym a płatnikiem, dotyczącym tego, czy w ogóle spełnione zostały przesłanki zastosowania art. 34 ustawy wypadkowej lub czy przepis ten został przez organ rentowy zastosowany prawidłowo na etapie ustalania wysokości stopy procentowej. Tymczasem z treści pytania prawnego Sądu drugiej instancji wynika, że koncentruje się na rozstrzygnięciu problemu prawnego, który zakotwiczony został przede wszystkim w art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej. Problem prawny dostrzeżony przez Sąd Apelacyjny w (...) dotyczy wprost statusu zawiadomienia kierowanego przez organ rentowy na podstawie tego przepisu do płatnika składek jako decyzji w rozumieniu art. 104 k.p.a. w kontekście wpływu na zastosowanie art. 34 ustawy wypadkowej. Sąd drugiej instancji zakłada bowiem w uzasadnieniu pytania prawnego, że nałożenie sankcji z art. 34 ustawy wypadkowej powinno poprzedzać wydanie decyzji ustalającej wysokość zobowiązania składkowego na dany okres składkowy. Kluczowy zaś – w ocenie Sądu Najwyższego – przepis art. 34 ust. 1 i 2 ustawy wypadkowej powołany został w treści zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd drugiej instancji jedynie w tle. Sąd Apelacyjny w (...) zdaje się bowiem traktować wydanie decyzji przez organ rentowy w przedmiocie ustalenia wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązujące w danym roku składkowym jako formalny warunek wydania decyzji, o której mowa w art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej, której to decyzji i zawartego w niej rozstrzygnięcia dotyczy postępowanie w niniejszej sprawie.

W tym zakresie Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że kwestia kwalifikacji zawiadomienia z art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej, o które pyta Sąd drugiej instancji, jako decyzji organu rentowego w rozumieniu art. 104 k.p.a. jest istotnym

problemem prawnym, który występuje w sprawie z odwołania od rozstrzygnięcia zawartego w takim zawiadomieniu. Problem ten nie ma tak istotnego znaczenia w sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej. W sprawie takiej kluczowe znaczenie ma wykładnia art. 34 ustawy wypadkowej w zakresie materialnoprawnych i proceduralnych warunków, jakie muszą być spełnione, aby zastosowanie normy wynikającej z tego przepisu przez organ rentowy w decyzji z art. 34 ustawy wypadkowej, mogło zostać uznane za prawidłowe przez sąd ubezpieczeń społecznych. Nie pozbawia to jednak pytania prawnego Sądu drugiej instancji cech zagadnienia prawnego występującego w tej sprawie, ale uzasadnia udzielenie takiej odpowiedzi przez Sąd Najwyższy, która będzie koncentrować się wokół zagadnienia, czy warunkiem zastosowania art. 34 ustawy wypadkowej jest wydanie przez organ rentowy decyzji ustalającej wysokość stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe dla konkretnego płatnika.

Zdaniem Sądu Najwyższego, z treści art. 34 ustawy wypadkowej – wykładanego nawet bez rygorów interpretacyjnych podyktowanych represyjnym charakterem ustanowionej w nim sankcji – wynika wyraźnie, że przepis ten uprawnia organ rentowy do ustalenia podwyższonej stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe w dwóch stanach faktycznych. Wspólnym elementem tych dwóch stanów faktycznych jest wywołanie skutku w postaci zniżenia stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe ustalonej na podstawie danych przekazanych przez płatnika w stosunku do stopy ustalonej (składki należnej) na podstawie prawidłowych danych. Ta wspólna przesłanka zastosowania art. 34 ustawy wypadkowej do różnych stanów faktycznych nie jest istotna dla rozstrzygnięcia wątpliwości Sądu drugiej instancji w niniejszej sprawie. Kluczowe znaczenie ma bowiem udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakich to dwóch stanach faktycznych organ rentowy może ustalić „karną” stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Pierwszy stan faktyczny to sytuacja, w której „płatnik składek nie przekaze informacji, o której mowa w art. 31 ust. 6” ustawy wypadkowej. Stopa procentowa składki na ubezpieczenie wypadkowe może zostać podniesiona, gdy płatnik nie wykona do 31 stycznia danego roku obowiązku przedłożenia organowi rentowemu danych pozwalających na ustalenie wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującej płatnika w danym roku składkowym. Tym samym pierwszym zachowaniem, które podlega sankcji z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej jest samo zaniechanie płatnika w przekazaniu informacji rocznej.

Warunkiem nałożenia sankcji za takie zaniechanie nie jest wydanie jakiegokolwiek decyzji organu rentowego w przedmiocie obowiązku składkowego na ubezpieczenie wypadkowe. „Karze” podlega bowiem zachowanie samego płatnika, który wbrew obowiązkowi nie współpracuje z organem rentowym na etapie

poprzedzającym ustalenie zindywidualizowanej wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe.

W stanie faktycznym sprawy, w której przedstawiono zagadnienie prawne, takie zachowanie płatnika nie miało miejsca i nie stanowiło podstawy faktycznej nałożenia sankcji z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej, dlatego należy rozważyć, czy wydanie decyzji organu rentowego w przedmiocie ustalenia wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe stanowi warunek zastosowania tego przepisu w drugim stanie faktycznym wchodzącym w zakres jego normowania. Ten drugi stan faktyczny, który pozwala organowi rentowemu zastosować art. 34 ustawy wypadkowej, to sytuacja, w której „płatnik składek nie przekaze korekty informacji, o której mowa w art. 31 ust. 6, w terminie 14 dni od otrzymania wezwania Zakładu”. Podkreślenia wymaga, że art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej nie normuje, kiedy organ rentowy może wezwać płatnika do dokonania korekty informacji. Podstaw prawnych dla takiego wezwania organu rentowego oraz dla obowiązku płatnika składek do korygowania informacji rocznej należy szukać w innych przepisach ustawy wypadkowej lub systemowej. Sankcja z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej koresponduje z obowiązkiem nałożonym na płatnika w art. 31 ust. 10 pkt 2 i ust. 11 tej ustawy. Jest to generalnie obowiązek reagowania na kierowane w różnym trybie wezwania organu rentowego do przedstawienia prawidłowych danych, stanowiących podstawę dla ustalenia indywidualnej składki na ubezpieczenie wypadkowe. Zgodnie z art. 31 ust. 10 pkt 2, płatnik składek jest zobowiązany do złożenia korekty informacji, o której mowa w ust. 6, w ciągu 7 dni od otrzymania zawiadomienia o stwierdzeniu nieprawidłowości przez Zakład. Według art. 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej, „jeżeli konieczność korekty danych podanych w informacji, o której mowa w ust. 6, wynika ze stwierdzenia nieprawidłowości przez Zakład w decyzji – płatnik powinien złożyć korektę informacji nie później niż w terminie 7 dni od uprawomocnienia się decyzji”. Natomiast stosownie do art. 31 ust. 11 pkt 2 ustawy wypadkowej, „jeżeli konieczność korekty danych podanych w informacji, o której mowa w ust. 6, wynika ze stwierdzenia nieprawidłowości przez Zakład podczas kontroli – płatnik powinien złożyć korektę informacji nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli”.

Z zestawienia normy sankcjonowanej z art. 31 ust. 10 pkt 2 ustawy wypadkowej z normą sankcjonującą z art. 34 ust. 1 tej ustawy wynika, że sankcji podlega zignorowanie wezwania organu rentowego do skorygowania informacji rocznej lub zwłoka w jego wykonaniu skutkujące bezskutecznym upływem terminu 14 dni. Chodzi o brak reakcji na wezwanie organu rentowego oraz o nieprawidłowe wykonanie tego obowiązku przez dokonanie korekty informacji rocznej w innym zakresie niż wzywał do tego organ rentowy. Artykuł 34 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 10 pkt 2 ustawy wypad-

kowej obejmuje również sytuacje, w których płatnik wykonuje jedynie pozornie wezwanie organu rentowego do złożenia korekty informacji rocznej (np. poprawiając dane wskazane jako nieprawidłowe a jednocześnie przedstawiając nieprawidłowe dane w innym obszarze). Niezależnie od konkretnej postaci, jaką przyjmie uchybienie obowiązku z art. 31 ust. 10 pkt 2 ustawy wypadkowej, dla zastosowania art. 34 ust. 1 tej ustawy nie jest konieczne wydanie jakiejkolwiek decyzji organu rentowego w przedmiocie ustalenia wysokości zindywidualizowanej stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe. Sankcji podlega bowiem – co należy ponownie podkreślić – niewykonanie obowiązku rzetelnej współpracy płatnika z organem rentowym przy ustalaniu wysokości obowiązku składkowego. Sąd Najwyższy zwraca bowiem uwagę, że w art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej mowa o sankcjonowaniu niedokonania w terminie 14 dni „korekty tej informacji”. Z wcześniejszego fragmentu przypisu wynika zaś jednoznacznie, że pod pojęciem „tej informacji” należy rozumieć informację z art. 31 ust. 6 ustawy wypadkowej. Organ rentowy może zatem zastosować art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej, tylko gdy płatnik nie wywiąże się z obowiązku skorygowania informacji złożonej do 31 stycznia danego roku a nieprawidłowości zostały przez organ rentowy wychwycone przy ustalaniu zindywidualizowanej składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Omówione do tej pory sytuacje, kiedy można stosować art. 34 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 10 pkt 2 ustawy wypadkowej, nie obejmują okoliczności faktycznych niniejszej sprawy. Przypomnieć należy, że płatnik składał informacje roczne, płacił składki na ubezpieczenia wypadkowe ustalone dla niego przez organ rentowy i podane do wiadomości w trybie przewidzianym w art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej, a dopiero po kilkunastu latach złożył korekty deklaracji rozliczeniowych ZUS IWA za lata 2003–2016. Organ rentowy nie zaakceptował tych korekt i wezwał płatnika do złożenia „korekty do korekty”, a nie do skorygowania informacji rocznej. Z kolei płatnik składek nie zignorował wezwania organu rentowego w rozumieniu przedstawionym powyżej, lecz nie zgodził się z wynikającym z tego wezwania żądaniem organu rentowego, przedstawiając argumentację, która podważała zasadność stanowiska organu rentowego zawartego w wezwaniu do dokonania „korekty”. W ten sposób płatnik zainicjował spór z organem rentowym co do rzeczywistego wymiaru obowiązku składkowego za zakończone już lata składkowe. W takich okolicznościach nie można płatnika karać na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 10 pkt 2 ustawy wypadkowej bez względu na to, czy zawiadomienie o ustaleniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe z art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej jest decyzją.

Zdaniem Sądu Najwyższego, ustawodawca przewidział – choć nie wprost – możliwość wystąpienia takiego sporu i konieczność rozstrzygnięcia go

decyzją, w art. 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej. W odróżnieniu od obowiązku złożenia „korekty informacji, o której mowa w (art. 31) ust. 6” (art. 31 ust. 10 pkt 2 ustawy wypadkowej), w art. 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej mowa o „konieczności korekty danych podanych w informacji, o której mowa w (art. 31) ust. 6”. Ustawodawca rozróżnia więc między samą korektą informacji z art. 31 ust. 6 ustawy wypadkowej (która jest zasadna w trakcie ustalania zindywidualizowanej stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe) a korygowaniem danych podanych w tej informacji już po ustaleniu tej stopy dla konkretnego płatnika. Uwagę zwraca, że art. 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej stanowi o konieczności korekty danych, która wynika „ze stwierdzenia nieprawidłowości przez Zakład w decyzji”. Unormowanie to uzupełnia art. 31 ust. 11 pkt 2 ustawy wypadkowej, który jako źródło stwierdzenia takich samych nieprawidłowości podlegających korekcie traktuje kontrolę organu rentowego u płatnika. W obu przypadkach chodzi o sytuacje, w których to organ rentowy stwierdza, że *ex post* konieczne jest dostosowanie danych przedstawianych przez płatnika w dokumentacji rozliczeniowej do stanu rzeczywistego.

Artykuł 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej nie rozstrzyga, kiedy i na jakiej podstawie organ rentowy wydaje decyzję, z której wynika konieczność korekty danych w informacji rocznej. Normuje jedynie konsekwencje takiego rozstrzygnięcia organu rentowego: płatnik w terminie siedmiu dni od uprawnienia się decyzji stwierdzającej nieprawidłowości w zakresie danych przedkładanych organowi rentowemu na użytek rozliczenia składki na ubezpieczenia wypadkowe ma obowiązek złożenia korekty informacji rocznej. Zdaniem Sądu Najwyższego dopiero niedochowanie tego terminu upoważnia organ rentowy do zastosowania sankcji z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej, który to przepis uprawnia organ rentowy do wymierzenia sankcji w postaci ustalenia składki na ubezpieczenie wypadkowe na poziomie 150% w ściśle określonych sytuacjach. W szczególności chodzi o niewykonanie wezwania organu rentowego do wprowadzenia zmian w danych podanych w informacji rocznej. Wezwanie takie musi mieć podstawę prawną, której dostarcza właśnie art. 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej: organ rentowy może wystąpić z takim wezwaniem po bezskutecznym upływie terminu na wykonanie jego decyzji, stwierdzającej nieprawidłowości w dokumentacji rozliczeniowej przedstawianej przez płatnika a źródłem tych nieprawidłowości może być wadliwa (nieuprawniona) ocena przez płatnika, że nie zatrudnia pracowników w warunkach zagrożenia. Bezskuteczny upływ tego terminu oznacza naruszenie obowiązku rzetelnej współpracy płatnika z organem rentowym przy ustalaniu wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe także za zakończone lata składkowe, który to obowiązek jest zabezpieczany przez art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej.

Dlatego Sąd Najwyższy przyjmuje, że w sytuacji, gdy po ustaleniu indywidualnej stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe płatnik koryguje dane złożone w informacji rocznej, które stanowiły podstawę ustalenia tej składki, a organ rentowy nie zgadza się z treścią i skutkami skorygowanych danych, zastosowanie art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej musi poprzedzać wydanie decyzji, o której mowa w art. 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej. Stanowisko to koresponduje z poglądami prawnymi wyrażonymi już w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zgodnie z którym organ rentowy może kontrolować płatników składek w zakresie podawania przez nich danych mających bezpośredni wpływ na wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe także po upływie danego roku składkowego i wówczas ma obowiązek wydawać decyzje w przedmiocie zmiany procentowej wysokości składki (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2017 r., sygn. I UK 203/16). Sąd Najwyższy w obecnym składzie przyjmuje jednak, że podstawę prawną dla decyzji, jaką organ rentowy powinien wydać w niniejszej sprawie (decyzji rozstrzygającej spór między organem rentowym a płatnikiem składek co do wysokości stopy procentowej składki i należnych składek za zakończone okresy składkowe) stanowią art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej stosowany w zbiegu z art. 27 ust. 1 ustawy wypadkowej (odmiennie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2017 r., sygn. I UK 203/16, który podstawy prawnej do wydawania decyzji dotyczących zakończonych lat składkowych upatruje w art. 32 ustawy wypadkowej). Artykuł 32 ustawy wypadkowej normuje jedynie obowiązek informacyjny po stronie organu rentowego [por. D. Wajda, (w:) B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, art. 22, Nb 10, Warszawa 2011, s. 396]. Organ ma zawiadomić płatnika składek zgłaszającego do ubezpieczenia wypadkowego co najmniej 10 ubezpieczonych o wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującej w danym roku składkowym w terminie do 20 kwietnia danego roku. Jeżeli płatnik w terminie do 30 kwietnia danego roku nie otrzyma takiego zawiadomienia, powinien zwrócić się do organu rentowego o podanie tych informacji. Litera przepisu stanowi o „zawiadomieniu” jako czynności techniczno-organizacyjnej. W ocenie Sądu Najwyższego nie ma aktualnie jurydycznej potrzeby zrównania tego zawiadomienia z obowiązkiem zachowaniem warunków formalnych charakterystycznych dla decyzji administracyjnej. Artykuł 32 ustawy wypadkowej jest regulacją mającą przyczynić się do zachowania terminowości dokonywanych ustaleń w zakresie składki na ubezpieczenia wypadkowe i terminowego informowania o nich płatnika. Jest to podyktowane potrzebą zapewnienia sprawnego przepływu informacji między organem rentowym i płatnikiem, aby prawidłowo wyliczone składki mogły zostać w terminie opłacone i aby ubezpieczeni byli stale objęci ochroną przed ryzykiem wypadkowym. Natomiast proceduralne i materialne gwarancje dla

płatnika składek, który nie zgadza się z wyliczeniem należnych od niego składek ustalonym przez organ rentowy zapewnia przyjęta powyżej wykładnia przepisów ustawy wypadkowej uzależniająca – w przypadku sporu w tym zakresie – zastosowanie art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej od wydania przez organ rentowy decyzji ustalającej wysokość stopy procentowej (zobowiązania składkowego) za sporny okres.

Uchwała SN z dnia 16 lutego 2022 r., sygn. III UZP 9/21.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

48

Art. 28 k.p.a.

Z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego.

Z uzasadnienia:

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznający skargę kasacyjną Wojewody Pomorskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. II SA/Gd 840/18, zwrócił się o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w trybie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329, z późn. zm.) – dalej p.p.s.a., zgodnie z którym „Jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu”.

Z cytowanego przepisu wynika, że warunkiem skutecznego przedstawienia zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jest okoliczność, że zagadnienie to budzi poważne wątpliwości, o ile powstało przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej, w związku z orzekaniem w konkretnej sprawie i uniemożliwia podjęcie merytorycznego rozstrzygnięcia (zob. A. Skoczylas, Działalność uchwałodawcza NSA, Warszawa 2004, s. 116). Podstawą do skutecznego zastosowania cytowanego art. 187 § 1 p.p.s.a. może być również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (R. Hauser, A. Kabat, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych, PiP 2004, nr 2, s. 31).

W rozpoznawanej sprawie wystąpiły wszystkie ze wskazanych wyżej okoliczności. Z jednej strony, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, utrwalony

i niebudzący wątpliwości w doktrynie i judykaturze jest pogląd, zgodnie z którym źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735, z późn. zm.) – dalej: k.p.a., musi być norma prawa materialnego. Z drugiej natomiast strony pogląd ten w odniesieniu do oceny umowy przelewu, o której mowa w art. 509 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740, z późn. zm.) – dalej k.c., nie jest respektowany, a umowa przelewu jest traktowana jako źródło interesu prawnego w zależności od oceny, czy będąca jej przedmiotem wierzytelność odszkodowawcza ma charakter prywatnoprawny, czy publicznoprawny. Przedstawione zagadnienie prawne jest przedmiotem rozbieżnych ocen prawnych formułowanych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, których przykłady trafnie zostały wskazane w uzasadnieniu powołanego postanowienia.

Zagadnienie prawne, przedstawione w sentencji postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2022 r., sygn. I OSK 810/19, wyłoniło się na tle konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej, mając istotny wpływ na sposób jej rozstrzygnięcia. Od odpowiedzi na przedstawione zagadnienie zależy będzie bowiem ocena zasadności skargi kasacyjnej w zakresie sformułowanych zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Z art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. wynika, że uchwałę zawierającą rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje na podstawie postanowienia składu orzekającego, a składem orzekającym w sprawie ze skargi kasacyjnej jest co do zasady skład trzech sędziów (art. 181 § 1 p.p.s.a.). W myśl art. 264 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje taką uchwałę w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie.

Istota przedstawionego zagadnienia prawnego dotyczy przysługiwania legitymacji procesowej stronom czynności prawnych ze sfery prawa cywilnego w postępowaniu administracyjnym o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r., poz. 1899, z późn. zm.) – dalej: u.g.n. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia wymaga więc odpowiedzi na pytanie o źródło sytuacji prawnych uzasadniających ochronę interesu prawnego i obowiązku na podstawie normy określającej legitymację procesową w postępowaniu administracyjnym, tj. normy wynikającej z art. 28 k.p.a. W powołanym art. 28 k.p.a., który stanowi, że: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek” ustawodawca użył bowiem niezdefiniowanych pojęć „interes prawny” i „obowiązek”, jako podstawowych, chociaż niejedynych, przesłanek uzyskania statusu strony postępowania administracyjnego. Jakkolwiek, zgodnie z tym przepisem, nie wystarczy być podmiotem interesu prawnego lub obowiązku, aby uzyskać status strony postępowania administracyjnego, lecz ko-

nieczne jest jeszcze, aby interesu prawnego lub obowiązku „dotyczyło” postępowanie albo żądanie czynności organu było uzasadnione interesem prawnym lub obowiązkiem podmiotu żądającego, to jednak brak interesu prawnego lub obowiązku wyklucza uzyskanie statusu strony na podstawie art. 28 k.p.a.

Istotne jest zatem ustalenie, czy w ogóle, a jeśli tak, to kiedy, skutki czynności prawnej w rozumieniu prawa cywilnego mogą być źródłem przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dopiero bowiem po stwierdzeniu, że jest to możliwe, uzasadnione stałyby się rozważania, czy umowa przelewu wierzytelności może być źródłem legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym.

W przedstawionym zagadnieniu prawnym na tle uzasadnienia postanowienia, w którego sentencji zostało ono sformułowane, wyeksponowano w istocie interes prawny nabywcy w drodze przelewu, którego przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości, jako sytuacji prawnej mającej uzasadniać przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n. Nie tracąc z pola widzenia zasadniczej różnicy pomiędzy interesem prawnym (wiązanym z korzystną sytuacją określonego podmiotu) i obowiązkiem (rozumianym, jako powinność zachowania się określonego nakazem lub zakazem), dalsze rozważania zostaną skoncentrowane jedynie na kategorii interesu prawnego. Wynika to zarówno z podstaw zagadnienia prawnego wyrażonych w uzasadnieniu postanowienia przedstawiającego je do rozstrzygnięcia, jak i z tożsamości cech charakteryzujących pojęcie interesu prawnego i obowiązku, które to pojęcia różniąc się treścią, odnoszą się jednak do sytuacji indywidualnego podmiotu będącego adresatem działań organów administrujących [por. J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 231].

Pojęcie interesu prawnego, niezdefiniowane przez ustawodawcę, pozostaje pojęciem doktrynalnym i pojęciem języka prawnego. Ze względu zaś na to, że również orzecznictwo sądowe niejednokrotnie czerpie z dorobku doktryny prawa, niezbędne jest przedstawienie w pierwszej kolejności doktrynalnej wykładni tego pojęcia.

Interes prawny kwalifikowany jest jako rodzaj interesu indywidualnego. Interes indywidualny to z kolei jeden z dwóch podstawowych, obok interesu publicznego, rodzajów interesów w przestrzeni prawa administracyjnego. Interes indywidualny rozumiany jest jako relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jednostce (zob. J. Lang, Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym, Wrocław 1972, s. 98–100). Interes indywidualny to zatem korzystna – z punktu widzenia prawa – sytuacja prawna jednostki (adresata działań administracji publicznej). Zgodnie z ugruntowanym już poglądem nauki i orzecznictwa, wśród korzystnych sytuacji prawnych jednostki

wobec Państwa, objętych kategorią interesu indywidualnego, wyróżnia się interes faktyczny, interes prawny i roszczenie.

Niewątpliwie podmiot czynności cywilnoprawnej może w jej wyniku znaleźć się w sytuacji dla niego korzystnej. Istotne jest zatem ustalenie, jaki charakter ma ta sytuacja z perspektywy wskazanej wyżej triady sytuacji, a zwłaszcza czy może być kwalifikowana jako interes prawny w prawie administracyjnym.

Wszystkie wskazane wyżej kategorie, tj. interes faktyczny, interes prawny i roszczenie, zostały w doktrynie dokładnie scharakteryzowane. Z perspektywy istoty przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego należy wyeksponować te ich cechy, które związane są z podstawami (źródłami) tych kategorii, w tym ze zwróceniem szczególnej uwagi na źródła interesu prawnego.

Podstawowa w tym zakresie różnica pomiędzy interesem faktycznym a interesem prawnym polega na tym, że źródłem interesu faktycznego jest wyłącznie subiektywne przekonanie określonego podmiotu o tym, że relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu jest dla tego podmiotu korzystna. Natomiast źródłem interesu prawnego jest subiektywne przekonanie obiektywizujące się z tego właśnie względu, że znajduje podstawę w normie prawnej. Z tego właśnie powodu tak zobiektywizowany interes faktyczny jest określany jako „prawny”. Przysłowiowy „prawny” wskazuje „źródło, z którego wywodzi się interes, oparcie w którym interes tkwi” [zob. G. Łaszczyca, Negatywne źródła interesu prawnego jako elementu pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego, (w:) W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 593]. Kryterium rozróżnienia obydwu wskazanych kategorii interesów stanowi kryterium ich normatywnej podstawy. Interes faktyczny to interes niemający charakteru prawnego, tzn. nieznajdujący oparcia w normie prawnej.

Pogląd o tym, że w odróżnieniu od interesu faktycznego, interes prawny to interes oparty na normie prawnej, jest przyjmowany zarówno w nauce prawa administracyjnego, jak i w nauce prawa cywilnego. Rozumienie oparcia interesu indywidualnego na „prawie” może być jednak różne w zależności od specyfiki charakteru unormowań prawa prywatnego i prawa administracyjnego.

W przestrzeni prawa prywatnego relacje prawne budowane są w znacznych obszarach na normach o względnym wiązaniu, mają charakter ekwiwalentny i cechują się swobodą podejmowania czynności prawnych. W prawie prywatnym „stosunki prawne faktycznie istniejące w sferze rzeczywistości powstają, ustają lub ulegają przekształceniu dopiero w wyniku czynności prawnych lub innych analogicznie traktowanych zdarzeń. (...) Natomiast w prawie administracyjnym zachodzą stosunki prawne w pełni skonkretyzowane w sferze rzeczywistości już wtedy, gdy z mocy prawa przedmiotowego administracja publiczna jest uprawniona lub zobowiązana w obliczu określonego stanu faktycznego do działania, któremu jego adresat ma się podporządkować” (J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Część II,

Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2001, s. 26). W przestrzeni prawa administracyjnego jako prawa publicznego, normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają natomiast charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że „żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecznie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. (...) Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu (...)” (J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 117).

O ile zatem w przestrzeni prawa prywatnego nie można wykluczyć wynikania interesu prawnego ze skutków samej tylko czynności prawnej, to w przestrzeni prawa administracyjnego na pierwszy plan, jako źródło interesu prawnego, wysuwa się norma prawna.

Wszystkie powyższe okoliczności muszą być brane pod uwagę w charakteryzowaniu cechy „prawności” interesu prawnego, jako pojęcia związanego ze statusem prawnym zewnętrznych adresatów działań organów administrujących.

Przyjęcie, że interes indywidualny dlatego jest „prawny”, że znajduje swoje źródło i oparcie w normie prawnej, a specyfika prawa administracyjnego wskazuje, że związki interesu prawnego z normami prawnymi są w tym prawie ściślejsze niż w prawie prywatnym, rodzi dwa zasadnicze pytania istotne z perspektywy przedstawionego zagadnienia prawnego. Pierwszym z nich jest pytanie o charakter normy prawnej czyniący ją zdolną do bycia źródłem interesu prawnego. Drugim jest pytanie o charakter więzi, jaka musi zaistnieć pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera, aby interes taki mógł być zakwalifikowany jako interes prawny w prawie administracyjnym. Ustalenia wymaga zatem, czy związek ten musi być bezpośredni, wyrażony w normie prawnej lub z niej wynikać, czy może również nawiązywać się za pośrednictwem czynności cywilnoprawnych, czyli czynności opartych na normach prawnych ze sfery prawa cywilnego.

Poszukując odpowiedzi na pierwsze pytanie, uwagę zwraca stanowisko doktryny, w której przyjmuje się, że konkretna norma prawa powszechnie obowiązującego, jako podstawa interesu prawnego, wyznacza treść tego interesu jako relacji między oczekiwaniami jakiegoś podmiotu w stosunku do organów stosujących prawo a kompetencjami tych organów i możliwościami, jakimi one dysponują wobec danego podmiotu [zob. J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, (w:) H. Olszewski i B. Popowska (red.), *Gospodarka Administracja Samorząd*, Poznań

1997, s. 609]. Należy przyjąć, że jeśli interes prawny ma realnie determinować sytuację określonego podmiotu, to norma, będąca jego źródłem, musi mieć charakter tzw. normy-reguły.

W polskiej teorii prawa rozróżnia się normy-zasady i normy-reguły. Normy-reguły muszą być realizowane w pełni, całkowicie – mogą więc zostać spełnione albo niespełnione. Natomiast normy-zasady są realizowane w pewnym stopniu. Normy-zasady nakazują realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie największym stopniu, przy uwzględnieniu faktycznych i prawnych możliwości. Mogą zatem zostać spełnione w różnym stopniu, przy czym realizację danej zasady można ograniczyć w przypadku konieczności realizacji innej zasady. O ile konflikt reguł jest rozstrzygany przez derogację, to konflikt zasad jest rozwiązywany przez przyznanie pierwszeństwa jednej z nich, przy czym, jeśli jedna z zasad jest zrealizowana w większym stopniu, to druga w stopniu mniejszym i należy dążyć do optymalizacji stopnia ich urzeczywistniania [zob. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988, nr 3, T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, (w:) J. Trzcinski (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 101].

Konieczność poszukiwania interesu prawnego w normie-regule wynika z cech tych norm, jako norm podlegających realizacji „w pełni”.

Źródłem interesu prawnego (a także obowiązku oraz roszczenia) mogą być takie normy, które określają treść praw lub obowiązków, tj. sposób zachowania się swoich adresatów, którymi w przestrzeni prawa administracyjnego są przede wszystkim podmioty znajdujące się na zewnątrz wobec znajdujących się w strukturze organów państwa podmiotów wyposażonych we władcze kompetencje. Normy takie określane są w doktrynie prawa administracyjnego jako normy materialne z podkreśleniem, że są nimi normy, które określają również interes prawny lub obowiązek jednostki, który następnie w wyniku postępowania przekształca się w prawo lub obowiązek w sensie podmiotowym i materialnym (zob. A. Chęłmoński, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, AUW No. 167, *Przegląd Prawa i Administracji* II, Wrocław 1972, s. 72). Normy te, aby mogły stanowić źródło interesu prawnego, muszą zatem „dać się wyodrębnić i do końca ustalić” (zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 375). Normy materialne rozumiane w powyższy sposób bywają zakodowane w przepisach aktów prawnych o różnym charakterze, w tym ustrojowym lub procesowym. Miejsce ich zakodowania nie zmienia jednak ich charakteru. Jeśli norma prawna odpowiada wskazanym wyżej cechom to ma charakter normy prawa materialnego i jako taka jest zdolna do bycia źródłem interesu prawnego (np. wyrok NSA z dnia 28 września 2006 r., sygn. II OSK 726/06). Zdolności takiej nie mają natomiast normy blankietowe, kompetencyjne, zadaniowe, programowe bądź normy określające cele działania administracji, a także normy ustrojowe i procesowe [zob. G. Łaszczyca, *Negatywne źródła interesu prawnego jako elemen-*

tu pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego, (w:) W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermann*, Warszawa 2019, s. 593; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 373].

W odpowiedzi na pierwsze z postawionych wyżej pytań należy zatem stwierdzić, że źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym są normy prawa materialnego.

Ta właśnie cecha interesu prawnego, jako kategorii wynikającej z dających się „w pełni” zastosować norm określających treść praw i obowiązków, determinuje kolejne jego cechy wskazywane w doktrynie i orzecznictwie. Charakteryzując interes prawny przez pryzmat źródła, z którego on wynika, podkreśla się zatem, że interes ten – znajdujący swoją podstawę w normach prawa materialnego i potwierdzenie w okolicznościach faktycznych – musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, tj. nadający się do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej, i wiążący się z realnością, co oznacza, że powinien istnieć w dacie stosowania norm (zob. postanowienie NSA z dnia 4 lutego 2011 r., sygn. II OZ 18/11, LEX nr 743838), a nie ewentualny, czy potencjalny [zob. T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie k.p.a.*, PiP 1960, nr 3, s. 467; W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 41; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 69; J. Borkowski, (komentarz do art. 28 k.p.a.), (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 231; I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2002, s. 19; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2002, s. 132; A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79].

Wynikanie interesu prawnego z normy prawa materialnego obiektywizuje interes indywidualny oparty na tej normie. Interes prawny istnieje wówczas, gdy zgłaszane żądanie oparte jest na konkretnej normie prawnej, a konieczność jego obiektywnego charakteru oznacza, że o istnieniu interesu prawnego nie decyduje przekonanie zainteresowanego, ale ocena ustawodawcy [zob. np. postanowienie NSA z dnia 5 lutego 1998 r., sygn. I SA/Po 1242/97; wyroki NSA: z dnia 26 listopada 2021 r., sygn. III OSK 4568/21; z dnia 17 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 3534/18; z dnia 3 października 2013 r., sygn. II OSK 742/13; z dnia 22 czerwca 2012 r., sygn. II OSK 557/11; z dnia 10 sierpnia 2011 r., sygn. II OSK 724/11; por. też: P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XIII, Warszawa 2021, Komentarz do art. 28, teza 7; A. Jochymczyk, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, Komentarz do art. 25 (a), teza 2; B. Majchrzak, 1.2. *Funkcje procesowe interesu prawnego*, (w:) *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, Lex 2021].

Normy materialne określające interes prawny lub obowiązek jednostki, które następnie w wyniku postępowania przekształcają się w prawo lub obowiązek w sensie podmiotowym i materialnym, muszą być normami prawa powszechnie obowiązującego, przy czym mogą to być normy całego systemu prawnego, a nie jedynie normy prawa administracyjnego. Ta cecha norm stanowiących źródło interesu prawnego jest również podkreślana w orzecznictwie sądowym wskazującym, że mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby (np. wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., sygn. I SA 1748/83; wyrok NSA z dnia 6 września 1999 r., sygn. IV SA 2473/98; postanowienie NSA z dnia 22 września 2010 r., sygn. I OZ 709/10), bez względu na to, do jakiej gałęzi prawa norma ta należy (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 października 2008 r., sygn. II SA/Kr 410/08). Tak sprecyzowane kryterium źródła interesu prawnego odróżnia go od roszczenia w prawie administracyjnym. Podstawę roszczenia, jako instrumentu urzeczywistniania interesu prawnego w określonym kształcie, mogą bowiem stanowić tylko normy prawa administracyjnego.

Skoro źródłem interesu prawnego są normy określające splot „wzajemnych praw i obowiązków” ich podmiotów, czyli normy prawa materialnego podlegające „realizowaniu w pełni”, tj. zastosowaniu w drodze ich konkretyzacji i indywidualizacji, to źródłem tym nie mogą być normy „realizowane w pewnym stopniu”, będące zasadami prawa. Zasady prawa mają bowiem charakter tzw. podstawowych sytuacji prawnych, adresowane są – w realiach prawa administracyjnego – do organów administrujących, a ich oddziaływanie na sytuacje podmiotów administrowanych ma charakter jedynie refleksowy. Z tego właśnie względu nie jest możliwe wywodzenie interesu prawnego z zasad prawa. W orzecznictwie wskazuje się, że np. zasada wolności gospodarczej nie może być źródłem interesu prawnego, ponieważ „zasada ta nie stanowi normy prawa materialnego kształtującej bezpośrednio sytuację prawną osoby wnoszącej skargę. Interes oparty na zasadzie wolności gospodarczej dawałby każdej osobie potencjalnie zainteresowanej w przyszłości skorzystaniem z tej wolności prawo do kwestionowania uchwał regulujących sposób korzystania z nieruchomości na obszarze całego kraju.” (np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2013 r., sygn. III SA/Kr 178/13; por. też wyrok NSA z dnia 27 października 2015 r., sygn. II OSK 424/14; postanowienia NSA: z dnia 19 września 2009 r., sygn. II OSK 138/19; z dnia 26 maja 2020 r., sygn. II OSK 747/20).

W konkluzji należy stwierdzić, że źródła interesu prawnego należy poszukiwać w materialnej normie prawa powszechnie obowiązującego, przy czym nie ma znaczenia to, do jakiej gałęzi prawa norma ta należy. Źródłem interesu prawnego nie są natomiast normy-zasady.

Wskazane wyżej cechy normy prawnej czyniące ją zdolną do bycia źródłem interesu prawnego w istotny sposób determinują odpowiedź na drugie z przedstawionych wyżej pytań, tj. na pytanie o charakter więzi, jaka musi zaistnieć pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera, aby interes taki mógł być zakwalifikowany jako interes prawny w prawie administracyjnym.

Tylko ścisły związek interesu indywidualnego z normą prawną mającą charakter normy-reguły, jako źródłem tego interesu, pozwala taki interes określać mianem interesu prawnego. Brak ścisłego związku interesu indywidualnego z normą prawną, rozpatrywaną jako źródło tego interesu, pozwala określać taki interes jedynie jako interes faktyczny. Interesem faktycznym będzie zatem zarówno taki interes indywidualny, który nie pozostaje w jakimkolwiek związku z jakąkolwiek normą prawną, jak i taki interes, który nawiązuje do norm prawnych, ale nie są to materialne normy-reguły, i również taki interes, który nawiązując do materialnych norm-reguł, nie wynika z nich bezpośrednio, lecz jest budowany na aktach lub czynnościach opartych na tych normach, co oznacza jedynie pośredni związek tego interesu z normami prawnymi.

Ścisła więź, jaka musi zaistnieć pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera, aby interes taki mógł być zakwalifikowany jako interes prawny, wyraża cechę bezpośredniości interesu prawnego.

Bezpośredniość interesu prawnego oznacza bezpośredniość i aktualność związku pomiędzy normą prawa materialnego a sytuacją jednostki (zob. A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79). Cecha ta jest też konsekwencją spostrzeżenia, że „pojęcie interesu prawnego uosabia potencjalną możliwość nałożenia obowiązków lub przyznania uprawnień, które muszą wynikać z powszechnie obowiązującego prawa i których adresatem może być wyłącznie osoba określona (wskazana) przez to prawo” [P. Gołaszewski, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 220]. W doktrynie podkreśla się też, że skoro norma prawa materialnego, stanowiąca podstawę interesu prawnego, powinna być normą dającą się indywidualnie określić i wyodrębnić, której treść można do końca ustalić, zawsze też powinna aktualnie i bezpośrednio dotyczyć sytuacji danego podmiotu, to interes prawny nie może być wyprowadzany z samego tylko faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego czy istnienia jakiejś instytucji prawnej. Nie może on też wynikać tylko z interesów lub uprawnień innych podmiotów ani też nie może mieć charakteru hipotetycznego [zob. J. Zimmermann: *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, (w:) H. Olszewski i B. Popowska (red.), *Gospodarka Administracja Samorząd*, Poznań 1997, s. 609]. Nie można go wywodzić wyłącznie z sytuacji innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie związki między nimi byłyby silne i nawet gdy związki te miałyby charakter nie tylko faktyczny, ale i prawny (A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79). W konsekwencji jest to interes osobisty, własny i indywidualny – „uzależ-

niony od prawa materialnego” (zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 94).

Cecha bezpośredniości wskazuje na silny (bezpośredni właśnie) związek interesu indywidualnego z normą prawną, na której się on opiera. Źródłem interesu prawnego może być norma wprost dotycząca określonych – na skutek przyszłego skonkretyzowania i zindywidualizowania – praw lub obowiązków podmiotu stojącego na zewnątrz administracji (np. postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 1998 r., sygn. II SA 1551/98). Oznacza to, że nie uzasadniają istnienia interesu prawnego takie sytuacje, w których dopiero kolejne skutki wcześniejszej konkretyzacji normy prawnej w odniesieniu do jednego podmiotu, pośrednio wpływają na sytuację prawną drugiego podmiotu, wynikającą z zastosowania w stosunku do niego innej już normy prawnej.

W orzecznictwie sądowym istotę bezpośredniości interesu prawnego ujmie się jako „bezpośredniość związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, na której budowany jest interes prawny”, co oznacza „że jeżeli sprawa dotyczy dwóch lub więcej podmiotów, to interes prawny mają tylko te z nich, których sytuacja prawna wynika wprost z normy prawa materialnego, a nie powstaje za pośrednictwem drugiego podmiotu” (np. wyrok NSA z dnia 19 marca 2002 r., sygn. IV SA 1132/00; wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. I OSK 518/08).

W konsekwencji źródłem interesu prawnego nie mogą być różnego typu zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa [zob. P. Gołaszewski, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 220]. Nie można więc go wywieść ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, w tym z faktu istnienia powiązania określonych podmiotów stosunkiem cywilnoprawnym w postaci umowy zobowiązaniowej, np. umowy o wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją decyzji o pozwoleniu na budowę (np. wyrok NSA z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. IV SA 345/97), czy z umowy najmu lokalu mieszkalnego (np. wyrok NSA z dnia 20 września 2006 r., sygn. II OSK 837/05) lub innego tytułu obligacyjnego do nieruchomości (np. wyrok NSA z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. IV SA 345/97; wyrok NSA z dnia 17 września 2021 r., sygn. II OSK 3735/18), a także z roszczeń cywilnoprawnych, statutów, regulaminów, przepisów wewnętrznych, korporacyjnych, postępowań administracyjnych, sądowoadministracyjnych, cywilnych lub karnych, jak też zapadłych w tych postępowaniach orzeczeń, które „przeważnie wiążą organy administracyjne, jednak same w sobie – nieoparte normą (bezwzględnie obowiązującą) prawa powszechnego – nie stanowią źródła interesu prawnego” [P. Gołaszewski, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 221]. Jak wskazuje się w orzecznictwie, „obligacyjne tytuły prawne nie mogą stanowić źródła interesu prawnego, gdyż umowy cywilnoprawne nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego i nie zmienia tego faktu oczywista okolicz-

ność konieczności ich zawierania w zgodzie z obowiązującym prawem” (np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2013 r., sygn. III SA/Kr 178/13; wyrok NSA z dnia 27 października 2015 r., sygn. II OSK 424/14).

Bezpośredniość związku interesu prawnego z normą stanowiącą jego źródło jest również konsekwencją działania prawa administracyjnego zdeterminowanego jego aksjologią. Z art. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) wynika, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Perspektywa aksjologiczna wyznaczona tą konstytucyjną normą-zasadą, zestawiona ze specyfiką prawa prywatnego i prawa administracyjnego, uzasadnia twierdzenie, że o ile cechą charakterystyczną normowania prawem prywatnym jest zagospodarowywanie przestrzeni swobody do granic niesprzeczności z dobrem wspólnym, to cechą normowania prawem administracyjnym (publicznym) jest „pozytywne” realizowanie dobra wspólnego, co przekłada się na urzeczywistnianie interesu publicznego rozumianego indywidualistycznie, jako kategorii opartej na interesach indywidualnych i stanowiącej ich funkcję. Realizowanie konstytucyjnego „dobra wspólnego” stanowi przy tym normatywne źródło podstawowego zadania administracji publicznej. Jakkolwiek zaś pojęcia dobra wspólnego i interesu publicznego nie są tożsame, to niewątpliwie pozostają w ścisłym związku, a „administracyjne” pojęcie interesu publicznego „wpisuje” się w zakres dobra wspólnego. W pewnym uproszczeniu wyrazem realizacji dobra wspólnego jest działanie w indywidualistycznie pojmowanym interesie publicznym, w którego konstrukcji nie zakłada się z góry jego prymatu lub podporządkowania interesowi indywidualnemu. Prawo administracyjne we wszystkich jego przejawach jest zbiorem norm dotyczących wzajemnych relacji pomiędzy członkiem wspólnoty publicznoprawnej, a podmiotami wykonującymi administrację publiczną w imieniu i na rzecz państwa. W ostatecznym więc rozrachunku dotyczy relacji z państwem jako wspólnotą publicznoprawną. „Wykonywanie wartości”, których wspólnym mianownikiem jest konstytucyjne „dobro wspólne”, następuje „przez uruchomienie norm kompetencyjnych pozwalających uprawnionemu podmiotowi (z zasady organowi) na aktualizację sytuacji administracyjnoprawnej danego podmiotu prawa”, przy czym „realizacja wartości wystąpi przede wszystkim wtedy, kiedy wartości są znormatywizowane, czyli wzięte pod uwagę jako element norm prawnych znajdujących zastosowanie w sprawie” [zob. I. Niżnik-Dobosz, *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom I, Warszawa 2017, s. 122]. W doktrynalnych określeniach prawa administracyjnego przyjmuje się, że „podstawowym kryterium wyróżniającym to prawo, jako integralną gałąź prawa, są podstawy aksjologiczne prawa administracyjnego, tzn. wartości, dla których ustawodawca stanowi prawo oraz związana z tymi wartościami treść norm, przy czym funkcja państwa – zwana „administracją” – polega „na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego” [Z. Cieślak, *Określenie prawa administracyjne-*

go, (w:) Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), Prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 2000, s. 55–56]. Prawo administracyjne w myśl tego określenia postrzegane jest zatem jako uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest „bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych przez dobro wspólne” (por. J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2020, s. 570).

Również zatem z perspektywy aksjologicznej w prawie administracyjnym akcentuje się jego „bezpośredniość działania”, przez co ugruntowuje się pogląd o tym, że w przestrzeni tego prawa nie jest wystarczające, aby podstawy statusu prawnego i wzajemnych relacji podmiotów tego prawa były blankietowe i pozostawały niesprzeczne z systemem prawa i jego aksjologią, lecz wręcz przeciwnie – wszelkie podstawy statusu prawnego i wzajemnych relacji podmiotów tego prawa wymagają wyraźnej podstawy normatywnej, tj. bezpośredniego umocowania przez ustawodawcę. Zakaz sprzeczności z określonym wzorcem wyznaczonym przez zasadę dobra wspólnego, określoną w art. 1 Konstytucji RP, który jest wystarczający w przestrzeni prawa prywatnego, nie jest tożsamy z nakazem zgodności z tym wzorcem, właściwym dla prawa administracyjnego.

Aksjologia prawa administracyjnego potwierdza zatem wnioski wynikające z cech tego prawa, że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny.

Wskazane wyżej cechy interesu prawnego, ogniskujące się w istocie w cesze jego bezpośredniości, uzasadniają wniosek, że skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę ścisłego związania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności.

Normy takie zawiera np. ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r., poz. 2351, z późn. zm.), wiążąc w art. 4 (stanowiącym, że: „Każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”) skutki prawne z „prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” i definiując to pojęcie w art. 3 pkt 11 tej ustawy, jako „tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych”. Podmiot ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego staje się podmiotem prawa zabudowy, a zatem również podmiotem interesu prawnego będącego podstawą tego prawa, nie z tego tylko względu, że jest podmiotem ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowią-

zaniowego, lecz dlatego, że tak wprost stanowią normy prawne wynikające ze wskazanych wyżej przepisów Prawa budowlanego.

Przykładem przepisów zawierających takie normy są także art. 12 ust. 4f oraz art. 18 ust. 1a, 1c i 1d ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 176), z których wynika, że odszkodowanie za nieruchomości przejętą na własność publiczną pod budowę drogi publicznej przysługuje m.in. podmiotom ograniczonych praw rzeczowych, w tym podmiotom, na których rzecz została ustanowiona hipoteka (a więc także hipoteka umowna). W takim przypadku, hipoteka wygasa, a jej podmiotowi przysługuje odszkodowanie ustalone w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką i podlega ono zaliczeniu na spłatę świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami. Identyczne rozwiązania prawne zawarte są w: art. 9y ust. 3c i 3d ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1984, z późn. zm.); art. 22 ust. 6 oraz art. 23 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1079); art. 23 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu w Świnoujściu (Dz. U. z 2021 r., poz. 1836, z późn. zm.); art. 21 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1812); art. 21 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 273).

Powołane przykłady potwierdzają, że przysługiwanie interesu prawnego podmiotom umowy o ustanowienie hipoteki w postępowaniu o ustalenie odszkodowania za jej wygaśnięcie spowodowane przejęciem nieruchomości na własność publiczną nie wynika wyłącznie z samego faktu zawarcia tej umowy, ale wymaga jednoznacznej regulacji ustawodawcy, w której taki interes prawny zostanie wskazanym podmiotom przypisany. Normy tego rodzaju nie zawiera jednak art. 128 ust. 1 u.g.n., który przewiduje prawo do odszkodowania wyłącznie dla osoby wyłączonej.

W utrwalonym już od wielu lat orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto również przysługiwanie przymiotu strony, opartego na interesie prawnym, najemcom, dzierżawcom i biorącym w ramach użyczenia, w postępowaniu administracyjnym o zwrot nieruchomości wyłączonej, jako niewykorzystanej na cel wyłączenia, prowadzonym na podstawie art. 136 i nast. u.g.n. Przymiot ten wywodzony jest ze skutków prawnych zwrotu nieruchomości określonych w art. 138 ust. 2 u.g.n., polegających na wygaśnięciu powołanych praw z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie wyłączonej nieruchomości stanie się ostateczna (por. uchwała NSA z dnia 13 października

2003 r., sygn. OPS 6/03; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2008 r., sygn. I OSK 1894/06; wyrok NSA z dnia 22 października 2009 r., sygn. I OSK 93/09; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2021 r., sygn. I OSK 303/11).

Wynikający z dotychczasowych ustaleń wniosek, że źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego, wymaga jeszcze weryfikacji z perspektywy spojrzenia na kategorię interesu prawnego przez pryzmat normatywnych podstaw jego ochrony. Skutki takiej czynności mogą bowiem uzasadniać potrzebę ochrony prawnej podmiotów tej czynności. Ustalenia zatem wymaga, czy potrzeba takiej ochrony bądź nawet realna ochrona zapewniona w przestrzeni prawa cywilnego, może stanowić źródło interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego.

Należy przyjąć, że racjonalne i uzasadnione standardami demokratycznego państwa prawnego jest stanowisko, według którego interes prawny, jako znajdujący podstawę w normie prawnej, powinien być z tego tytułu chroniony. Interes prawny dotyczy szeroko rozumianych stosunków prawnych jednostki i dlatego może uzasadniać zarówno potrzebę obrony przed naruszeniem określonej sfery prawnej podmiotu, jak i wspierać dążenie do uzyskania korzystniejszej sytuacji prawnej możliwej z punktu widzenia rozwiązań prawnych. Ważne jest jednak podkreślenie, że tak jak źródła interesu prawnego należy poszukiwać w normach prawa powszechnie obowiązującego, tak również o ochronie i stopniu ochrony tego interesu przesądza ustawodawca ustanawiając w tym zakresie odpowiednie odrębne normy prawne.

Norma stanowiąca źródło interesu prawnego nie jest z tego wyłącznie względu, że stanowi źródło tego interesu, normą zapewniającą jego ochronę. Ochronę tę ustanawia i kształtuje ustawodawca, najczęściej „wplatając” pojęcie interesu prawnego w treść norm stanowiących podstawę legitymacji procesowej, a tym samym otwierając przed określonym podmiotem interesu prawnego określoną procedurę, w której może on korzystać z szeregu roszczeń procesowych mających gwarantować prawidłowość rozpoznania jego sprawy. Charakter takiej ochronnej normy ma norma zakodowana w treści art. 28 k.p.a. Norma zawarta w tym przepisie zapewnia legitymację procesową nie temu, kto ma interes prawny, lecz temu „czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Skoro interes prawny jest niezbędnym warunkiem uruchomienia postępowania w sprawie administracyjnej, to również ta właśnie perspektywa ochrony interesu prawnego ugruntowuje pogląd, że jego źródłem mogą być wyłącznie normy prawa materialnego, bowiem „skoro sprawa administracyjna istnieje obiektywnie na podstawie prawa materialnego, to i uczestnicy tej sprawy wyznaczani są przez prawo materialne, a nie przez samych siebie” (zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 94).

Do innych konstrukcji „otwierających” ochronę interesu prawnego można zaliczyć np. art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, z późn. zm.), który zapewnia legitymację procesową nie każdemu, kto ma interes prawny, lecz „każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej” (analogicznie: art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2022 r., poz. 528; art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2022 r., poz. 547), a także art. 50 § 1 p.p.s.a., który czyni uprawnionym do wniesienia skargi nie każdego, kto ma interes prawny, lecz „każdego, kto ma w tym interes prawny”, a zatem każdego, kto ma interes prawny we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego.

W doktrynie wskazuje się, że art. 28 k.p.a. samodzielnie nie wystarcza do przypisania statusu strony jakiegokolwiek podmiotowi: „O możliwości wystąpienia w roli strony postępowania decyduje bowiem to, czy ma on „interes prawny” warunkujący ubieganie się przezeń o wszczęcie postępowania względnie skierowanie w stosunku do niego czynności w postępowaniu wszczętym z urzędu” [zob. M. Romańska, (w:) H. Knysiak-Molczyk (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2015, s. 179]. Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że „przepis art. 28 k.p.a. nie ustanawia normy prawnej samoistnej, a zatem stosowany jest w związku z przepisami prawa materialnego, które dają podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego, dając jednostce status strony postępowania” (np. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. II OSK 176/11; wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. II OSK 226/15; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. I OSK 2368/15).

Swoiste uwikłanie kategorii interesu prawnego w treść cytowanych wyżej norm określających legitymację procesową w rozmaitych procedurach może przesądzać różny charakter tych legitymacji. O ile jednak w poszczególnych konfiguracjach prawnych interes ten tworzy rozmaite odrębne jakości prawne, to nie zmienia to faktu, że jego cechy charakterystyczne pozostają niezmiennie.

Od woli prawodawcy zależy zatem, czy i w jaki sposób interes prawny jest chroniony. Można bowiem wskazać na takie rozwiązania prawne, w których podmiot interesu prawnego nie ma zapewnionej ochrony prawnej mimo legitymowania się takim właśnie interesem. Przykładem jest norma zawarta w art. 59 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane, zgodnie z którą „Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor (...)”, która na tym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego wyłącza z kręgu podmiotów chronionych osoby, które na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy dla tej samej inwestycji, korzystały z ochrony zapewnionej treścią art. 28 k.p.a., jako właściciele nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji i opierały swój interes prawny na normach prawa cywilnego określających podstawy prawa własności.

Powyższe potwierdza brak tożsamości źródła interesu prawnego (którym są normy materialne) ze źródłem jego ochrony (którym są normy procesowe), a w dalszej perspektywie wskazuje, że źródłem interesu prawnego nie jest norma zapewniająca ochronę interesom indywidualnym, zarówno faktycznym, jak i prawnym. W doktrynie prawa administracyjnego wyraźnie akcentuje się, że „pojęcie interesu prawnego wprowadza nas jednoznacznie do prawa materialnego, które obowiązuje poza zakresem regulacji proceduralnych” (J. Filipek, Strona w postępowaniu administracyjnym, Państwo i Prawo 1979, nr 11, s. 45). O istnieniu interesu prawnego należy mówić wtedy, gdy ma on oparcie normatywne poza unormowaniem procesowym. Tylko wówczas interes ten znajdzie ochronę w postępowaniu, w którym określa się go jako „interes prawny” (A. S. Duda, Interes prawny w polskim prawie administracyjnym, Warszawa 2008, s. 85).

Interes prawny nie jest zatem tożsamy z interesem prawnie chronionym. Interes prawnie chroniony „nie polega na samej tylko ochronie, lecz musi istnieć samodzielnie” (zob. W. Klonowiecki, Strona w postępowaniu administracyjnym, Lublin 1938, s. 17). W polskim porządku prawnym w określonym stopniu ochronie podlega również interes, który kwalifikowany jest jako faktyczny. Z faktu jego prawnej ochrony (gwarantowanej np. normami Działu VIII k.p.a. regulującymi postępowanie skargowe) nie wynika jednak prawny charakter tak chronionego interesu faktycznego. Również wyodrębnianie kategorii interesów faktycznych, które korzystają lub powinny korzystać z silniejszej ochrony prawnej niż pozostałe interesy faktyczne, jak np. tzw. uzasadnione oczekiwania, nie czyni tych oczekiwań interesami prawnymi.

W kontekście rozpatrywanego zagadnienia prawnego należy zatem stwierdzić, że w przestrzeni prawa administracyjnego z samego wyłącznie faktu prawnej ochrony określonych sytuacji, aktów, czynności faktycznych czy czynności prawnych, nie wynikają podstawy do określenia charakteru prawnego przedmiotu tej ochrony, a zwłaszcza do przyjmowania, że interesy podmiotów tych sytuacji, aktów lub czynności wyłącznie z tytułu tej ochrony uzyskują przymiot interesów prawnych. Oznacza to, że również przewidziana w kodeksie cywilnym ochrona podmiotów czynności prawnych nie stanowi źródła ich interesu prawnego w prawie administracyjnym (por. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2014 r., sygn. I OSK 179/14).

O ile zatem znaczenie i ranga interesu prawnego wynika nie tylko z faktu oparcia go na normie prawnej, lecz również z tego, że interes ten powinien być (i zazwyczaj jest) chroniony w określonym porządku prawnym, a stopień tej ochrony jest większy niż ochrona, z jakiej może korzystać interes faktyczny, to brak podstaw do wyprowadzania tego interesu z normy zapewniającej jego ochronę. Podkreślić przy tym należy, nawiązując do dystynkcji pomiędzy prawem prywatnym i prawem publicznym, istotną odrębność w definiowaniu interesu prawnego – w stosunku do ujęcia wyżej prezentowanego – w doktrynie prawa cywilnego.

W doktrynie prawa cywilnego o kwalifikacji interesu indywidualnego, jako interesu prawnego, w znacznej mierze decyduje właśnie – inaczej niż w prawie administracyjnym – ochrona określonych okoliczności prawnych, a samo źródło tego interesu jest określane szeroko – „(...) za interes prawny uważa się z reguły to wszystko, co dotyczy w jakiś sposób ochrony określonej sfery prawnej. (...) O prawnym charakterze interesu decyduje nie indywidualne zapatrywanie strony podejmującej czynność procesową, ale obiektywna ocena ustawodawcy. Interes prawny powinien oznaczać też i oznacza tyle, co interes obiektywny, to jest rzeczywiście istniejący w świetle obowiązujących przepisów (...). Jest to interes dotyczący szeroko rozumianych praw i stosunków prawnych” (T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 10, s. 22). Zdaniem S. Włodyki, interes prawny zachodzi wówczas, gdy chodzi o ochronę sfery prawnej jednostki (S. Włodyka, *Interes prawny jako przesłanka dopuszczalności zaskarżenia orzeczeń w prawie cywilnym*, *Nowe Prawo* 1963, nr 9, s. 928 i nast.). W doktrynie prawa cywilnego kładzie się zatem akcent na prawną ochronę interesów posługując się zresztą często określeniem „interes prawnie chroniony”, co pozwala traktować, jako przedmiot ochrony, różne interesy, w tym także te, które z perspektywy prawa administracyjnego mają charakter co najwyżej interesów faktycznych, a zatem i te, które wynikają ze skutków czynności cywilnoprawnych. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie wskazywano, że o prawnym charakterze interesu w prawie cywilnym, czyli o potrzebie wszczęcia oznaczonego postępowania i uzyskania oznaczonej treści orzeczenia decyduje istniejąca obiektywnie potrzeba ochrony sfery prawnej powoda. Tak pojmowany interes prawny może wynikać zarówno z bezpośredniego zagrożenia prawa powoda, jak i też może zmierzać do zapobieżenia temu zagrożeniu. Interes prawny występuje także wtedy, gdy istnieje niepewność stanu prawnego lub prawa, gdy określona sytuacja zagraża naruszeniem uprawnień przysługujących powodowi bądź też stwarza wątpliwość co do ich istnienia, czy realnej możliwości ich realizacji (por.m.in. wyrok SN z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. IV CKN 769/00, OSNC 2003, nr 1, poz. 13 i z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. II CSK 114/13, niepubl.).

Interes prawny w przestrzeni prawa cywilnego występuje więc, „jeżeli zachodzi celowość udzielenia powodowi ochrony w świetle jego praw i wolności, wynikająca z sytuacji prawnej, w której się znajduje” (uzasadnienie uchwały 7 sędziów SN z dnia 20 października 2015 r., sygn. III CZP 27/15). Ochrona tak rozumianych interesów prawnych zapewniana w przestrzeni prawa cywilnego nie musi jednak dawać podstaw do ich kwalifikowania, jako interesów prawnych w rozumieniu prawa administracyjnego. Z ochrony tak rozumianych interesów prawnych zapewnianej w przestrzeni prawa cywilnego nie wynika bowiem również ochrona takich interesów w prawie administracyjnym, gdyż podstawy normatywne ochrony interesów prawnych w pra-

wie prywatnym nie stanowią same przez się podstawy normatywnej ochrony interesów prawnych w przestrzeni prawa administracyjnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę, że np. ochrony w przestrzeni prawa administracyjnego nie zapewnia treść art. 690 k.c., zgodnie z którym „do ochrony praw najemcy do używania lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności” wskazując, że „norma powyższa stanowi o ochronie praw najemcy, nie jest natomiast źródłem tych praw. Prawa, a także interesy prawne najemcy są następstwem czynności prawnej z zakresu prawa obligacyjnego i są one kształtowane przez strony tego stosunku cywilnoprawnego. Prawo najmu lokalu (w tym w szczególności prawo do używania lokalu) jest prawem względnym, w tym obligacyjnym, tj. skutecznym *inter partes*, tylko wobec drugiej strony stosunku prawnego – wynajmującego. Po drugie, art. 690 k.c. reguluje kwestie ochrony praw najemcy w jego relacjach cywilnoprawnych. Przepisy o ochronie prawa własności zawarte w art. 222–231 dotyczą roszczeń o charakterze cywilnym, a nie administracyjnoprawnym. Dla ochrony administracyjnoprawnej sytuacji najemcy konieczne byłoby wskazanie odpowiedniej normy prawa administracyjnego, taką ochronę przewidującej” (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2013 r., sygn. III SA/Kr 178/13; wyrok NSA z dnia 27 października 2015 r., sygn. II OSK 424/14).

O ile zatem interes prawny, co do zasady, powinien być interesem prawnie chronionym, to ani ta aksjologicznie uzasadniona powinność ani norma prawna zapewniająca tę ochronę nie determinuje „prawnej” kwalifikacji interesu indywidualnego w prawie administracyjnym. Mechanizmy ochrony prawnej w przestrzeni prawa administracyjnego mogą dotyczyć zarówno interesów prawnych, jak i interesów faktycznych, a zatem nie stanowią kryterium rozróżniania od siebie tych interesów, chociaż mogą wskazywać wśród nich – zarówno wśród interesów prawnych, jak i faktycznych – interesy chronione mniej lub bardziej. Utożsamianie pojęć interesu prawnego i interesu prawnie chronionego prowadzić może do nieznajdującego podstaw traktowania skutków czynności prawnych prawa cywilnego, których potrzeby ochrony nie sposób kwestionować w przestrzeni prawa cywilnego, jako źródeł interesu prawnego w prawie administracyjnym, a tym samym jako podstawowej przesłanki legitymacji procesowej w sprawach będących przedmiotem postępowań przed organami administracji i sądami administracyjnymi, w tym legitymacji ukształtowanej treścią art. 28 k.p.a.

Przedstawiona argumentacja nawiązująca do cech interesu prawnego w prawie administracyjnym, wynikających ze specyfiki tej gałęzi prawa, charakteru źródeł tego interesu w przestrzeni prawa administracyjnego determinujących ściśle więź pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera (uzasadniającą kwalifikowanie interesu indywidualnego jako interesu prawnego w prawie administracyjnym), a także uwzględniająca perspektywę normatywnych podstaw ochrony interesów w prawie administracyjnym, uzasadnia konkluzję, że to materialna norma prawa powszechnie obowiązująca

cego, a nie skutek czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego, jest źródłem interesu prawnego leżącego u podstaw legitymacji procesowej w sprawach będących przedmiotem postępowań przed organami administracji i sądami administracyjnymi, w tym legitymacji ukształtowanej treścią art. 28 k.p.a.

W związku z tym, rozstrzygając przedstawione zagadnienie prawne, należy stwierdzić, że z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego, rozumianego w sposób wyżej przedstawiony w ramach analizy tej kategorii w przestrzeni prawa administracyjnego.

W obszarze, którego dotyczy przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne norma taka nie istnieje. W szczególności nie wynika z treści art. 128 ust. 1 u.g.n., który stanowi, że „Wyłączenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wyłączonej odpowiadającym wartości tych praw”. Odczytanie tego przepisu systemowo wespół z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi bowiem do wniosku, że z powyższych regulacji prawnych wynikają normy stanowiące źródło interesu prawnego osoby wyłączonej i podmiotów korzystających z prawa dziedziczenia po osobie wyłączonej. Ochronę interesu prawnego tych osób w postępowaniu administracyjnym zapewnia norma zawarta w art. 28 k.p.a., którego treść w omawianym zakresie koresponduje z treścią art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP (por. uzasadnienie uchwały 7 sędziów NSA z dnia 22 lutego 2021 r., sygn. I OPS 1/20).

Stwierdzenie, że skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego, w tym umowy przelewu, jeśli fakt jej zawarcia nie jest inkorporowany przez ustawodawcę do treści normy materialnoprawnej, nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego ze względu na to, że czynność ta nie ma charakteru normy prawnej oznacza, że dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego traci na znaczeniu argumentacja odnosząca się do treści czynności prawnej. Treść czynności prawnej nie czyni bowiem z tej czynności normy prawnej.

W świetle przedstawionych powyżej rozważań, nie ma istotnego znaczenia charakter wierzytelności odszkodowawczej objętej umową przelewu, o której mowa w art. 509 k.c., w tym okoliczność, czy wierzytelność ta wynika ze zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego. Nie mają również znaczenia rozważania dotyczące dopuszczalności, ważności, skuteczności, racjonalności i wykonalności

umowy przelewu, jak i fakt oraz stopień ochrony podmiotów tej umowy w przestrzeni prawa prywatnego.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a., podjął uchwałę jak w sentencji.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. I OPS 1/22.

Trybunał Konstytucyjny

49

Art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.)

Art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza wydawanie przepisów porządkowych tylko w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach, jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

1. Legitymacja wnioskodawcy do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego

1.1. Niniejsze postępowanie zostało wszczęte na podstawie wniosku Rady Miejskiej Leszna (dalej: wnioskodawca). Wnioskodawca zakwestionował zgodność określonego zakresu art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.; dalej: u.s.g.) z art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.2. Zgodnie z art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dokonywał wykładni sformułowania „sprawy objęte zakresem działania”, przyjmując, że chodzi tu o sprawy wchodzące w zakres działania określonego wnioskodawcy (w tym wypadku organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego), rozpatrywane w związku z jego kompetencjami. Ponadto dany przepis powinien dotyczyć działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie lub ustawowo określonych zadań jednostki samorządu terytorialnego (por. postanowienia TK z dni: 22 sierpnia 2001 r., sygn. T 25/01, OTK ZU 2002, nr 1/B, poz. 40; 9 października 2002 r., sygn. Tw 33/02, OTK ZU 2002, nr 4/B, poz. 233; 18 stycznia 2005 r., sygn. Tw 34/03, OTK ZU 2005, nr 1/B, poz. 2; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU 2008, nr 6/A, poz. 113 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU 2011, nr 6/A, poz. 56).

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają zatem legitymację do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie kontroli zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami przepisów prawnych normujących ich kompetencje, zadania lub warunkujących sposób wykonywania tych kompetencji i zadań.

1.3. Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 40 ust. 3 u.s.g. „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”;
- art. 40 ust. 4 u.s.g. „Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach”.

Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g. „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: (...) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego”.

Wydawanie przepisów porządkowych przez radę gminy (miasta) jest kompetencją służącą realizacji jej zadań własnych, tj. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli wyznaczonych w art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g., i z tego względu należy do spraw objętych zakresem działania gminy (miasta) w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Rada Miejska Leszna jest zatem podmiotem legitymowanym do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności art. 40 ust. 3 i 4 u.s.g. z Konstytucją.

2. Przedmiot i wzorce kontroli

2.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że na wniosek (skargę konstytucyjną, pytanie prawne) składa się cała wyrażająca go treść, natomiast w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, lecz także do wzorców kontroli, wobec czego Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma rozpoczynającego postępowanie, lecz także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże z tymi przepisami.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) uzasadnienie wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego powinno zawierać przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią, przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią,

określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności oraz wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Wynikający z przywołanego przepisu obowiązek właściwego uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów wyznacza rozkład ciężaru dowodu w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dopóki podmiot inicjujący kontrolę nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za zgodne z Konstytucją.

Trybunał podczas orzekania jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej (art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK). Zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli) – (art. 67 ust. 2 u.o.t.p.TK). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny nie może ani samodzielnie określić przedmiotu kontroli, ani zastąpić podmiotu inicjującego kontrolę w obowiązku uzasadnienia postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego. Dotyczy to także sytuacji, w której wnioskodawca ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednakże argumentów na potwierdzenie postawionych we wniosku zarzutów.

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo wskazanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Co więcej, nie realizują rozpatrywanego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. wyroki TK z dni: 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU 2014, nr 6/A, poz. 61; 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU 2015, nr 7/A, poz. 102; 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10/A, poz. 163; 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU 2018, nr A, poz. 2 oraz postanowienia z dni: 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU 2015, nr 1/A, poz. 4; 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, OTK ZU 2015, nr 5/A, poz. 67; 15 lipca 2015 r., sygn. SK 69/13, OTK ZU 2015, nr 7/A, poz. 110; 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU 2015, nr 10/A, poz. 170; 4 listopada 2015 r., sygn. P 45/13, OTK ZU 2015, nr 10/A, poz. 171; 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU 2015, nr 10/A, poz. 172; 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 19; 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU 2017, nr A, poz. 10).

Niedochowanie wymogów formalnych wniosku, określonych w art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK, pociąga za sobą umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK (zob. np. postanowienia TK z dni: 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13, OTK ZU 2015, nr 1/A, poz. 8 oraz 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13).

2.2. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 40 ust. 3 i 4 u.s.g. w zakresie, w jakim „uniemożliwiają wydanie przepisów porządkowych zagrożonych karą grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach, ze względu na okoliczność, iż kwestia ta jest uregulowana w odrębnej ustawie w przepisach niemających jednak charakteru prawnokarnego, pomimo że wydanie przepisów porządkowych jest niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a wydanie przepisów o charakterze prawnokarnym jest uzasadnione”, z art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Przedmiotem zaskarżenia jest zatem jedna z przesłanek warunkujących wydanie przepisów porządkowych, tj. brak regulacji w ustawie spraw mających stanowić przedmiot regulacji przepisów porządkowych. Wnioskodawca tak wyraźnie wskazał przedmiot zaskarżenia w *petitum* wniosku, choć wyraził to w inny sposób, i do tej kwestii ograniczył swoją argumentację. Warunek braku regulacji w ustawie spraw mających stanowić przedmiot regulacji przepisów porządkowych w sposób jednoznaczny jest wyrażony w art. 40 ust. 3 u.s.g., natomiast nie stanowi przedmiotu regulacji art. 40 ust. 4 u.s.g. Poza tym uzasadnienie wniosku także nie wskazuje, aby zarzuty niezgodności z Konstytucją odnosiły się do art. 40 ust. 4 u.s.g.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w sprawie kontroli zgodności art. 40 ust. 4 u.s.g. ze wskazanymi przez wnioskodawcę przepisami Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.3. Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konstytucja wskazuje zatem na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która została im przyznana przez prawo i która również jest prawnie chroniona.

W art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji ustrojodawca dokonał podziału zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone. Artykuł 166 ust. 1 Konstytucji wyraża regułę, zgodnie z którą zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a więc takie, które – jak stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji – jednostki samorządu

terytorialnego wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, czyli w sposób samodzielny i kreatywny.

Z kolei art. 166 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że – jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa – ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych (niż własne) zadań publicznych. Zadania zlecone skierowane są na zaspokajanie potrzeb zarówno wspólnoty lokalnej, jak i całego społeczeństwa. Również w tym wypadku podstawowym kryterium formalnym jest określenie trybu przekazania i sposobu wykonywania zadania publicznego w ustawie (zob. wyroki TK z dnia: 13 stycznia 1998 r., sygn. K 5/97, OTK ZU 1998, nr 1, poz. 3; 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 122 i 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17, OTK ZU 2019, nr A, poz. 67).

Wnioskodawca wymienił art. 166 ust. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli w *petitum* wniosku i przytoczył jego brzmienie w uzasadnieniu. Nie przedstawił jednak żadnej argumentacji wskazującej na niezgodność kwestionowanej regulacji z tym przepisem Konstytucji. Zarzut sformułowany przez wnioskodawcę odnosi się wyłącznie do sfery realizacji przez samorząd gminny zadań własnych, nie zaś zadań zleconych, które stanowią przedmiot regulacji art. 166 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy w następstwie ograniczeń stanowienia przepisów porządkowych organy gminy zostały pozbawione skutecznych instrumentów realizacji zadań z zakresu zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, będących zadaniami własnymi gminy. Sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli należą wszak do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.). Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK., postanowił umorzyć postępowanie w sprawie kontroli zgodności art. 40 ust. 3 u.s.g. z art. 166 ust. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 40 ust. 3 u.s.g. w zakresie, w jakim dopuszcza wydawanie przepisów porządkowych tylko w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach, z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.

3. Zagadnienie zgodności kwestionowanej regulacji z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji

3.1. Treść zarzutów

Wnioskodawca wskazał, że skoro do zadań własnych gminy należą sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, to rada gminy powinna mieć możliwość stanowienia przepisów porządkowych o charakterze prawnokarnym. Brak możliwości uchwalenia tego rodzaju przepisów, gdy kwestie te są uregulowane w ustawach, które nie przewidują sankcji karnej za ich naruszenie, jest niezgodne z zasadą swobody jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ nie

pozwala na skuteczną realizację zadań własnych dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

3.2. Wzorce kontroli w niniejszym postępowaniu: art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji

3.2.1. Konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest wyrażona w art. 16 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej” (art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji), a „Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji). Gwarancją zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest art. 165 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

Ustrojodawca przesądził zatem, że samorząd terytorialny jest usytuowany w obrębie władzy publicznej. W doktrynie prawa konstytucyjnego wyraźnie akcentuje się w związku z tym, że „Wspólnoty samorządu terytorialnego mają (...) charakter podmiotów władczych, ich działalność powinna polegać na dysponowaniu elementami tego władztwa (por. np. art. 94, art. 168 konstytucji), podejmowane przez nich rozstrzygnięcia mogą mieć charakter wiążący, mogą podlegać przymusowej egzekucji, a odmowa ich realizacji może się spotkać także z sankcjami osobistymi” [P. Sarnecki, uwagi do art. 16, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 1, Warszawa 2016, s. 475]. Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego „stają się (...) integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie (...). (...) Pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest więc ich «własną» władzą, lecz przejawem «zdecentralizowanej» wprawdzie, ale jednak zintegrowanej władzy państwowej, władzy jednego państwa polskiego” (P. Sarnecki, *ibidem*, s. 476).

W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma ugruntowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd, że z zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wynika w szczególności, że:

- 1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców;
- 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach;
- 4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych;

- 5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności;
- 6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej (zob. wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU 2007, nr 3/A, poz. 25).

Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego, a ingerencja prawodawcy w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest dopuszczalna po spełnieniu warunków określonych w Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU 2002, nr 2/A, poz. 17).

Norma wyprowadzona z wyrażonej w art. 15 Konstytucji zasady decentralizacji i z wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady pomocniczości w związku z art. 2 Konstytucji zakazuje takiej ingerencji ustawodawcy, która skutkowałaby niedopuszczalnym pozbawieniem jednostek samorządu terytorialnego zadań lub kompetencji bądź środków finansowych służących do realizacji tychże zadań. Ustawodawca nie może nadmiernie ingerować w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, pozbawiając je zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd winien wykonywać, jak i środków finansowych przeznaczonych na realizację tychże zadań. Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności prowadzi się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Łącząc ją z wymogiem urzeczywistnienia przez państwo zasady decentralizacji oraz wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości, należy wskazać na konieczność ustalenia proporcji między zadaniami wykonywanymi przez samorząd a zadaniami wykonywanymi przez państwo i w konsekwencji środkami finansowymi, którymi dysponuje państwo, i środkami, którymi dysponuje samorząd. Z Konstytucji wynika adresowany do ustawodawcy nakaz podziału dochodów publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego w odpowiedniej proporcji do przydzielonych im zadań (zob. wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU 2013, nr 1/A, poz. 7).

3.2.2. Z kolei zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. Interpretując ten przepis, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że zadania własne:

- 1) służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej;
- 2) ich finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania o zakresie

i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu;

- 3) zostały określone przez prawodawcę w ustawie jako zadania własne gminy (zob. wyroki TK z dnia 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 123 i 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU 2013, nr 8/A, poz. 125).

3.3. Ocena zgodności kwestionowanej regulacji z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust.

1 Konstytucji

3.3.1. Jak już wyżej wskazał Trybunał Konstytucyjny, wydawanie przepisów porządkowych przez radę gminy jest kompetencją służącą realizacji jej zadań własnych dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.). Jednocześnie przepisy porządkowe wydawane przez właściwe organy gminy służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej. Celem gminy w tym kontekście nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, ale ochrona życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wydawanie przepisów porządkowych zostało ukształtowane jako kompetencja właściwych organów gminy wyraźnie w ustawie. Zadania własne w sprawach porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli gmina wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – tak jak tego wymaga art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

Zakwalifikowanie spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli w gminach jako zadania własnego w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji nie oznacza nieograniczonej autonomii jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określania zasad, form i finansowania realizacji tych zadań. Gmina powinna co prawda mieć rozległe kompetencje w dziedzinach porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na swoim obszarze działania, ale art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, stanowiący o wykonywaniu zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wskazuje wyraźnie na ramy ustawowe, w których może działać jednostka samorządu terytorialnego.

Kwestionowany przez wnioskodawcę art. 40 ust. 3 u.s.g. przyznaje radzie gminy kompetencję do wydawania przepisów porządkowych. Zgodnie z Konstytucją organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej mogą stanowić akty prawa miejscowego, które są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania tych organów (art. 94 w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji). Akty prawa miejscowego są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji), a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art. 94 zdanie drugie Konstytucji). Ustrojodawca przewidział również, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji). Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie (art. 171 ust. 2 Konstytucji). Kontrola zgodności uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych

terenowych organów administracji rządowej z ustawami powierzona została Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu oraz innym sądom administracyjnym (art. 184 zdanie drugie Konstytucji). Ustrojodawca wyznaczył zatem miejsce aktów prawa miejscowego w systemie prawa oraz ich cechy konstytutywne.

3.3.2. Przepisy porządkowe ustawodawca zakwalifikował jako akty prawa miejscowego. Świadczy o tym tytuł rozdziału 4 u.s.g. „Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę”, w którym znajduje się zakwestionowany przez wnioskodawcę przepis, oraz krąg adresatów norm prawnych wyrażonych w przepisach porządkowych – potencjalnie każdy podmiot prawa przebywający na obszarze określonej gminy. W konsekwencji przepisy porządkowe muszą być zgodne z konstytucyjną charakterystyką aktów prawa miejscowego, a wskazane przepisy konstytucyjne odnoszące się do aktów prawa miejscowego muszą być brane pod uwagę przy interpretacji powołanych przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji, chociaż wnioskodawca nie powołał ich ani jako wzorców kontroli, ani też w uzasadnieniu wniosku. W szczególności, z uwagi na zarzut sformułowany przez wnioskodawcę, znaczenie ma relacja między ustawą a aktem prawa miejscowego.

Akty prawa miejscowego mogą być wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. To ustawodawca decyduje o przyznaniu kompetencji prawodawczej do stanowienia aktów prawa miejscowego. Ustawodawca decyduje również o zakresie spraw powierzonych do uregulowania aktami prawa miejscowego. Organ upoważniony do wydawania aktów prawa miejscowego nie może unormować spraw wychodzących poza granice upoważnienia ustawowego. Z zastrzeżeniem dwóch wyjątków (art. 168 i art. 169 ust. 4 Konstytucji), ustrojodawca nie wskazał materii, które stanowią przedmiot regulacji w aktach prawa miejscowego, co świadczy o szerokiej swobodzie ustawodawcy kształtowania zakresu spraw normowanych przez akty prawa miejscowego. Relacje kompetencyjne i treściowe między ustawą a aktem prawa miejscowego powodują, że akty te są związane. Akty prawa miejscowego, podobnie jak rozporządzenia, są wydawane na podstawie ustawy, ale ustrojodawca nie charakteryzuje ich jako akty wydawane w celu wykonania ustawy, lecz jako akty wydawane „w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Akty prawa miejscowego muszą być zgodne z ustawami, co wynika wprost z art. 184 zdanie drugie Konstytucji, który stanowi, że kontrola sprawowana przez Naczelnny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne obejmuje orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Relacja między ustawą a aktem prawa miejscowego jest ponadto determinowana konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy. W wyroku z 9 listopada 1999 r. (sygn. K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Nowa konstytucja odeszła też od dotychczasowego pojmowania zasady wyłączności ustawy, rozumianej jako obowiązek zachowania ustawowej

formy normowania określonych zagadnień. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii – w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych, nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do «pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek» (zob. także wyroki TK z dni: 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00 i 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1/A, poz. 3).

Konstytucyjna koncepcja samorządu terytorialnego jako samodzielnego podmiotu wykonującego istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji), wymaga pozostawienia organom samorządu terytorialnego możliwie dużej swobody (samodzielności) kształtowania prawa miejscowego, co przekłada się na konstrukcję upoważniania ustawowego do ich stanowienia. Organy samorządu terytorialnego mają szerszy zakres swobody stanowienia prawa niż organy wydające rozporządzenia. Decyduje o tym nie tylko inne unormowanie podstawy prawnej aktu prawa miejscowego, ale także konstytucyjna regulacja samorządu terytorialnego jako uczestnika w sprawowaniu władzy publicznej, któremu przysługuje w ramach ustaw istotna część zadań publicznych wykonywana w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Pozycję ustrojową samorządu terytorialnego wzmacnia również wykonywanie zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji) oraz traktowanie zadań służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadań własnych (art. 166 ust. 1 Konstytucji).

Na temat konstrukcji upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że „akty normatywne samorządu terytorialnego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zakres rozporządzeń. Upoważnienie ustawowe musi jednak w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania, przy czym podobnie jak w przypadku rozporządzeń, powinny to być materie tożsame z tymi uregulowanymi w ustawie udzielającej upoważnienia do ustanowienia danego aktu. Każde upoważnienie ustawowe powinno dotyczyć ściśle określonej, jednorodnej sfery życia społecznego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza jednak powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych” (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU 2003, nr 6/A, poz. 62; zob. także wyroki TK z dni: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3 i 28 lipca 2009 r., sygn. P 65/07, OTK ZU 2009, nr 7/A, poz. 114).

Określenie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego ustrojodawca powierzył ustawodawcy (art. 94 zdanie drugie Konstytucji). Zakwestionowany przepis u.s.g. wyznacza przesłanki, których spełnienie warunkuje wydanie przepisów porządkowych przez radę gminy. Zaliczają się do nich:

- 1) brak unormowania w ustawie lub innych przepisach powszechnie obowiązujących spraw mających stanowić przedmiot regulacji przepisów porządkowych;
- 2) wystąpienie zagrożenia życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego;
- 3) niezbędność wydawania przepisów porządkowych dla ochrony wymienionych dóbr. Przesłanki te muszą wystąpić kumulatywnie.

Interpretacja przesłanek wydawania przepisów porządkowych powinna być ścisła. Celem ustanowienia tych przesłanek jest zabezpieczenie przed nadmiernym korzystaniem z możliwości stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym. Wynika to z reglamentacyjnego charakteru tych przepisów, w tym przewidzianej możliwości ustanawiania za ich naruszenie kary grzywny (zob. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2006 r., sygn. II OSK 417/06, CBOSA). Przepisy porządkowe wydawane na podstawie art. 40 ust. 3 u.s.g. muszą wprost i wyłącznie wskazywać na realizację celów określonych przez ustawodawcę w zawartym w tym przepisie generalnym upoważnieniu (zob. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. II GSK 68/06, CBOSA).

W przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, przepisy porządkowe są wydawane nie w celu konkretyzacji regulacji

ustawowej, ale w celu unormowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie cel regulacji (działania służące ochronie życia lub zdrowia obywateli, zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, itd.). Przepisy porządkowe stanowią środek służący przeciwdziałaniu nagle pojawiającym się zagrożeniom dóbr prawnie chronionych. Chodzi o unormowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji przepisami ogólnopaństwowymi i które wymagają pilnej interwencji, przy czym nie jest możliwa skuteczna ochrona tych dóbr na gruncie istniejących unormowań ustawowych lub innych przepisów powszechnie obowiązujących.

Na tle pozostałych kategorii aktów normatywnych wydawanych przez gminę (przepisów wykonawczych do ustaw i przepisów organizacyjnych) przepisy porządkowe wyróżniają się dwoma zasadniczymi cechami. Po pierwsze, ustawodawca nie wyznacza spraw, które mogą być regulowane przez przepisy porządkowe, ograniczając się do wskazania, że celem ich wprowadzenia jest ochrona wymienionych enumeratywnie dóbr (życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, itd.). Jest to sytuacja szczególna na tle innych przypadków stanowienia aktów prawa miejscowego. Każdorazowo bowiem, z wyjątkiem właśnie przepisów porządkowych, ustawodawca wyznacza, w sposób bardziej bądź mniej skonkretyzowany, zakres spraw przekazanych do regulacji w akcie prawa miejscowego. Po drugie, istotą przepisów porządkowych jest wprowadzenie określonych nakazów bądź zakazów, właśnie ze względu na konieczność ochrony wymienionych dóbr (życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, itd.). Stąd możliwość wprowadzenia kary grzywny jako sankcji w razie nieprzestrzegania zakazów czy nakazów ustanowionych w przepisach porządkowych (art. 40 ust. 4 u.s.g.).

Ocena zarzutu podniesionego przez wnioskodawcę doprowadziła do następujących konkluzji:

Brzmienie art. 94 Konstytucji stanowi podstawę do uznania, że ustrojodawca wprowadził zasadę nadrzędności (prymatu) ustawy w stosunku do aktów prawa miejscowego. Organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze ich działania na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawodawca jest zatem upoważniony do określenia spraw mających stanowić przedmiot regulacji w akcie prawa miejscowego. Co do zasady następuje to przez wskazanie spraw przekazanych do uregulowania. Konstytucja nie stoi jednak na przeszkodzie, by ustawodawca powierzył organom samorządu terytorialnego ogólną kompetencję do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia, a także spokoju publicznego na obszarze ich działania, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących

unormowań ustawowych. Taka konstrukcja została przyjęta w odniesieniu do przepisów porządkowych, gdzie kompetencja prawodawcza rady gminy obejmuje sprawy, które nie stanowią przedmiotu regulacji w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Wskazanie w art. 40 ust. 3 u.s.g., że warunkiem wydawania przepisów porządkowych jest brak uregulowania danej materii w ustawach, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego mieści się zatem w wyznaczonej przez art. 94 Konstytucji kompetencji ustawodawcy do określenia podstawy stanowienia aktów prawa miejscowego. Artykuł 94 zdanie drugie Konstytucji jednoznacznie przesądza, że w zakresie kompetencji ustawodawcy mieści się określenie zasad wydawania aktów prawa miejscowego. Realizacją tej kompetencji jest w szczególności wyznaczenie przez ustawodawcę przesłanek, które warunkują wydawanie aktów prawa miejscowego.

Artykuł 94 Konstytucji wprost ogranicza samodzielność samorządu terytorialnego w sferze stanowienia aktów prawa miejscowego, podporządkowując te akty ustawie. Wydawanie aktów prawa miejscowego wymaga zawarcia odpowiedniego upoważnienia w ustawie. Upoważnienie to ma przy tym nie tylko określać granice kompetencji prawodawczej organu samorządu terytorialnego (a więc wskazywać zakres materii przekazanej do unormowania), ale w ustawie określaniu podlegają także zasady wydawania aktów prawa miejscowego. Nie można zatem uznać, aby określenie przez ustawodawcę przesłanek wydawania przepisów porządkowych stanowiło niedopuszczalną ingerencję w sferę samodzielności samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy tego rodzaju ograniczenie w stosunku do wymienionej kategorii aktów zostało przewidziane wyraźnie przez art. 94 Konstytucji.

Przedstawiona argumentacja znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 26 maja 2015 r. (sygn. Kp 2/13, OTK ZU 2015, nr 5/A, poz. 65), wydanym w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Wszystkie akty prawa miejscowego, podobnie jak przepisy wykonawcze stanowione przez terenowe organy administracji rządowej, powinny legitymować się szczególnym upoważnieniem wynikającym z przepisów prawa materialnego. Akty prawa miejscowego są wydawane przez organy j.s.t. [jednostek samorządu terytorialnego] na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji). Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii w sposób wykraczający poza ustawę. Ustawy szczegółowe wyznaczają przedmiot regulacji, jej zakres i warunki stanowienia, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi obowiązującymi w zakresie danej materii. Przewidziane «luzy regulacyjne» są każdorazowo określone w ustawach szczególnych upoważniających do podjęcia regulacji w postaci aktu prawa miejscowego. Jako przepisy wykonawcze, akty prawa miejscowego mogą jedynie wykonywać ustawę, ewentualnie ją uzupełniać. W przeciwnym

stwie do aktów wykonawczych, «samoistne» akty prawa miejscowego j.s.t. w postaci przepisów porządkowych i ustrojowo-organizacyjnych mogą być wydawane na podstawie klauzuli generalnej zawartej w ustawie samorządowej, ale wciąż na podstawie ustawy”.

Ustawodawca jest zatem nie tylko legitymowany, ale wręcz zobowiązany do zakreslenia spraw, które zostaną przekazane do uregulowania w aktach prawa miejscowego. Ustawa może jednak upoważniać organy samorządu terytorialnego do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia, a także spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych. Taki sposób upoważnienia do wydawania przepisów porządkowych jest zgodny z art. 94 Konstytucji, w którym nie ma wskazania – tak jak w odniesieniu do rozporządzeń – jakie elementy musi zawierać upoważnienie. Akty prawa miejscowego nie są też określone w Konstytucji jako akty wykonawcze do ustawy, chociaż taką rolę mogą spełniać.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.

3.3.3. Kontrolując zgodność art. 40 ust. 3 u.s.g. z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny miał świadomość, że w niniejszej sprawie wątpliwości konstytucyjnoprawne powstały w związku z dopuszczalnością ustanowienia przez wnioskodawcę przepisów porządkowych zakazujących udzielania innej osobie środków zastępczych służących do odurzania człowieka, tzw. dopalaczy (zob. uchwała Nr XI/131/2015 Rady Miejskiej Leszna z dnia 10 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia zakazu udzielania innej osobie środków zastępczych służących do odurzania człowieka, sugerujących jednocześnie inne ich właściwe przeznaczenie, Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 5488; dalej: uchwała Rady Miejskiej Leszna).

Rozstrzygnięciem nadzorczym nr KN–1.4131.1.335.2015.2 z dnia 15 października 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 5925) Wojewoda Wielkopolski orzekł o nieważności tej uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa. Jak wskazał Wojewoda Wielkopolski, jedną z przesłanek wydawania przepisów porządkowych jest stan, w którym sprawa mająca zostać objęta projektowanymi przepisami porządkowymi nie została dotychczas uregulowana w odrębnych ustawach lub w innych przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Warunek ten nie został spełniony, gdyż przedmiotowa materia została uregulowana w ustawie w ten m.in. sposób, że ten, kto wytwarza lub wprowadza do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środek zastępczy, podlega karze pieniężnej w wysokości od 20 000 zł do 1 000 000 zł (zob. art. 52a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. z 2020 r., poz. 2050, ze zm.; dalej: u.p.n. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej

Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. Nr 213, poz. 1396). W chwili ustanowienia uchwały Rady Miejskiej Leszna obowiązywał zatem przepis ustawowy, który przewidywał sankcję administracyjną za wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu na terytorium Polski „dopalaczy”.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że ustawodawca również później podejmował działania mające na celu zapobiegać negatywnym zjawiskom związanym z dopalaczami. Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. poz. 1490) ustawodawca wprowadził następujące rozwiązania: Po pierwsze, zmieniono pojęcie nowej substancji psychoaktywnej i środka zastępczego (odpowiednio art. 4 pkt 11a i art. 4 pkt 27 u.p.n.). Pozwoliło to na objęcie zdecydowanej większości występujących na rynku dopalaczy pojęciem nowej substancji psychoaktywnej. Jeżeli dopalacz zawiera nowe substancje psychoaktywne, które nie zostały jeszcze wpisane do wykazu nowych substancji psychoaktywnych (wykaz ten określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych, Dz. U. z 2021 r., poz. 406, ze zm., wydane na podstawie art. 44f pkt 3 u.p.n.), to dopalacz traktowany jest jako środek zastępczy. Po wyodrębnieniu nowej substancji i wpisaniu jej do wykazu, dopalacz kwalifikowany jest jako nowa substancja psychoaktywna. Po drugie, ustawodawca zrównał odpowiedzialność karną związaną z wprowadzaniem do obrotu, oferowaniem do sprzedaży nowej substancji psychoaktywnej z zakazami obowiązującymi dotychczas dla narkotyków, a więc środków odurzających lub substancji psychotropowych. Zgodnie z art. 56 ust. 1 u.p.n. wprowadzenie do obrotu nowych substancji psychoaktywnych lub uczestnictwo w obrocie takimi substancjami zostało zagrożone łącznie karą grzywny i karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. W przypadkach mniejszej wagi przewidziana jest kara grzywny, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 56 ust. 2 u.p.n.). Jeżeli zaś przedmiotem takich czynów jest znaczna ilość nowych substancji psychoaktywnych, wówczas sprawca podlega grzywnie i karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12. (art. 56 ust. 3 u.p.n.). Karalne jest również przygotowanie do przestępstw określonych w art. 56 ust. 1 i 3 u.p.n. Artykuł 57 u.p.n. przewiduje za taki czyn karę grzywny, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, z kolei, jeżeli przedmiotem czynu była znaczna ilość nowych substancji psychoaktywnych – karę pozbawienia wolności do lat 3. Sankcją karną zagrożone jest ponadto udzielanie innej osobie nowej substancji psychoaktywnej, ułatwianie albo umożliwianie użycia takiej substancji albo nakłanianie do jej użycia (art. 58–59 u.p.n.).

Zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oprócz wymiaru lokalnego ma również wymiar ogólnokrajowy. Z tego powodu działania w tym zakresie muszą być prowadzone wielopoziomowo na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz na szczeblu centralnym. Do ustawo-

dawcy należy w szczególności stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a także umożliwią skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca nie naruszył art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji, upoważniając do wydawania przepisów porządkowych tylko w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach.

Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. K 12/20.