



Orzecznictwo

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

NR 5/maj 2023



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne**Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
43a, art. 47, art. 57a k.k.	4
240 § 1 k.k.	4
38 § 1 k.p.k.	8
418 § 1 k.p.k.	14
434 § 1 k.p.k., art. 455 zd. drugie k.p.k.	15

Sądy Apelacyjne

25 § 1 k.k.	15
25 § 3 k.k.	16
54 § 1 k.k.	16
148 § 4 k.k.	16
286 § 1 k.k.	16
300 § 1 k.k.	17
457 § 3 k.p.k. w zw. z art. 433 § 1 i 2 k.p.k.	17
555 k.p.k.	17
8 ust. 2a i 2b ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2099)	18

Prawo Cywilne**Sąd Najwyższy**

741 § 2 k.p.c.	21
59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393)	25
4 pkt 6 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1924 z późn. zm.)	39

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

105 § 1 k.p.a.	46
4 pkt 22 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068, z późn. zm.)	50
627 k.c.	54

Trybunał Konstytucyjny

7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 541, ze zm.)	59
--	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 43a, art. 47, art. 57a k.k.

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej może posługiwać się skrótem nazwy w brzmieniu: „Fundusz Sprawiedliwości”, co w istocie winno rozstrzygać semantyczne wątpliwości tego Sądu odnośnie do tego, że jest to ten sam Fundusz, o którym mowa w art. 43a, art. 47, art. 57a k.k. (*clara non sunt interpretanda*).

Uchwała SN z dnia 9 marca 2022 r., sygn. I KZP 16/21.

2

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”.

Z uzasadnienia:

Na przedpolu zasadniczych rozważań trzeba stwierdzić, że spełnione zostały wszystkie warunki przewidziane w art. 441 § 1 k.p.k.: w postępowaniach zażaleniowych wyłoniło się „zagadnienie prawne”, czyli istotny problem interpretacyjny dotyczący przepisu prawa materialnego; zagadnienie to wymagało „zasadniczej wykładni ustawy”, czyli przeciwdziałania rozbieżnościom interpretacyjnym; pojawiło się ono „przy rozpoznawaniu środka odwoławczego” i od sposobu zdekodowania normy prawnej wyrażonej w interpretowanym przepisie zależeć będzie rozstrzygnięcie obu spraw.

Jakkolwiek Sady odwoławcze sformułowały zagadnienia prawne w różny sposób (Sąd w K. ujął rzecz nader abstrakcyjnie, natomiast Sąd w W. uczynił to, odnosząc regulacje z art. 240 § 1 k.k. wprost do czynu zabronionego z art.

200 § 1 k.k.), to jednak z motywacyjnych części postanowień stawiających pytania prawne niedwuznacznie wynikają ich ścisłe powiązania z przestępstwem seksualnego wykorzystania dzieci. To właśnie sprawiło, że Sąd Najwyższy skoncentrował się w swoich rozważaniach na typie czynu zabronionego, co do którego w obu sprawach zaniechano denuncjacji.

Ustalenie prawidłowego znaczenia przepisu prawnego, to jest art. 240 § 1 k.k., w zakresie wątpliwości podniesionych przez Sądy pytające, wymagało podjęcia zabiegów określanych mianem wykładni prawa. Od bardzo dawna utrwalony jest w judykaturze i doktrynie pogląd, że wyróżniamy trzy podstawowe typy wykładni: językową, systemową i funkcjonalną. Każdy z tych typów wykładni charakteryzuje się innym zestawem dyrektyw będących spuścizną wielowiekowej tradycji i kultury prawniczej. Funkcja gwarancyjna prawa karnego sprawia, że przy odtwarzaniu sensu normy z tej dziedziny prawa wiodące znaczenie należy przypisać wykładni językowej. Ponieważ język prawny jest odmianą języka ogólnego (powszechnego), to niewątpliwie art. 240 § 1 k.k. powinien być interpretowany na gruncie jego reguł.

Przechodząc do wskazanej w pytaniach prawnych problematyki, trzeba w pierwszym rzędzie ustalić, jakie znaczenie w języku ogólnym ma słowo „mając”, którym posłużył się ustawodawca w art. 240 § 1 k.k. Trudno zaprzeczyć, że mamy tu do czynienia z imiesłowem przysłówkowym współczesnym, stanowiącym formę czasownikową wyrażającą czynność jednoczesną z czynnością orzeczenia zdania; tym orzeczeniem w zdaniu tworzącym komentowany przepis jest czasownik „nie zawiadamia”. Warto w tym miejscu zauważyć, że w art. 304 § 1 k.p.k., określającym społeczny obowiązek zawiadamiania o popełnieniu przestępstwa, ustawodawca użył imiesłowu przysłówkowego uprzedniego „dowiedziawszy się”, oznaczającego czynność wcześniejszą w stosunku do tej, którą wyraża orzeczenie zdania; orzeczeniem jest tu czasownik „ma” (zob. Słownik języka polskiego, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1992, tom 1, s. 776–777). Użycie przez ustawodawcę w obu komentowanych przepisach odmiennych konstrukcji gramatycznych było zabiegiem zamierzonym, służącym nadaniu im różnych znaczeń.

Konsekwencją zaprezentowanych rozważań stała się konieczność zdecydowanego odrzucenia prokuratorskiej koncepcji o dwuaktowym charakterze przestępstwa określonego w art. 240 § 1 k.k. Przywołane pojęcie, występujące w nauce prawa ze względu na sposób określenia strony przedmiotowej typu czynu zabronionego, ma miejsce bowiem tylko wtedy, gdy w przepisie statuującym dany typ przestępstwa przewidziano co najmniej dwie różne (niealternatywne) karalne czynności sprawcze, rozgraniczone choćby minimalnym okresem, których realizacja przez sprawcę warunkuje popełnienie przestępstwa [zob. R. Zawłocki, (w:) System prawa karnego, pod red. R. Dębskiego. Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności, Warszawa 2013, tom 3, s. 131]. Przykładowo jako czyny zabronione wieloaktowe (a w istocie dwuaktowe) moż-

na wymienić: przywłaszczenie funkcji publicznej (art. 227 k.k.), kradzież z włamaniem (art. 279 § 1 k.k.), pokrzywdzenie wierzyciela (art. 301 § 1 k.k.).

Wracając do kwestii łączących się z konkretnymi pytaniami prawnymi, trzeba dobitnie stwierdzić – co przecież pozostaje bezdyskusyjne – że samo wejście w posiadanie wiadomości o seksualnym wykorzystaniu dziecka w żadnym razie nie może być postrzegane, i zresztą nie jest, jako czyn zabroniony. W poddawanej analizie przepisie art. 240 § 1 k.k. uwidocznił się jednak przede wszystkim jeden znamienity szczegół (jedna czynność wykonawcza), które wyraża słowo „nie zawiadamia”. W zacytowanym czasowniku zawarta jest ukryta norma, nakładająca na każdego obywatela sankcją karną powinność denuncjacji w razie dysponowania wiarygodną wiedzą o popełnieniu któregośkolwiek z wymienionych w komentowanym przepisie czynów zabronionych, a więc i przestępstwa z art. 200 k.k. Rzecz jasna typ czynu zabronionego, o którym mowa w art. 240 § 1 k.k., jest również określany przez znamiona modalne, wskazujące już to na czas jego popełnienia (gdy upłynie termin oznaczony mianem „niezwłocznie”), już to sytuację, w której dochodzi do popełnienia czynu („mając wiarygodną wiadomość”).

Stanowisko, jakoby wyznaczony w art. 240 § 1 k.k. termin „niezwłocznie” powinien być w każdym układzie wiązany z momentem powzięcia wiarygodnej wiadomości o katalogowym poważnym przestępstwie (w tym i o czynie z art. 200 k.k.), jest rażąco dowolne i nie wytrzymuje krytyki. Imiesłów przysłówkowy współczesny „mając” określa tu jednak wyłącznie występujący u sprawcy stan wiedzy, który co prawda musi współistnieć z zabronionym przez prawo zaniechaniem („nie zawiadamia”), ale wcześniejsze pozyskanie informacji o takim przestępstwie, np. z art. 200 k.k., przed wprowadzeniem ustawowego obowiązku denuncjacji z dniem 13 lipca 2017 r., w żadnym razie tego obowiązku nie znosi. Sprawia jedynie, że uprzednia – skądinąd naganna i społecznie szkodliwa bezczynność – nie może być traktowana jako czynność przestępna. Gdy jednak ustawa nowelizująca wykreowała już zagrożony sankcją karną obowiązek denuncjacji, oznaczając dokładnie datę, od której ma być realizowany, jest oczywiste, że od tego właśnie momentu ów obowiązek niezwłocznego zawiadamiania organów ścigania zaktualizował się. Nie jest zatem tak, jak sugeruje się we wnioskach sporządzonych przez prokuratora Prokuratury Krajowej, że w wypadku podzielenia zapatrywania, któremu hołduje Państwowa Komisja, wymóg niezwłocznego zawiadamiania organów ścigania należałoby odnosić do jakiegosć jedynie ogólnikowo oznaczonego odcinka czasu.

Przedstawiona argumentacja, wykluczająca w szczególności uznanie przestępstwa określonego w art. 240 § 1 k.k. za dwuaktowe, niejako automatycznie pozbawia znaczenia wysuwane przez Prokuraturę Krajową obawy, że represjonowanie niezgłoszenia bez zbędnej zwłoki po 13 lipca 2017 r. o seksualnym wykorzystaniu osoby małoletniej, w sytuacji dowiedzenia się o tym przed tą

datą, w niedopuszczalny sposób poszerzy zakres odpowiedzialności karnej, uchylając zasadzie *nullum crimen sine lege poenali* wyrażonej w art. 1 § 1 k.k.

Należy w tym miejscu stwierdzić, że żadne istotne racje prawne, społeczne i moralne nie pozwalają na odstępianie od zaprezentowanego wyżej znaczenia przepisu art. 240 § 1 k.k. Pogląd uwidoczony w prokuratorskich wnioskach, że skutkiem nieuwzględnienia lansowanego w nich podejścia byłoby swoiste nałożenie na osoby podlegające polskiemu porządkowi prawnemu powinności sięgania „do nawet najdalszych zakamarków swej pamięci” i analizowania czy powzięły kiedykolwiek wiarygodne wiadomości o czynie zabronionym objętym nakazem denuncjacji, wypada ocenić jako ewidentnie przesadny. Znamienne, że autor wniosku powstrzymał się przed skomentowaniem sytuacji, gdy informacja o czynie zabronionym z art. 200 k.k. dotarła do podmiotu przestępstwa z art. 240 § 1 k.k. tuż przed dniem 13 lipca 2017 r.

Z pola widzenia nie wolno też tracić, że organy ścigania jakże często mierzą się ze sprawami dotyczącymi czynów odległych w czasie, dysponując bardzo szczupłym materiałem dowodowym. Nie prowadzi to jednak do rezygnacji z dążenia do osiągnięcia celów wyznaczonych przez art. 2 § 1 k.p.k. W razie wystąpienia takich czy innych przesłanek blokujących postępowanie karne (np. przedawnienia karalności czy śmierci oskarżonego) odmawia się jego wszczęcia lub je umarza.

Wynik wykładni językowej w zakresie kwestii objętych pytaniami prawnymi znajduje silne wsparcie w rezultatach pozostałych typów wykładni. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że wynik wykładni językowej nie prowadzi ani do sprzeczności z jakimikolwiek zasadami konstytucyjnymi, ani do luk. Nie wchodzi w grę naruszenie wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP zasady *lex retro non agit*, skoro wejście w życie regulacji ustanawiającej obowiązek niezwłocznej denuncjacji co do czynu zabronionego z art. 200 k.k. czasowo wyprzedza zaniechanie tego zawiadomienia. O złamaniu zakazu wstecznego działania ustawy karnej można byłoby mówić – co zresztą byłoby absurdalne, gdyby represjonowane było zachowanie polegające na powzięciu informacji o seksualnym wykorzystaniu dziecka i posiadaniu tej wiedzy do 13 lipca 2017 r. Nie sposób też mówić o naruszeniu postulatu określoności czynu zabronionego (*lex certa*), skoro art. 240 § 1 k.k. określa przestępne zaniechanie w sposób pozwalający jednoznacznie odróżnić ów typ zabronionego zachowania od zachowania dozwolonego przez prawo.

Tylko pozostająca w kontrze do stanowiska prokuratora interpretacja art. 240 § 1 k.k. czyni realną wyartykułowaną w art. 72 ust. 1 Konstytucji RP zasadę ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem i demoralizacją, urzeczywistniając tym samym poczucie sprawiedliwości społecznej. W uzasadnieniu prezydenckiego projektu ustawy nowelizującej art. 240 § 1 k.k., którą uchwalono 23 marca 2017 r., wskazano, że przepis ten, zorientowany zasadniczo na ochronę dobra w postaci wymiaru sprawiedliwości, powinien również chronić dobro

dziecka, które jest jedną z najważniejszych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej wynikającą bezpośrednio z zasady dobra wspólnego i zasady godności człowieka. Projektodawca odwołał się tu również do art. 19 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, podkreślając, że zabezpieczenie dóbr dziecka polegające na walce z przestępczością wymierzona w jego dobra powinno mieć najwyższy priorytet.

Analizując cel regulacji prawnej (*ratio legis*) wprowadzonej od 13 lipca 2017 r., nie sposób tracić z pola widzenia faktu, że wiele przypadków seksualnego wykorzystania małoletnich miało miejsce przed tą datą, a zatem niepoinformowanie o nich organów ścigania niezwłocznie po wejściu w życie ustawy nowelizującej może utwierdzić u sprawców czynów godzących tak drastycznie w dobro dzieci poczucie bezkarności, a co za tym idzie stworzyć realne niebezpieczeństwo kontynuowania przez nich przestępnego procederu, wyrządzającego małoletnim ofiarom niepowetowane krzywdy.

W podsumowaniu, respektując perspektywę wyznaczoną przez Sądy pytające, należało podjąć uchwałę o treści podanej w części dyspozytywnej.

Poza kręgiem rozważań Sądu Najwyższego, który determinowała treść zagadnień prawnych sformułowanych przez Sądy Rejonowe w K. i w W., znalazły się kwestie wprawdzie ważne, ale nimi nieobjęte, odnoszące się do: definicji pojęć „wiarygodna wiadomość” i „niezwłocznie”, możliwości popełnienia przestępstwa z art. 240 § 1 k.k. z zamiarem ewentualnym, okoliczności wyłączających przestępność czynu i uchylających jego karalność (art. 240 § 2, 2a i 3 k.k.).

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

Prawo karne procesowe

3

Art. 38 § 1 k.p.k.

Nie jest możliwe wszczęcie sporu w trybie art. 38 § 1 k.p.k. przez sąd, którego właściwość do rozpoznania sprawy została ustalona z delegacji (art. 36, 43 k.p.k.), z sądem wyższego rzędu, który zadecydował o tej właściwości.

Sąd rozstrzygający spór o właściwość nie orzeka jako sąd odwoławczy, zatem wskazuje sąd, który jest właściwy do rozpoznania sprawy, bez wypowiedzania się odnośnie do postanowienia sądu pozostającego w sporze.

Z uzasadnienia:

Rozpatrując wniosek Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Karnej, na wstępie należy stwierdzić, że w zakresie pytań z pkt 1 i 2 spełnia on wymogi z art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Przedstawione w tych pytaniach zagadnienia prawne są konsekwencją rozbieżności w wykładni prawa w orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie przepi-

sów odnoszących się do kwestii dopuszczalności weryfikacji, w trybie rozstrzygnięcia sporu o właściwość, prawidłowości ustalenia właściwości z delegacji oraz sposobu rozstrzygnięcia takich sporów. Zagadnienia powyższe, po części będące efektem dokonanej w 2019 r. zmiany treści art. 38 § 1 k.p.k. (art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 1694) wymagają wyjaśnienia, a rozbieżności – ich rozstrzygnięcia, wobec czego spełnione są warunki do podjęcia uchwały określone w art. 86 § 1 wymienionej ustawy. Nie sposób też nie dostrzec, że niebagatelna jest waga właściwego rozumienia przepisów regulujących właściwość sądu i rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy sądami, skoro art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o prawie każdego do rozpoznania jego sprawy przez sąd nie tylko niezależny, bezstronny i niezawisły, ale też przez sąd właściwy. W piśmiennictwie prawniczym słusznie zauważono, iż „ma to zapewnić, że w każdym przypadku proces będzie rzetelny, a sprawa nie zostanie skierowana do sądu ustalonego według nieznanych reguł, a więc nie bezstronnie” [K. Zgryzek, *Właściwość z przekazanie sprawy – art. 36 k.p.k. (kilka uwag)*, (w:) J. Skorupka (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesora Zofii Świdry*, Warszawa 2009, s. 330]. Wypada też zgodzić się z Autorem wniosku, że rozstrzygnięcie przedstawionych zagadnień prawnych ma znaczenie nie tylko dla działalności orzeczniczej Sądu Najwyższego, ale także sądów powszechnych.

1. Omawiając zagadnienie prawne z punktu pierwszego przedmiotowego wniosku, celowe będzie wskazać, że pojęcie właściwości sądu obejmuje swoim zakresem zarówno właściwość rzeczową, miejscową, jak i funkcjonalną, ale także właściwość szczególną – z delegacji, która stanowi wyjątek od właściwości miejscowej i wiąże się z przekazaniem sprawy innemu – niż właściwy – sądowi równorzędnemu. Właściwość z delegacji dotyczy sądu niewłaściwego miejscowo do rozpoznania sprawy według ogólnych zasad (tj. kryterium rzeczowego i miejsca), natomiast – po przekazaniu sprawy w oparciu o kryteria szczególne (np. jeśli mogłoby to przyczynić się do ograniczenia kosztów procesu i uciążliwości dojazdu na rozprawę dla jego uczestników – art. 36 k.p.k. lub wówczas, gdy w wyniku wyłączenia sędziów danego sądu nie można utworzyć składu, który mógłby sprawę rozpoznać – art. 43 k.p.k.) – sąd, któremu sprawę przekazano staje się sądem właściwym. Przekazanie sprawy na podstawie art. 36 i 43 k.p.k. podyktowane jest więc wystąpieniem szczególnych okoliczności określonych w ustawie, które zaistniały w sprawie i upoważniają do przekazania sprawy, przy czym decyzja w tym przedmiocie jest zastrzeżona do wyłącznej kompetencji sądu wyższego rzędu nad sądem właściwym do rozpoznania sprawy.

Ma rację prokurator Prokuratury Krajowej, gdy akcentuje, że wspomniana nowelizacja z 2019 r. chociaż wprowadziła istotne *novum*, dopuszczając spór nie tylko pomiędzy sądami równorzędnymi, ale też spór pomiędzy sądami różnego rzędu, to nie zmieniła ukształtowanego na gruncie poprzednio obowiązują-

jących unormowań rozumienia pojęcia „spór o właściwość” (kompetencyjny) pomiędzy sądami. W tym względzie w ślad za prokuratorem można powołać cytowaną wyżej wypowiedź R. A. Stefańskiego, także wypowiedź T. Grzegorzcyka (Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I, Warszawa 2014, teza 1 do art. 38), że „spór o właściwość to sytuacja, gdy więcej niż jeden sąd uważa się za właściwy do rozpoznania danej sprawy (spór pozytywny) lub – co jest częstsze – żaden z sądów nie uznaje się za właściwy do jej rozpoznania (spór negatywny)”. Tak więc istotą sporu o właściwość jest sprzeczność stanowisk sądów co do tego, który z nich posiada umocowaną ustawowo kompetencję do rozpoznania konkretnej sprawy (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 7 października 2021 r., sygn. II AKo 113/21). Zatem należy stwierdzić, że spór o właściwość, o którym mowa w art. 38 § 1 k.p.k., może zaistnieć pomiędzy sądami tego samego, względnie sądami różnego rzędu, o ile każdy z nich uzna się za 73 niewłaściwy, względnie – wyjątkowo – za właściwy rozpoznania sprawy. Nie zachodzi natomiast spór kompetencyjny pomiędzy sądem, którego właściwość została ustalona z delegacji na podstawie art. 36, względnie art. 43 k.p.k. i sądem wyższego rzędu, który wskazał ten sąd jako właściwy do rozpoznania sprawy. Jest to zrozumiałe, skoro w takim wypadku sąd wyższego rzędu nie wypowiada się (negatywnie, względnie pozytywnie) w przedmiocie własnej właściwości do rozpoznania sprawy (wydania orzeczenia w przedmiocie procesu), a dokonuje oceny okoliczności warunkujących jej przekazanie (czy to z art. 36, czy też z art. 43 k.p.k.), które dotyczą dwóch sądów niższego rzędu (równorzędnych). W konsekwencji sąd, któremu sąd wyższego rzędu nad sądem właściwym przekazał sprawę do rozpoznania, nie może kwestionować tej decyzji poprzez inicjowanie sporu o właściwość w oparciu o art. 38 § 1 k.p.k.

2. Rozstrzygnięcie zagadnienia ujętego w punkcie drugim wniosku zależy od ustalenia, czy sąd rozstrzygający spór o właściwość orzeka jako sąd odwoławczy. Zgodnie z art. 437 § 1 k.p.k. ten to bowiem sąd wydaje orzeczenie, które stanowi o utrzymaniu w mocy, zmianie lub uchyleniu orzeczenia. Chodzi przy tym o orzeczenie zaskarżone środkiem odwoławczym. Uwzględniając te uwarunkowania, trzeba przyjąć, że skoro sąd rozstrzygający spór o właściwość nie rozpoznaje środka odwoławczego, to nie orzeka jako sąd odwoławczy (zob. także W. Jasiński, Kilka uwag na temat gwarancji prawa do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy w polskim procesie karnym, NPKP, Tom XXI, Wrocław 2007, s. 204). Znajduje to wyraz w treści art. 38 § 1 k.p.k., w której jest mowa o sądzie wyższego rzędu, a nie o sądzie odwoławczym. W takim razie tenże sąd wyższego rzędu wydając rozstrzygnięcie, nie nawiązuje do treści art. 437 § 1 k.p.k., natomiast poprzestaje na wskazaniu sądu, który jest właściwy do rozpoznania sprawy, bez wypowiadania się odnośnie do postanowienia sądu pozostającego w sporze, w formule jego utrzymania w mocy, względnie uchylenia. Pozostając na gruncie typowego w praktyce sporu negatywnego o właści-

wość, można jednak zauważyć, że podzielenie przez sąd rozstrzygający spór racji sądu, który wszczął spór, prowadzi do wydania orzeczenia skutkującego dezaktualizacją postanowienia sądu, który jako pierwszy stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę innemu sądowi. W przeciwnym wypadku dochodzi do pozostawienia w obrocie prawnym tego postanowienia.

3. Jak wyżej nadmieniono, zagadnienie ujęte w punkcie trzecim wniosku przedstawiono wskazując, że Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 2 marca 2021 r., sygn. III KO 1/21, wyraził pogląd, iż wydane na podstawie art. 38 § 1 k.p.k. postanowienie sądu wyższego rzędu, rozstrzygające zaistniały pomiędzy sądami spór o właściwość, jest zaskarżalne. Nie sposób jednak pominąć, że w sprawie tej orzeczenie wydał (jednoosobowo) sędzia Sądu Najwyższego, powołany na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3). W takim razie należy stwierdzić, że aktualne pozostaje stanowisko, które orzekający w niniejszej sprawie ten sam skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zajął w sprawie I KZP 10/22. Wyraził wtedy pogląd, że „w świetle uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I–4110–1/20, nienależąca obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego we wskazanym wcześniej trybie. Z chwilą podjęcia uchwały ta uzyskała moc zasady prawnej i wiąże każdy skład Sądu Najwyższego. Zgodnie z dyspozycją art. 88 § 2 uSN odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez połączone izby Sądu Najwyższego wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały połączonych izb Sądu Najwyższego. Uchwała taka do chwili obecnej nie została powzięta. W ślad za uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. I KZP 2/22, należy powtórzyć, że «orzeczenia i uchwały Sądu Najwyższego nie są źródłem prawa i nie mają charakteru normatywnego – nie stanowią norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Mogą jedynie, poza sferą wprost uczestniczenia w wymiarze sprawiedliwości, mieć charakter wykładni prawa mającej na celu ujednolicenie istniejącej praktyki orzeczniczej. Próba ingerencji w tym 75 obszarze przez Trybunał Konstytucyjny narusza obowiązujące zasady ustrojowe i łamie regulacje konstytucyjne – art. 175 i 183 – wkraczając w sferę orzeczniczą, do czego Trybunał ten nie ma żadnych uprawnień».

We wspomnianej uchwale w sprawie I KZP 2/22 podkreślono również, że sędziowie Sądu Najwyższego, którzy otrzymali nominację w konkursie przed KRS po dniu 17 stycznia 2018 r., nie spełniają minimalnego standardu bezstronności i każdorazowo sąd z ich udziałem jest nienależycie obsadzony

w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. (zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2021 r., sygn. I KZ 29/21).

W świetle powyższych uwag nie można zaakceptować sytuacji, w której Sąd Najwyższy, powołany przeciw m.in. do zapewnienia zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa, odnosi się, w perspektywie sygnalizowanej we wniosku rozbieżności w wykładni prawa, do orzeczeń dotkniętych bezwzględną przyczyną odwoławczą z art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., ze względu na nienależytą obsadę sądu wydającego wymienione wyżej postanowienia”. W konsekwencji należało przyjąć, że odnośnie do zagadnienia ujętego w pkt 3 wniosku Prezesa Sądu Najwyższego, w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie ujawniły się rozbieżności w wykładni przepisów prawa, co jest przesłanką wystąpienia z abstrakcyjnym pytaniem prawnym w oparciu o przepis art. 83 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. Skutkowało to odmową podjęcia uchwały odnośnie do wspomnianego zagadnienia.

Takie postąpienie nie stoi jednak na przeszkodzie, by chociażby z uwagi na potrzeby praktyki orzecniczej odnieść się do kwestii zaskarżalności postanowienia wydanego w trybie art. 38 k.p.k. przez sąd wyższego rzędu w następstwie rozstrzygnięcia sporu między sądami o właściwość. Jak wyżej zaznaczono, we wniosku Prezesa Sądu Najwyższego nadmieniono o „jednolitym i utrwalonym orzecznictwie” najwyższej instancji sądowej, wyrażającym pogląd, że wspomniane postanowienie nie może zostać zaskarżone przez stronę procesu. Należy podtrzymać to stanowisko, bowiem argumenty, które miałyby przekonać o jego wadliwości, nie są przekonujące. O ile nie budzi zastrzeżeń stwierdzenie, że postanowienie wydane przez sąd wyższego rzędu, rozstrzygający w trybie art. 38 § 1 k.p.k. spór o właściwość, nie jest postanowieniem wydanym przez sąd odwoławczy, od którego orzeczenia co do zasady nie przysługuje odwołanie (art. 426 § 1 k.p.k.), to nie zasługuje na aprobatę pogląd, że skoro jest to postanowienie w kwestii właściwości, to może zostać zaskarżone na podstawie art. 35 § 3 k.p.k. W tym względzie należy ponownie odwołać się do dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego (wśród innych judykatów, na uwagę zasługuje też postanowienie z dnia 20 września 2007 r., sygn. I KZP 25/07, OSNKW 2007, z. 11, poz. 78, stwierdzające m.in., że postanowienie, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.k., w kwestii właściwości sądu, to orzeczenie wydane na podstawie art. 35 § 1 lub 2 k.p.k.) oraz sądów powszechnych (np. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 9 lutego 2005 r., sygn. II AKz 9/05), ale również do jednolitego i przekonującego stanowiska prezentowanego w piśmiennictwie prawniczym. W licznych opracowaniach ich autorzy wskazują, że wynikające z treści art. 35 § 3 k.p.k. uprawnienie do wniesienia zażalenia na postanowienie w kwestii właściwości daje stronom postępowania podstawę do zaskarżenia postanowienia sądu jedynie w zakresie uregulowanym treścią § 1 i 2 tego przepisu, tj. wtedy, gdy sąd stwierdzi swoją niewłaściwość albo nie uwzględni wniosku o jej stwierdzenie [zob.m.in.: P. Hofmański (red.), E. Sadzik,

K. Zgryzek, Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do artykułów 1–296, Warszawa 2011, s. 265; D. Świecki, (w:) B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I, Lex/el. 2022, teza 6 do art. 38; J. Kosonoga, (w:) R. A. Stefański (red.), S. Zabłocki (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1–166, WKP 2017, teza 15 do art. 38; D. Kala, (w:) M. Jeż-Ludwichowska (red.), A. Lach (red.), System Prawa Karnego Procesowego, Tom IV, Warszawa 2015, s. 219; W. Jasiński, Kilka uwag..., *op. cit.*, s. 203–204; M. Latos, Zażalenie na postanowienie w przedmiocie właściwości, PS 2006, z. 6, s. 91]. Na szczególną uwagę zasługuje wypowiedź B. Łukowiaka obszerniej odnosząca się do przedmiotowego zagadnienia (Zaskarżalność postanowienia o rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego oraz konkurencyjność trybów przekazywania sprawy, OSP 2021, z. 10, poz. 81). Autor ten przedstawił wcześniej prezentowane w licznych opracowaniach argumenty podważające 77 pogląd o możliwości zaskarżenia postanowienia wydanego przez sąd wyższego rzędu w trybie art. 38 k.p.k. oraz uzupełnił je własnymi.

Zwrócił uwagę, że przemawia przeciwko temu pogładowi rezultat wykładni systemowej (*argumentum a rubrica*), która musi uwzględniać, iż norma mówiąca o zaskarżalności postanowienia została umieszczona w obrębie art. 35 k.p.k., po przepisach nakazujących sądowi badanie swojej właściwości i – gdy wynik badania za tym przemawia – przekazanie sprawy sądowi (organowi) właściwemu. Gdyby przepis ten miał dotyczyć sytuacji spoza art. 35 k.p.k., zostałby wyodrębniony jako samodzielny artykuł (można dodać, że i odpowiednio umiejscowiony, w końcowej części rozdziału 1. Kodeksu postępowania karnego), nadto konsekwentnie należałoby przyznać stronom uprawnienie do wnoszenia zażaleń także na inne postanowienia „w kwestii właściwości”, w tym na rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 25 § 2 i art. 36 k.p.k.

Także rezultat wykładni funkcjonalnej przemawia przeciwko pogładowi o zaskarżalności postanowienia rozstrzygającego spór kompetencyjny. Jeszcze na gruncie poprzedniego brzmienia art. 38 § 1 k.p.k. wskazywano, że chociaż orzeczenie sądu wyższego rzędu nie jest wydawane w trybie odwoławczym, to jednak rozstrzygnięcie w przedmiocie właściwości jest podejmowane przez sądy dwóch szczebli, co zapobiega pochopności i arbitralności takiej decyzji. Nadto ranga tych sądów (wypada przyjąć, że zwłaszcza ranga sądu rozstrzygającego spór) sprawia, że nie ma potrzeby poddawania takich rozstrzygnięć kontroli jeszcze jednego (trzeciego stopnia) sądu, co nadto prowadziłoby do wydłużania postępowań i generowania zbędnych kosztów. Trzeba przy tym mieć w polu widzenia, że skoro sądy okręgowe i apelacyjne kontrolują w sposób ostateczny wyroki wydawane przez sądy niższej instancji, to *a maiori ad minus*, należy przyjąć, że mają one także kompetencje do kontrolowania rozstrzygnięć dotyczących mniej doniosłych kwestii, w tym sporu kompetencyjnego.

Pogląd o niemożliwości zaskarżenia orzeczenia o rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego w drodze odrębnego środka odwoławczego (nie będzie jednak niemożliwe kontestowanie tej decyzji w toku instancji w oparciu o art. 447 § 4 k.p.k.) zyskał na sile po wejściu w życie nowelizacji art. 38 § 1 k.p.k. Dopuszczenie sporu pomiędzy sądami różnego rzędu powoduje, że jest możliwe, iż w sprawie właściwości wypowiedzą się sądy nie dwóch, jak poprzednio, ale trzech szczebli – sądy pozostające w sporze (rejonowy, okręgowy) oraz sąd rozstrzygający spór (apelacyjny). Uznanie, że na postanowienie tego sądu przysługuje zażalenie, prowadziłoby do angażowania w spór kolejnego sądu – Sądu Najwyższego, co w przypadku postępowania o jedynie incydentalnym charakterze (nie zmienia tego wcześniejsza uwaga o znaczeniu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd właściwy) byłoby zupełnie nieracjonalne i nieproporcjonalne. Na uboczu głównego nurtu rozważań, dla jasności celowe będzie zaznaczyć, że nie wchodzi w grę inicjowanie sporu o właściwość pomiędzy sądami, gdy o właściwości tej rozstrzygnął sąd odwoławczy w następstwie rozpoznania wniesionego przez stronę zażalenia, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.k., tj. na postanowienie w kwestii właściwości wydane na podstawie art. 35 § 1 k.p.k.

Na koniec, co nie świadczy jednak o mniejszej wadze argumentu, trzeba podkreślić, wchodząc na obszar wykładni językowej, że art. 38 § 1 k.p.k. stanowi, iż sąd wyższego rzędu spór o właściwość między sądami rozstrzyga ostatecznie. Takie brzmienie tego przepisu również przeczy tezie o możliwości zaskarżenia zażaleniem postanowienie wydane na jego podstawie, jako że „ostateczny” to „taki, na którym kończy się jakiś cykl; zamykający coś, niemożliwy do zmiany; definitywny” (Słownik poprawnej polszczyzny PWN, Warszawa 1998, s. 474). Na wagę ustawowego terminu „rozstrzyga ostatecznie” zwrócił uwagę, podkreślając związanie sądu, któremu przekazano sprawę do rozpoznania w trybie art. 38 k.p.k., decyzją sądu wyższego rzędu i nie sugerując możliwości zaskarżenia tej decyzji, Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 19 września 2006 r., sygn. III KO 53/06. Natomiast w powołanym postanowieniu z dnia 9 lutego 2005 r., sygn. II AKz 9/05, Sąd Apelacyjny w Krakowie słusznie wskazał, że wyjątkowy charakter przepisów o zaskarżalności postanowień w oparciu o przepis szczególnie sprzeciwia się stosowaniu do nich interpretacji rozszerzającej. W konkluzji trzeba stwierdzić, że na postanowienie sądu wydane w następstwie rozstrzygnięcia sporu o właściwość między sądami (art. 38 § 1 k.p.k.) nie przysługuje zażalenie.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 14 września 2022 r., sygn. I KZP 11/22.

4

Art. 418 § 1 k.p.k.

Brak ustnego ogłoszenia wyroku wydawanego na rozprawie głównej (art. 418 § 1 k.p.k.), niezależnie od wadliwej formy zastępującej ogłoszenie, w tym przy zastosowaniu art. 100 § 1a k.p.k., powoduje, że nie dochodzi do wydania

wyroku. Dokument opatrzony nazwą „wyrok”, nawet jeżeli zostanie włączony do akt sprawy, nie wywołuje skutków prawnych, w tym w szczególności nie uprawnia stron postępowania do wniesienia środka odwoławczego albo nadzwyczajnego środka zaskarżenia. W razie wniesienia takiego środka prezes sądu (przewodniczący wydziału, upoważniony sędzia) powinien odmówić jego przyjęcia, a wypadku jego błędnego przyjęcia i przekazania akt sprawy sądowi odwoławczemu albo Sądowi Najwyższemu, sąd ten powinien pozostawić wniesiony środek zaskarżenia bez rozpoznania – wobec braku substratu zaskarżenia. W takim wypadku nie ma podstaw do umorzenia postępowania odwoławczego lub kasacyjnego.

Uchwała SN z dnia 9 marca 2022 r., sygn. I KZP 8/21.

5

Art. 434 § 1 k.p.k., art. 455 zd. drugie k.p.k.

Istnienie barier procesowych powodujących niedopuszczalność modyfikacji kwalifikacji prawnej w postępowaniu odwoławczym (art. 434 § 1 k.p.k., art. 455 zd. drugie k.p.k.) wpływa wyłącznie na ograniczenie swobody sądu odwoławczego w zakresie ewentualnego skorygowania wyroku sądu *meriti* co do błędnego rozstrzygnięcia w przedmiocie kwalifikacji prawnej w kierunku obiektywnie trafny. Powyższe ograniczenia procesowe nie rzutują jednak na sposób dokonywania oceny kwalifikacji w pryzmacie ustalenia właściwego składu sądu rozpoznającego sprawę na rozprawie apelacyjnej, który został uzależniony wyłącznie od zobiektywizowanej (a zatem autonomicznej od istniejących w danym układzie procesowym uwarunkowań związanych z procesowymi ograniczeniami orzekania na niekorzyść oskarżonego) oceny kwalifikacji prawnej czynu będącego przedmiotem postępowania (zagrożenie za przestępstwo wyznaczone przez przepis art. 14fa ustawy o zwalczaniu COVID–19).

Uchwała SN z dnia 9 marca 2022 r., sygn. I KZP 18/21.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

6

Art. 25 § 1 k.k.

Zgodnie z twierdzeniem obrońcy, skutkiem obrazy prawa procesowego, polegającego na błędnej ocenie wyjaśnień oskarżonej, miałyby być błędne ustalenia, że nie działała ona w ramach obrony koniecznej, a obraza prawa materialnego, tj. niezastosowanie art. 25 § 1 k.k. miało być z kolei skutkiem tych błędnych ustaleń faktycznych. Takie ujmowanie zarzutów nie jest prawidłowe. Jedno uchybienie winno stanowić podstawę do podniesienia jednego zarzutu. Zarzut ten winien się

opierać na tzw. pierwotnej przyczynie uchybienia, co wiąże się z tym, że nie można mylić przyczyny uchybienia z jego następstwem – skutkiem.

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2022 r., sygn. II AKa 143/22.

7

Art. 25 § 3 k.k.

Wzburzenie usprawiedliwione okolicznościami, o którym mowa w art. 25 § 3 k.k. (podobnie jak silne wzburzenie usprawiedliwione okolicznościami w rozumieniu art. 148 § 4 k.k.) nie jest pojęciem psychologicznym czy psychiatrycznym, lecz pojęciem prawnym opartym na kryteriach ustalonych w doktrynie i orzecznictwie, uwzględniających przesłanki etyczno-moralne. Wzburzenie jest zjawiskiem fizjologicznym (a nie patologicznym), będącym zarazem pojęciem prawnym, którego ustalenie w kontekście związku z okolicznościami usprawiedliwiającymi należy do sądu i nie wymaga zasięgnięcia opinii biegłych.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 8 listopada 2022 r., sygn. II AKa 102/22.

8

Art. 54 § 1 k.k.

W przypadku sprawcy młodocianego na pierwszy plan wysuwa się wprowadzenie celu wychowawczego (art. 54 § 1 k.k.), ale nie oznacza to obowiązku pobłażliwego traktowania takiego sprawcy.

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2022 r., sygn. II AKa 161/20.

9

Art. 148 § 4 k.k.

Silne wzburzenie usprawiedliwione okolicznościami jest stanem ewidentnie odmiennym niż działanie pod wpływem określonych emocji. Osoba działająca pod wpływem afektu fizjologicznego przede wszystkim nie pamięta swego działania, jej zachowanie następnie jest niezborne, nielogiczne.

Wyrok SA w Lublinie z dnia 9 listopada 2022 r., sygn. II AKa 238/21.

10

Art. 286 § 1 k.k.

Oskarżeni małżonkowie sprawiając wrażenie bardzo zamożnych z uwagi na „genialne” inwestycje, mamili pokrzywdzonych wizją „gwarantowanego” zysku i w ten sposób pozyskiwali kolejne osoby, które przekazywały im w formie pożyczek swoje pieniądze. Oskarżeni pozyskiwali ofiary swoich oszustw wśród najbliższych znajomych, znajomych czy członków rodziny, czasami umowy były zawierane w postaci aktów notarialnych, co miało sprawiać dodatkowe wrażenie rzetelności. Wszystkie te czynności miały zwieść pokrzywdzonych, uspić ich czujność, pozornie zabezpieczyć pożyczki. Oskarżeni nie inwestowali pieniędzy

w sposób przekazywany pokrzywdzonym, oskarżony dokonywał niewielkich, mało korzystnych inwestycji, np. zawierając lokaty krótkoterminowe, czy depozyty na rachunkach bankowych a znaczną część pożyczek przeznaczali na potrzeby własne i budowanie swojego wizerunku. Możliwości finansowe oskarżonych były znaczne, aczkolwiek nie wynikały z talentów finansisty, lecz z umiejętności małżonków jako oszustów.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 8 listopada 2022 r., sygn. II Aka 275/20.

11

Art. 300 § 1 k.k.

Dla wyczerpania znamion typu czynu zabronionego z art. 300 § 1 k.k. nie ma znaczenia to, że usuwane lub obciążane składniki majątku przeznaczone są na istniejące rzeczywiście zobowiązania danego podmiotu. Wystarczające jest, że takie zachowania podejmowane są przez sprawcę w obliczu, a konkretnie „w razie”, grożącej niewypłacalności lub upadłości, a zarazem czynności te skutkują udaremnieniem lub uszczupleniem zaspokojeniem wierzyciela.

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2022 r., sygn. II AKa 171/22.

Prawo karne procesowe

12

Art. 457 § 3 k.p.k. w zw. z art. 433 § 1 i 2 k.p.k.

Obowiązkiem sądu odwoławczego jest każdorazowa ocena, w związku z kategorią brzmieniem art. 457 § 3 k.p.k. w zw. z art. 433 § 1 i 2 k.p.k., czy w danej sprawie może sporządzić uzasadnienie wyroku na formularzu UK 2, nie naruszając podstawowych gwarancji strony do rzetelnego procesu odwoławczego.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 10 listopada 2022 r., sygn. II AKa 340/22.

13

Art. 555 k.p.k.

1. Błąd ze strony obrońcy nie powinien pociągać za sobą negatywnych skutków dla reprezentowanej przez niego strony, gdyż prowadziłoby to do pozbawienia jej prawa do obrony.

2. Okoliczność, że roczny termin, nie został w sposób nadmierny przekroczony, również powinna być brana pod uwagę.

3. Rolą zasad współżycia społecznego jest synchronizacja przepisów prawa z nakazami moralności i obyczajów. Stosowanie art. 5 k.c. znajduje więc uzasadnienie w sytuacjach, gdy wydane rozstrzygnięcie, mimo że zgodne z prawem, musiałoby jednocześnie zostać negatywnie ocenione na podstawie norm pozaprawnych, regulujących zasady moralne funkcjonujące w społeczeństwie.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 26 października 2022 r., sygn. II AKa 218/22.

14

Art. 8 ust. 2a i 2b ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2099)

Zasądzenie odszkodowania dochodzonego w oparciu o ustawę lutową warunkowane jest udowodnieniem związku zachodzącego pomiędzy wykazywaną szkodą lub krzywdą a orzeczeniem, którego nieważność została stwierdzona, lub takiego związku z represjami, jakie osobę tę spotkały ze strony organów radzieckich. Ten związek musi być udowodniony, nie może opierać się jedynie na domniemaniu, ciężar przy tym dowodu (lub co najmniej inicjatywy dowodowej), spoczywa na wnioskodawcy. Nie wystarczy samo stwierdzenie, iż określona osoba była represjonowana przez radzieckie organy wymiaru sprawiedliwości oraz że działała ona na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ponieważ wymagane jest udowodnienie związku pomiędzy taką działalnością a wydanym orzeczeniem lub działaniem niosącym represje.

Z uzasadnienia:

Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2b ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2099), przez działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, o której mowa w art. 8 ust. 2a ustawy, w odniesieniu do osób represjonowanych na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim poza obecnym terytorium Polski, należy rozumieć działalność w okresie od dnia 17 września 1939 r. do dnia 5 lutego 1946 r. Oznacza to, że jeżeli działalność, za którą miały spotkać represje ojca wnioskodawczyny miała miejsce po dniu 5 lutego 1946 r., to mimo stosowanych przez władze radzieckie represji, odpowiedzialność Skarbu Państwa nie rozciąga się na takie represje.

Słusznie zauważył Sąd Okręgowy, że zasądzenie odszkodowania dochodzonego w oparciu o ustawę z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działanie na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego warunkowane jest udowodnieniem związku zachodzącego pomiędzy wykazywaną szkodą lub krzywdą a orzeczeniem, którego nieważność została stwierdzona, lub takiego związku z represjami, jakie osobę tę spotkały ze strony radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organów pozasądowych w warunkach, o których mowa w ust. 2a i 2b art. 8 ustawy lutowej. Ten związek musi być udowodniony, nie może opierać się jedynie na domniemaniu, ciężar przy tym dowodu (lub co najmniej inicjatywy dowodowej), spoczywa na wnioskodawcy (por. wyrok SA we Wrocławiu z dnia 30 marca 1999 r. sygn. II AKa – 69/99, OSA 1999, nr 4, poz. 35). Nie wystarczy samo stwierdzenie, iż określona osoba była represjonowana

przez radzieckie organy wymiaru sprawiedliwości oraz że działała ona na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ponieważ wymagane jest udowodnienie związku pomiędzy taką działalnością a wydanym orzeczeniem lub działaniem niosącym represje (por. wyrok SA w Katowicach z dnia 13 listopada 2003 r. sygn. II AKa – 369/03, LEX nr 1281214). Oczywiście, ciężar udowodnienia wskazanych wyżej przesłanek istnienia odpowiedzialności Skarbu Państwa ciążył na wnioskodawczyni.

W świetle zgromadzonych i przeprowadzonych przez Sądy obu instancji dowodów nie budzi wątpliwości, że J. M. (1) prowadził działalność niepodległościową. Z dokumentu w postaci raportu sporządzonego przez oficera operacyjnego służby bezpieczeństwa (...) w Z. z dnia 3 maja 1960 r. wynika jednoznacznie, że J. M. (1) należał do organizacji (...) okręgu wileńskiego. Jednakże w dalej części tego pisma, jak również w pozostałych dokumentach (karta ewidencyjna repatrianta nr 182, notatka informacyjna z dnia 9 kwietnia 1959 r.) jednoznacznie wskazano, iż J. M. (1) został skazany na karę 25 lat pozbawienia wolności za działalność „bandycką” polegającą na tym, że w latach 1946–1947 był członkiem nielegalnej grupy terrorystyczno-rabunkowej na terenie ZSRR liczącej około 10 osób, która posiadała broń i która dopuściła się morderstwa aktywisty społecznego podejrzanego przez członków grupy o współpracę z władzami radzieckimi, co było powodem morderstwa a nadto o dokonanie szeregu napadów rabunkowych.

Fakt, że J. M. (1) w okresie okupacji należał do organizacji (...) okręgu wileńskiego w zestawieniu z opinią historyka M. A. istotnie, uprawdopodobnia, że powojenna działalność J. M. (1) miała charakter niepodległościowy i nie była to *stricte* działalność kryminalna, rabunkowa, czyli jak to określono wyżej „bandycka”. Nie zmienia to jednak faktu, że podstawą represji organów sowieckich była działalność w latach 1946–1947, a za taką Skarb Państwa odpowiedzialności – jak wskazano wyżej – nie ponosi. Żaden z dowodów przedstawionych przez Wnioskodawczynię nie wskazuje, a nawet nie uprawdopodobnia, że podstawą represjonowania J. M. (1) przez organy ZSRR była działalność przed dniem 5 lutego 1946.

Na marginesie, chociaż w niniejszej sprawie sądy I i II instancji nie znalazły podstaw do zasądzenia na rzecz wnioskodawczyni odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2099), wobec braku warunków ustawowych, to jednak nie jest to jedyna forma rekompensaty z tytułu doznanych szkód i krzywd spowodowanych działaniami państwa komunistycznego oraz organów ZSRR. Inne możliwości rekompensaty za te represje zawierają przepisy ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych

i okresu powojennego (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 276) i z takich uprawnień wnioskodawczyni może skorzystać.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny utrzymał zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w mocy (art. 437 § 1 k.p.k.). Orzeczenie o kosztach sądowych za postępowanie odwoławcze oparto o przepis art. 13 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2099).

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 10 listopada 2022 r., sygn. II AKa 323/22.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

15

Art. 741 § 2 k.p.c.

Postępowanie wywołane zażaleniem na postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie zabezpieczenia umarza sąd, który wydał zaskarżone postanowienie, w składzie trzech sędziów (art. 741 § 2 k.p.c.).

Z uzasadnienia:

Rozpatrywane zagadnienie prawne jest kolejnym, przedstawionym przez Sąd Rejonowy w K., który postanowieniem z 27 lutego 2020 r. w postępowaniu zainicjowanym zażaleniem wnioskodawców na postanowienie tego Sądu wydane 6 lutego 2020 r. powziął wątpliwość co do składu sądu, w którym powinno nastąpić odrzucenie zażalenia, przedstawiając Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne: „Czy w aktualnym stanie prawnym, po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2019 r., poz. 1469 (...), odrzucenie zażalenia na postanowienie rozpoznawane w ramach tzw. zażalenia poziomego, a więc przez inny skład sądu pierwszej instancji, następuje w składzie trzech sędziów, czy też w składzie jednego sędziego?”. W związku z przedstawionym do rozstrzygnięcia tym pytaniem prawnym postanowieniem z dnia 28 października 2021 r., sygn. III CZP 57/20, Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały. Wskazał, że w konsekwencji cofnięcia zażalenia postępowanie zażalenioве podlega umorzeniu i w takiej sytuacji oczywisty stał się brak podstaw do wydania przez sąd właściwy do rozpoznania zażalenia postanowienia o jego odrzuceniu, z czym związane było przedstawione postanowieniem z dnia 27 lutego 2020 r. zagadnienie prawne. Sąd Najwyższy przyjął, że w takim wypadku nie został spełniony wymóg, aby rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego było nadal niezbędne do rozpoznania zażalenia.

Sąd Rejonowy postanowieniem z dnia 2 marca 2020 r., przedstawiając do rozstrzygnięcia kolejne zagadnienie prawne, wskazał, że cofnięcie środka odwoławczego nie podlega kontroli sądu, a umorzenie postępowania nie stanowi formy merytorycznego „rozpoznawania” zażalenia. Istota zagadnienia przedstawionego w postanowieniu z dnia 2 marca 2020 r. sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, w jakim składzie powinno nastąpić umorzenie postępowania

wywołanego zażaleniem na postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie zabezpieczenia. Sąd drugiej instancji podkreślił, że wątpliwość w tym zakresie jest wynikiem zmian wprowadzonych przez ustawę nowelizacyjną – ustawę z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469, dalej: „ustawa nowelizacyjna”) i wiąże się z aktualnym brzmieniem art. 741 § 2, art. 397 § 3 i art. 367 § 3 k.p.c. Sąd Rejonowy wskazał, że postanowienie o umorzeniu postępowania zażaleniowego po cofnięciu zażalenia jest decyzją formalną, co przemawia za umorzeniem postępowania postanowieniem wydanym w składzie jednoosobowym. Sąd Rejonowy zwrócił również uwagę, że po zmianach przepisów ustawą nowelizacyjną, doszło do wyeliminowania wyjątków wskazanych wprost, w których sąd rozpoznający zażalenie wydawał postanowienie w składzie jednego sędziego (art. 397 § 2 zd. drugie k.p.c. w brzmieniu sprzed 7 listopada 2019 r.). Jednocześnie jednak art. 397 § 3 k.p.c. odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu apelacyjnym, co obejmuje również art. 367 § 3 zdanie drugie k.p.c., zezwalający na orzekanie w składzie jednoosobowym na posiedzeniu niejawnym. Zdaniem Sądu Rejonowego w takich okolicznościach pojawia się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości dotyczące składu sądu, w jakim powinno nastąpić umorzenie postępowania zażaleniowego.

Nowelizacja z 2019 r. w sposób istotny zmodyfikowała charakter zażalenia i postępowania wywołanego jego wniesieniem. W miejsce jednolitego, dewolutywnego zażalenia na postępowanie sądu pierwszej instancji wprowadzono dwa rodzaje zażeń – dewolutywne (art. 394 § 1 k.p.c.) oraz poziome, do innego składu sądu pierwszej instancji (art. 394^{1a} § 1 k.p.c.). Założeniem nowelizacji było doprowadzenie do stanu, żeby podstawowym zażaleniem na postanowienie sądu pierwszej instancji było zażalenie poziome, a wyjątki od tej zasady zostały wyczerpująco wymienione w art. 394 § 1 k.p.c., który enumeratywnie wymienia rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji, zaskarżalne zażaleniem do sądu drugiej instancji. W nurt tych zmian wpisuje się również nowelizacja art. 741 § 2 k.p.c., zgodnie z którym zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie zabezpieczenia rozpoznaje sąd, który wydał zaskarżone postanowienie w składzie trzech sędziów. Na skutek zmiany art. 741 k.p.c., pozostawiono rozstrzygnięcie zażalenia na postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia temu samemu sądowi z wyraźnym określeniem składu sądu, który jest właściwy do jego rozpoznania.

W stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie ustawy nowelizacyjnej art. 397 § 2 k.p.c., którego treść powielono w obecnym art. 397 § 3 k.p.c., odsyłał do stosowania w postępowaniu zażaleniowym odpowiednio przepisów o postępowaniu apelacyjnym. W zdaniu drugim wymienione były rodzaje postanowień zaskarżalnych zażaleniem, którego rozpoznanie następowało w składzie jednego sędziego. Odesłanie w postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu apelacyj-

nym, prowadziło do wniosku, że zasadą było rozpoznawanie zażalenia w składzie trzyosobowym (art. 367 § 3 zdanie pierwsze w związku z art. 397 § 2 zdanie pierwsze k.p.c. w dawnym brzmieniu). Ustawą nowelizacyjną zmodyfikowano uregulowania dotyczące składu sądu w postępowaniu apelacyjnym i zażaleniowym. W obecnym brzmieniu, w postępowaniu apelacyjnym sąd rozpoznaje sprawę w składzie trzech sędziów (art. 367 § 3 k.p.c.), z tym że na posiedzeniu niejawnym sąd orzeka w składzie jednego sędziego z wyjątkiem wydania wyroku. Przepisy o postępowaniu zażaleniowym uzupełniono natomiast samodzielną normą regulującą skład sądu – stosownie do art. 397 § 1 k.p.c. w nowym brzmieniu sąd rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów. Nakaz ten nie został opatrzony żadnymi wyjątkami. Zrezygnowano w szczególności z katalogu postanowień zaskarżalnych zażaleniem podlegającym rozpoznaniu w składzie jednego sędziego. Jednocześnie utrzymano odesłanie do odpowiedniego stosowania w postępowaniu zażaleniowym przepisów o postępowaniu apelacyjnym (art. 397 § 3 k.p.c.). Odczytywanie art. 367 § 3 zdanie drugie k.p.c. łącznie z możliwością wydania postanowienia na posiedzeniu niejawnym (art. 148 § 3 k.p.c.) prowadzi do wniosku, że postanowienia w postępowaniu apelacyjnym poza rozprawą wydaje sąd w składzie jednego sędziego, w tym także w przedmiocie umorzenia postępowania apelacyjnego, czy odrzucenia apelacji. Podkreślenia wymaga, że w art. 397 k.p.c. nie zróżnicowano składu orzekającego w postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia od charakteru posiedzenia, na którym wydawane jest orzeczenie, ani też od jego przedmiotu. Zgodnie z art. 397 § 1 k.p.c. sąd rozpoznaje zażalenie w składzie trzech sędziów i takie też rozwiązanie zastosowano w art. 741 § 2 k.p.c. W oparciu na wykładni gramatycznej przepisów regulujących postępowanie zażaleniowe w aktualnym brzmieniu, umorzenie postępowania zażaleniowego po cofnięciu zażalenia powinno następować w składzie trzyosobowym, skoro ustawa nie dokonuje żadnego rozróżnienia i nie wprowadza wyjątków w tym zakresie. Co więcej, usunięcie przez ustawodawcę z dotychczasowej treści art. 397 § 2 k.p.c. wypadków, w których orzekanie jednoosobowo w postępowaniu wywołanym zażaleniem było dopuszczalne, jak też orzekanie w składzie kolegiальnym z uwagi na niedewolutywny charakter zażalenia w przedmiocie zabezpieczenia, wzmacnia tę argumentację.

Stanowisko to jest zgodne z wykładnią przepisów postępowania zażaleniowego dokonaną w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. III CZP 36/20, w której przyjęto, że zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie zabezpieczenia odrzuca sąd, który wydał zaskarżone postanowienie, w składzie trzech sędziów (art. 741 § 2 k.p.c.). Przeciwny pogląd może uzasadniać wąskie rozumienie kategorycznej formuły użytej w art. 397 § 1 k.p.c., powielonej w art. 741 § 2 k.p.c., według której sąd rozpoznaje zażalenie w składzie trzech sędziów. Poglądy w tej kwestii zostały wyczerpująco przedstawione w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca

2021 r., sygn. III CZP 36/20, do których należy się odwołać unikając zbędnych powtórzeń. Sprowadzają się one między innymi do wniosku, że słowo „rozpoznaje” nie ma w przepisach prawa procesowego i ustrojowego w pełni utrwalonej treści, co wyłącza możliwość prostego odnoszenia jego znaczenia przyjętego na tle określonej regulacji do innych przepisów kodeksu. W konsekwencji rozpoznanie oznacza zarówno załatwienie sprawy w sposób merytoryczny i formalny, jak i orzekanie co do istoty (wyłącznie merytorycznie). Z kolei umorzenie postępowania zażaleniowego jest rozstrzygnięciem formalnym, skutkiem stwierdzenia niedopuszczalności jego dalszego prowadzenia, m.in. w następstwie dokonania czynności dyspozycyjnych przez uprawnionego.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela pogląd wyrażony w uchwale z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. III CZP 36/20, w myśl którego odpowiednie stosowanie do postępowania toczącego się na skutek zażalenia art. 367 § 3 zdanie drugie k.p.c., przewidującego orzekanie na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym, z wyjątkiem wydania wyroku, prowadziłoby do wniosku, że jedynie merytoryczne rozpoznanie zażalenia, wymagałoby składu trzech sędziów. Takie założenie podważa zatem sens wprowadzenia wyraźnego nakazu orzekania w tej kwestii w składzie trzech sędziów, w tym również w przypadku wniesienia zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji w postępowaniu zabezpieczającym (art. 741 § 2 k.p.c.). Orzekanie w postępowaniu odwoławczym – zarówno apelacyjnym, jak i zażaleniowym – w składzie jednego sędziego, stanowi odstępstwo od właściwej polskiemu postępowaniu cywilnemu zasady kolegalności orzekania o środkach odwoławczych i wyjątki od tego modelu powinny być wprowadzane w drodze jasnej regulacji prawnej, możliwej do zrekonstruowania bez konieczności prowadzenia daleko idących zabiegów interpretacyjnych w warunkach krzyżujących się racji celowościowych. Wymaganiom tym nie odpowiadają art. 397 § 1 ani też art. 741 § 2 k.p.c., których brzmienie, jeżeli nie odbierać im normatywnego sensu, nie tylko nie osłabia, lecz wzmacnia siłę nakazu orzekania w składzie trzech sędziów w zestawieniu z art. 367 § 3 k.p.c. dotyczącym postępowania apelacyjnego.

Przyczyny umorzenia postępowania wywołanego wniesieniem zażalenia, nie odnoszą się wyłącznie do formalnego stwierdzenia niedopuszczalności jego prowadzenia w następstwie dokonania czynności dyspozycyjnych przez uprawniony podmiot. Przeszkoda w prowadzeniu postępowania zażaleniowego może wynikać także z innych przyczyn, gdy wydanie rozstrzygnięcia stanie się zbędne lub niedopuszczalne (art. 355 w zw. z art. 391 § 1 w zw. z art. 397 § 3 k.p.c.). Podstawy stwierdzenia niedopuszczalności zażalenia mogą ujawnić się na różnym etapie postępowania zażaleniowego. Przyjęcie poglądu, że umorzenie postępowania zażaleniowego następować ma każdorazowo w składzie jednego sędziego mogłoby w konsekwencji prowadzić do komplikacji, w sytuacji, w której przyczyna umorzenia postępowania ujawniłaby się po ukonstytuowaniu się składu kolegalnego i po skierowaniu sprawy na posiedzenie w celu

merytorycznego rozpoznania zażalenia. Konieczność przekazywania sprawy do składu jednoosobowego po to tylko, by postępowanie zostało umorzone w tym składzie, nie służyłaby sprawności i szybkości postępowania zażaleniowego. Dodatkowe trudności wynikałyby z konieczności uwzględnienia zasady niezmienności składu kolegiального od chwili jego wyłonienia w drodze losowania zgodnie z art. 47b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2072). Okoliczności te wzmocniają argumenty na rzecz umorzenia postępowania zażaleniowego w składzie trzech sędziów jako jednej z form pozamerytorycznego zakończenia tego postępowania.

Uchwała SN z dnia 25 stycznia 2022 r., sygn. III CZP 4/22.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Prawo Pracy

16

Art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393)

1. Sąd rozpoznający sprawę, pozbawiony możliwości skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji RP o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia w sprawie ze względu na przyczyny wskazane w art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna go za niezgodny z Konstytucją RP.

2. Odmawia podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

Z uzasadnienia:

W pierwszej kolejności przypomnieć trzeba, że postępowanie, w którym przedstawiono Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawne, zostało wszczęte w wyniku odwołania powoda od pisma pozwanego pracodawcy, w którym poinformowano powoda, że na podstawie art. 5 ust. 3 nowelizacji z 2018 r. wygaśnięcie z dniem 5 kwietnia 2019 r. stosunek pracy łączący go z pozwanym Ministerstwem Spraw Zagranicznych, ponieważ powód złożył oświadczenie lustracyjne o pozytywnej treści na podstawie art. 7 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 11 ustawy lustracyjnej.

Kodeks pracy w art. 67 stanowi, że w razie naruszenia przez pracodawcę przepisów niniejszego działu pracownikowi przysługuje prawo odwołania do sądu pracy. W zakresie roszczeń stosuje się odpowiednio przepisy oddziału 6 niniejszego rozdziału. W świetle tej regulacji zakresem kontroli sądowej objęte

jest zatem ustalenie, czy doszło do „naruszenia przepisów”, co w praktyce sprowadza się do tego, że sąd musi ocenić, czy pracodawca prawidłowo ustalił, że nastąpiło zdarzenie powodujące wygaśnięcie stosunku pracy. W wyroku z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. I PK 77/10 (OSNP 2012, nr 3–4, poz. 34), Sąd Najwyższy stwierdził, że naruszenie przez pracodawcę przepisów o wygaśnięciu stosunku pracy, o którym stanowi art. 67 k.p., polega na odmowie dalszego zatrudniania pracownika, będącej skutkiem wadliwego uznania, że wystąpiło zdarzenie powodujące ustanie tego stosunku.

Z tego względu przedmiotem kontroli w tym postępowaniu, jak trafnie zauważa Sąd Okręgowy, jest stwierdzenie czy pozwany pracodawca naruszył art. 3 w związku z art. 5 ust. 3 nowelizacji z 2018 r. i przyjętej w nim konstrukcji wygaśnięcia stosunku pracy. Pojawia się przy tym pytanie, czy płaszczyznę rozważań powinna stanowić ocena zgodności tej regulacji z Konstytucją RP, a przede wszystkim możliwość dokonania takiej oceny przez sąd powszechny i w konsekwencji pominięcie spornego przepisu ustawy. Kwestia ta powstaje w związku z brakiem możliwości przedstawienia przez sąd orzekający skutecznie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu ze względu na art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przepis ten stanowi, że Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Regulację tę uzupełnia art. 59 ust. 3 tej ustawy, z którego wynika, że Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Wyjątek ten nie dotyczy jednak postępowań wszczętych pytaniami prawnymi sądów. Powyższa regulacja była przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazywał na niekonstytucyjność tej regulacji, ponieważ pozbawia ona sądy możliwości zainicjowania oceny konstytucyjności przepisów, które utraciły moc obowiązującą. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 1/17, uznał jednak, że w tym zakresie nie występuje pominięcie ustawodawcze i umorzył postępowanie. Stwierdził równocześnie, że ustawodawca zrezygnował w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z szerokiej formuły możliwości orzekania o aktach nieobowiązujących i ogranicza ten wyjątek do spraw inicjowanych skargami konstytucyjnymi, zawężenie to jest wyraźne i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Norma wynikająca z art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zatem – w ocenie Trybunału – kompletna, może być stosowana i nie narusza konstytucyjnych standardów. Zdanie odrębne złożył sędzia Leon Kieres, który w uzasadnieniu zdania odrębnego wykazał wadliwość tego przepisu, ponieważ zawęża on zakres ochrony, udzielanej przez Trybunał

obywatelom. Jeżeli Konstytucja ma być najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, to należy dążyć do jak najszybszego wyeliminowania niezgodnych z nią przepisów z systemu prawnego – także przepisów formalnie uchylonych, jeżeli nadal są stosowane.

Powyższe uwagi nabierają zatem istotnego znaczenia przy założeniu, że art. 3 nowelizacji z 2018 r. utracił moc obowiązującą. Przyjmuje się, że utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy kwestionowany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. SK 22/08, OTKA-A 2010, nr 2, poz. 18 czy z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. K 22/16, OTK-A 2020, nr 9). Badając, czy uchylony przepis może być nadal stosowany i tym samym zachowuje moc obowiązującą, należy kierować się treścią miarodajnej dla sprawy normy intertemporalnej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU 2008, nr 8/A, poz. 14). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przyjmuje, że ustalenie obowiązywania uchylonego przepisu musi być oparte na dwóch przesłankach: 1) normatywnej – polegającej na interpretacji zasad prawa intertemporalnego lub przepisów przejściowych, które nakazują dalsze stosowanie przepisów formalnie derogowanych; 2) faktycznej – polegającej na abstrakcyjnym rozważeniu, czy mogą zaistnieć jeszcze sytuacje, w których taki przepis będzie stosowany lub wywoła skutki prawne.

W postanowieniu z dnia 6 kwietnia 2005 r., sygn. SK 8/04 (OTK ZU 2005, nr 4/A, poz. 44), Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „tak rozumiane stosowanie określonego przepisu prawnego nie jest tożsame z każdą sytuacją, w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylony przepis. Ustalenie w określonym postępowaniu skutków wcześniejszych zdarzeń prawnych i odwołanie się w tym kontekście do przepisów regulujących daną problematykę w przeszłości (w okresie nastąpienia owych zdarzeń) nie oznacza, że przepisy te stanowią w momencie orzekania część obowiązującego porządku prawnego”.

Mając na uwadze powyższe, nie powinno budzić wątpliwości, że sporne w tej sprawie przepisy nowelizacji z 2018 r., sygn. K 22/16, OTK-A 2020, nr 9, które doprowadziły do stwierdzenia wygaśnięcia stosunku pracy powoda, nie obowiązują w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Po pierwsze, ustawa o służbie zagranicznej, zmieniana nowelizacją z 2018 r., została uchylona z dniem 16 czerwca 2021 r. w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1076 z późn. zm.), a to pozwala uznać, że także akty, które nowelizowały ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, utraciły moc obowiązującą. Wskazuje na to treść § 90 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”

(tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283, dalej jako ZTP), zgodnie z którym zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Wbrew odmiennemu twierdzeniu pozwanego, nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (§ 91 ust. 1 ZTP). W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis* (§ 91 ust. 2 ZTP). Po drugie, art. 3 nowelizacji z 2018 r. był przepisem jednorazowym, który wszedł w życie w dniu 3 lutego 2019 r. i wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc w chwili, gdy wygasły normowane nim stosunki pracy. Przepis ten wywołał skutek trwały w postaci wygaśnięcia stosunku pracy, lecz jednorazowy i nie ma obecnie mocy obowiązującej. Na etapie sporu sądowego, którego podstawę stanowi nieobowiązujący przepis ustawy, nie ma więc możliwości zwrócenia się przez Sąd orzekający na podstawie art. 193 Konstytucji RP z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, art. 3 nowelizacji z 2018 r. jest jednoznaczny, a jego wykładnia nie prowadzi do możliwości zrekonstruowania więcej aniżeli jednej normy prawnej. Oznacza to, że sąd *meriti* nie ma, o ile pozbawić go kompetencji zbadania konstytucyjności tego przepisu, *de facto* możliwości zakwestionowania zgodności z prawem wygaśnięcia stosunku pracy osób zatrudnionych w służbie zagranicznej, jeśli zaistniały przesłanki przewidziane w art. 3 nowelizacji z 2018 r.

W tej sytuacji istotnego znaczenia nabiera pierwsze pytanie z przedstawionego Sądowni Najwyższemu do rozpoznania zagadnienia prawnego, a mianowicie, czy „sąd rozstrzygając sprawą może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna, że jest on niezgodny z Konstytucją RP, wówczas, gdy przepis ten utracił już swoją moc obowiązującą, zaś Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do rozpoznania pytania prawnego sądu przedstawionego w trybie art. 193 Konstytucji RP”. Na gruncie dotychczasowego orzecznictwa kwestie uprawnień sądu powszechnego w zakresie oceny konstytucyjności poszczególnych przepisów i odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie oceniane były odnośnie do przepisów, które nie utraciły swojej mocy obowiązującej. Kompetencja sądów powszechnych do odmowy zastosowania przepisu ustawy niezgodnego z Konstytucją analizowana była przy dokonywaniu wykładni art. 8 ust. 2, art. 178 ust. 2 i art. 193 Konstytucji RP. Od samego początku wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. nie wykształcił się jednak jednolity pogląd co do tego, czy sądy powszechne mogą samodzielnie odmawiać zastosowania przepisu ustawy, jeżeli stwierdzają jego niezgodność z Konstytucją. Kontrowersje dotyczyły „kontroli konstytucyjności ustaw”, ponieważ gdy idzie o kontrolę zgodności hierarchicznej aktu rangi podustawowej (rozporządzeń), to przyjmuje się, że sądy mają kompetencję do odmowy zastosowania sprzecznego z aktem prawnym hierarchicznie wyższym przepisu rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny wyrażał pogląd, że prawidłowym sposobem rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących zgodności przepisu ustawy z postanowie-

niami Konstytucji jest skierowanie pytania prawnego przez sąd do Trybunału, o czym stanowi art. 193 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w przedmiocie zgodności ustawy z Konstytucją wynika, że tylko ten organ może w sposób władczy orzec, iż zaskarżony przepis ustawy jest zgodny z Konstytucją, względnie pozbawić go mocy obowiązującej w razie jego niekonstytucyjności (art. 190 Konstytucji RP). Sąd natomiast jest obowiązany stosować ustawę, bowiem według art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom. W wyrokach z dnia 4 października 2000 r., sygn. P 8/00 (OTK ZU 2000, nr 6, poz. 189 z glosą A. Wróbla, Przegląd Sejmowy 2001, nr 6, poz. 96) oraz z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99 (OTK Zb. Urz. 2001, nr 2, poz. 5), Trybunał stwierdził, że „w obowiązującym stanie konstytucyjnym bezpodstawne jest stanowisko dopuszczające odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną (w tym wypadku z normą wyrażoną w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP) i orzeczenie bezpośrednio na podstawie regulacji konstytucyjnej. Stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia w wyrażonej w Konstytucji RP zasadzie bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8 ust. 2) ani w przepisie przewidującym podległość sędziego w sprawowaniu urzędu tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Ogólne wskazania Konstytucji, adresowane w tym wypadku do ustawodawcy, nie pozwalają bowiem na wydawanie na ich podstawie indywidualnych rozstrzygnięć, a przy tym sędzia, podlegając Konstytucji, nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. Należy więc przyjąć, że właściwą drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z ogólną normą konstytucyjną szczegółowej regulacji ustawowej mającej zastosowanie w sprawie jest przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „bezpośrednie stosowanie konstytucji przybiera różne formy, których odrębności nie wolno zacierać” oraz że dopóki sąd orzekający nie zdecyduje się na skorzystanie z drogi pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w celu wyeliminowania normy ustawowej, którą uważa za niekonstytucyjną, „nie może jej po prostu pomijać w procesie orzekania” [zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05, OTK ZU 2006, nr 11/A, poz. 177; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2000 r., sygn. V SA 613/00, Glosa 2001, nr 4, poz. 31 oraz M. Safian, głos w dyskusji nad referatem L. Garlickiego, (w:) Bezpośrednie stosowanie konstytucji. Wprowadzenie do dyskusji. Materiały konferencji „Konstytucja w praktyce”. Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1999, s. 39]. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowi-

sku, że bezpośrednio stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Artykuł 188 Konstytucji RP zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący (*erga omnes*), czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy.

Zauważyć trzeba, że również składy orzekające w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego konsekwentnie odmawiały sądowi kompetencji do odmowy stosowania przepisu, który zdaniem sądu jest niezgodny z Konstytucją, gdyż stały na stanowisku, że domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą, o którym mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Jeżeli sąd jest przekonany o niezgodności przepisu z Konstytucją lub ma w tym względzie wątpliwości, powinien – na podstawie art. 193 Konstytucji RP – zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z odpowiednim pytaniem prawnym (por. wyroki Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2002 r., sygn. III CKN 326/01, LEX nr 56898; z dnia 30 października 2002 r., sygn. V CKN 1456/00, LEX nr 57237; z dnia 7 listopada 2002 r., sygn. V CKN 1493/00, LEX nr 57238; z dnia 24 października 2003 r., sygn. III CK 36/02, LEX nr 151604; z dnia 21 listopada 2003 r., sygn. I CK 323/02, OSNC 2004 nr 6, poz. 103; z dnia 16 kwietnia 2004 r., sygn. I CK 291/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 71 z glosą M. Jasińskiego GSP – Przegląd Orzecznictwa 2005, nr 4, s. 163–170; z dnia 24 czerwca 2004 r., sygn. III CK 536/02, LEX nr 172784; z dnia 3 grudnia 2008 r., sygn. V CSK 310/08, LEX nr 484695; z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. II CSK 370/09, LEX nr 738475; z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. II CSK 517/14, LEX nr 1940564).

Pogląd, w myśl którego jedynie Trybunał Konstytucyjny władny jest do uznawania niekonstytucyjności przepisu ustawowego, nie ma jednak charakteru absolutnego w doktrynie i orzecznictwie. Zwraca się bowiem uwagę, że orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 ust. 1 Konstytucji RP) nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie przez sąd orzekający. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002, nr 2, poz. 34 z glosą częściowo krytyczną B. Nity, Przegląd Sądowy, nr 5, poz. 153). W uchwale III ZP 12/01, Sąd Najwyższy stwierdził, że przedmiotem orzekania sądu jest indywidualny stosunek społeczny, a Trybunał Konstytucyjny orzeka o prawie. Wykonując władzę sądowniczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji) sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji), zaś Trybunał, orzekając o zgodno-

ści ustaw z Konstytucją, wykonuje bardziej władzę ustawodawczą – ustawodawcy negatywnego – niż sądowniczą (mimo że art. 10 ust. 2 Konstytucji zalicza go do władzy sądowniczej).

Do bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sąd (art. 8 ust. 2) dochodzi najczęściej wówczas, gdy sąd stwierdzi istnienie konfliktu między normami (zasadami, wartościami) konstytucyjnymi a przepisem ustawy, który ma zastosować. Do bezpośredniego zastosowania Konstytucji sensu stricto doszło w wyroku Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego (obecnie Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn. I PKN 438/99 (OSNAPiUS 2000, nr 12, poz. 475 z glosą L. Floraka, OSP 2000 Nr 11, poz. 174), w którym odmówiono zastosowania w sprawie regulacji ustawowej zawartej w art. 240 § 3 pkt 1 k.p. Do pominięcia przepisu ustawowego jako sprzecznego z Konstytucją doszło też w sprawie zakończonej postanowieniem z dnia 26 maja 1998 r., sygn. III SW 1/98 (OSNAPiUS 1999, nr 17, poz. 528 z glosą M. Zubika, Przegląd Sejmowy 1998, nr 5, s. 214), w której Sąd Najwyższy, aprobując uprawnienie do bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy i możliwość niestosowania przez nie ustaw z nią sprzecznych, uznał, że Prezydium Sejmu nie ma kompetencji do odmowy przyjęcia wniosku o przeprowadzenie referendum (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2000 r., sygn. II CKN 272/00, LEX nr 530757). Na szczególną uwagę zasługuje wyrok z dnia 8 października 2015 r., sygn. III KRS 34/12 (OSNP 2017, nr 9, poz. 119 z glosą aprobującą M. Wiacka, OSP 2016, nr 11, poz. 103), w którym Sąd Najwyższy uznał, że sąd – jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji) – może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją w przypadku, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu odpowiednie pytanie prawne co do zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, lecz nie doszło do jego rozstrzygnięcia. W tym przypadku nie chodzi bowiem o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy – „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego – oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o „odmowę zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP.

Praktyka odmawiania stosowania przez sądy ustaw, które są zdaniem sądów niekonstytucyjne, wynika z przywoływanej zasady nadrzędności Konstytucji wyrażonej w art. 8 ust. 1 i nakazu bezpośredniego jej stosowania, wyrażonego w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 7 kwietnia 1998 r., sygn. I PKN 90/98 Sąd Najwyższy stwierdził, że sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z Konstytucją. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z Konstytucją, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe sto-

sowanie prawa (zob. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2001 r., sygn. III RN 189/00, OSNP 2002, nr 6, poz. 130, w którym opowiedziano się za możliwością dokonania przez sąd oceny zgodności przepisu z Konstytucją oraz stwierdzono, że sąd dokonując oceny konstytucyjności przepisu ustawy nie wkracza w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego).

W orzecznictwie sądów administracyjnych problematyka bezpośredniego stosowania Konstytucji również znajduje szerokie odzwierciedlenie. Wyrażany jest pogląd, że sędziowie mają prawo (a obowiązek wówczas, gdy z powodu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego nie może wypowiedzieć się Trybunał Konstytucyjny) – na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP o bezpośrednim jej stosowaniu – do wydawania wyroków wprost na podstawie Konstytucji RP. Sędzia sądu administracyjnego może w indywidualnej sprawie odstąpić od stosowania przepisu ustawy podatkowej, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją, oraz pominąć sprzeczny z Konstytucją i ustawą akt podustawowy. W demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest, aby *lex falsa lex est* (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 lutego 2002 r., sygn. I SA/Po 461/01, OSP 2003, nr 2, poz. 17 z glosą aprobowaną J. Mikołajewicza). W uchwale z dnia 12 czerwca 2000 r., OPS 6/00 (ONSA 2001, nr 1, poz. 4), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie prowadzi do konfliktu między normą konstytucyjną a postanowieniami ustawy zwykłej, ale sprowadza się do przyjęcia normy konstytucyjnej jako zasadniczej podstawy rozstrzygnięcia. Stąd w przypadku oczywistej sprzeczności przepisu ustawy z normą konstytucyjną, sądy rozstrzygające konkretny spór korzystają z możliwości odmowy zastosowania przepisu ustawy (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2006 r., sygn. I FPS 2/06, ONSAiWSA 2007, nr 1, poz. 3; OSP 2007, nr 11, poz. 133, z glosą P. Stanisławiszyna). W wyroku z dnia 20 lipca 2021 r., sygn. II FSK 1832/16 (LEX nr 3232398), Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że dopuszczalność stosowania tzw. „rozproszonej kontroli konstytucyjnej” przez sądy ma miejsce w sytuacjach oczywistych, tj. wówczas, gdy w przeszłości Trybunał Konstytucyjny orzekał już o normie analogicznej do normy, która ma być zastosowana w danej sprawie, albo w przypadku powtórzenia niekonstytucyjnej normy przez ustawodawcę. W ten nurt wpisuje się wyrok z dnia 17 marca 2016 r., sygn. V CSK 377/15 (OSNC 2016, nr 12, poz. 148), w którym Sąd Najwyższy co prawda potwierdził zasadę, że do orzekania o niekonstytucyjności ustaw i ich poszczególnych przepisów jest powołany wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, ale przyjął, iż rozpoznawana przez niego sprawa jest wyjątkowa, gdyż niezgodność przepisu z Konstytucją jest oczywista, a ocena taka ma dodatkowe wsparcie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził uprzednio niezgodność z Konstytucją przepisu o takim samym brzmieniu co w obowiązującej obecnie ustawie. Pogląd ten podtrzymano w późniejszych orzeczeniach (zob. wyrok Sądu Najwyższego

z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. V CSK 230/17, OSNC–ZD 2018, nr 4, poz. 69 i z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. II CSK 493/18 LEX nr 3226141). Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że badanie konstytucyjności aktów prawnych przez sądy koresponduje z taką praktyką stosowaną w innych państwach europejskich [por. A. Pułło, Badanie konstytucyjności aktów prawnych przez sądy powszechne, (w:) E. Zwierzchowski (red.), Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, Warszawa 1997, s. 70–71 i powołana tam literatura] oraz znajduje akceptację w doktrynie (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Warszawa 2009, s. 789–790; P. Mikuli, Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, Tom XL).

Rozważając problematykę rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, należy podkreślić, że następuje ona na tle konkretnego stanu faktycznego w konkretnej sprawie. Koncentruje się więc na procesie wykładni i stosowania prawa. W tym zakresie wykorzystywanie koncepcji rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa służy zapobieganiu wydawania orzeczeń na podstawie niezgodnych z Konstytucją przepisów ustawy, prowadzących do niesprawiedliwego rozstrzygnięcia, a więc ochronie praw podmiotów uczestniczących w prowadzonym przed sądem postępowaniu. Możliwość odmowy zastosowania przez sąd normy oczywiście niezgodnej z Konstytucją stanowi wyraz nie tylko realizacji idei konstytucjonalizacji prawa oraz adekwatnej ochrony praw i wolności jednostki, ale także poszanowanie zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (zob. P. Kardas, Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, s. 28–29).

W rozpoznawanej sprawie, o czym była już mowa powyżej, art. 3 nowelizacji z 2018 r. jest przepisem, który utracił moc obowiązującą, a to oznacza, że stosownie do art. 59 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym sąd powszechny został pozbawiony możliwości usunięcia wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją przez zwrócenie się na podstawie art. 193 Konstytucji RP z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego. Przyjęcie zatem stanowiska wyrażanego przez część przedstawicieli doktryny i orzecznictwa, że sądy powszechne nie mają kompetencji do odmowy zastosowania ustawy w oparciu o zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, stanowiłoby *per se* ograniczenie kognicji sądu, a tym samym pozbawiło powoda efektywnej ochrony prawnej. Na taki iluzoryczny dostęp powoda do sądu zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji, wskazując, że jego zakres rozpoznania sprawy zostaje ograniczony do weryfikacji, czy faktycznie powód złożył oświadczenie lustracyjne, o którym mowa w art. 7 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 11 ustawy lustracyjnej. W tym kontekście odnotować trzeba, że konieczność zapewnienia pełnej kognicji sądu powszechnego co do

faktu i prawa znajduje uzasadnienie w dotychczasowym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wyroku z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie Oleynikov przeciwko Rosji, skarga nr 36703/04 (LEX nr 1288229), uznano, że w sytuacji, gdy pozwy wnoszone są do sądu, który nie ma pełnej jurysdykcji odnośnie do faktów i zagadnienia prawnego danej sprawy, to w takiej sytuacji możemy mieć do czynienia z odmową dostępu do sądu. Istotne czynniki odnoszą się w tym zakresie do przedmiotu danego postępowania, a więc: 1) do tego, czy sąd mógł – nawet w ograniczonym zakresie – odpowiednio poddać kontroli sporne wątki danej sprawy, 2) sposobu, w jaki została wydana sporna decyzja oraz 3) do zakresu analizowanego sporu.

Prawo do rzetelnego procesu w postaci gwarantowanej przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności musi być interpretowane w świetle zasady praworządności, która wymaga, by wszystkim stronom sporu sądowego dostępny był skuteczny środek prawny umożliwiający im dochodzenie swych praw o charakterze cywilnym. Na uwagę zasługuje orzeczenie Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie Ravon i inni przeciwko Francji (skarga nr 18497/03), w którym przyjęto, że w wypadku, w którym jedyna droga odwoławcza od legalności przeszukania, prowadzonego przez urzędników skarbowych stanowiła odwołanie do sądu kasacyjnego, który nie miał kompetencji, aby poddać kontroli ustalenia faktyczne sprawy, to zachodzi brak dostępu do sądu. Mając na względzie konstytucyjne prawo obywatela do sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 8 i 45 Konstytucji), Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 kwietnia 1999 r., sygn. I PKN 648/98 (OSNAPiUS 2000, nr 11, poz. 423), w tej sytuacji opowiedział się za samoistnym stosowaniem Konstytucji. Ponadto zasygnalizował, że prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przysługuje „w sprawie”, przez co jest zagwarantowane szerzej niż ochrona w sprawach karnych lub cywilnych, wynikająca z regulacji art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, czy też z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zob. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2001 r., sygn. III ZP 28/00, OSNP 2001, nr 7, poz. 210 z glosą T. Kuczyńskiego, OSP 2001, nr 10, poz. 149).

Ponadto nie można stracić z pola widzenia, że w rozpoznawanej sprawie występuje przypadek tej formy bezpośredniego stosowania Konstytucji, która w doktrynie nazywana jest stosowaniem kolizyjnym (zob. M. Florczak-Wątor, Komentarz do art. 8 Konstytucji, red. Piotr Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, wydanie II, LEX/el 2021). Ma to miejsce wówczas, gdy dana materia jest regulowana przez przepis konstytucyjny i podkonstytucyjny, ale ich równoczesne stosowanie – z uwagi na nieusuwalną w drodze wykładni sprzeczność, która między nimi zachodzi – nie jest możliwe. W takiej sytuacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że sąd powinien skorzystać z możliwości wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału

Konstytucyjnego (zob. wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5). Skoro zatem sąd orzekający został przez ustawodawcę pozbawiony możliwości wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, to tym bardziej, aby zapewnić jednostce ochronę jej konstytucyjnych praw i wartości, posiada kompetencję do pominięcia przepisu ustawy, gdy uzna go za niekonstytucyjny. Przyjęcie, że na sądzie spoczywa obowiązek zastosowania przepisu, którego zgodność z Konstytucją RP wzbudziła już jego wątpliwości, prowadziłoby do odebrania sądowi pełnej kognicji co do prawa. Na takie wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 3 nowelizacji wskazują w rozpoznawanej sprawie apelujący, zarzucając, że art. 3 nowelizacji z 2018 r. jest niezgodny z art. 2, art. 24, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 60 Konstytucji RP, ponieważ już z wypowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw zagranicznych wynika, że „zastosowanie konstrukcji wygaszania stosunków pracy miało na celu pozbawienie ochrony praw pracowników, gdyż zastosowanie instytucji rozwiązania umowy o pracę skutkowałoby procesami sądowymi przed sądami pracy oraz przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i potencjalną wypłatą odszkodowań”.

Podsumowując, w przypadku, gdy ukształtowany system ochrony prawnej, pozbawia jednostkę prawa do ochrony jej praw i wolności konstytucyjnych w ramach toczącego się postępowania sądowego, to sąd rozpoznający sprawę w sytuacji, gdy zachodzi sprzeczność pomiędzy przepisem konstytucyjnym i ustawowym nieusuwalna w drodze dopuszczalnych metod wykładni, zobowiązany jest do pominięcia przepisu ustawy, gdy uzna, że jest on niezgodny z Konstytucją RP.

Sąd Najwyższy odmówił natomiast odpowiedzi na pytanie drugie i trzecie, które pozostają ze sobą w ścisłym związku. Zgodnie z art. 390 § 1 k.p.c. zdanie pierwsze, jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy. Przyjmuje się, że podjęcie uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne przedstawione przez sąd odwoławczy, ze względu na jej wiążący charakter (art. 390 § 2 k.p.c.), stanowi wyjątek od zasady samodzielnego rozstrzygania sprawy przez właściwy sąd. Przemawia to za ścisłą wykładnią przesłanek stosowania art. 390 k.p.c. nakazującą przyjęcie, że poważne wątpliwości, o których jest mowa w jego § 1, nie występują, gdy sformułowane przez sąd przedstawiający zagadnienie prawne może być rozwiązane za pomocą reguł wykładni, przy uwzględnieniu poglądów funkcjonujących już w orzecznictwie i piśmiennictwie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2015 r., sygn. III CZP 16/15, LEX nr 1749596). Wobec tego w razie powstania zwykłych wątpliwości interpretacyjnych sąd drugiej instancji powinien rozwiązywać je we własnym zakresie z wykorzystaniem wiedzy, jaką niosą same przepisy oraz ich rozumienie w dotychczasowym orzecznictwie i nauce prawa (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 14 marca 2014 r., sygn. III CZP 132/13, LEX nr 1482402;

z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. II PZP 5/12, LEX nr 1298098; z dnia 9 kwietnia 2010 r., sygn. III CZP 17/10, niepubl.; z dnia 29 października 2009 r., sygn. III CZP 74/09, LEX nr 551887). Rolą Sądu Najwyższego nie jest udzielanie jedynie wsparcia dla sformułowanego przez sąd drugiej instancji własnego stanowiska co do właściwej wykładni przepisów ani rozwiązywanie zwykłych wątpliwości tego sądu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r., sygn. II UZP 8/10, LEX nr 861473). Utrwalone jest stanowisko, że o poważnych wątpliwościach można mówić wówczas, gdy możliwa jest różna wykładnia budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów, przy czym za każdą z możliwych interpretacji przemawiają doniosłe, w ocenie sądu odwoławczego, argumenty prawne, gdy ponadto brak jest wypowiedzi Sądu Najwyższego, odnoszących się do dostrzeżonego zagadnienia prawnego, albo, w tym zakresie, orzecznictwo tego Sądu jest sprzeczne, czy też brak jest jednolitego, i przekonującego sądu odwoławczego, stanowiska doktryny dotyczącego przedstawionego zagadnienia prawnego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2011 r., sygn. III CZP 9/11, LEX nr 897714).

W drugim pytaniu Sąd Okręgowy zmierza do uzyskania odpowiedzi, czy kryterium „pracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa lub fakt bycia współpracownikiem tych organów” w rozumieniu ustawy lustracyjnej określone w art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej wprowadzone nowelizacją z 2018 r. zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb i organów wymienionych w tym przepisie, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu? Nie ulega wątpliwości, że Sąd Okręgowy w pytaniu drugim miał na uwadze argumentację, jaka została zawarta w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., sygn. III UZP 1/20, w której Sąd Najwyższy przesądził, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinno być oceniane na podstawie wszystkich indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Sąd Okręgowy pomija jednak, że istnieje zasadnicza różnica między unormowaniami, jakie doprowadziły do podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały III UZP 1/20 a regulacjami zastosowanymi w art. 3 nowelizacji z 2018 r., sygn. Które zadecydowały o wygaśnięciu stosunku pracy powoda. Dotyczy to nie tylko prawnego mechanizmu i procedury obniżania świadczeń emerytalnych, ale przede wszystkim samej treści art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w którym zawarte jest pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Konieczne zatem było przesądzenie, czy chodzi o sam formalny fakt służby w określonych formacjach, czy też o „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, której potwierdzenie będzie dopiero uzasadniać zmniejszenie świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego. Tymczasem w art. 3 nowelizacji z 2018 r.

ustawodawca stwierdził, że stosunki pracy osób zatrudnionych w służbie zagranicznej albo osób, o których mowa w art. 4 ust. 1, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy złożyły dokumenty, o których mowa w art. 7 ust. 1, art. 7a ust. 2 oraz art. 11 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 2, potwierdzające pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami, wygasają po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. W przepisie tym nie chodzi o ustalenie kryterium oceny „pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami”, ale o samo złożenie przez pracownika na tę okoliczność określonego oświadczenia (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2011 r., sygn. II KKN 436/00, LEX nr 48894). Wygaśnięcie stosunku pracy art. 3 nowelizacji z 2018 r. łączy z samym faktem złożenia przez pracownika dokumentów, o których mowa w art. 7 ust. 1, art. 7a ust. 2 oraz art. 11 ust. 4 ustawy lustracyjnej. Chodzi więc o oświadczenie pochodzące od strony postępowania, która sama ocenia okresy wymienione w ustawie lustracyjnej, a nie – jak w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – wyłącznie o urzędowe potwierdzenie zaświadczeniem określonego stanu rzeczy dokonywane na podstawie okoliczności znanych Instytutowi Pamięci Narodowej w postaci informacji wydanej w trybie art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Na gruncie przepisu art. 3 nowelizacji z 2018 r. nie zachodzi więc potrzeba dekodowania semantycznego znaczenia zwrotu „złożenie dokumentów, o których mowa w art. 7 ust. 1, art. 7a ust. 2 oraz art. 11 ust. 4 ustawy lustracyjnej”.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że drugie z przedstawionych przez Sąd Okręgowy pytań nie pozostaje w związku z rozpoznawaną sprawą i tym samym nie stanowi istotnego zagadnienia prawnego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1998 r., sygn. III CZP 73/97, LEX nr 50797 i z dnia 26 lutego 1975 r., sygn. I PR 31/75, OSNCP 1975, nr 12, poz. 176), co umożliwiłoby Sądowi Najwyższemu udzielenie odpowiedzi.

Trzecie pytanie przedstawione Sądowi Najwyższemu przez Sąd pytający odnosi się do roszczeń przysługujących pracownikowi w razie złożenia odwołania w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w art. 3 nowelizacji z 2018 r. i uwarunkowane jest uprzednim stwierdzeniem, że samo kryterium pracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa lub fakt bycia współpracownikiem tych organów w rozumieniu ustawy lustracyjnej określone w art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej nie jest wystarczające do zastosowania art. 3 i 4 nowelizacji z 2018 r. i powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu.

W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd odnośnie do rodzaju roszczeń przysługujących pracownikowi w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy. Kodeks pracy w art. 67

stanowi, że pracownikowi przysługuje prawo odwołania do sądu pracy w razie naruszenia przez pracodawcę przepisów o wygaśnięciu umowy o pracę i w takim wypadku, w zakresie roszczeń, stosuje się odpowiednio art. 56–61 k.p. (czyli regulacje dotyczące uprawnień pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia). Unormowanie to dotyczy także naruszenia pozakodeksowych przepisów o wygaśnięciu stosunku pracy. Wynika to wprost z art. 63 k.p., według którego umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w kodeksie oraz w przepisach szczególnych. Artykuł 67 w związku z art. 63 k.p. rozszerza obowiązującą w polskim prawie pracy podstawową zasadę, zgodnie z którą wadliwe rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy nie powoduje nieważności czynności pracodawcy, a pracownik może się chronić przed jej następstwami, występując z odpowiednimi roszczeniami (powództwami) wobec pracodawcy, na sytuację, w których pracodawca bezzasadnie odmawia zatrudniania pracownika (nie dopuszcza go do pracy) wskutek błędnego uznania, że nastąpiło wygaśnięcie stosunku pracy. Wynika stąd, że również odmowa dalszego zatrudniania pracownika wynikająca z wadliwego stwierdzenia (uznania) przez pracodawcę wygaśnięcia stosunku pracy powoduje jego ustanie. W przeciwnym wypadku art. 67 k.p., określający konsekwencje naruszenia przez pracodawcę przepisów o wygaśnięciu stosunku pracy przez odesłanie do stosowania art. 56–61 k.p., byłby bezprzedmiotowy.

W szczególności w wyrokach z dnia 13 lutego 1997 r., sygn. I PKN 6/97 (OSNAPiUS 1997, nr 19, poz. 376) oraz z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. I PK 77/10, Sąd Najwyższy przyjął, że zgodnie z art. 67 k.p., w razie naruszenia przez pracodawcę przepisów dotyczących wygaśnięcia stosunku pracy pracownikowi przysługuje powództwo do sądu pracy o przywrócenie do pracy lub odszkodowanie. Nawet więc, gdy pracodawca niesłusznie (niezgodnie z prawem) stwierdzi wygaśnięcie stosunku pracy, skutek ten następuje i pracownik może dochodzić tylko wskazanych roszczeń. W wyroku z dnia 20 marca 2008 r., sygn. II PK 211/07 (OSNP 2009, nr 15–16, poz. 193), stwierdzono, że oświadczeniu pracodawcy o wygaśnięciu stosunku pracy, ażeby nie spowodowało wyrażonego w nim skutku prawnego, pracownik może przeciwstawić przysługujące mu roszczenia o przywrócenie do pracy albo odszkodowanie stosownie do art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 67 k.p. Przyjęta wykładnia art. 67 k.p. jest aprobowana w doktrynie [zob. M. Gersdorf, Skutki prawne naruszenia przez zakład pracy przepisów o wygaśnięciu umowy o pracę, *Nowe Prawo* 1978 nr 5; L. Florek, Komentarz do art. 67 Kodeksu pracy, (w:) L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, LEX 2009, wyd. V].

W uzasadnieniu wyroku z dnia 9 listopada 2021 r., sygn. I PSKP 24/21 (OSNP 2022 Nr 7, poz. 66), dotyczącym roszczeń pracownika, którego stosunek pracy wygasł na podstawie art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1948), Sąd Najwyższy, odwołując się do utrwalonego orzecznictwa

wskazał, że możliwe jest dochodzenie na podstawie art. 67 k.p. roszczeń przewidzianych w art. 56 k.p., w tym w szczególności możliwość domagania się przez pracownika przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach. Mimo iż ustawodawca dotychczas stosował konstrukcję wygaszania stosunków pracy w przypadkach przeprowadzania reform administracji publicznej oraz reorganizacji lub likwidacji urzędów, to Sąd Najwyższy konsekwentnie opowiadał się za możliwością stosowania roszczeń przewidzianych w art. 56 k.p. przez odesłanie z art. 67 k.p. (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2022 r., sygn. III PSKP 55/21, LEX nr 3408432 oraz z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. II PSKP 57/21, LEX nr 3352077 i powołane tam orzeczenia). W kwestii podstawy prawnej roszczeń przysługujących pracownikom, których stosunki pracy wygasły na podstawie art. 51 ust. 7 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa Sąd Najwyższy jednolicie przyjmuje, co trafnie eksponuje Sąd Okręgowy w uzasadnieniu przedstawionego pytania, że wynikają one z art. 67 k.p. w związku z art. 56–61 k.p. (zob. wyrok z dnia 26 maja 2021 r., sygn. II PSKP 30/21, LEX nr 3245345). Wielokrotnie Sąd Najwyższy zajmował się także problematyką zapewnienia skutecznej ochrony pracownikom zatrudnionym w sektorze publicznym, których stosunki pracy uległy przekształceniu, a nawet zakończeniu, na podstawie kategoriycznych zapisów zawartych w ustawach szczególnych i każdorazowo przyjmował, że należy zapewnić pracownikowi ochronę przed „zaskakiwaniem” go nagłą zmianą warunków zatrudnienia na jego niekorzyść (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. III PSKP 23/21, OSNP 2022, nr 5, poz. 45; z dnia 22 sierpnia 2012 r., sygn. I PK 64/12, OSNP 2013, nr 15–16, poz. 176; z dnia 12 marca 2010 r., sygn. II PK 276/09, LEX nr 602246 i powołane tam orzecznictwo czy uchwałę z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. III PZP 3/17, OSNP 2018, nr 6, poz. 70). Kwestia będąca przedmiotem przedstawionego pytania prawnego nie jest zatem kwestią nową czy dotychczas nieobecną w orzecznictwie.

Ponadto odpowiedź na pytanie trzecie aktualizowała się przy twierdzącej odpowiedzi na pytanie drugie, a jak wynika z rozważań przedstawionych powyżej, Sąd Najwyższy uznał, że przedstawione mu do rozpoznania drugie z pytań objętych sentencją postanowienia Sądu Okręgowego z dnia 7 kwietnia 2021 r. nie spełnia przesłanek istotnego zagadnienia prawnego.

Uchwała SN z dnia 17 listopada 2022 r., sygn. III PZP 2/21.

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

17

Art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1924 z późn. zm.)

Nabycie prawa do emerytury pomostowej nie jest uzależnione od wykonywania, po dniu 31 grudnia 2008 r., pracy w szczególnych warunkach lub

w szczególnym charakterze przez okres przynajmniej jednego miesiąca (art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1924 z późn. zm.).

Z uzasadnienia:

Zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego dotyczy wykładni art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych, w pierwszej kolejności warto zatem przytoczyć treść tego przepisu. Na podstawie art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych, pracownikowi przysługuje emerytura pomostowa, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki: 1) urodził się po dniu 31 grudnia 1948 r.; 2) ma okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszący co najmniej 15 lat; 3) osiągnął wiek emerytalny co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn; 4) ma okres składkowy i nieskładkowy, ustalony na zasadach określonych w art. 5–9 i art. 11 ustawy o emeryturach i rentach z FUS; 5) przed dniem 1 stycznia 1999 r. wykonywał prace w szczególnych warunkach lub prace w szczególnym charakterze, w rozumieniu art. 3 ust. 1–3 ustawy o emeryturach pomostowych lub art. 32 i 33 ustawy emerytalno-rentowej; 6) po dniu 31 grudnia 2008 r. wykonywał prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3.

Jak już wspomniano powyżej, w orzecznictwie Sądu Najwyższego wykształciła się linia orzecznicza, która z treści analizowanego przepisu wysnuwała dodatkowy warunek w postaci konieczności przepracowania w okolicznościach określonych w art. 4 pkt 6 ustawy o emeryturach pomostowych co najmniej jednego pełnego miesiąca. Taka konstatacja mogłaby zostać potwierdzona w dwojaki sposób. Po pierwsze, przez wykazanie, że miesiąc jest najmniejszą jednostką czasu, którą posługuje się ustawa, ewentualnie że taką właśnie jednostkę wykorzystano w wykładanej normie. Po drugie, przez wykazanie, że praca krótsza niż miesiąc nie może być zaklasyfikowana jako wykonywana w szczególnych warunkach bądź o szczególnym charakterze.

Jeżeli chodzi o pierwszy z potencjalnych argumentów przemawiających za przyjęciem wymagania przepracowania co najmniej okresu miesięcznego, należy zauważyć, że w treści art. 4 pkt 6 ustawy o emeryturach pomostowych nie wskazano żadnego okresu, przez który opisana w nim praca powinna być wykonywana po dniu 31 grudnia 2008 r. Wobec tego wystarczająca wydaje się być najmniejsza dopuszczalna w przepisach jednostka miary okresu pracy. Ustawa o emeryturach pomostowych w kontekście okresów wymaganych dla nabycia prawa do określonych w niej świadczeń posługuje się wyłącznie latami, lecz wyraźnie wskazuje, które przepisy tą miarą obejmuje (art. 4–11, art. 21 ust. 1). Dotyczy to również zasad ustalania wysokości rekompensaty (art. 22 ust. 2 pkt 2). Do okresu miesiąca ustawa o emeryturach pomostowych odwołuje się wyłącznie w przepisach regulujących przedawnienie roszczeń z tytułu niewy-

placonych świadczeń (art. 18 ust. 4), wypłatę świadczeń (art. 26), zasady zaliczania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych (art. 30 ust. 2), odpis z tego funduszu na rzecz ZUS (art. 32 ust. 2), reguły ustalania wysokości składek na ten Fundusz (art. 37) oraz utrzymanie w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych (art. 55) – co oznacza, że ustawodawca, formułując przepisy tej ustawy, nie zdecydował się zastosować okresu miesiąca jako miary stażu pracy. Dla porządku godzi się również zauważyć, że także dzień jako jednostka miary czasu nie został wykorzystany w przepisach ustawy ani razu. W ustawie o emeryturach pomostowych brakuje zatem przepisu, który bezpośrednio uściślałby miarę najmniejszej jednostki czasu uwzględnianej przy ustalaniu, czy przesłanka z art. 4 pkt 6 ustawy została spełniona, a dotychczas przytoczone przepisy nie uprawniają do tego, aby był nią zarówno dzień, jak też miesiąc.

Należy jednak zważyć, że ustawa o emeryturach pomostowych w art. 28 ust. 1 odsyła do odpowiedniego stosowania art. 128a ustawy emerytalno-rentowej. Natomiast w § 31 wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe wskazano, że przy obliczaniu okresu składkowego i nieskładkowego dodaje się, osobno dla każdego z tych okresów, poszczególne lata, miesiące i dni. Okresy niepełnych miesięcy oblicza się w dniach. Sumę dni zamienia się na miesiące, przyjmując za miesiąc 30 dni kalendarzowych; sumę miesięcy zamienia się na lata, przyjmując pełne 12 miesięcy za jeden rok. W tej sytuacji, wobec braku przepisu regulującego zasady obliczania okresu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, konieczne jest, zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 28 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych, odpowiednie zastosowanie przepisów dotyczących obliczania okresów składkowych i nieskładkowych, przytoczonych powyżej. Z ich treści wynika konstatacja, że wykonywanie rzeczzonej pracy może być mierzone w latach, miesiącach oraz dniach. Prowadzi to do wniosku, że ponieważ przepisy ustawy o emeryturach pomostowych nie zastrzegają wprost minimalnego okresu wykonywania pracy, a jednocześnie mające zastosowanie przepisy dotyczące ustalania okresów składkowych i nieskładkowych posługują się między innymi dniami jako miarą okresu pracy, to brakuje argumentów dla przyjęcia, że minimalnym okresem pozwalającym na spełnienie warunku z art. 4 pkt 6 ustawy o emeryturach pomostowych jest miesiąc.

W dalszej kolejności należy rozważyć, czy praca wykonywana krócej niż przez miesiąc w ogóle może być zaklasyfikowana jako wykonywana przez pracownika w szczególnych warunkach bądź o szczególnym charakterze. W tym celu konieczna jest analiza przesłanek uznania pracy za pracę w szczególnych warunkach bądź o szczególnym charakterze, enumeratywnie wymienionych w art. 3 pkt 1, 3, 4 i 5 ustawy o emeryturach pomostowych. W odniesieniu do pracy wykonywanej w szczególnych warunkach mowa jest o pracach

związanych z czynnikami ryzyka, które z wiekiem mogą z dużym prawdopodobieństwem spowodować trwałe uszkodzenie zdrowia. Przepis ten jednak nie odnosi się do pracy już wykonywanej przez jakiś (w domyśle: długi) okres, który spowodował wskazane skutki, lecz takiej, której wykonywanie rzeczzone skutki może dopiero przynieść. Jest to zrozumiałe, bowiem pojęciem definiowanym w tym przepisie jest sama praca, a nie skutki, jakie ona już przyniosła. Podobnie zdefiniowane są prace o szczególnym charakterze, a jedyny długotrwały proces, do którego się odnoszą, to proces starzenia się (art. 3 pkt 3 ustawy). Wobec powyższego, Sąd Najwyższy w składzie powiększonym nie podziela stanowiska, że unormowanie art. 3 ust. 3 ustawy akcentuje długotrwałe wykonywanie pracy, gdyż odnosi się rodzajowo do określonej kategorii pracy. Idąc dalej, należy podkreślić, że w kontekście określenia pracowników, którzy świadczą wskazane rodzaje prac (art. 3 pkt 4 i 5 ustawy o emeryturach pomostowych), jedyną przesłanką klasyfikacji jest wykonywanie opisanej w poprzednich punktach pracy w pełnym wymiarze czasu pracy. Porównując to nowe rozwiązanie z treścią § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 7 lutego 1983 r., należy zauważyć, że zgodnie z tym starszym przepisem okresami pracy uzasadniającymi prawo do świadczeń na zasadach określonych w rozporządzeniu są okresy, w których praca w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze jest wykonywana stale i w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym na danym stanowisku pracy. Wprowadzając przepisy dotyczące emerytur pomostowych, ustawodawca – formułując pojęcie pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu wykładanych przepisów – zrezygnował zatem świadomie z przymiotu stałości wykonywania tej pracy, który to przymiot był pojmowany jako świadczenie pracy przynajmniej przez miesiąc. Jeżeli jedynym kryterium pozostał wymiar czasu pracy, to wobec braku odpowiedniego przepisu w ustawie o emeryturach pomostowych oraz z uwagi na to, że emerytury pomostowe są adresowane wyłącznie do ubezpieczonych będących pracownikami, dla oceny spełnienia tego kryterium, można odwołać się do art. 129 § 1 k.p. (lub do przepisów normujących czas pracy dla danego stanowiska). Zgodnie z tym przepisem czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym, nieprzekraczającym czterech miesięcy. Podstawowa norma odwołuje się w ten sposób do przeciętnej liczby godzin na dobę oraz w tygodniu, a także do liczby dni, ustalając również maksymalny okres, w jakim należy dokonać rozliczenia. Przy braku szczególnych unormowań, za wystarczające dla uznania, że pracownik wykonuje prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, jest wykonywanie przez niego prac z art. 3 pkt 1 lub 3 ustawy o emeryturach pomostowych zgodnie z właściwymi dla niego normami czasu pracy, która przy braku unormowań szczególnych może być wykonana w okresie pięciodniowego tygodnia pracy.

W wyrokach formułujących wymaganie pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przez co najmniej jeden miesiąc wskazywano jako warunek długotrwałość (to jest nieincydentalność) wykonywania szczególnej pracy na potrzeby nabycia prawa do emerytury pomostowej. Jednak warunek długotrwałego narażenia na szkodliwe czynniki występujące w środowisku pracy znajduje wyraz w warunku określonym w art. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, w którym sformułowano wymóg wykonywania takiej pracy przez co najmniej 15 lat. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na różnicę między przesłankami nabycia prawa do emerytury pomostowej wymienionymi w art. 4 ustawy a przesłankami z jej art. 49 pkt 3. Zgodnie z tym drugim przepisem możliwe jest nabycie prawa do emerytury pomostowej, jeżeli poza spełnieniem innych przesłanek, osoba która nie spełni przesłanki z art. 4 pkt 6 ustawy o emeryturach pomostowych (to jest po dniu 31 grudnia 2008 r. nie wykonywała pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 tej ustawy), w dniu wejścia w życie ustawy (to jest na dzień 1 stycznia 2009 r.), miała wymagany 15-letni okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych. Porównując zasady nabycia prawa do emerytury pomostowej z art. 4 oraz z art. 49 ustawy w zakresie struktury wymaganego stażu, należy zwrócić uwagę, że w art. 4 pkt 2 ustawy mowa jest o 15-letnim okresie (stażu) pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze bez dodatkowej kwantyfikacji tego okresu. Należy zatem rozumować, że przesłankę tę spełni osoba, której staż składa się z okresów pracy w szczególnych warunkach lub pracy o szczególnym charakterze, w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 ustawy lub (alternatywa zwykła) z okresów pracy w szczególnych warunkach lub pracy o szczególnym charakterze z art. 32 i art. 33 ustawy emerytalno-rentowej. Sens normatywny art. 49 pkt 3 ustawy sprowadza się zatem do tego, że pozostawiając taki sam wymagany okres stażu, ogranicza jego strukturę wyłącznie do okresów pracy w szczególnych warunkach lub pracy o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 ustawy. Logicznym wnioskiem jest zatem stwierdzenie, że możliwa jest sytuacja, w której potencjalny uprawniony spełni warunek posiadania odpowiednio długiego stażu z art. 4 ustawy, choć nie będzie spełniał takiego warunku z art. 49 ustawy. Wobec tego postulowany w orzecznictwie wymóg długotrwałości (to jest nieincydentalności) wykonywania szczególnej pracy na potrzeby nabycia prawa do emerytury pomostowej znajduje swój wyraz w warunku z art. 4 pkt 2 ustawy, nie zaś w jej pkt 6. Brak ograniczenia struktury stażu w art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych nie może być jednocześnie postrzegany jako omyłkowy. Specyfika świadczeń nabywanych z tytułu szczególnej pracy wymaga dokonywania aktualizacji prac, które są immanentnie związane z występowaniem niekorzystnych czynników. Aktualizacja listy w 2008 r. nie mogła zatem całkowicie pomijać okresów, które były klasyfikowane jako praca szczególna w poprzednim okresie. Niezależnie

bowiem od politycznego tła ukształtowania w latach osiemdziesiątych dwudziestego wieku poprzedniej listy, nie można uznać arbitralnie – zwłaszcza na etapie stosowania prawa – że pominięcie danego rodzaju prac w wykazie z 2008 r. oznacza automatycznie, iż w przeszłości negatywne czynniki nie oddziaływały na wykonujących takie prace.

Na przesłanki nabycia prawa do emerytury pomostowej należy patrzeć w sposób całościowy i umieszczać je w pewnym kontekście związanym z sytuacją życiową pracownika. Skupienie się jedynie na okresie wykonywania pracy przez ubezpieczonego po 31 grudnia 2008 r. i wyprowadzanie wniosków dotyczących warunków spełnienia przesłanek nabycia prawa do emerytury pomostowej, określonych w art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych, powoduje zatracenie pewnego kontekstu, do którego uchwycenia konieczne jest szersze spojrzenie na cel wprowadzenia analizowanych przepisów. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że samo wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze po 31 grudnia 2008 r. przez okres krótszy niż miesiąc nie spowoduje nabycia prawa do emerytury pomostowej. Niezbędne jest również spełnienie pozostałych przesłanek, w tym 15-letniego stażu pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze. Nie można skupiać się jedynie na tym, że praca szczególna po 31 grudnia 2008 r. przez okres krótszy niż miesiąc nie obciąża wystarczająco organizmu pracownika, aby przyznać mu emeryturę pomostową, bowiem jest zbyt krótkotrwała. Trzeba mieć na względzie, że jest to tylko końcowy okres pracy pracownika, dopełniający niejako jego wcześniejszą, wieloletnią pracę w warunkach szczególnie obciążających dla organizmu pracownika. Nawet to, że pewne prace nie są już uznawane za prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (z różnych powodów, bowiem może to wynikać ze zmian w technologii, warunkach pracy dostępnych środkach bezpieczeństwa) nie powoduje, że możemy pominąć tę pracę wykonywaną w latach poprzednich, gdy była ona uznawana za pracę szczególną i skupić się jedynie na krótkotrwałym okresie pracy po 31 grudnia 2008 r. Oczywiście, mogą się zdarzyć sytuacje, gdy ktoś próbuje wyłudzić pewne świadczenia, jednak nie uzasadnia to wprowadzania dodatkowych, nieprzewidzianych przez ustawodawcę przesłanek nabycia prawa do emerytury, a ewentualnie wymaga dokładnego zbadania w realiach konkretnej sprawy, czy praca w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze podjęta krótkotrwale po 31 grudnia 2008 r. nie była pozorna.

Podsumowując, o ile należy się zgodzić, że w stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie ustawy o emeryturach pomostowych uwzględniano wpływ szkodliwości na organizm człowieka (zob. art. 32 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej) oraz definiowano daną pracę stanowiskowo, o tyle jednak oceny zatrudnienia negatywnie oddziałującego na zatrudnionego należy dokonać z perspektywy całego 15-letniego okresu zatrudnienia w warunkach szczególnych (przed i po 31 grudnia 2008 r.). Przy czym brak jest podstaw, by wyzna-

czać konkretny czas, przez jaki praca miałaby być wykonywana w każdym z wymienionych przedziałów czasowych.

Trzeba bowiem mieć na względzie, że prace w szczególnych warunkach w rozumieniu ustawy o emeryturach pomostowych (art. 3 ust. 1–3) odnoszą się rodzajowo do określonej kategorii prac i w żadnym aspekcie nie akcentują długotrwałego wykonywania tej (jednej) konkretnej pracy. Jedynym determinantem jest wymiar czasu pracy, ponieważ prace te mają być wykonywane w pełnym wymiarze czasu pracy (art. 3 ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach pomostowych). Kwalifikacja nowego zatrudnienia jako pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze nie oznacza oceny skutków w sferze zdrowia pracownika po dniu, miesiącu czy roku pracy, lecz występowania w środowisku pracy tych czynników ryzyka, które – według ustawy – mogą z dużym prawdopodobieństwem spowodować trwałe uszkodzenie zdrowia. Jednocześnie ustawodawca nie stanowi konkretnie, w jakim przedziale czasowym narażenie na występowanie tych określonych czynników ryzyka może doprowadzić do wspomnianego skutku.

Należy zatem ponownie podkreślić, że długotrwałość wykonywania pracy o szczególnym charakterze, która w miarę upływu lat i związanej z tym utraty adekwatnej sprawności psychofizycznej powoduje ograniczenia w możliwości jej efektywnego wykonywania, zmniejszając (lub nawet uniemożliwiając) zdolności do zarabkowania w tym szczególnym charakterze, realizuje się przez przesłankę wymaganego okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszącego co najmniej 15 lat (art. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych). Zatem w każdym wypadku ocena powinna uwzględniać sumę lat pracy, a nie tylko okres (minimalnie miesięczny) po 31 grudnia 2008 r.

Na zakończenie warto jeszcze zauważyć, że emerytura pomostowa jest świadczeniem okresowym, bowiem – zgodnie z art. 16 ustawy o emeryturach pomostowych – przysługuje tylko do czasu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. W konsekwencji z założenia jest świadczeniem wygaszanym, skoro zakłada się stopniowe zmniejszanie kręgu uprawnionych z tej racji, to dotyczy osób, które rozpoczęły wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed dniem wejścia w życie reformy emerytalnej, to jest przed 1 stycznia 1999 r. Wobec tego warto dostrzec, że pod koniec obowiązywania ustawy o emeryturach pomostowych (2040 r.), beneficjentami świadczenia mogą być osoby, które z kolei przed dniem 1 stycznia 1999 r. przepracowały mniej niż miesiąc. W związku z tym, pojawia się pytanie, czy wówczas na bazie art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych także będzie można formułować wymaganie (symetrycznie do art. 4 pkt 6) zatrudnienia przez jeden miesiąc? Spojrzenie na problem ujęty w przedstawionym zagadnieniu prawnym w tym kontekście również dowodzi, że poglądy o konieczności zachowania minimalnych progów (okresów zatrudnienia) nie mogą się obronić.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 18 maja 2022 r., sygn. III UZP 2/22.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

18

Art. 105 § 1 k.p.a.

W sytuacji, gdy jedynym działaniem podmiotu inicjującego postępowanie działowe było wystąpienie z wnioskiem o zawieszenie toczącego się postępowania, a niezłożenie wniosku o jego umorzenie, w rozpoznawanej sprawie brak było podstaw do badania przez organ zamiaru strony co do woli dalszego prowadzenia postępowania. Zauważyć bowiem należy, że działania organu w zakresie kontroli czy postępowanie nie stało się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., ogranicza się do podstawy materialnoprawnej określającej prawa lub obowiązki będące przedmiotem rozstrzygnięcia.

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozprawę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy, przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Dlatego też, przy rozpoznawaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Biorąc pod uwagę tak uregulowany zakres kontroli instancyjnej sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzić należy, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Przystępując do rozpoznania zarzutów skargi kasacyjnej, należy wyjaśnić, że decyzją z (...) listopada 2018 r. Prezydent Miasta R. zatwierdził projekt podziału nieruchomości położonej w R., oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka o nr (...) o powierzchni 0,2599 ha, w obr. (...), KW (...), na nowe działki o nr (...) i (...). W uzasadnieniu wskazano, że z wnioskiem o podział nieruchomości wystąpił Zastępca Prezydenta Miasta R., a zgodnie z miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego działka ta została w części przeznaczona pod drogą publiczną. Zatwierdzony przedmiotową decyzją podział jest zatem niezbędny dla celów publicznych.

Po rozpatrzeniu odwołania skarżącej Samorządowe Kolegium Odwoławcze w R. decyzją z (...) lutego 2019 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Kolegium odnosząc się do zarzutów zawartych w odwołaniu dotyczących poinformowania skarżącej o zamiarze odstąpienia przez wnioskodawcę od podziału jej działki, wskazało, że zatwierdzenie podziału nieruchomości nie przesądza

o wywłaszczeniu wydzielonej działki, jej wykupie ani o terminach faktycznej realizacji planowanej inwestycji na spornej nieruchomości.

Przywołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie oddalił skargę na powyższą decyzję. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że podział działki skarżącej został przeprowadzony zgodnie z obowiązującymi przepisami. Sąd zaznaczył także, że podmiot inicjujący postępowanie działowe nie złożył wobec organu prowadzącego postępowanie wniosku o umorzenie postępowania działowego w związku ze zmianą zamiarów inwestycyjnych. Wywiódł przy tym, że zmiana zamiarów inwestycyjnych nie musi polegać na odstąpieniu od realizacji planowanego przedsięwzięcia, ale może oznaczać przesunięcie terminu realizacji tego zadania. Podkreślił także, że przepisy regulujące kwestie podziału nieruchomości nie przewidują określonego terminu realizacji inwestycji jako okoliczności decydującej o możliwości przeprowadzenia postępowania działowego.

Mając powyższe na uwadze oraz uwzględniając fakt, że zarzuty skargi kasacyjnej koncentrują się na kwestii wpływu pisma strony inicjującej postępowanie działowe co do odstąpienia od zamiaru dokonania podziału nieruchomości skarżącej wskazać należy, że obowiązujące przepisy nie uzależniają możliwości wszczęcia i prowadzenia postępowania działowego od zamiaru realizacji określonego przedsięwzięcia. Zauważyć bowiem należy, że podstawowymi warunkami umożliwiającymi dokonanie podziału nieruchomości (działki) są zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz. U. z 2018 r., poz. 2204, z późn. zm.), a w razie jego braku z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 94 ust. 1 pkt 2 tej ustawy). Tym samym to te przepisy, a nie zamiar realizacji określonego przedsięwzięcia, wyznaczają podstawowy zakres postępowania wyjaśniającego w toku postępowania działowego i to ustalenie zaistnienia tych okoliczności jest podstawowym obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie.

Na kwestie dotyczące zagospodarowania przestrzennego nie mają wpływu zamiary właściwych organów co do rzeczywistej realizacji czy terminu realizacji określonego przedsięwzięcia. Tym samym fakt, że określony podmiot odstępuje definitywnie lub czasowo od zamiaru realizacji tego przedsięwzięcia nie ma znaczenia dla postępowania działowego, o ile nie zostanie on wyrażony w postaci zmiany dokumentów planistycznych oraz wniosku o umorzenie postępowania działowego.

W toku kontrolowanego postępowania administracyjnego podmiot inicjujący postępowanie działowe nie występował o jego umorzenie, a wyłącznie zwrócił się o zawieszenie (a nie zakończenie) postępowania działowego, co Sąd pierwszej instancji prawidłowo odczytał jako zamiar czasowego odsunięcia realizacji planowanej inwestycji. Zaznaczyć przy tym należy, że w przypadku braku zmiany dokumentów planistycznych stanowiących przyczynek do dokonania podzia-

tu działki, złożenie wniosku o umorzenie postępowania działowego skutkowałoby powstaniem stanu sprawy rozstrzygniętej, co wykluczałoby przeprowadzenie ponownego postępowania działowego w późniejszym czasie (por. art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.) i faktycznym zablokowaniem możliwości realizacji inwestycji wynikającej z planów zagospodarowania przestrzennego. W sytuacji zatem, gdy jedynym działaniem podmiotu inicjującego postępowanie działowe było wystąpienie z wnioskiem o zawieszenie toczącego się postępowania, a nie złożenie wniosku o jego umorzenie, w rozpoznawanej sprawie brak było podstaw do badania przez organ zamiaru strony co do woli dalszego prowadzenia postępowania. Zauważyć bowiem należy, że działania organu w zakresie kontroli czy postępowanie nie stało się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., ogranicza się do podstawy materialnoprawnej określającej prawa lub obowiązki będące przedmiotem rozstrzygnięcia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2022 r., sygn. II OSK 1992/19). Tym samym zakończenie postępowania przez jego umorzenie z uwagi na brak dalszej chęci osiągnięcia przez organ inicjujący postępowanie rezultatu, który miało przynieść, powinno co do zasady wynikać z wyraźnej inicjatywy tego podmiotu. Przeciwnie stanowisko powodowałoby, że każdy organ prowadzący postępowanie przed jego zakończeniem zobowiązany byłby do występowania do podmiotu je inicjującego o wskazanie czy nie odstępuje on od swojego pierwotnego żądania, co powinno znaleźć swój wyraz w obowiązujących przepisach regulujących postępowanie administracyjne. Skoro zaś przepisy te nie przewidują takiej regulacji, to w rozpoznawanej sprawie brak jest podstaw do przyjęcia, że organy prowadzące postępowanie działowe były zobowiązane do ustalenia, czy podmiot, który wystąpił z wnioskiem o wszczęcie tego postępowania, jest nadal zainteresowany uzyskaniem rezultatu wskazanego we wniosku. Tym samym uznać należy, że Sąd pierwszej instancji prawidłowo nie doszukał się w postępowaniu organów obu instancji naruszenia przepisów art. 7, art. 8, art. 77 § 1 ani art. 80 k.p.a. W konsekwencji powyższego w rozpoznawanej sprawie brak było podstaw do uznania zarzutu naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 7 i art. 8 w zw. z art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. oraz zarzutu naruszenia art. 1 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. za zasadne.

Na marginesie powyższych rozważań należy wskazać, że argument zawarty w skardze kasacyjnej dotyczący braku konieczności udziału skarżącej w czynnościach przyjęcia granic dzielonej nieruchomości nie mógł odnieść skutku spodziewanego przez autora skargi kasacyjnej. Argument ten nie znalazł bowiem swojego odpowiednika w zarzutach skargi kasacyjnej, gdyż skupiają się one wyłącznie na kwestii skierowanego do strony pisma informującego o planach związanych z nieruchomością podlegającą podziałowi. Naczelny Sąd Administracyjny nie może natomiast formułować własnych zarzutów skargi kasacyjnej czy modyfikować lub uzupełniać zarzutów wchodząc tym samym

w zadania przypisane ustawą profesjonalnemu pełnomocnikowi procesowemu strony. Skoro zatem argument ten nie został powiązany z odpowiadającym mu zarzutem, nie mógł on zostać uwzględniony przez skład orzekający.

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia art. 1, art. 3 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a., wskazać należy, że pierwszy z wymienionych przepisów reguluje zakres obowiązywania ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i jako taki nie jest on adresowany do sądu administracyjnego stosującego poszczególne przepisy tej ustawy. Nie jest zatem jasne, w jaki sposób przepis ten mógłby zostać naruszony przez Sąd, zwłaszcza że uzasadnienie skargi kasacyjnej nie odnosi się do tej części zarzutu. Z kolei art. 3 § 1 p.p.s.a. wskazuje, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Przepis ten może zostać zatem naruszony wyłącznie w sytuacji, gdy na skutek naruszenia określonych przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd nie przeprowadził prawidłowej kontroli działalności administracji publicznej. Jak wskazano powyżej, w rozpoznawanej sprawie nie można było stwierdzić naruszenia przepisów wskazanych w pozostałych zarzutach skargi kasacyjnej, w związku z czym w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego brak jest podstaw do przyjęcia, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie rozpoznając skargę, naruszył przepis art. 3 § 1 p.p.s.a.

Podstaw do stwierdzenia takiego naruszenia nie daje w szczególności powiązanie zarzutu naruszenia tego przepisu z art. 141 § 4 p.p.s.a. Przepis ten nie dotyczy bowiem zasad przeprowadzania kontroli działalności administracji publicznej, ale sposobu utrwalenia wyniku przeprowadzonej kontroli. Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. stanowi, że uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jego postanowienia nie wiążą się zatem procesem kontroli działalności administracji publicznej, tj. postanowieniami art. 3 § 1 p.p.s.a. Przyjmując jednakże, że przepis art. 141 § 1 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę zarzutu skargi kasacyjnej, wyjaśnić należy, że analiza tego przepisu wskazuje, że może on zostać naruszony przez pominięcie któregośkolwiek z elementów wymienionych w tym przepisie lub takie sformułowanie wywodów sądu, które powoduje, że kontrolowany przez Naczelnny Sąd Administracyjny wyrok nie poddaje się kontroli instancyjnej. Kontrolowany pod tym kątem wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie nie wykazuje wad przemawiających za koniecznością jego uchylecia. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie elementy wskazane w zacytowanym powyżej przepisie, a wywody składu orzekającego w sprawie są logiczne, wyczerpujące i odnoszą się do przepisów prawa znajdujących zastosowanie w rozpoznawanej sprawie. Sąd pierwszej instancji, wbrew twierdzeniom autora skargi kasacyjnej, nie pominął także zarzutu skarżącej dotyczącego kwestii pisma o zamiarze odstąpienia od

podziału działki. Nie sposób też uznać wyводу Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie przedstawione go w tej sprawie za lakoniczny czy niezgodny z zasadami logiki.

W świetle powyższych wywodów zarzut naruszenia art. 1, art. 3 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. należało uznać za niezasadny.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że za skarżony wyrok odpowiada prawu, wobec czego działając na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną.

Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2023 r., sygn. I OSK 3040/19.

19

Art. 4 pkt 22 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068, z późn. zm.)

Definicję zieleni przydrożnej spełniają też nasadzenia spontaniczne niedokonane ręką człowieka, o ile służą celom określonym w przepisach.

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy, przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Dlatego też, przy rozpoznawaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Biorąc pod uwagę tak uregulowany zakres kontroli instancyjnej sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzić należy, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Przed przystąpieniem do badania poszczególnych zarzutów skargi kasacyjnej, należy wyjaśnić, że decyzją z (...) lipca 2015 r. Starosta (...) orzekł o odmowie zwrotu na rzecz D. Sp. z o.o. w P. (obecnie S. Sp. z o.o.) nieruchomości położonej w P., oznaczonej w ewidencji gruntów: obręb C., arkusz mapy (...), działka nr (...) o pow. 250 m² oraz części działki nr (...) (projektowana działka nr (...)) o pow. 329 m², zapisanej w księdze wieczystej KW nr (...) jako własność Miasta P., zwrocie na rzecz wskazanego powyżej podmiotu nieruchomości położonej w P., oznaczonej w ewidencji gruntów: obręb C., arkusz mapy (...), część działki nr (...) (projektowana działka nr (...)) o pow. 571 m², zapisanej w księdze wieczystej KW nr (...) jako własność Miasta P., zatwierdził podział nieruchomości położonej w P., oznaczonej w ewidencji gruntów: obręb C., arkusz mapy (...), działka nr (...), zapisanej w księdze wieczystej KW nr (...) jako własność Miasta P., na działkę nr (...) o pow. 571 m² oraz działkę nr (...) o pow. 329 m², zgodnie z mapą z projektem podziału stanowiącym integralną część decyzji oraz zobowiązał wskazaną powyżej Spółkę do zwrotu na rzecz

Miasta P. łącznej kwoty 41 723,17 zł tytułem kwoty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość podlegającą zwrotowi.

Po rozpatrzeniu odwołania Miasta Wojewoda (...) decyzją z (...) grudnia 2015 r. uchylił powyższą decyzję w zakresie wysokości kwoty podlegającej zwrotowi, wskazując, że kwotą tą powinna być kwota 43 667,90 zł, a w pozostałym zakresie utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Wyrokiem z dnia 10 marca 2016 r., sygn. II SA/Po 95/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uchylił powyższą decyzję, wskazując, że sporne działki znajdują się w liniach rozgraniczeniowych pasa drogowego, co wyklucza możliwość ich zwrotu. Sąd wskazał, że organy nie poczyniły wystarczających ustaleń w celu określenia czy planowana działka nr (...) znajduje się w pasie drogowym z uwagi na posadowienie na niej obiektów budowlanych i urządzeń technicznych związanych z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu albo urządzeń związanych z potrzebami zarządzania drogą. Sąd zaznaczył przy tym, że o przynależności do pasa drogowego nie decyduje sama lokalizacja działki.

Wyrokiem z dnia 18 maja 2018 r., sygn. I OSK 1688/16, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od powyższego wyroku. W uzasadnieniu nakazał ustalenie przebiegu linii granicznej pasa drogowego z uwzględnieniem znaczenia jaki dla funkcjonowania drogi ma zieleń o ile znajduje się ona w granicach pasa drogowego.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Wojewoda decyzją z (...) grudnia 2018 r. uchylił decyzję Starosty z (...) lipca 2015 r. i orzekł o odmowie zwrotu na rzecz Spółki działek nr (...) i (...). W uzasadnieniu organ wskazał, że na działce nr (...) w jej północno-wschodniej części znajduje się utwardzony fragment ul. (...) oraz chodnik (ciąg pieszo-rowerowy), a w części wschodniej urządzony został ciąg pieszo-rowerowy (asfaltowy). Wzdłuż ciągu pieszo-rowerowego (asfaltowego) znajduje się półmetrowy pas zieleni oddzielający ww. ciąg od ul. (...). Zachodnia część działki stanowi pas zieleni spontanicznie rosnącej z nasadzeniami drzew wieloletnich liściastych oraz niewielki fragment skarpy pokrytej roślinnością spontanicznie rosnącą. Natomiast działka nr (...) w części północnej stanowi urządzoną drogę (ul. (...)), w części południowej znajduje się słup oświetleniowy, słup sygnalizacji świetlnej, część chodnika (droga rowerowa) z kostki brukowej oraz niewielkie fragmenty roślinności dziko rosnącej niekoszonej.

W ocenie organu wskazuje to, że działki te stanowią część pasa drogowego, przy czym pas zieleni zlokalizowany na działce nr (...) pełni rolę izolacyjną a realizacja celu komunikacyjnego na tej działce polega na utrzymywaniu bieżącego stanu oraz podtrzymaniu funkcji terenu.

Przywołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargę Spółki na powyższe rozstrzygnięcie. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazano, że Wojewoda uzupełnił postępowanie wyjaśniające w kierunku wskazanym orzeczeniami zapadłymi w rozpoznawanej sprawie oraz uznał, że zieleń przydrożna, również występująca w postaci roślinności rosnącej

spontanicznie z uwagi na pełnioną funkcję izolacyjną, może zostać uznana za element pasa drogowego, co powoduje, że cała działka nr (...) nie może podlegać zwrotowi jako część drogi publicznej.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że z materiału dowodowego zgromadzonego przez wojewodę wynika wprost, że działka nr (...) oraz część działki (...) odpowiadająca pierwotnie projektowanej działce nr (...) spełniają przesłanki uznania ich za pas drogowy. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 1 u.d.p. przez pas drogowy należy rozumieć wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Jak ustalił Wojewoda działka nr (...) w części północnej stanowi urządzoną drogę publiczną, w części południowej znajduje się słup oświetleniowy, słup sygnalizacji świetlnej, część chodnika (droga rowerowa) z kostki brukowej oraz niewielkie fragmenty roślinności dziko rosnącej niekoszonej. Istniejąca na jej powierzchni infrastruktura techniczna jako służąca zabezpieczeniu i obsłudze ruchu niewątpliwie spełnia przesłanki uznania jej za pas drogowy. Z podobnych przyczyn za pas drogowy musi zostać uznana część działki nr (...) odpowiadająca projektowanej pierwotnie działce nr (...). Jak wynika bowiem z położenia tej części działki przylega ona bezpośrednio do drogi publicznej a na jej terenie zlokalizowany jest ciąg pieszo-rowerowy z pasem zieleni, które podobnie jak w przypadku działki nr (...) należy uznać za spełniające funkcję obsługi i zabezpieczenia ruchu na sąsiadującej drodze publicznej.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rzeczywistą oś sporu w rozpoznawanej sprawie stanowi część działki nr (...) odpowiadająca projektowanej uprzednio działce nr (...), która od drogi publicznej oddziela wskazana powyżej część działki nr (...) odpowiadająca projektowanej wcześniej działce nr (...).

Skonstatować jednak należy, że po wyroku NSA z dnia 18 maja 2018 r., sygn. I OSK 1688/16, zmienił się stan prawny nieruchomości. Decyzja Starosty (...) z (...) lipca 2015 r. została bowiem w całości uchylona przez Wojewodę (...), a więc również w części dotyczącej zatwierdzenia podziału działki nr (...) na działkę nr (...) o pow. 571 m² oraz działkę nr (...) o pow. 329 m². Z treści skargi kasacyjnej nie wynika, aby jej autorka kwestionowała, iż wschodnia część działki (...) znajduje się w liniach rozgraniczających ul. (...), natomiast zaprezentowała pogląd, iż część zachodnia tej działki stanowiąca pas zieleni nie wyczerpuje definicji pasa drogowego bądź zieleni przydrożnej. Skoro jednak działka (...) stanowi jedną całość i nie doszło do ewidencyjnego wydzielenia zachodniej części nieruchomości, a działka ta znajduje się w liniach rozgraniczających ulicy, to przepis art. 2a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych sprzeciwia się przenoszeniu własności dróg publicznych na rzecz podmiotów innych, niż wymienione w tym przepisie.

Zatem na marginesie tylko należy podnieść, że kwestia zieleni znajdującej się w pobliżu dróg publicznych jest przedmiotem regulacji zarówno ustawy o drogach publicznych, jak i rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r., poz. 124, z późn. zm.). Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 22 u.d.p. zieleń przydrożna to roślinność umieszczona w pasie drogowym, mająca na celu w szczególności ochronę użytkowników drogi przed oślepianiem przez pojazdy nadjeżdżające z kierunku przeciwnego, ochronę drogi przed zawiewaniem i zaśnieżaniem, ochronę przyległego terenu przed nadmiernym hałasem, zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby. Z kolei zgodnie z § 52 ust. 1 przywołanego rozporządzenia pas zieleni może być elementem pasa drogowego, jeżeli pełni funkcje estetyczne lub związane z ochroną środowiska albo przyczynia się do wypełnienia wymagań określonych w § 1 ust. 3 rozporządzenia. Jednym z takich wymagań jest wskazane w § 1 ust. 3 pkt 1 lit. d przywołanego rozporządzenia zapewnienie ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem ochrony przed nadmiernym hałasem, wibracjami, zanieczyszczeniami powietrza, wody i gleb. Zaznaczyć przy tym należy, że zacytowane powyżej przepisy nie wymagają, aby zieleń stanowiąca pas zieleni przydrożnej pochodziła z nasadzeń planowych. Oznacza to, że definicję zieleni przydrożnej spełniać będą też nasadzenia spontaniczne niedokonane ręką człowieka, o ile służą celom określonym w tych przepisach.

W rozpoznawanej sprawie, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, organ prawidłowo ustalił, że roślinność znajdująca się na części działki nr (...) pełni funkcję izolacyjną. Zauważyć bowiem należy, że z jednej strony roślinność ta zabezpiecza drogę publiczną wraz z ciągiem pieszo-rowerowym przed zawiewaniem i zaśnieżaniem od strony położonych w pobliżu drogi publicznej terenów, a z drugiej strony redukuje ona hałas i zanieczyszczenie powietrza wynikające z ruchu po drodze publicznej. Uznać zatem należy, że funkcje pełnione przez zieleń znajdującą się na spornej części działki nr (...) mieszczą się w zakresie uregulowanym w art. 4 pkt 22 u.d.p. i § 52 ust. 1 przywołanego rozporządzenia.

Skoro zatem ze stanu faktycznego ustalonego przez Wojewodę wynika, że działki nr (...) i nr (...) spełniają przesłanki uznania ich za działki stanowiące część pasa drogowego i położone są w granicach drogi publicznej, to w rozpoznawanej sprawie brak było podstaw do uwzględnienia zarzutów naruszenia art. 4 pkt 1, 2 i 22 u.d.p. oraz art. 3 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 8, art. 9 i art. 80 k.p.a.

Za niezasadny należało również w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uznać zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 153 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w wydanym w rozpoznawanej sprawie wyroku (jego uzasadnieniu) nakazał dokonanie ustaleń, jakie sieci techniczne zostały umieszczone na działce nr (...) i ocenić, czy mogą one stanowić element pasa drogowego, ustalenie przebiegu linii granicznej pasa drogowego na mapie zasadniczej oraz jakie znaczenie dla funkcjonowania drogi ma zieleń, o ile znajduje się ona w liniach rozgraniczających pasa drogowego.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego brak jest podstaw do uznania, że Wojewoda, prowadząc postępowanie, uchybił wytycznym wynikającym z przywołanego wyroku. W toku postępowania ustalono bowiem jakie elementy infrastruktury znajdują się na działce nr (...) (napowietrzna linia wysokiego napięcia, gazociąg gn200, linie telekomunikacyjne oraz elektroenergetyczne) i jaki charakter dla drogi (a nie jak w analizowanym zarzucie chce tego autor skargi kasacyjnej – ciągu pieszo rowerowego) ma zieleń znajdująca się w granicach tej działki, która według organu pełni funkcję izolacyjną, a zatem może stanowić w myśl przytoczonych powyżej definicji część pasa drogowego.

Działania te, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, spełniają wytyczne wynikające z wyroku z dnia 18 maja 2018 r. Umożliwiły one bowiem przeprowadzenie oceny czy działka nr (...) może stanowić pas drogowy, co wpływa negatywnie na możliwość dokonania jej zwrotu.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżony wyrok odpowiada prawu, wobec czego działając na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł o zasądzeniu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz uczestnika postępowania, gdyż przepis art. 204 p.p.s.a. przewiduje wyłącznie zwrot kosztów postępowania kasacyjnego poniesionych przez organ (jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę) albo skarżącego (jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę). Tym samym uczestnicy postępowania, choćby ponieśli jakiegokolwiek koszty związane z postępowaniem kasacyjnym, nie znaleźli się z woli ustawodawcy w kręgu podmiotów, na których rzecz możliwe jest zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2023 r., sygn. I OSK 3153/19.

20

Art. 627 k.c.

Specyfika tworzenia lub odtwarzania rozumianego jako osobiste i niepowtarzalne z uwagi na cechy wykonawcy podejście do wykonania istniejącego już utworu, wpływa również na możliwość ścisłego i precyzyjnego określenia przedmiotu umowy o dzieło w treści zawieranej umowy. Trudno bowiem zakładać, że w umowie da się skrupulatnie opisać mające powstać dzieło, aby póź-

niej poddać krytycznej ocenie sposób wykonania umowy, szczególnie gdy wykonanie dzieła ma charakter scenicznego „wykonania na żywo”.

Z uzasadnienia:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ pozbawiona jest usprawiedliwionych podstaw.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a. NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej biorąc z urzędu pod uwagę przyczyny nieważności postępowania sądowoadministracyjnego określone w art. 183 § 2 p.p.s.a. W rozpoznawanej sprawie nie wystąpiły okoliczności skutkujące nieważnością postępowania, zatem spełnione zostały warunki do merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej.

Skarga kasacyjna Prezesa NFZ oparta została na obu podstawach z art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. W takiej sytuacji zazwyczaj w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty prawa procesowego, bowiem dopiero po przesądzeniu, że stan faktyczny sprawy został ustalony prawidłowo, możliwa jest ocena, czy dokonano prawidłowej wykładni prawa materialnego i prawidłowo je do tego stanu faktycznego zastosowano. W rozpoznawanej sprawie jednak zarzut naruszenia przepisów postępowania (pkt 1a petitum skargi kasacyjnej) stanowi konsekwencję zarzutów dotyczących naruszenia prawa materialnego. Z jego treści wynika bowiem, że spór prawny w rozpatrywanej sprawie dotyczy oceny prawidłowości stanowiska Sądu I instancji, który za niezgodną z prawem uznał decyzję Prezesa NFZ w przedmiocie ustalenia podlegania uczestnika postępowania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, uznając że organ wadliwie sklasyfikował zawarte przez zainteresowanego ze skarżącą umowy jako umowy oświadczenie usług. Skarżący kasacyjnie organ w istocie kwestionuje zatem dokonaną przez organ kwalifikację prawną spornych umów.

Należy dodać, że problem prawny przedstawiony w rozpoznawanej skardze kasacyjnej był już przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w kilku sprawach, w tym związanych z działalnością instytucji artystycznych, do jakich zalicza się strona tego postępowania – O. (zob. np. wyroki NSA z dnia: 4 marca 2022 r., sygn. II GSK 55/22; 22 lutego 2022 r., sygn. II GSK 3/22; 17 lutego 2022 r., sygn. II GSK 2729/21 i II GSK 2/22; 25 stycznia 2022 r., sygn. II GSK 2666/21). NSA w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę poglądy te podziela w całości, uznając, że znajdują one zastosowanie także w tej sprawie.

Spór w rozpoznawanej sprawie koncentruje się wokół klasyfikacji prawnej umów zawartych pomiędzy M. W. a O. w B., dotyczących jego udziału w spektaklach wskazanych w umowach – w charakterze muzyka orkiestry. Organ, dokonując oceny rzeczonych umów uznał, że należało zaklasyfikować je jako umowy oświadczenie usług, do których stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zlecenia (art. 750 w zw. z art. 734 § 1 k.c.). Sąd I instancji stwierdził

natomiast, że umowy te z uwagi na charakter ich rezultatu były umowami o dzieło (art. 627 k.c.).

W ocenie NSA trafnie stwierdził Sąd I instancji, że organ kwalifikując sporne umowy pominął przewidziane w art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych artystyczne wykonanie utworu. Termin „prawo autorskie” w szerszym znaczeniu odnoszony jest bowiem nie tylko do utworów, lecz obejmuje również dobra niematerialne stanowiące przedmiot praw pokrewnych, którym jest m.in. artystyczne wykonanie utworu. Artystycznymi wykonaniami są w szczególności: działania aktorów, recytatorów, dyrygentów, instrumentalistów, wokalistów, tancerzy i mimów oraz innych osób w sposób twórczy przyczyniających się do powstania wykonania (art. 85 ust. 2 cyt. ustawy). Do artystycznych wykonań na gruncie rozpoznawanej sprawy należy również zaliczyć wykonanie określonych utworów w ramach opery „U.” oraz „K.” przez zainteresowanego jako muzyka orkiestry.

Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu I instancji, że zawarte sporne umowy należało zakwalifikować jako umowy o dzieło, na mocy których przyjmujący zamówienie zobowiązał się – zgodnie z art. 627 k.c. – do artystycznego wykonania, jako muzyk orkiestry, oznaczonego utworu artystycznego, oper „U.” oraz „K.”, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia. Zatem przedmiotem spornych umów, będących umowami o dzieło, było pozostające pod ochroną artystyczne wykonanie utworów.

Takie stanowisko znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Jak bowiem stwierdził Sąd Najwyższy m.in. w wyroku z dnia 13 marca 1967 r., sygn. I CR 500/66, umowa, w której strona zobowiązuje się do wykonania określonej produkcji artystycznej za wynagrodzeniem, ma cechy umowy o dzieło, a nie umowy zlecenia. Treścią bowiem zobowiązania wykonawcy nie jest samo podjęcie i wykonywanie określonych czynności, lecz oznaczony w umowie ich wynik w postaci wystawienia widowiska odpowiadającego pewnym z góry ustalonym warunkom. Powyższego charakteru prawnego nie traci umowa wskutek tego, że przedmiotem zobowiązania jest wystawienie nie jednego, lecz większej ilości widowisk. Mimo bowiem zmiany ilościowej treść zobowiązania nie ulega zmianie. Ponadto, każdy ze spektakli z uwagi na specyfikę wynikającą z niepowtarzalnego i każdorazowo zmiennego aktu tworzenia, interpretacji i wykonania odtwarzanego utworu traktować należy w ramach całego cyklu przedstawień, jako odrębne samoistne dzieła.

Podkreślenia także wymaga, że kwestią istotną dla odróżnienia umowy o dzieło od umowy zlecenia jest kwestia podmiotowa. Niebagatelne bowiem znaczenie dla wykonania zamówionego dzieła mają predyspozycje przyjmującego zamówienie – jego zawód, specyficzne umiejętności czy też biegłość, a wręcz kunszt, jakim cechują się wytwory poczynione przez wykonawcę. Niewątpliwie w przypadku umów o dzieło przywołane kryteria mają kluczowe znaczenie w odróżnieniu od strony podmiotowej umów zlecenia, gdzie osobiste

wykonanie zamówienia nie ma takiego znaczenia (por. wyroki Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia: 13 września 2016 r., sygn. III AUa 361/16; 22 maja 2018 r., sygn. III AUa 1890/17).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, NSA stwierdza, że oczywistym jest, że uczestnikowi postępowania skarżąca zaproponowała udział w spektaklach z uwagi na szczególne uzdolnienia, warsztat oraz predyspozycje do wykonania partii instrumentalnych w utworach muzycznych. Zatem słusznie uznał Sąd I instancji, że udział zainteresowanego w spektaklach wbrew stanowisku organu, miał wpływ na całość tegoż spektaklu, a uczestnik postępowania, w równym stopniu, jak pozostali artyści, przyczynił się do jego indywidualnego i wyjątkowego charakteru. Tym samym do zawartych pomiędzy wymienionymi podmiotami umów w pełni zastosowanie ma przywołane kryterium podmiotowe charakterystyczne dla umowy o dzieło.

Przywołana specyfika tworzenia lub odtwarzania rozumianego jako osobiste i niepowtarzalne z uwagi na cechy wykonawcy podejście do wykonania istniejącego już utworu, wpływa również na możliwość ścisłego i precyzyjnego określenia przedmiotu umowy o dzieło w treści zawieranej umowy. Trudno bowiem zakładać, że w umowie da się skrupulatnie opisać mające powstać dzieło, aby później poddać krytycznej ocenie sposób wykonania umowy, szczególnie gdy wykonanie dzieła ma charakter scenicznego „wykonania na żywo” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. III UK 53/16).

Również brak precyzyjnego określenia odpowiedzialności kontraktowej za niewykonanie zobowiązania umownego w umowie o dzieło, pomimo iż jest to jeden z elementów charakteryzujących ten rodzaj umowy, w przypadku umów, których przedmiotem jest występ artystyczny, nie może być traktowany w sposób ścisły czy wręcz rygorystyczny, eliminujący zawartą umowę spod kategorii umów o dzieło. W swojej istocie bowiem wykonanie utworu muzycznego nie jest adresowane do zamawiającego dzieło, lecz do odbiorców koncertu czy spektaklu i opinie tychże odbiorców oraz krytyków stanowią mierzalny choć subiektywny wyznacznik dla oceny dzieła, jako przedmiotu finalnego umowy – jej rezultatu (por. wyrok NSA z dnia 26 września 2019 r., sygn. II GSK 546/19; LEX nr 2740309).

Zdaniem NSA za prawidłową należy zatem uznać ocenę umów zawartych przez skarżącą z zainteresowanym, jakiej dokonał Sąd I instancji. Zasadnie bowiem uznał, iż skarżącą z uczestnikiem postępowania łączyły umowy o dzieło, nie zaś umowy o świadczenie usług, do których stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zlecenia, jak wywiódł to organ.

Niezasadne są wobec tego podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty, w ramach których organ zarzucił Sądowi I instancji naruszenie przepisów prawa materialnego, jak i przepisów postępowania poprzez błędną ocenę charakteru spornych w sprawie umów (pkt 1a, pkt 2a i 2b petitum skargi kasacyjnej).

W konsekwencji nie jest również zasadny zarzut naruszenia przez niewłaściwe zastosowanie art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o świadczeniach i przyjęcie, że uczestnik postępowania nie podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu.

Przywołany przepis stanowi, że obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby spełniające warunki do objęcia ubezpieczeniami społecznymi lub ubezpieczeniem społecznym rolników, które są osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące zlecenia lub są osobami z nimi współpracującymi. Skoro Sąd I instancji zasadnie uznał, że sporne umowy nie były umowami zlecenia, to brak było podstaw do zastosowania przywołanej regulacji z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o świadczeniach i objęcia zainteresowanego obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, jak uczynił to organ, wadliwie interpretując sporne umowy.

Chybiony jest również zarzut naruszenia art. 205 § 2 p.p.s.a. poprzez zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów procesu w wysokości 480 zł. Wbrew twierdzeniu skarżącego kasacyjnemu organowi, w aktach sądowych sprawy znajduje się pełnomocnictwo do działania w imieniu skarżącej udzielone radcy prawnemu T. W., a zatem strona była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, co uzasadnia zasądzenie ww. kwoty tytułem kosztów sądowych.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw.

Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2023 r., sygn. II GSK 643/22.

Trybunał Konstytucyjny

21

Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 541, ze zm.)

Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 541, ze zm.), rozumiany w ten sposób, że podstawę wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2021 r., poz. 1212, ze zm.), stanowi wyłącznie informacja organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu popełnienia czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 988, ze zm.), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

III

(...)

3. Zatrzymanie prawa jazdy w orzecznictwie sądów administracyjnych

3.1. Stanowisko wojewódzkich sądów administracyjnych w kwestii wykładni oraz sposobu stosowania art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. nie było początkowo jednolite. W tym zakresie ukształtowały się w orzecznictwie dwa odmienne poglądy.

3.1.1. Zgodnie z pierwszym poglądem, z brzmienia art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. wynika, że o zatrzymaniu prawa jazdy organ administracji orzeka obligatoryjnie, przy czym ustawodawca jasno sprecyzował, co stanowi źródło ustalenia stanu faktycznego w zakresie stwierdzenia okoliczności przekroczenia dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o 50 km/h. Zgodnie z treścią art. 7 ustawy z 2015 r., podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest informacja organu policji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d. „Przepis ten (tj. art. 7 ustawy z 2015 r.) przesądza, że jedyną i wyłączną okolicznością, która przesądza o obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest ww. informacja. W związku z powyższym oczywistym jest, że organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi

własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, ale z mocy woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a (p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.). Tym samym organ prowadzący postępowanie o zatrzymanie prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 (u.k.p.), nie może ani powoływać z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność powiedzenia, czy też weryfikacji treści zawartych w informacji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 (ustawy z 2015 r.)” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. II SA/Bd 1025/15; zob. też wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. II SA/GI 92/16; WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. VIII SA/Wa 1052/15). W szczególności, ze względu na brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., w postępowaniu kończącym się wydaniem decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy „organy nie badają okoliczności, w jakich doszło do popełnienia wykroczenia, ani okoliczności dotyczących sposobu dokonania pomiaru prędkości i rodzaju urządzeń do tego służących. Organy opierają swoje rozstrzygnięcie wyłącznie na przekazanej informacji o zatrzymaniu prawa jazdy (...). Dlatego też zarzuty skarżącego dotyczące błędnego ustalenia okoliczności związanych z popełnieniem przez niego wykroczenia drogowego nie miały wpływu na ocenę prawidłowości zaskarżonej decyzji” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. III SA/Kr 74/16). Treść art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. „nie może budzić żadnych wątpliwości co do tego, że starosta w sprawie o wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. nie jest uprawniony do ustalania, czy faktycznie doszło do przekroczenia przez kierującego pojazdem dozwolonej prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h” (wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 lipca 2016 r., sygn. II SA/Ke 483/16).

Zgodnie natomiast z drugim poglądem, co prawda decyzja starosty o zatrzymaniu prawa jazdy nie ma charakteru uznaniowego, lecz jest decyzją związaną, którą organ jest zobowiązany wydać w każdym wypadku opisanym w hipotezie tej normy prawnej, jednakże podstawowym warunkiem wydania każdej prawidłowej decyzji jest właściwie ustalony stan faktyczny sprawy i niebudzące wątpliwości ustalenie, że kierujący pojazdem istotnie przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W konsekwencji „decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. odnosi się tylko do takich przypadków, kiedy tego rodzaju wykroczenie miało miejsce i zostało wiążąco ustalone. Powyższą kwestię przesądza zatem uznanie popełnienia wykroczenia przez jego sprawcę w postępowaniu mandatowym (poprzez przyjęcie mandatu), albo ustalenie jego popełnienia w postępowaniu sądowym, w sytuacji kwestionowania przez kierującego faktu popełnienia tego rodzaju wykroczenia” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 grudnia 2015 r., sygn. III SA/Lu 1132/15). W sytuacji, gdy kierujący pojazdem kwestionuje fakt popełnienia wykroczenia, organ administracji nie ma podstaw do

orzekania w kwestii zatrzymania prawa jazdy na okres 3 miesięcy przed rozstrzygnięciem sprawy w postępowaniu sądowym w sprawie o wykroczenie.

3.1.2. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala stwierdzić, że pierwszy ze wskazanych nurtów orzecznictwa – wedle którego wyłączną okolicznością obligującą starostę do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest informacja otrzymana od organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu naruszenia prawa polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym – stał się dominujący w judykaturze wojewódzkich sądów administracyjnych (zob. m.in., oprócz orzeczeń dalej przywołanych, wyroki: WSA w Bydgoszczy z dnia 19 października 2016 r., sygn. II SA/Bd 550/16; WSA w Gliwicach z dnia 21 października 2016 r., sygn. II SA/GI 215/16; WSA w Gliwicach z dnia 28 października 2016 r., sygn. II SA/GI 817/16; WSA w Warszawie z dnia 28 października 2015 r., sygn. VII SA/Wa 2536/15; WSA w Łodzi z dnia 8 grudnia 2016 r., sygn. III SA/Łd 631/16; WSA w Kielcach z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. II SA/Ke 289/16; WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. III SA/Łd 812/16; WSA w Olsztynie z dnia 21 lutego 2017 r., sygn. II SA/OI 1332/16; WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2017 r., sygn. VII SA/Wa 827/16; WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2017 r., sygn. III SA/Wr 1527/16; WSA w Gliwicach z dnia 10 marca 2017 r., sygn. II SA/GI 1139/16; WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2017 r., sygn. III SA/Wr 1312/16; WSA w Gdańsku z dnia 23 marca 2017 r., sygn. SA/Gd 886/16; WSA w Poznaniu z dnia 23 marca 2017 r., sygn. IV SA/Po 1012/16; WSA we Wrocławiu z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. III SA/Wr 1417/16; WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. VII SA/Wa 1038/16; WSA w Gliwicach z dnia 31 maja 2017 r., sygn. SA/GI 111/17; WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2017 r., sygn. VII SA/Wa 1056/16; WSA w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. II SA/GI 170/17; WSA we Wrocławiu z dnia 10 sierpnia 2017 r., sygn. III SA/Wr 263/17; WSA w Poznaniu z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Po 567/17; WSA w Kielcach z dnia 31 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Ke 244/17; WSA w Olsztynie z dnia 1 września 2017 r., sygn. II SA/OI 493/17; WSA w Warszawie z dnia 15 września 2017 r., sygn. VII SA/Wa 2417/16; WSA w Gdańsku z dnia 29 września 2017 r., sygn. III SA/Gd 483/17; WSA w Szczecinie z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Sz 1077/17; WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. III SA/Kr 1352/17; WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. II SA/GI 1098/17; WSA w Łodzi z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. II SA/Łd 12/18; WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2018 r., sygn. VII SA/Wa 1257/17; WSA w Olsztynie z dnia 24 maja 2018 r., sygn. II SA/OI 209/18; WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2018 r., sygn. VII SA/Wa 2132/17; WSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2018 r., sygn. VII SA/Wa 2933/17; WSA w Szczecinie z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. II SA/Sz 965/18; WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2019 r., sygn. VII SA/Wa 1342/18; WSA w Kielcach

z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Ke 33/19; WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. VII SA/Wa 2728/18).

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych nie uległo zmianie po wydaniu przez Trybunał wyroku o sygn. K 24/15.

Zgodnie więc z dominującym poglądem wojewódzkich sądów administracyjnych, „organ prowadzący postępowanie w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., nie może ani powoływać z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia, czy też weryfikacji treści zawartych w informacji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. Nie może zatem badać czy Policja poprawnie, właściwym urządzeniem, dokonała pomiaru szybkości i czy istotnie pomiar ten wskazywał tak znaczne przekroczenie. Ustalanie okoliczności tych nie leży bowiem w gestii organu, a tym samym nie może podawać ich w wątpliwość skoro zostały potwierdzone informacją, o której mowa powyżej” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 marca 2017 r., sygn. II SA/GI 1286/16). Przepisy będące podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wyłączają ponadto stosowanie przynajmniej niektórych ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. „ma charakter szczególny, mający pierwszeństwo przed ogólnymi przepisami k.p.a. dotyczącymi postępowania dowodowego. W związku z tym nie zasługiwały na uwzględnienie zarzuty skargi dotyczące naruszenia przepisów postępowania zarówno art. 7 k.p.a. poprzez rozpatrywanie tylko fragmentu sprawy, art. 8 i art. 12 k.p.a. poprzez wydanie decyzji bez wskazania, że rozpatrywano właśnie sprawę skarżącego, jak i art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez nienależyte zbadanie pisma Komendy powiatowej Policji (...) w zakresie prawidłowości wyliczenia. (...) Zaznaczyć należy, że postępowanie mandatowe i toczące się w niniejszej sprawie administracyjnej są ze sobą wprawdzie powiązane, bowiem drugie stanowi wykonanie rozstrzygnięcia wydanego w pierwszym postępowaniu, niemniej są to odrębne postępowania. (...) W konsekwencji (...) w postępowaniu w sprawie zatrzymania prawa jazdy nie było dopuszczalne weryfikowanie ustaleń i rozstrzygnięć podlegających kontroli w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, jak tego domagał się skarżący” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. VII SA/Wa 2434/15). „Nie jest też w takich przypadkach konieczne prawomocne skazanie (wystarczy ujawnienie wykroczenia), bowiem ustawodawca przewiduje tu środek administracyjny, a nie kar-ny” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lipca 2018 r., sygn. II SA/GI 401/18; zob. też wyroki: WSA w Łodzi z dnia 24 lipca 2018 r., sygn. III SA/Łd 945/17; WSA w Opolu z dnia 11 października 2018 r., sygn. II SA/Op 262/18; WSA w Warszawie z dnia 3 stycznia 2019 r., sygn. VII SA/Wa 1046/18; WSA w Gliwicach z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/GI 1005/18). W efekcie „bezzasadność żądania uwzględnienia w postępowaniu administracyjnym dotyczącym zatrzymania prawa jazdy okoliczności związanych z dnia prawidłowością stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnej szybkości powoduje, że niezasadne były również

pochodne zarzuty dotyczące naruszenia art. 6, art. 7 i art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. Skoro bowiem w postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest zatrzymanie prawa jazdy nie podlegają badaniu okoliczności dotyczące weryfikacji przypisanego kierowcy wykroczenia pod względem merytorycznym, to nieskuteczne są zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania polegające na braku ustaleń co do tych okoliczności, bądź na braku uwzględnienia wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 17 lutego 2014 r.” (wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Ke 133/18; zob. też wyroki: WSA w Białymstoku z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Ba 250/18; WSA w Rzeszowie z dnia 21 lutego 2019 r., sygn. II SA/Rz 1337/18).

W wyroku z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. III SA/Gd 900/17, WSA w Gdańsku stwierdził, że „intencją ustawodawcy, który wprowadził do systemu prawnego przepisy umożliwiające zatrzymanie prawa jazdy kierowcy przekraczającemu znacznie dopuszczalną prędkość w terenie zabudowanym było podwyższenie poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w sytuacji zjawiska nagminnego łamania przepisów ograniczających tę prędkość. Osiągnięcie tego, zgodnego z interesem społecznym celu wymaga, by właściwy środek prewencyjny był stosowany natychmiast. Oczywiście konsekwencją błędów popełnianych przez funkcjonariuszy publicznych przy wykonywaniu czynności prowadzących do zatrzymania prawa jazdy są natomiast roszczenia odszkodowawcze osób, które wskutek tych błędów poniosłyby szkodę. Roszczeń tych można dochodzić po wyczerpaniu trybu postępowania przewidzianego przepisami prawa (uniewinnienie w postępowaniu wykrocinowym i wznowienie postępowania w sprawie dotyczącej zatrzymania prawa jazdy)” (tak też w wyrokach: WSA w Gdańsku z dnia 11 października 2018 r., sygn. III SA/Gd 614/18; WSA w Szczecinie z dnia 30 maja 2019 r., sygn. II SA/Sz 311/19).

3.1.3. Należy jednak odnotować wypowiedzi orzecznicze wojewódzkich sądów administracyjnych, które wskazywały na konieczność wzięcia pod uwagę w ramach postępowania administracyjnego zarzutów podnoszonych przez kierujących pojazdami co do m.in. prawidłowości pomiaru prędkości. W wyroku z dnia 15 grudnia 2016 r., sygn. III SA/Gd 812/16, WSA w Gdańsku zwrócił uwagę na okoliczność polegającą na tym, że skarżący odmówił przyjęcia mandatu karnego (fakt ten był znany organowi pierwszej instancji), a w postępowaniu administracyjnym od momentu, w którym mógł się wypowiedzieć (tj. od etapu odwołania), konsekwentnie podnosił zarzut błędnego przyjęcia przez organ administracji, że przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Sąd stwierdził, że skoro „kwestią istotną dla wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, było rozstrzygnięcie zarzutu skarżącego dotyczącego prawidłowego ustalenia czy przekroczył on dopuszczalną prędkość

kość o więcej niż 50 km/h”, a „rozstrzygnięcie tej kwestii może (...) nastąpić w toczącym się postępowaniu karnym, tj. w postępowaniu w sprawach o wykroczenie, w związku z odmową przyjęcia mandatu”, to „rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależało w tym wypadku, od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. W przypadku gdy w postępowaniu administracyjnym powstaje zagadnienie wstępne, organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić postępowanie”. Jednocześnie sąd wprost zaznaczył, że „nie podziela stanowiska prezentowanego w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (...), stwierdzających, że rozstrzygnięcie organu może opierać się wyłącznie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d. W sytuacji gdy skarżący kwestionuje ustalenia policji drogowej co do popełnienia wykroczenia, nie przyjmując mandatu karnego, właściwym do rozstrzygnięcia tych zarzutów jest prowadzący postępowanie sąd karny. Z tego względu niniejsze postępowanie, po uzyskaniu zawiadomienia Komendanta Miejskiego Policji, zawierającego również informację o odmowie przyjęcia przez skarżącego mandatu karnego, organ pierwszej instancji powinien zawiesić do czasu zakończenia postępowania w sprawie o wykroczenie” (tamże; tak też: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. II SA/Go 1025/16). Zatem, jak podkreślił WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 16 marca 2017 r., sygn. II SA/Rz 1445/16, „odstępstwo od obligatoryjnego wydania decyzji możliwe jest w sytuacji zakwestionowania sprawstwa wykroczenia i skierowania sprawy do rozpoznania przez sąd powszechny, czy to na skutek odmowy przyjęcia mandatu czy też odwołania się od niego (...). W takim przypadku, gdy starosta poweźmie informację o toczącym się postępowaniu w sprawie o wykroczenie, powinien wstrzymać się z wydaniem decyzji; wskazane byłoby wówczas zawieszenie postępowania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy do czasu zakończenia postępowania przez sąd”.

W wyroku z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. II SA/Op 400/16, WSA w Opolu stwierdził wprost, że „z przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. wynika obowiązek wydania przez organ decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, ale tylko wtedy, jeśli prawidłowo ustalony stan faktyczny sprawy administracyjnej odpowiada hipotezie tej normy, tj. kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. (...) W toku postępowania administracyjnego organy zobowiązane są przy dokonywaniu rozstrzygnięć do przestrzegania zasady praworządności (art. 6 k.p.a.) i na podstawie całokształtu materiału dowodowego ocenić czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.) oraz stosować przepisy prawa materialnego w sposób ścisły. (...) Sąd nie podziela także stanowiska, że rozstrzygnięcie organu w tej sprawie może opierać się wyłącznie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy. Skoro w niniejszej sprawie, na etapie postępowania administracyjnego strona kwestionowała przekroczenie prędkości o więcej niż 50 km/h na obsza-

rze zabudowanym, a ponadto organ dysponował również i tą informacją od policji drogowej oraz w związku z odmową przyjęcia mandatu karnego o toczącym się postępowaniu karnym, tj. postępowaniu w sprawach wykroczeń, stąd też brak było uzasadnienia faktycznego dla stwierdzenia, iż «kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym» i tym samym uzasadnienia prawnego do rozstrzygnięcia na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. (...) Żaden przepis nie zabrania organowi do dokonania własnych ustaleń w przedmiocie przekroczenia dopuszczalnej prędkości, o jakiej mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. Obecne regulacje k.p.a. i ustawy o kierujących pojazdami nie wprowadzają automatyzmu i obligatoryjności rozstrzygnięcia o zatrzymaniu prawa jazdy, w sytuacji braku jednoznacznego ustalenia, czy dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h” (zob. też wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. II SA/Po 745/17).

W wyroku z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. III SA/Lu 874/16, WSA w Lublinie powtórzył, że „podstawowym warunkiem wydania prawidłowej decyzji, niezależnie od tego czy ma charakter związany czy uznaniowy, jest prawidłowo ustalony stan faktyczny sprawy. W przypadku decyzji wydawanych na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. podstawową kwestią jest niebudzące wątpliwości ustalenie, że kierujący pojazdem istotnie przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W konsekwencji decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., odnosi się tylko do takich przypadków, kiedy tego rodzaju wykroczenie miało miejsce i zostało wiążąco ustalone”. Co prawda „starosta nie czyni w tym zakresie samodzielnych ustaleń, nie ma bowiem do tego kompetencji. Organ bazuje na ustaleniach Policji, jako służby kompetentnej do stwierdzania tego rodzaju wykroczeń”, niemniej „nie oznacza to jednak, że starosta wydając decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy ma działać w sposób mechaniczny nie podejmując nawet próby właściwego odczytania treści zawiadomienia, jakie wpłynęło od Policji”. Ponadto WSA w Lublinie przywołał pogląd wyrażony przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 24/15, zgodnie z którym okoliczności dotyczące ewentualnych błędów pomiaru prędkości i ryzyka zastosowania sankcji administracyjnej zatrzymania prawa jazdy pomimo nieprzekroczenia prędkości mogą i powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego. Zdaniem WSA w Lublinie, „stanowisko Trybunału wspiera wyrażony wyżej pogląd, że podstawą zatrzymania prawa jazdy musi być uprzednie ustalenie w sposób wiążący kwestii przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W ocenie Sądu należy przyjąć, że przesądza o tym uznanie popełnienia wykroczenia przez jego sprawcę w postępowaniu mandatowym (poprzez przyjęcie mandatu), albo ustalenie jego popełnienia w postępowaniu sądowym, w sytuacji kwestionowania przez kierującego faktu popełnienia tego rodzaju wykroczenia (...). Skoro w okolicznościach faktycznych tej sprawy skarżący zakwestionował popełnienie opisanego wykro-

czenia oznacza to, że organ administracji nie miał podstaw do orzekania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy na okres trzech miesięcy przed rozstrzygnięciem sprawy w postępowaniu sądowym, a zatem zaskarżona decyzja została wydana przedwcześnie. Organ odwoławczy popełnił oczywisty błąd procesowy opierając się mechanicznie na treści zawiadomienia od Policji, nie dokonując jego analizy, ani nie podejmując żadnych kroków w celu wyjaśnienia czy doszło do ustalenia w sposób wiążący kwestii przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Organ naruszył tym samym art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Jednocześnie wadliwie zastosował przepis prawa materialnego – art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., bowiem w sytuacji, kiedy kwestia przekroczenia prędkości była otwarta z uwagi na postępowanie przed sądem powszechnym, nie można było zastosować tego przepisu” (tamże).

W wyroku z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. II SA/Po 712/18, WSA w Poznaniu stwierdził, że związanie organu administracyjnego informacją Policji „byłoby sprzeczne z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Żaden przepis bowiem nie zabrania organom dokonania własnych ustaleń w przedmiocie przekroczenia dopuszczalnej prędkości. Wręcz przeciwnie – organ jest zobowiązany do poczynienia w tym zakresie samodzielnych ustaleń faktycznych, w szczególności gdy sprawca deliktu administracyjnego konsekwentnie kwestionuje fakt jego popełnienia”.

Również WSA w Gliwicach wyraził pogląd, że w sytuacji, gdy strona na etapie postępowania administracyjnego utrzymuje, iż nie przekroczyła dozwolonej prędkości, wskazując na odmowę przyjęcia mandatu i skierowanie w związku z tym przez Policję wniosku o ukaranie do sądu, „pozostaje kwestią najistotniejszą jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego, tzn. potwierdzenie przekroczenia dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50km/h. W takim bowiem przypadku, kiedy strona wyraźnie przeczy przekroczeniu dozwolonej prędkości i odmawia przyjęcia mandatu karnego, rozstrzygnięcie na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. nie może opierać się wyłącznie na przekazanej przez Policję notatce o przekroczeniu przez stronę prędkości o więcej niż 50km/h w obszarze zabudowanym. Nie do pogodzenia bowiem z zasadą demokratycznego państwa prawa jest bezrefleksyjne i bezkrytyczne przyjęcie stanowiska jednej ze stron przyszłego postępowania sądowego, które wskutek odmowy przyjęcia mandatu przez skarżącego, wobec skierowania wniosku o ukaranie, winno toczyć się przed właściwym sądem”. Stanowisko, zgodnie z którym organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń faktycznych dotyczących rażącego przekroczenia prędkości, ale z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy, a więc nie może też ani powoływać z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia, czy też weryfikacji treści zawartych w informacji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., „należy uznać za słuszne tylko w takim przypadku, gdy strona zatrzymana do kontroli mimo

swoich wątpliwości przyjmuje mandat karny, potwierdzając tym samym ustalenia Policji. Skoro jednak strona od początku konsekwentnie zaprzecza przekroczenia dopuszczalnej prędkości, organ administracji nie prowadząc odrębnego postępowania dowodowego, winien zawiesić swoje postępowanie do czasu zakończenia postępowania karnego” (wyrok z dnia 24 listopada 2017 r., sygn. II SA/GI 806/17).

Odnosząc się bezpośrednio do kwestii wykładni art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., w wyroku z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. VII SA/Wa 2214/18, WSA w Warszawie stwierdził, że „funkcjonalna i prokonstytucyjna wykładnia tego przepisu, zwłaszcza zaś użycie w jego dalszej części zwrotu «wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie», wskazuje, iż konieczność powiadomienia starosty m.in. o przekroczeniu dozwolonej prędkości o ponad 50 km/h w obszarze zabudowanym, co do zasady następować powinno w sytuacji, gdy fakt popełnienia wykroczenia jest prawomocnie stwierdzony”. WSA w Warszawie przywołał stanowisko Trybunału zajęte w sprawie o sygn. K 24/15 i stwierdził, że „Sąd podziela argumentację Trybunału, iż w takim przypadku natychmiastowe zatrzymanie prawa jazdy, na podstawie wyłącznie nieostatecznych/nieprawomocnych danych o wykroczeniu, które mogą być kwestionowane w dalszym toku postępowania, wymaga znaczącego ograniczenia automatyzmu przy ocenie informacji przekazywanej przez Policję staroście wraz z zatrzymanym dokumentem bądź nawet bez niego. Wymagane jest zastosowanie swoich wyższych standardów, w tym w szczególności zapewnienia już na tym etapie postępowania administracyjnego, które w tym przypadku poprzedza postępowanie w sprawie o wykroczenie, możliwości podważania tak pomiaru prędkości jak i szczególnych sytuacji związanych z samym popełnieniem wykroczenia, a więc elementów o charakterze subiektywnym jak stopień zawinienia, szczególne okoliczności sprawy, stan wyższej konieczności”.

Na pogląd Trybunału, wedle którego kwestie dotyczące prawidłowości pomiaru prędkości mogą i powinny być podnoszone i weryfikowane podczas postępowania administracyjnego w sprawie zatrzymania prawa jazdy, powoływały się również składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych m.in. w wyrokach: WSA w Poznaniu z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. IV SA/Po 987/16; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 marca 2017 r., sygn. II SA/Bd 1439/16; WSA w Gliwicach z dnia 24 marca 2017 r., sygn. II SA/GI 1138/16; WSA we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. III SA/Wr 195/17; WSA we Wrocławiu z 15 marca 2018 r., sygn. III SA/Wr 32/18; WSA w Bydgoszczy z dnia 2 października 2018 r., sygn. II SA/Bd 862/18; WSA w Łodzi z dnia 11 października 2018 r., sygn. III SA/Łd 425/18.

3.2. Pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego na temat wykładni i stosowania art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.r. i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. także nie był początkowo jednolity. Podobnie jak w wypadku wojewódzkich sądów administracyjnych, poszczególne składy orzekające NSA zajmowały w tym zakresie dwa odmienne stanowiska.

3.2.1. W wyroku z dnia 4 października 2017 r., sygn. I OSK 490/17, NSA uznał, że „literalne brzmienie przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. (użyto w nim sformułowania «starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy») dowodzi, że przedmiotowe orzeczenie ma charakter związany. Samo rozstrzygnięcie oraz jego zakres nie zostało pozostawione swobodnemu uznaniu organu administracyjnego. Oznacza to, że w razie otrzymania zawiadomienia o naruszeniu wskazanego wyżej przepisu ruchu drogowego tj., obecnie, art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d. – na skutek zawiadomienia właściwego organu – starosta zobowiązany jest do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ ten nie jest przy tym uprawniony do weryfikowania przypisanego kierowcy wykroczenia pod względem merytorycznym. Nie oznacza to oczywiście, że w razie wątpliwości związanych z treścią pisma zawiadamiającego o wykroczeniu organ nie może zwrócić się o stosowne wyjaśnienia, w żadnym jednak wypadku nie może on prowadzić postępowania administracyjnego zmierzającego do weryfikacji zasadności nałożenia na kierowcę mandatu karnego (do tego uprawnione są sądy powszechne)” (zob. też wyroki NSA z dni: 20 kwietnia 2018 r., sygn. I OSK 2341/17; 25 maja 2018 r., sygn. I OSK 2843/17).

Zdaniem NSA, „skoro decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy, wydawana w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., ma charakter związany to właściwy starosta wydaje taką decyzję, po uzyskaniu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy, bez uprzedniego postępowania wyjaśniającego czy do wykroczenia drogowego w ogóle doszło i czy ukaranie obwinionego było zasadne” (wyrok z dnia 29 maja 2018 r., sygn. I OSK 2190/16). Sama zaś „informacja”, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., „pełni w istocie rolę sformalizowanego źródła wiedzy o popełnionym wykroczeniu, a przekazanie tej informacji jest zdarzeniem mającym doprowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy” (wyrok z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. I OSK 1607/17; tak też np. wyroki z dni: 22 czerwca 2018 r., sygn. I OSK 2517/17; 28 czerwca 2019 r., sygn. I OSK 2110/17). Innymi słowy, „sama informacja jest (...) wystarczająca do wydania decyzji. Dzięki temu rozwiązaniu starostę wiąże już sama informacja o zatrzymaniu prawa jazdy, a nie dopiero przedstawienie prawomocnego rozstrzygnięcia stwierdzającego naruszenie” (wyrok z dnia 25 czerwca 2019 r., sygn. I OSK 2076/17).

W wyroku z dnia 27 marca 2019 r., sygn. I OSK 2074/18, NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji (tj. stanowisko WSA w Warszawie zajęte w przywołanym wyroku z dnia 2 marca 2018 r., sygn. VII SA/Wa 1257/17), iż „organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, ale z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a (p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.). Uzyskanie takiej informacji obliuguje organ do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy

nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, gdyż jest to domena postępowania wykroczeniowego. Postępowanie wykroczeniowe choć dotyczy tego samego zdarzenia, a więc przekroczenia prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, ma inny cel niż postępowanie dotyczące zatrzymania prawa jazdy, którego celem jest jak najszybsze wyeliminowanie z ruchu drogowego osoby zagrażającej bezpieczeństwu innych użytkowników dróg. Przyjęcie innego założenia, prowadziłoby do sytuacji, w której osoby zagrażające bezpieczeństwu na drodze uruchamiałyby procedurę odwołującą w czasie wydania decyzji w przedmiocie zatrzymania im prawa jazdy. W sprawach dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym Sąd daje prymat pierwszeństwa zasadzie bezpieczeństwa, co nie pozbawia strony prawa do sądu. Należy zwrócić uwagę, że z art. 102 ust. 3 u.k.p. wynika, iż wynik sprawy o wykroczenie polegające na przekroczeniu prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym nie jest bezpośrednio związany z możliwością wydania decyzji w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy. Jeżeli sprawa o wykroczenie nie zakończy się prawomocnym rozstrzygnięciem przed upływem okresu na jaki decyzją administracyjną orzeczono o zatrzymaniu prawa jazdy, dokument prawa jazdy podlega zwrotowi. Są to więc dwa odrębne postępowania i okoliczność, że postępowanie w sprawie o wykroczenie nie zakończyło się prawomocnie, nie oznacza, że nie może być wydana decyzja w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy”.

Podobne stanowisko NSA zajął w wyroku z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. I OSK 1779/17, w którym powtórzył, że „organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, ale z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a (p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.). Uzyskanie takiej informacji obliguje organ do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, gdyż jest to domena postępowania wykroczeniowego. Postępowanie wykroczeniowe, choć dotyczy tego samego zdarzenia, a więc przekroczenia prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, ma inny cel niż postępowanie dotyczące zatrzymania prawa jazdy, którego celem jest jak najszybsze wyeliminowanie z ruchu drogowego osoby zagrażającej bezpieczeństwu innych użytkowników dróg. Przyjęcie innego założenia, prowadziłoby do sytuacji, w której osoby zagrażające bezpieczeństwu na drodze uruchamiałyby procedurę odwołującą w czasie wydania decyzji w przedmiocie zatrzymania im prawa jazdy. W sprawach dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym Sąd daje prymat pierwszeństwa zasadzie bezpieczeństwa, co nie pozbawia strony prawa do sądu. Nie można, zatem mówić o naruszeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

3.2.2. Odmienne stanowisko przyjął NSA w wyroku z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. I OSK 2809/17. Stwierdził w nim, że przyjęta przez sąd pierwszej instancji wykładnia art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., wedle której przepis ten miałby przesądzać o tym, iż jedynym i wyłącznym dowodem stanowiącym o obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest wskazana w tym przepisie informacja Policji, nie jest prawidłowa, a „jej wynik prowadziłby – w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego – do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), którego elementem jest prawo do sprawiedliwej procedury, oraz do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”. Zdaniem NSA, z art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. wynika, że „zatrzymanie prawa jazdy jest następstwem przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Przy wykładni zastosowanej przez Sąd I instancji okoliczności tej (przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h) nie można jednak zweryfikować, gdyż wyłącznym dowodem, który stanowi o obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest informacja Policji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a (p.r.d.; obecnie: 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.), co Sąd I instancji odkodował wyłącznie z art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. (...). Tak więc merytoryczna przesłanka rozstrzygnięcia o zatrzymaniu prawa jazdy (przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym) byłaby ustalana bez możliwości jej weryfikacji zarówno w postępowaniu administracyjnym jak i przed sądem administracyjnym. W istocie organy administracji, jak i sąd administracyjny, związane byłyby informacją Policji i tylko do tego, czy taka informacja w rzeczywistości wpłynęła do organu, ograniczona zostałaby kontrola rozstrzygnięcia o zatrzymaniu prawa jazdy, w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.” NSA wyraził pogląd, że „w przypadku uzasadnionych wątpliwości, które strona przynajmniej uprawdopodobni (wskazując np., jak w tej sprawie, na wadliwość legalizacji urządzenia pomiarowego), co do poprawności pomiaru prędkości, który zdecydował o zatrzymaniu prawa jazdy przez Policję, w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a (p.r.d.; obecnie: 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.), kierujący pojazdem musi mieć możliwość weryfikacji informacji przedstawionej przez Policję. Jeśli weryfikacji tej nie może dokonać bezpośrednio organ ani sąd administracyjny (jak w tym przypadku), a kompetentny jest do tego sąd powszechny (w sprawie dotyczącej wykroczenia), to organ administracji powinien zawiesić postępowanie administracyjne w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy (...) do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia prejudycjalnego przez sąd powszechny. W przeciwnym razie może się okazać, że rozstrzygnięcie wydane na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 w zw. z ust. 1c u.k.p., zostanie oparte na niezweryfikowanej lub nawet arbitralnie ustalonej przesłance, co naruszałoby prawo do sprawiedliwej procedury, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą zaufania obywateli do państwa, która wywodzona jest z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”. Z tych

względów, zdaniem NSA, „użyte w art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. (...) stwierdzenie, że podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz art. 103 ust. 1 pkt 5 u.k.p., jest informacja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a (p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.), należy odczytywać w ten sposób, że w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, podstawą wydania decyzji w postaci informacji Policji nie zawsze musi oznaczać, że jest to wyłączny i nieweryfikowalny dowód na przekroczenie przez kierującego pojazdem prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Rozstrzygnięcie oparte na takim dowodzie nie może być bowiem arbitralne, wydane z naruszeniem powyższych zasad konstytucyjnych”.

W wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. I OSK 2452/17, NSA podzielił pogląd, zgodnie z którym „z przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. wynika obowiązek wydania przez organ decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, ale tylko wtedy, jeśli prawidłowo ustalony stan faktyczny sprawy administracyjnej odpowiada hipotezie tej normy, tj. kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W sytuacji natomiast, gdy strona na etapie postępowania administracyjnego stawia w tym przedmiocie zarzut, wskazując na toczące się jednocześnie postępowanie karne w związku z odmową przyjęcia mandatu, to wówczas kwestią zasadniczą dla wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, czyli zastosowania sankcji administracyjnej na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., jest rozstrzygnięcie tego zarzutu poprzez ustalenie czy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Jeżeli organ dysponuje informacją od Policji drogowej o przekroczeniu prędkości o więcej niż 50 km/h przez kierującego pojazdem oraz o odmowie przyjęcia przez kierowcę mandatu karnego i w związku z tym o toczącym się postępowaniu karnym, a strona postępowania administracyjnego (kierujący pojazdem) wyraźnie kwestionuje przekroczenie dopuszczalnej prędkości, to w takich okolicznościach rozstrzygnięcia na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. organ nie może opierać wyłącznie na przekazanej informacji o przekroczeniu przez stronę prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. (...) W świetle przedstawionych regulacji nie może być automatyzmu i obligatoryjności rozstrzygania o zatrzymaniu prawa jazdy, w sytuacji braku jednoznacznego ustalenia, czy dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h”. Odnosząc się do kwestii wykładni art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., NSA przyjął, że „dokonując interpretacji powołanego przepisu ustawy przejściowej trzeba mieć na uwadze względy systemowe i funkcjonalne. Skoro TK (w sprawie o sygn. K 24/15) stwierdził, że w sprawach zatrzymania prawa jazdy nie może być automatyzmu orzekania, to powołany przepis ustawy przejściowej należy tłumaczyć w granicach tzw. dopuszczalnego znaczenia językowego, a więc że «reguła wynikania» ma zastosowanie do tych sytuacji, w których nie ma sporu co do przekroczenia prędkości”. Jednocześnie NSA podkreślił, że „w kwestii ustalenia, czy skarżący prze-

kroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h podmiotem właściwym jest sąd powszechny. (...) Postępowanie przed sądem powszechnym spełnia przesłanki zagadnienia wstępnego. Sąd ten przesądza, czy kierowca przekroczył prędkość 50 km/h w terenie zabudowanym. Rozstrzyga niewątpliwie o kwestii kluczowej z punktu widzenia przedmiotu postępowania przed starostą”.

3.3. W związku z rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącymi sposobu wykładni i stosowania przepisów będących podstawą wydawania przez starostów decyzji o czasowym zatrzymaniu prawa jazdy, Naczelny Sąd Administracyjny, działając na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, podjął 1 lipca 2019 r. w składzie 7 sędziów uchwałę (sygn. I OPS 3/18; dalej: uchwała NSA z 2019 r.), w której stwierdził, że:

1) „Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 20 marca 2015 r. (...) może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym”;

2) „Prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.”

3.3.1. NSA, analizując treść art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r., wskazał, że przesłanką do wydania przez organ administracji orzeczenia o zatrzymaniu prawa jazdy jest przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, z kolei podstawą wydania takiej decyzji jest informacja o ujawnieniu czynu, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., lub prawomocne rozstrzygnięcie w tej sprawie. O ile nie budzi wątpliwości, że prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie może stanowić wyłączny dowód, na podstawie którego organ wyda decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy (jeżeli nie zachodzą okoliczności wyłączające, o których mowa w art. 102 ust. 1aa u.k.p.), o tyle wątpliwość taka pojawia się w związku z możliwością wydania decyzji wyłącznie na podstawie informacji o ujawnieniu popełnienia czynu, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.

Zdaniem NSA, „decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. jest decyzją związaną. Świadczy o tym treść powyższego przepisu zgodnie, z którym starosta «wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem». Rozstrzygnięcie to oraz jego zakres nie zostały pozostawione uznaniu organu”. Z treści art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. wynika zaś, że podstawę wydania takiej decyzji może stanowić informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym. O ile „niewątpliwie sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku, kiedy kierujący

pojazdem nie przeczy zaistnieniu tej okoliczności, tj. przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym”, o tyle „rozważyć należy, czy informacja Policji o popełnieniu naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym może stanowić wyłączną podstawę do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wówczas, gdy kierujący pojazdem kwestionuje, że dopuścił się popełnienia przypisanego mu naruszenia prawa”.

NSA zwrócił uwagę na *ratio legis* ustawy z 2015 r., a także na administracyjnoprawny charakter sankcji przewidzianej w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. NSA uznał, że „zatrzymanie prawa jazdy w przypadku naruszenia zakazu administracyjnego ograniczającego prędkość poruszania się pojazdem mechanicznym na obszarze zabudowanym realizuje cel prewencyjno-ochronny i zabezpieczający. Instytucja zatrzymania prawa jazdy jest instrumentem, który w założeniu ustawodawcy ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a przez to przyczyniać się do ochrony życia i zdrowia jego uczestników. Z jednej strony sankcja ta pozwala na czasowe wykluczenie z ruchu drogowego kierujących pojazdami, którzy przekraczają dozwoloną prędkość o 50 km/h na obszarze zabudowanym (prewencja indywidualna), z drugiej zaś oddziałuje w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa (prewencja ogólna (...)). Skuteczność realizowania celu prewencyjno-ochronnego sankcji administracyjnej w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy ustawodawca zapewnił poprzez obligatoryjność i natychmiastowość jej zastosowania, aby oddziaływać odstrasżająco na kierujących pojazdami i zniechęcić ich do nadmiernego przekraczania prędkości na obszarze zabudowanym”. Realizacji tego celu służy – zdaniem NSA – art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że „podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy może być wyłącznie informacja o ujawnieniu naruszenia polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym”. Natychmiastowej realizacji celu prewencyjno-ochronnego, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy na podstawie decyzji wydanej w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., służą również rozwiązania przyjęte w art. 102 ust. 1c i 1da u.k.p. NSA podkreślił przy tym, że Konstytucja nie przewiduje prawa do posiadania prawa jazdy jako prawa podstawowego, a zasady nabywania, utraty i zawieszenia uprawnień do kierowania pojazdami są regulowane przez ustawodawcę. „Instytucja zatrzymania prawa jazdy osobie przekraczającej dopuszczalną prędkość o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym polega jedynie na czasowym zatrzymaniu tego dokumentu. Celem tej sankcji jest czasowe wyeliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdem z prędkością przekraczającą prędkość dozwoloną i stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

Odnosząc się do wyroku TK o sygn. K 24/15, NSA stwierdził, że „Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował konstytucyjności przepisu art. 102 ust. 1 pkt

4 u.k.p., który pozostał w obrocie prawnym i stanowi podstawę rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji. (...) w wyroku tym Trybunał zaakceptował dualizm trybów postępowania w odniesieniu do kwestii związanych z przekroczeniem prędkości na obszarze zabudowanym o ponad 50 km/h: zarówno tryb postępowania administracyjnego jak i przed sądem powszechnym. Prawo do ochrony praw procesowych zostało zachowane w każdym z powołanych wyżej reżimów. W postępowaniu administracyjnym wiąże się to z rozstrzygnięciem w dwóch instancjach w formie decyzji administracyjnej, która poddana jest kontroli sądów administracyjnych”.

Analizując bezpośrednio kwestię dotyczącą zapewnienia stosownych gwarancji procesowych stronie postępowania administracyjnego w sprawie zatrzymania prawa jazdy, NSA zwrócił uwagę, że w świetle art. 7 k.p.a. i przepisów szczegółowych (np. art. 78 § 1 i 2 k.p.a.) przedmiotem postępowania dowodowego są fakty mające znaczenie dla sprawy, a zatem fakty „dotyczące danej sprawy administracyjnej oraz mające znaczenie prawne (...)”. Zakres postępowania dowodowego wyznaczają przepisy prawa materialnego. W sprawie zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym o zakresie prowadzonego postępowania dowodowego przesądza treść art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 2 (ustawy z 2015 r.). Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy stanowi informacja Policji o ujawnieniu naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym lub prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie. Informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. (obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.) jest dokumentem urzędowym i ten jej walor jest weryfikowany w trybie postępowania administracyjnego. Odpowiedzialność za treść tej informacji ponosi podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, a w aspekcie odszkodowawczym Skarb Państwa”. Zdaniem NSA, ewentualne zakończenie postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy „będzie uprawniało stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., jeżeli później zostanie ustalone, że pomiar prędkości został błędnie dokonany, albowiem wyjdzie na jaw istotna dla sprawy nowa okoliczność faktyczna istniejąca w dniu wydania decyzji, nieznana organowi, który wydał decyzję”.

Uwzględniając powyższe ustalenia, NSA stwierdził, że podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. „może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Wniosek taki można wyprowadzić nie tylko z literalnego brzmienia art. 7 ust. 1 i 2 (ustawy z 2015 r.), ale także w oparciu o wykładnię celowościową i funkcjonalną przepisów ustawy o kierujących pojazdami”.

3.3.2. NSA stwierdził jednocześnie, że prawomocne rozstrzygnięcie w sprawie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu dotyczącym zatrzymania prawa jazdy w trybie przewidzianym w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. W ocenie NSA, „świadczy o tym analiza przepisów, w tym art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. oraz art. 102 ust. 3 u.k.p. Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. stanowi informacja, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2015 r. (...). Z analizy powyższych przepisów wynika, że celem ustawodawcy nie było oczekiwanie na prawomocne zakończenie postępowania dotyczącego powyższego naruszenia, lecz niezwłoczne podjęcie czynności administracyjnych o charakterze prewencyjnym i zabezpieczającym zmierzających do wyeliminowania z ruchu drogowego kierowców stwarzających dla niego zagrożenie. Przy takiej konstrukcji art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. przyjęcie, że prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym stanowi zagadnienie wstępne (...) czyniłoby bezprzedmiotowym zamieszczenie w powyższym przepisie obowiązku powiadomienia starosty o ujawnieniu popełnienia tego naruszenia, albowiem jedynie prawomocne rozstrzygnięcie w tej kwestii, tj. przyjęcie mandatu karnego lub zakończenie postępowania przed sądem powszechnym mogłoby stanowić podstawę do wydania decyzji. Skoro przepis jako podstawę do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wymienia zarówno informację o ujawnieniu naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. (obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.), jak i prawomocne rozstrzygnięcia za to naruszenie, to nie można przyjąć, iż prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej stanowi zagadnienie wstępne, którego rozstrzygnięcie jest elementem koniecznym do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.”

3.4. W swoim pisemnym stanowisku Prokurator Generalny wskazał, że uchwała NSA z 2019 r. doprowadziła do ustabilizowania się orzecznictwa sądów administracyjnych w odniesieniu do kwestii wykładni i stosowania art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. oraz że „w owym orzecznictwie wyrażany jest obecnie – co do zasady – jednolity pogląd, zgodnie z którym norma wywodzona z przepisów art. 102 ust. 1 u.k.p. i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. nie daje organowi orzekającemu o zatrzymaniu prawa jazdy możliwości uwzględnienia okoliczności innych niż okoliczność działania w stanie wyższej konieczności, a więc nie jest możliwe uwzględnienie np. okoliczności związanych z błędnym pomiarem prędkości, nieprawidłowym oznakowaniem drogowym, czy też okoliczności związanych

z liczbą przewożonych osób” (stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 9 czerwca 2022 r., s. 22 i 23).

Trybunał, respektując rolę najwyższych instancji sądowych w zakresie korygowania i ujednolicania orzecznictwa sądowego, uwzględnił w niniejszej sprawie przede wszystkim orzecznictwo sądów administracyjnych ukształtowane w następstwie wydania uchwały NSA z 2019 r.

3.4.1. Trybunał stwierdził, że po wydaniu uchwały NSA z 2019 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych rzeczywiście dominuje pogląd, według którego – w świetle treści przede wszystkim art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. – podstawą wydania na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy jest jedynie informacja uzyskana od podmiotu, który ujawnił kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożenie osób w liczbie przekraczającej liczbę dopuszczalną – nawet jeżeli kierujący pojazdem kwestionuje fakt popełnienia takiego naruszenia. Organ administracji nie prowadzi bowiem własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości lub przewożenia niedopuszczalnej liczby pasażerów. Wątpliwości co do prawidłowości pomiaru prędkości nie mogą stanąć na przeszkodzie wydaniu decyzji w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. Odpowiedzialność za treść tej informacji ponosi podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia prawa, a w aspekcie odszkodowawczym – Skarb Państwa. Natomiast jeśli chodzi o samo postępowanie administracyjne, to zakończenie takiego postępowania ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy będzie uprawniało stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., jeżeli zostanie ustalone w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, że pomiar prędkości został błędnie dokonany (zob. m.in. wyroki NSA z dni: 13 listopada 2019 r., sygn. I OSK 802/17; 3 grudnia 2019 r., sygn. I OSK 743/17; 4 grudnia 2019 r., sygn. I OSK 670/17; 10 marca 2020 r., sygn. I OSK 2042/18; 7 maja 2020 r., sygn. I OSK 4157/18; 24 sierpnia 2020 r., sygn. I OSK 2422/19; 13 października 2020 r., sygn. I OSK 2860/18; 4 grudnia 2020 r., sygn. I OSK 3033/18; 16 grudnia 2020 r., sygn. I OSK 1524/20; 25 marca 2021 r., sygn. I OSK 2697/20; 13 sierpnia 2021 r., sygn. I OSK 2026/20; 21 października 2021 r., sygn. II GSK 1289/21; 28 października 2021 r., sygn. II GSK 1678/21; 7 grudnia 2021 r., sygn. II GSK 2194/21; 8 grudnia 2021 r., sygn. I OSK 210/19; 25 stycznia 2022 r., sygn. II GSK 2640/21; a także wyroki: WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. VII SA/Wa 2324/17; WSA w Poznaniu z dnia 28 sierpnia 2019 r., sygn. II SA/Po 544/19; WSA w Bydgoszczy z dnia 17 września 2019 r., sygn. II SA/Bd 529/19; WSA w Gliwicach z dnia 24 września 2019 r., sygn. II SA/Gl 289/19; WSA w Opolu z dnia 24 września 2019 r., sygn. II SA/Op 545/18; WSA w Kielcach z dnia 24 października 2019 r., sygn. II SA/Ke 641/19; WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. III SA/Wr 222/19; WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. VII SA/Wa 1745/19; WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2020 r., sygn.

VII SA/Wa 2714/19; WSA w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2020 r., sygn. IV SA/Po 379/20; WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2569/19; WSA w Lublinie z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. III SA/Lu 95/20; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 lipca 2020 r., sygn. II SA/Go 317/20; WSA w Poznaniu z dnia 9 września 2020 r., sygn. IV SA/Po 128/20; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 września 2020 r., sygn. II SA/Go 333/20; WSA w Warszawie z dnia 15 października 2020 r., sygn. VIII SA/Wa 300/20; WSA w Poznaniu z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Po 615/20; WSA w Olsztynie z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. II SA/OI 593/20; WSA w Kielcach z dnia 18 listopada 2020 r., sygn. II SA/Ke 758/20; WSA w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. II SA/OI 810/20; WSA w Bydgoszczy z dnia 26 stycznia 2021 r., sygn. II SA/Bd 1029/20; WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. III SA/Wr 102/20; WSA w Gliwicach z dnia 3 lutego 2021 r., sygn. II SA/Gl 1132/20; WSA w Łodzi z dnia 5 lutego 2021 r., sygn. III SA/Łd 886/20; WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1817/20; WSA w Rzeszowie z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. II SA/Rz 1220/20; WSA w Kielcach z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. I SA/Ke 39/21; WSA w Lublinie z dnia 23 lutego 2021 r., sygn. III SA/Lu 932/20; WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1773/20; WSA w Poznaniu z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. IV SA/Po 1612/20; WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2021 r., sygn. VI SA/Wa 19/21; WSA w Łodzi z dnia 24 marca 2021 r., sygn. III SA/Łd 649/20; WSA w Kielcach z dnia 25 marca 2021 r., sygn. I SA/Ke 31/21; WSA w Gdańsku z dnia 25 marca 2021 r., sygn. III SA/Gd 925/20; WSA we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2021 r., sygn. III SA/Wr 289/20; WSA w Białymstoku z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. II SA/Bk 249/21; WSA w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. III SA/Po 730/21; WSA w Poznaniu z dnia 8 września 2021 r., sygn. III SA/Po 682/21; WSA w Warszawie z dnia 30 września 2021 r., sygn. VIII SA/Wa 268/21; WSA w Białymstoku z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. II SA/Bk 633/21; WSA w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. II SA/Rz 1524/21; WSA w Łodzi z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. III SA/Łd 889/21; WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2022 r., sygn. III SA/Po 1414/21; WSA w Szczecinie z dnia 24 marca 2022 r., sygn. II SA/Sz 1104/21; WSA w Białymstoku z dnia 29 marca 2022 r., sygn. II SA/Bk 35/22; WSA w Łodzi z dnia 12 maja 2022 r., sygn. III SA/Łd 15/22).

W wyroku z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 1290/18, NSA, aprobując poglądy wyrażone w uchwale NSA z 2019 r., uznał, że wprowadzie „rozstrzygnięcie o zatrzymaniu prawa jazdy wyłącznie w oparciu o ustalenia zawarte w informacji, o której mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a (p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.) stanowi istotne zawężenie zakresu prowadzonego postępowania wyjaśniającego”, to „nie oznacza to jednak takiego zawężenia gwarancji procesowych strony postępowania administracyjnego, które byłoby niedozwolone. Wszak zakończenie postępowania administracyjnego ostateczną decyzją

o zatrzymaniu prawa jazdy uprawnia stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., jeżeli później – choćby w toku postępowania, w którym strona kwestionuje popełnienie czynu zabronionego – zostanie ustalone, że pomiar prędkości został błędnie dokonany, a tym samym wyjdzie na jaw istotna dla sprawy nowa okoliczność faktyczna istniejąca w dniu wydania decyzji, nieznana organowi, który wydał decyzję”. Zdaniem NSA, „dualizm trybów postępowania w odniesieniu do kwestii związanych z przekroczeniem prędkości na obszarze zabudowanym o ponad 50 km/h, a więc zarówno tryb postępowania administracyjnego w zakresie zatrzymania prawa jazdy, jak i przed sądem powszechnym w zakresie sankcji karnych za popełnienie czynu zabronionego, stanowią dostateczne gwarancje procesowe strony, które przeczą konieczności wyjaśniania poprawności dokonanego pomiaru prędkości pojazdu, odrębnie w każdym z tych postępowań”.

W wyroku z dnia 24 września 2020 r., sygn. I OSK 375/20, NSA, aprobuje stanowisko zajęte w uchwale z 2019 r., oddalił jednocześnie zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym osoby chcące kierować pojazdami silnikowymi określonego rodzaju powinny cechować się nie tylko określonymi umiejętnościami praktycznymi, ale także znajomością obowiązujących przepisów prawa, w tym zasad ruchu drogowego i konsekwencji za ich naruszenie. Głównym celem wprowadzonych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych dotyczących kierowców jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa na drogach wszystkim uczestnikom ruchu”. Jeśli zaś chodzi o art. 45 ust. 1 Konstytucji, NSA uznał, że zarówno zaskarżony wyrok sądu pierwszej instancji, jak i wyrok NSA wydany w następstwie rozpoznania skargi kasacyjnej „realizują prawo strony do postępowania sądowego. Fakt, że strona skarżąca kasacyjnie nie uzyskała korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia sądowego w żaden sposób nie oznacza naruszenia przywołanego przepisu”.

Podobnie w wyroku z dnia 18 stycznia 2021 r., sygn. I OSK 3924/18, NSA wprost stwierdził: „Nie ulega wątpliwości, iż rozstrzygnięcie o zatrzymaniu prawa jazdy wyłącznie w oparciu o ustalenia zawarte w powyższej informacji stanowi istotne zawężenie zakresu prowadzonego postępowania wyjaśniającego w ramach sprawy administracyjnej. Nie oznacza to jednak takiego zawężenia gwarancji procesowych strony tego postępowania, które byłoby prawnie niedozwolone i prowadziło do ograniczenia prawa strony do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji), bądź też prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP). Podnoszoną w ramach zarzutu naruszenia powyższych regulacji kwestię sprawiedliwości proceduralnej należy bowiem dostrzegać w kontekście całościowej ochrony prawnej podmiotu przewidzianej w ramach systemu prawa. Dualizm trybów postępowania w odniesieniu do badania kwestii związanych z przekroczeniem prędkości na obszarze zabudowanym o ponad 50 km/h, a więc zarów-

no tryb postępowania administracyjnego w zakresie zatrzymania prawa jazdy, jak i przed sądem powszechnym w zakresie odpowiedzialności prawnokarnej za popełnienie czynu zabronionego przez ustawę, uznać należy za dostateczne gwarancje procesowe strony w zakresie praktycznego prawa do sądu. W tym kontekście zakres i jakość zagwarantowanego stronie prawa do sądu pozwala na skuteczną weryfikację zarzutów podnoszonych w zakresie poprawności dokonanego pomiaru prędkości pojazdu. Natomiast efektywność osiągnięcia celu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, któremu służy administracyjna sankcja czasowego zatrzymania prawa jazdy, nakazuje zgodzić się z rozstrzygnięciem w sprawie administracyjnej wyłącznie w oparciu o ustalenia zawarte w dokumencie urzędowym, którym jest informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia prawa wydana w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a (p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.)" (zob. też wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2022 r., sygn. I OSK 232/19).

3.4.2. Trybunał odnotował jednak wypowiedzi sądów administracyjnych, w których prezentowany był pogląd akcentujący niemożność uwzględnienia uchwały NSA z 2019 r. we wszystkich stanach faktycznych objętych zakresem normatywnym regulacji ujętej w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r.

Na przykład, w wyroku z 12 sierpnia 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2395/19, WSA w Warszawie rozstrzygał sprawę, w której decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy została wydana przez starostę na podstawie informacji Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego o skierowaniu do sądu powszechnego wniosku o ukaranie za czyn opisany w art. 92a k.w. (ujawniony dzięki zdjęciu z fotoradaru), chociaż w toku postępowania administracyjnego strona konsekwentnie twierdziła, że nie kierowała pojazdem podczas zdarzenia. WSA w Warszawie zauważył, że w świetle art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., który jako adresata decyzji wymienia tylko kierującego pojazdem, „możliwość wydania orzeczenia w tym przedmiocie uzależniona jest od ustalenia przez właściwego starostę osoby kierującej pojazdem w dniu popełnienia wykroczenia. (...) Pomimo zatem, że organ może oprzeć rozstrzygnięcie tylko na informacji, o której mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. (obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.), co już istotnie zawęży zakres postępowania wyjaśniającego, to zawężenie to nie może prowadzić do pozbawienia strony jej gwarancji procesowych w postępowaniu administracyjnym”. Zdaniem WSA w Warszawie, „wprowadzenie przez ustawodawcę dualizmu trybów w kwestiach związanych z przekroczeniem prędkości na obszarze zabudowanym o ponad 50 km/h, a więc administracyjnego (zatrzymanie prawa jazdy), jak i sankcji karnych za popełnienie czynu zabronionego, nie oznacza, że w pierwszym z trybów organ nie ma obowiązku prowadzenia postępowania z zachowaniem podstawowych zasad wymienionych w art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a.” (zob. jednak odmiennie wyrok WSA w Łodzi z 30 listopada 2020 r., sygn. III SA/Łd 479/20: „w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji prawidłowo wskazano,

że organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu przekroczenia prędkości, nie kontroluje urządzeń pomiarowych, jak również nie prowadzi ustaleń odnośnie osoby kierującej pojazdem, ale z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji przez podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia”, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.).

4. Problem konstytucyjny i zakres orzekania w niniejszej sprawie

4.1. Jak wynika z uzasadnienia wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, zasadnicze zastrzeżenia dotyczące konstytucyjności regulacji ujętej w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, ust. 1d i ust. 1da u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. wynikają stąd, że osoba, której ma być zatrzymane prawo jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., jest pozbawiona możliwości kwestionowania podczas toczącego się przed starostą postępowania administracyjnego prawidłowości ustaleń dokonanych przez organ kontroli ruchu drogowego co do faktu przekroczenia prędkości lub liczby przewożonych pasażerów. Zdaniem wnioskodawcy, art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. przesądza o tym, że wyłączną podstawą zatrzymania prawa jazdy w tym trybie jest informacja organu kontroli ruchu drogowego (zob. uzasadnienie wniosku z dnia 9 kwietnia 2021 r., s. 7). Taką wykładnię tego przepisu potwierdził NSA w uchwale z 2019 r. Kierujący pojazdem nie ma w efekcie *de facto* żadnej możliwości ochrony swoich praw ani w postępowaniu administracyjnym, ani w postępowaniu sądownoadministracyjnym, ponieważ prawidłowość ujawnienia przez organ kontroli ruchu drogowego czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożenia niedopuszczalnej liczby osób nie podlega weryfikacji (tamże, s. 9 i 10). Sytuacja taka wyklucza nie tylko samodzielność organu administracyjnego, ale także sądową kontrolę jego decyzji, a w konsekwencji oznacza „przyznanie kompetencji w zakresie arbitralnego decydowania o zatrzymaniu prawa jazdy organowi kontroli ruchu drogowego, głównie policji, (...) co jest nie do pogodzenia z zasadami obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym” (tamże, s. 10). Wnioskodawca stoi na stanowisku, że związanie starosty wnioskiem organu kontroli drogowej oraz pozorność sądowej kontroli decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy naruszają zasadę prawidłowej legislacji, zasadę sprawiedliwej procedury, a także zasadę zaufania obywateli do państwa. Naruszenie to jest szczególnie rażące w sytuacji, w której organ kontroli ruchu drogowego nie kieruje wniosku o ukaranie za popełnienie wykroczenia, o którym mowa w art. 92a k.w., ograniczając się do zastosowania środka oddziaływania wychowawczego, np. pouczenia (zob. art. 41 k.w.), ponieważ wówczas nie jest już też możliwa weryfikacja prawidłowości ustaleń organu kontroli ruchu drogowego w ramach postępowania

w sprawie o wykroczenie, ani wznowienie postępowania administracyjnego w razie stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie (zgodnie z uchwałą NSA z 2019 r.).

4.2. W świetle treści zarzutów i uzasadnienia wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Trybunał stwierdził, że podstawowy problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy tego, czy postępowanie administracyjne przed starostą w sprawie zatrzymania prawa jazdy w trybie przewidzianym w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. można uznać za rzetelne i sprawiedliwe postępowanie administracyjne w rozumieniu Konstytucji w sytuacji, gdy kierujący pojazdem nie ma możliwości kwestionowania prawidłowości pomiaru prędkości lub ustalenia liczby przewożonych pasażerów przez organ kontroli ruchu drogowego, ponieważ decyzja o zastosowaniu tej sankcji jest wydawana wyłącznie na podstawie informacji przekazanej staroście przez organ kontroli ruchu drogowego. We wniosku wyraźnie akcentowana jest kwestia niemożności skutecznego podnoszenia przez stronę postępowania administracyjnego argumentów i dowodów mogących mieć znaczenie dla ustalenia zaistnienia przesłanek wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, o których mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. Wątpliwości budzi zatem automatyzm wydawania decyzji rozumiany w ten sposób, że organ orzekający o zatrzymaniu prawa jazdy pozostaje związany informacją uzyskaną od organu kontroli ruchu drogowego i nie może powoływać ani z urzędu, ani na wniosek strony żadnych innych dowodów mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Z punktu widzenia zaś kierującego pojazdem, tak rozumiany automatyzm mechanizmu zatrzymywania prawa jazdy na mocy decyzji administracyjnej starosty wyklucza możliwość korzystania z prawa do obrony swoich racji w ramach postępowania administracyjnego, które prowadzić może do orzeczenia sankcji prawnej oznaczającej dla kierującego pojazdem konkretne dolegliwości.

4.3. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie wnioskodawca uczynił art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, ust. 1d i ust. 1da u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r.

4.3.1. Trybunał stwierdził, że problem konstytucyjny przedstawiony we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego należy powiązać przede wszystkim z treścią normatywną zrekonstruowaną na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. Przepis ten – choć wskazany w petitum w związku z przepisami ustawy o kierujących pojazdami – w rzeczywistości, uwzględniając istotę zarzutów, ma podstawowe znaczenie w niniejszej sprawie. Określa bowiem, co stanowi podstawę wydania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy – jest nią mianowicie informacja podmiotu, który ujawnił popełnienie czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d. lub wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie prawa.

Trybunał stwierdził jednocześnie, że źródłem zarzutów niekonstytucyjności, które przedstawił Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, nie jest samo literalne brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., lecz jest nim sposób rozumienia

tego przepisu, jaki utrwalił się w orzecznictwie sądów administracyjnych w następstwie wydania przez NSA uchwały z 2019 r. W punkcie 1 tej uchwały NSA wyjaśnił, że „podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 (ustawy z 2015 r.) może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym”. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego formułuje w istocie wątpliwości dotyczące konstytucyjności takiego sposobu odczytania treści normatywnej art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., sygn. Który skutkuje bezwzględnym związaniem organu administracji (starosty) informacją otrzymaną od organu kontroli ruchu drogowego oraz automatyzmem wydawania decyzji o zastosowaniu sankcji prawnej w postaci zatrzymania prawa jazdy.

W tym miejscu Trybunał przypomniał, że przedmiotem kontroli w postępowaniu sądowokonstytucyjnym może być wyłącznie treść normatywna ujęta w przepisach aktów normatywnych objętych kognicją Trybunału. Trybunał nie bada prawidłowości sądowych aktów stosowania prawa (tj. orzeczeń sądowych). Niemniej jednak Trybunał uwzględnia sądową praktykę wykładni i stosowania przepisów, wychodząc z założenia, że aby ochrona standardów konstytucyjnych w postępowaniu sądowokonstytucyjnym była efektywna, to przedmiotem oceny Trybunału powinna stać się rzeczywista treść normatywna przepisów poddanych jego kontroli, a więc taka treść normatywna, która została ustalona i utrwalona w procesie stosowania prawa. Z tego względu Trybunał przyjmuje, że „na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza (...). Rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formuje się bowiem dopiero w procesie ich stosowania, dlatego podczas kontroli konstytucyjności za punkt wyjścia należy przyjmować takie ich rozumienie, jakie funkcjonuje powszechnie w orzecznictwie sądowym. Niezależnie bowiem od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobywać z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja (...). W pewnych sytuacjach Trybunał może naprawiać tę sytuację, posługując się techniką wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i wskazując właściwe rozumienie przepisu ustawy utrwalili się już w sposób niewątpliwy, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe (...). Jeżeli jednak tak rozumiany przepis nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to Trybunał może orzec o jego niezgodności z Konstytucją i w ten sposób umożliwić ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie danej kwe-

stii” (wyrok z dnia 2 października 2018 r., sygn. K 26/15, OTK ZU 2018, nr A, poz. 53, który odsyła do wcześniejszych wypowiedzi orzeczniczych Trybunału, w szczególności poglądu wyrażonego w uzasadnieniu wyroku pełnego składu z dnia 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU 2010, nr 8/A, poz. 81).

W tych okolicznościach Trybunał, uwzględniając rzeczywistą treść normatywną art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. – mianowicie taką jego treść, która została ustalona w uchwale NSA z 2019 r. oraz potwierdzona przez jednolitą i stałą praktykę orzecniczą sądów administracyjnych – przyjął, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., rozumiany w ten sposób, że podstawę wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., stanowi wyłącznie informacja organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu popełnienia czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.

4.3.2. Trybunał odnotował jednocześnie, że do zatrzymania prawa jazdy w trybie przewidzianym w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. może dojść w stanach faktycznych istotnie różniących się względem siebie.

Przede wszystkim już sam art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2015 r., do którego odsyła przepis będący przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, wyróżnia, z jednej strony, sytuację, gdy obowiązek informowania starosty o ujawnieniu popełnienia czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d. spoczywa na podmiocie, który ujawnił taką okoliczność, a więc organie kontroli ruchu drogowego, oraz z drugiej strony, sytuację, gdy właściwy organ wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie prawa. Ta druga kategoria stanów faktycznych nie budzi wątpliwości Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Wnioskodawca nie formułuje argumentów, które miałyby przemawiać za niekonstytucyjnością rozwiązań prawnych przewidujących zatrzymanie prawa jazdy na mocy decyzji administracyjnej w wypadku uzyskania przez starostę informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu stwierdzającym popełnienie czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożeniu osób w liczbie przekraczającej dopuszczalną. Ta druga kategoria stanów faktycznych nie budziła również kontrowersji w orzecznictwie sądów administracyjnych, na co zwrócił uwagę NSA w uchwale z 2019 r., stwierdzając, iż „o ile nie budzi wątpliwości, że prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie może stanowić wyłączny dowód w oparciu, o który organ wyda decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy (jeżeli nie zachodzą okoliczności wyłączające, o których mowa w art. 102 ust. 1aa u.k.p.), o tyle wątpliwość taka pojawia się w związku z możliwością wydania decyzji wyłącznie w oparciu o informację o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. (obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.)”.

W tej drugiej – niekwestionowanej – kategorii stanów faktycznych chodzi zatem w szczególności o stwierdzenie popełnienia takiego naruszenia w drodze prawomocnego wyroku sądowego wydanego w ramach postępowania w sprawie o wykroczenie. Chodzi również o sytuację, gdy podczas kontroli drogowej

kierujący pojazdem nie formułuje zastrzeżeń dotyczących prawidłowości ustaleń organu kontroli ruchu drogowego i przyjmuje mandat karny, który staje się w ten sposób prawomocny. Sytuacje takie są poza zakresem orzekania Trybunału w niniejszej sprawie.

Wątpliwości konstytucyjnych wnioskodawcy nie budzi również sytuacja, w której decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy zapada na podstawie informacji organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu popełnienia czynu, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., jeżeli w toku postępowania przed starostą kierujący pojazdem nie kwestionuje prawidłowości ustaleń przedstawionych w takiej informacji. Zarzuty Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dotyczą sytuacji, gdy kierujący pojazdem formułuje argumenty i przedstawia dowody mające świadczyć o tym, że w rzeczywistości nie popełnił naruszenia, lecz starosta w ramach postępowania administracyjnego tych argumentów i dowodów nie bierze pod uwagę z tego powodu, iż – z uwagi na art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. (w rozumieniu przyjętym w uchwale NSA z 2019 r.) – nie prowadzi samodzielnie postępowania dowodowego, czyniąc podstawą decyzji o zastosowaniu sankcji polegającej na zatrzymaniu prawa jazdy wyłącznie treść informacji otrzymanej od organu kontroli ruchu drogowego.

Wątpliwości wnioskodawcy nie odnoszą się zatem do brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2015 r., lecz koncentrują się – jak już ustalił Trybunał – na określonym rozumieniu normy ujętej w art. 7 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, ustalonym w uchwale NSA z 2019 r. i potwierdzonym w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z tego względu Trybunał stwierdził, że niniejsze postępowanie w zakresie obejmującym art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2015 r. podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 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).

4.3.3. Ponadto Trybunał, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, postanowił umorzyć niniejsze postępowanie również w zakresie obejmującym wymieniony w petitum wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p.

Art. 102 ust. 1 u.k.p. ma charakter przepisu kompetencyjnego. Powierza on staroście kompetencję do wydawania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem w wypadkach w nim opisanych. Trybunał odnotował jednak, że w niniejszej sprawie wnioskodawca nie kwestionuje dopuszczalności samego powierzenia staroście kompetencji do stosowania tego typu sankcji. Innymi słowy, wnioskodawca nie podnosi, jakoby samo umocowanie starosty – organu administracji do wydawania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy miało naruszać normy konstytucyjne. Nie formułuje także żadnych argumentów, które miałyby świadczyć o niedopuszczalności stosowania w trybie administracyjnym sankcji prawnej w postaci zatrzymania prawa jazdy za popełnienie naruszenia polegającego na przekroczeniu dopusz-

czalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożeniu niedopuszczalnej liczby osób, a więc za naruszenia opisane w punktach 4 i 5 tego przepisu. Wnioskodawca nie twierdzi, że tego typu sankcja nie może być wymierzana w trybie administracyjnym ze względu na naturę czynów objętych taką sankcją. Jego zastrzeżenia – jak już wyjaśnił Trybunał – ograniczają się do kwestii braku możliwości zgłaszania argumentów oraz przedstawiania dowodów przez stronę postępowania administracyjnego jako konsekwencji związania organu administracji treścią informacji otrzymanej od organu kontroli ruchu drogowego. Innymi słowy, wnioskodawca nie kwestionuje materialnoprawnych podstaw zatrzymania prawa jazdy w trybie administracyjnym, opisanych w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. Akcentuje problem dotyczący proceduralnego aspektu stosowania tego typu sankcji, a więc znaczenia informacji otrzymanej od organu kontroli ruchu drogowego dla wyniku postępowania przed organem administracji. Ten proceduralny aspekt wiąże się stricte z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. (na temat proceduralnego charakteru tego przepisu zob. np. przywołany już wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. I OSK 1607/17).

4.3.4. W petitum wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał także jako przedmiot kontroli ustępy 1c, 1d i 1da w art. 102 u.k.p. Zdaniem Trybunału, przepisy te zostały jednak wskazane wyłącznie jako tło normatywne, mające wzmocnić argumentację dotyczącą niedopuszczalnego automatyzmu podczas wydawania przez starostów decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w sytuacji, w której dotkliwość sankcji ma być odczuwalna dla kierującego pojazdem z uwagi zarówno na czas jej zastosowania (3 miesiące albo 6 miesięcy w warunkach swoistej recydywy), jak i nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (bez oczekiwania na wynik ewentualnego postępowania odwoławczego). Wnioskodawca nie sformułował jednak odrębnych zarzutów niekonstytucyjności art. 102 ust. 1c, 1d i 1da u.k.p.

Z tego względu Trybunał, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, postanowił umorzyć niniejsze postępowanie również w zakresie dotyczącym art. 102 ust. 1c, 1d i 1da u.k.p.

4.4. Jako samodzielne wzorce kontroli kwestionowanej regulacji Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje zaś każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z kolei z art. 78 Konstytucji wynika, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa.

4.4.1. Wnioskodawca dopatruje się naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim z tego przepisu wynikają zasady prawidłowej legislacji, sprawiedliwej procedury oraz zasady zaufania obywateli do państwa i prawa.

Trybunał nie miał wątpliwości co do tego, że zasady konstytucyjne wywiedzione z art. 2 Konstytucji mogą stanowić samodzielny wzorzec kontroli w postępowaniu sądowokonstytucyjnym zainicjowanym wnioskiem podmiotu o legitymacji ogólnej (a taką legitymację ma właśnie, w świetle art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego). Trybunał uznał jednak za stosowne poczynić pewne ustalenia porządkujące w odniesieniu do wzorców kontroli wywodzonych z art. 2 Konstytucji, wskazanych przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie.

Trybunał uznał, że podstawowym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest w istocie zasada sprawiedliwości proceduralnej, której konstytucyjne zakotwiczenie stanowi art. 2 Konstytucji. Zasada ta najczęściej wiązana jest z prawem do sądu wysłowionym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wymóg ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości stanowi bowiem niewątpliwie element prawa do sądu. Również Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w uzasadnieniu wniosku odwołuje się przede wszystkim do standardów sprawiedliwej procedury sądowej. Trybunał przypomina jednak, że „zasada sprawiedliwości proceduralnej nie może być postrzegana tylko przez pryzmat konstytucyjnego prawa do sądu” (wyrok z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, OTK ZU 2012, nr 4/A, poz. 39). „W demokratycznym państwie prawnym postępowanie przed wszystkimi organami władzy publicznej, które są prawnie powołane do rozstrzygania o sytuacji jednostki, powinno spełniać pewne wymagania sprawiedliwości i rzetelności” (wyrok z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU 2008, nr 10/A, poz. 178). W wyroku pełnego składu z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05 (OTK ZU 2006, nr 6/A, poz. 66), Trybunał wskazał, że „z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika (...) ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej”. Na pogląd ten powołał się zresztą Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (zob. uzasadnienie wniosku, s. 5). Wnioskodawca przywołał też stanowisko Trybunału zajęte w wyroku z dnia 22 września 2009 r., sygn. P 46/07 (OTK ZU 2009, nr 8/A, poz. 126), na tle zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym to stanowiskiem „zasada sprawiedliwej procedury wymaga, by odpowiedni organ mógł przedstawić motywy swego rozstrzygnięcia, a ponadto – by rozstrzygnięcie to było weryfikowalne, a postępowanie prowadzone w sposób jawny i z udziałem stron” (tamże, s. 10).

Trybunał, uwzględniając zatem istotę problemu konstytucyjnego przedstawionego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, uznał zasadę sprawiedliwości proceduralnej wywodzoną z art. 2 Konstytucji za podstawowy wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Argumenty wnioskodawcy odnoszące się do naruszenia zasady prawidłowej legislacji (polegającego na tworzeniu rozwiązań prawnych o charakterze iluzorycznym i pozornym) czy naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (polegającego na

stanowieniu przepisów rażąco niesprawiedliwych) mają, w ocenie Trybunału, charakter pomocniczy wobec centralnego zarzutu braku dochowania standardów sprawiedliwości proceduralnej w sytuacji, w której decyzja administracyjna starosty o nałożeniu sankcji prawnej w postaci zatrzymania prawa jazdy wydana jest wyłącznie na podstawie informacji organu kontroli ruchu drogowego, a kierujący pojazdem, będący stroną takiego postępowania administracyjnego, nie ma możliwości przedstawiania żadnych dowodów mogących mieć znaczenie dla ustalenia, czy zaistniały materialne przesłanki zastosowania tego typu sankcji, określone w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p.

4.4.2. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał także we wniosku jako wzorce kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuujący prawo do sądu, oraz art. 78 Konstytucji, wyrażający prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Trybunał dostrzegł jednak, że również w tym zakresie zarzuty odnoszą się w istocie do problemu sprawiedliwości (rzetelności) procedur, odpowiednio, odwoławczej i sądowej (sądowoadministracyjnej). Rozpoznanie przez Trybunał tych zarzutów wymaga odpowiedzi na pytanie, czy w sytuacji, w której za wyłączną podstawę wydania przez starostę decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy uważa się informację organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., można uznać, że postępowanie odwoławcze, a następnie postępowanie sądowoadministracyjne – biorąc pod uwagę zakres kognicji, odpowiednio, samorządowego kolegium odwoławczego i sądów administracyjnych – zapewniają sprawiedliwą (rzetelną) weryfikację decyzji organu pierwszej instancji o zastosowaniu sankcji prawnej. (...)

Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. K 4/21.