



Orzecznictwo

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

NR 2/luty 2022



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne**Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
178a § 4 k.k.	4
180a k.k.	4
271 § 1 k.k.	4
278 § 4 k.k.	5
182 § 2 k.k.w.	5
116 § 1 k.w.	5
116 § 1a k.w.	6
11 § 1 k.p.k.	6
34 § 1 k.p.k.	7
40 § 1 pkt 7 k.p.k.	7
113 k.p.k.	8
132 § 1 k.p.k.	8
303 k.p.k.	8
327 § 1 k.p.k.	9
374 § 1 k.p.k.	9
413 § 1 k.p.k.	9
433 § 2 k.p.k.	10
434 § 1 pkt 1 k.p.k.	10
437 § 2 k.p.k.	10
439 § 1 k.p.k.	10
439 § 1 pkt 2 k.p.k.	11
440 k.p.k.	11
457 § 3 k.p.k.	11
500 § 1 i 3 k.p.k.	11
523 § 1 k.p.k.	11
539a § 3 k.p.k.	12

Sądy Apelacyjne

7 § 1 k.k.	12
15 § 1 k.k.	13
25 § 2 k.k.	13

53 § 1 k.k.	14
60 § 2 k.k.	14
72 § 1 pkt 8 k.k.	15
223 § 1 k.k.	15
296 § 1 k.k.	15
300 § 2 k.k.	16
5 § 2 k.p.k.	16
120 § 1 k.p.k.	16
410 k.p.k.	17
425 § 1 k.p.k.	17
438 pkt 1 k.p.k.	17
438 pkt 3 k.p.k.	18
438 pkt 4 k.p.k.	18

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

2 ust. 3 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1346 z późn. zm.) w zw. z art. 730 § 1 i art. 755 § 1 k.p.c.	19
385 ¹ § 1 k.c. i art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c.	32
8 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423 z późn. zm.)	54

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

8 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 z późn. zm.)	63
---	----

Trybunał Konstytucyjny

129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1219, ze zm.)	73
---	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 178a § 4 k.k.

W przypadku czynu w postaci prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości kuczowe jest sprawdzenie przeszłości karnej podsądnego pod kątem tego, czy był on wcześniej prawomocnie skazany za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo za przestępstwo określone w art. 173 k.k., art. 174 k.k., art. 177 k.k. lub art. 355 § 2 k.k. popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, albo dopuścił się czynu w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych orzeczonego w związku ze skazaniem za przestępstwo. Ustalenie powyższej okoliczności determinuje bowiem prawidłową kwalifikację prawną czynu i ustalenie odpowiedzialności karnej za czyn z art. 178a § 1 k.k. albo za czyn z art. 178a § 4 k.k.

Wyrok SN z dnia 29 września 2021 r., sygn. II KK 370/21.

2

Art. 180a k.k.

Przepis art. 180a k.k. przewiduje bowiem odpowiedzialność karłą za zachowanie sprawcy, który prowadzi pojazd mechaniczny na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, nie stosując się do decyzji właściwego organu o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami. Warunkiem odpowiedzialności karnej jest zatem nie tyle samo zachowanie polegające na kierowaniu pojazdem bez posiadania uprawnień (taki czyn penalizowany jest przez art. 94 § 1 k.w.), ale zachowanie takie musi być powiązane z niezastosowaniem się do wydanej uprzednio w trybie administracyjnym decyzji właściwego organu o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi. Aby zatem kierujący mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 180a k.k., w obrocie prawnym musi istnieć aktualna decyzja właściwego organu, na mocy której kierujący został uprzednio pozbawiony uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi.

Wyrok SN z dnia 6 października 2021 r., sygn. IV KK 344/21.

3

Art. 271 § 1 k.k.

Na gruncie art. 271 § 1 k.k. karalne jest wyłącznie poświadczanie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne. Jest to pojęcie niewątpliwie

wywołujące w doktrynie spory, jednak przeważa stanowisko, że w omawianej sytuacji chodzi o faktyczną doniosłość prawną poświadczenia nieprawdy, rozpatrywaną obiektywnie w oparciu o indywidualne okoliczności sprawy. O prawnej wadze okoliczności zawartych w dokumencie nie decyduje wyłącznie ich miejsce i funkcja w tym dokumencie, lecz także ich znaczenie faktyczne, które zależy właśnie od indywidualnych okoliczności zewnętrznych (...). Do znamion przestępstwa z art. 271 § 1 k.k. należy prawne znaczenie okoliczności, co do której nastąpiło poświadczenie nieprawdy, czego konsekwencją jest konieczność wykazania nie tylko braku zgodności stanu poświadczanego z istniejącą obiektywnie rzeczywistością, ale również realnego wpływu tej konkretnej okoliczności na kształtowanie stosunków prawnych, których dotyczy wystawiony dokument.

Postanowienie SN z dnia 26 sierpnia 2021 r., sygn. V KK 75/20.

4

Art. 278 § 4 k.k.

Zarówno kradzież, jak i kradzież z włamaniem stanowią tzw. przestępstwa względnie wnioskowe, co oznacza, że wniosek o ściganie jest wymagany wyłącznie w sytuacji, gdy pokrzywdzonym jest osoba najbliższa (por. art. 278 § 4 k.k. oraz art. 279 § 2 k.k.).

Postanowienie SN z dnia 1 października 2021 r., sygn. II KK 348/21.

Prawo karne wykonawcze

5

Art. 182 § 2 k.k.w.

Organ administracji wykonując na podstawie art. 182 § 2 k.k.w. wyrok orzekający zakaz prowadzenia pojazdów, jest ściśle związany jego treścią i nie ma możliwości jakiegokolwiek rozszerzania ani zwężania zakazu orzeczonego przez sąd. Może więc cofnąć uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi tylko na czas określony w wyroku; cofnięcie uprawnień może dotyczyć tylko wskazanego przez sąd zakresu, a ponadto stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 627) w zakresie i w okresie zakreślonym przez sąd, organ administracji nie może wydać tych uprawnień. Co więcej, orzeczenie organu o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami, bez powiązania decyzji z zakresem, na jaki orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów, obarczone jest wadą.

Wyrok SN z dnia 6 października 2021 r., sygn. IV KK 344/21.

Prawo wykroczeń

6

Art. 116 § 1 k.w.

Zachowanie opisane art.116 § 1 k.w. polega na zaniechaniu w postaci nie stosowania się do nakazów lub zakazów zawartych w przepisach dotyczących zwalczania chorób zakaźnych lub do wskazań czy zarządzeń leczniczych wydawanych na podstawie tych przepisów przez organy służby zdrowia. Jest to przestępstwo bezskutkowe polegające na narażeniu dobra prawnego na abstrakcyjne niebezpieczeństwo – bowiem do jego dokonania nie jest konieczne wystąpienie rzeczywistego stanu zagrożenia rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej. Użyte w tym przepisie określenia: „choroba zakaźna” czy „nosiciel” – zostały zawarte w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1845 – dalej: u.z.z.z.). Choroba zakaźna została zdefiniowana w art. 2 pkt 3 jako choroba wywołana przez biologiczny czynnik chorobotwórczy, a w art. 2 pkt 4 zdefiniowano chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną – jako chorobę zakaźną łatwo rozprzestrzeniającą się, o wysokiej śmiertelności, powodującą szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego i wymagającą specjalnych metod zwalczania, taką jak cholera, dżuma, ospa prawdziwa, wirusowe gorączki krwotoczne (wykaz chorób zakaźnych znajduje się w załączniku do ustawy – i nie figuruje tam COVID-19, także pod nazwą SARS-CoV-2).

Wyrok SN z dnia 26 sierpnia 2021 r., sygn. III KK 264/21.

7

Art. 116 § 1a k.w.

Z chwilą wejścia w życie ustawy z 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. 2112 ze zm.), co nastąpiło 29 listopada 2020 r., Rada Ministrów uzyskała upoważnienie do ustanowienia w rozporządzeniu powszechnego nakazu zakrywania ust i nosa w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu; nieprzestrzeganie tego nakazu zostało przez ustawodawcę uznane za wykroczenie w dodanej tą ustawą art. 116 § 1a k.w. Ustawa ta siłą rzeczy nie mogła stać się podstawą odpowiedzialności obwinionego za czyn popełniony 22 października 2020 r.

Wyrok SN z dnia 21 września 2021 r., sygn. II KK 352/21.

Prawo karne procesowe

8

Art. 11 § 1 k.p.k.

Instytucja tzw. umorzenia absorpcyjnego na podstawie art. 11 § 1 k.p.k. stanowi odstępstwo od zasady legalizmu, gdzie rezygnacja ze ścigania podyktowana jest niemożnością osiągnięcia jakiegokolwiek celu kary za przypisane

przestępstwo ze względu na znaczącą dysproporcję pomiędzy rodzajem i wysokością kary już orzeczonej prawomocnie za inne przestępstwo a karą, która zostałaby orzeczona w postępowaniu podlegającym umorzeniu.

Wyrok SN z dnia 9 września 2021 r., sygn. I KK 139/20.

9

Art. 34 § 1 k.p.k.

Zgodnie z treścią art. 303 k.p.k. jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, wydaje się postanowienie o wszczęciu śledztwa, w którym określa się czyn będący przedmiotem postępowania oraz jego kwalifikację prawną (art. 303 k.p.k.). Postanowienie o wszczęciu śledztwa wyznacza zakres przedmiotowy procesu karnego, który w dalszym jego toku może ulegać zmianom; wytycza ono również zasadniczy kierunek przyszłego postępowania karnego, jednak co istotne, przy uwzględnieniu treści art. 34 § 1 k.p.k. W myśl tej regulacji, sąd właściwy dla sprawców przestępstw jest również właściwy dla pomocników, podlegaczy oraz innych osób, których przestępstwo pozostaje w ścisłym związku z przestępstwem sprawcy, jeżeli postępowanie przeciwko nim toczy się jednocześnie. Z treści art. 34 § 1 k.p.k., określającego zasadę łącznego rozpoznania spraw pozostających ze sobą w ścisłym związku, należy tym bardziej wyprowadzać zasadę łącznego prowadzenia postępowania przygotowawczego, w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z przestępstwami wielu osób, dotyczącymi wszakże jednego, głównego przestępstwa.

Postanowienie SN z dnia 5 października 2021 r., sygn. V KK 333/21.

10

Art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k.

Przepis art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. stanowi jednoznacznie, że z mocy prawa od udziału w sprawie wyłączony jest sędzia, jeżeli brał udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone. W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego stwierdza się między innymi, że udział sędziego w wydaniu każdego orzeczenia, które zostało następnie uchylone, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania, powoduje wyłączenie go od udziału w sprawie w razie jej ponownego rozpoznania, i to niezależnie od przyczyn, jakie legły u podstaw wydanego orzeczenia. Istota zakazu wynikającego z dyspozycji tego przepisu polega na odsunięciu od ponownego orzekania w sprawie sędziego, który dał już wyraz swoim ocenom prawnym i faktycznym w tej sprawie w postaci rozstrzygnięcia, a w wyniku kontroli odwoławczej lub nadzwyczajnej to orzeczenie zostało uchylone. Nie budzi wątpliwości, że sędzia, który wydał postanowienie kończące postępowanie sądowe – a takim postanowieniem jest rzecz jasna orzeczenie o umorzeniu postępowania z powodu braku skargi uprawnionego oskarżyciela – jest z mocy prawa wyłączony od dalszego orzekania w tej sprawie. Oznacza to, że w razie uchylecia orzeczenia o umorzeniu postępowania karne-

go i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, sędzia orzekający uprzednio nie może być wyznaczony do rozpoznania tej sprawy. Wydając orzeczenie o umorzeniu postępowania karnego sędzia ten wyraził bowiem w sposób jednoznaczny swój pogląd w sprawie, uznając niedopuszczalność prawną wydania wyroku.

Wyrok SN z dnia 5 października 2021 r., sygn. II KK 285/21.

11

Art. 113 k.p.k.

Przepis art. 113 k.p.k. stanowi, iż orzeczenie podpisują wszyscy członkowie składu orzekającego, nie wyłączając przegłosowanego, chyba że orzeczenie zamieszczono w protokole. Zgodnie natomiast z normą art. 418 k.p.k. ogłoszenie wyroku następuje po jego podpisaniu.

Wyrok SN z dnia 8 października 2021 r., sygn. III KK 337/20.

12

Art. 132 § 1 k.p.k.

Kodeks postępowania karnego przewiduje różne formy zawiadomienia oskarżonego o terminie czynności procesowych – osobiste lub zastępcze. Generalnie zatem pismo procesowe może być doręczone adresatowi osobiście (art. 132 § 1 k.p.k.), a nadto dorosłemu domownikowi (art. 132 § 2 k.p.k.), za pośrednictwem poczty elektronicznej lub telefaksu (art. 132 § 3 k.p.k.). Skutecznym doręczeniem jest również doręczenie poprzez tzw. podwójne awizo (art. 133 § 2 k.p.k.). Należy jednak uwzględnić fakt, że w myśl art. 132 § 4 k.p.k. wskazanych w § 2 i 3 oraz art. 133 § 3 k.p.k. (pozostawienie pisma osobie upoważnionej w miejscu pracy) doręczeń nie stosuje się, m.in. w odniesieniu do zawiadomienia oskarżonego o pierwszym terminie rozprawy głównej. Z treści art. 132 § 4 k.p.k. można zatem wywodzić, że zawiadomienie oskarżonego o pierwszym terminie rozprawy głównej może mieć miejsce jedynie poprzez doręczenie mu zawiadomienia osobiście (art. 132 § 1 k.p.k.), względnie w pozostały, niewykluczony w nim sposób, a więc w trybie art. 133 § 2 k.p.k., czy nawet w trybie art. 136 § 1 i 139 § 1 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 5 października 2021 r., sygn. III KK 225/21.

13

Art. 303 k.p.k.

Regulacje dotyczące postępowania przygotowawczego nie pozostawiają zarazem wątpliwości co do tego, że nie jest w ogóle przewidziane w jego toku wydawanie kolejnego postanowienia o wszczęciu śledztwa w sprawie, jeżeli nawet kwalifikacja prawna czynu zarzucanego podejrzanemu, uzasadniona okolicznościami dowodowymi sprawy, miałaby być inna, aniżeli pierwotnie przyjęta w postanowieniu wydawanym w trybie art. 303 k.p.k., o ile oczywiście

nie wykracza ona poza historyczne ramy wyznaczone zdarzeniem objętym tym postępowaniem. W wypadku, gdy czynności postępowania przygotowawczego prowadzone i ukierunkowane na wykrycie sprawcy przestępstwa, o którym mowa w art. 303 k.p.k., doprowadziły do ustalenia sprawcy, czy też do ustalenia również innych czynów pozostających w związku z czynem sprawcy, jedynym rozwiązaniem przewidzianym w regulacjach procesowych jest wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów konkretnym osobom, bez możliwości, co oczywiste, poprzedzania tego postanowienia kolejnymi postanowieniami o wszczęciu postępowania w sprawie, w oparciu o art. 303 k.p.k.

Postanowienie SN z dnia 5 października 2021 r., sygn. V KK 333/21.

14

Art. 327 § 1 k.p.k.

Po prawomocnym umorzeniu postępowania w fazie *in rem* akcja publiczna może odżyć w sposób procesowo poprawny i skuteczny jedynie przy zachowaniu warunków i wymagań określonych w art. 327 § 1 k.p.k. Prawomocne postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego, także wydane na etapie *in rem*, rodzi określony stan prawny i stwarza również formalną przeszkodę dla podejmowania dalszych czynności procesowych mieszczących się w ramach umorzonego wcześniej postępowania i jego dalszego prowadzenia. Dopóki zatem funkcjonuje ono w obrocie prawnym nie może być traktowane jako niewiążące i to tylko przez jedną ze stron procesowych, tj. oskarżyciela publicznego. Skoro ustawodawca przewidział sytuację, w której mogą ujawnić się okoliczności wskazujące na konieczność kontynuowania postępowania umorzonego w sprawie i w art. 327 § 1 k.p.k. określił zasady, na jakich prokurator może odzyskać prawo do skargi, to nie ma dostatecznych argumentów do przyjęcia, że skarga publiczna może odżyć bez zachowania tych reguł, bądź też w jakiś inny, mniej lub bardziej dorozumiany sposób. W razie zatem, gdy prawomocne umorzenie postępowania przygotowawczego znajdującego się w fazie *in rem* doprowadziło do wygaśnięcia skargi publicznej, a nie zastosowano instytucji procesowych pozwalających na jej odzyskanie, prokurator nie dysponuje prawem do oskarżania.

Wyrok SN z dnia 26 sierpnia 2021 r., sygn. IV KK 725/19.

15

Art. 374 § 1 k.p.k.

Zgodnie z dyspozycją art. 374 § 1 k.p.k. oskarżony ma prawo brać udział w rozprawie. Przewodniczący lub sąd mogą uznać jego obecność za obowiązkową. Wprawdzie, obecność oskarżonego na rozprawie co do zasady nie jest obowiązkowa, to jednak powołany przepis statuuje uprawnienie oskarżonego do udziału w rozprawie, które dla swej realizacji wymaga pewnego minimum, jakim jest prawidłowe zawiadomienie o jej czasie i miejscu (art. 117 § 1 k.p.k.).

Wyrok SN z dnia 5 października 2021 r., sygn. III KK 225/21.

16

Art. 413 § 1 k.p.k.

W treści art. 413 k.p.k. zawarto bowiem wszystkie niezbędne elementy wyroku, zaś w jego § 2 kwalifikatory wyroku skazującego. Nie ma zatem wątpliwości, że wyrok skazujący powinien w sentencji zawierać, m.in. dokładne określenie przypisanego oskarżonemu czynu oraz kwalifikację prawną (art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k.). Oczywiście jest, że w sytuacji, kiedy oskarżonemu zarzucono popełnienie większej ilości czynów, wymóg określenia każdego z czynów przypisanych (o ile względem liczby czynów przypisanych wobec zarzucanych sąd nie dokona zmian) odnosi się do takiej liczby czynów, jaka wynika z postawionych w akcie oskarżenia zarzutów.

Wyrok SN z dnia 5 października 2021 r., sygn. IV KK 207/21.

17

Art. 433 § 2 k.p.k.

Nakaz całościowego rozpoznania sprawy przez sąd odwoławczy, jak również wyjaśnienie w uzasadnieniu racji przemawiających za określonym rozstrzygnięciem, powinien być rozumiany szeroko – jako obejmujący rozpoznanie wniosków stron postępowania kierowanych do sądu po złożeniu środka zaskarżenia, a przed ogłoszeniem wyroku. W przeciwnym razie decyzja sądu w przedmiocie uwzględnienia wniosku mogłaby okazać się dyskrejonalna, a wnioskodawca pozbawiony byłby możliwości weryfikacji tego, czy sąd odwoławczy uczynił zadość obowiązkowi zbadania zasadności inicjatywy procesowej strony.

Wyrok SN z dnia 9 września 2021 r., sygn. I KK 139/20.

18

Art. 434 § 1 pkt 1 k.p.k.

Sąd odwoławczy jest ściśle związany kierunkiem i zakresem wniesionego środka odwoławczego, co sprawia, że w razie braku apelacji na niekorzyść, sytuacja oskarżonego nie może ulec pogorszeniu w żadnym aspekcie, w tym dotyczącym sprawstwa, kwalifikacji prawnej, ustaleń faktycznych, kary, ale także środków karnych.

Wyrok SN z dnia 5 października 2021 r., sygn. IV KK 313/21.

19

Art. 437 § 2 k.p.k.

Przepis art. 437 § 2 k.p.k. wyraźnie stanowi, że uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania możliwe jest jedynie wówczas, gdy jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu w całości. Może naturalnie zdarzyć się tak, że w realiach konkretnej sprawy błąd popełniony na samym początku, w stosunku do jednego dowodu rzutuje na całość postępowania i wówczas determinuje on potrzebę prowadzenia postępowania w całości od nowa.

Wyrok SN z dnia 6 października 2021 r., sygn. IV KS 35/21.

20

Art. 439 § 1 k.p.k.

Naruszenie zakazu *reformationis in peius* w formule bezpośredniej (art. 434 § 1 k.p.k.), czy pośredniej (art. 443 k.p.k.), nie stanowi uchybienia kwalifikowanego jako tzw. bezwzględny powód odwoławczy.

Postanowienie SN z dnia 11 października 2021 r., sygn. II KK 355/21.

21

Art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.

Fundamentalnym wręcz warunkiem rzetelnego procesu jest zapewnienie oskarżonemu „prawa do sądu właściwego” w rozumieniu wspomnianego art. 6 Konwencji, a „sądem właściwym” będzie tylko taki sąd, w składzie którego zasiądzie sędzia delegowany do orzekania w sposób zgodny z warunkami ustawowymi.

Wyrok SN z dnia 25 sierpnia 2021 r., sygn. IV KK 152/21.

22

Art. 440 k.p.k.

Przepis art. 440 k.p.k. znajduje zastosowanie, jeżeli zaskarżone orzeczenie lub zawarte w nim rozstrzygnięcie jest rażąco niesprawiedliwe, a zatem gdy dotknięte jest, niepodniesionymi w zwykłym środku odwoławczym, uchybieniami mieszczącymi się w każdej z tak zwanych względnych przyczyn odwoławczych, o ile ich waga i charakter jest taki, że czyni orzeczenie niesprawiedliwym i to w stopniu rażącym.

Postanowienie SN z dnia 11 października 2021 r., sygn. II KK 355/21.

23

Art. 457 § 3 k.p.k.

Rzetelność uzasadnienia wyroku Sądu odwoławczego należy badać przede wszystkim przez pryzmat odniesienia się do zarzutów apelacyjnych. Nie można czynić temu Sądowi zarzutu nierzetelnego uzasadnienia, jeżeli nie odniósł się on do kwestii, która nie była przedmiotem zarzutu apelacji i której nie uznał za podstawę korekty orzeczenia z powodu jego rażącej niesprawiedliwości.

Postanowienie SN z dnia 3 września 2021 r., sygn. II KK 295/21.

24

Art. 500 § 1 i 3 k.p.k.

Zgodnie bowiem z art. 500 § 1 i 3 k.p.k. możliwość wydania wyroku nakazowego istnieje w przypadku, gdy materiał dowodowy zebrany w sprawie pozwala na stwierdzenie, że okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości.

Dla wydania orzeczenia w trybie nakazowym wymagane jest osiągnięcie przez sąd, w oparciu o zebrane w dochodzeniu dowody, dostatecznego stopnia pewności w zakresie okoliczności popełnienia czynu przestępnego i winy oskarżonego. W przeciwnym wypadku koniecznym jest rozpoznanie sprawy na rozprawie głównej.

Wyrok SN z dnia 6 października 2021 r., sygn. IV KK 344/21.

Art. 523 § 1 k.p.k.

25

Zgodnie z treścią art. 523 § 1 k.p.k. kasacja może być wniesiona tylko z powodu uchybień wymienionych w art. 439 k.p.k. lub innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Nie może być natomiast wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary. Powyższe oznacza, że aby kasacja mogła okazać się skuteczna i mogła skutkować wzruszeniem prawomocnego orzeczenia musi wskazywać bądź na zaistnienie bezwzględnej przyczyny odwoławczej wymienionej w art. 439 § 1 k.p.k., bądź na inne naruszenie prawa i to o charakterze rażącym. Nadto, winna zawierać przekonujące argumenty, że to uchybienie wywarło istotny wpływ na treść wyroku. Oba te warunki, tj. rażące naruszenie prawa i istotny wpływ na treść wyroku, muszą wystąpić łącznie, a brak jednego z nich determinuje uznanie kasacji za całkowicie bezzasadną.

Postanowienie SN z dnia 3 września 2021 r., sygn. II KK 316/21.

26

Stosownie do dyspozycji art. 523 § 1 k.p.k., zasadność kasacji jest oceniana z punktu widzenia skutecznego wykazania wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 439 § 1 k.p.k. albo innego naruszenia prawa i to o charakterze rażącym oraz przedstawienia przekonujących argumentów, że to uchybienie wywarło istotny wpływ na treść wyroku. Oba te warunki, tj. rażące naruszenie prawa i istotny wpływ na treść wyroku, muszą wystąpić łącznie, a brak jednego z nich determinuje uznanie kasacji za całkowicie bezzasadną.

Postanowienie SN z dnia 8 października 2021 r., sygn. V KK 131/21.

27

Art. 539a § 3 k.p.k.

Zgodnie z art. 539a § 3 k.p.k. skarga od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania, może być wniesiona wyłącznie z powodu naruszenia art. 437 k.p.k. lub z powodu uchybień określonych w art. 439 § 1 k.p.k. Skargę tę może wnieść również strona, która nie zaskarżyła wyroku sądu pierwszej instancji (na co wskazuje brak odesłania w art. 539f k.p.k. do ograniczeń ujętych w art. 520 § 2 k.p.k.). Przepis art. 539a § 3 k.p.k. został powiązany z przepisem art. 437 § 2 k.p.k., zgod-

nie z którym uchylene orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania może nastąpić wyłącznie w wypadkach wskazanych w art. 439 § 1 k.p.k., art. 454 k.p.k. lub jeżeli konieczne jest przeprowadzenie na nowo przewodu w całości.

Wyrok SN z dnia 1 października 2021 r., sygn. III KS 22/21.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

Art. 7 § 1 k.k.

28

Dla wykazania wypełnienia podmiotowej strony zbrodni zabójstwa w postaci zamiaru bezpośredniego nie jest wystarczające wskazanie na sposób działania, w tym takie jego elementy jak rodzaj użytego narzędzia, siła ciosu czy skierowanie agresywnych działań przeciwko ośrodkom ważnym dla życia pokrzywdzonego. Są to niewątpliwie bardzo istotne elementy, które jednakże nie mogą automatycznie przesądzić zarówno o spełnieniu strony podmiotowej zbrodni zabójstwa, jak i zdecydować o przypisanej sprawcy postaci zamiaru. Zazwyczaj niezbędna jest nadto analiza motywacji sprawcy, stosunków pomiędzy sprawcą a pokrzywdzonym w czasie poprzedzającym agresywne działania sprawcy, tła zajścia itp. Zatem, ani zadanie ciosu w miejsce dla życia niebezpieczne, ani nawet użycie narzędzia mogącego spowodować śmierć człowieka, samo przez się nie decyduje jeszcze o tym, że sprawca działał w zamiarze bezpośrednim zabicia człowieka.

Wyrok SA w Białymstoku z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. II AKa 42/21.

29

Art. 15 § 1 k.k.

Przyjęcie bezkarności usiłowania wymaga w każdym przypadku uprzedniego ustalenia fazy usiłowania. W zależności bowiem od tego, czy usiłowanie jest nieukończone, czy też zostało ukończone, inne będą przesłanki owej bezkarności. W przypadku usiłowania nieukończonego wystarczy zaniechanie dalszej akcji, aby nie doszło do dokonania. W przypadku usiłowania ukończonego, konieczna jest ze strony sprawcy usiłowania przeciwalkcja zapobiegająca naruszeniu dobra prawnego. O dobrowolnym odstąpieniu od usiłowania można więc mówić tylko wówczas, gdy sprawca dobrowolnie zrezygnował z popełnienia czynu zabronionego w fazie usiłowania nieukończonego. Jeżeli zachowanie sprawcy osiągnęło już fazę usiłowania ukończonego (sprawca wykonał wszystkie czynności prowadzące do realizacji znamion czynu zabronionego), warunkiem bezkarności za usiłowanie jest zapobiegnięcie przez sprawcę skutkowi stanowiącemu znamię czynu zabronionego objętego pierwotnym zamiarem sprawcy, czyli tzw. czynny żal.

Wyrok SA w Białymstoku z dnia 13 maja 2021 r., sygn. II AKa 67/21.

30

Art. 25 § 2 k.k.

Przesłankami uchylenia karalności bądź też nadzwyczajnego jej złagodzenia na podstawie przepisu art. 25 § 2 lub 3 k.k. są: strach lub wzburzenie usprawiedliwione okolicznościami zamachu, do których (w świetle orzecznictwa), należą m.in.: zaskoczenie, atak w nocy, niewiedza co do liczby napastników lub narzędzi przez nich używanych, obawa o życie. Każda agresja ze strony innej osoby wywołuje u atakowanego pewien rodzaj wzburzenia, zdenerwowania, czy obawy. Nie oznacza to jednak, że w każdym przypadku spełnione są warunki do zastosowania wobec sprawcy art. 25 § 2 lub 3 k.k.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 30 września 2020 r., sygn. II AKa 167/20.

31

Art. 53 § 1 k.k.

Wyrażona w art. 53 § 1 k.k. zasada swobodnego uznania sędziowskiego oznacza, że sąd może wprawdzie swobodnie poruszać się w granicach wyznaczonych dolną i górną granicą zagrożenia karnego, niemniej jednak jego uznanie nie ma charakteru dowolnego, co oznacza, że sąd, podejmując decyzję, musi wziąć pod uwagę kilka dyrektyw, które *de facto* ograniczają jego swobodę w zakresie wymiaru kary. Zasada ta jest realizowana tym pełniej, im większą swobodę w zakresie wymiaru kary ustawa pozostawia sędziemu. Podkreślenie w ustawie swobody sędziowskiego uznania stanowi refleks konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej i oznacza, że nikt i nic – poza samym sądem (i oczywiście ustawowymi granicami) – nie może wpływać na rodzaj i wymiar kary. Ustawowe zagrożenie karą wyraża zatem abstrakcyjne przekonanie ustawodawcy o granicach społecznej szkodliwości danego przestępstwa, nagminności tego rodzaju przestępstw oraz względach prewencyjnych w zakresie zapobiegania przestępstw i względach na społeczne oddziaływania kar przez ustanowienie odpowiednio wysokiej sankcji karnej. Ustawowe zagrożenie karą wyznacza pierwszy etap wymierzania kary wobec konkretnego sprawcy, gdyż sąd powinien w tej fazie zdecydować, czy orzec karę w granicach ustawowego zagrożenia, czy też nadzwyczajnie ją złagodzić lub obostrzyć ze względu na okoliczności czynu, właściwości i warunki osobiste sprawcy, a także postawę oskarżonego i jego zachowanie po popełnieniu przestępstwa, w tym postawę procesową.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 29 lipca 2021 r., sygn. II AKa 225/20.

32

Art. 60 § 2 k.k.

Podstawa fakultatywnego nadzwyczajnego złagodzenia kary, o jakiej mowa w art. 60 § 2 k.k. dotyczy sytuacji, gdy zachodzi szczególnie uzasadniony wypadek wskazujący, że nawet najniższa kara przewidziana za przestępstwo

byłaby niewspółmiernie surowa. Wyliczenie okoliczności mogących prowadzić do wniosku o potrzebie zastosowania tej instytucji zawarte we wskazanym przepisie jest przykładowe. Przedmiotem oceny w interesującym zakresie będzie całokształt ujawnionych okoliczności obciążających i łagodzących charakteryzujących sprawcę i jego czyn, istotnych dla wymiaru kary. Rezultat tego bilansu musi wskazywać jednoznacznie na przewagę okoliczności przemawiających na korzyść oskarżonego, co w relacji do dolnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianego za dane przestępstwo, ma prowadzić do wniosku, że nawet najniższa kara przewidziana za to przestępstwo, byłaby niewspółmiernie surowa.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 22 października 2020 r., sygn. II AKa 187/20.

33

Art. 72 § 1 pkt 8 k.k.

Podstawą prawną nałożenia takiego obowiązku może być przepis art. 72 § 1 pkt 8 k.k. Przepis ten stanowi, że zawieszając wykonanie kary sąd może zobowiązać skazanego do innego stosownego postępowania w okresie próby, które może zapobiec popełnieniu ponownie przestępstwa. Nałożenie więc obowiązku z tego przepisu może nastąpić jedynie wówczas, gdy jego wykonanie może zapobiec powrotowi do przestępstwa. (...) Nałożenie na oskarżonych obowiązku z art. 72 § 1 pkt 8 k.k. ma przede wszystkim na celu zapobieżenie popełnienia ponownie przez nich przestępstwa. Zasadne jest przede wszystkim to, żeby oskarżeni w okresie próby naprawili wyrządzoną przez nich szkodę. Nie jest zatem celowe zobowiązanie oskarżonych również do wykonania orzeczenia zasądzonego od nich koszty procesu poniesione przez pokrzywdzonych w postępowaniu odwoławczym w sprawie cywilnej. Ponadto brak takiego zobowiązania bynajmniej nie oznacza, że oskarżeni nie muszą wykonać orzeczenia w zakresie tych kosztów. Oskarżyciele posiłkowi mogą dochodzić tych należności w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez komornika.

Wyrok SA w Białymstoku z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. II AKa 17/21.

34

Art. 223 § 1 k.k.

Dla oceny niebezpieczności przedmiotu, o jakim mowa w art. 223 § 1 k.k. relacjonowanej do broni palnej i noża (z istoty niebezpiecznych dla życia i zdrowia) miarodajne są cechy przedmiotu, a nie sposób jego użycia. Wskazuje się więc na: ostrość, twardość, masę, kształt, wymiary, właściwości tnące, żrące lub trujące, możliwość wyrzutu lub przenoszenia znacznej energii i wynikającą stąd zdolność wywołania skutku porównywalnego z użyciem broni palnej lub noża poprzez zwykłe użycie przedmiotu wobec człowieka. Chodzi więc o przedmioty niebez-

pieczne ze względu na swoją konstrukcję lub właściwości, z wyraźnym pominięciem tych, które stają się niebezpieczne ze względu na sposób użycia. Zagrożenie wynikłe z użycia danego przedmiotu musi być porównywalne z zagrożeniem, jakie niesie użycie noża czy broni palnej, przy czym zagrożenie to musi wynikać z cech danego przedmiotu, bez względu na sposób jego użycia.

Wyrok SA w Białymstoku z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. II AKa 26/20.

35

Art. 296 § 1 k.k.

Przepis art. 296 k.k. chroni interesy majątkowe podmiotu, który powierzył zajmowanie się nimi innej osobie, a także pewien standard należytej staranności w prowadzeniu cudzych interesów majątkowych. To jednak nie oznacza, że majątek spółki jest majątkiem udziałowców/akcjonariuszy. Istota funkcjonowania spółki kapitałowej (także spółki akcyjnej) wyraża się właśnie w tym, że majątek wspólników spółki jest majątkiem odrębnym od majątku spółki, zaś uszczuplenie majątku spółki nie przekłada się wyłącznie na uszczuplenie majątku wspólników.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 5 marca 2021 r., sygn. II AKa 294/20.

36

Art. 300 § 2 k.k.

Warunkiem karalności na podstawie art. 300 § 2 k.k. jest istnienie roszczenia wierzyciela.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 5 marca 2021 r., sygn. II AKa 294/20.

Prawo karne procesowe

37

Art. 5 § 2 k.p.k.

Nie można zasadnie stawiać zarzutu obrazy art. 5 § 2 k.p.k., podnosząc wątpliwości strony, czy jej przedstawicieli, procesowych, co do treści ustaleń faktycznych. Dla oceny, czy nie został naruszony wskazany powyżej przepis nie są miarodajne wątpliwości zgłaszane przez stronę, czy jej obrońcę, ale to, czy sąd orzekający w sprawie rzeczywiście powziął wątpliwości, co do treści ustaleń faktycznych i wobec braku możliwości ich usunięcia rozstrzygnął je na niekorzyść oskarżonego, względnie to, czy w świetle realiów konkretnej sprawy wątpliwości takie powinien był powziąć.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. II AKa 89/18.

38

Art. 120 § 1 k.p.k.

Podpisanie przez aplikanta radcowskiego, nieposiadającego wyraźnego upoważnienia do tej czynności, zażalenia na postanowienie sądu w przedmio-

cie przedłużenia tymczasowego aresztowania, w sytuacji gdy ujęte w środku odwoławczym oświadczenie woli zostało wyrażone przez uprawnionego obrońcę (adwokata), należy traktować analogicznie do braku podpisu osoby uprawnionej, a więc jako brak usuwalny, który może być naprawiony (uzupełniony) i stąd niedopuszczalne jest wydanie zarządzenia o odmowie przyjęcia zażalenia, bez uprzedniego wezwania do usunięcia jego braku formalnego – w zakresie uzupełnienia podpisu uprawnionego obrońcy (adwokata) podejrzanego (*arg. ex art. 120 § 1 i § 2 k.p.k.*).

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. II AKz 359/21.

Art. 410 k.p.k.

39

Z naruszeniem art. 410 k.p.k. mamy natomiast do czynienia jedynie wówczas, gdy sąd opiera swoje orzeczenie na materiale nieujawnionym na rozprawie głównej, bądź tylko na części materiału ujawnionego i jego rozstrzygnięcie nie jest wynikiem analizy całokształtu ujawnionych okoliczności. W żadnej mierze dokonanie przez sąd oceny dowodów i oparcie się na określonych z nich, przy jednoczesnym odmówieniu wiary dowodom przeciwnym nie stanowi naruszenia dyspozycji tego przepisu.

Wyrok SA w Białymstoku z dnia 16 września 2021 r., sygn. II AKa 57/21.

40

Wyrażony w przepisie art. 410 k.p.k. nakaz uwzględnienia wszystkich ujawnionych okoliczności nie może być utożsamiany z koniecznością oparcia ustaleń faktycznych na wszystkich ujawnionych dowodach, w tym także na tych, które zostały ocenione przez organ procesowy krytycznie. Sąd *meriti* ma jedynie obowiązek objąć zakresem swych rozważań całokształt ujawnionych okoliczności, a następnie jest jego prawem poczynić ustalenia faktyczne już jedynie w oparciu o te z nich, które wynikają z dowodów ocenionych jako wiarygodne, nie zaś z całego, często przecież wzajemnie sprzecznego, materiału dowodowego.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 5 marca 2021 r., sygn. II AKa 294/20

41

Art. 425 § 1 k.p.k.

Asesor prokuratury, posiadający *votum*, może sporządzać środki zaskarżenia i wnioski do sądów okręgowych i apelacyjnych. Przepis art. 173 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r.,

poz. 66), wprowadzie pozbawia asesora prokuratury (posiadającego *votum*) prawa do udziału w postępowaniu przed sądem apelacyjnym oraz w postępowaniu przed sądem okręgowym (z wyjątkiem postępowania w pierwszej instancji w sprawach, w których prowadził postępowanie przygotowawcze), jednakże nie zabrania mu sporządzania środków zaskarżenia i wniosków kierowanych do tychże sądów (okręgowych i apelacyjnych). „Udział w postępowaniu przed sądem” oznacza bowiem występowanie i podejmowanie czynności na rozprawie i na posiedzeniu, natomiast nie stanowi takiego „udziału” samo sporządzenie środka odwoławczego.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 8 lipca 2021 r., sygn. II AKa 319/20.

42

Art. 438 pkt 1 k.p.k.

Zarzut obrazy prawa materialnego można stawiać jedynie wówczas, gdy nie kwestionuje się ustaleń faktycznych, a tylko błędne zastosowanie przepisu prawa. Nie ma obrazy prawa materialnego, gdy wadliwość orzeczenia jest wynikiem błędnych ustaleń faktycznych. Jeżeli skarżący kwestionuje kwalifikację prawną czynu co do wypełnienia znamion strony podmiotowej przypisanego przestępstwa, ale w związku z nieprawidłowymi ustaleniami faktycznymi, to podstawą apelacji powinien być zarzut błędu w ustaleniach faktycznych.

Wyrok SA w Białymstoku z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. II AKa 42/21.

43

Art. 438 pkt 3 k.p.k.

Błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia to błąd, który wynika bądź to z niepełności postępowania dowodowego, bądź też z przekroczenia granic swobodnej oceny dowodów. Może on więc być wynikiem nieznamienności określonych dowodów lub nieprzestrzegania dyrektyw obowiązujących przy ocenie dowodów (art. 7 k.p.k.), np. błąd logiczny w rozumowaniu, zlekceważenie niektórych dowodów, danie wiary dowodom nieprzekonującym, bezpodstawne pominięcie określonych twierdzeń dowodowych, oparcie się na faktach w istocie nieudowodnionych.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 5 marca 2021 r., sygn. II AKa 294/20.

44

Art. 438 pkt 4 k.p.k.

Sąd I instancji ma ustawowo zagwarantowaną swobodę w ferowaniu wyroku, w tym kształtowaniu wymiaru kary. Rolą zaś Sądu odwoławczego w tym zakresie jest kontrola, czy granice swobodnego uznania sędziowskiego, stanowiącego zasadę sądowego wymiaru kary nie zostały przekroczone w rozmiarach niedających się zaakceptować. Ustawa traktuje jako podstawę odwoławczą tylko taką niewspółmierność kary, która ma charakter rażącej (art. 438 pkt 4

k.p.k.), a która zachodzić może tylko wówczas, gdy na podstawie ujawnionych okoliczności, które powinny mieć zasadniczy wpływ na wymiar kary, można byłoby przyjąć, iż zachodziłaby wyraźna różnica pomiędzy karą wymierzoną przez Sąd I instancji, a karą, jaką należałoby wymierzyć w instancji odwoławczej w następstwie prawidłowego zastosowania w sprawie dyrektyw wymiaru kary. Przepis art. 53 k.k. określa cztery ogólne dyrektywy wymiaru kary: dyrektywa winy (dolegliwość kary nie może przekroczyć stopnia winy), dyrektywa stopnia społecznej szkodliwości czynu – obejmuje okoliczności związane z czynem: przedmiotowe (rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiar grożącej lub wyrządzonej szkody, sposób i okoliczności działania, waga naruszonych obowiązków) oraz podmiotowe (postać zamiaru, motywacja), dyrektywa prewencji indywidualnej (zapobieżenie popełnieniu w przyszłości przestępstwa przez sprawcę) oraz dyrektywa prewencji ogólnej (kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa).

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. II AKa 47/21.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

45

Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1346 z późn. zm.) w zw. z art. 730 § 1 i art. 755 § 1 k.p.c.

W postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1346 z późn. zm.), przepisy art. 2 ust. 3 tej ustawy w zw. z art. 730 § 1 i art. 755 § 1 k.p.c. nie stanowią podstawy prawnej udzielenia zabezpieczenia przez umieszczenie osoby, której dotyczy to postępowanie, w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym.

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 83 § 1 i 2 u.S.N., jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa będących podstawą ich orzekania, Rzecznik Praw Obywatelskich, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, jest uprawniony do przedstawienia Sądowi Najwyższemu wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w składzie siedmiu sędziów. Na gruncie art. 60 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1254 z późn. zm.) – poprzednika art. 83 u.S.N. – Sąd Najwyższy przyjął, że podjęcie uchwały abstrakcyjnej możliwe jest także wówczas, gdy dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego nie spełniło funkcji ujednolicenia orzecznictwa przez przekonanie sądów powszechnych do określonej wykładni przepisu prawa i sądy te, już po dokonaniu wykładni przez Sąd Najwyższy, nie dzieląc jej, prezentują w swoim orzecznictwie odmienny pogląd prawny (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2007 r., sygn. III CZP 139/06, OSNC 2007, nr 11, poz. 159). Wobec tego, skoro art. 83 u.S.N. stanowi powtórzenie regulacji zawartej w art. 60 § 1 poprzednio obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym, powyższe stanowisko, w kwestii potrzeby podjęcia uchwały, zachowuje aktualność także w nowym stanie prawnym.

Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. – która zgodnie z art. 3a ma zastosowanie do osób kończących odbywanie kary pozbawienia wolności, orzeczonej za czyny popełnione przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie

ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396), tj. przed dniem 1 lipca 2015 r. – reguluje postępowanie wobec osób, które spełniają łącznie następujące przesłanki: 1) odbywają prawomocnie orzeczoną karę pozbawienia wolności lub karę 25 lat pozbawienia wolności, wykonywaną w systemie terapeutycznym; 2) w trakcie postępowania wykonawczego wystąpiły u nich zaburzenia psychiczne w postaci upośledzenia umysłowego, zaburzenia osobowości lub zaburzenia preferencji seksualnych i 3) stwierdzone u nich zaburzenia psychiczne mają taki charakter lub nasilenie, że zachodzi co najmniej wysokie prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego z użyciem przemocy lub groźby jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej, zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat (art. 1).

Z wnioskiem do właściwego sądu o uznanie osoby za stwarzającą zagrożenie występuje dyrektor zakładu karnego, jeżeli wydana w trakcie postępowania wykonawczego opinia psychiatryczna i psychologiczna o stanie zdrowia osoby, o której mowa w art. 1 pkt 1, wskazuje, że osoba ta spełnia przesłanki określone w art. 1 pkt 2 i 3. Do wniosku dołącza się opinię, a także informację o wynikach dotychczas stosowanych programów terapeutycznych i postępach w resocjalizacji (art. 9). W postępowaniu sądowym stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym z późn. zm. wynikającymi z ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. (art. 2 ust. 3). W wyroku z dnia 22 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny przesądził, że przepis ten nie jest niezgodny z Konstytucją RP i zastosowanie procedury cywilnej do postępowania uregulowanego w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r., w której przewidziano środki o charakterze prewencyjno-terapeutycznym, nie może być konfrontowane z konstytucyjnym zakazem podwójnego karania za ten sam czyn. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. spełnia wymagane w art. 31 ust. 3 w zw. z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP standardy w zakresie konieczności określenia w akcie normatywnym rangi ustawowej zasad pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej wraz z ustawową regulacją wszystkich materialno-prawnych przesłanek stosowania konkretnych środków prawnych pozbawienia lub ograniczenia wolności oraz regulami bezpośrednio określającymi procedurę stosowania tych środków.

Po otrzymaniu wniosku dyrektora zakładu karnego, sąd niezwłocznie podejmuje czynności zmierzające do ustalenia, czy osoba, której dotyczy wniosek, jest osobą stwarzającą zagrożenie (art. 10 ust. 1). W celu ustalenia, czy osoba, której dotyczy wniosek, wykazuje zaburzenia, o których mowa w art. 1 pkt 3, w postaci upośledzenia umysłowego, zaburzenia osobowości lub zaburzenia preferencji seksualnych, sąd, w terminie 7 dni od otrzymania wniosku, powołuje: dwóch biegłych lekarzy psychiatrów, a w sprawach osób z zaburzeniami preferencji seksualnych – ponadto biegłego lekarza seksuologa lub certyfikowanego psychologa seksuologa (art. 11). Jeżeli biegli lekarze psychiatrzy zgłoszą taką konieczność, badanie psychiatryczne może być połączone z ob-

serwacją w zakładzie psychiatrycznym. O obserwacji sąd orzeka w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku biegłych, określając miejsce i czas trwania oraz termin jej rozpoczęcia. Czas trwania obserwacji nie może przekroczyć 4 tygodni. Na postanowienie o zarządzeniu obserwacji przysługuje zażalenie, które sąd rozpoznaje niezwłocznie (art. 13). Po przeprowadzeniu rozprawy sąd wydaje postanowienie o uznaniu osoby za stwarzającą zagrożenie i zastosowaniu wobec niej nadzoru prewencyjnego albo o umieszczeniu jej w Ośrodku względnie postanowienie o uznaniu, że osoba której dotyczy wniosek, nie jest osobą stwarzającą zagrożenie. Udział prokuratora i pełnomocnika jest obowiązkowy (art. 15).

Sąd dokonuje oceny, czy jest konieczne zastosowanie wobec osoby stwarzającej zagrożenie nadzoru prewencyjnego albo umieszczenie jej w Ośrodku, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności ustalonych w sprawie, a w szczególności wydane opinie biegłych, a także wynik prowadzonego dotychczas postępowania terapeutycznego oraz możliwość efektywnego poddania się przez tą osobę postępowaniu terapeutycznemu na wolności (art. 14 ust. 1). Sąd orzeka o umieszczeniu w Ośrodku osoby stwarzającej zagrożenie, jeżeli charakter stwierdzonych zaburzeń psychicznych lub ich nasilenie wskazują, że jest to niezbędne ze względu na bardzo wysokie prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej, zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat (art. 14 ust. 3). Zastosowanie nadzoru prewencyjnego uwarunkowane jest ustaleniem, że charakter stwierdzonych zaburzeń psychicznych lub ich nasilenie wskazują, że zachodzi wysokie prawdopodobieństwo popełnienia przez taką osobę czynu zabronionego z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej, zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat (art. 14 ust. 2). Celem nadzoru prewencyjnego jest ograniczenie zagrożenia życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób ze strony osoby stwarzającej zagrożenie, która nie została umieszczona w Ośrodku (art. 22 ust. 1). Kryteriów rozróżnienia „wysokiego” i „bardzo wysokiego” prawdopodobieństwa może pomocniczo dostarczyć także wykładnia i praktyka orzecznicza stosowania m.in. przepisów art. 93c pkt 4, art. 93g k.k. (a przed 1 lipca 2015 r. art. 94 § 1 i art. 96 § 1 k.k.), jak również art. 203 § 1 k.p.k., które posługują się pojęciami „wysokiego stopnia prawdopodobieństwa” i „dużego prawdopodobieństwa” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2017 r., sygn. V CSK 477/16, niepubl.). W piśmiennictwie prawniczym przyjmuje się, że wysokie prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego, o którym mowa w art. 14 ust. 2 tej ustawy, to taki stopień prawdopodobieństwa, który jest niedaleki od pewności, iż skazany dopuści się czynów określonych w tym przepisie. Natomiast bardzo wysokie prawdopodobieństwo zachodzi wówczas, gdy nie tylko będzie ono większe niż wysokie, ale będzie wręcz graniczyć z pewnością.

Ostateczna ocena, czy poczynione przez biegłych sądowych ustalenia co do stanu zdrowia i możliwych przyszłych zachowań uczestnika uzasadniają uznanie go za osobę stwarzającą zagrożenie, od której to oceny jest uzależnione zastosowanie lub niezastosowanie wobec takiej osoby nadzoru prewencyjnego albo umieszczenie bądź nieumieszczenie jej w Ośrodku, stanowi przesłankę stosowania prawa i jest wyłączną kompetencją sądu, a nie biegłych sądowych.

Stosowanie na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. środków stanowiących formę ograniczenia (nadzór prewencyjny) bądź realnego pozbawienia wolności osobistej (umieszczenie w Ośrodku), jest próbą zrównoważenia kolidujących ze sobą wartości konstytucyjnych, tj. wolności osobistej osób uznanych za stwarzających zagrożenie dla społeczeństwa, oraz wolności ich potencjalnych ofiar. Osoba stwarzająca zagrożenie, umieszczona w Ośrodku, zostaje objęta odpowiednim postępowaniem terapeutycznym, którego celem jest poprawa stanu jej zdrowia i zachowania w stopniu umożliwiającym funkcjonowanie w społeczeństwie w sposób niestwarzający zagrożenia życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.

Umieszczenie w Ośrodku stanowi końcowy efekt badania osoby, której zachowanie w trakcie wykonywania długoterminowej kary pozbawienia wolności doprowadziły dyrektora zakładu karnego do konkluzji, że w interesu publicznym jest prowadzenie wobec niej, po opuszczeniu zakładu karnego, w związku z odbyciem kary pozbawienia wolności, wyspecjalizowanych działań terapeutycznych w okresie przymusowego pobytu w Ośrodku. Stosowanie tych środków, pod względem czasowym, po ich prawomocnym orzeczeniu, jest przez sąd na bieżąco weryfikowane pod kątem potrzeby dalszej ich realizacji. Nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy sąd, na podstawie opinii lekarzy psychiatrów oraz wyników postępowania terapeutycznego, ustala, czy jest niezbędny dalszy pobyt w Ośrodku osoby stwarzającej zagrożenie. Kierownik Ośrodka co 6 miesięcy przesyła do sądu opinię dwóch lekarzy psychiatrów, a w sprawach osób z zaburzeniami preferencji seksualnych – ponadto biegłego lekarza seksuologa lub certyfikowanego psychologa seksuologa, o stanie zdrowia osoby stwarzającej zagrożenie umieszczonej w Ośrodku i informuje o wynikach postępowania terapeutycznego (art. 46 ust. 1 i 2; Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. K 6/14, OTK-A 2016, poz. 98, stwierdził niezgodność z Konstytucją RP przepisu art. 46 ust. 1 w zakresie, w jakim przewiduje sporządzenie opinii w sprawie niezbędności dalszego pobytu w Ośrodku tylko przez jednego lekarza psychiatrę). Również osoba stwarzająca zagrożenie umieszczona w Ośrodku może w każdym czasie złożyć do sądu wniosek o ustalenie przez sąd potrzeby jej dalszego przebywania w Ośrodku. Na postanowienie oddalające wniosek przysługuje zażalenie, jeżeli od dnia wydania orzeczenia w przedmiocie poprzedniego wniosku upłynęło co najmniej 6 miesięcy (art. 32).

W ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. prawodawca w ogóle nie unormował problematyki stosowania wobec uczestnika postępowania środków prawnych

w ramach cywilnego postępowania zabezpieczającego, w przypadku, gdy postępowanie co do istoty sprawy nie zostanie zakończone prawomocnie przed opuszczeniem przez niego zakładu karnego, po odbyciu kary pozbawienia wolności. Tego rodzaju regulację przewiduje na przykład niemiecka ustawa z dnia 22 grudnia 2010 r. o stosowaniu terapii i umieszczeniu w zakładach terapeutycznych cierpiących na zaburzenia psychiczne sprawców czynów popełnionych z użyciem przemocy, przy czym tymczasowe umieszczenie takiej osoby w odpowiedniej placówce na podstawie postanowienia zabezpieczającego sądu cywilnego może nastąpić na okres 3 miesięcy z możliwością przedłużenia na okres kolejnych trzech miesięcy, maksymalnie jednak do 1 roku.

Postanowienia ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., regulujące strukturę oraz sekwencję i terminowość czynności procesowych, dają podstawę do tezy, iż sensem i celem tego szczególnego postępowania jest jego prawomocne zakończenie przed upływem terminu odbywania przez osobę, której dotyczy wniosek, kary pozbawienia wolności, tak, aby osoba, której dotyczy to postępowanie została przeniesiona do Ośrodka z zakładu karnego bezpośrednio po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności (art. 19 ust. 3). W rzeczy samej, odbywanie przez taką osobę kary pozbawienia wolności, stanowi swoiste zabezpieczenie postępowania, zainicjowanego przez dyrektora zakładu karnego, pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Jak wynika z art. 1 ust. 1 tej ustawy postępowanie może być wszczęte tylko wówczas, gdy osoba ta jeszcze odbywa karę pozbawienia wolności. Przepisy ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. zmierzają do zapewnienia sprawności postępowania oraz wprowadzają unormowania, które przeciwdziałają jego bezzasadnemu wydłużaniu i ograniczają możliwość stosowania obstrukcji procesowej. Ustanowienie pełnomocnika z urzędu dla osoby objętej tym wnioskiem, jeśli nie ustanowiła pełnomocnika z wyboru, następuje z urzędu na czas całego postępowania (art. 12). W postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. nie pobiera się opłat sądowych, a wydatki (do których zalicza się m.in. koszty opinii biegłych) ponosi Skarb Państwa (por. art. 98a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych; tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 755). Poza tym, złagodzone zostały wymagania formalne apelacji wnoszonej przez uczestnika (art. 2 ust. 3). W kontekście sprawności postępowania, a także możliwości zakończenia postępowania, zanim uczestnik zakończy odbywanie kary pozbawienia wolności, duże znaczenie ma okoliczność, iż jedynym podmiotem legitymowanym do zainicjowania postępowania jest dyrektor zakładu karnego, który działa w interesie publicznym i przygotowuje dla sądu materiał dowodowy obejmujący dane odnośnie do zachowanie uczestnika postępowania w czasie odbywania kary pozbawienia wolności i wyniki postępowania terapeutycznego w okresie przed złożeniem wniosku o uznanie za osobę stwarzającą zagrożenie, a także może na bieżąco, w toku postępowania, przekazywać tego rodzaju informacje dotyczące zachowania uczestnika po złożeniu wniosku. Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. nie określa

terminu, w jakim, przed zakończeniem odbywania kary pozbawienia wolności przez osobę stwarzającą zagrożenie, dyrektor zakładu karnego powinien złożyć wniosek do sądu, zapewniając mu w tej materii swobodę podyktowaną jego profesjonalizmem i odpowiedzialnością wynikającą z działania w charakterze organu państwowego. Z uwagi na to, że stała weryfikacja przez sąd z urzędu, po prawomocnym orzeczeniu, potrzeby dalszego pobytu w Ośrodku osoby stwarzającej zagrożenie, odbywa się co 6 miesięcy, a także mając na uwadze obowiązek kierownika Ośrodka informowania sądu, również co 6 miesięcy, o wynikach postępowania terapeutycznego w stosunku do osoby umieszczonej w Ośrodku (wraz z przedstawieniem opinii psychiatrów i seksuologa), z wnioskiem, o którym mowa w art. 9 tej ustawy, dyrektor zakładu karnego powinien wystąpić na co najmniej 6 miesięcy przed zakończeniem odbywania przez taką osobę kary pozbawienia wolności, a w stosunku do osoby, co do której zachodzą wątpliwości w zakresie oceny prawdopodobieństwa stwarzania przez nią zagrożenia dla społeczeństwa, jeszcze wcześniej, tak aby sąd dysponował wystarczającym czasem na przeprowadzenie wymaganego ustawą postępowania dowodowego, dokonanie oceny prawnej i prawomocne zakończenie sprawy co do istoty (por. też wskazany w art. 93d § 3 k.k. termin, w którym sąd karny ustala potrzebę i możliwość wykonania orzeczonego środka zabezpieczającego w stosunku do osób skazanych na karę pozbawienia wolności za, wymienione w art. 99c k.k., przestępstwa popełnione od 1 lipca 2015 r.).

Ze względu na charakter i zakres ingerencji w wolność osobistą jednostki, szybkość rozstrzygnięcia co do istoty sprawy nie może odbywać się kosztem jego procesowej i merytorycznej prawidłowości.

Przepisy ustawy z dnia 23 listopada 2013 r. jednoznacznie wskazują, iż ustawodawca miał na uwadze okoliczność, że postępowanie co do istoty sprawy, w przedmiocie uznania osoby odbywającej karę pozbawienia wolności za stwarzającą zagrożenie, może nie zakończyć się prawomocnie przed upływem terminu tej kary, a mimo to nie unormował zasad i trybu stosowania środków w postaci umieszczenia uczestnika postępowania w Ośrodku lub zastosowania nadzoru przewencyjnego, w ramach postępowania zabezpieczającego. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. zakończenie odbywania kary pozbawienia wolności po złożeniu wniosku nie stanowi przeszkody do wydania orzeczenia o uznaniu uczestnika postępowania za osobę stwarzającą zagrożenie oraz o umieszczeniu go w Ośrodku albo o zastosowaniu wobec niego nadzoru przewencyjnego. Nadto, ustawodawca uregulował sytuację, gdy osoba stwarzająca zagrożenie, wobec której prawomocnie orzeczono o umieszczeniu w Ośrodku, nie przebywa już w zakładzie karnym (art. 19 ust. 1 i 2, art. 20; por. też art. 13 ust. 3, art. 15 ust. 2).

Należy w pełni podzielić stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. III CZP 75/18, że w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. jest niedopuszczalne udzielenie zabezpieczenia przez umieszczenie osoby, której postępo-

wanie to dotyczy w Ośrodku, a także sformułowaną w jej uzasadnieniu zasadę, że nie można nikogo pozbawić wolności bez ustawy, bez określenia zasad i trybu, a w szczególności z odwołaniem się do analogii, odpowiedniego stosowania prawa lub wykładni rozszerzającej na niekorzyść.

Pogląd ten ma mocne uzasadnienie w nadrzędnych aktach prawnych, zarówno w Konstytucji RP, jak i w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284; dalej: „Konwencja”). Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Każdemu zapewnia się nietykalność i wolność osobistą. Pozbawienie i ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP). Tak samo art. 5 ust. 1 Konwencji gwarantuje każdemu prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, zaś pozbawienie wolności może nastąpić w trybie ustalonym przez prawo. Na gruncie Konwencji, Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że w razie pozbawienia wolności, przestrzeganie ogólnej zasady pewności prawnej ma zasadnicze znaczenie i dlatego warunki pozbawienia wolności muszą być jasno określone w prawie krajowym i jego stosowanie musi być przewidywalne. Przepisy, na podstawie których następuje pozbawienie wolności, muszą być dostatecznie precyzyjne, aby umożliwić osobie przewidywanie potencjalnych konsekwencji danego działania (por. uzasadnienia wyroków: z dnia 2 maja 2013 r., skarga nr 28796/07, Petukhova przeciwko Rosji; z dnia 28 maja 2013 r., skarga nr 53315/09, Baran przeciwko Polsce; z dnia 30 czerwca 2015 r., skarga nr 577722/12, Grabowski przeciwko Polsce; z dnia 7 stycznia 2016 r., skarga nr 23279/14, Bergmann przeciwko Niemcom; z dnia 4 grudnia 2018 r., skarga nr 10211/12 i 27505/14, Inseher przeciwko Niemcom; z dnia 21 listopada 2019 r., skarga nr 61411/15, Z.A. i inni przeciwko Rosji).

Umieszczenie w Ośrodku stanowi formę pozbawienia wolności osobistej, łączącą w sobie elementy przymusowej detencji psychiatrycznej orzekanej sądownie na podstawie art. 29 u.o.z.p. (por. też art. 33 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., zgodnie z którym do ochrony praw osób stwarzających zagrożenie umieszczonych w Ośrodku stosuje się odpowiednio art. 10b, art. 43 i art. 44 u.o.z.p.) oraz środków zabezpieczających przewidzianych w kodeksie karnym, określanych w doktrynie prawniczej jako postpenalne środki zabezpieczające.

Z uwagi na ogólnikowość i brak precyzji art. 755 § 1 pkt 1 k.p.c., umieszczenie w Ośrodku, w ramach udzielenia zabezpieczenia wniosku dyrektora zakładu karnego o uznanie osoby, o której stanowi art. 1 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., za stwarzającą zagrożenie, nie spełnia opisanych wyżej standardów konstytucyjnych i konwencyjnych. Z wyroku Trybunału Konstytu-

cyjnego stwierdzającego, że art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. nie jest sprzeczny z Konstytucją RP, nie można wyprowadzić zgodności z Konstytucją RP orzekania o umieszczeniu w Ośrodku w ramach kodeksowych przepisów o postępowaniu zabezpieczającym, w szczególności art. 755 § 1 pkt 1 k.p.c.

Stosownie do art. 755 § 1 pkt 1 k.p.c., jeżeli przedmiotem zabezpieczenia nie jest roszczenie pieniężne, sąd udziela zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni, nie wyłączając sposobów przewidzianych dla zabezpieczenia roszczeń pieniężnych, a w szczególności może unormować prawa i obowiązki stron lub uczestników postępowania na czas trwania postępowania. Wskazany przepis nie przewiduje pozbawienia, czy ograniczenia wolności w sposób określony w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. oraz nie określa zasad i warunków wykonywania tego rodzaju postanowień zabezpieczających, z zachowaniem gwarancji wynikających z tej ustawy. Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. zawiera szczególną regulację obowiązków o charakterze niemajątkowym osoby po zakończeniu odbywania przez nią kary pozbawienia wolności, w wyniku zastosowania której dochodzi do pozbawienia wolności lub ograniczenia wolności. Oczywistym jest więc, że zasady stosowania środków, w cywilnym postępowaniu zabezpieczającym, muszą korespondować z zasadami i regułami przewidzianymi w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. Nie jest dopuszczalne stosowanie reguł i środków w ramach postępowania zabezpieczającego, które w istocie pogarszają sytuację uczestników postępowania w porównaniu do sytuacji powstałej w następstwie prawomocnego orzeczenia co do istoty sprawy. Innymi słowy, w postępowaniu zabezpieczającym nie można nakładać większych dolegliwości niż te, które wynikają z przepisów ustawy szczególnej, na podstawie której wydane zostanie orzeczenie co do istoty sprawy.

Tymczasem art. 755 k.p.c. jest przepisem ogólnym, odnoszącym się do nieokreślonej liczby różnego rodzaju roszczeń majątkowych niepieniężnych i roszczeń niemajątkowych, rozpoznawanych w procesie, jak i postępowaniu nieprocesowym. Nadto, kodeksowe przepisy o postępowaniu zabezpieczającym nie przystają do rygorów i gwarancji procesowych oraz przesłanek materialno-prawnych unormowanych w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r.

Postępowanie zabezpieczające ma charakter wypadkowy w stosunku do postępowania rozpoznawczego. Okoliczność, że postępowanie regulowane w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. inicjuje organ państwowy, w celu realizacji interesu publicznego, sam przez się nie wyklucza dopuszczalności wydania postanowienia zabezpieczającego; prawo polskie zawiera wiele przepisów szczególnych, które przyznają legitymację procesową czynną podmiotom i organom, które wszczynają postępowanie cywilne w interesie publicznym, zarówno w sprawach majątkowych (por. np. art. 6 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2278 oraz art. 9 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. z 2020 r., poz. 1665 z późn. zm.), jak i w sprawach niemajątko-

wych (np. w art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. z 2019 r., poz. 2277 z późn. zm., legitymacja do wszczęcia postępowania w przedmiocie przymusowego leczenia odwykowego została przyznana również gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, zaś według art. 29 ust. 3 w zw. z art. 8 u.o.z.p. wniosek o umieszczenie osoby chorej psychicznie w szpitalu psychiatrycznym, bez jej zgody, może złożyć także organ do spraw pomocy społecznej).

Należy zauważyć, że normatywne zakwalifikowanie danej sprawy jako cywilnej podlegającej rozpoznaniu przez sąd, jakkolwiek abstrakcyjnie umożliwia udzielenie zabezpieczenia (art. 730 § 1 k.p.c.), jednak w odniesieniu do danej sprawy, ze względu na konkretny sposób zabezpieczenia, nie przesądza o dopuszczalności udzielenia zabezpieczenia poprzez umieszczenie osoby, po zakończeniu odbywania przez nią kary pozbawienia wolności, w Ośrodku, na czas trwania postępowania rozpoznawczego. W sprawach wskazanych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich sądy powszechne orzekały w ramach postępowania zabezpieczającego o umieszczeniu uczestnika w Ośrodku na czas trwania postępowania. Przepisy regulujące cywilne postępowanie zabezpieczające nie nakładają na sąd i kierownika Ośrodka obowiązków, które są przewidziane w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. po prawomocnym orzeczeniu co do istoty sprawy uwzględniającym wniosek dyrektora zakładu karnego. W konsekwencji, osoba umieszczona w Ośrodku, na podstawie postanowienia zabezpieczającego, jest pozbawiona urzędowej kontroli, co 6 miesięcy, celowości i potrzeby dalszego jej przebywania w Ośrodku, niezależnie od tego, iż także po wejściu w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469 z późn. zm.) i znowelizowaniu przepisów części drugiej k.p.c. o postępowaniu zabezpieczającym, na wydane przez sąd drugiej instancji postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia, zażalenie nie przysługuje (w takim przypadku sąd nie ma też obowiązku sporządzenia uzasadnienia – art. 357 § 2 i § 2¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.), zaś zażalenia na postanowienia sądu pierwszej instancji w przedmiocie zabezpieczenia utraciły dotychczasowy dewolutywny charakter (zob. art. 741 k.p.c. oraz art. 394² k.p.c.). Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego z dnia 4 lipca 2019 r. w zakresie postępowania zażaleniowego nie jest też spójna i precyzyjna, gdyż postępowania w przedmiocie zażaleń na postanowienia przewidziane w ustawach pozakodeksowych (za wyjątkiem zażalenia na postanowienie, o którym mowa w art. 8 ust. 6 w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 446), czyli dotyczy to także postanowień określonych w art. 13 i 32 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., mają z kolei charakter dewolutywny (na temat wątpliwości interpretacyjnych na gruncie znowelizowanych ustaw z dnia 4 lipca 2019 r. przepisów o postępowaniu zażaleniowym – zob. uzasadnienia uchwał Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2020 r., sygn. III CZP 12/20; z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. III CZP

17/20 oraz z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. III CZP 22/20). Poza tym, z braku szczegółowych unormowań w kwestii stosowania zabezpieczenia przez umieszczenie osoby, której dotyczy postępowanie prowadzone na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., w Ośrodku, nie jest jasny status takiej osoby, w kontekście możliwych do stosowania wobec niej środków i programów terapeutycznych, wydawania przez biegłych psychiatrycznych i seksuologa opinii w przedmiocie postępów resocjalizacyjnych, tak jak ma to miejsce w przypadku osób umieszczonych w Ośrodku na podstawie prawomocnego postanowienia co do istoty sprawy (por. art. 46 ust. 1 i 2).

Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. do orzeczenia o umieszczeniu w Ośrodku zapadłego w postępowaniu rozpoznawczym wymaga kwalifikowanego prawdopodobieństwa popełnienia przez uczestnika czynu zabronionego. Artykuł 14 ust. 3 stanowi o bardzo wysokim prawdopodobieństwie popełnienia czynu zabronionego z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej, zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat, zaś art. 14 ust. 2 stanowi o wysokim prawdopodobieństwie popełnienia tego rodzaju czynu zabronionego, które uzasadnia orzeczenie wobec uczestnika postępowania nadzoru penitencjarnego. Natomiast w ramach postępowania zabezpieczającego, zgodnie z art. 730¹ § 1 k.p.c., wystarczające jest jedynie uprawdopodobnienie przesłanek wymaganych do udzielenia zabezpieczenia, czyli bez kwalifikowanego stopnia prawdopodobieństwa, co zważywszy na rodzaj stosowanej ingerencji w wolność osobistą znowu narusza przedstawione wyżej standardy konstytucyjne i konwencyjne.

Z tych przyczyn, nie jest dopuszczalne nałożenie na osobę, na podstawie ogólnego przepisu i w dodatku w orzeczeniu zabezpieczającym, obowiązku nieuregulowanego w tym przepisie, w sytuacji, gdy obowiązek ten został przewidziany w ustawie szczególnej i nałożenie tego obowiązku następuje na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego w postępowaniu rozpoznawczym. Inaczej rzecz ujmując, przepis ogólny prawa procesowego nie może być podstawą prawną orzekania o szczególnym obowiązku materialnoprawnym, który został uregulowany w ustawie szczególnej.

Zgadzając się z zapatrywaniem sądów powszechnych, że stosowanie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. uzasadnia potrzebę normatywnego uregulowania zasad i warunków tymczasowego umieszczenia w Ośrodku, w ramach zabezpieczenia wniosku składanego przez dyrektora zakładu karnego, nie sposób jednak podzielić stanowiska, że lukę tę można wypełnić dokonując wykładni przez odwołanie się do analogii z art. 755 § 1 pkt 1 k.p.c. Oczywiście w odniesieniu do części spraw zainicjowanych wnioskiem, o których mowa w art. 9 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., będzie możliwe prawomocne zakończenie postępowania przed upływem terminu wykonania kary pozbawienia wolności i zależeć to będzie wyłącznie od profesjonalnego podejścia zarówno przez dyrektorów zakładów karnych,

którzy powinni w odpowiednim czasie, złożyć wniosek o uznanie osób, spełniających przesłanki z art. 1 tej ustawy, za stwarzające zagrożenie, jak i sądów obu instancji, przez wzgląd na sprawność postępowania i zachowanie przewidzianej w tej ustawie terminowości podejmowania czynności procesowych. Niemniej jednak, z różnych przyczyn, nie tylko procesowych, może się zdarzyć, że prawomocne zakończenie sprawy wskutek okoliczności które nie obciążają dyrektorów zakładów karnych ani sądów, nie będzie możliwe przed upływem terminu zakończenia kary pozbawienia wolności, a zachodzić będzie odpowiednio wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia sytuacji, o której mowa w art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. Zwłaszcza, gdy sąd pierwszej instancji orzekł nieprawomocnie o umieszczeniu w Ośrodku i trwa postępowanie apelacyjne, względnie, gdy dojdzie do kasatoryjnego orzeczenia Sądu Najwyższego w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, a przyczyny uchylenia będą miały charakter formalny. W cywilnym postępowaniu kasacyjnym, Sąd Najwyższy nie stosuje przepisów o postępowaniu zabezpieczającym (art. 734 zd. 3 k.p.c.), co z punktu widzenia art. 757 k.p.c. nie pozostaje bez znaczenia. Nie ma bowiem przepisu na wzór procedury kamej, który daje Sądowi Najwyższemu kompetencję do zastosowania środka zapobiegawczego, w razie wydania kasatoryjnego orzeczenia oraz przewiduje w tej materii środek zaskarżenia (zob. art. 538 § 2 k.p.k.).

Nadto, w aktualnym stanie prawnym nie zostały normatywnie rozwiązane kwestie dotyczące formy, sposobu i czasu zakomunikowania przez Sąd Najwyższy dyrektorowi Ośrodka orzeczenia o uchyleniu postanowienia sądu drugiej instancji orzekającego o umieszczeniu uczestnika w Ośrodku i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania, oraz czynności, które w takim przypadku mają być podjęte w stosunku do uczestnika, do czasu prawomocnego zakończenia sprawy; podobnie nie ma przepisu regulującego sytuację, gdy Sąd Najwyższy uchyła prawomocne orzeczenie o umieszczeniu w Ośrodku oraz oddala apelację od orzeczenia sądu okręgowego o uznaniu, że uczestnik nie jest osobą stwarzającą zagrożenie albo od orzeczenia uznającego taką osobę za stwarzającą zagrożenie, ale w stosunku do której został zastosowany art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., względnie uchyła prawomocne postanowienie wydane na podstawie art. 14 ust. 3 tej ustawy i zmienia postanowienie Sądu Okręgowego przez uznanie, że osoba której dotyczy wniosek, nie jest osobą stwarzającą zagrożenie (art. 398¹⁶ k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.).

Przez lukę w prawie rozumie się taki stan rzeczy, gdy dla konkretnego stosunku społecznego, który nie jest prawnie obojętny, ani nie został przez ustawodawcę uznany za niepodlegający unormowaniu prawnemu, nie ma normy prawnej czy to wyraźnej, czy też dającej się wyprowadzić w drodze wykładni. Metodą służącą do usunięcia luk w prawie jest tzw. analogia. Zasadniczo odróżnia się analogię z ustawy i analogię z prawa. Pierwsza z nich polega na tym, że do danego stosunku prawnego stosuje się normę prawną, która dotyczy wprowadzie innego, ale podobnego stanu faktycznego; chodzi przy tym o podo-

bieństwo prawne, a więc o stwierdzenie, że różnice w stanie faktycznym dotyczą momentów nieistotnych z punktu widzenia celu dyspozycji prawnej. W drugim przypadku, wypełnienie luki prawnej następuje przy zastosowaniu ogólnych zasad obowiązującego porządku prawnego.

W rozważanej sytuacji, usunięcie luki prawnej, poprzez zastosowanie analogii z przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym, jest zawodne i zarazem niedopuszczalne, ponieważ uzyskane wyniki wykładni są sprzeczne z przedstawionymi przepisami konstytucyjnymi i konwencyjnymi. Interpretacja rozszerzająca prowadzi do niepożądanych skutków prawnych, bowiem na gruncie procedury cywilnej uczestnik postępowania, w stosunku do którego toczy się postępowanie o uznanie go za osobę stwarzającą zagrożenie, byłby w gorszym położeniu prawnym, od tego, które w odniesieniu do środków zapobiegawczych, w tym tymczasowego aresztowania, gwarantują przepisy kodeksu postępowania karnego oraz w odniesieniu do środków zabezpieczających przepisy kodeksu karnego, które w tej materii zawierają stosowną regulację prawną (zob. art. 249 i n.k.p.k. oraz art. 93a–g i art. 99 k.k.).

Umieszczenie w Ośrodku, w ramach tzw. postpenalnej izolacji nie jest środkiem karnym, aczkolwiek stanowi dotkliwą formą pozbawienia wolności, a ponadto w przeciwieństwie do izolacyjno-leczniczych środków zabezpieczających regulowanych przepisami kodeksu karnego, osadzenie w Ośrodku nie jest stosowaniem „zamiast kary” np. z racji braku poczytalności lub w znacznym stopniu ograniczonej poczytalności sprawcy (art. 31 § 1 i 2 k.k.).

Stosowanie środków zabezpieczających o charakterze izolacyjnym przewiduje ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 969). Zgodnie z art. 27 sąd umieszcza nieletniego w schronisku dla nieletnich, jeżeli zostaną ujawnione okoliczności przemawiające za umieszczeniem go w zakładzie poprawczym, a zachodzi uzasadniona obawa ukrycia się nieletniego lub zatarcia śladów czynu karalnego, albo jeżeli nie można ustalić tożsamości nieletniego. Okres pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich przed skierowaniem sprawy na rozprawę nie może trwać dłużej niż 3 miesiące. Okres pobytu należy określić w postanowieniu o umieszczeniu nieletniego w schronisku; przepis ten reguluje również zasady i warunki przedłożenia okresu pobytu nieletniego w schronisku.

W sprawach nieletnich stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego właściwe dla spraw opiekuńczych, a w zakresie zbierania, utrwalania i przeprowadzania dowodów przez Policję oraz powoływania i działania obrońców stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego z późn. zm. przewidzianymi w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich (art. 20 § 1). Detencja w celach terapeutycznych (przymusowe leczenie i rehabilitacja) jest też orzekana przez sąd w stosunku do małoletnich uzależnionych od środków odurzających, substancji psychotropowych lub środków zastępczych; wówczas postępowanie toczy się według przepisów o nieletnich (art. 30 ustawy z dnia 29

lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2050 z późn. zm.).

Kodeks postępowania cywilnego zawiera przepisy, na podstawie których dopuszczalne jest w określonych warunkach orzeczenie o czasowym pozbawieniu wolności dłużnika (np. art. 1053, 1056 k.p.c. w zw. z art. 163 § 2 k.p.c.), świadka (art. 276 § 2 w zw. z art. 163 § 2 k.p.c.) albo osoby, która naruszyła powagę, spokój lub porządek czynności sądowych (art. 49 § 1 i 3 oraz art. 50 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2072 z późn. zm.). W tym miejscu trzeba też przywołać regulację, w przedmiocie udzielania zabezpieczenia poprzez stosowanie szczególnych środków prawnych ingerujących w wolność osobistą, w sprawach o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, wprowadzoną do kodeksu postępowania cywilnego (zob. art. 755² i n.) ustawą z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 956).

Artykuł 755 § 1 k.p.c. nie może stanowić podstawy prawnej do udzielenia zabezpieczenia przez umieszczenie uczestnika postępowania w Ośrodku na czas trwania postępowania rozpoznawczego także i z tej przyczyny, że przepis ten odnosi się do praw i obowiązków stron lub uczestników postępowania, które wynikają z określonych stosunków prawnych (np. współwłasności, rodzinnych, spadkowych), z przepisów prawnych (np. dobra osobiste, praw rzeczowych; w przypadku spraw o ochronę dóbr osobistych ustawodawca uregulował w art. 755 § 2 k.p.c. sposób i warunki zabezpieczenia polegającego na zakazie publikacji) względnie z posiadania rzeczy, natomiast z mocy ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. nie powstają obowiązki, dla osoby która zakończyła odbywanie kary pozbawienia wolności. Źródłem obowiązku poddania się przez taką osobę terapii w Ośrodku jest prawomocne orzeczenie sądu o skutku konstytutywnym. Skoro więc do powstania obowiązków wynikających z tej ustawy konieczne jest prawomocne orzeczenie co do istoty sprawy, to nałożenie na osobę odbywającą karę pozbawienia wolności obowiązku poddania się leczeniu w Ośrodku na podstawie postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia odbywa się ewidentnie poza podstawą prawną. W ten sposób odpada też argumentacja, usprawiedliwiająca zastosowanie tego środka w ramach udzielenia zabezpieczenia, wywodzona z art. 755 § 2¹ k.p.c.

Artykuł 2 ust. 3 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. zawiera odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, przy uwzględnieniu zmian wynikających z tej ustawy. Podobny zabieg ustawodawczy został wykorzystany np. w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (art. 42) oraz w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 26). W ustawach tych, tak jak w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. nie przewidziano odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym. Trudno więc byłoby,

bez wyraźnej regulacji postępowania zabezpieczającego na gruncie tych ustaw, w ramach ogólnych przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym, orzekać o tymczasowym umieszczeniu osoby chorej psychicznie w szpitalu psychiatrycznym bez jej zgody, czy też o tymczasowym leczeniu odwykowym. Byłoby to też sprzeczne z istotą instytucji uregulowanych w tych ustawach, a rozstrzyganych w postępowaniu rozpoznawczym. Tak samo, przy istniejącej regulacji prawnej, za sprzeczne z prawem należy uznać orzekanie o tymczasowym umieszczeniu osób po odbyciu przez nich kary pozbawienia wolności w Ośrodku, w ramach udzielenia zabezpieczenia.

Stosowanie przepisów ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu

Najwyższego pokazuje, że zasadniczo w każdej tego rodzaju sprawie jest składana apelacja oraz skarga kasacyjna, a także w wielu sprawach jest dopuszczany również dowód z drugiego zespołu biegłych; są też i takie sprawy, w których wypowiadały się trzy zespoły biegłych psychiatrów, psychologów i seksuologów. Przeciętny czas trwania postępowania w tego rodzaju sprawach od złożenia wniosku przez dyrektora zakładu karnego do momentu prawomocnego zakończenia postępowania (bez wliczania postępowania kasacyjnego) przekracza okres jednego roku, a gdy zapada kasatoryjne postanowienie Sądu Najwyższego, postępowanie niekiedy trwa i ponad cztery lata (np. sprawa IV CSK 128/21). Powyższe wskazuje na niewątpliwą potrzebę wprowadzenia do ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. szczegółowej regulacji w zakresie postępowania zabezpieczającego, uwzględniającej warunki konstytucyjne i konwencyjne oraz zapewniającej należytą kontrolę sądową aktualności pobytu takiej osoby w Ośrodku, w ramach zabezpieczenia, oraz dopuszczalny czas stosowania tego rodzaju środka.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 9 marca 2021 r., sygn. III CZP 89/19.

46

Art. 385¹ § 1 k.c. i art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c.

1. Niedozwolone postanowienie umowne (art. 385¹ § 1 k.c.) jest od początku, z mocy samego prawa, dotknięte bezskutecznością na korzyść konsumenta, który może udzielić następnie świadomej i wolnej zgody na to postanowienie i w ten sposób przywrócić mu skuteczność z mocą wsteczną.

2. Jeżeli bez bezskutecznego postanowienia umowa kredytu nie może wiązać, konsumentowi i kredytodawcy przysługują odrębne roszczenia o zwrot świadczeń pieniężnych spełnionych w wykonaniu tej umowy (art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c.). Kredytodawca może żądać zwrotu świadczenia od chwili, w której umowa kredytu stała się trwale bezskuteczna.

3. Nadaje uchwale moc zasady prawnej.

Z uzasadnienia:

Punktem wyjścia do rozstrzygnięcia przedstawionych zagadnień prawnych musi być wyjaśnienie charakteru sankcji wskazanej w art. 385¹ § 1 k.c., którą dotknięte jest niedozwolone postanowienie umowne (dalej także – „klauszula abuzywna”), polegającej na tym, że „nie wiąże” ono konsumenta. Zważywszy zaś, że przepis ten – wraz z art. 385²–385⁴ k.c. – służy transpozycji do prawa polskiego postanowień dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. WE L 95 z dnia 21 kwietnia 1993 r., s. 29 z późn. zm.; polskie wydanie specjalne Dz. Urz. UE: rozdział 15, t. 2, s. 288 ze sprostowaniami z dnia 13 października 2016 r., Dz. Urz. UE. L 2016, nr 276, s. 17; z dnia 19 czerwca 2018 r., Dz. Urz. UE. L 2018, nr 155, s. 35 oraz z dnia 29 października 2020 r., Dz. Urz. UE. L 2020, nr 359, s. 21; dalej – „dyrektywa 93/13”), przy jego wykładni, a także przy wykładni przepisów regulujących rozliczenia stron związane z nieskutecznością umowy wskutek zastrzeżenia w niej klauzuli abuzywnej (w szczególności art. 410 w związku z art. 405 k.c.), należy brać pod uwagę wskazówki wynikające z tej dyrektywy i z dotyczącego jej dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Na gruncie dyrektywy 93/13 bezpośrednim odpowiednikiem art. 385¹ k.c., a zarazem kanwą rozstrzygnięć Trybunału dotyczących konsekwencji zastosowania „nieuczciwego warunku umownego” (wg terminologii dyrektywy 93/13; dalej również – „klauszula abuzywna”), w tym także rozliczenia świadczeń spełnionych na podstawie takiego postanowienia albo na podstawie umowy, która bez tego postanowienia nie może wiązać, jest *de lege lata* art. 6 ust. 1 dyrektywy, także w związku z jej art. 7 ust. 1. Stosownie do art. 6 ust. 1 „Państwa Członkowskie stanowią, że na mocy prawa krajowego nieuczciwe warunki w umowach zawieranych przez sprzedawców lub dostawców z konsumentami nie będą wiążące dla konsumenta, a umowa w pozostałej części będzie nadal obowiązywała strony, jeżeli jest to możliwe po wyłączeniu z niej nieuczciwych warunków”. W myśl zaś art. 7 ust. 1 dyrektywy, któremu przypisywane jest znaczenie także w ramach sporów powstałych na tle konkretnego stosunku prawnego, „Zarówno w interesie konsumentów, jak i konkurentów Państwa Członkowskie zapewnią stosowne i skuteczne środki mające na celu zapobieganie dalszemu stosowaniu nieuczciwych warunków w umowach zawieranych przez sprzedawców lub dostawców z konsumentami.”

Poczynione w art. 6 ust. 1 dyrektywy 93/13 zastrzeżenie, że nieuczciwe warunki nie będą wiążące dla konsumenta „na mocy prawa krajowego” sugeruje, iż dookreślenie sankcji, którą dotknięty jest nieuczciwy warunek, zostało co do zasady pozostawione państwom członkowskim, przez co umożliwiono wybór rozwiązania najlepiej korelującego z poszczególnymi, krajowymi systemami i tradycjami prawnymi (szerzej w tej kwestii opinia Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Vericy Trstenjak z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie C-472/10, pkt 48, 74, 89). Sugestię tę potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wskazując, że co do zasady od prawa krajowego zależy określe-

nie warunków, na jakich następuje stwierdzenie abuzywności klauzuli i konkretne skutki tego stwierdzenia (por. wyroki z dnia 21 grudnia 2016 r., C-154/15, C-307/15 i C-308/15, Francisco Gutiérrez Naranjo, Ana María Palacios Martínez, Banco Popular Espanol, SA v. Emilio Irlés López, Teresa Torres Andreu, pkt 66; z dnia 31 maja 2018 r., C-483/16, Zsolt Sziber przeciwko ERSTE Bank Hungary Zrt., pkt 34 oraz z dnia 29 kwietnia 2021 r., C-19/20, I.W. i R.W. przeciwko Bankowi BPH S.A., pkt 54, 83–84, 90). Tym niemniej, interpretując cele i treść dyrektywy 93/13 Trybunał sformułował szereg wiążących wskazówek co do cech tej sankcji, które ograniczają zakres rzeczowej swobody i muszą być uwzględniane zarówno przez ustawodawcę krajowego, jak i sądy krajowe, dokonujące wykładni ustaw.

Wyjaśnił zatem, że art. 6 ust. 1 dyrektywy 93/13 jest normą bezwzględnie wiążącą, której celem jest zastąpienie ustanowionej w umowie formalnej równowagi praw i obowiązków stron równowagą rzeczywistą, która przywraca równość stron (por. np. wyroki z dnia 15 marca 2012 r., C-453/10, Jana Pereničova i Vladislav Perenič przeciwko SOS financ spol. sr.o., pkt 31; z dnia 14 czerwca 2012 r., C-618/10, Banco Español de Crédito SA przeciwko Joaquín Calderón Camina, pkt 63; z dnia 21 grudnia 2016 r., C-154/15, C-307/15 i C-308/15, Francisco Gutiérrez Naranjo, pkt 55; z dnia 7 sierpnia 2018 r., C-96/16 i C-94/17, Banco Santander SA przeciwko Mahamadou Dembie, Mercedes Godoy Bonet oraz Rafael Ramón Escobedo Cortés przeciwko Banco de Sabadell SA, pkt 75; z dnia 14 marca 2019 r., C-118/17, Zsuzsanna Dunai przeciwko ERSTE Bank Hungary Zrt., pkt 40; z dnia 3 października 2019 r., C-260/18, Kamil Dziubak i Justyna Dziubak przeciwko Raiffeisen Bank International AG, pkt 39; z dnia 3 marca 2020 r., C-125/18, Marc Gómez del Moral Guasch przeciwko Bankia SA, pkt 62; z dnia 25 listopada 2020 r., C-269/19, Banca B. SA przeciwko A.A.A., pkt 33 oraz z dnia 29 kwietnia 2021 r., C-19/20, I.W. i R.W., pkt 54, 83). Ze względu na rodzaj i wagę interesu publicznego stanowiącego podstawę ochrony udzielonej konsumentom w przepisach dyrektywy sąd krajowy ma obowiązek – od chwili gdy dysponuje niezbędnymi informacjami dotyczącymi okoliczności prawnych i faktycznych danej sprawy – zbadania z urzędu, równoważnie względem przepisów porządku publicznego, czy klauzula ma charakter abuzywny i wyciągnięcia z tego konsekwencji, bez oczekiwania na to, aby konsument poinformowany o swoich prawach domagał się stwierdzenia jej nieważności (por. np. wyroki z dnia 27 czerwca 2000 r., C-240/98 i C-244/98, Océano Grupo Editorial and Salvat Editores, pkt 35; z dnia 26 października 2006 r., C-168/05, Elisa María Mostaza Claro przeciwko Centro Movil Milenium SL, pkt 38; z dnia 4 czerwca 2009 r., C-43/08, Pannon GSM Zrt. przeciwko Erzsébet Sustikné Győrfi, pkt 31–32; z dnia 9 lipca 2015 r., C-348/14, Maria Bucura przeciwko SC Bancpost SA, pkt 41–44; z dnia 1 października 2015 r., C-32/14, ERSTE Bank Hungary Zrt. przeciwko Attila Sugár, pkt 41 i n.; z dnia 21 grudnia 2016 r., C-154/15, C-307/15 i C-308/15, Francisco Gutiérrez Naranjo, pkt 57–59; z dnia 20 września 2018 r., C-51/17, OTP Bank Nyrt. i OTP Faktoring Követeléskezelő Zrt. przeciwko Teréz Ilyés i Emilowi Kissowi, pkt

87, 89–90; z dnia 9 lipca 2020 r., C–698/18 i C–699/18, SC Raiffeisen Bank SA przeciwko JB i BRD Groupe Société Générale SA przeciwko k.c., pkt 51 oraz z dnia 29 kwietnia 2021 r., C–19/20, I.W. i R.W., pkt 89. Ową konsekwencją jest przede wszystkim ci  żący na sądzie krajowym obowiązek zaniechania stosowania klauzuli abuzywnej – bez upoważnienia do zmiany jej treści, gdyż eliminowałby ona skutek zniechęcający do stosowania klauzuli – tak, aby nie wywiera   wiązących skutk   wobec konsumenta, chyba    konsument się temu sprzeciwi, co może uczyni  , gdyż jego prawo do skutecznej ochrony zawiera w sobie także uprawnienie do niedochodzenia swoich praw (por. np. wyroki z dnia 4 czerwca 2009 r., C–243/08, Pannon GSM Zrt., pkt 33, 35; z dnia 30 maja 2013 r., C–488/11, Dirk Frederik Asbeek Brusse, pkt 40; z dnia 21 grudnia 2016 r., C–154/15, C–307/15 i C–308/15, Francisco Gutiérrez Naranjo, pkt 57, 61–66; z dnia 31 maja 2018 r., C–483/16, Zsolt Sziber, pkt 32; z dnia 14 marca 2019 r., C–118/17, Zsuzsanna Dunai, pkt 41 i 44; z dnia 3 marca 2020 r., C–125/18, w sprawie Marc Gómez del Moral Guasch, pkt 58–60 oraz z dnia 9 lipca 2020 r., C–698/18 i C–699/18, SC Raiffeisen Bank SA, pkt 53). Jeżeli zatem sąd krajowy stwierdzi w trakcie oceny dokonywanej z urzędu,    klauzula ma abuzywny charakter, ma – co do zasady – obowiązek „poinformowa   o tym strony sporu i wezwa   je do kontradiktoryjnego przedyskutowania tej okoliczności w sposób przewidziany w tym celu przez krajowe prawo procesowe”, a przyznana konsumentowi mo  liwo   wypowiedzenia się w tej kwestii „odpowiada również obowiązkowi ci  ż  cemu na sądzie krajowym (...), uwzględnienia w odpowiednim przypadku woli wyrażonej przez konsumenta, jeżeli mając   wiadomo   o niewi  z  cym charakterze danego nieuczciwego warunku, wskaże on jednak, iż sprzeciwia się temu, aby warunek ten zosta   wy  czony, udzielając w ten sposób wyraźnej i wolnej zgody na dany warunek” (por. wyrok z dnia 21 lutego 2013 r., C–472/11, Banif Plus Bank Zrt przeciwko Cs  bie Csipaiowi, Viktorii Csipai, pkt 31, 35; w p  niejszym orzecznictwie mowa już raczej o „  wiadomej i dobrowolnej” zgodzie – por. wyroki z dnia 3 października 2019 r., C–260/18, Kamil Dziubak, pkt 54, 66–67; z dnia 7 listopada 2019 r., C–419/18 i C–483/18, Profi Credit Polska S.A. przeciwko Bogumile W  ostowskiej i in., pkt 70; z dnia 11 marca 2020 r., C–511/17, Gy  rgyn   Lintner przeciwko UniCredit Bank Hungary Zrt., pkt 42–43; z dnia 9 lipca 2020 r., C–452/18, XZ przeciwko Iberc  ja Banco SA, pkt 24–25 oraz z dnia 29 kwietnia 2021 r., C–19/20, I.W. i R.W., pkt 46, 95). Oczywiście konsument może też wyraźnie sprzeciwi   si   utrzymaniu klauzuli abuzywnej (por. wyrok z dnia 3 października 2019 r. w sprawie C–260/18, Kamil Dziubak, pkt 67).

Zatem, aby konsument mógł udzieli   wolnej i świadomej zgody, sąd krajowy winien, w ramach krajowych norm proceduralnych i w świetle zasady słuszności w postępowaniu cywilnym, wskaza   stronom w sposób obiektywny i wyczerpujący, konsekwencje prawne, jakie może poci  gn  c za sobą usunięcie nieuczciwego warunku – co jest szczególnie istotne wtedy, gdy jego niezastosowanie może prowadzi   do unieważnienia całej umowy, narażając ewentualnie konsumenta na

roszczenia restytucyjne – i to niezależnie od tego, czy strony są reprezentowane przez pełnomocnika zawodowego (por. wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., C–19/20, I.W. i R.W., pkt 97). Konsument może też zrezygnować z powoływania się na abuzywny charakter klauzuli w ramach umowy odnowienia zobowiązania (czyli pozasądowo), w której odstępuje od dochodzenia roszczeń będących konsekwencją stwierdzenia abuzywności klauzuli, z zastrzeżeniem że odstąpienie to jest oparte na dobrowolnej i świadomej zgodzie, a więc w chwili tego odstąpienia konsument był świadomy niewiążącego charakteru klauzuli i wynikających z niego konsekwencji (por. wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., C–452/18, XZ, pkt 28–29). Podobnie strony umowy mogą zmienić klauzulę, eliminując jej abuzywny charakter, jeżeli, po pierwsze, odstąpienie przez konsumenta od powołania się na abuzywność klauzuli wynika z jego wolnej i świadomej zgody – tj. przy uzgadnianiu tej zmiany był świadomy niewiążącego charakteru tego warunku i wynikających z niego konsekwencji – i, po drugie, nowa klauzula nie jest abuzywna (por. wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., C–19/20, I.W. i R.W., pkt 49, 59).

Z przedstawionych reguł wynika, że w braku następczej zgody konsumenta na stosowanie klauzuli abuzywnej nie może ona wyrzucić wobec niego żadnego skutku. Nieskuteczność ta nie wpływa na pozostałą część umowy, jeżeli bez klauzuli abuzywnej umowa może obowiązywać. Jednakże okoliczność, że jest to niemożliwe – co należy oceniać w świetle prawa krajowego z zastosowaniem obiektywnego podejścia (por. np. wyroki z dnia 15 marca 2012 r., C–453/10, Jana Pereničova, pkt 33–34; z dnia 14 marca 2019 r., C–118/17, Zsuzsanna Dunai, pkt 40, 51; z dnia 26 marca 2019 r., C–70/17 i C–179, Abanca Corporación Bancaria, pkt 57; z dnia 3 października 2019 r., C–260/18, Kamil Dziubak, pkt 39–41 oraz z dnia 29 kwietnia 2021 r., C–19/20, I.W. i R.W., pkt 83, 89) – nie jest jeszcze równoznaczna z upadkiem całej umowy. Zgodnie bowiem z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w takiej sytuacji należy ocenić, czy ów upadek narażałby konsumenta na „szczególnie niekorzystne konsekwencje”, co trzeba rozważać w świetle okoliczności istniejących lub możliwych do przewidzenia „w chwili zaistnienia sporu” (a nie w chwili zawarcia umowy), uwzględniając rzeczywiste i bieżące interesy konsumenta, z zastrzeżeniem, że „do celów tej oceny decydująca jest wola wyrażona przez konsumenta w tym względzie” (por. wyrok z dnia 3 października 2019 r., C–260/18, Kamil Dziubak, pkt 51, 55–56 i pkt 2 sentencji). W szczególności Trybunał zwraca uwagę – w odniesieniu do umów kredytu – że unieważnienie umowy „wywiera co do zasady takie same następstwa jak postawienie pozostałej do spłaty kwoty kredytu w stan natychmiastowej wymagalności, co może przekraczać możliwości finansowe konsumenta i z tego względu penalizuje raczej tego ostatniego, a nie kredytodawcę” (por. wyroki z dnia 30 kwietnia 2014 r., C–26/13, Árpád Kásler, Hajnalka Káslerné Rábai przeciwko OTP Jelzálogbank Zrt, pkt 80–84; z dnia 21 stycznia 2015 r., C–482/13, C–484/13, C–485/13 i C–487/13, Unicaja Banco SA przeciwko Josému Hídalgowi Ruedzie i in. oraz Caixabank SA przeciwko Manuelowi

Marfi Ruedzie Ledesmie i in., pkt 33; z dnia 20 września 2018 r., C-51/17, OTP Bank Nyrt., pkt 60–61; z dnia 26 marca 2019 r., C-70/17 i C-179, Abanca Corporación Bancaria, pkt 56–58; z dnia 3 października 2019 r., C-260/18, Kamil Dziubak, pkt 48 i n.; z dnia 3 marca 2020 r., C-125/18, Marc Gómez del Moral Guasch, pkt 61–63; z dnia 25 listopada 2020 r., C-269/19, Banca B. SA, pkt 34; z dnia 27 stycznia 2021 r., C-229/19 i C-289/19, Dexia Nederland BV przeciwko XXX i Z, pkt 61–67). W razie odpowiedzi pozytywnej, tj. wtedy, gdy upadek umowy naraża konsumenta na „szczególnie niekorzystne konsekwencje”, w rachubę wchodzi zastąpienie klauzuli abuzywniej normą dyspozytywną albo przepisem „mającym zastosowanie, gdy strony danej umowy wyrażą na to zgodę”; jeżeli klauzula abuzywna odzwierciedlała właśnie taki przepis, może być także zastąpiona „tym stanowiącym punkt odniesienia przepisem ustawowym w nowym brzmieniu przyjętym już po zawarciu umowy” (por. wyrok z dnia 26 marca 2019 r., C-70/17 i C-179/17 Abanca Corporación Bancaria przeciwko Albertowi Garcíi Salamance Santosowi i Bankia SA przeciwko Alfonsowi Antoniowi Lau Mendozie, Verónice Yulianie Rodríguez Ramírez, pkt 59–64). Nie dotyczy to jednak przepisów o charakterze ogólnym, które nie były przedmiotem szczególnej analizy prawodawcy w celu określenia równowagi między całością praw i obowiązków stron umowy, nie korzystają w związku z tym z domniemania braku nieuczciwego charakteru, a przewidują, że skutki wyrażone w treści czynności prawnej są uzupełniane w szczególności przez skutki wynikające z zasad słuszności lub ustalonych zwyczajów (por. wyrok z dnia 3 października 2019 r., C-260/18, Kamil Dziubak, pkt 61–62). Trybunał stwierdził ponadto w jednym z nowszych orzeczeń, dotyczącym konsekwencji abuzywności postanowień określających mechanizm ustalania zmiennej stopy procentowej w umowie kredytowej, że jeżeli umowa ta nie może dalej obowiązywać po usunięciu z niej danych klauzul abuzywnych i jej unieważnienie powodowałoby szczególnie szkodliwe konsekwencje dla konsumenta, a nie istnieją stosowne przepisy prawa krajowego, które mogłyby te klauzule zastąpić, i konsument nie wyraził woli utrzymania w mocy klauzul abuzywnych, sąd krajowy powinien – dla przywrócenia rzeczywistej równowagi między wzajemnymi prawami i obowiązkami stron umowy – podjąć wszelkie niezbędne środki mające na celu ochronę konsumenta przed tymi szczególnie szkodliwymi konsekwencjami, z zastrzeżeniem, że uprawnienia sądu nie mogą wykraczać poza to, co jest ściśle konieczne w celu przywrócenia tej równowagi, a tym samym zapewnienia konsumentowi tej ochrony (por. wyrok z dnia 25 listopada 2020 r., C-269/19, Banca B. SA, pkt 41–44). Z drugiej strony Trybunał zastrzega, że konsument może zrzec się ochrony przed negatywnymi następstwami unieważnienia umowy w całości (por. wyroki z dnia 3 października 2019 r., C-260/18, Kamil Dziubak, pkt 55–56 oraz z dnia 29 kwietnia 2021 r., C-19/20, I.W. i R.W., pkt 94), czyli w istocie obstawiać przy tej „nieważności”, choćby sąd ocenił, że naraża ona konsumenta na szczególnie niekorzystne konsekwencje.

Niezależnie od sprecyzowania reguł dotyczących wpływu abuzywności klauzuli na jej skuteczność i na skuteczność umowy, w której klauzula została zastrzeżona, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – zastrzegając, że co do zasady określenie konkretnych skutków stwierdzenia abuzywności klauzuli przynależy do prawa krajowego (por. wyroki z dnia 21 grudnia 2016 r., C–154/15, C–307/15 i C–308/15, Francisco Gutiérrez Naranjo, pkt 66; z dnia 31 maja 2018 r., Zsolt Sziber, pkt 34 oraz z dnia 29 kwietnia 2021 r., C–19/20, I.W. i R.W., pkt 54, 83–84, 90) – formułuje także wiążące wskazówki interpretacyjne co do reżimu prawnego rozliczeń z tytułu świadczeń spełnionych na podstawie klauzuli abuzywnej. W tej kwestii stwierdził, że klauzulę taką należy – co do zasady – uznać za nigdy nieistniejącą ze skutkiem w postaci przywrócenia sytuacji prawnej i faktycznej konsumenta, w jakiej znajdowałby się on w braku tej klauzuli, co uzasadnia w szczególności prawo do zwrotu korzyści nienależnie nabytych przez przedsiębiorcę – ze szkodą dla konsumenta – w oparciu o ten warunek (por. wyroki z dnia 21 grudnia 2016 r., C–154/15, C–307/15 i C–308/15, Francisco Gutiérrez Naranjo, pkt 61–66; z dnia 31 maja 2018 r., C–483/16, Zsolt Sziber, pkt 34 i 53; z dnia 14 marca 2019 r., C–118/17, Zsuzsanna Dunai, pkt 41 i 44; z dnia 27 stycznia 2021 r., C–229/19 i C–289/19, Dexia Nederland BV, pkt 57; z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie C–452/18, XZ, pkt 23; z dnia 9 lipca 2020 r., C–698/18 i C–699/18, SC Raiffeisen Bank SA, pkt 54; z dnia 16 lipca 2020 r., C–224/19 i C–259/19, CY przeciwko Caixabank SA oraz LG, PK przeciwko Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA, pkt 52–53 oraz z dnia 29 kwietnia 2021 r., C–19/20, I.W. i R.W., pkt 50–51).

Trybunał wyjaśnił przy tym, że brak skutku restytucyjnego jest w stanie podważyć skutek zniechęcający, jaki art. 6 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 dyrektywy 93/13 zamierzał powiązać ze stwierdzeniem abuzywności klauzuli, a prawo krajowe nie może zmienić zakresu i istoty ochrony wynikającej z dyrektywy. W konsekwencji uznał, że art. 6 ust. 1 dyrektywy 93/13 sprzeciwia się orzecznictwu krajowemu ograniczającemu w czasie skutki restytucyjne związane ze stwierdzeniem abuzywności klauzuli jedynie do kwot nienależnie zapłaconych na podstawie takiej klauzuli po ogłoszeniu orzeczenia, w którym sąd stwierdził ów nieuczciwy charakter (por. wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., C–154/15, C–307/15 i C–308/15, Francisco Gutiérrez Naranjo, pkt 62–63, 65–66, 72–73, 75). Z drugiej strony wskazał, że okoliczność, iż klauzulę abuzywną traktuje się jako nigdy nieistniejącą, może uzasadniać stosowanie ewentualnych przepisów prawa krajowego regulujących podział określonych kosztów między stronami (np. kosztów ustanowienia i wykreślenia hipoteki) w braku porozumienia stron w tym zakresie. Jeżeli zatem przepisy te obciążają konsumenta (kredytobiorcę) całością lub częścią takich kosztów, art. 6 ust. 1 dyrektywy 93/13 ani jej art. 7 ust. 1 nie stoją na przeszkodzie odmowie restytucji na rzecz konsumenta tej części kosztów, które musi on ponieść (por. wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., C–224/19 i C–259/19, CY, pkt 54–55).

W swym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyjaśnił też, że ochrona konsumenta wynikająca z dyrektywy 93/13 nie jest bezwarunkowa i może być ograniczana przez przepisy, które mają na względzie pewność prawa. Wprawdzie uznał za niezgodne z prawem Unii unormowanie, które poddaje ograniczeniom czasowym możliwość stwierdzenia niewiążącego charakteru klauzul abuzywnych (por. wyroki z dnia 21 listopada 2002 r., C-473/00, Cofidis SA przeciwko Jean-Louis Fredout, pkt 38; z dnia 9 lipca 2020 r., C-698/18 i C-699/18, SC Raiffeisen Bank SA, pkt 57–58; z dnia 16 lipca 2020 r., C-224/19 i C-259/19, CY, pkt 81 i z dnia 22 kwietnia 2021 r., C-485/19, LH przeciwko Profi Credit Slovakia s.r.o., pkt 57–58). Zarazem jednak przyjął, że art. 2 lit. b, art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 dyrektywy 93/13 nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które ustanawia termin na wytoczenie powództwa mającego na celu powołanie się na skutki restytucyjne stwierdzenia nieważności klauzuli abuzywnej pod warunkiem, że termin ten nie będzie mniej korzystny niż terminy dotyczące podobnych środków istniejących w prawie krajowym (zasada równoważności) oraz że nie uczyni ono – ze względu na moment rozpoczęcia biegu tego terminu i jego długość – wykonywania praw przyznanych przez dyrektywę 93/13 praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności), a więc jeśli terminy te są rzeczywiście wystarczające na przygotowanie i wniesienie przez konsumenta skutecznego środka (por. wyroki z dnia 9 lipca 2020 r., C-698/18 i C-699/18, SC Raiffeisen Bank SA, pkt 58, 62; z dnia 16 lipca 2020 r., C-224/19 i C-259/19, CY, pkt 84 i z dnia 22 kwietnia 2021 r., C-485/19, LH, pkt 57–58).

W odniesieniu do regulacji przewidujących 3-letnie oraz 5-letnie przedawnienie roszczeń restytucyjnych konsumenta Trybunał stwierdził, że ich długość jest co do zasady, sama przez się, wystarczająca dla przygotowania i wniesienia przez konsumenta skutecznego środka (por. wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., C-698/18 i C-699/18, SC Raiffeisen Bank SA, pkt 63–64; z dnia 16 lipca 2020 r., C-224/19 i C-259/19, CY, pkt 87 oraz z dnia 22 kwietnia 2021 r., C-485/19, LH, pkt 59). Jednocześnie ocenił jednak, że zasada skuteczności sprzeciwia się temu, by powództwo o zwrot świadczenia podlegało trzyletniemu terminowi na jego wytoczenie, zaczynającemu bieg od dnia, w którym umowa wygasła, bez uwzględnienia tego, czy w tym dniu konsument powziął wiedzę lub powinien był racjonalnie rzecz biorąc powziąć wiedzę o abuzywnym charakterze klauzuli, mającym uzasadniać jego roszczenie restytucyjne, gdyż mogłoby to czynić nadmiernie utrudnionym wykonywanie przez tego konsumenta praw przyznanych mu przez dyrektywę 93/13 (por. wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., C-698/18 i C-699/18, SC Raiffeisen Bank SA, pkt 63–67, 75). Podobnie ocenił, że stosowanie pięcioletniego terminu przedawnienia roszczenia restytucyjnego rozpoczynającego bieg w chwili zawarcia umowy – z tym skutkiem, że konsument może dochodzić zwrotu opłat uiszczonych na podstawie klauzuli abuzywnej jedynie przez pięć pierwszych lat od podpisania umowy – bez uwzględnienia tego, czy miał lub mógł mieć, rozsądnie rzecz ujmując, świadomość abuzywnego charakteru tej klauzuli, może czynić

praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym korzystanie z praw przyznanych konsumentowi przez dyrektywę 93/13, a w konsekwencji naruszać zasadę skuteczności w związku z zasadą pewności prawa (por. wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., C-224/19 i C-259/19, CY, pkt 91). Zwrócił też uwagę, że trzyletni termin przedawnienia roszczenia restytucyjnego, liczony obiektywnie – a więc bez względu na możliwość samodzielnej oceny przez konsumenta, czy klauzula jest abuzywna, oraz stan jego świadomości w tym względzie – od dnia, którym nastąpiło bezpodstawne wzbogacenie (np. od poszczególnych płatności konsumenta-kredytobiorcy), może sprawiać, iż w ramach umowy kredytu wykonywanej przez okres przekraczający trzy lata poszczególne roszczenia tego kredytobiorcy ulegną przedawnieniu zanim umowa dobiegnie końca, co oznacza, że taki system przedawnienia może systematycznie pozbawiać konsumentów możliwości dochodzenia zwrotu płatności, dokonanych na podstawie klauzul abuzywnych, i czyni nadmiernie utrudnionym korzystanie z praw przyznanych im (m.in.) przez dyrektywę 93/13 (por. wyrok z dnia 22 kwietnia 2021 r., C-485/19, LH, pkt 60–64).

Przedstawiony dorobek orzecniczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma doniosłe znaczenie dla interpretacji unormowań prawa krajowego, określających bezpośrednie i pośrednie konsekwencje zastrzeżenia w umowie niedozwolonego postanowienia umownego.

Dla charakterystyki sankcji przewidzianej w art. 385¹ k.c. istotne jest przede wszystkim stwierdzenie, że w świetle art. 6 ust. 1 dyrektywy 93/13 klauzula abuzywna nie wiąże konsumenta, co sąd ma obowiązek uwzględnić z urzędu – jeżeli dysponuje niezbędnymi danymi – a zatem także wtedy, gdy konsument nie wystąpił z żądaniem stwierdzenia jej nieważności. Żądania takiego zaś nie można ograniczyć żadnym terminem. Ów brak związania oznacza, że klauzula nie wywołuje wobec konsumenta żadnych skutków. Należy ją traktować jakby nigdy nie istniała (nieskuteczność *ab initio* albo *ex tunc*), a świadczenia spełnione na jej podstawie, także przed stwierdzeniem abuzywności klauzuli, trzeba traktować jako nienależne i podlegające zwrotowi.

Reguły te, stosownie do otwartej formuły art. 6 ust. 1 dyrektywy 93/13, nie przesądzają wprost, czy orzeczenie sądu stwierdzające brak związania klauzulą abuzywną ma charakter deklaratorywny czy konstytutywny. Nie przesądza tego również nawiązanie w orzecznictwie Trybunału – przy opisywaniu konsekwencji upadku umowy kredytu wskutek zastrzeżenia w niej niedozwolonych postanowień umownych – do następstw postawienia kredytu w stan natychmiastowej wymagalności, gdyż nie może być ono rozumiane w ten sposób, że dla określenia skutków nieważności (bezskuteczności) całej umowy kredytu miarodajne są reguły dotyczące konstytutywnego wypowiedzenia kredytu ze skutkiem *ex nunc*. Nawiązanie to bowiem akcentuje jedynie zagrożenie związane z koniecznością niezwłocznego zwrotu kwoty kredytu wykorzystanego przez konsumenta, i nie może być rozumiane jako wiążące, całościowe zdefiniowanie

reżimu tego zwrotu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18, niepubl.). Chodzi zatem w istocie o zwrócenie uwagi na to, że unieważnienie całej umowy może narażać konsumenta na takie skutki, które stanowiłyby dla niego karę (por. np. wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r. w połączonych sprawach C–96/16 i C–94/17, Banco Santander SA, pkt 74).

Z drugiej strony akcentowany w orzecznictwie Trybunału, ciążyący na sędzię obowiązek uwzględniania z urzędu braku związania klauzulą abuzywną sugeruje, że ów brak związania następuje z mocy samego prawa (tak np. opinia Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Vericy Trstenjak z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie C–472/10, pkt 93; por. też pkt 4.2 zawiadomienia Komisji Europejskiej – Wytucznych dotyczących wykładni i stosowania dyrektywy Rady w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich z dnia 27 września 2019 r., Dz. U.UE 2019/C, nr 323, s. 4 i n., gdzie wskazano, że zamierzoną ochronę konsumenta najskuteczniej zapewniłaby nieważność klauzul abuzywnych, a ich niewiążący charakter wynika bezpośrednio z dyrektywy 93/13 oraz nie wymaga uprzedniego stwierdzenia abuzywnego charakteru lub nieważności klauzuli przez sąd).

Podążając za tą sugestią, również Sąd Najwyższy przyjmował dotychczas jednolicie, że brak związania konsumenta niedozwolonym postanowieniem, o którym mowa w art. 385¹ § 1 zd. 1 k.c., oznacza, iż nie wywołuje ono skutków prawnych od samego początku i z mocy samego prawa, co sąd ma obowiązek wziąć pod uwagę z urzędu (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2007 r., sygn. III CZP 62/07, OSNC 2008, nr 7–8, poz. 87 i uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. III CZP 29/17, OSNC 2019, nr 1, poz. 2 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2014 r., sygn. III CSK 204/13, Monitor Prawa Bankowego 2015, nr 1, s. 22; z dnia 1 marca 2017 r., sygn. IV CSK 285/16; z dnia 14 lipca 2017 r., sygn. II CSK 803/16, OSNC 2018, nr 7–8, poz. 79; z dnia 24 października 2018 r., sygn. II CSK 632/17, niepubl.; z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. II CSK 19/18, niepubl.; z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. V CSK 559/17, niepubl.; z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. III CSK 159/17, OSP 2019, nr 12, poz. 115; z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18, niepubl. I z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. III CSK 343/17, OSNC 2021, nr 2, poz. 13), chyba że konsument następnie udzieli „świadomej, wyraźnej i wolnej zgody” na to postanowienie i w ten sposób jednostronnie przywróci mu skuteczność (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2017 r., sygn. II CSK 803/16; z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. III CSK 159/17, OSP 2019, nr 12, poz. 115; z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18 i z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. III CSK 343/17; por. też uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2018 r., sygn. III CZP 114/17, OSNC 2019, nr 3, poz. 26). Nie rozstrzygał natomiast jednoznacznie – uznając to za zbędne – czy sankcję tę należy kwalifikować jako tzw. nieważność bezwzględna, czy też jako inny rodzaj bezskuteczności *ex lege* i *ab initio* (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2018 r., sygn. III

CZP 114/17 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18), zaznaczając jednak wyraźnie, że uznanie postanowienia przez sąd za abuzywne, także z urzędu, nie ma charakteru rozstrzygnięcia konstytucyjnego, lecz charakter deklaracyjny, tj. stwierdza niedozwolony charakter ocenianego postanowienia ze skutkiem wynikającym z ustawy (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. III CZP 29/17 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2018 r., sygn. III CZP 114/17). Sąd Najwyższy wyjaśnił też, że wyrażona w art. 385¹ § 2 k.c. reguła oznacza, iż w odniesieniu do skutków eliminacji niedozwolonych postanowień umownych art. 58 § 3 k.c. nie ma zastosowania, a to, czy bez klauzuli uznanej za abuzywną strony (przede wszystkim przedsiębiorca) zawarłyby umowę, jest w zasadzie irrelevantne (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2019 r., sygn. I CSK 242/18; z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18 i z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. III CSK 343/17).

Niewątpliwie stwierdzenie, że klauzula abuzywna nie wywołuje skutków od początku (*ab initio*) i z mocy samego prawa (*ipso iure*), co sąd ma obowiązek wziąć pod uwagę z urzędu na podstawie poczynionych w postępowaniu ustaleń faktycznych, odpowiada cechom sankcji tzw. nieważności bezwzględnej (co do tych cech por. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2005 r., sygn. III CZP 26/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 63 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. IV CKN 827/00, niepubl.; z dnia 13 lutego 2004 r., sygn. II CK 438/02, OSP 2006, z. 5, poz. 53; z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. V CSK 142/10, niepubl. i z dnia 22 stycznia 2014 r., sygn. III CSK 55/13, niepubl.). Tym niemniej prostemu odwołaniu do tej sankcji stoi na przeszkodzie przyjmowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej reguła, że konsument świadomy niedozwolonego charakteru postanowienia może sprzeciwić się odmowie jego zastosowania, udzielając wolnej zgody na to postanowienie, co może nastąpić zarówno przed sądem, po udzieleniu konsumentowi wyczerpującej informacji o konsekwencjach prawnych, jakie może pociągnąć za sobą usunięcie niedozwolonego postanowienia, jak i pozasądowo, przez świadomą i wolną zgodę na odnowienie zobowiązania albo zmianę umowy (niedozwolonego postanowienia). W krajowym zaś orzecznictwie i doktrynie zazwyczaj uznaje się, że jedną z cech tzw. nieważności bezwzględnej jest jej definitywny charakter (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. IV CKN 827/00; z dnia 13 lutego 2004 r., sygn. II CK 438/02; z dnia 19 października 2007 r., sygn. I CSK 259/07, niepubl. i z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. IV CSK 600/12, OSNC–ZD 2014, nr B, poz. 26). Ponadto przyznanie konsumentowi kompetencji do jednostronnego, sanującego wyrażenia zgody na klauzulę abuzywną, nie pozwala przyjąć, że na nieskuteczność tej klauzuli może się w równej mierze powołać każda ze stron umowy – podobnie jak każda osoba trzecia, mająca w tym interes prawny – a tak tradycyjnie charakteryzuje się nie-

ważność (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. IV CKN 827/00 i z dnia 13 lutego 2004 r., sygn. II CK 438/02).

Możliwość sanowania nieskutecznego postanowienia następczym, jednostronnym wyrażeniem zgody na związanie tym postanowieniem, będącej niejako substytutem pierwotnego braku rzeczywistej zgody na to postanowienie (indywidualnych negocjacji), przywodzi natomiast na myśl tzw. sankcję bezskuteczności zawieszanej, która – odnoszona do umowy jako takiej – polega na tym, że dotknięta nią umowa (tzw. czynność kulejąca albo niezupełna) nie wywołuje zamierzonych skutków (z mocy samego prawa, od początku, co sąd powinien uwzględnić z urzędu), w szczególności nie rodzi obowiązku spełnienia uzgodnionych świadczeń, lecz, w odróżnieniu od umowy nieważnej, może skutki te następczo wywołać z mocą wsteczną w razie złożenia sanującego oświadczenia woli (jednej ze stron albo osoby trzeciej), a w razie odmowy jego złożenia albo upływu czasu na jego złożenie – staje się definitywnie bezskuteczna, czyli nieważna (por. np. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 1981 r., sygn. III CZP 1/81, OSNCP 1981, nr 8, poz. 145; z dnia 12 października 2001 r., sygn. III CZP 55/01, OSNC 2002, nr 7–8, poz. 87 i z dnia 26 marca 2002 r., sygn. III CZP 15/02, OSNC 2003, nr 1, poz. 6 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1995 r., sygn. I CRN 48/95, OSNC 1995, nr 10, poz. 147; z dnia 13 czerwca 1997 r., sygn. I CKN 188/97, niepubl.; z dnia 13 maja 1998 r., sygn. III CKN 482/97, niepubl.; z dnia 28 marca 2007 r., sygn. II CSK 530/06, niepubl.; z dnia 13 kwietnia 2007 r., sygn. III CSK 416/06, niepubl.; z dnia 7 października 2010 r., sygn. IV CSK 95/10, niepubl. i z dnia 12 października 2018 r., sygn. V CSK 469/17, niepubl.). Bezskuteczność zawieszona różni się od nieważności także tym, że oświadczenia woli stron zachowują w okresie zawieszenia swą moc prawną, tj. mogą być podstawą powstania skutków prawnych w przyszłości, a przynajmniej jedna ze stron, które złożyły swe oświadczenia woli, traci możliwość samodzielnego decydowania o tym, czy skutki te powstaną, nie może swobodnie odwołać swego oświadczenia woli i w tym sensie, pozostając w stanie niepewności, jest nim „związana” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2018 r., sygn. V CSK 469/17).

Brak związania konsumenta niedozwolonym postanowieniem umownym, z zastrzeżeniem – obwarowanym dodatkowymi warunkami co do stanu jego świadomości i swobody działania – możliwości następczego wyrażenia zgody na to postanowienie (jego „potwierdzenia”) i przywrócenia mu w ten sposób skuteczności z mocą wsteczną, odpowiada co do zasady tej charakterystyce. Także w tym sensie, że do czasu podjęcia przez konsumenta definitywnej decyzji jego kontrahent (przedsiębiorca) pozostaje w niepewności, bez możliwości samodzielnego decydowania o skuteczności postanowienia. Zależność tego stanu od woli konsumenta oznacza, że chodzi tu o bezskuteczność zawieszoną na jego korzyść, co odpowiada formule, iż niedozwolone postanowienie nie wiąże konsumenta (art. 385¹ § 1 k.c.).

Dopełniając charakterystyki tej sankcji i uwzględniając dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, należy też stwierdzić, że konsument może wyrazić swą zgodę na niedozwolone postanowienie zarówno w toku sporu przed sądem, jak i pozasądowo, jednakże w obu przypadkach będzie to skuteczne tylko wtedy, gdy został wyczerpująco poinformowany o konsekwencjach prawnych, jakie może pociągnąć za sobą definitywna nieskuteczność (nieważność) tego postanowienia. Należycie poinformowany konsument może też podjąć decyzję przeciwną (odmówić zgody), co spowoduje trwałą bezskuteczność (nieważność) niedozwolonego postanowienia. Względ na pewność prawa nakazuje także przyjąć, że swą zgodę konsument powinien wyrazić w rozsądnym czasie od udzielenia mu należytej informacji. Jeżeli tego nie uczyni, niedozwolone postanowienie stanie się trwale bezskuteczne (nieważne).

Jeżeli umowa kredytu nie może, bez klauzuli abuzywnej dotkniętej bezskutecznością zawieszoną, wiązać stron, dzieli ona los klauzuli, tzn. jest również dotknięta bezskutecznością zawieszoną, względnie logiczne bowiem nie pozwalają przyjąć, by skutki wywierała – choćby czasowo i częściowo – umowa, która bez klauzuli abuzywnej nie może obowiązywać, albo by była nieważna umowa, która może stać się jeszcze skuteczna wskutek potwierdzenia klauzuli (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18). W konsekwencji potwierdzenie takiej klauzuli sprawia nie tylko, że wywiera ona skutki *ex tunc*, ale powoduje, iż z mocą wsteczną staje się skuteczna cała umowa. W sytuacji, w której klauzula abuzywna stała się definitywnie bezskuteczna (nieważna) – wskutek odmowy potwierdzenia albo upływu rozsądnego czasu do jej potwierdzenia – o obowiązywaniu umowy decyduje to, czy stosownie do przedstawionych reguł weszła w jej miejsce regulacja zastępcza. To zaś zależy od tego, czy całkowita i trwała bezskuteczność (nieważność) umowy naraża konsumenta na szczególnie niekorzystne konsekwencje – czemu konsument może wiążąco zaprzeczyć (sprzeciwiając się zarazem utrzymaniu umowy) – a w razie odpowiedzi pozytywnej – czy regulacja zastępcza istnieje (sąd jest władny ją określić). Względ na pewność prawa nakazuje przyjąć, że kwestie te rozstrzygają się w tej samej chwili, w której konsument – należycie poinformowany o konsekwencjach abuzywności klauzuli – odmawia jej potwierdzenia albo upływa rozsądny czas do tego potwierdzenia. Właśnie według istniejącego wówczas stanu rzeczy sąd powinien ocenić, czy definitywna bezskuteczność (nieważność) całej umowy naraża konsumenta na szczególnie niekorzystne konsekwencje, a w razie odpowiedzi pozytywnej – czy w miejsce klauzuli abuzywnej wchodzi regulacja zastępcza wynikająca z ustawy albo – jeżeli jest to dopuszczalne – określona przez sąd.

Zważywszy, że stosownie do aktualnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej konsument może wiążąco oświadczyć, iż nie ocenia konsekwencji całkowitej, definitywnej bezskuteczności (nieważności) umowy kredytu jako szczególnie niekorzystnych (choćby sam sąd oceniał je jako

szczególnie niekorzystne) – sprzeciwiając się zarazem udzieleniu mu ochrony przed tymi konsekwencjami – i uniemożliwić w ten sposób utrzymanie umowy przez wprowadzenie do niej regulacji zastępczej, należy stwierdzić, że oświadczenie to może złożyć tylko do chwili, w której odmówił potwierdzenia klauzuli abuzywnej albo upłynął rozsądny czas do jej potwierdzenia. W braku takiego oświadczenia miarodajna będzie samodzielna ocena sądu. Z tego względu, udzielona konsumentowi, „wyczerpująca” informacja o konsekwencjach abuzywności klauzuli powinna w rozpatrywanym przypadku obejmować także informację o tym, że bez tej klauzuli umowa nie może wiązać, o konsekwencjach (roszczeniach) związanych z ewentualną definitywną bezskutecznością (nieważnością) umowy i o ewentualnej możliwości utrzymania umowy z regulacją zastępczą, jeżeli konsekwencje te są dla konsumenta szczególnie niekorzystne. Konsument powinien być też poinformowany o możliwości potwierdzenia klauzuli w rozsądnym czasie oraz o możliwości wyrażenia – do chwili odmowy potwierdzenia klauzuli albo upływu rozsądnego czasu do jej potwierdzenia – wiążącej oceny co do tego, czy konsekwencje trwałej bezskuteczności (nieważności) umowy są dlań szczególnie niekorzystne (i zarazem sprzeciwienia się ewentualnemu udzieleniu mu ochrony przed tymi konsekwencjami przez wprowadzenie regulacji zastępczej), jak również o następstwach skorzystania albo nieskorzystania z tych możliwości. W ramach udzielanej informacji, sąd może też, kierując się lojalnością względem stron postępowania, wyjaśnić, jaki czas na potwierdzenie klauzuli uznaje w okolicznościach sprawy za rozsądny.

Zastosowanie takiej konstrukcji oznacza, że z dniem odmowy potwierdzenia klauzuli, bez której umowa kredytu nie może wiązać, albo z dniem bezskutecznego upływu czasu do jej potwierdzenia ustaje stan zawieszenia, a umowa staje się definitywnie bezskuteczna (nieważna) albo – jeżeli spełnione są przesłanki dopuszczalności jej utrzymania przez zastosowanie regulacji zastępczej – staje się skuteczna z mocą wsteczną (*ex tunc*) w kształcie obejmującym ową regulację zastępczą.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi wątpliwości, że jeżeli w następstwie zastosowania przedstawionych reguł umowa kredytu stała się trwale bezskuteczna (nieważna), świadczenia spełnione na jej podstawie powinny być postrzegane jako świadczenia nienależne w rozumieniu art. 410 § 2 k.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. III CSK 159/17, OSP 2019, nr 12, poz. 115; z dnia 9 maja 2019 r., sygn. I CSK 242/18, niepubl. i z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18, niepubl., uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. III CZP 11/20, niepubl.). W ostatnim czasie Sąd Najwyższy wypowiedział się również co do zależności między roszczeniami restytucyjnymi stron.

W wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18 uznał mianowicie, że świadczenie spełnione (nadpłacone) przez kredytobiorcę na podstawie postanowienia abuzywnego co do zasady podlega zwrotowi, choćby kredytobiorca był równolegle dłużnikiem banku. Oceniał, że odmienne stanowisko jest

sprzeczne z panującą niepodzielnie w doktrynie teorią dwu kondycji, jak również ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, że w art. 410 § 1 k.c. ustawodawca przesądził, iż samo spełnienie świadczenia nienależnego jest źródłem roszczenia zwrotnego, przysługującego zubożonemu i nie ma potrzeby ustalania, czy i w jakim zakresie spełnione świadczenie wzbogaciło *accipiens* ani czy na skutek tego świadczenia majątek *solvens* uległ zmniejszeniu. Samo bowiem spełnienie świadczenia wypełnia przesłankę zubożenia po stronie powoda, a uzyskanie tego świadczenia przez pozwanego – przesłankę jego wzbogacenia (por. też wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. I CSK 66/11, niepubl.; z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. V CSK 372/11, niepubl.; z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. V CSK 362/12, niepubl.; z dnia 15 maja 2014 r., sygn. II CSK 517/13, niepubl.; z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. I CSK 798/15, niepubl. i z dnia 11 maja 2017 r., sygn. II CSK 541/16, niepubl.). Zaznaczył przy tym, że nadpłata świadczenia wynikająca z abuzywności klauzul nie może być zrównana z dobrowolną, przedterminową spłatą, w związku z czym bank nie może, wbrew woli nienależnie świadczącego, zaliczać nienależnej zapłaty na poczet przyszłych świadczeń, a inaczej byłoby tylko wtedy, gdyby jego przyszłe roszczenie stało się wymagalne i doszło do jego potrącenia.

Stanowisko co do niezależności roszczeń stron o zwrot świadczeń spełnionych na podstawie nieważnej umowy kredytu (świadczeń nienależnych) zostało podtrzymane w uchwale z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. III CZP 11/20, w której Sąd Najwyższy orzekł – odrywając tezę od szczególnego kontekstu umów konsumenckich – że „Stronie, która w wykonaniu umowy kredytu, dotkniętej nieważnością, spłacała kredyt, przysługuje roszczenie o zwrot spłaconych środków pieniężnych jako świadczenia nienależnego (art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c.) niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie jest dłużnikiem banku z tytułu zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty kredytu”.

W uzasadnieniu wyjaśnił, że jeżeli umowa kredytu jest nieważna, płatności kredytobiorcy ukierunkowane na umorzenie umownego zobowiązania kredytowego (jak się okazało – nieważnego) nie prowadzą do umorzenia jego zobowiązania do zwrotu otrzymanej kwoty kredytu jako świadczenia nienależnego (art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c.), gdyż sprzeciwia się temu zarówno brak woli umorzenia zobowiązania z tytułu nienależnego świadczenia – a zapłata jest czynnością prawną – jak i brak podstaw po stronie banku, aby inaczej rozumieć działanie świadczącego. Zwrócił ponadto uwagę, że argumentu na rzecz tezy przeciwnej nie dostarcza – wbrew sugestii wyprowadzanej niekiedy z art. 411 pkt 4 k.c. – okoliczność, że zobowiązanie z tytułu nienależnego świadczenia nie było jeszcze wymagalne, gdyż również w tym przepisie chodzi tylko o świadczenie ukierunkowane na zaspokojenie oznaczonej, istniejącej, lecz jeszcze niewymagalnej wierzytelności. Odrzucił też („co do zasady”) zapatrywanie, że konsument spłacający kredyt udzielony mu na podstawie umowy dotkniętej nieważnością, czyni zadość zasadom współżycia społecznego w rozumieniu art. 411 pkt 2 k.c., wskazując, iż co

do zasady nie ma potrzeby sięgania do tego przepisu w sytuacji, w której wzbogacony środkami pieniężnymi wypłaconymi przez bank w wykonaniu nieważnej umowy kredytu jest prawnie (a nie tylko moralnie) zobowiązany do jej zwrotu.

Uznając w związku z tym, że płatności kredytobiorcy z tytułu spłaty kredytu oraz wypłata środków pieniężnych przez bank są świadczeniami nienależnymi i podlegają zwrotowi (art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c.), stwierdził, że roszczenia o zwrot tych świadczeń są od siebie niezależne. Wskazał, że art. 410 i nast. k.c. nie zawierają żadnej odrębnej regulacji, która wskazywałaby na jakąkolwiek zależność tych zobowiązań, a art. 497 w związku z art. 496 k.c. potwierdzają, iż nawet w przypadku nieważności umowy wzajemnej zobowiązania stron do zwrotu otrzymanych nienależnie świadczeń są – co do zasady, zgodnie z teorią dwóch kondycji – od siebie niezależne. Zauważył też, że przeciwstawną teorię salda sformułowano w doktrynie obcej po to, by zaradzić sytuacji, w której obowiązek zwrotu jednego ze świadczeń wzajemnych spełnionych w wykonaniu nieważnej umowy wygaś ze względu na dezaktualizację, czyli następce odpadnięcie wzbogacenia, a nie po to, by uprościć – alternatywnie względem potrącenia – rozliczenia między stronami albo ochronić jedną z nich przed skutkami wcześniejszego przedawnienia jej roszczenia albo skutkami niewypłacalności drugiej strony. Nawet jednak w tym zakresie omawiana konstrukcja nie była w pełni uniwersalna; w systemach, w których obowiązuje, jest poddawana silnej krytyce, a w doktrynie polskiej nigdy nie znalazła szerszej aprobaty. Odrzucając ją, zwrócono m.in. uwagę, że ponoszenie przez zubożonego ryzyka zużycia lub utraty przez wzbogaconego uzyskanej korzyści odpowiada zasadzie ogólnej, wyrażonej w art. 409 k.c., która przypisuje istotne znaczenie także temu, czy wyzbywając się korzyści lub zużywając ją wzbogacony powinien być liczyć się z obowiązkiem zwrotu. Podobne wartościowanie, oparte na założeniu, że wzbogacony, który działa w uzasadnionym zaufaniu co do swobody dysponowania nabywaną rzeczą lub świadczeniem (co obejmuje także *ius abutendi*), powinien co do zasady podlegać ochronie, znalazło wyraz w art. 224 i 225 k.c., które mają także zastosowanie – z pierwszeństwem przed przepisami o bezpodstawnym wzbogaceniu – w razie nieważności umowy mającej stwarzać podstawę prawną posiadania. Tym niemniej, dostrzegając, że w przypadku nieważnych umów wzajemnych zwolnienie wzbogaconego na podstawie art. 409 k.c. rzeczywiście może się jawić jako dyskusyjne, zwłaszcza jeżeli utracił wzbogacenie wskutek własnej decyzji – skoro od zawarcia takiej umowy musiał się liczyć z obowiązkiem definitywnej zapłaty za ową swobodę dysponowania – Sąd Najwyższy nie wykluczył pewnych korekt przez odwołanie do nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.). Wskazał również, że wygaśnięcie obowiązku zwrotu kwoty kredytu przez niedoszłego kredytobiorcę ze względu na dezaktualizację wzbogacenia (art. 409 k.c.) jest co najmniej dyskusyjne, gdyż już z istoty kredytu wynika, iż korzystający z kredytu powinien liczyć się z obowiązk-

kiem zwrotu oddanych mu środków pieniężnych, które otrzymał pod tytułem zwrotnym.

Zwrócił ponadto uwagę, że w celu uniknięcia zagrożeń związanych z niewypłacalnością kredytobiorcy kredytodawca może skorzystać z przewidzianego w art. 497 w związku z art. 496 k.c. prawa zatrzymania, chroniąc w ten sposób swe roszczenie o zwrot wykorzystanego kapitału (bez odsetek), gdyż obowiązek jego zwrotu jest – w relacji do obowiązku oddania środków pieniężnych do dyspozycji kredytobiorcy – czymś więcej niż zobowiązaniem do świadczenia wzajemnego (ma charakter bardziej podstawowy niż obowiązek zapłaty oprocentowania lub wynagrodzenia), a nie czymś mniej. Każda ze stron może też skorzystać z instytucji potrącenia, co pozwala częściowo zapobiec negatywnym konsekwencjom przedawnienia roszczeń, jednakże wymaga złożenia stosownego oświadczenia woli, gdyż sąd nie może kompensować wierzytelności z urzędu, podobnie jak nie może z urzędu skorzystać z instrumentu przewidzianego w art. 408 § 3 k.c., odliczając od zwracanej w pieniądzu wartości korzyści, wartości nakładów, które żądający byłby obowiązany zwrócić.

Aprobując i poszerzając argumentację przytoczoną w uzasadnieniu uchwały z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. III CZP 11/20, warto zauważyć, że nie podważa jej koncepcja, iż w razie obustronnego spełnienia świadczeń w wykonaniu nieważnej umowy wzajemnej (dwustronnie zobowiązującej) przy ocenie, czy strony uzyskały i zachowują „korzyść majątkową” (są wzbogacone) w rozumieniu art. 405 k.c., nie należy poprzestawać na uwzględnieniu jedynie wartości samego świadczenia nienależnego, które strona otrzymała albo które spełniła, ale trzeba wziąć pod uwagę zmianę w całym jej majątku, a więc zarówno spełnienie świadczenia, jak i otrzymanie świadczenia od drugiej strony. Pogląd, odwołujący się do konieczności kompensowania – już na etapie obliczania wartości wzbogacenia – korzyści uzyskanych przez obie strony, wydaje się niemożliwy do pogodzenia z ogólnymi regułami wyrażonymi w art. 405 i art. 410 k.c. Oznaczałby on np., że roszczenie o zwrot nienależnego świadczenia nie przysługiwałoby żadnej ze stron w razie zawarcia umowy wzajemnej, w której różnorodnjowe świadczenia stron miały tę samą wartość rynkową (np. sprzedaż waluty obcej w kantorze po cenie rynkowej), prowadząc w tego rodzaju przypadkach do petryfikowania stanu istniejącego w wyniku spełnienia obu świadczeń, co zwłaszcza w przypadku nieważności umowy nie dałoby się pogodzić z celami zastosowania tej sankcji, skoro ma ona umożliwiać zniwelowanie prawnych i faktycznych skutków zawarcia umowy.

Zastosowania teorii salda nie da się także wytłumaczyć jedynie zamierzonym przez strony synalagmatycznym związkiem między świadczeniami. Znaczenie tego związku podważa nieważność umowy, która sprawia, że nie wywołuje ona żadnych zamierzonych skutków prawnych, a ustawodawca zakłada odwrócenie jej skutków faktycznych. Z tego punkt widzenia odwołanie do art. 496 w związku z art. 497 k.c. należy traktować jako rozwiązanie wyjątkowe. W rozpatrywanej

sytuacji źródłem roszczeń zwrotnych stron nie jest jedno zamierzone zdarzenie prawne (umowa), lecz odrębne zdarzenia (spełnienie świadczeń przez każdą ze stron), które jedynie częściowo oparte są na wspólnym stanie faktycznym (jest nim nieważna umowa). Roszczenia te przysługują zatem z różnych tytułów prawnych, a w takich przypadkach, nawet jeżeli są to roszczenia jednorodnjajowe, ustawodawca nie zakłada automatycznej kompensacji, lecz wymaga złożenia oświadczenia o potrąceniu, mimo że zawsze można twierdzić, iż wierzyciel nie powinien żądać zapłaty należnej mu kwoty pieniężnej, jeżeli zarazem sam nie płaci, choć jest dłużnikiem zobowiązanym do zapłaty kwoty pieniężnej z innego tytułu.

Przeciwko automatycznemu umarzaniu roszczeń stron nieważnej umowy ogólnie przemawia również to, że podlegają odrębnym reżimom także wtedy, gdy są jednorodnjajowe, czego wyrazem mogą być np. różne terminy przedawnienia i mechanizm jego stosowania (art. 117–118 k.c.), różne obowiązki co do liczenia się z obowiązkiem zwrotu (art. 409 k.c.), różne terminy wymagalności (art. 455 k.c.), istotne np. dla obliczania odsetek za opóźnienie czy też w razie przelewu roszczenia o zwrot nienależnego świadczenia (por. art. 513 § 2 k.c.). Zastosowanie teorii salda prowadziłoby – bez szczególnej podstawy prawnej – do przekreślenia tych różnic i ucieleśnionych w nich wartościowań ustawodawcy.

Przeciwko zastosowaniu teorii salda przemawiają także racje systemowe, gdyż właściwej dla niej automatycznej kompensacji nie przewidują przepisy regulujące sytuacje, w których jej zastosowanie wydawałoby się w pełni zrozumiałe. Dotyczy to np. stosunku roszczeń właściciela względem posiadacza rzeczy w złej wierze z tytułu wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy czy zwrotu pożytków (ich wartości) – pokrewnych roszczeniom z bezpodstawnego wzbogacenia – do roszczeń posiadacza w złej wierze względem właściciela z tytułu nakładów koniecznych, które wzbogaciły właściciela (por. art. 225 i art. 226 § 2 k.c.). Ustawodawca nie wprowadza tu żadnej kompensacji z mocy prawa, choć między tymi roszczeniami również można dopatrywać się związku ją uzasadniającego (chodzi o rozliczenie między właścicielem a posiadaczem w związku z posiadaniem rzeczy bez tytułu prawnego), którego wyrazem jest np. jednolitość terminu przedawnienia (por. art. 229 § 1 k.c.). W konsekwencji także w tym przypadku strony są zdane – i jest to sytuacja typowa – na korzystanie z zarzutu potrącenia (por. np. okoliczności w sprawach rozstrzygniętych wyrokami Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2004 r., sygn. IV CK 613/03, niepubl.; z dnia 6 lutego 2015 r., sygn. II CSK 359/14, niepubl. i z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. V CSK 584/16, niepubl.).

Podobnie kształtowane są również nowsze regulacje prawne, także służące ochronie konsumentów, o czym świadczy np. art. 44 ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (obecnie tekst jedn. z 2020 r., poz. 1027). Zgodnie z tym przepisem, w razie odstąpienia od umowy kredytu hipotecznego – działającego zgodnie z poglądami doktryny *ex tunc* – „Konsument nie ponosi kosztów związanych z odstąpieniem od umowy o kredyt hipoteczny, z wyjątkiem odsetek za okres od

dnia wypłaty kredytu hipotecznego do dnia jego spłaty" (art. 44 ust. 1 u.k.h.). W takiej sytuacji konsument „zwraca niezwłocznie kredytodawcy kwotę udostępnionego kredytu hipotecznego wraz z odsetkami, o których mowa w ust. 1, nie później niż w terminie 30 dni od dnia złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umowy o kredyt hipoteczny" (art. 44 ust. 2 u.k.h.), a kredytodawcy nie przysługują żadne inne opłaty, z wyjątkiem bezzwrotnych kosztów poniesionych przez niego na rzecz organów administracji publicznej (art. 44 ust. 4 u.k.h.). Ustawodawca nie przewiduje tu zatem automatycznej, częściowej kompensacji kwoty kredytu podlegającego zwrotowi na rzecz kredytodawcy i pobranych przez kredytodawcę opłat podlegających zwrotowi na rzecz konsumenta (np. prowizji od kredytu, opłaty za uruchomienie kredytu lub kosztów ubezpieczenia spłaty kredytu).

Wnioski wynikające z analizy prawa krajowego nie są w żaden sposób podważane przez unormowania unijne dotyczące konsekwencji stwierdzenia, że postanowienie umowne ma charakter abuzywny.

W świetle przedstawionego uprzednio orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest jasne, że świadczenia spełnione przez konsumenta na podstawie takiego postanowienia podlegają co do zasady restytucji. Zasada ta wydaje się w pełni aktualna także wtedy, gdy wskutek usunięcia klauzul abuzywnych, trwała bezskutecznością (nieważnością) dotknięta jest cała umowa (jej utrzymanie bez nieważnej klauzuli jest niemożliwe). W takiej sytuacji również konsument może być adresatem roszczenia restytucyjnego, czego Trybunał jest w pełni świadomy, akcentując po wielokroć, że „unieważnienie” umowy może być dla konsumenta niekorzystne, a w przypadku umowy kredytu – wiążąc to ze stanem podobnym do stanu natychmiastowej wymagalności kredytu, co oczywiście zakłada, iż bankowi przysługuje roszczenie o zwrot wypłaconego kredytu. W tym kontekście Trybunał wspomina o postawieniu „pozostałej do spłaty kwoty kredytu” w stan natychmiastowej wymagalności, jednakże można sądzić, że wynika to z porównania do skutków wypowiedzenia umowy kredytu (które nie podważa dotychczasowych spłat). Nie roztrząsa bowiem kwestii, czy w razie „unieważnienia” klauzuli abuzywnej zwrotowi podlega cała kwota kredytu czy tylko jego nadwyżka nad spłatami konsumenta, podobnie jak nie odnosi się w jakikolwiek sposób do dopuszczalności zastosowania teorii dwóch kondycji czy teorii salda albo przesłanek dopuszczalności potrącenia. Nie ma jednak podstaw, by uznać, że zastosowanie teorii salda albo teorii dwóch kondycji koliduje samo przez się z systemem ochrony konsumenta przewidzianym w dyrektywie 93/13. W szczególności przyjęcie, w następstwie zastosowania teorii salda, że roszczenie restytucyjne konsumenta jest z mocy prawa umorzone (albo w ogóle nie powstaje) w całości albo w części ze względu na nienależne świadczenie banku, nie oznacza, iż konsument jest pozbawiony rekompensaty, skoro zarazem wygasa własny jego dług w identycznej wysokości. Zwłaszcza, że do tego samego skutku prowadziłoby złożenie przez bank oświadczenia o potrąceniu, a więc skorzystanie z instytucji silnie zakorzenionej w europejskiej tradycji prawnej.

Podobnie uznanie, w konsekwencji zastosowania teorii dwóch kondykcji, że bank może dochodzić od konsumenta zwrotu kredytu w całości, mimo iż pozostaje zobowiązany do zwrotu uiszczonych przez konsumenta spłat, nie zagraża interesom konsumenta, skoro również on może dokonać potrącenia. Systemy przewidujące stosowanie teorii salda oraz dopuszczające możliwość umorzenia roszczeń przez wykonanie oświadczenia o potrąceniu są, z punktu widzenia skuteczności, w zasadzie równorzędne. W systemie odwołującym się do teorii dwóch kondykcji pewna wątpliwość mogłaby dotyczyć tylko sytuacji, w której konsument byłby zobowiązany do zwrotu kwoty kredytu, a sam nie mógłby liczyć na zwrot dokonanych spłat ze względu na to, że obowiązek banku wygaś na podstawie art. 409 k.c. Jednakże, pomijając już nawet niecodzienną sytuację, w której bank traci bezproduktywnie środki pieniężne otrzymane od konsumenta, należy zauważyć, że jeżeli przyczyną definitywnej bezskuteczności (nieważności) umowy jest zastrzeżenie w niej klauzul abuzywnych, zastosowanie tego przepisu w ogóle nie wchodzi w rachubę, gdyż należy uznać, iż bank, zawierając taką umowę, od początku powinien liczyć się z obowiązkiem zwrotu świadczeń uzyskanych na jej podstawie od konsumenta. Zagrożenie zaś związane z ewentualną upadłością banku i niemożliwością zaspokojenia z tej przyczyny roszczenia restytucyjnego konsumenta (mimo ciążyącego na nim odrębnego obowiązku restytucji świadczenia otrzymanego od banku) wydaje się zbyt odległe i zbyt luźno związane z problematyką rozliczeń między stronami umowy zawierającej klauzulę abuzywną, aby mogło determinować zastosowanie teorii salda, zwłaszcza, że można mu także zaradzić przez zastosowanie art. 5 k.c.

W rezultacie należy stwierdzić, że zastosowanie teorii dwóch kondykcji – podobnie zresztą jak teorii salda – nie wiąże się z zagrożeniami dla interesów konsumenta, chronionych dyrektywą 93/13, które nakazywałyby jej odrzucenie na rzecz teorii konkurencyjnej. Z punktu widzenia celów tej dyrektywy zastosowanie jednej z nich, zwłaszcza przy uwzględnieniu ogólnej instytucji potrącenia, ma co do zasady charakter neutralny i technicznoprawny, a ewentualne niedostatki przyjętego systemu – których w kontekście wymagania zapewnienia skuteczności prawom konsumenta nie da się całkowicie wykluczyć (zwłaszcza uwzględniając możliwość rozwoju orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) – mogą być korygowane „punktowo”, bez potrzeby zmian systemowych.

Stwierdzenie, że w razie trwałej bezskuteczności (nieważności) umowy kredytu każdej ze stron przysługują odrębne roszczenia o zwrot świadczeń pieniężnych spełnionych w wykonaniu tej umowy (art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c.) nie wyjaśnia jeszcze, kiedy roszczenia te, w szczególności roszczenie banku o zwrot wypłaconego kapitału, stają się (mogą stać się) wymagalne, co ma decydujące znaczenie zwłaszcza dla określenia początku biegu ich przedawnienia i możliwości przedstawienia do potrącenia.

Wypowiadając się częściowo co do tej kwestii, w wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18 i w uchwale z dnia 16 lutego 2021 r., sygn.

III CZP 11/20, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że ze względu na przyznaną kredytobiorcy-konsumentowi możliwość podjęcia wiążącej decyzji co do sanowania niedozwolonej klauzuli i co do zaakceptowania konsekwencji całkowitej nieważności umowy (i sprzeciwienia się zarazem udzieleniu mu ochrony przed tymi konsekwencjami przez wprowadzenie regulacji zastępczej), należy uznać, iż co do zasady termin przedawnienia tych roszczeń może rozpocząć bieg dopiero po podjęciu przez kredytobiorcę-konsumenta wiążącej decyzji w tym względzie. Dopiero wtedy bowiem można uznać, że brak podstawy prawnej świadczenia stał się definitywny (podobnie jak w przypadku *condictio causa finita*), a strony mogły zażądać skutecznego zwrotu nienależnego świadczenia (por. art. 120 § 1 zd. 1 k.c.). Oznacza to w szczególności, że kredytobiorca-konsument nie może zakładać, iż roszczenie banku uległo przedawnieniu w terminie liczonym tak, jakby wezwanie do zwrotu udostępnionego kredytu było możliwe już w dniu jego udostępnienia (art. 120 § 1 zd. 2 k.c.).

Aprobując i rozwijając tę argumentację, należy przypomnieć, że do chwili, w której należycie poinformowany konsument wyrazi zgodę na związanie niedozwolonym postanowieniem umownym albo zgody tej odmówi (ew. upływie rozsądnego czasu do jej wyrażenia), umowa kredytu, która bez tego postanowienia nie może wiązać, znajduje się w stanie bezskuteczności zawieszony, tj. nie wywołuje skutków prawnych, choć skutki te może nadal wywołać w razie wyrażenia zgody na postanowienie albo – jeżeli są spełnione stosowne przesłanki – w razie jego zastąpienia regulacją zastępczą. Jest jasne, że tak długo jak trwa stan zawieszenia, kredytodawca nie może domagać się spełnienia uzgodnionych w tej umowie świadczeń. Jednakże zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem dotyczącym stanu bezskuteczności zawieszony (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2010 r., sygn. IV CSK 95/10 i z dnia 3 lutego 2017 r., sygn. II CSK 159/16, niepubl.; por. też wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1995 r., sygn. I CRN 48/95 i z dnia 7 listopada 1997 r., sygn. II CKN 431/97, OSNC 1998, nr 6, poz. 94) nie może również żądać zwrotu spełnionego świadczenia nienależnego, ponieważ decyzja co do związania postanowieniem i umową leży co do zasady w rękach konsumenta. Skoro zaś kredytodawca nie może wystąpić z takim żądaniem i w ten sposób postawić swych roszczeń restytucyjnych w stan wymagalności zgodnie z art. 455 k.c. (co do zastosowania art. 455 k.c. do roszczeń z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1976 r., sygn. III CRN 289/76, niepubl.; z dnia 16 lipca 2003 r., sygn. V CK 24/02, OSNC 2004, nr 10, poz. 157; z dnia 28 kwietnia 2004 r., sygn. V CK 461/03, IC 2004, nr 11, s. 43; z dnia 18 stycznia 2017 r., sygn. V CSK 198/16, niepubl. oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1991 r., sygn. III CZP 2/91, OSNCP 1991, nr 7, poz. 93; z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. III CZP 102/09, OSNC 2010, nr 5, poz. 75; z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. III CZP 37/10, OSNC 2011, nr 1, poz. 2 i z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. III CZP 11/20), rozpoczęcie biegu ich przedawnienia nie wchodzi w rachubę.

Sytuacja ulega zmianie dopiero w razie potwierdzenia klauzuli abuzywnej przez konsumenta, kiedy to klauzula oraz umowa stają się skuteczne z mocą wsteczną, albo odmowy jej potwierdzenia (upływu rozsądnego czasu do potwierdzenia), kiedy to dochodzi do utrzymania umowy z regulacją zastępczą (jeżeli są spełnione stosowne przesłanki) albo do całkowitej i trwałej bezskuteczności (nieważności) umowy. Owa trwała bezskuteczność (nieważność) jest równoznaczna ze stanem, w którym „czynność prawna zobowiązująca do świadczenia była nieważna i nie stała się ważna po spełnieniu świadczenia” w rozumieniu art. 410 § 2 *in fine* k.c. (*condictio sine causa*) oraz „nieważnością czynności prawnej” w rozumieniu art. 411 pkt 1 k.c.

Sytuacja konsumenta jest korzystniejsza niż przedsiębiorcy, ponieważ w każdej chwili kredytobiorca może zakończyć stan bezskuteczności zawieszonyj, udzielając zgody na związanie klauzulą abuzywną albo odmawiając tej zgody, z tym że – stosownie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – skuteczność tych oświadczeń zależy od tego, czy był uprzednio należycie poinformowany o konsekwencjach tej abuzywności.

W związku z tym może powstać pytanie, czy i ewentualnie kiedy wystąpienie przez konsumenta – choćby pozasądowo – z żądaniem restytucyjnym zakładającym trwałą bezskuteczność (nieważność) całej umowy, może być uznane za dorozumianą odmowę potwierdzenia klauzuli i akceptację konsekwencji upadku umowy (choćby sam sąd oceniał je jako szczególnie niekorzystne), prowadzącą do jej trwałej bezskuteczności (nieważności). Problematyczne jest to, że skonfrontowany z takim żądaniem kredytodawca może nie mieć jasności co do tego, czy formułując je, konsument był należycie poinformowany o konsekwencjach abuzywności klauzuli (np. o wszystkich roszczeniach restytucyjnych związanych z całkowitą i trwałą bezskutecznością umowy). Jest to zaś kwestia istotna, skoro decyduje o rozpoczęciu biegu przedawnienia roszczeń restytucyjnych kredytodawcy oraz możliwości postawienia ich w stan wymagalności (art. 455 k.c.) i przedstawienia do potrącenia (art. 498 § 1 k.c.). Zważywszy ponadto, że przedsiębiorca nie ma zapewnionej możliwości wglądu w informacje uzyskane przez konsumenta pozasądowo (z czym związana jest daleko idąca „swoboda dowodowa” konsumenta) i oceny ich wyczerpującego charakteru (albo choćby ryzyka związanego z tym, czy tę informację można uznać za wyczerpującą), należy uznać, iż wystąpienie przez konsumenta z żądaniem restytucyjnym opartym na twierdzeniu o całkowitej i trwałej bezskuteczności (nieważności) umowy kredytu nie może być uznane za równoznaczne z zakończeniem stanu bezskuteczności zawieszonyj tej umowy, jeżeli nie towarzyszy mu wyraźne oświadczenie konsumenta, potwierdzające otrzymanie wyczerpującej informacji. Oczywiście w toku postępowania sądowego brak takiego oświadczenia może być substytuowany przez uczynienie zadość obowiązkowi informacyjnemu przez sąd, a podtrzymanie żądania restytucyjnego przez konsumenta – po uzyskaniu stosownej informacji – będzie równoznaczne z odmową potwierdzenia klauzuli i (ewentualnie) ze sprze-

ciwem co do udzielenia mu ochrony przed konsekwencjami całkowitej i trwałej bezskuteczności (nieważności) umowy.

Niezależnie od tego, kierując się dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, należy uznać, że bieg terminu przedawnienia roszczeń restytucyjnych konsumenta nie może się rozpocząć zanim dowiedział się on lub, rozsądnie rzecz ujmując, powinien dowiedzieć się o niedozwolonym charakterze postanowienia. Należy bowiem uznać, że dopiero wówczas mógł wezwać przedsiębiorcę do zwrotu świadczenia (por. art. 455 k.c.), tj. podjąć czynność, o której mowa w art. 120 § 1 k.c.

Z tych względów, korzystając z kompetencji do sformułowania rozstrzygnięcia o treści odbiegającej od dosłownego ujęcia przedstawionych zagadnień, ale odpowiadającej ich istocie, określanej przy uwzględnieniu uzasadnienia wniosku (co do znaczenia uzasadnienia wniosku i dopuszczalności przeformułowania pytań por. np. postanowienia siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2006 r., sygn. III CZP 91/05, niepubl.; z dnia 27 czerwca 2014 r., sygn. III CZP 2/14, OSNC 2014, nr 12, poz. 124, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2011 r., sygn. III CZP 5/11, OSNC 2012, nr 3, poz. 28), jak również kierując się potrzebą zapewnienia jednolitości orzecznictwa w odniesieniu do zagadnień o szczególnej doniosłości społeczno-gospodarczej, występujących w licznych postępowaniach sądowych, Sąd Najwyższy uchwalił, jak w sentencji.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 7 maja 2021 r., sygn. III CZP 6/21.

Izba Pracy i Ubezpieczeń społecznych

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

47

Art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423 z późn. zm.)

Finansowanie przez pracodawcę w jakikolwiek sposób wynagrodzenia z tytułu świadczenia na jego rzecz pracy przez pracownika na podstawie umowy zawartej z osobą trzecią, przemawia za zastosowaniem art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423 z późn. zm.).

Z uzasadnienia:

Zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Apelacyjny w (...) kwalifikowało się do rozstrzygnięcia, chociaż już dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego – przywołane w uzasadnieniu pytania prawnego – zawierało kierunkową argumentację wskazującą właściwą interpretację art. 8 ust. 2a

ustawy systemowej dla stanu faktycznego sprawy zawisłej przed Sądem drugiej instancji. W treści pytania mowa bowiem o znaczeniu „przepływu finansów” z podmiotu będącego pracodawcą osób zatrudnianych przez inny podmiot, z którym pracownicy tego pracodawcy zawierają umowy cywilnoprawne, do podmiotu, który zawarł umowy cywilnoprawne z pracownikami pracodawcy, jako warunku zastosowania art. 8 ust. 2a ustawy systemowej. Innymi słowy, Sąd Apelacyjny w (...) zmierza do rozstrzygnięcia wątpliwości prawnej, czy zakres zastosowania art. 8 ust. 2a ustawy systemowej ogranicza się do takich stanów faktycznych, w których pracodawca płaci osobie trzeciej (zleceniodawcy) za czynności, które następnie wykonują jego własni pracownicy (zleceniobiorcy), zatrudnieni w tym celu na podstawie umowy cywilnoprawnej przez osobę trzecią.

W co najmniej kilku orzeczeniach, o czym szerzej będzie mowa poniżej, Sąd Najwyższy podkreślił znaczenie kierunku rozliczeń finansowych między pracodawcą a podmiotem (osobą trzecią) świadczącym usługi na rzecz pracodawcy przy wykorzystaniu jego pracowników zatrudnionych w tym celu u osoby trzeciej na podstawie umowy cywilnoprawnej. Odnotować jednak należy, że w dotychczasowej praktyce na tle wykładni i stosowania tego przepisu Sąd Najwyższy nie orzekał w stanie faktycznym, który byłby zbliżony do stanu sprawy, w której zagadnienie prawne zostało sformułowane przez Sąd drugiej instancji. Tymczasem kontekst faktyczny, w jakim stosowany jest art. 8 ust. 2a ustawy systemowej, ma istotne znaczenie dla wyników wykładni tego przepisu z uwagi na jego nieostre brzmienie wymuszające dalej idące – niż w typowych sprawach ubezpieczeniowych – wykorzystanie wykładni celowościowej. Wypracowana zaś w orzecznictwie Sądu Najwyższego linia orzecnicza dotycząca stosowania art. 8 ust. 2a ustawy systemowej w sprawach, w których występują powiązania kapitałowo-organizacyjne między pracodawcą a zleceniodawcą wykonującym umowę zlecenia (inną umowę cywilnoprawną) zawartą z pracodawcą przy wykorzystaniu pracowników pracodawcy, mogła zaś sugerować Sądowi drugiej instancji poprawność szerokiej wykładni tego przepisu, a w konsekwencji zastosowanie art. 8 ust. 2a ustawy systemowej jako podstawy prawnej merytorycznego rozstrzygnięcia o zasadności apelacji w niniejszej sprawie.

Z uwagi na przywołane w uzasadnieniu pytania prawnego orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące wykładni art. 8 ust. 2a ustawy systemowej w pierwszej kolejności należy je odnieść do istoty problemu prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia.

Uwagę zwraca, że problem rozliczeń między pracodawcą a osobą trzecią zatrudniającą jego pracowników w charakterze zleceniobiorców do wykonywania usług u tego pracodawcy nie był w ogóle brany pod uwagę jako przesłanka zastosowania art. 8 ust. 2a ustawy systemowej w tych stanach faktycznych, w których pracownik wykonywał jako zleceniobiorca te same czynności na rzecz pracodawcy co na podstawie umowy o pracę. I tak w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 r., sygn. III UK 22/11 (OSNP 2012, nr 21–22, poz. 266)

pracownicy szpitala byli równolegle związani umowami zlecenia z NZOZ (zleceńdodawca), na podstawie których wykonywali pracę lekarzy pogotowia ratunkowego w zespole wyjazdowym stanowiącym część macierzystego szpitala (pracodawcy). Szpital i NZOZ łączyła umowa o świadczenia zdrowotne, w wykonaniu której pracownicy szpitala jako zleceniobiorcy NZOZ realizowali świadczenia zdrowotne, które formalnie wykonywał szpital. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. II UK 279/13 (LEX nr 1436176) pracownik szpitala zawarł umowę zlecenia z podmiotem prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług lekarskich i pielęgniarских. Podmiot ten łączył ze szpitalem szereg umów o świadczenie usług medycznych, w tym świadczeń udzielanych przez lekarzy, pielęgniarki i położne. W ramach umowy zlecenia pracownik wykonywał te same czynności, które wykonywał w ramach stosunku pracy (usługi lekarskie na oddziale wewnętrznym oraz w ambulatorium internistycznym szpitala). Przy wykonywaniu umowy zlecenia miał dostęp do środków i pomieszczeń znajdujących się na terenie szpitala. Pracę nadzorował lekarz dyżurny lub ordynator oddziału. W wyroku Sąd Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. I UK 323/13 (OSNP 2015, nr 5, poz. 68) ubezpieczony był zatrudniony w szpitalu na podstawie umowy o pracę jako lekarz rezydent. Zawarł umowę zlecenia z podwykonawcą szpitala, na podstawie której świadczył dyżury lekarskie dla szpitala. W ramach dyżurów wykonywane były świadczenia medyczne wyłącznie na rzecz pacjentów szpitala. Podwykonawcę ze szpitalem łączyła umowa o świadczenie usług medycznych. Wynagrodzenie za dyżury pełnione w ramach umowy zlecenia pochodziło ze środków publicznych przekazywanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia szpitalowi, a następnie zleceńdodawcy. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. II UK 399/13 (LEX nr 1458679) pracownicy szpitala zawarły umowę zlecenia z osobą trzecią prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług lekarskich i pielęgniarских. Osobę tą łączył ze szpitalem szereg umów o świadczenie usług medycznych, w tym świadczenia udzielane przez pielęgniarki i położne. W ramach umowy zlecenia zainteresowane wykonywały te same czynności, które wykonywały w ramach stosunku pracy, czyli świadczyły usługi pielęgniarские. W trakcie wykonywania umowy zlecenia miały dostęp do środków i pomieszczeń znajdujących się na terenie szpitala. Pracę zainteresowanych pracownic nadzorował lekarz dyżurny lub ordynator oddziału. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2020 r., sygn. II UK 356/18 (LEX nr 3106186) pracownik szkoły wyższej, zatrudniony jako nauczyciel akademicki, zawierał raz w roku (zazwyczaj na początku roku akademickiego) blankietową umowę z podmiotem trzecim, przedmiotem której było rozliczanie przepracowanych na rzecz szkoły wyższej godzin nadliczbowych (powyżej 40 godzin miesięcznie). Pracownik w każdym miesiącu dokonywał stosowanego rozliczenia godzin w dziekanacie. Wypłata wynagrodzenia następowała w dwóch częściach, a mianowicie z tytułu umowy o pracę i z tytułu umowy o dzieło. Podmiot trzeci zawierał także z pracownikami szkoły wyższej umowy o opracowanie materiałów dydaktycznych z przekazaniem

na rzecz tego podmiotu praw autorskich. Opracowywanie materiałów dydaktycznych było inicjowane przez rektora szkoły wyższej. Podmiot trzeci zawarł ze szkołą wyższą umowę o świadczenie usług i udostępnienie majątkowych praw autorskich (umowę licencyjną), w której zobowiązał się do obsługi procesu edukacyjnego szkoły przy pomocy platformy e-learning. Zobowiązał się przy tym świadczyć usługi w oparciu o swoje urządzenia i materiały oraz swoich pracowników i współ-pracowników. Wreszcie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2020 r., sygn. III UK 356/19 (LEX nr 3169294) pracownicy przedsiębiorstwa komunikacyjnego zawarli z podmiotem trzecim umowy zlecenia, na mocy których zobowiązali się do świadczenia pracy jako zleceniobiorcy na rzecz swojego pracodawcy. Brak jest ustaleń co do wzajemnych rozliczeń pracodawcy (płatnika składek) i podmiotu trzeciego.

We wszystkich tych stanach faktycznych problem rozliczeń finansowych między pracodawcą a osobą trzecią nie miał żadnego znaczenia dla wykładni i zastosowania art. 8 ust. 2a ustawy systemowej, gdyż działania pracodawców w tych sprawach w sposób oczywisty były sprzeczne z celami, dla realizacji których wprowadzono do systemu prawnego omawiane unormowanie. Przypomnieć należy, że jeszcze przed wejściem w życie art. 8 ust. 2a ustawy systemowej w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano istnienie obowiązku łącznego traktowania w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przychodów z umów o pracę i dodatkowych umów cywilnoprawnych zawieranych przez pracodawców z własnymi pracownikami, jeśli w ramach tych ostatnich umów pracownicy wykonywali – poza obowiązującym ich czasem pracy – te same obowiązki, które składały się na treść łączących strony stosunków pracy (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 1994 r., sygn. I PZP 13/94, OSNAPiUS 2000, nr 3, poz. 39 oraz wyrok z dnia 30 czerwca 2000 r., sygn. II UKN 614/99, OSNAPiUS 2002, nr 1, poz. 23 i postanowienie z dnia 18 listopada 1997 r., sygn. II UKN 326/97, OSNAPiUS 1998, nr 17, poz. 521).

Po wejściu w życie art. 8 ust. 2a ustawy systemowej Sąd Najwyższy w wyroku UK 22/11 wyjaśnił – co podtrzymano w późniejszym orzecznictwie (np. w powołanych wyżej sprawach o sygn.: II UK 279/13; II UK 356/18; III UK 356/19 oraz w wyrokach Sądu Najwyższego: z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. I UK 252/09, LEX nr 577824; z dnia 25 marca 2015 r., sygn. II UK 184/14, OSNP 2017, nr 2, poz. 21; sygn. I UK 323/13 i postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2020 r., sygn. III UK 376/19, LEX nr 3146827) – że u źródeł regulacji art. 8 ust. 2a ustawy systemowej legło dążenie do ograniczenia korzystania przez pracodawców z umów cywilnoprawnych celem zatrudnienia własnych pracowników dla realizacji tych samych zadań, które wykonują oni w ramach łączącego strony stosunku pracy, by w ten sposób ominąć ograniczenia wynikające z ochronnych przepisów prawa pracy (między innymi w zakresie reglamentacji czasu pracy) oraz uniknąć obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne od tychże umów. Chodziło również o ochronę pracowników

przed skutkami fluktuacji podmiotowej po stronie zatrudniających w trakcie procesu świadczenia pracy, polegającej na przekazywaniu pracowników przez macierzystego pracodawcę innym podmiotom (podwykonawcom), którzy zatrudniają tychże pracowników w ramach umów cywilnoprawnych w ogóle nieobjętych obowiązkiem ubezpieczeń społecznych (umowa o dzieło) lub zwolnionych z tego obowiązku w zbiegu ze stosunkiem pracy (umowa agencyjna, zlecenia lub inna umowa o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy o zleceniu). W tym duchu w sprawie II UK 477/17 przyjęto, że celem art. 8 ust. 2a ustawy systemowej było wzmocnienie ochrony pracownika, któremu dodatkowe czynności pracodawca byłby zobowiązany powierzyć w ramach godzin nadliczbowych, a tym samym zapłacić zwiększone wynagrodzenie wraz ze składką na ubezpieczenie społeczne. Omawiany przepis ma zapobiegać pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z innym podmiotem i wykonywaniu pracy na rzecz podmiotu, z którym dana osoba zawarła umowę o pracę. Z celu tego wyprowadzono założenie, że ma on służyć zapobieganiu tworzenia spółek córek oraz zmomom firm w celu zatrudniania tych samych osób na podstawie umów o pracę przez jedną firmę i umów cywilnoprawnych przez drugą firmę. Z kolei – jak dalej podkreślono w sprawie III UK 376/19 – regulacja ustawy systemowej ma demotywować pracodawcę do dodatkowego zatrudniania własnych pracowników w ramach umów cywilnoprawnych, a zwłaszcza do procederu przekazywania ich innym podmiotom gospodarczym celem zawarcia z nimi umów cywilnoprawnych realizowanych na swoją rzecz.

Cel ten leżał także u podstaw ekstensywnej wykładni art. 8 ust. 2a ustawy systemowej, a zwłaszcza takiego rozumienia zwrotu „praca na rzecz pracodawcy”, zgodnie z którym jest to każda praca, której rezultat „zawłaszcza” pracodawca w ostatecznym rozrachunku rezultat pracy wykonanej przez swego pracownika, bez względu na rodzaj wykonywanych czynności przez pracownika wynikających z umowy zawartej z osobą trzecią oraz niezależnie od tożsamości rodzaju działalności prowadzonej przez pracodawcę i osobę trzecią (sprawa II UK 488/16). Należy jednak zwrócić uwagę, że stanowisko to sformułowano w stanach faktycznych, w których między pracodawcą a osobą trzecią działającą w charakterze zleceniodawcy dla pracowników tego pracodawcy istniały powiązania kapitałowo-organizacyjne. I tak, w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. II UK 449/13 (LEX nr 1451362) dwie spółki o tożsamym przedmiocie działania (sprzedaż artykułów spożywczych i przemysłowych oraz świadczenie usług, głównie transportowych) zawarły umowę o współpracę, w ramach której zobowiązały się do sprzedaży, promowania, reklamy i promocji produktów objętych ofertą handlową dostawcy. Pracownicy zatrudnieni w jednej spółce zawierali umowy cywilnoprawne z drugą spółką, aby świadczyć na jej rzecz swoje usługi, bo ta spółka, która zajmowała się obrotem w mniejszym zakresie, w miarę potrzeby, przy dodatkowych transakcjach miała potrzebę zlecenia usług innym osobom i wówczas te zlecenia

otrzymywali pracownicy spółki wiodącej lub osoby w ogóle niezatrudnione w żadnej ze spółek. Czynności wynikające z zawartych umów zlecenia pracownicy jednej spółki wykonywali zawsze na rzecz tej spółki, z którą wiązała ich umowa zlecenia, świadcząc swoje czynności w pomieszczeniach należących do spółki, która była ich zleceniodawcą, po godzinach pracy bądź w dni wolne od pracy. Założeniem przyjętej organizacji pracy było to, aby pracownik jednej spółki dorabiał sobie w razie potrzeby w drugiej spółce na podstawie umowy zlecenia, ale zasadą było, by nie wykonywał on w ramach umowy zlecenia tych samych czynności, które wykonywał w ramach stosunku pracy ani na rzecz swojego pracodawcy. Spółki nie rozliczały między sobą kosztów związanych z zawieraniem z pracownikami umów zlecenia, a faktury dotyczyły zapłaty za dzierżawę pomieszczeń, energię elektryczną, usługi marketingowe i sprzątanie oraz usługi transportowe. Z kolei w sprawie II UK 488/16 pracodawca (spółka córka) zawarł ze spółką matką – własnym udziałowcem (95% udziałów), umowę o współpracę w ramach przekazania własnych zasobów osobowych na rzecz spółki matki. Pracownicy spółki córki mieli świadczyć pracę pod kierownictwem spółki matki, na jej zlecenie i na jej rzecz lub na rzecz podmiotów trzecich wskazanych przez spółkę matkę. Zainteresowany (pracownik spółki córki), zawarł ze spółką matką szereg umów cywilnoprawnych, których przedmiotem było świadczenie usług koordynacji projektów. Umowy te były wykonywane na rzecz spółki córki. Wynagrodzenie za pracę dla spółki córki było zainteresowanemu wypłacane oddzielnie od wynagrodzenia za pracę w oparciu o umowy cywilnoprawne, przy czym wysokość dochodu z umowy o pracę była znacząco niższa niż ta uzyskiwana z tytułu umów cywilnoprawnych i nieodpowiadająca zakresowi obowiązków zainteresowanego oraz jego kwalifikacjom zawodowym (wynagrodzenie z tytułu umowy o pracę wynosiło 1320 zł miesięcznie, a z tytułu umów cywilnoprawnych w stawkach godzinowych od 220 zł do 500 zł). Ponadto, podstawę wynagrodzenia wypłacanego z tytułu realizacji umów cywilnoprawnych za każdą „roboczogodzinę” stanowiły „jednostki rozliczeniowe” uzgodnione w umowie o współpracy zawartej między spółką matką a spółką córką. Natomiast w sprawie II UK 477/17 zainteresowany (z wykształcenia informatyk) był zatrudniony u pracodawcy (spółki matki) jako specjalista do spraw zarządczego systemu informatycznego. Jego pracodawca podjął decyzję o wdrożeniu w spółkach tworzących jego grupę kapitałową zintegrowanego systemu informatycznego. Dla realizacji tego celu utworzono kolejną spółkę (spółka córka), z którą zainteresowany zawarł umowę zlecenia, zobowiązując się do czynnego udziału w pracach wdrożeniowych i przy wykorzystaniu wiedzy i doświadczenia nabytego w toku zatrudnienia. Przed powierzeniem zainteresowanemu zadań, spółka córka nie funkcjonowała w obrocie gospodarczym. Nie prowadziła prac nad innymi programami, projektami. Została utworzona do konkretnego celu w ramach grupy kapitałowej, w której decydujący głos (a co za tym idzie i koszty uruchomienia jego działalności) poniósł pracodawca zain-

teresowanego. To on poniósł koszty zorganizowania pracy i jego obarczało ryzyko organizacyjne i technologiczne spółki córki. Na podstawie zespołu tych okoliczności Sąd Najwyższy przyjął, że pracodawca (spółka matka) działał w formie zbliżonej do pośrednictwa pracy, co w konsekwencji uaktywniało przesłankę wykonywania pracy na rzecz pracodawcy, który był beneficjentem prac wdrożeniowych nad systemem komputerowym prowadzonych przez spółkę córkę przy udziale pracowników spółki matki.

Powołane wyżej orzecznictwo, dotyczące zastosowania art. 8 ust. 2a ustawy systemowej w przypadku „współdzielenia” pracy wykonywanej przez pracowników/zleceniobiorców między powiązаныmi spółkami, mogłoby – jak wspomniano na wstępie – sugerować, że właściwa jest szeroka wykładnia tego przepisu w każdym stanie faktycznym, w którym wykonywana jest „praca na rzecz pracodawcy” na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego. W świetle tej szerokiej wykładni nie miałyby znaczenia ani czy „w trakcie jej wykonywania pracownik pozostawał pod faktycznym kierownictwem pracodawcy i czy korzystał z jego majątku”, ani czy otrzymywał wynagrodzenie od pracodawcy choćby w sposób pośredni. Dla zastosowania art. 8 ust. 2a ustawy systemowej wystarczające byłoby ustalenie, że „pracodawca jest rzeczywistym beneficjentem pracy świadczonej przez pracownika – zleceniobiorcę”. O tym zaś miałyby decydować, dla kogo rzeczywiście praca jest świadczona i kto uzyskuje jej rezultaty, unikając obciążeń i obowiązków wynikających z przepisów prawa pracy. Taki pogląd wyrażano już w sprawie III UK 22/11 a podtrzymano w późniejszym orzecznictwie (wyroki Sądu Najwyższego w sprawach o sygn.: I UK 252/09, I UK 323/13, II UK 184/14, II UK 449/13, III UK 356/19 oraz III UK 376/19).

Należy jednak zwrócić uwagę, że samo uzyskiwanie jakichkolwiek korzyści przez pracodawcę z tytułu czynności wykonywanych przez pracownika na podstawie umowy zlecenia zawartej z podmiotem trzecim nie było kryterium decydującym o zastosowaniu art. 8 ust. 2a ustawy systemowej w tych sprawach, w których kwestia ta została podniesiona wprost w podstawach skargi kasacyjnej. Przykładowo w postanowieniach Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. III UK 570/19 (LEX nr 3177782) oraz z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. III UK 528/19 (LEX nr 3080314) z kompleksowych ustaleń postępowania sądowego wynikało, że pracownicy przewoźnika promowego, którzy na imprezach turystycznych sprzedawanych przez przewoźnika świadczyli usługi pilota na podstawie umów zlecenia zawartych z podmiotem trzecim, wykonywali czynności pilota wycieczek na rzecz przedsiębiorcy świadczącego tego rodzaju usługi na rynku dla różnych podmiotów, a nie na rzecz pracodawcy. Z modelu biznesowego pracodawcy wynikało, że postanowił on ograniczyć bezpośrednio realizowaną przez siebie i swoich pracowników działalność do jej głównego przedmiotu (eksploatacja promów i obsługa ruchu pasażerskiego, zlecając wykonywanie usług towarzyszących np. hotelarskich, autokarowych, gastronomicznych) wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym. Podmioty te zatrudniały do wykonania tych

prac różne osoby, w tym także – na podstawie umów zlecenia – pracowników tego pracodawcy. Podmiotów trzecich i pracodawcy nie łączyła umowa o współpracy zakładająca wykorzystanie pracowników pracodawcy do świadczenia usług na jego rzecz. Pracownicy nigdy wcześniej w ramach umowy o pracę nie wykonywali takich czynności, jakie wykonywali na rzecz podmiotu trzeciego. Przy takich okolicznościach faktycznych Sąd Najwyższy uznał, że nie zachodzi potrzeba przyjęcia skarg kasacyjnych organu rentowego do rozpoznania, ponieważ Sąd drugiej instancji prawidłowo odmówił zastosowania art. 8 ust. 2a ustawy systemowej. Także w sprawie II UK 477/17, w której dokonano ekstensywnej wykładni art. 8 ust. 2a ustawy systemowej, zwrócono uwagę, że zastosowanie tego przepisu staje się wątpliwe w przypadku różnego rodzaju wspólnych przedsięwzięć podejmowanych przez pracodawcę i osoby trzecie, gdy z okoliczności faktycznych sprawy wynika, że pracodawca sam nie mógłby zrealizować zadania gospodarczego, które wykonywane jest przy współpracy z osobą trzecią i dzięki wykorzystaniu przez tą osobę pracy jego własnych pracowników.

Szczególną uwagę należy w tej sytuacji zwrócić na tę linię orzeczniczą, która opiera się na wykładni art. 8 ust. 2a ustawy systemowej nawiązującej wprost do istoty problemu prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia przez Sąd Apelacyjny w (...). Wagę kryterium, z których środków było finansowane wynagrodzenie pracowników dodatkowo zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej pokreślono już w wyroku Sądu Najwyższego z 25 maja 2010 r., sygn. I UK 354/09 (LEX nr 602211), podobnie jak ustalenia faktycznego, na czyją rzecz były wykonywane czynności kwalifikowane jako praca. Również w wyrokach Sądu Najwyższego w sprawach I UK 323/13 oraz II UK 488/16 zastrzeżono, że chodzi o takie sytuacje, w których pracownik-zleceniobiorca jest wynagradzany przez osobę trzecią ze środków pozyskanych od pracodawcy na podstawie umowy łączącej pracodawcę z osobą trzecią. Nie powinno więc dziwić, że następnie – skonfrontowany wprost z tym problemem – Sąd Najwyższy uznał, że z punktu widzenia przepływów finansowych, to pracodawca przekazuje osobie trzeciej środki na sfinansowanie określonego zadania, stanowiącego przedmiot swojej własnej działalności, a osoba trzecia, wywiązując się z przyjętego zobowiązania, zatrudnia pracowników pracodawcy (sprawy II UK 693/15 i III UK 376/19). Takie działanie ma bowiem na celu niedozwolone – z punktu widzenia art. 8 ust. 2a ustawy systemowej – obniżenie kosztów zatrudnienia przez zastąpienie „oskładkowanego” wynagrodzenia za pracę „nieoskładkowanym” wynagrodzeniem za wykonanie dzieła lub za wykonanie usług. W sprawie II UK 693/15 pracownik stowarzyszenia zawarł z pracodawcą umowę zlecenie w przedmiocie świadczenia usług terapeutycznych. Jednocześnie zawarł z podmiotem trzecim umowy o dzieło, przedmiotem których było udzielanie świadczeń zdrowotnych pacjentom zleceniodawcy w zakresie prowadzenia zajęć terapeutycznych. Świadczenia były udzielane w siedzibie swojego pracodawcy i z wykorzystaniem należącego do niego sprzętu w wykonaniu umowy zawartej z pracodawcą przez podmiot trzeci. Przedmiotem tej

umowy o współpracy była specjalistyczna opieka medyczna i rehabilitacja dzieci i młodzieży z uszkodzeniami układu nerwowego, będących podopiecznymi podmiotu trzeciego, kwalifikującymi się do poradni rehabilitacyjnej i posiadającymi aktualne skierowanie, zgodnie z wytycznymi Narodowego Funduszu Zdrowia. W celu realizacji zabiegów rehabilitacyjnych pracodawca udostępnił odpłatnie podmiotowi trzeciemu sale rehabilitacyjne wyposażone w odpowiedni sprzęt. Z punktu widzenia przepływów finansowych, o które pyta Sąd Apelacyjny w (...), co było kluczowe dla rozstrzygnięcia w sprawie II UK 693/15, to osoba trzecia płaciła pracodawcy za możliwość udzielenia świadczeń zdrowotnych swoim podopiecznym. Okoliczność ta spowodowała, że Sąd Najwyższy uznał, że nie było podstaw do zastosowania art. 8 ust. 2a ustawy systemowej.

Istotne znaczenie, jakie w procesie stosowania art. 8 ust. 2a ustawy systemowej przypisać należy bezpośredniemu lub pośredniemu finansowaniu przez pracodawcę czynności wykonywanych dla niego przez pracowników działających w charakterze zleceniobiorców osoby trzeciej, znajduje potwierdzenie nie tylko w realizacji celów, dla których wprowadzono do systemu prawnego art. 8 ust. 2a ustawy systemowej oraz potrzebie wytyczenia granic dla stosowania tego przepisu i niedozwolonej optymalizacji składkowo-wynagrodzeniowej ze względu na wymogi wynikające z zasady pewności prawa. Ma przede wszystkim oparcie w odczytaniu treści tego przepisu przy uwzględnieniu art. 22 § 1 k.p. Już w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. I UK 144/19 (niepubl.) podkreślono, że nie występuje samodzielne (odrębne) ubezpieczenie społeczne z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy cywilnej, lecz tylko podleganie ubezpieczeniom społecznym z pracowniczego zatrudnienia. Dlatego też nie powinno dziwić, że w sprawie II UK 477/17 przyjęto, że definicję pracodawcy z art. 8 ust. 2a ustawy systemowej należy odkodowywać za pomocą prawa pracy. Daje to Sądowi Najwyższemu podstawę dla zrekonstruowania normy z art. 8 ust. 2a ustawy systemowej przy wykorzystaniu zarówno celów, jakim miał służyć ten przepis, jak i definicji stosunku pracy z art. 22 § 1 k.p. W przepisie tym użyto bowiem zwrotu – powielonego w art. 8 ust. 2a ustawy systemowej – „na rzecz pracodawcy”. Zgodnie z art. § 1 k.p. „przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem”. Dla stwierdzenia, że dany stosunek prawny jest stosunkiem pracy konieczne jest więc ustalenie, czy wykonywana jest praca określonego rodzaju dla pracodawcy, czy dana osoba podlega poleceniom pracodawcy oraz czy osoba ta otrzymuje od pracodawcy wynagrodzenie za czynności, które dla niego wykonuje na jego polecenie. Skoro zaś tytuł ubezpieczenia społecznego jest pochodną istnienia ważnego stosunku cywilnoprawnego, to o rozszerzonym pracowniczym tytule ubezpieczenia społecznego (polegającego na traktowaniu jako pracowników niektórych zlecenio-

biorców) można mówić tylko w przypadku finansowania przez pracodawcę wynagrodzenia wypłacanego przez osobę trzecią jego pracownikom, za czynności wykonywane przez nich dla tego pracodawcy, choć pod formalnym kierownictwem tej osoby. Tym samym finansowanie przez pracodawcę w jakikolwiek sposób wynagrodzenia z tytułu świadczenia na jego rzecz pracy przez pracownika na podstawie umowy zawartej z osobą trzecią, przemawia (ale nie przesądza) za zastosowaniem art. 8 ust. 2a ustawy systemowej, a brak takiego finansowania przemawia przeciwko zastosowaniu tego przepisu, o ile nie stwierdzi się w danym stanie faktycznym dodatkowych okoliczności wskazujących na działania sprzeczne z celami tego przepisu.

Uchwała SN z dnia 26 sierpnia 2021 r., sygn. III UZP 6/21.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

48

Art. 8 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 z późn. zm.)

Alimenty, o których mowa w art. 8 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 z późn. zm.) nie stanowią należności uiszczanych przez dłużnika alimentacyjnego, czy to dobrowolnie czy też podlegających ściągnięciu w drodze egzekucji sądowej, na rzecz funduszu alimentacyjnego.

Z uzasadnienia:

Odnosząc się do przedstawionego wniosku Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej należy stwierdzić, że jest on uzasadniony rozbieżnościami występującymi w orzecznictwie sądów administracyjnych, na co wskazują powołane we wniosku wyroki. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie poszerzonym rozbieżność w orzecznictwie została wykazana.

Jak przyjmuje się w doktrynie, pod pojęciem rozbieżnie stosowanych przepisów prawnych, o którym stanowi art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., należy rozumieć sytuację, w których określone zagadnienie prawne wynikające z tych przepisów nie było w dotychczasowym orzecznictwie rozstrzygane w sposób jednolity (A. Skoczyła, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 122).

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że sądy te z jednej strony uznają, iż kwoty potrącone w prowadzonym względem dłużnika postępowaniu egzekucyjnym na poczet zaległości wobec funduszu alimentacyjnego mają charakter kwot alimentów świadczonych na rzecz „innych osób” w rozumieniu art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s., a z drugiej strony sądy przyjmują, że nie jest dopuszczalne pomniejszenie przychodu wnioskodawcy o zwrot świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego.

Udzielając odpowiedzi na sformułowany wniosek o podjęcie uchwały abstrakcyjnej, należy stwierdzić, że przedstawiony we wniosku Prokuratora Generalnego problem wyłoniony został na tle regulacji zawartej w przepisach dotyczących szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego, tj. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., 1876 z późn. zm.).

Zabezpieczenie społeczne opiera się na zasadach pomocniczości i solidarności, zakotwiczonych w preambule Konstytucji RP. Z zasady pomocniczości wynika podział zadań między obywateli, stowarzyszenia, fundacje, samorządy terytorialne i państwo (Wojciech Łączkowski, *Etyczne aspekty finansowania*

potrzeb socjalnych ze środków publicznych, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2004, nr 1, s. 8 i n.). Rozmiar świadczeń zabezpieczenia społecznego w znacznym stopniu zależy od kondycji danej gospodarki, dla której nie może być nadmiernym, a jedynie adekwatnym obciążeniem. Podatnicy co do zasady nie mogą bowiem pokrywać pełnych kosztów utrzymania osób mających własne źródła dochodów i własny majątek – nawet ubogich.

Pomoc społeczna jest podstawową techniką zabezpieczenia społecznego obok takiej formy, jaką jest ubezpieczenie społeczne. Konstytucja RP przewiduje prawo do zabezpieczenia społecznego m.in. w przepisach art. 67. Jest ono adresowane do tych wszystkich obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania. Zgodnie ze zdaniem pierwszym Konstytucji obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy tego zabezpieczenia – w myśl zdania drugiego tego przepisu – określić ma ustawa. Źródłem konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego jest również art. 67 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. Konstytucja nakłada zatem na ustawodawcę obowiązek stworzenia odpowiedniego mechanizmu alimentowania przez społeczeństwo osób wymagających wsparcia w zaspokajaniu swoich podstawowych potrzeb.

W perspektywie europejskiej, obok szeregu konwencji przyjętych przez Międzynarodową Organizację Pracy i ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej bardzo istotną rolę w prawie do zabezpieczenia społecznego odgrywają też uregulowania Europejskiej Karty Społecznej (Dz. U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67 z późn. zm.). Karta została zmodyfikowana w 1996 r. i funkcjonuje obecnie jako dokument zrewidowany. Art. 13 ust. 1 Karty stanowi, iż w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do pomocy społecznej i medycznej, Umawiające się Strony zobowiązują się zapewnić, by każdej osobie, która nie posiada dostatecznych zasobów i która nie jest zdolna do zapewnienia ich sobie z innych źródeł, szczególnie poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, została przyznana odpowiednia pomoc oraz, w przypadku choroby, opieka konieczna ze względu na jej stan. I choć przepis ten nie stanowi samoistnej podstawy prawnej działania władzy publicznej, a jest po prostu ideą, z której wywodzone są wartości dla ukształtowania praw i obowiązków jednostki, to Karta w sposób kompleksowy reguluje kwestie bezpieczeństwa socjalnego, prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną.

Analizując treść wniosku Prokuratora Generalnego stwierdzić należy, że zasadza się on w szczególności na kwestii dotyczącej ustalenia prawa do świadczeń pieniężnych w kontekście kryterium dochodowego osoby wnioskodawcy, który starając się o przyznanie mu świadczenia z pomocy społecznej jednocze-

śnie pozostaje w obowiązku zwrotu świadczeń wypłaconych osobie uprawnionej z funduszu alimentacyjnego. Obowiązek tego zwrotu nałożony został na dłużnika alimentacyjnego treścią ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 877, z późn. zm.; dalej: ustawa alimentacyjna). Świadczenia z funduszu działającego na podstawie tej ustawy są świadczeniami pieniężnymi wypłacanymi przez państwo osobom uprawnionym w wypadku bezskuteczności egzekucji alimentów. Zastąpiły one wypłacaną do 30 września 2008 r. na podstawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 z późn. zm.) zaliczkę alimentacyjną, która wypełniła lukę powstałą po uchyleniu z dniem 1 maja 2004 r. ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 45, poz. 200 z późn. zm.). W założeniu zaliczka nie była ani świadczeniem z zakresu ubezpieczenia społecznego czy pomocy społecznej, ani też publicznym świadczeniem alimentacyjnym, przysługującym bezzwrotnie i zamiast alimentów. Było to świadczenie tymczasowe, mające na celu skredytowanie podstawowych potrzeb w sytuacji braku możliwości wyegzekwowania alimentów przez osobę do nich uprawnioną (zob. W. Maciejko, *Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczka alimentacyjna*. Komentarz, Warszawa 2007, s. 41).

Od 1 maja 2004 r. do 1 czerwca 2005 r., kiedy to weszła w życie ustawa o zaliczce alimentacyjnej, nie istniały regulacje, których celem było publicznoprawne kompensowanie niewywiązywania się z obowiązku osób zobowiązanych do alimentacji.

Ustawa alimentacyjna z dnia 7 września 2007 r. powstała w wyniku połączenia w trakcie prac w komisjach sejmowych projektu obywatelskiego oraz projektu poselskiego. Bezpośrednią przyczyną podjętej inicjatywy ustawodawczej było niezadowolenie środowisk wierzycieli alimentacyjnych z uchylenia ustawy o funduszu alimentacyjnym i zastąpienia jej dodatkiem do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, przyznawanym niezależnie od zasądzenia alimentów, a przewidzianym w ustawie z kwietnia 2005 r.

Fundusz, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy alimentacyjnej, stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowanymi z budżetu państwa. Fundusz nie jest tym samym funduszem, który działał na podstawie ustawy o funduszu alimentacyjnym. Przekazano go bowiem w administrowanie jednostkom samorządu terytorialnego, a nie, jak poprzednio, organom administracji rządowej (oddziałom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych).

Świadczenie z funduszu jest tzw. świadczeniem celowym, czyli przysługującym pod warunkiem realizacji przy jego pomocy oznaczonych, pożądanых społecznie funkcji [zob. J. Ignaczewski (red.), *Alimenty*, Komentarz, Warszawa 2009, s. 285]. Cel świadczeń alimentacyjnych został wskazany w preambule ustawy alimentacyjnej. Ich zadaniem jest wspieranie osób ubogich, które nie są w stanie

samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji.

Z treści preambuły do ustawy alimentacyjnej wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że jej *ratio legis* sprowadza się do trzech kwestii: finansowego wsparcia osób, którym sąd przyznał alimenty, ale ich egzekucja okazała się bezskuteczna, poprawy skuteczności w ściąganiu alimentów od dłużników alimentacyjnych oraz zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji.

Ustawodawca przyjął zatem założenie, że to osoby, które założyły rodzinę, obowiązane są w pierwszej kolejności zapewnić środki utrzymania członkom tej rodziny, a w szczególności dzieciom, które w tej rodzinie się wychowują. Obowiązkiem organów władzy publicznej nie jest bowiem wyręczanie członków rodziny z ich obowiązków względem krewnych, małżonka i powinowatych. Taki zakres obowiązku państwa wyznacza zasada pomocniczości, przywołana w drugim akapicie preambuły do ustawy alimentacyjnej. W sprawach publicznych świadczeń alimentacyjnych dopiero wykazanie, że trudna sytuacja materialna i społeczna wywołana brakiem realizacji obowiązku alimentacyjnego nie wynika z wyboru osoby zainteresowanej pomocą, uzasadnia pomoc państwa. Państwo nie przejmuje zatem ciężącego na osobach zobowiązanych do alimentacji obowiązku, lecz wykonuje swoją powinność pomocy osobom ubogim (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 106).

Zasada pomocniczości przewidziana w ustawie alimentacyjnej oznacza zatem udzielanie świadczeń tylko pod warunkiem wyczerpania własnych środków samopomocowych oraz tylko w zakresie niezbędnym do zażegnania ryzyka braku alimentacji (Alimenty..., s. 239 i n.; M. Wasilewska, Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny. Instruktaż postępowania i wzory, Gdańsk 2009, s. 163).

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego są czasowo udostępniane wierzycielowi i nie są świadczeniami bezzwrotnymi. Ich funkcją jest czasowe złagodzenie niedostatku wynikającego z nie dość skutecznie działającego systemu państwowego ściągania dłużnika uchylającego się od realizacji prawomocnie ustalonego obowiązku alimentacyjnego. Istotą systemu publicznego wsparcia jest to, że zwrot kwoty świadczenia następuje nie od osoby, która świadczenie pobrała, ale od dłużnika, którego dług względem osoby uprawnionej został zaspokojony przez państwo. Regres ten jest jednym z elementów systemu dyscyplinującego dłużników alimentacyjnych do uregulowania swoich zobowiązań i w ten sposób nawiązuje do treści preambuły ustawy alimentacyjnej o zwiększaniu odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji.

I tak, zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 ustawy alimentacyjnej dłużnik alimentacyjny jest obowiązany do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej, łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie. Stosownie zaś do ust. 4 tego art. 40%

kwot należności stanowi dochód własny gminy organu właściwego wierzyciela (...), a pozostałe 60% tej kwoty oraz odsetki stanowią dochód budżetu państwa.

Problem opisany we wniosku Prokuratora Generalnego pojawia się w sytuacji, gdy osoba, na której spoczywa obowiązek alimentacyjny występuje do właściwego organu z wnioskiem o przyznanie jej świadczenia z pomocy społecznej na podstawie ustawy o pomocy społecznej, a jednocześnie toczy się postępowanie zmierzające do wyegzekwowania od dłużnika należności wypłaconych osobie uprawnionej z funduszu alimentacyjnego, bądź też gdy dłużnik alimentacyjny sam dokonuje zwrotu tychże należności organowi właściwemu wierzyciela (art. 27 ust. 1 ustawy alimentacyjnej).

Prawo do przyznania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej uzależnione jest od tzw. kryterium dochodowego, tj. górnej granicy kwotowej dochodów osiąganych przez osobę potrzebującą wsparcia. Osobom i rodzinom, które nie spełniają kryterium dochodowego wsparcie nie przysługuje, poza pięcioma wyjątkami przewidzianymi w ustawie, o czym w dalszej części uzasadnienia uchwały.

Sposób ustalania dochodu przyjęty w ustawie zależy jest od źródeł przychodów i kategorii podatników. I tak stosownie do treści art. 8 ust. 3 ustawy za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o: 1) miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych i koszty uzyskania przychodu; 2) składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach; 3) kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

Przepis art. 8 ust. 3 pkt 3 nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem alimenty, nie konkretyzuje też, czy chodzi o alimenty świadczone na bieżąco na rzecz osoby uprawnionej czy też alimenty zaległe, a nadto czy zachodzą podstawy do pomniejszenia przychodu o kwoty uiszczane (czy to w wyniku egzekucji czy dobrowolnie) na rzecz funduszu alimentacyjnego.

W orzecznictwie sądowym, jak to wyżej podniesiono, prezentowane są poglądy, iż przepis ten obejmuje zarówno alimenty świadczone na rzecz osoby uprawnionej jak i należności wyegzekwowane od dłużnika na rzecz funduszu alimentacyjnego. Twierdzi się, że Fundusz stanowi swego rodzaju pośredni tryb wypłaty alimentów osobie uprawnionej w razie bezskuteczności egzekucji. Z perspektywy dłużnika nie ma znaczenia, czy kwoty egzekwowanych alimentów przekazywane są osobie uprawnionej, czy też są potrącane na fundusz alimentacyjny. Odliczeniu od przychodu podlega kwota alimentów świadczonych na rzecz innych osób, w tym kwota alimentów zaległych, jeżeli jest ona wyegzekwowana od wnioskodawcy środkami przymusu. U.p.s wyraźnie stanowi o alimentach świadczonych na rzecz innych osób, nie precyzując czy świadczenie to ma być dobrowolne, czy też nie. W świetle ustawowej definicji docho-

du nie ma znaczenia, jakie alimenty i w jaki sposób są świadczone na rzecz innych osób. W związku z tym od przychodu winna podlegać odliczeniu kwota alimentów, które są z tego przychodu świadczone nawet przez przymusowe zajęcie komornika. W przypadku alimentów egzekwowanych na rzecz funduszu alimentacyjnego, który zastępczo wypłacał bądź wyrównywał do określonych sum kwot zastępczych alimentów, należy uznać, że alimenty płacone są na rzecz innych osób. Rola funduszu alimentacyjnego zawsze sprowadza się do płatnika zastępczego. Jeżeli fundusz uzyskuje za pośrednictwem organu egzekucyjnego alimenty, to zawsze chodzi o świadczenie, które wcześniej wypłacał w zastępstwie zobowiązanego do alimentacji na rzecz innych osób. (por. przykładowo wyroki NSA z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. I OSK 556/16; z dnia 17 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 3593/18; z dnia 18 maja 2020 r., sygn. I OSK 1905/19).

Z przeważającej jednak ilości orzeczeń sądów administracyjnych wynika natomiast, iż należności regulowane tytułem zwrotu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego nie mogą pomniejszać przychodu dłużnika starającego się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej (zob. przykładowo wyroki NSA z dnia 14 listopada 2014 r., sygn.: I OSK 913/14, I OSK 1290/14 I OSK 1122/14; z dnia z dnia 16 czerwca 2016 r.; z dnia 14 lipca 2016, sygn. I OSK 3286/14).

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie poszerzonym nie podziela poglądu wyrażonego w wyrokach tego Sądu oraz orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych, w których przyjęto, że kwoty należności ściągnięte od dłużnika alimentacyjnego na rzecz funduszu alimentacyjnego w drodze egzekucji sądowej na podstawie przepisów o egzekucji świadczeń alimentacyjnych bądź zwrócone przez tę osobę do tego funduszu mają charakter kwot alimentów świadczonych na rzecz „innych osób” w rozumieniu art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. i stanowią podstawę do odliczenia ich od przychodu.

Analizując przedstawione przez Prokuratora Generalnego zagadnienie prawne, stwierdzić należy, iż oprócz widocznego związku technicznolegislacyjnego dostrzegalna jest merytoryczna relacja między art. 8 ust. 3 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej a art. 27 ust. 1 ustawy alimentacyjnej. Obie te ustawy nie zawierają definicji określenia „alimenty”, a dla rozstrzygnięcia przedstawionego problemu istotne jest rozumienie tego pojęcia.

W literaturze przedmiotu terminu „alimenty” używa się zbiorczo dla oznaczenia każdego rodzaju świadczeń alimentacyjnych, jak również dla określenia świadczeń dochodzonych przed sądem lub przez sąd zasądzonych [zob. T. Smoczyński, (w:) T. Smoczyński (red.), System Prawa Prywatnego, Prawo rodzinne i opiekuńcze, t. 12, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 788].

W k.r.o. wyrazu „alimenty” użyto jedynie trzykrotnie, tj.: w art. 135 § 3 pkt 1 w nazwie ustawy z dnia 7 września 2007 r., w art. 137 § 2, który stanowi, iż niezaspokojone potrzeby uprawnionego z czasu przed wniesieniem powództwa o alimenty sąd uwzględnia zasądzając odpowiednią sumę pieniężną oraz w art. 144¹ (żądanie alimentów sprzeczne z zasadami współżycia społecznego).

W Kodeksie postępowania cywilnego, wyraz „alimenty” występuje w takich wyrażeniach jak „sprawa o alimenty” (np. art. 17 pkt 4) czy „zasądza alimenty” (art. 333 § 1 pkt 1), choć także samodzielnie, np. w art. 920, w którym jest mowa o egzekucji alimentów.

Również Kodeks karny zawiera regulację dotyczącą wykonania obowiązku alimentacyjnego. Otóż art. 209 § 1 określa przestępstwo uchylenia się od wykonania obowiązku alimentacyjnego. Ustawodawca ogranicza w tym przepisie ochronę obowiązku alimentacyjnego do świadczeń pieniężnych, nie uwzględniając tego, że na rzecz dzieci obowiązek ten może być wykonywany w formie osobistych starań o utrzymanie lub wychowanie uprawnionego [k.r.o., zob. J. Lachowski, (w:) V. Konarska-Wrzošek (red.), Kodeks karny, Komentarz, Warszawa 2016].

Co jednak istotne, we wszystkich tych przepisach chodzi o należność nazwaną „alimentami” świadczoną wyłącznie na rzecz osoby uprawnionej powstałą z mocy ustawy między osobami połączonymi węzłem rodzinnym oraz między innymi osobami, określonymi przez Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

Już ta okoliczność, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie poszerzonym powoduje, że nie sposób podzielić poglądu, iż należności świadczone przez dłużnika na rzecz funduszu alimentacyjnego są alimentami pomniejszającymi przychód ustalany zgodnie z art. 8 ust. 3 u.p.s.

Analiza przepisów kodeksowych wykazała, że występującemu w k.r.o. określeniu „alimenty” nadaje prawodawca zasadniczo znaczenie „świadczenia alimentacyjnego”, a wyrażeniu „obowiązek alimentacyjny” – „obowiązek świadczeń alimentacyjnych” na rzecz osoby uprawnionej. Przy czym zazwyczaj określenie „alimenty” występuje w wyrażeniu złożonym i jest wzbogacone w treść, odnosząc się do różnych form świadczenia (np. pieniężne, niepieniężne), sposobu spełnienia świadczenia (np. dobrowolnie), obowiązku alimentacyjnego potencjalnego czy skonkretyzowanego lub zaktualizowanego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 2019 r., sygn. SK 13/16, OTK ZU 2019, nr A, poz. 14).

Kolejnym argumentem przemawiającym za tym, że regulacja art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. nie obejmuje zarówno alimentów świadczonych na rzecz osoby uprawnionej jak i należności wyegzekwowanych od dłużnika na rzecz funduszu alimentacyjnego jest to, iż sam termin „alimenty” wiąże się z ukształtowaną w k.r.o. instytucją obowiązku alimentacyjnego. Celem tego obowiązku na płaszczyźnie moralnej jest uczynienie zadość wynikającemu z więzów rodzinnych obowiązkowi świadczenia pomocy tym członkom rodziny, którzy własnymi siłami i środkami nie mogą zaspokoić swych potrzeb bytowych. Zgodnie z art. 128 k.r.o., istota alimentacji polega na dostarczaniu środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania. Świadczenie dłużnika ma polegać na dostarczaniu środków utrzymania w pieniądzu albo naturze, a także na spełnianiu określonych usług lub czynności (k.r.o.). Treść obowiązku wynikającego ze stosunku alimentacyjnego określa również k.r.o. stanowiąc, iż zakres świadczeń alimentacyjnych zależy od usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego

oraz od zarobkowych i majątkowych możliwości zobowiązanego (art. 135 § 1). Treścią tego obowiązku jest dostarczanie środków utrzymania wyłącznie osobie uprawnionej, a więc zaspokojenie jej bieżących, usprawiedliwionych potrzeb, nie zaś spłacanie zadłużenia powstałego wobec funduszu alimentacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie poszerzonym zwraca uwagę na to, iż w orzecznictwie sądowym ewidentna jest tendencja aby świadczenie alimentacyjne traktować wyłącznie jako dostarczanie środków utrzymania osobie uprawnionej. Nie ma przy tym znaczenia, czy osoba ta otrzymuje świadczenie alimentacyjne, które płacone jest przez dłużnika alimentacyjnego dobrowolnie, czy też w drodze egzekucji komorniczej. Ściąganie tego świadczenia alimentacyjnego w drodze egzekucji na rzecz osoby uprawnionej nie zmienia bowiem jego podstawy prawnej. Konkretny obowiązek alimentacyjny powstaje w razie spełnienia się ustawowych przesłanek alimentacji; uprawnionemu przysługuje roszczenie o alimenty (wierzytelność), a zobowiązany – dłużnik ma obowiązek spełnić odpowiadające mu świadczenie alimentacyjne (dług). Ze względu na cel i treść świadczenia, prawa i obowiązki alimentacyjne, co kluczowe, mają charakter ściśle osobisty (zob. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 1975 r., sygn. III CZP 76/75, OSNCP 1976, nr 10, poz. 207 oraz z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. III CZP 39/11). Powyższe prowadzić musi do jednoznacznego wniosku, iż alimenty w rozumieniu art. 8 ust. 3 u.p.s. to świadczenie pieniężne wynikające z realizacji ustawowego obowiązku określonego w art. 128 k.r.o. Natomiast osoba, o której mowa w u.p.s. to jedna z osób uprawnionych wymienionych w art. 130 i n.k.r.o.

Przeciwko przyjęciu, iż alimenty w rozumieniu art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. to także należności uiszczane na rzecz funduszu alimentacyjnego przemawia również to, że obowiązek alimentacyjny – obok realizacji celu ekonomicznego, jakim jest zapewnienie uprawnionemu niezbędnych środków materialnych pozwalających zaspokoić jego potrzeby – służy kształtowaniu właściwych wzorców postępowania w rodzinie, wpływa na umocnienie więzi i kształtuje wzajemne relacje między jej członkami. Realizacja tych celów jest możliwa jedynie w relacji między osobami uprawnionymi i zobowiązanymi do alimentacji, określonymi w k.r.o. (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2011 r., sygn. III CZP 134/10).

Skoro zatem obowiązek alimentacyjny realizowany jest w ramach nawiązanego stosunku alimentacyjnego, powstałego z mocy prawa, niezależnie od woli stron, wskutek istnienia określonych relacji rodzinnych, takich jak pokrewieństwo, powinowactwo czy przysposobienie, to zapłaty alimentów świadczonych przez zobowiązanego na rzecz tych osób uprawnionych nie można utożsamiać z kwotami należności wyegzekwowanych lub zwróconych przez dłużnika na rzecz funduszu alimentacyjnego w ramach nie prywatnoprawnego lecz przecież, co istotne, publicznoprawnego zobowiązania.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie podejmującym uchwałę zauważa ponadto, iż przepis art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. zawiera regulację szczególną, która

umożliwia pomniejszenie przychodu wyłącznie o enumeratywnie wymienione należności. Z art. 8 ust. 3 zdanie wprowadzające u.p.s. wynika zasada, że za dochód uważa się wszystko z wyjątkiem tego, co wymieniono w dalszej treści art. 8 ust. 3–5. Skoro więc pomniejszenie tego przychodu m.in. o kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób stanowi dla ustawodawcy wyjątek od zasady, to nie ma podstaw, aby pojęcie „alimenty” w rozumieniu u.p.s. rozszerzać na ustawowo odmienne pojęcia „należności w wysokości świadczeń wyłaconych z funduszu”, „świadczenia z funduszu” i „należności z tytułu świadczeń z funduszu” – w rozumieniu art. 27 ust. 1 i art. 28 ustawy alimentacyjnej.

Przepisy art. 8 ust. 3 i 4 u.p.s. muszą być wykładane ściśle, a zatem rozszerzająca ich wykładnia nie jest dopuszczalna. Normę prawną rekonstruuje się zawsze z całokształtu obowiązujących przepisów prawnych. Koniecznym jest więc w tym przypadku sięgnięcie do zasad wykładni, zgodnie z którymi znaczenie przepisu zależy nie tylko od jego językowego sformułowania (kontekst językowy), ale także od treści innych przepisów (kontekst systemowy) oraz całego szeregu wyznaczników pozajęzykowych takich jak cele, funkcje regulacji prawnej oraz przekonania moralne. W procesie wykładni prawa interpretatorowi nie wolno ignorować wykładni systemowej poprzez ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej pojedynczego przepisu (tu art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s.). Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się być językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy skonfrontujemy go z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej (zob. uchwała NSA z dnia 14 marca 2011 r., sygn. II FPS 8/10; L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów – Komentarz, Toruń 2002, s. 77).

W tym kontekście stwierdzić należy, że wyjątek z art. 8 ust. 3 pkt 3 ma właśnie szczególnie silne uzasadnienie aksjologiczne wyłącznie z uwagi na interes uprawnionego do alimentacji i powinien być interpretowany ściśle. Skoro istota alimentów polega na ich regularnym świadczeniu, z pomniejszenia przychodu nie może korzystać ten zobowiązany, który popada w zadłużenie doprowadzając do konieczności uruchomienia procedury, o której stanowi art. 27 ust. 1 i 3 ustawy alimentacyjnej. W innym wypadku z wyjątkowego pomniejszenia przychodu w rozumieniu art. 8 ust. 3 u.p.s. korzystałyby osoby, które nie dostarczają uprawnionym środków utrzymania na bieżąco, doprowadzając do uruchomienia świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Zobowiązany korzystałby dwukrotnie z naruszania przez siebie prawa – za pierwszym razem nie wykonując swojego skonkretyzowanego obowiązku terminowo i należycie (popołniając delikt cywilnoprawny wobec uprawnionego do świadczeń alimentacyjnych), drugi raz – uzyskując pomniejszenie przychodu w rozmiarze większym niż osoba w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej, która swoje świadczenia łożyła należycie i w terminie. Ma to szczególne znaczenie w kontekście przewidzianej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady sprawiedliwości społecznej definiowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryte-

riami przywilejów dla wybranych grup obywateli (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87; wyrok NSA z dnia 21 maja 2014 r., sygn. I OSK 571/13 oraz wyrok NSA z dnia 3 lutego 2012 r., sygn. I OSK 1433/11; I. Sierpowska, Pomoc społeczna, Komentarz, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 93 i 94).

Potwierdzeniem zasadności tego stanowisko jest także regulacja art. 28 ust. 1 ustawy alimentacyjnej, w którym w wyraźny sposób odróżnia się należność wierzyciela alimentacyjnego od należności z tytułu zaliczki alimentacyjnej i świadczeń z funduszu alimentacyjnego (zob. wyrok WSA w Warszawie a dnia 20 czerwca 2011 r., sygn. I Sa/Wa 499/11). Podważenie powyższej argumentacji wymagałoby dokonania wykładni *contra legem*, zakwestionowania fundamentalnych zasad interpretacji prawa (nakaz ścisłej wykładni przepisów wprowadzających wyjątki od zasady), a także odejścia od dominującej w orzecznictwie linii, opartej na tych regułach wykładni.

Warto też podnieść, że przedstawiona w niniejszej uchwale wykładnia art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. nie pozbawia osoby zobowiązanej do rozliczenia się z funduszem alimentacyjnym świadczeń z pomocy społecznej, bo wsparcie z pomocy społecznej, pomimo niespełnienia kryterium dochodowego, przysługuje w sprawach dotyczących: zasiłku celowego w celu realizacji postanowień kontraktu socjalnego (art. 39a ust. 1 i 2), zasiłku celowego w sytuacji klęsk i zdarzeń losowych (art. 40), specjalnego zasiłku celowego, okresowego oraz celowego przyznanych w szczególnie uzasadnionych przypadkach (art. 41 pkt 1 i 2), wynagrodzenia za sprawowanie opieki (art. 53a ust. 1 i 2) oraz pomocy wspierającej proces integracji cudzoziemców (art. 91).

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 8 listopada 2021 r., sygn. I OPS 2/21.

Trybunał Konstytucyjny

49

Art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1219, ze zm.)

Art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1219, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227), rozumiany w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska wiąże z rozporządzeniem nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 156, poz. 4276), jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

1. Przedmiot kontroli

1.1. Trybunał w pierwszej kolejności dokonał analizy dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skarg. Przed przystąpieniem do zbadania zarzutów podniesionych w połączonych do łącznego rozpoznania skargach, należało najpierw sprecyzować przedmiot i zakres dopuszczalnej kontroli, uwzględniając stan faktyczny i prawny, w związku z którym zainicjowane zostało postępowanie w sprawie.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna może dotyczyć wyłącznie takiego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Zgodnie natomiast z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania konieczne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Obowiązek ten oznacza konieczność każdorazowego ustalenia w toczącym się postępowaniu, czy na podstawie zaskarżonego przepisu zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu dotyczące konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków osoby skarżącej. Dopuszczalność zainicjowania postępowania skargowego bada się w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Przyjmuje się bowiem, że po stronie skarżącego musi wystąpić interes osobisty, prawny i aktualny wystąpienia ze skargą.

1.2. W skardze M.A. i M.A. zakwestionowano zgodność wskazanego w *petitum* skargi rozumienia art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia

27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r., poz. 519, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r., poz. 1219, ze zm.; dalej: p.o.ś. lub prawo ochrony środowiska). Jednakże przyczyną oddalenia apelacji skarżących nie było uznanie, że utracili oni prawo do dochodzenia roszczeń z powodu niedochowania terminu określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Wręcz przeciwnie. Sąd apelacyjny podzielił w tej kwestii ustalenia sądu pierwszej instancji, że termin dochodzenia roszczeń na podstawie art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. został przez skarżących zachowany.

Powództwo skarżących zostało oddalone z przyczyn merytorycznych. Sąd apelacyjny, odwołując się do orzecznictwa SN, wskazał, że w świetle art. 129–136 p.o.ś., przesłankami odpowiedzialności są: wejście w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości, jej użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości i związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości a szkodą. W świetle ustaleń sądu pierwszej instancji, na dzień wejścia w życie rozporządzenia nr 82/03 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego Poznań–Krzesiny w Poznaniu (Dz. Urz. Woj. Wielk. Nr 200, poz. 3873), tj. na 1 stycznia 2004 r., nie nastąpił spadek wartości nieruchomości, a budynek skarżących nie wymagał nakładów akustycznych. Był to budynek gospodarczo-garażowy, a w świetle art. 129 ust. 2 p.o.ś. mowa jest o ograniczeniu korzystania w dotychczasowy sposób lub sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Po wejściu w życie tego rozporządzenia skarżący mogli użytkować budynek w dotychczasowy sposób. Dlatego też sąd apelacyjny nie zakwestionował w tym zakresie rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji.

Natomiast w odniesieniu do odpowiedzialności na podstawie art. 435 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740; dalej: k.c.) za szkodę wyrządzoną przez działalność bazy lotnictwa wojskowego, w tym nadmierny hałas emitowany przez startujące i lądujące samoloty wojskowe, sąd apelacyjny wskazał, iż roszczenie takie wymaga wykazania wszystkich przesłanek odpowiedzialności deliktowej opartej na tym przepisie. W świetle ustaleń sądu, na etapie postępowania apelacyjnego skarżący dochodzili wyłącznie odszkodowania obejmującego nakłady na zapewnienie klimatu akustycznego, a nie odszkodowania z tytułu spadku wartości nieruchomości. Przy czym na dzień orzekania przez sąd apelacyjny koszty te nie zostały jeszcze przez nich poniesione. Dlatego też sąd ten uznał, że skarżący w tym zakresie nie ponieśli szkody. Jak to zostało podniesione w uzasadnieniu wyroku, okoliczność, że zostali zobowiązani do wygłuszenia budynku, a czego nie uczynili, sama w sobie nie świadczy o poniesieniu przez nich szkody.

W świetle powyższego, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zainicjowanym skargą M.A. i M.A. Zaskarżone rozumienie przepisów, wskazane w punkcie pierwszym i drugim *petitum* skargi nie stanowiło podstawy ostatecznego

rozstrzygnięcia w sprawie skarżących. W związku z tym postępowanie 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), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3. Skarżąca J.K. swoje zarzuty sformułowała w czterech punktach *petitum* skargi. Pierwszy z nich dotyczy art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.s. rozumianego w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.s. wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 p.o.s. na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r., poz. 1405; obecnie: Dz. U. z 2021 r., poz. 247, ze zm.; dalej: u.u.i.s. lub ustawa zmieniająca z 2008 r.), który, w ocenie skarżącej, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

1.3.1 W wypadku takiego sposobu sformułowania zarzutu, w pierwszej kolejności należało się odnieść do kwestii możliwości rozstrzygania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności przepisów aktów normatywnych w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie sądowym.

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia hierarchicznej zgodności, są wyłącznie akty normatywne. W orzecznictwie TK ugruntowane jest jednak jednolite stanowisko co do badania przepisów w rozumieniu nadanym im w praktyce stosowania prawa. Trybunał wskazywał, że „jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z dnia 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU 2003, nr 8/A, poz. 82). Organy stosujące prawo, w tym przede wszystkim sądy, mogą dokonywać wykładni prawa, której skutkiem będzie wydobywanie z aktów normatywnych treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Dlatego też Trybunał uznawał za konieczne objęcie kognicją także takich treści normatywnych, jakie przepisy prawa nabrały w drodze utrwalonej praktyki ich stosowania. Jeśli określony sposób rozumienia przepisu znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunał uznawał, że przepis ten nabrał takiej właśnie treści (zob. np. wyrok z dnia 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188). Jednakże Trybunał podkreślał, że nie chodzi tu o jedną z możliwych wersji abstrakcyjnie dokonywanej interpretacji, ale o normę o treści i zakresie obowiązywania wynikających z ustalonego, powszechnego znaczenia w rzeczywistości nadawanego kontrolowanym przepisom.

Skarżąca w uzasadnieniu skargi wymieniła szereg orzeczeń Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, z których wynika, że zaskarżone rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej i jednolitej linii orzeczniczej. Wskazała, że znalazło ono wyraz w uchwałach SN z dni: 22 listopada 2016 r., sygn. III CZP 62/16 (OSNC 2017, nr 4, poz. 39) oraz 9 lutego 2017 r., sygn. III CZP 114/15 (OSNC 2017, nr 10, poz. 110), a także w kilkudziesięciu orzeczeniach sądów apelacji warszawskiej (np. S.A. w Warszawie z dni: 2 marca 2017 r., sygn. I ACa 1481/14, Lex nr 2284794, 13 marca 2017 r., sygn. VI ACa 1027/15, Lex nr 2284809, 19 kwietnia 2017 r., sygn. VI ACa 1508/15, Lex nr 2432007; S.O. w Warszawie z dni: 28 marca 2014 r., sygn. XVI GC 828/13, Lex nr 2089404; 25 marca 2014 r., sygn. I C 1299/13, Lex nr 2088322; 6 lutego 2014 r., sygn. XV GC 3244/13, Lex nr 2135163).

Twierdzenie skarżącej o utrwalonej linii orzeczniczej w tym zakresie, zostało potwierdzone również przez dyrektora Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego. W piśmie z dnia 11 stycznia 2018 r. Dyrektor Biura w odpowiedzi na pismo Biura Interwencyjnej Pomocy Prawnej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 2017 r. oraz na załączone do niego pisma z 8 marca 2017 r. skierowane do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rzecznika Praw Obywatelskich wyjaśnił, między innymi, że SN w swoim orzecznictwie w odniesieniu do przedstawionych kwestii stoi konsekwentnie na stanowisku przyjętym w wydanej w składzie 7 sędziów uchwale o sygn. III CZP 62/16. Podkreślił, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych zajęto jednolite i konsekwentne stanowisko, iż rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 156, poz. 4276; dalej: rozporządzenie wojewody nr 50/07) nie utraciło mocy obowiązującej 15 listopada 2008 r., tj. z chwilą zmiany przepisu upoważniającego – art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonanej przez ustawę zmieniającą z 2008 r. (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. III CZP 34/15, Lex nr 1746312, wyrok Sądu Najwyższego z 25 maja 2012 r., sygn. I CSK 509/11, OSNC nr 2/2013, poz. 26, oraz wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dni: 30 listopada 2010 r., sygn. VI ACa 1156/10, Lex nr 682525, 30 listopada 2010 r., sygn. VI ACa 1058/10, Lex nr 681006, 8 lipca 2011 r., sygn. VI ACa 140/11, Lex nr 929402, 27 listopada 2014 r., sygn. I ACa 852/14, Lex nr 1649334).

Wskazane w punkcie pierwszym *petitum* skargi rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. spełnia zatem wymagania umożliwiające kontrolę konstytucyjności w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

1.3.2. Kolejną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia była dopuszczalność merytorycznego badania w zakresie art. 129 ust. 4 p.o.ś.

Art. 129 ust. 4 p.o.ś., w brzmieniu obowiązującym do 13 marca 2019 r., stanowił: „Z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1–3, można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodują-

cego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”. Obecnie, po nowelizacji ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 452), termin wystąpienia z roszczeniem został wydłużony do trzech lat. Nowy, dłuższy termin został wprowadzony w związku z wyrokiem TK, stwierdzającym niekonstytucyjność terminu 2-letniego jako zbyt krótkiego, a przez to nadmiernie ograniczającego możliwość dochodzenia roszczenia o odszkodowanie lub wykup nieruchomości za ograniczenie rozporządzeniem albo aktem prawa miejscowego zakresu korzystania z nieruchomości przez właściciela, użytkownika wieczystego albo uprawnionego z ograniczonego prawa rzeczowego (zob. wyrok TK z dnia 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17, OTK ZU 2008, nr A, poz. 13).

W związku z powyższym należało dokonać oceny celowości merytorycznego rozpoznania art. 129 ust. 4 p.o.ś. wskazanego jako jeden z zaskarżonych przepisów, z perspektywy zasady *ne bis in idem*. W ocenie Marszałka Sejmu, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu, ponieważ o jego niekonstytucyjności Trybunał orzekł już w wyroku o sygn. K 2/17.

Trybunał nie podzielił tego poglądu i nie zgodził się ze stanowiskiem Marszałka Sejmu w tej kwestii. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TK, zasada *ne bis in idem*, czyli zakaz ponownego orzekania o tym samym (w tej samej sprawie), stanowi ujemną przesłankę procesową. W związku z tym należało rozważyć zakres dopuszczalności kontroli merytorycznej zakwestionowanego przepisu w aspekcie zasady *ne bis in idem* rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. O niedopuszczalności wydania orzeczenia przesądza wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej – *res iudicata*, a więc tożsamości zarówno podmiotowej, jak i przedmiotowej w sprawie. Zasada *ne bis in idem* znajduje zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane przez inny podmiot w oparciu o te same zarzuty niekonstytucyjności. Nie budzi wątpliwości, że stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu w takiej sytuacji przesądza o zbędności merytorycznej kontroli. W orzecznictwie TK przyjmuje się również, że to, iż określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z danymi wzorcami i zostały uznane za konstytucyjne, nie wyklucza ponownego ich badania nawet z tymi samymi wzorcami, jeżeli tylko inicjator kontroli przedstawi nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. postanowienie z dnia 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU 2011, nr 8/A, poz. 93 i wskazane tam wcześniejsze orzeczenia TK). Wskazanie nowych wzorców kontroli, zarzutów i argumentów uzasadniających niekonstytucyjność ponownie zakwestionowanej regulacji może bowiem spowodować odmienny kierunek rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał.

W niniejszym postępowaniu mamy do czynienia z jeszcze inną sytuacją, a mianowicie w oparciu o ten sam przepis, którego niekonstytucyjność została stwierdzona wyrokiem TK, wywiedziono i zaskarżono zupełnie inną normę prawną. Istota zaskarżenia nie dotyczy bowiem długości terminu wystąpienia

z rozszczeniem, lecz momentu, od którego należy liczyć rozpoczęcie jego biegu. Norma taka nie była przedmiotem kontroli TK w postępowaniu zakończonym wydaniem wyroku o sygn. K 2/17. W związku z tym nie zachodzi ujemna przesłanka merytorycznego zbadania art. 129 ust. 4 p.o.ś. w rozumieniu wskazanym przez skarżącą. Dlatego też Trybunał stwierdził, że norma wywiedziona z art. 129 ust. 4 p.o.ś. podlega merytorycznemu badaniu.

1.3.3. Drugim przepisem, z którego skarżąca konstruuje zaskarżoną normę, jest art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. Przepis ten do 31 grudnia 2007 r. brzmiał: ust. 1 „Jeżeli z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, z analizy porealizacyjnej albo z przeglądu ekologicznego wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania”; ust. 2 „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy wojewoda, w drodze rozporządzenia”.

Po wejściu w życie art. 19 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462; dalej: ustawa zmieniająca z dnia 29 lipca 2005 r.) 1 stycznia 2008 r. art. 135 ust. 2 p.o.ś. stanowił: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały”.

Kolejna zmiana, dokonana ustawą zmieniającą z 2008, która weszła w życie 15 listopada 2008 r., nadała nowe brzmienie art. 135 ust. 1 p.o.ś, zgodnie z którym „Jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, albo z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania”. Natomiast art. 135 ust. 2 p.o.ś. stanowił: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z

dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały”.

Przepisem upoważniającym do wydania aktów prawa miejscowego tworzących obszar ograniczonego użytkowania (dalej: o.o.u.) jest art. 135 ust. 2 p.o.ś. Natomiast art. 135 ust. 1 p.o.ś. określa przesłanki uzasadniające wyznaczenie takiego obszaru. Skarżąca nie przedstawiła zarzutów dotyczących tego przepisu ani argumentów przemawiających za jego niekonstytucyjnością. Z uzasadnienia wynika, że został on powołany tylko jako przepis wspierający zarzuty dotyczące utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie wojewody nr 50/07. Jej celem było bowiem wykazanie, że ustawa zmieniająca z 2008 r. spowodowała na tyle istotną zmianę treści upoważnienia ustawowego, że jej konsekwencją w świetle przepisów załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283; dalej z.t.p. lub zasady techniki prawodawczej), jest brak możliwości dalszego utrzymywania mocy obowiązującej tego rozporządzenia.

Wobec obowiązującej w postępowaniu przed TK zasady domniemania konstytucyjności, do skarżących należy przedstawienie argumentów wskazujących na naruszenie przepisów konstytucyjnych i dowodów na ich poparcie. Dotyczy to przepisów zaskarżonych samoistnie, jak i przepisów związkowych. Wymagania tego nie spełnia samo przywołanie przepisu, któremu zarzucana jest niezgodność z Konstytucją, i wzorca kontroli konstytucyjnej.

W związku z powyższym postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 135 ust. 1 p.o.ś. podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3.4. Z kolei art. 135 ust. 2 p.o.ś. stanowi delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego tworzącego o.o.u. Jak wyżej wskazano, po 2007 r., a więc po okresie, w którym przepis ten stał się podstawą do wydania rozporządzenia wojewody nr 50/07, podlegał on dwukrotnym zmianom, które weszły w życie 1 stycznia 2008 r. i 15 listopada 2008 r. Pierwsza nowelizacja dotyczyła przeniesienia kompetencji do wydawania aktów prawa miejscowego tworzących o.o.u. z wojewodów na sejmiki województw. Natomiast w wyniku drugiej – treść przepisu zmieniła się w ten sposób, że zamiast pojęcia „przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko” wprowadzono pojęcie „przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko”.

Skarżąca, formułując pierwszy zarzut, zakwestionowała konstytucyjność normy zrekonstruowanej w oparciu o powołaną związkowo treść art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym przed 15 listopada 2008 r. Nie wskazała jednak, o które brzmienie tego przepisu chodzi. Wyjaśnienie tej kwestii jest o tyle istotne, że zdaniem skarżącej, akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 135 ust. 2

p.o.ś przed 15 listopada 2008 r. utraciły moc obowiązującą. W grę mogą zatem wchodzić akty prawa miejscowego wydane przez wojewodów na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2008 r., jak i akty prawa miejscowego wydane na podstawie uchwały sejmiku, dla których podstawą kompetencyjną był art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2008 r.

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżącej chodzi nie o kwestię organu upoważnionego do wydania aktu prawa miejscowego tworzącego o.o.u., lecz o zmianę treści art. 135 ust. 2 p.o.ś. polegającą na modyfikacji pojęcia przedsięwzięcia z takiego, które „może znacząco oddziaływać na środowisko”, na takie, które „może zawsze znacząco oddziaływać na środowisko”. To właśnie ta modyfikacja stała się podstawą do uznania przez NSA w postanowieniach z dnia 29 września 2009 r. o sygn. II OSK 445/09 (Lex nr 528872) i o sygn. II OSK 502/09 (Lex nr 602448) utraty mocy obowiązującej aktów wydanych przed 15 listopada 2008 r. – w tym konkretnym wypadku przez rozporządzenie wojewody nr 50/07. Podstawą wydania tego rozporządzenia był art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2008 r. Od 1 stycznia 2008 r. kompetencję do wydawania aktów prawa miejscowego uzyskały sejmiki województw. Jednakże uchwałę w sprawie utworzenia o.o.u. Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął dopiero 20 czerwca 2011 r. (uchwała nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie, Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 128, poz. 4080; dalej: rozporządzenie sejmiku nr 76/11).

Za powyższym ustaleniem przemawia także *quasi*-konkretny charakter skargi konstytucyjnej. W niniejszej sprawie problematyczna kwestia dotyczy bowiem liczenia terminu wystąpienia z roszczeniem, o którym mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś., rozpoczynającego swój bieg od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07. Skarżąca uchybiła temu terminowi, powołując się na utratę mocy obowiązującej tego aktu. Nie dotyczy zatem innych aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś.

1.4. Punkt drugi *petitum* skargi to żądanie uznania, że art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. w rozumieniu, w którym skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed 15 listopada 2010 r., dla których upoważnienie ustawowe do ich dalszego obowiązywania delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 71; dalej: rozporządzenie RM z 2010 r.), jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 94, w związku z art. 2 Konstytucji.

Istota drugiego zarzutu skarżącej opiera się na wykazaniu, że rzeczywiste zmiany treści art. 135 ust. 2 p.o.ś. od 15 listopada 2010 r., do których doszło w związku z wejściem w życie art. 173 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś., uzasadniają

stwierdzenie, że rozporządzenie wojewody nr 50/07 straciło w tym momencie moc obowiązującą. Przedstawione w uzasadnieniu rozumowanie skarżącej opiera się na założeniu, że nawet jeżeli nie doszło do utraty mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 50/07 z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2008 r., tj. 15 listopada 2008 r., to z pewnością doszło do niej 15 listopada 2010 r., kiedy to weszło w życie rozporządzenie RM z 2010 r.

Jak wskazała skarżąca, na podstawie art. 173 ust. 1 u.u.i.ś. dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane między innymi na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś., zachowały moc obowiązującą do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 60 u.u.i.ś., jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie samej ustawy, to jest do 15 listopada 2010 r. W związku z tym utrzymane zostało w mocy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573, ze zm.; dalej: rozporządzenie RM z 2004 r.). Zgodnie natomiast z art. 173 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś., do czasu wydania przepisów, o których mowa w art. 60 tej ustawy: „za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 niniejszej ustawy, uważa się określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko”.

Skarżąca wskazała, że ustawodawca, od 15 listopada 2008 r. do 15 listopada 2010 r. obu pojęciom przypisywał tożsame znaczenie. Do zmiany doszło 15 listopada 2010 r., kiedy weszło w życie rozporządzenie RM z 2010 r. Skarżąca główną oś swoich argumentów oparła na porównaniu znaczenia pojęcia „przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko” z pojęciem „przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” od 15 listopada 2010 r. W tym celu dokonała zestawienia przedsięwzięć wyliczonych w rozporządzeniu RM z 2010 r. z przedsięwzięciami z rozporządzenia RM z 2004 r. Wskazując na różnicę między zakresem przedsięwzięć w obu rozporządzeniach, stwierdziła, że w istocie doszło do zmiany zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego o utworzeniu o.o.u., o jakim mowa w art. 135 ust. 2 p.o.ś., od 15 listopada 2010 r. Zatem, w świetle reguły walidacyjnej, o jakiej mowa w § 32 ust. 2 z.t.p., zdaniem skarżącej, musiało dojść do utraty mocy obowiązującej aktów dotychczasowych, w tym rozporządzenia wojewody nr 50/07. Jak podkreśliła skarżąca, „powyższe przesądza, że w związku z nowelą art. 135 ust. 2 p.o.ś. dokonaną ustawą z dnia 3 października 2008 r. skutek derogujący, o jakim mowa w § 32 ust. 2 w zw. z § 33 ust. 1 z.t.p., zachodzi nie tylko w dacie 15 listopada 2008 r. ale i w dacie 15 listopada 2010 r.”

Druga część argumentacji skarżącej koncentruje się na wykazaniu, że ustawodawca skonstruował upoważnienie ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego za pomocą kaskadowego odesłania, którego ostatni element

został uregulowany w akcie wykonawczym (§ 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia RM z 2010 r.). To z kolei, jej zdaniem, narusza zasady stanowienia przepisów do wydawania aktów wykonawczych, o których mowa w art. 94 Konstytucji.

Analiza przedstawionych argumentów i ewentualnych skutków, jakie wynikałyby dla skarżącej z tak sformułowanego zarzutu, prowadzi do wniosku o niedopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia w tym zakresie. Przedmiotem zażalenia w postępowaniu przed TK mogą być takie przepisy aktów normatywnych, które stały się podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach skarżącej. W tym konkretnym wypadku przedmiotem badania może być również rozumienie tych przepisów, które skarżąca wskazała jako podstawę rozstrzygnięcia w jej sprawie. Jednak ich rozumienie musi być oparte na normie wywodzonej ze wskazanych związkowo przepisów w brzmieniu obowiązującym, w okresie dwuletnim od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07. Biorąc pod uwagę rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 lipca 2017 r., sygn. XXIII Ga 1776/14 (oparte na uchwałach SN o sygn.: III CZP 34/15, III CZP 62/16 i III CZP 114/15), zgodnie z którym, zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś. od 15 listopada 2008 r., na mocy art. 144 pkt 21 u.u.i.ś. nie skutkowałą utratą mocy obowiązującej przez rozporządzenie wojewody nr 50/07, termin wniesienia roszczenia, o którym mowa w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. upłynął dwa lata później, tj. 24 sierpnia 2009 r. W związku z tym przedmiotem badania może być wyłącznie norma prawna, ewentualnie jej utrwalone w orzecznictwie i doktrynie rozumienie ustalone na gruncie przepisów obowiązujących w okresie, w którym skarżącej przysługiwało roszczenie. Dlatego też ewentualne rozstrzygnięcie przez TK w odniesieniu do zmian będących skutkiem art. 173 ust. 1 i 2 pkt 1 u.u.i.ś., które weszły w życie 15 listopada 2010 r., nie będą miały znaczenia w sprawie skarżącej. Merytoryczne zbadanie tych przepisów nie wpłynie na bieg terminu wystąpienia z roszczeniem w sytuacji skarżącej. Przepis w takim rozumieniu nie był podstawą orzeczenia w jej sprawie. Tylko orzeczenie o niekonstytucyjności rozumienia normy skonstruowanej na podstawie wskazanych przepisów w brzmieniu obowiązującym przed 14 listopada 2010 r. doprowadziłoby do oczekiwanych przez skarżącą rezultatów. Dlatego też merytoryczne badanie, jaki wpływ na treść art. 135 ust. 2 p.o.ś. miało rozporządzenie RM z 2010 r., jest w niniejszej sprawie bezprzedmiotowe. Niezależnie od oceny znaczenia dokonanych zmian i ich wpływu na treść art. 135 ust. 2 p.o.ś., weszły one w życie dopiero 15 listopada 2010 r., a więc, w świetle ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej, po upływie terminu wniesienia przez nią roszczenia. Nawet ewentualne stwierdzenie, że na skutek zmian dokonanych w związku z wejściem w życie rozporządzenia RM z 2010 r. doszło do takiej zmiany treści art. 135 ust. 2 p.o.ś., która uzasadnia uznanie, że od tego momentu rozporządzenie wojewody nr 50/07 utraciło moc obowiązującą, nie będzie miało żadnego znaczenia dla roszczeń skarżącej.

W świetle powyższego Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zarzutów wskazanych w punkcie drugim *petitum* skargi, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.5. Zarzut podniesiony w punkcie trzecim *petitum* skargi to żądanie uznania, że art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że dopuszczalne jest wydanie (uchwalenie) aktu prawa miejscowego o utworzeniu nowego (kolejnego) o.o.u. dla podmiotu wskazanego w art. 135 ust. 1 p.o.ś., przy jednoczesnym uznaniu, że 2-letni termin wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., rozpoczął swój bieg na podstawie poprzedniego aktu prawa miejscowego o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

Rozumienie normy wywiedzionej na podstawie zaskarżonych przepisów nie było podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Oczywiście kwestia charakteru uchwały Sejmiku nr 76/11 jako aktu tworzącego o.o.u. i jej stosunku do rozporządzenia wojewody nr 50/07 pozostaje w związku ze sprawą skarżącą, jednak nie jest ona bezpośrednio objęta normą będącą podstawą rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 lipca 2017 r., sygn. (...). Ponadto, należy zwrócić uwagę, że sposób sformułowania zarzutu powoduje, iż ewentualne orzeczenie przez Trybunał, zgodnie z żądaniem skarżącej, nie doprowadzi do oczekiwanych przez nią rezultatów. Skarżąca podnosi bowiem, że uchwała sejmiku jest aktem prawa miejscowego o charakterze konstytutywnym. Skoro zatem o.o.u. dla Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie został ustanowiony rozporządzeniem wojewody nr 50/07, to niedopuszczalne było tworzenie takiego obszaru kolejny raz dla już istniejącego o.o.u. uchwałą sejmiku. W świetle ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, w związku z którym zostało zainicjowane postępowanie przed TK, ocena naruszenia konstytucyjnych praw możliwa jest tylko w odniesieniu do rozporządzenia wojewody nr 50/07. Natomiast uchwała sejmiku nr 76/11 jest aktem, z którego wywodzi ona roszczenia, o których mowa w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. W związku z tym, gdyby w wyniku orzeczenia Trybunału doszło do derogowania tego aktu z porządku prawnego, nie spowodowałoby to przywrócenia terminu wystąpienia z roszczeniem z powodu utworzenia o.o.u. rozporządzeniem wojewody nr 50/07, który zgodnie z ustaleniami sądów orzekających w sprawie skarżącej, upłynął 24 sierpnia 2009 r. Dlatego też Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zarzutów wskazanych w punkcie trzecim *petitum* skargi, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.6. Żądanie sformułowane w punkcie czwartym *petitum* skargi dotyczy uznania, że art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z dnia 29 lipca 2005 r. w zakresie, w jakim powoduje zachowanie w mocy obowiązującej również tych aktów prawa miejscowego, które zostały wydane na podstawie upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 135 ust. 2 p.o.ś. od 1 stycznia

2006 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r., „Akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje”. Natomiast art. 47 ust. 3 tej ustawy brzmi: „Wojewodowie ogłoszą w terminie do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wykazy aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą”.

W uzasadnieniu tego zarzutu skarżąca podniosła, że nieprawidłowe było „skonstruowanie przez ustawodawcę metaprzepisu, którego działanie nie ekspirowało w dniu jego wejścia w życie, a który posiadał ekstraordynaryjną moc prolongaty norm przyszłych. Tego rodzaju konstrukcję normatywną należy uznać za wyjątkową i wątpliwą z punktu widzenia reguł bezpieczeństwa obrotu prawnego. Ustawodawca nie powinien bowiem w jednej i tej samej ustawie zawierać metaprzepisów o mocy jednorazowej i metaprzepisów o mocy «ciągłej»”.

Powołane w punkcie czwartym *petitum* skargi przepisy nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Nie mogą więc zostać objęte zakresem badania w postępowaniu przed TK. Jak już wyżej wskazano, w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę konstytucyjną można wnieść wobec aktu normatywnego, na mocy którego orzeczono ostatecznie o określonych w Konstytucji prawach i wolnościach skarżącego. Argumenty wywodzone z treści innych przepisów mogą być podnoszone jako wspierające zarzuty dotyczące przepisów stanowiących przedmiot zaskarżenia. Nie mogą jednak stanowić samoistnego przedmiotu kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

W związku z tym Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zarzutów wskazanych w punkcie czwartym *petitum* skargi, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W świetle powyższego Trybunał uznał, że merytorycznemu badaniu w niniejszym postępowaniu będzie podlegać art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 u.u.i.ś., z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Merytoryczna kontrola zarzutów skargi

2.1. Istotą zarzutów skarżącej jest utrata pewności prawa, do której doszło na skutek działania organów stanowiących i stosujących prawo, w tym także sądów. Argumenty podniesione w uzasadnieniu skargi stanowią ocenę, pozbawiającą w opozycji, rozstrzygnięć NSA i SN, w świetle reguł walidacyjnych

wynikających z zasad techniki prawodawczej. Zdaniem skarżącej, kolejne zmiany przepisu stanowiącego upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego tworzących o.o.u., prowadzą do wniosku o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 50/07.

Natomiast stanowiska zajęte przez Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, wyrażone w przesłanych do Trybunału pismach, opierają się na wykazaniu, że nowelizacje art. 135 ust. 2 p.o.ś. nie były na tyle znaczące, by doprowadzić do utraty mocy obowiązującej aktów wydanych na jego podstawie.

2.2. W pierwszej kolejności TK przeanalizował zmiany, jakie zachodziły w treści art. 135 ust. 2 p.o.ś.

Ustawą zmieniającą z 2005 r. dokonano nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. Dotychczasowe kompetencje tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, zostały powierzone sejmikom województw. Przed wejściem w życie tej ustawy zmieniającej, tj. do 31 grudnia 2007 r. o.o.u. były tworzone przez wojewodów w drodze rozporządzenia, natomiast po jej wejściu w życie przez sejmiki województw w drodze uchwały.

Ustawa zmieniająca z 2005 r. zawierała przepisy przejściowe utrzymujące w mocy akty prawa miejscowego wydane przez wojewodów. Zgodnie z art. 47 ust. 2 tej ustawy, „Akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje”. Natomiast art. 47 ust. 3 tej ustawy nakazywał wojewodom, by do dnia wejścia w życie ustawy ogłosili wykazy aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą.

Po tej zmianie do 14 listopada 2008 r. art. 135 ust. 2 p.o.ś. stanowił: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały”.

Ustawą zmieniającą z 2008 r. dokonano kolejnej zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś. Na podstawie art. 144 pkt 21 u.u.i.ś. otrzymał on następujące brzmienie: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały”.

Ustawa zmieniająca z 2008 r. nie zawierała przepisów przejściowych dotyczących wprost utrzymania w mocy aktów prawa miejscowego. Natomiast zgodnie z art. 173 ust. 1 u.u.i.ś., „dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 19 ust. 8, art. 24 ust. 3, art. 30 ust. 3, art. 51 ust. 8, art. 112b i art. 399 ustawy zmienianej w art. 144 oraz na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 149 zachowały moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 23 ust. 2, art. 24 ust. 5, art. 28, art. 60 i art. 136 niniejszej ustawy, na podstawie art. 112b ust. 1 ustawy zmienianej w art. 144 oraz na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 149 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”, tj. do 15 listopada 2010 r.

Utrzymane w mocy zostało zatem, wydane na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś., rozporządzenie RM z 2004 r.

Zgodnie z art. 51 ust. 8 p.o.ś., „Rada Ministrów, uwzględniając możliwe oddziaływanie na środowisko przedsięwzięć, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, określi, w drodze rozporządzenia: 1) rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wymagających sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, oraz rodzaje przedsięwzięć, dla których obowiązek sporządzenia raportu może być wymagany, w tym przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako takie przedsięwzięcia, biorąc pod uwagę rodzaj działalności, wielkość produkcji i inne parametry techniczne, a także charakterystykę przedsięwzięcia, wielkość emisji, usytuowanie oraz rodzaj i skalę jego oddziaływania na środowisko; 2) szczegółowe uwarunkowania związane z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu, biorąc pod uwagę charakterystykę przedsięwzięcia, wielkość emisji, usytuowanie oraz rodzaj i skalę jego oddziaływania na środowisko”.

Natomiast nowym przepisem upoważniającym do wydawania aktów wykonawczych był art. 60 u.u.i.ś., który stanowił: „Rada Ministrów, uwzględniając możliwe oddziaływanie na środowisko przedsięwzięć oraz uwarunkowania, o których mowa w art. 63 ust. 1, określi, w drodze rozporządzenia: 1) rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko; 3) przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia, o których mowa w pkt 1 i 2”.

Z kolei zgodnie z art. 173 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś., do czasu wydania przepisów, o których mowa w art. 60 u.u.i.ś. za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś., uważa się określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Nowe rozporządzenie, tj. rozporządzenie RM z 2010 r., weszło w życie 15 listopada 2010 r. Dopiero po wydaniu tego rozporządzenia Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę nr 76/11.

2.3. Analiza treści przepisów ustawy zmieniającej z 2008 r., doprowadziła NSA do wniosku o utracie mocy obowiązującej przez rozporządzenie wojewody nr 50/07. Postanowieniem z dnia 29 września 2009 r. o sygn. II OSK 445/09, sąd ten umorzył postępowanie w sprawie skargi na powyższe rozporządzenie, uznając, że utraciło ono moc obowiązującą. W uzasadnieniu postanowienia NSA odwołał się do powszechnie przyjmowanej w doktrynie reguły walidacyjnej, znajdującej swoje odzwierciedlenie także w § 32 ust. 1 z.p.t., która głosi, że uchylenie albo zmiana treści przepisu upoważniającego powoduje utratę mocy obowiązującej aktu wydanego na podstawie tego przepisu. W świetle § 33 ust. 1 z.t.p., jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy, wskazując w przepisach przejściowych, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych.

Wobec powyższego NSA zaznaczył, że podstawowa reguła walidacyjna zakłada, że zmiana przepisu upoważniającego do wydania przepisów wykonawczych do ustawy prowadzi do uchylenia przepisów wykonawczych z chwilą wejścia w życie zmiany przepisów upoważniających. Jedyny wyjątek zachodzi wówczas, gdy w akcie zmieniającym przepisy upoważniające wprowadzony zostanie przepis przejściowy utrzymujący w mocy akty wykonawcze wydane na podstawie tego upoważnienia.

Dokonując analizy przepisów ustawy zmieniającej z 2008 r., NSA podkreślił, że 15 listopada 2008 r. nastąpiła zmiana przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Ustawodawca w ustawie zmieniającej z 2008 r. nie przewidział jednocześnie żadnych przepisów przejściowych, które wskazywałyby na utrzymanie w mocy wskazanego rozporządzenia (przepisów wykonawczych), dla których wydania podstawę stanowił art. 135 ust. 2 p.o.ś. Wobec powyższego stwierdził, że poddane kontroli rozporządzenie wojewody nr 50/07 stało się nieaktualne od 15 listopada 2008 r.

Podobnie orzekł NSA w postanowieniu z dnia 29 września 2009 r. o sygn. II OSK 502/09, umarzając jako bezprzedmiotowe postępowanie w sprawie kontroli tego rozporządzenia.

2.4. Przeciwnie stanowisko w sprawie obowiązywania aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś., przed jego nowelizacją dokonaną na podstawie ustawy zmieniającej z 2008 r., zajmowano w orzecznictwie SN i sądów powszechnych.

We wszystkich orzeczeniach powtarza się teza, że choć przy okazji tej nowelizacji art. 135 p.o.ś. ustawodawca nie wypowiedział się na temat obowiązywania

przepisów aktów prawa miejscowego, dla których art. 135 ust. 2 p.o.ś. stanowił upoważnienie, nie oznacza to, że w takiej sytuacji, nowelizacja ustawą zmieniającą z 2008 r. spowodowała utratę mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego. Świadczy o tym, przede wszystkim charakter zmian, jakie ustawa zmieniająca z 2008 r. wprowadziła do przepisu stanowiącego podstawę ich wydania. W orzeczeniach SN podkreślano, że zmiany te miały charakter wybitnie redakcyjny i w niczym nie zmieniły merytorycznej treści art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. Wskazywano również, że wynikający z art. 173 ust. 2 u.u.i.ś. nakaz stosowania przepisów rozporządzenia RM z 2004 r. do czasu wydania nowego rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko potwierdza to stanowisko. Nowelizacja art. 135 p.o.ś. dokonana ustawą zmieniającą z 2008 r., nie zmieniła rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zwracano uwagę, że zarówno w § 2 ust. 1 pkt 28 rozporządzenia RM z 2004 r., jak i w § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia RM z 2010 r., do takich przedsięwzięć zalicza się lotniska. Po zmianie art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., dokonanej ustawą zmieniającą z 2008 r., nie odpadała zatem podstawa prawna dla tworzenia o.o.u. wokół lotnisk.

W świetle powyższego, w orzecznictwie SN stwierdzano, że brak w tej sytuacji jakiegokolwiek wzmianki w ustawie zmieniającej z 2008 r. na temat mocy obowiązującej przepisów wykonawczych wydawanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. przed jego zmianą oznacza, że akty prawa miejscowego, zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r., pozostały w mocy do czasu podjęcia stosownych uchwał w tym zakresie przez sejmiki wojewódzkie.

W orzecznictwie SN podkreślano także, że za powyższą interpretacją przemawiają również reguły walidacyjne wynikające z zasad techniki prawodawczej. W świetle § 32 ust. 2 z.t.p., nie każda bowiem zmiana przepisu upoważniającego powoduje utratę mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie aktu wykonawczego. Tylko jeżeli w wyniku nowelizacji przepisu upoważniającego zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego. Zmiana o takim charakterze miała miejsce w wypadku nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. ustawą zmieniającą z 2005 r. i gdyby nie art. 47 ust. 2 tej ustawy, który przesądził jednoznacznie o dalszym obowiązywaniu wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. aktów prawa miejscowego, nowelizacja ta pociągałaby za sobą utratę mocy obowiązującej tych aktów. Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja w wypadku zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. ustawą zmieniającą z 2008 r. W jej wyniku nie doszło do zmiany rodzaju aktu wykonawczego ani zakresu spraw przekazanych do uregulowania takim aktem. Nie zmieniono też wytycznych dotyczących treści tego aktu.

W ocenie SN, „zmiana przepisu art. 135 ust. 1 i 2, która miała miejsce już po 1 stycznia 2008 r., nie ma charakteru zmiany merytorycznej, ale podyktowana została koniecznością dostosowania treści tego przepisu do regulacji zawartej

w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm., dalej powoływana jako ustawa z dnia 3 października 2008 r.). Ustawa ta, która została wydana w celu dostosowania prawa polskiego do regulacji unijnych, wprowadziła nowe unormowanie dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, uchylając jednocześnie niektóre przepisy u.p.o.ś. (dział VI, art. 40–70). Regulacje zawarte w uchylonych przepisach stanowiły podstawę dla sformułowania treści art. 135 ust. 1 i 2 u.p.o.ś. w jego brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 3 października 2008 r. Nowelizacja art. 135 ust. 1 i 2 u.p.o.ś., dokonana na podstawie art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r., polegała na dostosowaniu jego treści do nowej sytuacji i odesłaniu wprost do przepisów tej ustawy” (wyrok SN z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. II CSK 586/11, Lex nr 1229960).

W orzecznictwie SN wskazywano na zasadę ciągłości utworzenia o.o.u. i posilkowano się także wykładnią celowościową. Uznanie bowiem, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. utraciły moc obowiązującą po nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą z 2008 r., spowodowałoby, że dochodzenie odszkodowania przez osoby, których nieruchomości znajdowały się w obszarze ograniczonego użytkowania, zależałoby w istocie od tego, czy sejmiki wojewódzkie podejmą stosowne uchwały. Właściciel, któremu art. 129 p.o.ś. gwarantuje ochronę przed utratą wartości jego nieruchomości, ze względu na to, że w pobliżu powstało lotnisko, nie może być narażony na utratę tej ochrony tylko z tego powodu, że właściwy organ, w tym wypadku sejmik wojewódzki, nie podjął prawem przewidzianej uchwały. Natomiast wykładnia przepisów prawa ochrony środowiska wskazuje, że taka uchwała jest, z punktu widzenia właściciela nieruchomości zbędna, skoro obowiązują nadal wydane uprzednio akty prawa miejscowego. Tylko w wypadku gdyby Skarb Państwa był zainteresowany zmianą warunków zaliczania nieruchomości położonych w pobliżu lotniska do obszaru ograniczonego użytkowania, to powinien podjąć przewidziane prawem działania zmierzające do wydania przez właściwe sejmiki wojewódzkie stosownych uchwał (zob. wyrok SN z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. II CSK 586/11, podobnie wyrok SN z dnia 6 maja 2011 r., sygn. II CSK 421/10, Lex nr 863961, uchwała SN z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. III CZP 114/15).

2.5. Wszystkie powyższe okoliczności niewątpliwie mogły wywołać sytuację braku pewności prawa. Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca, działając w zaufaniu do postanowienia NSA z dnia 29 września 2009 r. o sygn. II OSK 445/09, wystąpiła z roszczeniem dopiero po wejściu w życie uchwały sejmiku nr 76/11. To z kolei doprowadziło do nieodwracalnych skutków w jej sprawie w postaci wygaśnięcia roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś.

Niemniej jednak, Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że jego rolą nie jest dokonywanie powszechnie wiążącej interpretacji przepisów prawa, a do tego

w istocie zmierzają argumenty uzasadnienia skargi. Z jednej strony, stanowią one polemikę ze stanowiskiem przyjętym w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, mającą na celu wykazanie nieprawidłowości interpretacji zaskarżonych przepisów w świetle reguł walidacyjnych zawartych w zasadach techniki prawodawczej. Z drugiej strony, wskazują na okoliczności przemawiające za uznaniem, że właściwe jest stanowisko zajmowane przez sądy administracyjne. Tymczasem kognicja TK ogranicza się do abstrakcyjnego badania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją i nie pozwala na ocenę prawidłowości rozstrzygnięć podejmowanych przez NSA czy SN w związku ze zdarzeniami wskazanymi w skardze. W niektórych wypadkach, tak jak w niniejszej sprawie, przedmiotem badania może być także rozumienie przepisów utrwalone w orzecznictwie SN lub NSA. Nie oznacza to jednak możliwości dokonania przez Trybunał oceny, czy stanowisko wyrażane przez sądy administracyjne albo przez sądy powszechne zasługuje na akceptację w świetle reguł walidacyjnych, o których mowa w zasadach techniki prawodawczej. Ponadto punktu odniesienia takiej kontroli nie mogą stanowić przepisy zasad techniki prawodawczej. Ich zadaniem jest ujednolicenie sposobu formułowania tekstów aktów normatywnych. Mają służyć legislatorowi pomocą podczas ich opracowywania. Zasady techniki prawodawczej stanowią reguły konstruowania poprawnych aktów normatywnych, dotyczących opracowywania tekstów ustaw, rozporządzeń, aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) oraz aktów prawa miejscowego. Nie są jednak regułami konstruowania „ważnych” aktów normatywnych. W wyniku ich naruszenia akt normatywny może być „zły jakości”, obciążony licznymi błędami, ale jest ważny. Zasady techniki prawodawczej nie stanowią podstawy do orzekania o niekonstytucyjności aktów normatywnych. Ich adresatami są podmioty, które podlegają Prezesowi Rady Ministrów (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r., Warszawa 2012, s. 16 i 20). Jedynie «uchybiecie rudymentarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji stanowi przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu» (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU 2004, nr 4/A, poz. 36). Tak więc jedynie istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej jest równocześnie złamaniem konstytucyjnych zasad poprawnej legislacji [zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 2 Konstytucji, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe 2005, s. 47]. Niewątpliwie zasady techniki prawodawczej należy traktować jako «prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego» (zob. wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51). Nie we wszystkich wypadkach sprzeniewierzenie się im należy kwalifikować jako naruszenie Konstytucji, ale kiedy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje, taka ocena jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz konieczna (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 47–48) – (wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU 2009, nr 11/A, poz. 170).

2.6. Biorąc zatem pod uwagę zakres kognicji TK oraz granice badania wyznaczone zakresem zaskarżenia skargi inicjującej postępowanie w tej sprawie, przedmiotem abstrakcyjnej kontroli mogło być zaskarżone w punkcie pierwszym *petitum* skargi rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś., zgodnie z którym skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże się z rozporządzeniem wojewody nr 50/07, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

Zaznaczyć przy tym należy, że przedmiotem badania nie jest długość okresu do wystąpienia z roszczeniem, lecz moment, od którego zaczyna biec ten termin. W stanie prawnym, którego dotyczy niniejsze postępowanie, termin wystąpienia z roszczeniem wynosił dwa lata, obecnie, zgodnie z art. 129 ust. 4 p.o.ś., jest to termin trzyletni. Wydłużenie tego okresu, o czym wcześniej wspomniano, było skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności dwuletniego terminu w wyroku TK o sygn. K 2/17.

2.6.1. Skarżąca zarzuciła, że zaskarżone rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. prowadzi do wydrążenia jej prawa własności z istotnej treści. Ustanowienie o.o.u. stanowi bowiem, w jej ocenie, rodzaj wywłaszczenia, w związku z którym pozbawiona została roszczenia przysługującego jej na podstawie art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. Na skutek działalności orzeczniczej Sądu Najwyższego i sądów powszechnych utraciła możliwość wniesienia roszczenia, gdyż sądy te zajęły stanowisko, że termin ten biegnie od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07. Tymczasem skarżąca, działając w zaufaniu do orzecznictwa NSA, wniosła roszczenie dopiero po powzięciu uchwały Sejmiku nr 76/11. Działanie w zaufaniu do organów stanowiących i stosujących prawo doprowadziło zatem do wygaśnięcia terminu wystąpienia z roszczeniem.

Jednakże Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli w zakresie swojej kognicji wyznaczonej Konstytucją i granicami zaskarżenia, nie może stwierdzić niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów w rozumieniu powołanym w punkcie pierwszym *petitum* skargi.

Abstrakcyjna kontrola normy, zgodnie z którą termin wystąpienia z roszczeniami, o których mowa w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., biegnie od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07, uniemożliwia stwierdzenie jej niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Nie można bowiem nie zauważyć, że celem badanej normy jest właśnie ochrona prawa własności podmiotów, których nieruchomości utraciły swoją wartość w związku z bliskim sąsiedztwem lotniska.

Art. 135 p.o.ś. nie definiuje o.o.u., wskazuje jedynie na przesłanki jego tworzenia. Z treści tego przepisu wynika, że jeżeli mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla wyliczonych w nim przedsięwzięć – w tym dla lotnisk – tworzy się obszar ograniczonego użytkowania.

W doktrynie określa się o.o.u. jako obszar negatywnego oddziaływania określonych obiektów, który tworzony jest w wypadku, gdy nie jest możliwe ograniczenie negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia do granic nieruchomości, na której jest ono zlokalizowane [por. K. Gruszecki, Komentarz do art. 135, (w:) *Prawo ochrony środowiska*, wyd. V, Lex 2019]. Zwraca się uwagę na szczególny charakter takiego obszaru związany z obowiązywaniem innego reżimu prawnego, dopuszczającego wyłączenie niektórych standardów jakości środowiska albo ograniczenie wynikających z nich restrykcji [zob. A. Kosieradzka-Federczyk, *Obszar ograniczonego użytkowania*, (w:) W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, a także powołane tam orzecznictwo]. Istnieją także definicje odnoszące się do innych aspektów tych obszarów, skupiające się na ograniczeniach sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na wymagania ochrony zasobów środowiska (zob. J. Rotko, Komentarz do ustawy *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 144).

Do najczęściej występujących następstw utworzenia o.o.u. należą ograniczenia korzystania z nieruchomości znajdujących się na tym obszarze, a także obowiązki polegające na spełnieniu dodatkowych wymagań technicznych, np. w postaci izolacji akustycznej budynków mieszkalnych posadowionych na takim obszarze. Z drugiej strony, utworzenie o.o.u. skutkuje powstaniem odpowiedzialności odszkodowawczej zarządzającego lotniskiem, a więc możliwością dochodzenia przez poszkodowanych odpowiednich roszczeń.

Najdalej idącym roszczeniem wynikającym z art. 129 ust. 1 p.o.ś. jest żądanie wykupu nieruchomości w wypadku, gdy w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Natomiast roszczenia odszkodowawcze za poniesioną szkodę, o których mowa w art. 129 ust. 2 p.o.ś., obejmują odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, w tym zmniejszenie jej wartości, a także nakłady na wygłuszenie pomieszczeń mieszkalnych. Termin wystąpienia z roszczeniem biegnie, zgodnie z art. 129 ust. 4 p.o.ś., od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

Brak aktu normatywnego tworzącego o.o.u. uniemożliwia zatem jakkolwiek ochronę praw podmiotów, których nieruchomości znajdują się w sąsiedztwie funkcjonującego przedsięwzięcia, powodującego imisje na ich teren.

Część ograniczeń będzie oczywiście bezpośrednim skutkiem utworzenia o.o.u., jak np. zakaz rozbudowy budynku mieszkalnego czy dobudowanie kolejnego piętra, część natomiast będzie wynikać z imisji, które są niezależne od tego, czy taki obszar zostanie ustanowiony, czy też nie. W tym drugim wypadku, ograniczenia będące ich konsekwencją, nie mogą być zrekompensowane do czasu utworzenia o.o.u. przez uprawnione do tego organy. Natomiast podmioty, których nieruchomości leżą w sąsiedztwie takich obiektów, zmuszo-

ne są znosić związane z tym niedogodności bez możliwości żądania ich zaprzestania. Ostatnia sytuacja dotyczy, między innymi, takich obiektów jak lotniska.

2.6.2. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ochrona prawa własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego i nie oznacza zupełnego braku niemożliwości ingerencji państwa w ich treść (por. wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 100). Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet – w niektórych wypadkach – celową, oczywiście z zachowaniem ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa (por. wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3). W wypadku prawa własności ramy te określone są przez art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym pierwszym przepisem, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Wymienione kryteria nie są jednak kompletne – ograniczają się wyłącznie do wskazania wymaganej formy regulacji oraz określenia maksymalnej granicy ingerencji, a nie formułują np. katalogu treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Wobec tego należy je odczytywać łącznie z przesłankami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2). Przepis ten wymienia kryteria dopuszczalności ograniczeń korzystania ze wszystkich konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Należą do nich:

- ustawowa forma ograniczeń,
- istnienie konieczności ograniczeń (brak innych środków skutecznie służących temu celowi),
- funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób),
- zakaz naruszania istoty danej wolności i prawa.

Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w wypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa (zob. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 26).

2.6.3. W świetle powyższych wzorców kontroli konstytucyjności, zasadniczy zarzut podnoszony w skardze, dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności, nie znajduje uzasadnienia. Zaskarżone rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. powoduje możliwość ochrony praw podmiotów, których nieruchomości znajdują się w sąsiedztwie lotniska.

Jak już wyżej wskazano, nie wszystkie ograniczenia prawa własności będą wynikały z aktu prawa miejscowego tworzącego o.o.u. Immisja hałasu lotniczego jest niezależna od tego, czy taki obszar zostanie utworzony, czy też nie. Oprócz konieczności znoszenia tego rodzaju immisji, trzeba mieć na uwadze również i to, że będą one wpływać na obniżenie wartości nieruchomości o charakterze mieszkaniowym. Poszkodowanym, których nieruchomości znajdują się na obszarze skażonym taką immisją, nie przysługują wówczas żadne roszczenia. Wprawdzie, z jednej strony, nie są związani ograniczeniami dotyczącymi korzystania z nieruchomości, które mogą być wprowadzone takim aktem, z drugiej jednak, bez formalnego utworzenia o.o.u. pozbawieni są skutecznych środków ochrony prawnej.

Należy również uwzględnić, że o.o.u. wokół lotnisk tworzone są w celu dopuszczenia działalności, która narusza podstawowe standardy ochrony środowiska i nie jest w stanie ich dochować. Obszar ten jest zatem wyznaczany dla działalności, która przekracza ogólnie przyjęte normy jego ochrony. Inaczej ujmując, jest to obszar, w którym następuje ograniczenie lub wyłączenie standardów ochrony środowiska. Dopuszczalne normy poziomu hałasu w środowisku powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych określa tabela nr 2 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r., poz. 112).

W wypadku aktów prawa miejscowego tworzących o.o.u. mamy do czynienia ze szczególną sytuacją, jeżeli chodzi o skutki stwierdzenia niezgodności z prawem takiego aktu w całości w związku z kontrolą legalności dokonywaną przez sądy administracyjne lub utratą jego mocy obowiązującej. Konsekwencje braku takiego aktu dotyczą bezpośrednio podmioty, które ponoszą szkody w wyniku immisji powodowanych przez lotniska. Uznanie utraty mocy obowiązującej takiego aktu (jak miało to miejsce w postanowieniu NSA o sygn. II OSK 445/09) nie spowoduje zaprzestania działalności naruszającej przyjęte normy ochrony środowiska.

Należy mieć także na uwadze, że zakresem orzekania przez sądy administracyjne nie są objęte roszczenia odszkodowawcze wynikające z ograniczenia prawa własności. Należą one do kompetencji sądów powszechnych. Stwierdzenie przez sąd administracyjny w toku kontroli legalności nieważności aktu prawa miejscowego tworzącego o.o.u. powoduje jego derogację z obrotu prawnego. Jednak w rozpoznawanej sprawie sytuacja taka nie miała miejsca. NSA nie badał bowiem zgodności rozporządzenia wojewody nr 50/07 z prawem, lecz uznał, że utraciło ono moc obowiązującą, co w efekcie spowodowało umorzenie postępowania w sprawie. Odmienność reżimów prawnych pozostających w zbiegu w tego typu sytuacjach (postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami powszechnymi) umożliwia Sądowi Najwyższemu i innym sądom powszechnym ochronę praw podmiotów, których roszczenia powstały w związku z wejściem w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07. Od momentu wejścia w życie tego aktu do czasu wyda-

nia postanowienia NSA o sygn. II OSK 445/09, tj. 29 września 2009 r., upłynęły ponad dwa lata. W tym okresie podmioty objęte rozporządzeniem wojewody nr 50/07 mogły występować z roszczeniami. Zobowiązane bowiem były dostosować się do wymagań i ograniczeń związanych z wprowadzeniem o.o.u., odniosły szkody związane z np. obniżeniem wartości nieruchomości, a także ponosiły nakłady na wyciszenie akustyczne budynków mieszkalnych. Brak ciągłości obowiązywania o.o.u., a co za tym idzie brak możliwości pokrycia szkód i nakładów, potęgowałby skutki istnienia przez ponad dwa lata takiego obszaru. Natomiast kolejny termin wystąpienia z roszczeniem określonym w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. byłby nieznany i w całości uzależniony od powzięcia stosownej uchwały przez sejmik województwa. Nie ma wszakże instrumentów obligujących organy prawodawcze do podjęcia stosownej uchwały w sprawie utworzenia o.o.u. (B. Rakoczy, *Postępowanie w sprawie ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Prawo i Środowisko 2013, nr 2, s. 65).

W takiej sytuacji nie można stwierdzić, że rozumienie zaskarżonych przepisów będące przedmiotem badania przez TK w sposób nieproporcjonalny ingeruje w prawo własności. Jego konsekwencją jest bowiem możliwość dochodzenia roszczeń realizujących ochronę prawa własności przez podmioty, których nieruchomości znajdują się w okolicach lotniska. W przeciwnym wypadku podmioty te byłyby pozbawione jakichkolwiek środków ochrony, mimo ponoszenia konsekwencji obowiązywania rozporządzenia wojewody nr 50/07 przez ponad dwa lata, a także faktycznej konieczności znoszenia immisji hałasu lotniczego. Ponadto funkcjonowanie Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie jest niezależne od utworzenia o.o.u. Szczególny charakter takiej działalności, związany z trudnym do wyobrażenia zaprzestaniem jej prowadzenia, będzie powodował, że nawet przy braku utworzenia o.o.u., nie zapobiegnie się szkodliwemu oddziaływaniu na środowisko. Konsekwencją uznania utraty mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 50/07, będzie brak możliwości dochodzenia roszczeń. To z kolei będzie prowadziło do ingerencji w prawo własności bez możliwości żądania zaprzestania jego naruszania i bez odszkodowania za znoszenie skutków funkcjonowania lotniska. Dopiero utworzenie o.o.u. otwiera drogę do roszczeń odszkodowawczych związanych z wprowadzonymi ograniczeniami i poniesionymi szkodami. W ten sposób wpisuje się w realizację ochrony prawa własności, przyczyniając się do minimalizowania skutków ingerencji w to prawo.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, stabilność stosunków prawnych kształtujących się po wejściu w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07 jest wartością podlegającą ochronie właśnie z punktu widzenia ingerencji w prawo własności. Gwarancje z niej wynikające wymagają, by w okresie od wejścia w życie tego rozporządzenia wszystkie podmioty, których roszczenia powstały w związku z utworzeniem o.o.u. dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie miały zapewnioną możliwość skorzystania z przysługujących im uprawnień w okresie wskazanym w art. 129 ust. 4 p.o.ś.

2.6.4. Skutkiem stwierdzenia zgodności zaskarżonego rozumienia art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku art. 64 ust. 3 Konstytucji jest również orzeczenie, że nie narusza ono powołanego związkowo wzorca kontroli – art. 2 Konstytucji i wynikających z niego zasad ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego. Jak podniosła skarżąca w uzasadnieniu skargi, naruszenie tych zasad następuje w związku z naruszeniem prawa własności.

Wskazana jako wzorzec kontroli powyższych zarzutów zasada ochrony zaufania do państwa i prawa, a także bezpieczeństwa prawnego jest funkcjonalnie związana z zasadami dostatecznej określoności prawa, która nakazuje, by przepisy były formułowane w sposób precyzyjny i komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym (por. np. wyrok TK z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU 2011, nr 2/A, poz. 8 i omówione tam orzeczenia).

Niedostateczna precyzja i brak określoności przepisu może tylko wtedy być podstawą zarzutu braku zgodności z art. 2 Konstytucji, gdy treść przepisu nie daje możliwości – mimo użycia ogólnie aprobowanych technik wykładni – ustalenia jego znaczenia (por. wyrok TK z dnia 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU 2005, nr 3/A, poz. 29). Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako „środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okazały się niewystarczające” (wyrok z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU 2002, nr 7/A, poz. 90, teza powtórzona w kilkunastu późniejszych orzeczeniach).

„Nie sposób przy tym *in abstracto* wyznaczyć granicę pomiędzy zwykłą i kwalifikowaną niejasnością stanu prawnego, tym bardziej, że w zależności od gałęzi prawa i regulowanej materii przebiega ona w nieco inny sposób. Ogólnie ujmując, wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym, przy czym w tym ostatnim wypadku rozróżnić należy między prawem administracyjnym, prawem podatkowym i prawem karnym, gdyż poziom wymaganej jednoznaczności i precyzji ulega podwyższeniu w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa. Okoliczność ta jest konsekwencją odmiennego zakresu swobody interpretacyjnej w poszczególnych gałęziach prawa, wynikającego m.in. z różnego stopnia dopuszczalności posługiwania się w ich ramach funkcjonalnymi regułami wykładni w celu rozstrzygnięcia rozważanych wątpliwości” (wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU 2011, nr 7/A, poz. 71).

W świetle powyższego, Trybunał stwierdził, że zaskarżone rozumienie przepisów wskazanych w punkcie pierwszym *petitum* skargi nie powoduje trudności z ustaleniem, od którego momentu biegnie termin wystąpienia z roszczeniami określonymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. Skoro, zgodnie z art. 129 ust. 4

p.o.ś., z roszczeniem takim można wystąpić w ciągu 2 lat (w stanie prawnym odnoszącym się do sytuacji skarżącej, a obecnie – 3 lat) od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, nie budzi wątpliwości, że termin ten biegnie od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07, tj. jak ustaliły to sądy orzekające w sprawie skarżącej, od 24 sierpnia 2007 r.

Stan niepewności co do sytuacji prawnej, na który powołuje się skarżąca, wywołany był funkcjonowaniem w obrocie prawnym dwóch przeciwstawnych stanowisk zajmowanych przez sądy administracyjne i sądy powszechne co do obowiązywania aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2008 r. Stan taki mógł spowodować, że niektóre podmioty narażone zostały na istotny uszczerbek majątkowy.

Jednak, jak już wcześniej wskazano, Trybunał nie ma kompetencji, by dokonać powszechnie wiążącej interpretacji zaskarżonych przepisów, czego konsekwencją byłoby w istocie opowiedzenie się za jednym z powyższych stanowisk, w sposób powodujący przywrócenie skutecznej ochrony praw tych podmiotów. Jediną możliwością, wynikającą z kognicji TK, było zbadanie zaskarżonego rozumienia przepisów w świetle powołanych wzorców kontroli.

Na marginesie Trybunał pragnie zauważyć, że termin wniesienia roszczenia przez skarżącą, określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś., w świetle ustaleń sądów orzekających w jej sprawie, upłynął 24 sierpnia 2009 r., a więc przed wydaniem postanowienia NSA o sygn. II OSK 445/09.

W związku z powyższym, Trybunał stwierdził, że art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś., w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2008 r. rozumiany w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże z rozporządzeniem wojewody nr 50/07, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

Wyrok TK z dnia 22 lipca 2021 r., sygn. SK 82/19.