



Orzecznictwo

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

NR 4/kwiecień 2017



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne**Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
42 § 2 k.k.	4
46 § 1 k.k.	4
69 § 1 k.k.	4
89 § 1a k.k.	5
173 § 2 k.k.	5
271 § 1 k.k.	5
123 § 3 k.p.k.	6
343 § 7 k.p.k.	7
415 § 5 k.p.k.	7
438 pkt 1 k.p.k.	7
439 § 1 k.p.k.	7
440 k.p.k.	8
523 § 1 k.p.k.	8
529 k.p.k.	8
539 a § 3 k.p.k.	8

Sądy Apelacyjne

101 k.k.	9
148 § 1 k.k.	10
296 § 1 k.k.	10
297 § 1 k.k.	11
173 § 1 k.p.k.	11
203 § 2 k.p.k.	12
230 § 1 k.p.k.	13
258 § 1 pkt 1 k.p.k.	14
263 § 6 k.p.k.	14
266 § 1 k.p.k.	14
399 § 1 k.p.k.	15
413 § 2 k.p.k.	15

453 § 1 k.p.k.	16
554 § 3 k.p.k.	16

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo o ochronie środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 672) w zw. 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. Województwa Mazowieckiego Nr 156, poz. 4276)	17
48 k.c.	25
263 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 713 ze zm.) w związku z art. 67 § 2 k.p.c. oraz art. 17 § 1 pkt 1 k.p.c.	31

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

239 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)	40
--	----

Trybunał Konstytucyjny

102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 627 ze zm.) w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)	50
--	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 42 § 2 k.k.

Przepis art. 42 § 2 k.k. w brzmieniu nadanym mu przez ustawę z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 541 ze zm.), obowiązującym od dnia 18 maja 2015 r., wprowadził obowiązek orzeczenia zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów lub pojazdów określonego rodzaju, na okres nie krótszy niż 3 lata, jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji jako osoba uczestnicząca w ruchu był w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia określonego w art. 173, art. 174 lub art. 177 k.k.

Wyrok SN z dnia 7 marca 2017 r., sygn. V KK 376/16.

2

Art. 46 § 1 k.k.

Warunkiem dopuszczalności orzekania obowiązku naprawienia szkody – zarówno w oparciu o przepis art. 46 § 1 k.k. jak i art. 72 § 2 k.k. – jest wydanie wyroku skazującego, w którym stwierdza się winę oskarżonego, co tym samym oznacza ostateczne przypisanie sprawcy popełnienia przestępstwa, z którego wynikła szkoda lub które spowodowało wyrządzenie pokrzywdzonemu krzywdy.

Wyrok SN z dnia 15 marca 2017 r., sygn. II KK 67/17.

3

Art. 69 § 1 k.k.

W sprawie nie została spełniona podstawowa przesłanka umożliwiająca, na podstawie art. 69 § 1 k.k., warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności, proponowanej i ostatecznie orzeczonej wobec M. B. Warunkiem takiego rozstrzygnięcia jest m.in. to, aby sprawca w czasie popełnienia podlegającego osądowi przestępstwa nie był skazany na karę pozbawienia wolności, i to bez znaczenia, czy w formie skazania bezwzględnego czy warunkowego.

Wyrok SN z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. II KK 341/16.

4

Art. 89 § 1a k.k.

Ponieważ zaś kara łączna jest instytucją prawa materialnego, do rozstrzygnięcia konfliktu wynikającego z obowiązywania w czasie popełniania przypisanych czynów i w czasie wyrokowania różnych ustaw, zastosowanie ma art. 4 § 1 k.k. Przepis ten w sposób jednoznaczny wskazuje, że w sytuacjach takich zastosowanie ma ustawa nowa, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy.

Wyrok SN z dnia 27 lutego 2017 r., sygn. III KK 354/16.

5

Art. 173 § 2 k.k.

W art. 173 § 2 k.k. ustawodawca typizuje przeciw występek spowodzenia katastrofy, „jeżeli sprawca działa nieumyślnie”. A skoro tak, to nieodzwonne jest podkreślenie, że istotą nieumyślności, jako znamienia strony podmiotowej przestępstwa jest niezachowanie przez sprawcę ostrożności wymaganej w danych okolicznościach (art. 9 § 2 k.k.). Jeśli odnieść to do zachowania polegającego na spowodzeniu katastrofy przez sprawcę kierującego pojazdem, to niezachowanie wymaganej ostrożności wiązać się może właśnie z naruszeniem reguł bezpieczeństwa w komunikacji, przy czym dotyczy to najczęściej ruchu drogowego (...). Sformułowanie „działa nieumyślnie” zawarte w art. 173 § 2 k.k., charakteryzujące stronę podmiotową wystętku stypizowanego w tym przepisie oznacza, że sprawca, nie mając zamiaru popełnienia czynu określonego w art. 173 § 1 k.k. (podstawowa forma przestępstwa spowodzenia katastrofy w komunikacji), popełnia go jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w okolicznościach, które go do jej zachowania obliowały. W odniesieniu do okoliczności, w jakich działa każda osoba prowadząca pojazd, powinność zachowania ostrożności sprowadza się przede wszystkim do przestrzegania przepisów zawartych w ustawie Prawo o ruchu drogowym (...). Jest oczywiste, że działanie nieumyślne, w rozumieniu art. 173 § 2 k.k. może polegać właśnie na niezachowaniu ostrożności przejawiającej się w zaniedbaniu stanu technicznego pojazdu, którym sprawca porusza się na drogach publicznych.

Postanowienie SN z dnia 8 marca 2017 r., sygn. III KK 345/16.

6

Art. 271 § 1 k.k.

W świetle redakcji przepisu art. 271 § 1 k.k. nie może budzić wątpliwości, że pojęcie dokumentu na gruncie tego przepisu zawężane jest przez cechy określające podmiot przestępstwa. Zgodnie ze stanowiskiem ugruntowanym w judykaturze jeszcze na gruncie Kodeksu karnego z 1969 roku, pojęcie dokumentu użyte w art. 266 d.k.k. (obecnie art. 271 § 1 k.k.) ma zakres węższy niż ogólne pojęcie dokumentu określone w art. 120 § 13 d.k.k. (obecnie art. 115

§ 14 k.k.), dokument taki bowiem nie tylko musi mieć cechy wymienione w przepisie zawierającym definicję ustawową, lecz także musi być dokumentem wystawionym przez funkcjonariusza publicznego lub inną osobę upoważnioną do wystawienia dokumentu, a ponadto – zawierać w swej treści poświadczenie, któremu przysługuje cecha zaufania publicznego, a w związku z tym domniemanie prawdziwości (...). Z tego względu za dokument w rozumieniu art. 271 § 1 k.k. nie może zostać uznana umowa cywilno-prawna ani umowa o pracę, która jest sporządzana i zawierana, a nie wystawiana. Ponadto, z uwagi na charakter powstałego w drodze tych umów stosunku zobowiązaniowego, nie występuje w nich poświadczenie, które miałoby cechę zaufania publicznego. Wobec tego za oczywiście chybione jawi się przypisanie obu oskarżonym przestępstwa tzw. fałszu intelektualnego, polegającego na poświadczeniu nieprawdy w takich dokumentach jak umowa o pracę oraz umowa zlecenia (...). Lista płac jest bowiem dokumentem księgowym, którego celem jest jedynie ewidencjonowanie przychodów pracowników w ramach obowiązku prowadzenia dokumentacji ze stosunku pracy, o którym mowa w art. 94 pkt 9a Kodeksu pracy. Przepis ten, ani żaden inny nie nakazuje zresztą prowadzenia listy płac, a zatem z oczywistych względów ich wystawienie nie jest związane z kompetencjami funkcjonariusza publicznego ani uprawnieniem innej osoby do wystawienia dokumentu, a – jak już zaznaczono – to te cechy podmiotu przestępstwa determinują węższy zakres pojęcia dokumentu w omawianym przepisie (...). Odnosząc się zaś do cech dokumentu, jakim jest świadectwo pracy stwierdzić należy, że chociaż sam stosunek pracy nie ma charakteru publicznoprawnego, to już świadectwu pracy przysługuje cecha zaufania publicznego, wynikająca ze szczególnego obowiązku do jego wystawienia przez pracodawcę (art. 97 § 1 k.p.) oraz doniosłości samego dokumentu w relacjach z innymi niż były pracodawca podmiotami, a to z uwagi na informacje, które są w nim poświadczone (zob. § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie świadectwa pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 2292).

Wyrok SN z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. III KK 347/16.

Prawo karne procesowe

7

Art. 123 § 3 k.p.k.

Wolą ustawodawcy, jeżeli koniec terminu przypada na dzień uznany przez ustawę za wolny od pracy, jest aby czynność można było wykonać następnego dnia. Art. 123 § 3 k.p.k. dotyczy wszystkich rodzajów terminów procesowych, w tym także terminu prekluzyjnego do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia.

Wyrok SN z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. V KK 352/16.

8

Art. 343 § 7 k.p.k.

Istota wyrokowania w trybie art. 343 k.p.k. w zw. z art. 335 k.p.k., na co niejednokrotnie zwracał uwagę Sąd Najwyższy, sprowadza się do wydania wyroku zgodnie z wnioskiem wynikającym z uzgodnień między oskarżonym a prokuratorem, wobec czego wprowadzenie przez sąd jakichkolwiek własnych modyfikacji w treści tego wniosku nie jest możliwe. Jednocześnie na sądzie ciąży obowiązek przeprowadzenia wszechstronnej kontroli takiego wniosku, która pozwala stwierdzić, czy w prezentowanym kształcie wniosek ten spełnia wymagania art. 335 § 1 i 2 k.p.k., czy możliwe jest w związku z tym wyrokowanie czy też konieczne jest przeprowadzenie posiedzenia mającego na celu usunięcie jego wad lub dookreślenia porozumienia, czy też rozpoznanie sprawy na zasadach ogólnych, zgodnie z treścią art. 343 § 7 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 21 lutego 2017 r., sygn. II KK 362/16.

9

Art. 415 § 5 k.p.k.

Stosownie do treści art. 415 § 5 k.p.k., w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, która weszła w życie w dniu 1 lipca 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 396), nawiązki na rzecz pokrzywdzonego, obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę nie orzeka się, jeżeli roszczenie wynikające z popełnienia przestępstwa jest przedmiotem innego postępowania albo o roszczeniu tym prawomocnie orzeczono.

Wyrok SN z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. III KK 14/17.

10

Art. 438 pkt 1 k.p.k.

Zarzut naruszenia prawa materialnego zawsze oparty musi być na akceptacji prawidłowo dokonanych przez sąd ustaleń faktycznych i jest zarzutem, w którym kwestionuje się prawidłowość przeprowadzenia procesu subsumpcji lub wykładni stosowanego przepisu. Konieczne jest również powiązanie wskazanego uchybienia z wpływem na treść skarżonego wyroku.

Postanowienie SN z dnia 21 marca 2017 r., sygn. III KK 74/17.

11

Art. 439 § 1 k.p.k.

Przepis art. 439 § 1 k.p.k. zawiera katalog bezwzględnych przyczyn (przesłanek) odwoławczych. Ustawodawca wskazał w nim uchybienia, które ze względu na swoją wagę powodują, że w razie ich wystąpienia konieczne jest uchylenie zaskarżonego orzeczenia bez względu na to, czy miały wpływ na jego treść. Sąd odwoławczy powinien brać pod uwagę te uchybienia niezależ-

nie od granic zaskarżenia oraz bez względu na to, czy podniesiono je w środku odwoławczym. Każdy sąd odwoławczy powinien zatem dokonać kontroli zaskarżonego orzeczenia pod kątem wystąpienia bezwzględnych przyczyn odwoławczych i to także wtedy, gdy skarżący i inne strony ich nie dostrzegają. Bezwzględność przesłanek z art. 439 § 1 k.p.k. polega na tym, że ich wystąpienie dyskwalifikuje zaskarżone orzeczenie także wówczas, gdy samo uchybienie nie miało i obiektywnie nie mogło mieć jakiegokolwiek znaczenia dla treści wydanego rozstrzygnięcia.

Wyrok SN z dnia 13 lutego 2017 r., sygn. V KK 298/16.

12

Art. 440 k.p.k.

W pojęciu „rażąca niesprawiedliwość” mieści się niewątpliwie wymierzenie kary łącznej grzywny powyżej sumy orzeczonych kar jednostkowych grzywny.

Wyrok SN z dnia 21 marca 2017 r., sygn. akt III KK 49/17.

13

Art. 523 § 1 k.p.k.

Orzeczenie środka karnego z przekroczeniem granic określonych w ustawie w sposób oczywisty spełnia kryterium rażącego naruszenia prawa, o jakim mowa w przepisie art. 523 § 1 k.p.k. Również wpływ opisanego uchybienia na treść wyroku należało ocenić jako istotny, jeśli się zważy, że w jego następstwie doszło do ustalenia czasu trwania środka karnego zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych poniżej dolnej ustawowej granicy wynikającej z treści art. 42 § 2 k.k.

Wyrok SN z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. II KK 361/16.

14

Art. 529 k.p.k.

Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 529 k.p.k. wniesieniu i rozpoznaniu kasacji na korzyść oskarżonego nie stoi na przeszkodzie wykonanie kary, zatarcie skazania ani też okoliczność wyłączająca ściganie lub uzasadniająca zawieszenie postępowania. *A contrario* niedopuszczalnym jest rozpoznanie kasacji na niekorzyść oskarżonego, jeżeli zachodzi okoliczność wyłączająca ściganie.

Postanowienie SN z dnia 9 marca 2017 r., sygn. II KK 390/16.

15

Art. 539 a § 3 k.p.k.

Zgodnie z treścią art. 539a § 3 k.p.k., skarga może być wniesiona wyłącznie z powodu naruszenia art. 437 lub z powodu uchybień określonych w art. 439 § 1 k.p.k. Nie może być wątpliwości, że mowa tu o art. 437 § 2 k.p.k.,

w brzmieniu nadanym mu ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247 z późn. zm.), który obecnie stanowi, że uchylenie 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 jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu w całości. W pierwotnym brzmieniu art. 437 k.p.k. (do dnia 30 czerwca 2015 r.) nie zawierał żadnych ograniczeń co do uchylenia wyroku i przekazania sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, co przekreśla racjonalność ewentualnego zastosowania opisanej instytucji skargi. Jako, że znowelizowany art. 437 § 2 k.p.k. znajdzie zastosowanie wyłącznie do spraw, w których akty oskarżenia wniesiono po dniu 30 czerwca 2015 r., tak i tożsame kryterium implikować będzie dopuszczalność wniesienia skargi na wyrok kasacyjny sądu odwoławczego. Innymi słowy, możliwość skorzystania z instytucji opisanej obecnie w rodz. 55a będzie wykluczona w tych sprawach, które zostały wszczęte aktem oskarżenia wniesionym do dnia 30 czerwca 2015 r.

Postanowienie SN z dnia 6 marca 2017 r., sygn. V KS 2/17.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

16

Art. 101 k.k.

Użyte w art. 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny sformułowanie „chyba że termin przedawnienia już upłynął” oznacza, że przepisu tego nie stosuje się, jeżeli do dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 2 marca 2016 r., upłynął już termin przedawnienia karalności określony w art. 101 k.k., a gdy w okresie tym wszczęto postępowanie przeciwko osobie, także termin wskazany w art. 102 k.k. – w brzmieniu obowiązującym przed dniem 2 marca 2016 r. Jeżeli natomiast przed dniem 2 marca 2016 r. na podstawie dotychczasowych przepisów, tj. art. 101 i art. 102 k.k. w brzmieniu obowiązującym do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, nie nastąpiło przedawnienie, kwestię przedawnienia karalności należy oceniać według art. 101 i art. 102 k.k. – w brzmieniu obowiązującym od dnia 2 marca 2016 r.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 2 czerwca 2016 r., sygn. II AKa 141/16.

17

Art. 148 § 1 k.k.

Samo ugodzenie drugiego człowieka nożem nie prowadzi do jedynej konkluzji o godzeniu się na skutek śmiertelny u zaatakowanego. Uświadomiona możliwość zranienia nie jest tym samym co uświadomiona możliwość spowodowania śmierci. Nie zawsze bowiem użycie noża i skierowanie go przeciwko drugiemu człowiekowi oznacza, że sprawca miał zamiar, choćby ewentualny, wywołania skutku śmiertelnego.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 22 stycznia 2015 r., sygn. II AKa 302/14.

18

Art. 296 § 1 k.k.

Prawa i obowiązki oskarżonego, jako kierownika Centrum Dystrybucji Mięsa i Wędlin Spółki Akcyjnej, należy kwalifikować jako wykonawcze. W rezultacie wyklucza to możliwość uznania, iż był on zobowiązany na podstawie zawartej z tym podmiotem umowy o pracę do „zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą” w rozumieniu art. 296 § 1 k.k. Niewątpliwie miał on obowiązek dbałości o powierzone mienie Spółki oraz jego ochrony przed uszczerbkiem, utratą czy pogorszeniem. Jednak ustalenie wyłącznie „statycznych” kompetencji oskarżonego nie jest wystarczające do uznania, że „zajmował się sprawami majątkowymi”. Oskarżony nie posiadał kompetencji *stricte* menadżerskich, tj. nie kreował gospodarki Spółki, jej polityki sprzedażowej, cenowej, jak również nie przyznawał limitów kupieckich. Nie posiadał również uprawnień do zawierania umów handlowych oraz rozporządzania tzw. środkami trwałymi hurtowi. Kompetencje w tym zakresie przysługiwały jego przełożonym. Podkreślenia wymaga, że samodzielność – bez której nie dochodzi do wypełnienia znamienia „zajmowania się sprawami majątkowymi” w rozumieniu art. 296 § 1 k.k. – to „samodzielność decyzyjna”. Nie chodzi zatem o samodzielność rozumianą w ten sposób, że określony podmiot wykonuje pewne czynności bez niczyjej pomocy, ale o to, czy przyznane kompetencje zapewniają mu możliwość wyboru jednego spośród możliwych wariantów zachowania. Warunkiem uznania danej osoby za „zajmującą się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą” w rozumieniu art. 296 § 1 k.k. z uwagi na jej działalność doradczą, jest obdarzenie jej – w tym zakresie – znaczną dozą zaufania, sprawiającą, że jej rady przybierają w istocie znaczenie rozstrzygające. W rezultacie, jej status w tej kwestii nie różni się od pozycji podmiotu, który decyzje podejmuje samodzielnie. Dla uznania osoby zajmującej się doradztwem za podmiot zdolny do ponoszenia odpowiedzialności z art. 296 § 1 k.k. koniecznym jest by jej prawa i obowiązki w tym zakresie stanowiły przedmiot przyznanych kompetencji, co zazwyczaj wyraża się w formalnym zajmowaniu adekwatnego stanowiska, np. „doradcy”. Określenie charakteru takiego podmiotu wymaga zaś ustalenia m.in. proporcji w jakich kompetencje w zakresie doradztwa pozo-

stają w stosunku do pozostałych jego praw i obowiązków. Marginalny ich stopień z pewnością nie spełnia tych wymogów. Nie jest wystarczające również ustalenie wyłącznie faktycznego wpływu na decyzję, o ile nie miało ono podstawy w przyznanych uprawnieniach i nałożonych obowiązkach.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 9 czerwca 2016 r., sygn. II AKa 142/16.

19

Art. 297 § 1 k.k.

Przepis art. 297 § 1 k.k. dotyczy przestępstwa zwanego powszechnie wyludzeniem kredytu. Oprócz kredytu ustawodawca wymienił w nim inne formy wsparcia finansowego, takie jak: pożyczka pieniężna, poręczenie, gwarancja, akredytywa, dotacja, subwencja, potwierdzenie przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji lub podobne świadczenie pieniężne na określony cel gospodarczy, instrument płatniczy lub zamówienia publiczne. Brzmienie tego przepisu dowodzi, iż mowa w nim o uzyskaniu wymienionych środków pieniężnych, które mają stanowić formę wsparcia finansowego na określone w nim cele. Do takich z pewnością nie można zaliczyć leasingu. Wynika to również z treści art. 709¹ k.c., w którym zdefiniowano umowę leasingu. Leasing nie został ani wprost wymieniony w przepisie art. 297 § 1 k.k., ani też nie mieści się w żadnej kategorii instrumentów w nim wskazanych. Sąd Apelacyjny w składzie orzekającym uważa, że nie można terminu ustawowego takiego jak kredyt interpretować w sposób odbiegający od definicji zawartej w prawie bankowym. Nadawanie pojęciu kredytu, a także pozostałym instrumentom wymienionym w art. 297 § 1 k.k. szerszego, potocznego zakresu ich rozumienia, może w konsekwencji doprowadzić do nieuzasadnionego rozszerzenia ram odpowiedzialności karnej.

W prawie karnym nie jest dopuszczalna analogia na niekorzyść. Wyjątków nie można interpretować rozszerzająco, a więc należy przyjąć, że wskazane określenia dotyczą tylko tego, co z nimi wiążą określone dziedziny prawa, i jedynie tego zakresu dotyczy art. 297 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. II AKa 168/16.

Prawo karne procesowe

20

Art. 173 § 1 k.p.k.

Warto dowodowy okazania bezpośredniego jest nieporównywalnie wyższy niż okazania wizerunku z uwagi na bardziej dynamiczny jego charakter, a co za tym idzie możliwość obserwowania również tych cech sprawcy, które z przyczyn naturalnych na fotografii utrwalone być nie mogą (np. mimika twarzy, sposób poruszania się). Niemożność jego dokonania, co również podkreślano

wielokrotnie w orzecznictwie sądowym, nie prowadzi jednak do wniosku, iż okazywanie wizerunku osoby dokonane w niezbyt odległym odstępie czasowym od samego zdarzenia, pozbawione jest wartości dowodowej. Szczególnego znaczenia dla oceny takiego dowodu nabierają wówczas nie tylko indywidualne zdolności percepcyjne świadka, ale także wszystkie te obiektywne okoliczności towarzyszące zdarzeniu, które mogą wskazywać na dostateczne zapoznanie się i zapamiętanie przez świadka szczegółów wyglądu potencjalnego sprawcy. Oceniając wartość dowodową okazania, zarówno pośredniego, jak i bezpośredniego, także w przypadku gdy nie dochodzi do niego niezwłocznie po zdarzeniu, szczegółowej analizie poddać należy takie okoliczności, jak: czas obserwacji przez świadka potencjalnego sprawcy, wzajemne położenie tych osób (odległość), pole obserwacji (np. z profilu, *en face*, „kątem oka” czy też w pełnym polu widzenia), wystąpienie obiektywnych przeszkód utrudniających obserwację (ukształtowanie terenu, przejeżdżające pojazdy, oświetlenie, oślepienie słońcem itp.), dynamikę obserwowanego zdarzenia, pozycję świadka względem osoby obserwowanej (statyczna czy w trakcie przemieszczania się którejkolwiek z nich), a także czynniki szczególne, jak zabarwienie emocjonalne towarzyszące obserwacji (np. rutynowa obserwacja, zaciekawienie obserwowanymi zdarzeniami czy irytacja), charakter obserwowanego zdarzenia (np. czynności codzienne, sytuacja niespotykana, ogniskująca uwagę) czy też wreszcie wystąpienie czynników, które mogły spowodować utrwalenie w pamięci świadka wizerunku obserwowanej osoby.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 17 czerwca 2016 r., sygn. II AKa 149/16.

21

Art. 203 § 2 k.p.k.

Stosownie do dyspozycji art. 203 § 2 k.p.k. w zw. z art. 249 § 3 k.p.k., Sąd przed podjęciem decyzji w przedmiocie przeprowadzenia badań psychiatryczno-sądowych połączonych z obserwacją w zakładzie leczniczym musi obligatoryjnie przesłuchać oskarżonego, przy czym wyjątek od tego obowiązku stanowi sytuacja, gdy oskarżony ukrywa się lub jest nieobecny w kraju. Na obligatoryjny charakter obowiązku przesłuchania oskarżonego przed podjęciem decyzji w omawianej kwestii wskazuje się zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie. Zważywszy jednak na fakt, że przepis art. 203 § 2 k.p.k. stanowi o „odpowiednim” stosowaniu art. 249 § 3 k.p.k., zaś w przeciwieństwie do sytuacji, w której sąd podejmuje decyzję w przedmiocie zastosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, oskarżony w czasie podejmowania decyzji w przedmiocie przeprowadzenia badań psychiatryczno-sądowych połączonych z obserwacją w zakładzie leczniczym może nie pozostawać do dyspozycji Sądu, uznać należy, że o ile sąd prawidłowo powiadomi oskarżonego o terminie posiedzenia, zaś oskarżony pomimo braku po jego stronie obiektywnych po temu przeszkód na to posiedzenie się nie stawia, to sąd będzie uprawniony do podjęcia decyzji w przedmiocie zarządzenia poddania oskarżonego

badaniom sądowo-psychiatrycznym połączonym z obserwacją w zakładzie leczniczym pomimo nie przeprowadzenia czynności w postaci przesłuchania oskarżonego. Od czynności w postaci odebrania od oskarżonego wyjaśnień nie można odstąpić z powołaniem się na złożone przez niego oświadczenie na piśmie, albowiem w sytuacji, gdy oskarżony wyraża wolę złożenia wyjaśnień, takie zachowanie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Za chybione uznać także trzeba zapatrywanie polegające na przyjęciu, że skoro biegli psychiatrzy w wydanej opinii nie byli w stanie zweryfikować możliwości udziału oskarżonego w czynnościach procesowych bez uprzedniego ewentualnego wykonania badań psychiatrycznych połączonych z obserwacją psychiatryczną, to zaświadczenia wydane przez lekarza sądowego nie można uznać za należyte usprawiedliwienie uzasadniające nieprzeprowadzenie czynności procesowej w danym terminie, co w konsekwencji skutkowało wydaniem zaskarżonego postanowienia bez uprzedniego przesłuchania oskarżonego.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 25 maja 2016 r., sygn. II AKz 141/16.

22

Art. 230 § 1 k.p.k.

Rzeczy, których dotyczy zaskarżone rozstrzygnięcie były zbędne w toczącym się postępowaniu karnym już na etapie postępowania przygotowawczego, gdyż nie służyły ani też nie były przeznaczone do popełnienia przestępstwa, nie zachowały na sobie śladów przestępstwa, nie pochodziły bezpośrednio lub pośrednio z przestępstwa, nie mogły służyć jako środek dowodowy do wykrycia sprawcy czynu lub ustalenia przyczyn i okoliczności przestępstwa. W związku z tym prokurator, mając na względzie konieczność stałej kontroli nad rzeczami, które zostały zatrzymane w postępowaniu karnym, był zobowiązany podjąć stosowne decyzje w ich przedmiocie niezwłocznie, a najpóźniej przed skierowaniem aktu oskarżenia do sądu. Z niewiadomych przyczyn jednak to nie nastąpiło. W opisanych okolicznościach, wobec niezasadnego przekazania ww. przedmiotów Sądowi powinny one zostać zwrócone prokuratorowi, już po kontroli formalnej aktu oskarżenia. Wystarczało w tym względzie zarządzenie przewodniczącego wydziału o zwróceniu tych przedmiotów prokuratorowi, nie miały one bowiem – jak to już wspomniano na wstępie – prawnie relewantnego związku z zainicjowaną aktem oskarżenia sprawą, a zatem należało uznać, że zostały doręczone sądowi omyłkowo. Skoro jednak nie nastąpiło to przed rozpoczęciem przewodu sądowego na rozprawie głównej, słusznie Sąd rozstrzygnął w trybie art. 420 § 1 k.p.k. o ich zwrocie prokuratorowi, stosując przez analogię przepis art. 230 § 1 k.p.k., wobec braku uregulowania, które stanowiłoby wprost o sposobie postępowania z przedmiotami, które nie mają związku ze sprawą, a zostały doręczone sądowi w wyniku błędu oskarżyciela publicznego.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. II AKz 291/16.

23

Art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k.

Nie można zgodzić się z tezą prokuratora jakoby błędny adres zamieszkania podany przez oskarżonego stanowił wprost przesłankę zastosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego. Stanowisko to wydaje się niewłaściwe choćby już z tego względu, iż oskarżony jako odpowiadający z wolnej stopy kilkakrotnie stawiał się na terminie rozprawy. Przy tym jak słusznie wskazał Sąd Okręgowy, stawiennictwo oskarżonego jest w jego obecnej sytuacji procesowej jego uprawnieniem, a nie obowiązkiem. Nadto jest on reprezentowany przez obrońcę, za którego pośrednictwem w razie konieczności możliwe zdaje się ustalenie miejsca jego obecnego zamieszkania. W tej sytuacji zbyt daleko idącym byłoby uznanie, że zachodzi uzasadniona obawa ucieczki lub ukrywania się oskarżonego, o której mowa w art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k., z tego tylko powodu, że jest ono chwilowo nieznane.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. II AKz 288/16.

24

Art. 263 § 6 k.p.k.

Wprawdzie treść art. 263 k.p.k. nie precyzuje dokładnie, w którym momencie czasowym wniosek taki może zostać złożony, a jedynie wskazuje górną granicę jego złożenia, to jest „nie później niż 14 dni przed upływem dotychczas określonego terminu stosowania tego środka” (§ 6), to jednak taka konstrukcja tego unormowania nie może być odczytywana jako zgoda na możliwość wystąpienia z wnioskiem i orzekania o jego zasadności w czasie dowolnie odległym od chwili upływu tego terminu. Z racji powyższego, wobec przedwczesnego złożenia wniosku, Sąd Apelacyjny pozostawił go bez rozpoznania.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. II AKp 10/16.

25

Art. 266 § 1 k.p.k.

Nie można zgodzić się z poglądem, że fakt nierozpoczęcia przez skazanego uiszczania zasądzonej kary grzywny oraz niezawiadomienia sądu o powodach opieszałości w tym zakresie czy też konieczność zabezpieczenia postępowania wykonawczego ze względu na okres próby, któremu skazany został poddany powinny być potraktowane jako istotna potrzeba procesowa, uzasadniająca dalsze stosownie wobec ww. skazanego środka zapobiegawczego w postaci poręczenia majątkowego. Rzecz w tym, że na etapie postępowania wykonawczego wykonanie kary grzywny i kary pozbawienia wolności orzeczonej za dane przestępstwo regulują przepisy kodeksu karnego wykonawczego i kodeksu karnego. Oznacza to, że w przypadku nieuiszczenia przez skazanego grzywny sąd może wdrożyć wobec niego odpowiednie instrumenty procesowe przewidziane w rozdziale 12 VIII kodeksu karnego wykonawczego. Jeżeli za-

tem skazany nie uiści grzywny, dysponując realnymi możliwościami wykonania tej kary, to może zostać ona ściągnięta w drodze egzekucji, która stanowi zwyczajny tok postępowania. To samo dotyczy zresztą innych należności pieniężnych ciążących na skazanym. Dalsze przepisy kodeksu karnego wykonawczego przewidują możliwość zamiany grzywny na karę społecznie użyteczną, a w ostateczności na zastępczą karę pozbawienia wolności, której groźba orzeczenia powinna wystarczająco stymulować skazanego do uiszczenia grzywny. Podobnie należy ocenić sytuację w przypadku naruszenia przez skazanego w okresie próby reguł odbywania zastosowanego wobec niego środka probacyjnego (tj. warunkowego zawieszenia wykonania kary) bądź uchylenia się od dozoru kuratorskiego. Wówczas przepis art. 75 k.k. uprawnia sąd do wydania decyzji o zarządzeniu wykonania kary warunkowo zawieszanej. Skoro istnieją przepisy prawa, które wyczerpująco regulują sposób wykonywania kary grzywny i orzeczonej wobec skazanego kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, to brak jest podstaw do dalszego utrzymywania środka zapobiegawczego w postaci poręczenia majątkowego.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. II AKz 286/16.

26

Art. 399 § 1 k.p.k.

Zmiana opisu czynu, która nie powoduje zmiany jego kwalifikacji prawnej, nie wymaga uprzedzenia stron o takim zamiarze, albowiem postępowanie i wydane w jego następstwie orzeczenie nadal dotyczy tego samego czynu, o który wniesiono oskarżenie. Żaden przepis proceduralny nie wymaga takiego uprzedzenia, a zatem nie można mówić, w takim przypadku, o naruszeniu przepisów postępowania, w tym art. 399 § 1 k.p.k. w zw. z art. 6 k.p.k.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 31 marca 2016 r., sygn. II AKa 280/15.

27

Art. 413 § 2 k.p.k.

Przepisy kodeksu postępowania karnego nie wskazują, aby w opisie przypisanego danej osobie przestępstwa z art. 258 § 1 k.k. należało określać dyspozycje konkretnych przepisów ustawy karnej lub kodeksu karnego skarbowego, do realizacji których powołana była zorganizowana grupa przestępcza, w strukturach której działał oskarżony. Wystarczające jest, iż w opisie czynu z art. 258 § 1 k.k., obok czasu i miejsca popełnienia przestępstwa, zostaną wskazane zachowania przestępcze, w celu popełnienia których powołana została zorganizowana grupa przestępcza.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 31 marca 2016 r., sygn. II AKa 280/15.

28

Art. 453 § 1 k.p.k.

Rozstrzygnięcie związane z kwestią dopuszczalności procesu, bez badania zasadności stawianych w środku odwoławczym zarzutów, zapaść może do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego (art. 381 § 1 k.p.k.), a więc – w postępowaniu apelacyjnym – do czasu złożenia sprawozdania (art. 453 § 1 k.p.k.). Na początku rozprawy apelacyjnej może być zatem wydane orzeczenie, którego podstawą normatywną jest ziszczenie się przesłanek określonych w art. 439 § 1 k.p.k., w tym ujemnej przesłanki procesowej w postaci przedawnienia karalności czynu. W takim układzie, tj. po wyznaczeniu terminu rozprawy przed Sądem odwoławczym, nie ma potrzeby kierować sprawy na posiedzenie, albowiem zgodnie z treścią przepisu art. 95 k.p.k. orzeczenia podejmowane na posiedzeniu mogą zapadać również na rozprawie.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 12 marca 2015 r., sygn. II AKa 199/14.

29

Art. 554 § 3 k.p.k.

Zmiana art. 554 § 3 k.p.k. nadana ustawą z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 437 ze zm.), która weszła w życie z dniem 15 kwietnia 2016 r., pozbawiła reprezentanta Skarbu Państwa charakteru strony, wykreślając go z części art. 554 § 3 k.p.k., a więc na nowo uregulowała status strony w sprawie o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie.

Postanowienie SA w Łodzi z dnia 12 października 2016 r., sygn. II AKa 161/16.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

30

Art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo o ochronie środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 672) w zw. 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. Województwa Mazowieckiego Nr 156, poz. 4276)

Rozporządzenie nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. Wojewody Mazowieckiego w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w (...) (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 156 z 2007 r., poz. 4276) obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały 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 (...) (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 128, poz. 4086).

Z uzasadnienia:

Rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w (...) zostało wydane na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś., który miał następującą treść: „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”. Artykuł 51 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., o którym mowa w przytoczonym przepisie, stanowił w chwili wydania rozporządzenia, że sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. 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) zaliczało do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać

na środowisko w rozumieniu art. 135 ust. 2 p.o.ś. między innymi lotniska o podstawowej długości pasa startowego nie mniejszej niż 2000 m (§ 2 ust. 1 pkt 28). Do takich lotnisk należy Port Lotniczy im. Fryderyka Chopina w (...).

Z dniem 1 stycznia 2008 r., przepis art. 135 ust. 2 p.o.ś. otrzymał – na podstawie art. 19 pkt 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z późn. zm. w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462) – następującą treść: „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”.

Artykuł 47 ust. 2 stanowił, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu, zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Przepis ten odnosi się nie tylko do aktów prawa miejscowego istniejących w dniu wejścia w życie tej ustawy (1 stycznia 2006 r.), ale do wszystkich aktów prawa miejscowego wydanych przez właściwe organy – na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą – w okresie poprzedzającym przejęcie ich zadań i kompetencji przez inne organy administracji terenowej wymienione w ustawie. Przedstawiona wykładnia uzasadnia pogląd, że rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. zachowało – na podstawie przytoczonego przepisu przejściowego – moc obowiązującą po dniu 1 stycznia 2008 r. do czasu „wydania nowego aktu prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje”, a zatem do wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r.

W związku z treścią przedstawionego zagadnienia prawnego, wymaga analizy, czy i jaki wpływ na moc obowiązującą rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego miała kolejna zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonana przez ustawę 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. Z uzasadnienia jej projektu wynika, że przyczyną uchwalenia odrębnego aktu prawnego regulującego istotny fragment problematyki ochrony środowiska naturalnego, zawartej dotychczas w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, było dążenie do bardziej szczegółowego unormowania zagadnień wskazanych w tytule tej ustawy, w celu ułatwienia stosowania tych przepisów przez adresatów oraz usunięcia dostrzeganej i sygnalizowanej wadliwości implementacji aktów prawa unijnego w postaci dyrektywy 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. WE L 175, s. 40; Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, s. 248), zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE

(Dz. Urz. WE L 73 s. 5; Dz. Urz. UE. Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 3, s. 151) i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE (Dz. Urz. UE. L 156, s. 17; Dz. Urz. UE., Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 466), a także dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE. L 206 s. 7; Dz. Urz. UE., Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 2, s. 102).

Regulacją i zmianami dostosowującymi przepisy do wymagań unijnych została objęta ocena oddziaływania na środowisko naturalne określonych przedsięwzięć, do których zaliczono w art. 59 u.i.ś. planowane przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz planowane przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny został stwierdzony przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a ponadto inne przedsięwzięcia, które mogą oddziaływać na obszar Natura 2000. Pojęcia „przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” i „przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” zostały przejęte z dyrektywy 85/337/EWG (aneksu I oraz aneksu II); odpowiadają one dotychczasowemu podziałowi przedsięwzięć na tzw. grupę I i II, według regulacji zawartej w ust. 1 pkt 1 i 2 uchylonego art. 51 p.o.ś.

Zgodnie z art. 144 pkt 21 u.i.ś., dotychczasowy art. 135 ust. 2 p.o.ś. otrzymał 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”. Istota przedstawionego zagadnienia prawnego sprowadza się więc do odpowiedzi na pytanie, czy doszło do takiej zmiany zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie, która spowodowała „automatyczną” utratę – z dniem 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, czyli z dniem 15 listopada 2008 r. – mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego w sytuacji, w której art. 47 ust. 2 u. komp. przewidywał zachowanie mocy wiążącej tego rozporządzenia do czasu wydania nowego aktu prawa miejscowego przez organ przejmujący zadania i kompetencje czyli sejmik województwa.

Odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać w drodze wykładni znowelizowanego art. 135 ust. 2 p.o.ś., przy zastosowaniu metod wykładni językowej, a następnie systemowej i celowościowej, mającej na celu ustalenie w szczególności, czy sformułowanie „przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 „oznacza to samo, co

sformułowanie „przedsięwzięcie mogące 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”. Kwestie te należy przy tym odnieść do rodzaju przedsięwzięcia, którego dotyczy rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego, a więc do Portu Lotniczego im. F. Chopina w (...).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r., w art. 144 pkt 9, uchyliła w tytule I ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska cały dział V i VI, a więc także art. 51 ust. 8, zawierający ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia 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). Ustawodawca zdecydował w art. 173 ust. 1 u.i.ś., że 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, zachowują 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 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 ustawą, jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia jej wejścia w życie. Ustawodawca przewidział także, że do czasu wydania przepisów, o których mowa w art. 60 u.i.ś., za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 u.i.ś., uważa się określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, a za przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 2 u.i.ś., uważa się określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko może być stwierdzony.

Pod rządami przytoczonego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r., które zachowało moc obowiązującą po dniu 15 listopada 2008 r. przez następne dwa lata, zakres znaczeniowy pojęcia zawartego w znowelizowanym art. 135 ust. 2 p.o.ś.: „przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu u.i.ś.” pokrywał się z zakresem znaczeniowym poprzednio zawartego w tym przepisie pojęcia: „przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1”. Także z tej przyczyny nie ma podstaw do formułowania poglądu o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dniem

wejsia 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, czyli z dniem 15 listopada 2008 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. zostało zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.), wydanym na podstawie art. 60 u.i.ś. Podobnie jak wcześniejsze, także to nowe rozporządzenie zaliczyło do przedsięwzięć mogących 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 oraz w rozumieniu art. 135 ust. 2 p.o.ś., lotniska o podstawowej długości drogi startowej nie mniejszej niż 2100 m (§ 2 ust. 1 pkt 30). W rozpoznawanej sprawie nie było sporu co do tego, że lotnisko im. F. Chopina w (...) spełnia zarówno wymaganie wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. (o podstawowej długości pasa startowego nie mniejszej niż 2000 m), jak i nowego rozporządzenia z dnia 9 listopada 2010 r. (o podstawowej długości drogi startowej nie mniejszej niż 2100 m).

Uzasadnia to zajęcie stanowiska, że także po dniu 15 listopada 2010 r., czyli po dniu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r., rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego zachowało – stosownie do art. 47 ust. 2u. komp. – moc obowiązującą do dnia wejścia w życie kolejnego aktu prawa miejscowego w postaci uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Analiza przyczyn wprowadzenia zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. przez ustawę 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 wskazuje, że nie wpłynęły one na zakres przedmiotowy regulacji dotyczącej ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Zmiany były wynikiem usuwania usterek powstałych przy włączeniu do systemu prawa wewnętrznego regulacji unijnych, które podlegały uwzględnieniu także przed zmianą w procesie interpretacji implementującej je ustawy; ingerencja ustawowa w treść art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., dokonana przez ustawę 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, miała zatem charakter redakcyjny, a nie merytoryczny (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2011 r., sygn. II CSK 421/10, niepubl. i z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. II CSK 586/11, niepubl.).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych zajęto jednolite i konsekwentne stanowisko, że rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego nie utraciło mocy obowiązującej z dniem 15 listopada 2008 r., tj. z chwilą zmiany przepisu upoważniającego – art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonanej przez ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środo-

wisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. III CZP 34/15; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2012 r., sygn. I CSK 509/11, OSNC 2013, nr 2, poz. 26; wyroki Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. VI ACa 1156/10, niepubl., z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. VI ACa 1058/10, niepubl.; z dnia 8 lipca 2011 r., sygn. VI ACa 140/11, niepubl. oraz z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. I ACa 852/14, niepubl.). Sądy powoływały się w tych orzeczeniach także na argumentację wywiedzioną z zasad poprawnej legislacji uregulowanych w § 32 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 – dalej „rozp. tech. praw.”).

Zasady techniki prawodawczej to dyrektywy regulujące celowy, racjonalny, oparty na wiedzy sposób wykonywania czynności związanych z tworzeniem prawa. Zakładając racjonalność ustawodawcy, stosującego ustalone przez siebie zasady tworzenia prawa, posłużenie się regułami zawartymi w tych „zasadach” może być pomocne w ocenie, czy dana norma prawna (akt prawny) obowiązuje, czy utraciła moc wskutek wystąpienia określonego faktu prawotwórczego, jakkolwiek nie może mieć znaczenia decydującego lub przesądzającego o wykładni norm prawnych zawartych w ustawie. Przedstawiony w przytoczonych orzeczeniach pogląd o braku podstaw do przyjęcia utraty mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 także z tej przyczyny, że nie powstała jakakolwiek sytuacja opisana w § 32 załącznika, zasługuje na aprobatę, gdyż uzupełnia i wzmacnia rozumowanie prowadzące do przyjęcia poglądu o zachowaniu przez rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego mocy obowiązującej do wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

W uzasadnieniu postanowienia przekazującego zagadnienia prawne do rozstrzygnięcia przez powiększony skład Sądu Najwyższego zwrócono uwagę na rozbieżności w ocenie przedstawionej kwestii w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 184 Konstytucji, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 718), sąd, uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego lub terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5), stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność aktu prawa miejscowego ma skutek *ex tunc* i powoduje konsekwencje derogacyjne zbliżone do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego oznacza, że należy akt ten traktować tak, jakby nigdy nie wszedł do obrotu prawnego.

Nie ma wyroków sądów administracyjnych stwierdzających nieważność rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego. W postanowieniach z dnia 29 września 2009 r., sygn. II OSK 445/09, niepubl. i II OSK 502/09, niepubl., Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w (...) z dnia 2 grudnia 2008 r. i z dnia 12 grudnia 2008 r. oddalające skargi różnych podmiotów na rozporządzenie nr 50 i umorzył postępowanie sądowoadministracyjne, powołując się jego bezprzedmiotowość wywołaną tym, że z dniem 15 listopada 2008 r. rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego stało się – w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego – „nieaktualne” wskutek zmiany treści art. 135 ust. 2 p.o.ś. wprowadzonej przez ustawę 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. Oba te orzeczenia mają charakter formalny, dotyczą kwestii procesowej, jaką stanowi umorzenie postępowania, a wypowiedziany w uzasadnieniu pogląd o „nieaktualności” rozporządzenia nr 50 nie został poparty szczegółową analizą zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś. dokonanej przez ustawę z dnia 3 października 2008 r.

Należy też wskazać, że w wyrokach z dnia 17 marca 2009 r., sygn. II OSK 1195/08, niepubl.; sygn. II OSK 1231/08, niepubl.; sygn. II OSK 1346/08, niepubl. oraz sygn. II OSK 1749/08, niepubl., a więc wydanych po dniu 15 listopada 2008 r., Naczelny Sąd Administracyjny poddał merytorycznej kontroli rozporządzenie nr 50 i nie umorzył postępowania sądowoadministracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w (...) stwierdził w wyroku z dnia 31 sierpnia 2009 r., sygn. IV SA/Wa 2569/07, niepubl., że rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego nie utraciło mocy obowiązującej z nowelizacją art. 135 ust. 2 p.o.ś., która weszła w życie w dniu 15 listopada 2008 r., ale zastrzegł, że chodzi o sytuację, w której do czasu wyrokowania nie zostały wydane nowe przepisy wykonawcze do 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, określające przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W związku z przepisem przejściowym – art. 173 u.i.ś. – pojęcie to należy odnosić, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko określonych w dotychczasowym rozporządzeniu z dnia 9 listopada 2004 r. i dlatego materialnoprawny zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania okre-

ślony w art. 135 ust. 2 p.o.ś., jaki obowiązywał przed dniem 15 listopada 2008 r., nie uległ zmianie na skutek nowelizacji tego przepisu. Nie uległy także zmianie wytyczne zawarte w art. 135 ust. 2 p.o.ś. Aprobując ten pogląd należy więc stwierdzić, że orzecznictwo sądów administracyjnych nie dostarczyło istotnych i przekonująco umotywowanych argumentów przemawiających za tezą o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego w związku z wejściem 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.

W uzasadnieniu rozstrzyganego zagadnienia prawnego wskazano także na odmowę stosowania rozporządzenia nr 50 przez niektóre organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne, pozostające w przekonaniu, że rozporządzenie to utraciło moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś., wprowadzonej ustawą 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, ze względu na pogląd prawny wypowiedziany w orzeczeniach sądów administracyjnych, w tym zwłaszcza w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2009 r., sygn. II OSK 445/09, niepubl. i sygn. II OSK 502/09, niepubl.

W nauce prawa cywilnego i orzecznictwie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. II CK 374/05, Biuletyn SN 2006, nr 5, s. 12) definiuje się *desuetudo* jako powszechną, trwającą przez dłuższy czas – liczony na ogół w latach – ustabilizowaną, ogólnie aprobowaną praktykę niesposobienia określonej normy prawnej przez ogół podmiotów stosujących prawo (adresatów tych norm), prowadzącą do utraty mocy obowiązującej określonej normy prawnej, mimo braku jej formalnej derogacji w sposób przyjęty w danym systemie prawa. Wskazuje się, że przyczyną zaniechania stosowania obowiązującej normy prawnej (jej „zapomnienia”), prowadzącego do utraty przez nią mocy obowiązującej, powinno być powszechne przekonanie adresatów, że uległa ona dezaktualizacji ze względu na radykalną zmianę aksjologicznych podstaw danego systemu prawa, gdy norma ta stała się trwale nieprzydatna do realizacji założonych przez ustawodawcę celów, nieracjonalna, nieekonomiczna, a nawet szkodliwa społecznie. Jeżeli więc adresaci normy konsekwentnie i solidarnie jej nie stosują, a praktyka ta jest utrwalona, to można twierdzić, że norma powszechnie niestosowana nie obowiązuje, mimo braku formalnego jej usunięcia z systemu prawa (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2004 r., sygn. III CZP 112/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 61).

Desuetudo należy jednak traktować z dużą ostrożnością, zwłaszcza w systemie zamkniętych źródeł prawa, jako instytucję nadzwyczajną, stosowaną w czasach przełomowych, gdy ustawodawca „nie nadąża” z regulacjami prawnymi za tempem zmian społecznych, politycznych lub gospodarczych, a niedopasowane do nich prawo staje się hamulcem tych zmian, czego nie można

aprobować. O *desuetudo* nie świadczy natomiast samo niestosowanie normy prawnej przez określonego adresata lub nawet szersze grono adresatów, gdyż zachowanie takie może stanowić formę naruszenia tej normy wskutek błędnego przeświadczenia o jej nieobowiązaniu.

Przenosząc te ogólne rozważania na grunt rozpoznawanego zagadnienia prawnego należy wskazać, że już samo występowanie opisanych rozbieżności zapatrywać co do obowiązywania rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego w okresie po dniu 15 listopada 2008 r., przemawia przeciwko tezie, iż rozporządzenie to utraciło moc obowiązującą wskutek *desuetudo*. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych ukształtował się jednolity i konsekwentny pogląd o obowiązywaniu tego rozporządzenia, było ono stosowane przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2012 r., sygn. I CSK 509/11; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. III CZP 34/15; wyroki Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. VI ACa 1156/10; z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. VI ACa 1058/10; z dnia 8 lipca 2011 r., sygn. VI ACa 140/11 oraz z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. I ACa 852/14).

W praktyce niektórych organów administracji publicznej, ukształtowanej na podstawie orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (zwłaszcza postanowień z dnia 29 września 2009 r., sygn. II OSK 445/09 i II OSK 502/09) oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych powielających ten pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto pogląd przeciwny. Nie zaistniały jednak szczególne okoliczności uzasadniające zastosowanie nadzwyczajnej i motywowanej aksjologicznie instytucji *desuetudo*, skoro nie miały miejsca radykalne zmiany w systemie prawa ujmowanym jako całość, jak również w zakresie regulacji prawnych dotyczących ustanawiania obszarów ograniczonego użytkowania dla lotnisk.

Uchwała Składu 7 sędziów SN z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. III CZP 62/16.

31

Art. 48 k.c.

Budynek niemieszkalny, wzniesiony przez właściciela przed wejściem w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1985 r., Nr 22, poz. 99 ze zm.) na gruncie oddanym w wieczyste użytkowanie, jest częścią składową gruntu.

Z uzasadnienia:

Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego ograniczone jest stanem faktycznym do problemu, czy w stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 sierpnia 1985 r. użytkownik wieczysty gruntu nabywał prawo własności budynku niemieszkalnego wybudowanego przez właściciela gruntu po ustanowieniu użytkowania wieczystego.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 zd. 1 u.g.t. ustanowienie prawa wieczystego użytkowania nieruchomości następowało jednocześnie z zawarciem umowy sprzedaży budynków na niej położonych, do których miały zastosowanie art. 1 oraz 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. u.s.d.m. Przedmiotem sprzedaży mogły być domy jednorodzinne, małe domy mieszkalne o najwyżej czterech lokalach mieszkalnych, domy wielomieszkaniowe oraz działki budowlane. Określenie tych domów zawarte było w ustawie z tej samej daty o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych. Art. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. o zmianie u.g.t. (Dz. U. z 1969 r., Nr 11, poz. 80; dalej nowela „u.g.t.”) uchylił ustawę z dnia 28 maja 1957 r. u.s.d.m., w związku z czym został skreślony art. 12 ust. 2 u.g.t. odsyłający do tej ustawy, zaś art. 1 ust. 7 noweli u.g.t. wprowadził art. 14 u.g.t. (od dnia 31 lipca 1969 r. ponownie jako art. 12), który w ustępie 1 i 2 wymieniał domy podlegające sprzedaży rozszerzając ich katalog o budynki mieszkalnopensjonatowe, budynki przeznaczone na pomieszczenia warsztatów rzemieślniczych lub drobnych zakładów przemysłowych i budynki związane z gospodarstwem rolnym oraz nadal odsyłał co do ich określenia do ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu. Budynki, które mogły być przedmiotem sprzedaży do dnia 31 lipca 1969 r. uzyskiwały status nieruchomości budynkowej na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. u.s.d.m., a po jej uchyleniu na podstawie art. 12 ust. 1 u.g.t.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1962 r. w sprawie korzystania przez wieczystego użytkownika z niektórych urządzeń budynków (Dz. U. z 1962 r., Nr 13, poz. 58) za korzystanie z budynków, które nie mogły być przedmiotem sprzedaży, wieczysty użytkownik był obowiązany uiścić opłatę w wysokości określonej ustawowo, a po jego uchyleniu z dniem 25 kwietnia 1969 r., na podstawie art. 12 ust. 3 u.g.t., opłatę roczną oprócz opłaty rocznej za wieczyste użytkowanie.

Przepisy te obowiązywały także w dniu wejścia w życie art. 235 § 1 k.c., który stanowił, że własnością użytkownika wieczystego są te budynki, które zostały przez niego wzniesione oraz te, które nabył przy zawarciu umowy o oddanie terenu w użytkowanie wieczyste zgodnie z właściwymi przepisami. Właściwymi przepisami były wymienione ustawy i rozporządzenia wykonawcze. Pozostałe, istniejące w dacie zawarcia umowy budynki pozostające poza katalogiem przeznaczonych do sprzedaży, miały status części składowych gruntu i wraz z nim stanowiły przedmiot użytkowania wieczystego, a nie odrębne przedmioty własności – nieruchomości budynkowe. Zaliczały się do nich też budynki niemieszkalne i taki status miała przedmiotowa hala garażowa. W rezultacie nadal, mimo ustanowienia prawa wieczystego użytkowania, były własnością właściciela gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste i razem z gruntem przedmiotem użytkowania wieczystego.

Stan prawny zmienił się od daty wejścia w życie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z dniem 1 sierpnia 1985 r., bo od tego czasu, co do zasady, zaniechano rozróżniania budynków, które mogą lub nie mogą być sprzedane, a jedyny wyjątek przewidziano w art. 22 ust. 2 u.g.g. uzależniając od zadań statutowych lub ustawowych spółdzielni mieszkaniowych i innych osób prawnych możliwość sprzedania lub oddania w użytkowanie wieczyste budynków i urządzeń położonych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Dopiero art. 31 u.g.n. od dnia 1 stycznia 1998 r. wprowadził regułę, zgodnie z którą nabycie wieczystego użytkowania gruntu zabudowanego możliwe jest z jednoczesnym przeniesieniem własności wszystkich położonych na nim budynków i urządzeń.

W aktualnym stanie prawnym bezwzględny charakter art. 31 u.g.n. oraz art. 235 § 1 k.c. oraz ściśle powiązanie prawa własności budynków z prawem wieczystego użytkowania powoduje, że nie jest możliwe ustanowienie wieczystego użytkowania na gruncie zabudowanym bez nabycia prawa własności budynków na tym gruncie posadowionych (uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 1971 r., sygn. III CZP OSNCP 1971, nr 9, poz. 147; z dnia 1 lipca 1983 r., sygn. III CZP 27/83, OSNCP 1984, nr 2–3, poz. 24; z dnia 24 listopada 1992 r., sygn. III CZP 124/92, OSNCP 1993, nr 7–8, poz. 154; z dnia 26 czerwca 1996 r., sygn. III CZP 63/96, OSNC 1996, nr 11, poz. 144; z dnia 21 stycznia 2003 r., sygn. III CZP 9/05, OSNC 2006, nr 3, poz. 44; z dnia 23 stycznia 2007 r., sygn. III CZP 136/06, OSNC 2007, nr 11, poz. 136; z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. III CZP 60/11, OSNC 2012, nr 6, poz. 66).

Zmiana stanu prawnego nie spowodowała jednak *ex lege* zmiany statusu budynków, które w poprzednim stanie prawnym były częściami składowymi gruntu i z dniem 1 sierpnia 1985 r. nie stały się one odrębnymi nieruchomościami budynkowymi jako związane z wieczystym użytkowaniem.

Zasadą jest, że budynki trwale związane z gruntem są jego częściami składowymi (art. 48 k.c.), a wyjątek od tej reguły stanowią budynki lub ich części, które z mocy przepisów szczególnych stanowią odrębne nieruchomości (art. 46 § 1 k.c.). Z uwagi na zamknięty katalog sposobów nabycia własności podstawą zmiany statusu prawnego budynku z części składowej gruntu na odrębną od gruntu nieruchomość, a więc ograniczenia właściciela w treści przysługującego mu prawa do nieruchomości, może być jedynie norma prawna o randze ustawy. Ustawodawca nie wprowadził jednak od dnia 1 sierpnia 1985 r. takiego rozwiązania ustawowego, które powodowałoby przekształcenie z mocy prawa charakteru prawnego budynków, które w poprzednim stanie prawnym stanowiły część składową gruntu oddanego w wieczyste użytkowanie, w odrębną nieruchomość budynkową związaną z prawem wieczystego użytkowania. Podstawy przekształcenia nie stanowi także art. 235 § 1 k.c., który odsyłał w dacie budowy hali do przepisów właściwych, a więc nadających jej charakter części składowych gruntu; tożsame odesłanie do aktualnych przepisów dotyczących nabycia

budynków przez wieczystego użytkownika odnosi się do umów o ustanowienie użytkowania wieczystego zawieranych na podstawie aktualnego stanu prawnego. Wniosku o zmianę statusu hali nie można też wywodzić z treści przepisu o randze podstawowej tj. art. 20a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie sprzedaży przez Państwo budynków z równoczesnym oddaniem działek w wieczyste użytkowanie w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 sierpnia 1974 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1973 r., Nr 20, poz. 118 ze zm. Dz. U. z 1974 r., Nr 30, poz. 174), zgodnie z którym wraz z lokalami mieszkalnymi w domach wielomieszkaniowych mogą być sprzedawane jako części składowe lokalu garaże zajmowane przez nabywców lokali oraz garaże położone na tej nieruchomości. Przepis ten daje właścicielowi jedynie możliwość sprzedaży garażu łącznie z lokalem w umowie o ustanowienie użytkowania wieczystego, przy czym garaże nie stawały się nieruchomościami w rozumieniu art. 46 § 1 k.c.; wyodrębnienie garażu stanowiącego część składową budynku stało się dopuszczalne wraz ze zmianą art. 136 § 1 k.c. z dniem 1 stycznia 1990 r. W rezultacie w stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 sierpnia 1985 r. niedopuszczalne było nabycie przez wieczystego użytkownika prawa własności lub współwłasności budynku niemieszkalnego, który stanowił część składową gruntu.

Zagadnienie statusu prawnego budynków wzniesionych przez użytkownika wieczystego w poprzednio obowiązującym stanie prawnym był przedmiotem rozważań doktryny. Pierwszy pogląd przyjmuje, że za nabyciem prawa ich własności przez użytkownika wieczystego przemawia art. 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 kwietnia 1962 r. w sprawie ksiąg wieczystych dla terenów państwowych oddanych w wieczyste użytkowanie i dla budynków na takich terenach, stanowiących odrębne nieruchomości, oraz w sprawie opłat sądowych od wniosku o wpis wieczystego użytkownika i własności budynku (Dz. U. z 1962 r., Nr 29, poz. 134) oraz od dnia 1 stycznia 1965 r. art. 235 § 1 k.c.

Pogląd przeciwny stwierdza, że do czasu uchylecia ustawy z 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów nowelą u.g.t. z 1969 r. albo do uchylecia u.g.t. z dniem 1 sierpnia 1985 r. budynki nie wymienione w tych ustawach, wzniesione przez wieczystego użytkownika, stawały się częściami składowymi gruntu.

Zagadnienie charakteru prawnego budynku wzniesionego przez osobę trzecią na gruncie objętym użytkowaniem wieczystym stanowiło przedmiot rozważań w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 1983 r., sygn. III CZP 27/83 (OSNCP 1984, nr 2–3, poz. 24), w której został wyrażony pogląd, oparty na ścisłym powiązaniu prawa wieczystego użytkownika z odrębną własnością budynku wzniesionego przez użytkownika wieczystego, że osoba trzecia, która wspólnie z wieczystym użytkownikiem wzniosła dom mieszkalny, nie staje się jego współwłaścicielem. Odmienny pogląd wyraził Sąd Najwyższy w postano-

wieniu z dnia 25 marca 1998 r., sygn. II CKN 635/97 (niepubl.) stwierdzając, że budynki, których wieczysty użytkownik nie wznosił ani nie nabył przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie stanowią jego własności a stanowią część składową gruntu. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. III CZP 60/11 (OSNC 2012, nr 6, poz. 66) została przyjęta wykładnia rozszerzająca art. 31 u.g.n. i art. 235 § 1 zd. 1 k.c., która przemawia za tym, że wszystkie przypadki wzniesienia budynku na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste powinny być oceniane tak, jakby wzniesienia dokonał sam użytkownik wieczysty, a zatem budynek wzniesiony przez dzierżawcę na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste stanowi własność wieczystego użytkownika.

Wskazać jednak trzeba, że motywy tej uchwały wskazują na rozważenie sytuacji, w której na gruncie objętym użytkowaniem wieczystym budynek zostaje wzniesiony przez osobę trzecią (osobę, której użytkownik powierzył wzniesienie budynku, dzierżyciela, dzierżawcę), a skutki prawne powstania budynku dotyczą relacji użytkownik wieczysty – właściciel w aspekcie dokonania działań przez posiadacza zależnego na rachunek użytkownika i odpowiedzialności użytkownika w stosunku do właściciela za wszelkie działania na gruncie oddanym mu w użytkowanie wieczyste. Sąd Najwyższy opowiedział się przeciwko możliwości zaliczenia takiego budynku do części składowych gruntu z uwagi na treść art. 235 § 1 k.c., jednak nie rozważał sytuacji, w której użytkownik wieczysty w ogóle nie mógł być przedmiotem prawa odrębnej własności budynku, a budowa nie miała związku z wykonywaniem przez niego prawa wieczystego użytkowania.

Przedstawione zagadnienie dotyczy innej sytuacji faktycznej i prawnej, przy czym nie ma podstaw by zrównywać pozycję prawną właściciela gruntu z pozycją posiadacza zależnego w zakresie prawa użytkowania wieczystego. Posiadacz zależny wznosząc budynek na gruncie objętym w użytkowanie wieczyste wykonuje posiadanie zależne w stosunku do użytkownika wieczystego i w zakresie jego prawa, a więc podzielić trzeba pogląd wyrażony w uchwale z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. III CZP 60/11, że taki przypadek ocenić należy tak, jakby budynek wznosił użytkownik wieczysty oraz zaaprobować argumenty odnoszące się do zakresu odpowiedzialności użytkownika w stosunku do właściciela oraz zasad rozliczeń z tytułu wzniesienia budynku przez osobę trzecią z właścicielem. W omawianym przypadku budynek niemieszkalny został wzniesiony nie przez użytkownika wieczystego lub osobę trzecią w granicach uprawnień użytkownika a właściciela gruntu w stanie prawnym, w którym taki budynek w ogóle nie mógł być przedmiotem odrębnej własności.

Przeciwnego stanowiska nie uzasadnia rozszerzająca wykładnia art. 235 § 1 k.c., odnoszona do aktualnego stanu prawnego obowiązującego od daty wejścia w życie art. 31 u.g.n. uzasadniona odejściem przez ustawodawcę od dnia 1 stycznia 1998 r. od zasady *superficies solo cedit*. W poprzednim stanie prawnym zasada, że własność budynków znajdujących się na gruncie użytko-

wanym wieczyscie jest prawem ściśle związanym z użytkowaniem wieczystym była ograniczona ustawą i dotyczyła tych budynków, które mogły być przedmiotem odrębnej własności. Wprawdzie art. 235 § 1 zd. 1 k.c. nie zawiera obecnie i nie zawierał w dacie budowy odwołania do przepisów szczególnych, ale inny budynek, niż w nich wymieniony nie podlegał wpisowi do księgi wieczystej jako odrębna własność.

Pogląd ten wspiera także rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 kwietnia 1962 r., które w § 5 ust. 3 określiło, jakie budynki stanowiące odrębną nieruchomość podlegają wpisowi do księgi wieczystej i przewidywało możliwość wpisu jako nieruchomości budynków sprzedanych jednocześnie z ustanowieniem użytkownika wieczystego oraz budynków i zabudowań wzniesionych przez użytkownika wieczystego na działkach oddanych w celu wzniesienia na nich domu mieszkalnego lub przeznaczonego na pomieszczenie warsztatu rzemieślniczego, drobnego zakładu przemysłowego albo małego pensjonatu w miejscowości uzdrowskiej lub letniskowej, a więc zbieżnych z tymi, które mogły być przedmiotem sprzedaży i odrębnej własności. Powoływany przez przedstawicieli doktryny § 7 ust. 2 wskazuje jedynie jakie dokumenty stanowią podstawę wpisu budynków wzniesionych przez wieczystego użytkownika, natomiast nie tworzy podstawy wpisu do księgi wieczystej budynków innych, niż wymienione początkowo w ustawie z 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami, a następnie w art. 12 u.g.t. Również rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 marca 1983 r. w sprawie wykonania przepisów o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 1983 r., Nr 19, poz. 84) § 14 stanowiło jedynie tyle, że wpisowi podlega odrębna własność budynku powstała po oddaniu terenu w użytkowanie wieczyste. Skoro więc budynek niemieszkalny pozostawał poza zakresem przedmiotowym budynków, które mogły stanowić odrębną nieruchomość, nie mógł stanowić własności użytkownika wieczystego i nie podlegał wpisowi do księgi wieczystej.

Art. 235 § 1 k.c. nie stanowi samodzielnej podstawy przekształcenia charakteru prawnego budynku z części składowej gruntu na odrębną nieruchomość. Nie można stosować retrospektywnej wykładni tego przepisu, jak również nie respektować zasady, że do określonych stanów faktycznych stosuje się prawo obowiązujące w dacie zaistnienia tego stanu. Stanowisko przeciwnie oznaczałoby, że zmiana stanu prawnego powoduje wygaśnięcie bez żadnej kompensaty prawa podmiotowego właściciela z jednoczesnym przyznaniem tego prawa użytkownikowi wieczystemu, a w razie rozwiązania lub wygaśnięcia prawa użytkownika wieczystego właściciel byłby obowiązany do zwrotu nakładów na grunt, których użytkownik nie poniósł. Budynek, który w czasie jego wzniesienia stanowił część składową gruntu jest wraz z gruntem przedmiotem wieczystego użytkowania, a w relacji użytkownika z właścicielem jego posadowienie ma wpływ na wysokość opłat za wieczyste użytkowanie.

Uchwała SN z dnia 30 listopada 2016 r., sygn. III CZP 70/16.

Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

Prawo Pracy

32

Art. 263 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 713 ze zm.) w związku z art. 67 § 2 k.p.c. oraz art. 17 pkt 1 k.p.c.

Stroną pozwaną w sprawie z odwołania funkcjonariusza Służby Więziennej od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne jest Skarb Państwa – jednostka organizacyjna, której kierownik wydał to orzeczenie lub postanowienie (art. 263 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, jednolity tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 713 ze zm. w związku z art. 67 § 2 k.p.c.), a sądem właściwym do rozpoznania odwołania jest sąd okręgowy (art. 17 pkt 1 k.p.c.).

Z uzasadnienia:

Art. 263 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 713, dalej ustawa o SW), na tle którego zostały sformułowane te zagadnienia, był w ostatnim okresie przedmiotem wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. III PZP 4/16 (LEX nr 2021581). W uchwale tej, odpowiadając na pytanie dotyczące procedury sądowej, która powinna być stosowana w postępowaniu sądowym wszczynanym wskutek wniesienia odwołania do sądu pracy od orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne prowadzone w stosunku do funkcjonariusza Służby Więziennej, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż do postępowania sądowego wszczynanego przez wniesienie do sądu pracy odwołania od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne na podstawie art. 263 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Z uwagi na związanie zakresem przedmiotowym rozstrzyganego wówczas zagadnienia prawnego, Sąd Najwyższy nie wypowiadał się natomiast w powołanej uchwale w kwestiach podniesionych w obecnie rozpatrywanych zagadnieniach.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni aprobuje pogląd wyrażony w uchwale z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. III PZP 4/16 oraz towarzyszącą mu argumentację. Stoi w związku z tym na stanowisku, że określenie stron postępowania sądowego zainicjowanego odwołaniem wniesionym od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne prowadzone przeciwko funkcjonariuszowi Służby Więziennej powinno uwzględniać odno-

szące się do tej kwestii regulacje Kodeksu postępowania cywilnego. Wstępnie przypomina też, że zgodnie z art. 64 k.p.c., zdolność do występowania w procesie jako strona (zdolność sądową) mają: osoba fizyczna i osoba prawna, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, a także organizacje społeczne dopuszczone do działania na podstawie obowiązujących przepisów, choćby nie posiadały osobowości prawnej. W myśl art. 65 k.p.c., zdolność do czynności procesowych (zdolność procesową) mają, z kolei, osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność sądową. Art. 67 § 2 k.p.c. stanowi zaś, że za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ nadrzędny, a w zakresie określonym odrębną ustawą za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje Prokurator Generalny Skarbu Państwa.

Należy również zauważyć, że w sprawach z zakresu prawa pracy, stosownie do art. 460 § 1 k.p.c., zdolność sądową i procesową ma także pracodawca. Co do możliwości poszukiwania w regulacji tego przepisu odpowiedzi na pierwsze z zagadnień przedstawionych w niniejszej sprawie Sąd Najwyższy w obecnym składzie uznaje jednak za w pełni przekonującą argumentację prawną zawartą w uchwałach z dnia 13 sierpnia 2013 r., sygn. III PZP 4/13, OSNP 2014, nr 1, poz. 1 i III PZP 5/13, LEX nr 1360420), z której wynika, iż w sporach funkcjonariuszy Służby Więziennej z jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej wymieniony przepis nie znajdzie zastosowania, ponieważ spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej, zgodnie z art. 1 k.p.c., są sprawami cywilnymi w znaczeniu procesowym, a nie materialnym, a nadto funkcjonariusz Służby Więziennej wykonuje swoje obowiązki w oparciu o służbowy stosunek zatrudnienia o charakterze administracyjno-prawnym, wobec czego nie jest pracownikiem, zaś jednostki organizacyjne Służby Więziennej, w których funkcjonariusz wykonuje swoje obowiązki służbowe, mimo że ich dyrektorzy posiadają niektóre uprawnienia charakterystyczne dla reprezentantów pracodawców, nie są pracodawcami w rozumieniu art. 3 k.p.

Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie, określenia strony pozwanej w postępowaniu toczącym się w sprawie zainicjowanej odwołaniem wniesionym przez funkcjonariusza Służby Więziennej na podstawie art. 263 ustawy o SW należy zatem poszukiwać, uwzględniając w tym względzie brzmienie powołanego wcześniej art. 67 § 2 k.p.c. Wypada bowiem stwierdzić, że ustawa o SW nie nadaje Służbie Więziennej jako całej formacji, ani też jej poszczególnym jednostkom organizacyjnym osobowości prawnej. Służba Więzienna nie jest także jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, gdyż żaden przepis, zarówno ustawy o SW, jak i Kodeksu postępowania cywilnego (na wzór art. 460 § 1 k.p.c., czy też art.

189¹ k.p.c.), takiej zdolności jej nie nadaje. Wreszcie, Służba Więzienna z całą pewnością nie jest również organizacją społeczną, o której mowa w art. 64 § 2 k.p.c. Stosownie do art. 1 ustawy o SW, Służba Więzienna jest natomiast umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną. Organami Służby Więziennej są przy tym: 1) Dyrektor Generalny Służby Więziennej; 2) dyrektor okręgowy Służby Więziennej; 3) dyrektor zakładu karnego i dyrektor aresztu śledczego; 4) Komendant Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej, komendant ośrodka szkolenia Służby Więziennej i komendant ośrodka doskonalenia kadr Służby Więziennej (art. 7 ustawy), natomiast jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej są: 1) Centralny Zarząd Służby Więziennej; 2) okręgowe inspektoraty Służby Więziennej; 3) zakłady karne i areszty śledcze; 4) Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej oraz ośrodki szkolenia Służby Więziennej i ośrodki doskonalenia kadr Służby Więziennej (art. 8 ust. 1 ustawy).

Biorąc, z kolei, pod uwagę kontekst rozpatrywanych zagadnień prawnych trzeba stwierdzić, że w myśl art. 231 ust. 1 ustawy o SW, przełożonym dyscyplinarnym funkcjonariusza jest odpowiedni kierownik jednostki organizacyjnej (w analizowanym przypadku dyrektor zakładu karnego), a zgodnie z art. 231 ust. 8 pkt 3 ustawy o SW, wyższym przełożonym dyscyplinarnym w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym przeciwko funkcjonariuszowi zakładu karnego jest dyrektor okręgowy. Jak łatwo przy tym zauważyć, oba podmioty będące organami dyscyplinarnymi przewidzianymi w pragmatyce służby więziennej są równocześnie organami Służby Więziennej określonymi w powołanym wcześniej art. 7 ustawy o SW. Natomiast zakład karne i okręgowy inspektorat Służby Więziennej to jednostki organizacyjne tej Służby wymienione w art. 8 ust. 1 ustawy, będące niewątpliwie państwowymi jednostkami organizacyjnymi.

Powyższa konstatacja nie rozstrzyga jednak, która z wymienionych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej spełnia kryteria określone w art. 67 § 2 k.p.c. W tym miejscu wypada zauważyć, że w piśmiennictwie został wyrażony pogląd, zgodnie z którym przymiot strony pozwanej w sprawie z odwołania wniesionego do sądu pracy przez funkcjonariusza ma jednostka organizacyjna Służby Więziennej, w której funkcjonariusz jest zatrudniony, a nie przełożony czy też wyższy przełożony dyscyplinarny, który wydał orzeczenie albo postanowienie kończące postępowanie dyscyplinarne (por. B. Baran, Droga sądowa w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Więziennej, PPC 2015, nr 4, s. 627). Uzasadniając ten pogląd, jego autorka poprzestała jednak na lakonicznym stwierdzeniu, że: „kierując się formułą *ab exemplo*, regulację tę (art. 460 § 1 k.p.c.) należy rozszerzyć na jednostki organizacyjne SW, w których wydano orzeczenie lub postanowienie kończące postępowanie dyscyplinarne. Tego rodzaju opcja interpretacyjna uwzględnia ogólną regułę harmonizowania niespójnych kontekstów normatywnych poprzez rozszerzającą wykładnię art. 460

§ 1 k.p.c. w związku z art. 3 k.p. i dostosowanie jej do treści art. 263 ustawy o SW”. Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie, przedstawione stanowisko doktryny nie jest jednak przekonujące. Nie tylko bowiem nie uwzględnia ono charakteru zatrudnienia funkcjonariuszy Służby Więziennej jako służbowego stosunku zatrudnienia o charakterze administracyjnoprawnym, na który trafnie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w powołanych wcześniej uchwałach z dnia 13 sierpnia 2013 r., sygn. III PZP 4/13 i sygn. III PZP 5/13, ale przede wszystkim zupełnie pomija regulację art. 67 § 2 k.p.c., a zwłaszcza użyte tam sformułowanie „organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej”, oraz szczególny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej, zasadniczo odmienny przecież od porządkowej odpowiedzialności pracowniczej. Zgodnie z wypracowaną w literaturze przedmiotu definicją, odpowiedzialność dyscyplinarna jest zaś odpowiedzialnością prawną, regulowaną normami publicznego prawa ustrojowego rangi ustawowej i określaną przez nie tą nazwą, ponoszoną przez wskazane w tych normach osoby fizyczne za naruszenie obowiązków prawnych wynikających z przynależności do właściwych podmiotów publicznych, mającą na celu zapewnienie prawidłowej realizacji przez te podmioty przypisanych im zadań publicznych i realizowaną przez orzekanie sankcji wywołujących bezpośredni skutek wyłącznie w sferze stosunku między takim podmiotem a ukaranym (por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, rozdział 1.7).

Uwzględniając okoliczności faktyczne sprawy, w której zostały sformułowane rozpatrywane zagadnienia prawne, wypada w związku z tym podkreślić, że nałożenie na funkcjonariusza Służby Więziennej kary dyscyplinarnej za przewinienie dyscyplinarne, spełniające przesłanki określone w art. 230 ustawy o SW, jest przejawem władztwa publicznego, w ramach którego przełożony dyscyplinarny (dyrektor zakładu karnego) nie wykonuje kompetencji pracodawczych, ale szczególne kompetencje organu dyscyplinarnego, nadane mu mocą ustawy (art. 252 ustawy). Wydane przez niego orzeczenie nie kończy przy tym postępowania dyscyplinarnego, gdyż postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne, a od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji obwinionemu przysługuje odwołanie do wyższego przełożonego dyscyplinarnego (art. 253 ust. 1 ustawy). Dopiero orzeczenie wyższego przełożonego dyscyplinarnego kończy więc postępowanie dyscyplinarne (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. III PZP 4/16).

Mając zatem na uwadze, że sądowe postępowanie odwoławcze jest mającą kontrolny charakter konsekwencją postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przed przełożonym dyscyplinarnym, a następnie przed wyższym przełożonym dyscyplinarnym, Sąd Najwyższy uznaje, iż odwołanie wniesione przez obwinionego funkcjonariusza Służby Więziennej od orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne dotyczy działalności jednostki organizacyjnej

(w analizowanej sprawie okręgowego inspektoratu Służby Więziennej), której organ (kierujący tą jednostką dyrektor okręgowy Służby Więziennej) jest wyższym przełożonym dyscyplinarnym. To on wydaje bowiem orzeczenie, od którego, na podstawie art. 263 ustawy o SW, przysługuje odwołanie do sądu pracy, a nie dyrektor jednostki zatrudniającej obwinionego funkcjonariusza, będący przełożonym dyscyplinarnym orzekającym wyłącznie w pierwszej instancji. To z działalnością jednostki organizacyjnej kierowanej przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego wiąże się więc roszczenie dochodzone w sądowym postępowaniu odwoławczym.

Podsumowując ten wątek rozważań, Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że stroną pozwaną w sprawie z odwołania funkcjonariusza Służby Więziennej od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne jest Skarb Państwa – jednostka organizacyjna, której kierownik wydał to orzeczenie (art. 263 ustawy o SW w związku z art. 67 § 2 k.p.c.).

Odnosząc się natomiast do drugiego z przedstawionych przez Sąd Okręgowy zagadnień, Sąd Najwyższy wstępnie zauważa, że art. 263 ustawy o SW, określając sąd, do którego obwiniony funkcjonariusz Służby Więziennej może wnieść odwołanie od orzeczenia lub postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne, poprzestaje jedynie na posłużeniu się ogólnym pojęciem „sądu pracy” i w ogóle nie wyjaśnia, o który (jakiej rangi) „sąd pracy” chodzi. Żaden inny przepis ustawy o SW również nie definiuje tego pojęcia. Wskazówką interpretacyjną w tym względzie nie może być także brzmienie art. 220 ustawy o SW, zgodnie z którym spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 218 ust. 1 i art. 219 ust. 1 i 2 rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. Abstrahując bowiem od tego, że w art. 220 chodzi zapewne o inne spory powstałe na tle stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej niż wynikające z orzeczeń wydanych w postępowaniu dyscyplinarnym, należy podkreślić, że i on nie określa rangi sądu właściwego do rozpatrywania poszczególnych rodzajów spraw. Nie może być również pomocna w tym zakresie, przeprowadzona przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. II PZP 2/14 (OSNP 2015, nr 9, poz. 117), próba wykładni art. 83 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej zawierającej analogiczną regulację co do określenia sądu właściwego w postępowaniu odwoławczym od oceny okresowej dotyczącej członka korpusu służby cywilnej, uwzględniająca reguły systemowe. Wynika z niej bowiem tylko tyle, że przez sądy pracy, w rozumieniu art. 262 § 1 k.p. w brzmieniu ustalonym przez art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 20, poz. 85 z późn. zm.), należy rozumieć zarówno sądy rejonowe, jak i sądy wojewódzkie (obecnie okręgowe). Sąd Najwyższy w obecnym składzie zauważa ponadto, że art. 12 i art. 16 ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu

obowiązującym w czasie, gdy była uchwalana ustawa o SW, również posługiwały się określeniem „sąd pracy” w odniesieniu do wydziałów do spraw z zakresu prawa pracy, funkcjonujących zarówno w sądach rejonowych, jak i sądach okręgowych. Z uwagi na brzmienie art. 18 tej ustawy można więc jedynie uznać, iż „sądem pracy” nie jest właściwy do spraw z zakresu prawa pracy wydział sądu apelacyjnego.

W ocenie Sądu Najwyższego, trafnie zauważa Sąd pytający, że „sądu pracy” właściwego do rozpatrzenia odwołań funkcjonariuszy Służby Więziennej, wnoszonych na podstawie art. 263 ustawy o SW, nie można także poszukiwać w regulacji art. 461 § 1¹ k.p.c., jak uczynił to, przy uwzględnieniu zwłaszcza funkcjonalnych reguł wykładni, Sąd Najwyższy w powołanej wcześniej uchwale z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. III PZP 2/14, w odniesieniu do postępowania odwoławczego od oceny okresowej dotyczącej członka korpusu służby cywilnej. Takiemu rozwiązaniu stoi bowiem na przeszkodzie przede wszystkim rodzaj stosunku prawnego łączącego funkcjonariusza Służby Więziennej z tą Służbą, który nie jest stosunkiem pracy lecz stosunkiem służbowym o charakterze administracyjnoprawnym. Niezależnie od tego, przeciwko możliwości zastosowania art. 461 § 1¹ k.p.c. do spraw z odwołań wnoszonych na podstawie art. 263 ustawy o SW przemawia wyżej opisany charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej, zasadniczo odmienny od porządkowej odpowiedzialności pracowniczej oraz waga spraw z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej jako odpowiedzialności publicznej, która z całą pewnością nie pozwala na uznanie ich przez analogię za typowe sprawy z zakresu prawa pracy. Zdaniem Sądu Najwyższego, słusznie w tym zakresie stwierdza się też w piśmiennictwie, że do odwołań funkcjonariuszy Służby Więziennej nie ma zastosowania art. 461 § 1¹ k.p.c., ponieważ jako norma szczególna nie może być rozszerzająco interpretowana (por. B. Baran, Droga sądowa..., s. 628).

Jedyną, jak się zdaje, drogą pozwalającą na rozstrzygnięcie ocenianego obecnie problemu jest zatem oparcie się na regulacji ogólnych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego określających właściwość rzeczową sądu. Należy w związku z tym przypomnieć, że art. 16 k.p.c. statuuje zasadę domniemania właściwości sądów rejonowych, które rozpoznają wszystkie sprawy cywilne w rozumieniu art. 1 k.p.c. z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość sądów okręgowych. Zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.c. do właściwości sądów okręgowych należą zaś, między innymi, sprawy o prawa niemajątkowe i łącznie z nimi dochodzone roszczenia majątkowe oprócz spraw o ustalenie lub zaprzeczenie pochodzenia dziecka, o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa oraz o rozwiązanie przysposobienia.

Kryteria, którymi należy posługiwać się w przypadku braku jasności co do kwalifikacji sprawy jako sprawy o charakterze majątkowym albo niemajątkowym, określa utrwalone w tym względzie orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zgodnie z wyrażonymi w tym orzecznictwie poglądami, jest oczywiste, że spra-

wami o charakterze majątkowym mogą być zarówno sprawy o świadczenie, jak i sprawy o ustalenie oraz o ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego (por. przykładowo postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 15 grudnia 2006 r., sygn. III CZ 85/06, LEX nr 610087 oraz z dnia 3 grudnia 2001 r., sygn. I PZ 95/01, OSNP 2003, nr 23, poz. 572, Prawo Pracy i Prawo Socjalne 2003, nr 11, s. 72). Za kryterium odróżnienia spraw majątkowych i niemajątkowych uważa się natomiast to, że sprawa ma bez wątpienia charakter majątkowy wówczas, gdy celem postępowania jest ochrona majątkowych interesów uprawnionego (por. przykładowo postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. II PK 240/08, LEX nr 535829; z dnia 19 maja 2010 r., sygn. I CZ 8/10, LEX nr 1360187; z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. III CZ 55/13, LEX nr 1431022; z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. V CZ 138/12, niepublikowane; z dnia 20 czerwca 2008 r., sygn. IV CZ 34/08, LEX nr 637705). W przypadku zaś, gdy w grę wchodzi ochrona zarówno interesu majątkowego, jak i niemajątkowego decydujące jest, który z tych elementów jest dominujący (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. II CZ 148/12, LEX nr 1293743; z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. V CZ 9/14, LEX nr 1458641). W orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego obecny jest także wątek, że w sprawach, które nie mają jednolitego charakteru (chodzi o sprawy o uchylenie uchwał wspólnoty mieszkaniowej, o uchylenie uchwał organów spółdzielni oraz sprawy dotyczące immisji pomiędzy sąsiadującymi nieruchomościami), decydująca jest treść zaskarżanej czynności bądź to, ochrony jakiego rodzaju dóbr – majątkowych czy niemajątkowych – domaga się powód (por. przykładowo postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 28 maja 2013 r., sygn. V CZ 18/13, LEX nr 1360374; z dnia 26 marca 2014 r., sygn. V CZ 16/14, LEX nr 1480073; z dnia 22 marca 2012 r., sygn. IV CZ 148/11, LEX nr 1214604; z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. IV CSK 400/12, LEX nr 1288723; wyrok z dnia 10 listopada 2005 r., sygn. III CK 109/05, niepublikowane oraz uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, której nadano moc zasady prawnej z dnia 10 maja 2011 r., sygn. III CZP 126/10, OSNC 2011 Nr 11, poz. 117). Jeżeli więc przyjąć tę perspektywę, to o tym, czy w sprawie z odwołania od orzeczenia lub postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne prowadzone przeciwko funkcjonariuszowi Służby Więziennej właściwy jest sąd okręgowy czy rejonowy decydowałby rodzaj dóbr, których ochrony domaga się powód, a w przypadku stwierdzenia, że w grę wchodzi ochrona, zarówno interesu majątkowego, jak i niemajątkowego decydujące znaczenie należałoby przypisać temu z nich, który ma dominujący charakter.

Aprobując w pełni ten sposób dokonywania oceny, Sąd Najwyższy uznaje, że sprawy z odwołania funkcjonariusza Służby Więziennej od orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne mają niewątpliwie charakter niemajątkowy (są sprawami o prawa niemajątkowe). Choć bowiem niektóre z możliwych do wymierzenia w tym postępowaniu kar wpływają też na wysokość uposażenia

funkcjonariusza (wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe; obniżenie stopnia; wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe wraz z obniżeniem stopnia – art. 323 pkt 4–6 ustawy o SW), a nawet powodują jego całkowitą utratę (wydalenie ze służby – art. 232 pkt 7 ustawy o SW), to jednak nie można przyjąć, że aspekt majątkowy tych kar jest wobec publicznoprawnego charakteru odpowiedzialności dominujący i przeważa nad aspektem niemajątkowym. W przypadku pozostałych rodzajów kar, w tym kary nagany wymierzonej w postępowaniu dyscyplinarnym, na kanwie którego zostały sformułowane będące przedmiotem rozstrzygnięcia zagadnienia prawne, z całą pewnością można zaś mówić wyłącznie o ich niemajątkowym charakterze (por. art. 233 i art. 234 ustawy o SW). Ponadto, aspekt majątkowy nie jest bezpośrednim celem przeprowadzenia sądowego postępowania odwoławczego w takiej sprawie, gdyż chodzi w nim przede wszystkim o ocenę prawidłowości wymierzenia kary, która tylko pośrednio może wywołać skutek majątkowy. Trzeba też podkreślić, że kary dyscyplinarne odnoszą się wyłącznie do statusu funkcjonariusza Służby Więziennej, a pierwszoplanowym celem ich orzekania w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej jest potępienie określonych zachowań polegających na naruszeniu dobrego imienia służby (przez naruszenie dyscypliny służbowej lub czyny sprzeczne ze złożonym ślubowaniem) albo na przekroczeniu uprawnień bądź niewykonywaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych oraz prewencja (art. 230 ustawy o SW). Odpowiedzialność dyscyplinarna ma zaś służyć, jak to zostało już wcześniej podniesione, zapewnieniu prawidłowej realizacji przez podmioty publiczne przypisanych im zadań publicznych. Z kolei, w literaturze prawa karnego zwraca się uwagę, że przy karze dyscyplinarnej cel prewencyjny (zabezpieczający) wyraźnie dominuje – zabezpiecza w różny sposób, od zwrócenia uwagi na nieprawidłowości po usunięcie na trwałe z grona osób podlegających tej odpowiedzialności, przed dalszym szkodliwym zachowaniem przedstawiciela danego środowiska lub zwodu oraz integruje osoby wykonujące dany zawód lub należące do danego środowiska wokół określonych postaw i zasad postępowania (por. P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013, s. 124–125). Z drugiej strony, odwołujący się od orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne funkcjonariusz będzie miał na względzie przede wszystkim ochronę swojego dobrego imienia i dotychczasowego statusu, a zatem bez wątpienia osobiste prawa niemajątkowe w rozumieniu art. 23 k.c., które w następstwie orzeczenia wobec niego jednej z kar dyscyplinarnych mogły uciepnieć (doznać uszczerbku).

Uwzględniając zatem niemajątkowy charakter spraw zainicjowanych odwołaniem wniesionym, na podstawie art. 263 ustawy o SW, od orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne, Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że sądem właściwym rzeczowo do rozpoznania takich spraw, stosownie do art. 17

pkt 1 k.p.c., jest sąd okręgowy. Jak trafnie zauważa Sąd pytający, oznacza to również, iż czynności procesowe za Skarb Państwa w tej sprawie, zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, co do zasady, powinna podejmować Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.

Uchwała SN z dnia 22 września 2016 r., sygn. III PZP 7/16.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

33

Art. 239 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)

1. Sprawy ze skarg na postanowienia organów egzekucyjnych wydawane w toku egzekucji administracyjnej dotyczącej tytułów wykonawczych wystawianych przez organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego należą do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 239 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), i w konsekwencji – na podstawie art. 239 pkt 1 lit. e tej ustawy – z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych zwolniona jest strona skarżąca w sprawach ze skarg na postanowienia organów egzekucyjnych wydawane w toku egzekucji administracyjnej dotyczącej tytułów wykonawczych wystawianych przez organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

2. Do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 239 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

Z uzasadnienia:

Przedstawiony wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego należy uznać za uzasadniony. Wymieniony we wniosku o podjęcie uchwały przepis prawa, tj. art. 239 pkt 1 lit. e P.p.s.a., wywołał bowiem rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych co do zakresu stosowania przewidzianego nim zwolnienia od kosztów sądowych. Rozbieżności te są istotne, ponieważ dotyczą ważnej kwestii proceduralnej – obligatoryjnego zwolnienia od kosztów sądowych z mocy ustawy. Tym samym została spełniona przesłanka określona w art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a. warunkująca wyjaśnienie w drodze uchwały podjętej przez Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów przepisów, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Rozważania dotyczące kwestii zasadniczych, postawionych we wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, trzeba rozpocząć od uwag natury ogólnej. Na wstępie należy przypomnieć, że kosztami sądowymi w rozumieniu analizowanego przepisu są, zgodnie z art. 211–213 P.p.s.a.: opłaty sądowe,

tj. wpis (art. 230 P.p.s.a.) i opłata kancelaryjna (art. 234 P.p.s.a.) oraz zwrot wydatków (art. 213 P.p.s.a.).

Jak podkreśla się w doktrynie i judykaturze, ustawodawca, ustalając reguły zwolnień od obowiązku uiszczania kosztów sądowych, musi mieć na uwadze, że są one rodzajem danin publicznych. Tego rodzaju ekonomiczne zwolnienie ma ten sam charakter co „darowanie” obywatelowi należności publicznoprawnych. Zakres oraz zasady udzielania zwolnień od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych kształtowane są w taki sposób, aby z jednej strony nie ograniczać nadmiernie dostępu do sądu i nie godzić tym samym w realizację gwarancji konstytucyjnych, a z drugiej – zabezpieczać przed nadużywaniem prawa do sądu i w ten sposób zapewnić niezbędny poziom sprawności oraz efektywności postępowania sądownoadministracyjnego. „Z całą pewnością należy odrzucić bezwzględną dominację interesów Skarbu Państwa nad słusznymi interesami obywateli, ale nie do przyjęcia jest również zasada odwrotna” [E. Ruśkowski, Zwolnienie od wpisu sądowego (koszty procesowe); Glosa 1 do postanowienia SN z dnia 11 stycznia 1995 r., sygn. III ARN 75/94, Glosa 1995, nr 7, s. 16]. Zachodzi zatem konieczność wyważenia interesu ogółu (Skarbu Państwa) i słusznego interesu jednostki (obywatela) (por.: M. Jagielska, J. Jagielski, P. Gołaszewski, (w:) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2011, s. 761 i nast.; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 624 i nast.].

Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozróżnia dwa rodzaje zwolnień od kosztów sądowych – zwolnienie z mocy ustawy (art. 239 punkty 1–3 P.p.s.a.) oraz zwolnienie przyznawane przez sąd (art. 239 pkt 4 P.p.s.a.). Zwolnienia z mocy ustawy mogą mieć charakter podmiotowy lub przedmiotowy. Bez względu na przedmiot sprawy nie mają obowiązku uiszczania kosztów sądowych: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, kurator strony wyznaczony przez sąd orzekający lub przez sąd opiekuńczy dla danej sprawy. Zwolnienia przyznawane przez sąd mają wyłącznie podmiotowy charakter – dotyczą strony, której przyznane zostało prawo do pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w zakresie określonym w prawomocnym postanowieniu o przyznaniu tego prawa.

Artykuł 239 pkt 1 lit. e P.p.s.a. zawiera zwolnienie przedmiotowe od uiszczania kosztów sądowych. Przepis ten stanowi, że nie ma obowiązku uiszczania kosztów sądowych strona skarżąca działanie lub bezczynność organu w sprawach „z zakresu ubezpieczeń społecznych”. Analizując regulacje prawne zawarte w cytowanym przepisie prawa z punktu widzenia odpowiedzi na pytania stanowiące treść wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy ustalić znaczenie pojęcia „sprawa z zakresu ubezpieczenia społecznego”, a precyzyjniej – czy sprawą „z zakresu ubezpieczenia społecznego” jest tylko sprawa będąca przedmiotem postępowania jurysdykcyjnego, czy również

postępowania egzekucyjnego, oraz ustalenie, czy do kategorii spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 239 pkt 1 lit. e P.p.s.a., zaliczają się sprawy z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego.

Niewątpliwie, odpowiadając na oba pytania zawarte we wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy zauważyć, że w treści art. 239 pkt 1 lit. e P.p.s.a. ustawodawca nie dał *expressis verbis* odpowiedzi na pytanie, jakie kategorie spraw w sensie przedmiotowym składają się na pojęcie „sprawy z zakresu ubezpieczenia społecznego” oraz czy statutowane tym przepisem zwolnienie procesowe od ponoszenia kosztów sądowych dotyczy działania lub bezczynności organu tylko w ramach postępowania orzekającego (jurysdykcyjnego), czy także postępowania egzekucyjnego w tych sprawach. W literaturze przedmiotu, a także w orzecznictwie sądowym dokonuje się analizy stosunku administracyjnego postępowania egzekucyjnego do innych postępowań. Wniosek, jaki płynie z tej analizy, sprowadza się do uznania, że celem postępowania orzekającego, jak i postępowania egzekucyjnego jest doprowadzenie do realizacji normy prawa materialnego. „O ile jednak w postępowaniu orzekającym chodzi o autorytatywną konkretyzację normy prawa materialnego, to w postępowaniu egzekucyjnym chodzi o wykonanie tej normy zgodnie z tą konkretyzacją. Postępowanie egzekucyjne następuje zatem po postępowaniu orzekającym i jest wobec niego postępowaniem wykonawczym. Odmierna sytuacja występuje wtedy, gdy: a) obowiązki wynikają bezpośrednio z normy prawa materialnego; b) obowiązki wynikają z orzeczenia sądowego. W pierwszym przypadku nie prowadzi się postępowania orzekającego, tylko od razu egzekucyjne, a w przypadku drugim postępowanie orzekające prowadzi sąd, a nie organ administrujący” (B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 1997, s. 319 i wskazana tam literatura). Podkreśla się także, że wspólność celu postępowania orzekającego i egzekucyjnego, którym jest realizacja normy materialnej, nie oznacza wspólności przedmiotu, każde z nich ma odrębny przedmiot (tak: R. Hauser: Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Poznań 1988, s. 48 i nast.).

Nie można pominąć faktu, że w treści art. 239 pkt 1 lit. e P.p.s.a. ustawodawca nie użył terminu „w sprawach ubezpieczeń społecznych”, ale szerszego terminu „w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych”. Racjonalność działania ustawodawcy nakłada obowiązek dokonywania wykładni tego zwrotu z uwzględnieniem tej właśnie różnicy terminologicznej. Sam ustawodawca, co zasadnie zauważono w dotychczasowym orzecznictwie sądowym (por. postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 4 maja 2010 r., sygn. I SA/Bd 309/10), nie posłużył się żadnymi wyróżnikami (kwantyfikatorami) dla tego ustawowego wyrażenia „w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych”. Sięgając do określenia słownikowego, można wskazać, że wyrażenie „w zakresie” oznacza m.in.: „w granicach występowania jakiegoś faktu, zjawiska”, „w granicach za-

sięgu czegoś”, „w dziedzinie”, „w sferze objętej tymi granicami” (por: Słownik współczesnego języka polskiego t. 2, pod red. B. Dunaja, Warszawa 1999, s. 610). Należy zatem uznać, że zgodnie z zasadą wykładni prawa, iż *lege non distinguente non distinguitur*, wyrażenie „w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych” obejmuje wszystkie sprawy mieszczące się w tej kategorii. Uzasadniona więc jest teza prezentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych, że każda sprawa sądowoadministracyjna mająca źródło roszczenia w instytucji ubezpieczeń społecznych kwalifikuje się do ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych po stronie skarżącego, który skarży działanie lub bezczynność organu w tych sprawach zarówno na etapie postępowania orzekającego w sprawie „z zakresu ubezpieczeń społecznych”, jak i na etapie późniejszym, tzn. na etapie postępowania egzekucyjnego, będącego wobec niego postępowaniem wykonawczym (por. też postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. II GZ 378/12).

Przy dokonywaniu wykładni pojęcia „sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych” użytego przez ustawodawcę w art. 239 pkt 1 lit. e P.p.s.a. w ocenie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można poprzestać tylko na zastosowaniu wykładni językowej. Należy podzielić pogląd wyrażony m.in. w wyroku NSA z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. I OSK 1407/08, że: „Zastosowanie wykładni językowej bez uwzględnienia wykładni systemowej, wykładni celowościowej godzi w wartości demokratycznego państwa prawnego”. Stosując w analizowanej sprawie wykładnię celowościową, nie można nie zauważyć, że przyjmując taki, a nie inny katalog ustawowych zwolnień przedmiotowych w art. 239 pkt 1 lit. a–e P.p.s.a., „ustawodawca miał niewątpliwie na uwadze charakter tych spraw, z których większość związana jest z zaspokojeniem podstawowych potrzeb życiowych, najczęściej dotyczących trudnych sytuacji życiowych niezawinionych przez stronę, a więc spraw dotyczących sfery o wysokim stopniu wrażliwości społecznej” (tak: S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, Koszty w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych, Warszawa 2007, s. 229). W tychże sprawach, w tym także w sprawach „z zakresu ubezpieczeń społecznych”, o których jest mowa w art. 239 pkt 1 lit. e P.p.s.a., nierzadko zdarza się, że strona zobowiązana nie ma dostatecznych środków nie tylko pozwalających na prowadzenie postępowania sądowego, ale i na zaspokojenie własnych koniecznych potrzeb życiowych (tak NSA w postanowieniu z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. II GZ 19/11). Nie można przyjąć, że wskazana sytuacja będzie występować tylko w przypadku skarg na rozstrzygnięcia podejmowane w postępowaniach orzekających „w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych”, a nie wystąpi w postępowaniach egzekucyjnych będących wobec nich postępowaniami wykonawczymi.

Uzasadniając dodatkowo stanowisko, że sprawa ze skargi na postanowienie wydane w postępowaniu egzekucyjnym, dotyczącym wykonania obowiązku określonego w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń

społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.; dalej: u.s.u.s.), jest sprawą podlegającą zwolnieniu na podstawie art. 239 pkt 1 lit. e P.p.s.a., należy zwrócić uwagę na określony art. 1 punkty 1 i 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.; dalej: u.p.e.a.) zakres unormowania. Otóż ustawa ta reguluje postępowanie wierzycieli i organów egzekucyjnych wobec uchylania się zobowiązanych od wykonania wymienionych w art. 2 § 1 u.p.e.a. i znajdujących podstawę prawną w przepisach prawa materialnego określonych obowiązków. Wskazany przepis ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jednoznacznie eksponuje wymagający wykonania obowiązek o treści określonej przepisem prawa materialnego, łącząc go ze sposobami postępowania wierzycieli (pkt 1) oraz z postępowaniem egzekucyjnym i zabezpieczającym (pkt 2). Z tego powodu należy uznać, że postępowanie egzekucyjne, znajdując w całości oparcie w niezrealizowanym obowiązku, nie może zaistnieć i toczyć się w sytuacji, gdy taki obowiązek nie istnieje.

Należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne podlegają, na mocy art. 24 ust. 2 u.s.u.s., ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej, co powoduje, że jako należności pieniężne, przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw, stanowią podlegający egzekucji obowiązek, o którym mowa w art. 2 § 1 pkt 5 u.p.e.a. Obowiązek ten wraz z podstawą prawną zostaje w postępowaniu egzekucyjnym najpierw określony w kierowanym przez wierzyciela do dłużnika wezwaniu do wykonania obowiązku (art. 15 § 1 u.p.e.a.), a następnie szczegółowo zidentyfikowany w tytule wykonawczym (art. 27 § 1 u.p.e.a.). Powyższe przemawia za tym, że skarga na postanowienia organów egzekucyjnych wydawane w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego zawsze będzie inicjowała sprawę z postanowienia organu egzekucyjnego o wykonanie określonego obowiązku – w sprawach objętych wnioskiem o podjęcie uchwały – obowiązku z zakresu ubezpieczeń społecznych. Z tego powodu sprawa ze skargi na postanowienie organu egzekucyjnego podjęte w postępowaniu o wykonanie obowiązku opłacenia należnych składek na ubezpieczenie społeczne jest sprawą „z zakresu ubezpieczeń społecznych”, o której mowa w art. 239 pkt 1 lit. e P.p.s.a., a zatem strona skarżąca działanie organu egzekucyjnego mające na celu wykonanie obowiązku z zakresu ubezpieczeń społecznych nie ma obowiązku uiszczania kosztów sądowych.

Odnosząc się do drugiej kwestii zawartej we wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, tj. do kwestii, czy do kategorii spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 239 pkt 1 lit. e P.p.s.a., zaliczają się sprawy z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego, trzeba wskazać, że w literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie sądowym podkreśla się, iż: „co prawda ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...) rozróżniającą cztery ryzyka ubezpieczeniowe: emerytalne, rentowe, chorobowe

oraz wypadkowe, nie objęła ubezpieczenia zdrowotnego, to jednak należy przyjąć, że ubezpieczenie zdrowotne jest też rodzajem ubezpieczenia społecznego, zaś jego odrębność wynika przede wszystkim z faktu odmiennego przedmiotu ochrony oraz odrębności organizacyjnej, ubezpieczenie zdrowotne bowiem jest realizowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia" (tak SN w uchwale z dnia 24 stycznia 2007 r., sygn. III UZP 4/06; por. też: I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, t. 1, Warszawa 2006, s. 15 i nast.). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy także w innych orzeczeniach, np. w: 1) postanowieniu z dnia 18 października 2004 r., sygn. I UZ 35/14, w którym uznał, że: „Obowiązku ubezpieczenia społecznego (...) nie można ograniczać do katalogu ubezpieczeń wymienionych w art. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...). Z uwagi na zakres podmiotowy i przedmiotowy ubezpieczenie zdrowotne ma również charakter ubezpieczenia społecznego”; 2) wyroku z dnia 4 marca 2015 r., sygn. I UK 251/14, w którym podkreślił, że: „Mimo zmian legislacyjnych, w orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje stanowisko, iż ubezpieczenie zdrowotne ma charakter ubezpieczenia społecznego, niezależnie od jego odrębności organizacyjnej, uzasadnionej odmiennością przedmiotu ochrony (por. wyrok SN z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. II UK 464/13, Lex nr 1483952) (...). Ścisły związek obu rodzajów ubezpieczenia wyraża się w podleganiu ubezpieczeniu zdrowotnemu z mocy prawa. W orzecznictwie przyjmuje się, że jeżeli decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zostanie stwierdzone, iż określona osoba podlega w określonym czasie obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym, to skutkiem tego jest objęcie tej osoby z mocy prawa obowiązkowo ubezpieczeniem zdrowotnym, co nie wymaga potwierdzenia decyzją dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. III AUa 14/14, Lex nr 1493715). Podobnie w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. II UK 257/13 (Lex nr 1438803)”. W wyroku z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. II UK 464/13, Lex nr 1483952 Sąd Najwyższy nazwał ubezpieczenie zdrowotne „działem ubezpieczeń społecznych”, podkreślając, że: „W art. 109 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej wyłączono ze spraw dotyczących objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym i ustalenia prawa do świadczeń sprawy z zakresu wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenie zdrowotne, które (...) należą do właściwości organów ubezpieczeń społecznych”.

Wskazuje się także w doktrynie, że zamiennie z pojęciem „ubezpieczenie społeczne” używane jest pojęcie „zabezpieczenie społeczne”, które występuje również w treści art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. „Współcześnie pojęcie to występuje w większości europejskich krajowych regulacji prawnych (*social security, securit, socyjalnoje obespečenije*), ponadto od dawna jest używane w terminologii międzynarodowych aktów prawnych, w aktach i deklaracjach o charakterze politycznym oraz w piśmiennictwie społecznym i prawniczym. (...) Niemal

wpływ na zawężające dookreślenie omawianego pojęcia ma konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 102 z 1952 r. o minimalnej normie zabezpieczenia społecznego (Konwencja przyjęta 28 czerwca 1952 r. na 35. sesji Konferencji Ogólnej MOP), która nie zawiera wprawdzie definicji pojęcia »zabezpieczenie społeczne«, ale która przez wyliczenie ryzyk i określenie podstawowej cechy świadczeń służących ich zabezpieczeniu, jaką jest podmiotowy (roszczeniowy) charakter tych świadczeń, wyznacza granice omawianego pojęcia. W dziewięciu kolejnych częściach konwencji wymienione zostały następujące świadczenia: pomoc lecznicza (część II), zasiłki chorobowe (część III), świadczenia w razie bezrobocia (część IV), świadczenia na starość (część V), świadczenia w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych (część VI), świadczenia (zasiłki) rodzinne (część VII), świadczenia w razie macierzyństwa (część VIII), świadczenia w razie inwalidztwa (część IX) oraz świadczenia w razie śmierci żywiciela rodziny (część X). Świadczenia te tradycyjnie zaliczane są do zabezpieczenia społecznego. Znaczenie i ranga omawianej konwencji wzrasta w szczególny sposób w regionie europejskim wobec przyjęcia unormowanych w tym akcie standardów za kryterium wyznaczenia minimalnego poziomu zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich Rady Europy, które ratyfikowały Europejską Kartę Społeczną sporządzoną w Turynie w 1961 r. (...) Ratyfikowanie przez Polskę większości postanowień Europejskiej Karty Społecznej (...) stawia nasz kraj wśród państw regionu europejskiego, których system zabezpieczenia społecznego odpowiada co najmniej minimalnym standardom Konwencji 102. Można zatem przyjąć, że takie właśnie znaczenie ma pojęcie »zabezpieczenie społeczne«, które pojawiło się po raz pierwszy w polskim języku prawnym i to od razu w akcie najwyższej rangi, bo w Konstytucji z 1997 r. (art. 67 i art. 68 Konstytucji)” (T. Buńczycka-Majewska, Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej, Kraków 1999).

Pomimo że kwestie związane z ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym regulowane są dwoma różnymi aktami prawnymi (odpowiednio – ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.)), to jednak ubezpieczenia te mają wspólny mianownik, jakim jest konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP) oraz historycznie ukształtowane rozumienie ubezpieczenia społecznego obejmującego ubezpieczenie zdrowotne.

Odwołując się w pierwszej kolejności do wykładni historycznej, warto przypomnieć, że utrzymany w mocy, na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), m.in. art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.

(rozdział 8 „Podstawowe prawa i obowiązki obywateli”), stanowiąc w ust. 1 o prawie obywateli RP do ochrony zdrowia, łączył to prawo z prawem do ochrony w razie choroby lub niezdolności do pracy. Z kolei przepis ust. 2 tego artykułu określa jako jedno z zadań służących wykonaniu określonego w ust. 1 celu – poza rozwojem organizowanej przez państwo służby zdrowia i bezpłatną pomocą lekarską dla wszystkich ludzi pracy i ich rodzin – rozwój ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy. Obowiązująca wówczas ustawa zasadnicza nie przewidywała w ogóle ubezpieczenia zdrowotnego, uznając ubezpieczenie społeczne za sposób realizacji prawa obywatela do ochrony zdrowia i pomocy w razie choroby.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie powtórzono ani samego pojęcia ubezpieczenia społecznego, ani nie posłużono się taką formułą rozumianą jako zadanie, za pomocą którego obywatele RP mogli realizować swoje prawo do ochrony zdrowia i pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Obywatelowi przyznano bowiem prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, odsyłając do ustawy, gdy chodzi o zakres i formy zabezpieczenia społecznego.

Z kolei przepisem art. 68 ust. 1 Konstytucji zapewniono prawo każdego obywatela do ochrony zdrowia, nie przewidując instytucji ubezpieczenia zdrowotnego, lecz pozostawiając ustawie określenie warunków i zasad udzielania świadczeń opieki zdrowotnej. Przyjęta ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej (...), poza ścisłym wypełnieniem dyspozycji konstytucyjnej polegającym na określeniu warunków udzielania i zakresu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, określiła również m.in. zasady podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu. Jednak zawarte w dziale IV ustawy przepisy (art. 65–78) w dużej mierze bazują na przepisach oraz rozwiązaniach prawnych przyjętych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych i przez to ściśle są z nią powiązane, tworząc z nią spójny system (np. art. 66 ust. 1 – obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego przypisany osobom spełniającym warunki do ubezpieczenia społecznego, art. 69 ust. 1 i 2 – terminy powstania i wygaśnięcia obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego określone w przepisach o ubezpieczeniach społecznych, art. 72 ust. 1 – powstanie obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego osób pobierających emeryturę lub rentę z dniem, od którego przysługuje wypłata emerytury lub renty, art. 77 ust. 1 – zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego kierowane są do ZUS lub KRUS). Warto też zauważyć, że składki na ubezpieczenie zdrowotne, tak jak składki na ubezpieczenie społeczne, są opłacane i ewidencjonowane w ZUS lub KRUS i w jednym tylko przypadku w centrali Narodowego Funduszu Zdrowia (art. 87 ust. 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej). Nie dziwi więc, że kontrolę w zakresie realizacji zadań ubezpieczenia zdrowotnego określonych przepisami ustawy przeprowadza na wniosek ministra właściwego do spraw finansów

publicznych minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w ZUS (dla objętych ubezpieczeniem społecznym) lub KRUS (dla objętych ubezpieczeniem społecznym rolników). Również ZUS (lub KRUS) przeprowadza kontrolę wykonywania obowiązków płatników w zakresie zgłoszenia ubezpieczonych do Funduszu i opłacania składki.

Wreszcie analiza rozdziału tej ustawy dotyczącego składek na ubezpieczenie zdrowotne wyraźnie pokazuje niekiedy podobieństwo rozwiązań, a niekiedy ich ścisły związek z analogiczną regulacją zawartą w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych.

Zasadnicze wszakże znaczenie dla tezy, że ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne tworzą jeden zwarty system zabezpieczenia społecznego, mają art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 94 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej (...). Zgodnie z treścią pierwszego z tych przepisów składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz należności z tytułu odsetek za zwłokę nieopłacone w terminie podlegają ściągnięciu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych. Stosownie zaś do ust. 2 art. 93 cytowanej ustawy należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne ulegają przedawnieniu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych. Nienależnie opłacone składki na ubezpieczenie zdrowotne podlegają zwrotowi również na zasadach określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 94 ust. 1).

Przywołanie treści art. 93 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej (...) nakazuje odwołać się do art. 24 ust. 2 u.s.u.s., zgodnie z którym składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata, zwane dalej „należnościami z tytułu składek”, nieopłacone w terminie podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej. Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie rozdzielają obowiązków powstałych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne; jak stanowi art. 1a pkt 11 u.p.e.a., ilekroć w ustawie mowa jest o składkach na ubezpieczenie społeczne, należy rozumieć przez to również m.in. składki na ubezpieczenie zdrowotne. Zarówno nieopłacone składki na ubezpieczenie zdrowotne, jak i składki na ubezpieczenie społeczne stanowią należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie ustaw, o czym mowa w art. 2 § 1 pkt 5 u.p.e.a. (podlegają egzekucji administracyjnej z mocy art. 24 ust. 2 u.s.u.s. – w przypadku składek na ubezpieczenia zdrowotne – w powiązaniu z art. 93 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej (...)).

Ażeby dodatkowo wesprzeć argumentację o składającym się na zabezpieczenie społeczne systemie ubezpieczeń społecznych i systemie ubezpieczeń zdrowotnych, można zwrócić uwagę na regulację wspólnotową: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L

2004.166.1 ze zm.; Polskie wydanie specjalne z 2004 r. rozdz. 05, t. 5, s. 72), którego, jak stanowi art. 1 pkt 5 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej (...), podstawy instytucjonalno-proceduralne do stosowania określa ta ustawa. Rozporządzenie to, odnosząc się do wymienionych w art. 3 działów zabezpieczenia społecznego, zalicza do nich m.in. świadczenia z tytułu choroby, macierzyństwa, inwalidztwa, starości, rent rodzinnych, przy czym wśród świadczeń z tytułu choroby wymienia się świadczenia rzeczowe (art. 17), a te zdefiniowane w art. 1 pkt va (i) odpowiadają przewidzianym w państwie członkowskim świadczeniom opieki zdrowotnej.

Warto w tym miejscu odwołać się do poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny, że „zabezpieczenie społeczne obejmuje całokształt świadczeń, jakie – ze środków publicznych – są przyznawane obywatelowi, będącemu w potrzebie” (m.in. wyrok TK z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 252).

Przenosząc te rozważania na grunt zagadnienia stanowiącego istotę drugiego pytania zawartego we wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, można stwierdzić, że właściwy jest ten pogląd wyrażony już do tej pory w części orzeczeń sądów administracyjnych, zgodnie z którym na gruncie art. 239 pkt 1 lit. e P.p.s.a. przez sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych należy rozumieć także sprawę z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych (zob. postanowienia NSA z dnia 28 lipca 2010 r., sygn. II FZ 344/10 i z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. II GZ 481/12). Dla dodatkowego wzmocnienia tego stanowiska należy podnieść, że w sprawach dotyczących skarg na decyzje o odmowie umorzenia należności z tytułu składek, wydawane w oparciu o regulacje prawne zawarte w art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.), składy orzekające zarówno wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie negowały możliwości zwolnienia od kosztów sądowych stron wnoszących skargę w tych sprawach w oparciu o art. 239 pkt 1 lit. e P.p.s.a., mimo że w sprawach tych decyzjami organów ZUS-u były także objęte zaległe (nieopłacone) składki na ubezpieczenie zdrowotne (tak np. wyroki NSA z dni: 4 września 2015 r., sygn. II GSK 1759/14; 8 września 2015 r., sygn. II GSK 1807/14 oraz np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 grudnia 2015 r., sygn. I SA/GI 608/15; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. I SA/Rz 1032/15).

Uchwała Składu 7 sędziów NSA z dnia 23 maja 2016 r., sygn. II GPS 2/15.

Trybunał Konstytucyjny

34

Art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 627 ze zm.) w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)

Art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., Nr 627 ze zm.) w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.):

a) w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r., Nr 42, poz. 364) i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167),

b) w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających – ze względu na stan wyższej konieczności – kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto postanawia:

1) na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym wniosku Prokuratora Generalnego na skutek cofnięcia wniosku,

2) na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Z uzasadnienia:

III

2. Zakres zaskarżenia

2.1. Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 17 września 2015 r. zaskarżył art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.; dalej: p.r.d.)

w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 627 ze zm.; dalej: u.k.p.) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, a także art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.; dalej: k.p.a.) w związku z art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania decyzji przez starostę o zatrzymaniu prawa jazdy, w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym.

Z kolei Prokurator Generalny we wniosku z dnia 18 września 2015 r. zaskarżył art. 102 ust. 1 pkt 4 i art. 102 ust. 1d w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. oraz art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. Wniosek ten został cofnięty pismem z dnia 5 października 2016 r., a postępowanie w tym zakresie umorzone na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2016 r. Cofając wniosek, Prokurator Generalny nie odniósł się jednak do swojego pisma z dnia 16 listopada 2015 r., w którym – jako uczestnik postępowania – wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, a także art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p., w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym. Skoro stanowisko Prokuratora Generalnego zawarte w piśmie z dnia 16 listopada 2015 r. nie zostało w żaden sposób zmodyfikowane w piśmie z dnia 5 października 2016 r., to należy uznać, że jest ono aktualne na moment orzekania i wymaga uwzględnienia jak każde inne stanowisko uczestnika postępowania.

2.2. Porównując treść wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz stanowisko Prokuratora Generalnego wyrażone w piśmie z dnia 16 listopada 2015 r., należy stwierdzić, że w obu pismach procesowych wobec zakwestionowanych przepisów formułowane są dwa zarzuty.

Po pierwsze, Rzecznik wniósł o to, aby kontroli Trybunału poddać art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p., a zarzut ten Prokurator Generalny uznał za zasadny. Pierwszy z tych przepisów zobowiązuje policjanta do zatrzymania prawa jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekra-

czającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Z kolei drugi przepis zobowiązuje starostę do wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Starosta wydaje tę decyzję na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany w trybie wspomnianego art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. Rzecznik Praw Obywatelskich przywołał wyżej przepisy zakwestionował w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie.

Po drugie, Rzecznik wystąpił o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p., w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, zaś Prokurator Generalny zarzut ten również uznał za zasadny. Rzecznik Praw Obywatelskich dodatkowo do art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. związkowo przywołał art. 35 k.p.a. i art. 53 § 1 p.p.s.a., natomiast Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym tych dwóch ostatnich przepisów z uwagi na ich luźny związek z przedmiotem zaskarżenia. Pierwszy z tych przepisów określa terminy załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym, a drugi wprowadza 30-dniowy termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego liczony od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie.

2.3. Jeśli natomiast chodzi o wzorce kontroli, to dla zarzutu dotyczącego naruszenia zasady *ne bis in idem* wzorcem kontroli uczyniono w obu wnioskach art. 2 Konstytucji i art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r., Nr 42, poz. 364; dalej: Protokół nr 7 do Konwencji) oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP). Zasada *ne bis in idem* nie jest wprost wyrażona w przepisach Konstytucji, natomiast jest wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Z kolei art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji składa się z trzech ustępów, z których pierwszy poświęcony jest wspomnianej zasadzie. Zgodnie z nim nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa. Trzeci wzorec kontroli, tj. art. 14 ust. 7 MPPOiP ma następującą treść: „Nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawo-

mocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju”.

Jako wzorce kontroli dla zarzutu braku adekwatnych gwarancji procesowych Rzecznik wskazał art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

3. Problemy konstytucyjne

W niniejszej sprawie Trybunał stanął przed koniecznością rozstrzygnięcia dwóch problemów konstytucyjnych.

Pierwszy z nich dotyczył tego, czy kumulacja za ten sam czyn, tj. przekroczenie prędkości dopuszczalnej o 50 km/h na obszarze zabudowanym, sankcji administracyjnej w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy oraz sankcji wykroczeniowej w postaci grzywny, a także zastosowanie tych sankcji w ramach dwóch niezależnych postępowań narusza zakaz ponownego karania w tej samej sprawie (*ne bis in idem*).

Drugi problem dotyczył tego, czy za wystarczające gwarancje procesowe można uznać prawnie przewidzianą możliwość zaskarżenia do Samorządowego Kolegium Odwoławczego decyzji starosty o czasowym zatrzymaniu prawa jazdy, a później wniesienia skargi do sądu administracyjnego, w sytuacji, gdy: 1) zatrzymanie prawa jazdy przez policjanta, a następnie starostę ma charakter obligatoryjny i automatyczny, 2) na żadnym etapie postępowania nie ma możliwości uwzględniania elementów o charakterze subiektywnym (stopień zawinienia, szczególne okoliczności sprawy, stan wyższej konieczności), 3) decyzja starosty ma rygor natychmiastowej wykonalności, co powoduje, że jej weryfikacja przez SKO jako organ odwoławczy i sąd administracyjny będzie następowała z reguły już po zakończeniu 3-miesięcznego okresu zatrzymania prawa jazdy (6-miesięcznego, jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy albo pomimo zatrzymania prawa jazdy przez policję).

4. *Ratio legis* zaskarżonej regulacji

Zaskarżone przepisy zostały wprowadzone do systemu prawa przez ustawę z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 541), która weszła w życie 18 maja 2015 r. Ustawa ta została uchwalona w oparciu o projekt rządowy wniesiony do Sejmu 7 lipca 2014 r. (druk nr 2586/VII kadencja Sejmu).

W uzasadnieniu projektu ustawy zapisano: „Inicjując działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, oprócz rozwiązań odnoszących się do ogółu naruszeń należy wprowadzać rozwiązania ukierunkowane na konkretne zachowania powodujące zdarzenia drogowe, w których są zabici lub ranni, bądź zachowania, które podnoszą ryzyko wystąpienia znacznej liczby

ofiar w razie zaistnienia wypadku. Temu właśnie celowi służy propozycja stosowania w przypadku rażącego przekraczania dopuszczalnej prędkości środka o charakterze administracyjnym, jakim jest czasowe zatrzymanie prawa jazdy, a w razie niepodporządkowania się wynikającym z tego ograniczeniom – nawet cofnięcie uprawnienia do kierowania pojazdami na określony okres. Za rażące przekroczenie prędkości proponuje się uznać przekroczenie dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h w stosunku do obowiązującego limitu. Podobne do proponowanych rozwiązania funkcjonują w wielu państwach Unii Europejskiej, w tym w Czechach, Estonii, Litwie, Grecji, Belgii, Danii, Portugalii, Holandii, Francji, Słowenii, Rumunii, a także Szwajcarii. W wielu z tych państw w ostatnim czasie nastąpiła poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

Ponadto w uzasadnieniu projektu ustawy rząd powołał się na dane statystyczne opublikowane przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, z których wynika, że 64% kierowców w Polsce jeździ powyżej dopuszczalnego limitu. Na drogach krajowych przebiegających przez miejscowości prędkość przekracza aż 83% kierowców. Około 26% porusza się tu z prędkością większą niż 20 km/h powyżej dopuszczalnego limitu. Na dwujezdniowych ulicach miast prędkość przekracza niewiele mniej kierujących – 80%, a 16% łamie przepisy o więcej niż 20 km/h. Projektodawca przytoczył również dane zebrane przez Policję, z których wynika, że tylko w 2013 r. wydarzyło się 8276 wypadków (28,2% ogółu) z powodu niedostosowania prędkości do warunków ruchu. Zginęło w nich 966 osób (42,6% ogółu), a 11 344 osoby zostały ranne (30,2% ogółu) – w tym blisko 3000 ciężko. Dodatkowo w uzasadnieniu projektu podkreślono, że „nadmierna prędkość przyczynia się do większej ciężkości wypadków”.

W konkluzji projektodawca stwierdził, że „Proponowane w niniejszym projekcie czasowe zatrzymywanie prawa jazdy (...) ma na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Konieczność wprowadzenia zmian w tym zakresie potwierdzają przypadki szczególnie tragicznych wypadków drogowych, w wyniku których śmierć ponosi wiele osób”.

5. Dopuszczalna prędkość na obszarze zabudowanym i sposoby egzekwowania jej przekroczenia

5.1. Zasady dotyczące poruszania się pojazdem na obszarze zabudowanym, w tym ograniczenia dotyczące prędkości, zostały uregulowane w ustawie – Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z tymi zasadami kierujący pojazdem jest obowiązany jechać z prędkością zapewniającą panowanie nad pojazdem, z uwzględnieniem warunków, w jakich ruch się odbywa, a w szczególności: rzeźby terenu, stanu i widoczności drogi, stanu i ładunku pojazdu, warunków atmosferycznych i natężenia ruchu (art. 19 ust. 1 p.r.d.). Prędkość dopuszczalna pojazdu

lub zespołu pojazdów na obszarze zabudowanym w godzinach 5⁰⁰–23⁰⁰ wynosi 50 km/h, natomiast w godzinach 23⁰⁰–5⁰⁰ – 60 km/h (art. 20 ust. 1 i 1a p.r.d.). Z kolei prędkość dopuszczalna pojazdu lub zespołu pojazdów w strefie zamieszkania, a zatem na obszarze obejmującym drogi publiczne lub inne drogi, na którym obowiązują szczególne zasady ruchu drogowego, a wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi, wynosi 20 km/h (art. 20 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 16 p.r.d.). Ponadto organ zarządzający ruchem na drogach może zmniejszyć lub zwiększyć, za pomocą znaków drogowych, prędkość dopuszczalną pojazdów obowiązującą na obszarze zabudowanym (art. 21 ust. 3 p.r.d.). Prędkość dopuszczalna może być zatem zmniejszona, jeżeli warunki bezpieczeństwa ruchu na drodze lub jej odcinku za tym przemawiają oraz zwiększona, jeżeli warunki ruchu na drodze lub jej odcinku zapewniają zachowanie bezpieczeństwa ruchu.

5.2. Kierowanie pojazdem z przekroczeniem prędkości dopuszczalnej stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny. Zgodnie bowiem z art. 92a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2016 r., poz. 1094 ze zm.; dalej: k.w.) karze tej podlega każdy „(k)to, prowadząc pojazd, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym”. Przepis ten został dodany przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466 ze zm.). Wcześniej odpowiedzialność za wykroczenie polegające na przekroczeniu przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości była egzekwowana na podstawie art. 92 § 1 k.w. albo art. 97 k.w., w zależności od tego, czy dopuszczalna prędkość była określona znakiem drogowym czy przepisami ustawy. Obecnie art. 92a k.w. stanowi *lex specialis* względem obu tych przepisów, służąc penalizacji wszelkich przypadków niezastosowania się kierowcy do istniejących ograniczeń prędkości niezależnie od tego, w jaki sposób ograniczenia te zostały wprowadzone. W literaturze podkreśla się, że „Ograniczenie formalnie wynikające z ustawy (art. 20 p.r.d.) lub znaku drogowego wiąże wszystkich prowadzących pojazdy poza przypadkami pojazdów uprzywilejowanych. Wyłączenie ograniczenia może być ponadto rozpatrywane w przypadku stanu wyższej konieczności na warunkach określonych w art. 26 k.k.” [T. Bojarski, uwaga do art. 92a k.w., (w:) T. Bojarski (red.), Kodeks wykroczeń. Komentarz, Wydawnictwo elektroniczne Lex 2015].

Ustawodawca nie wprowadził w kodeksie wykroczeń kwalifikowanego typu wykroczenia, o którym mowa w art. 92a tej ustawy, w postaci przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Każde niezastosowanie się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym zagrożone jest zatem w świetle art. 92a k.w. tą samą rodzajową sankcją karną, tj. karą grzywny. Jednocześnie dla tego wykroczenia ustawodawca nie przewidział środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (art. 28 § 1 pkt 1 i art. 29 k.w.). Sąd może orzec ten zakaz na okres

od 6 miesięcy do 3 lat wówczas, gdy przepis szczególny tak stanowi. Zakaz ten jest przewidziany w przypadku takich wykroczeń jak powodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym (art. 86 k.w.), prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu lub podobnie działającego środka (art. 87 k.w.), niezatrzymanie się do kontroli (art. 92 k.w.), nieudzielenie pomocy ofierze wypadku (art. 93 k.w.), prowadzenie pojazdu bez uprawnień (art. 94 k.w.). Ustawodawca nie przewidział natomiast możliwości orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów w razie popełnienia wykroczenia polegającego na niezastosowaniu się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym (art. 92a k.w.). Obok kodeksowej kary grzywny za wspomniane wyżej wykroczenie, dodatkowo za kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym ustawodawca wprowadził sankcję administracyjną w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy. Ujawnienie opisanego wyżej czynu zobowiązuje policjanta do zatrzymania prawa jazdy za pokwitowaniem (art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d.), a starostę – do wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy na okres 3 miesięcy, która to decyzja ma rygor natychmiastowej wykonalności (art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p.). Jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo zatrzymania prawa jazdy, okres ten zostaje wydłużony do 6 miesięcy (art. 102 ust. 1d u.k.p.).

5.3. Dotychczas Trybunał w kilku orzeczeniach wypowiedział się w kwestii stosowania sankcji odebrania prawa jazdy w postępowaniu administracyjnych. Sprawy te nie dotyczyły przekroczenia prędkości ponad prędkość dopuszczalną, jednak obrazują podejście Trybunału do stosowania samej, wspomnianej wcześniej, sankcji, stąd też warto są uwzględnić w dalszych rozważaniach.

W wyroku z dnia 14 października 2009 r. w sprawie o sygn. Kp 4/09, Trybunał stwierdził, że niezgodne z art. 2 Konstytucji jest stosowanie kary pieniężnej (wymierzanej w trybie administracyjnym) oraz punktów karnych za przekroczenie przez kierowcę dozwolonej prędkości (środek represyjny), bez właściwych gwarancji prawnych, a także nadanie decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygoru natychmiastowej wykonalności. Trybunał nie badał w tej sprawie zgodności z Konstytucją samej sankcji odebrania prawa jazdy, jednak należy podkreślić, że była ona powiązana z jedną z sankcji, o których orzekał. Konsekwencją bowiem przekroczenia przez kierowców 24 punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego (w przypadku kierowców mających prawo jazdy od roku – 20 punktów) było wydanie przez starostę decyzji o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym. Zdaniem Trybunału, brak wymaganych gwarancji polegał przede wszystkim na tym, że zaskarżone przepisy nie dawały podlegającemu ukaraniu kierowcy możliwości wykazywania okoliczności wskazujących na brak czynu, czy też popełnienie czynu (przekroczenie szybkości), jednak zdeterminowane stanem wyższej konieczności. Nie dawały one również organowi administracyjnemu możliwości miarkowania odpowiedzialności bądź odstąpienia od jej egzekwowania w związku z nadzwyczajnymi okolicznościami.

czajnymi okolicznościami. Trybunał stwierdził, że zaletą systemu kar administracyjnych, nakładanych w odformalizowanym trybie, są szybkość karania i niskie koszty postępowania. Podkreślił jednak przy tym, że „racjonalizacji ścigania i karania, przez tworzenie w tym zakresie różnych trybów, musi towarzyszyć dbałość o stworzenie w takim wypadku dodatkowych instrumentów zapewniających proporcjonalność i efektywność ochrony interesu karanej administracyjnie jednostki”. Wymóg, aby karanie administracyjne nie było „oderwane od winy”, przy wyłączeniu w tych sprawach domniemania niewinności, oznacza *de facto* powrót do tego, co stwierdził Trybunał w orzeczeniu z dnia 1 marca 1994 r. w sprawie o sygn. U 7/93, a mianowicie, że „Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności”.

Z kolei w wyroku z dnia 22 września 2009 r. w sprawie P 46/07, Trybunał stwierdził niekonstytucyjność zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Uznał, że instytucja ta nie służy realizacji podstawowego celu ustawy (zwiększeniu ściągalności alimentów), bo odbiera dłużnikowi alimentacyjnemu możliwość zarobkowania z wykorzystaniem samochodu, czyli jest nieskuteczna. Inne stanowisko Trybunał zajął jednak w pełnoskładowym wyroku z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie o sygn. K 23/10, stwierdzając zgodność z Konstytucją zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, który uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego bądź odmawia złożenia oświadczenia majątkowego, zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy, a także który odmawia przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych. Wyrok ten został wydany w nowym stanie prawnym, odmiennym od obowiązującego w poprzednio wskazanej sprawie: wzmocnione zostały gwarancje procesowe strony. Trybunał uznał, że instytucja zatrzymania prawa jazdy służy realizacji podstawowego celu ustawy, tj. wywiązywaniu się dłużników z ustalonych przez sąd zobowiązań alimentacyjnych, bowiem zawiera element dyscyplinujący dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od wywiązania się ze swoich zobowiązań do ich regulowania. Trybunał stwierdził również, że regulacja ta nie narusza zasady proporcjonalności, gdyż jest przydatna, konieczna i proporcjonalna *sensu stricto*.

6. Rozstrzygnięcie zarzutu naruszenia zakazu *ne bis in idem*

6.1. *Ne bis in idem* oznacza zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Zakaz ten nie został *expressis verbis* wyrażony w Konstytucji, jednak Trybunał przy-

muje w swoim orzecznictwie, że wynika jednoznacznie z art. 2 Konstytucji, jako jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (zob. wyrok Trybunału z dnia 8 października 2002 r. w sprawie o sygn. K 36/00). Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na niepodporządkowanie się przez obywatela obowiązkom prawnemu (zob. wyroki Trybunału z dni: 29 kwietnia 1998 r. w sprawie o sygn. K 17/97; 3 listopada 2004 r. w sprawie o sygn. K 18/03).

W orzecznictwie Trybunału występuje szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* jako obejmującej nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego (zob. wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie o sygn. P 26/06), ale też przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego i innych przepisów prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym. Kary administracyjne z reguły stanowią środki o takim charakterze, jako że represyjność jest immanentną cechą każdej kary. W wyroku z 21 października 2015 r. w sprawie o sygn. P 32/12, Trybunał stwierdził, w odniesieniu do administracyjnej kary pieniężnej, że „nadmierne lub drastycznie represyjny charakter tej kary może jej nadać w istocie naturę sankcji karnej *sensu stricto*”. Ocena czy dany instrument prawny ma charakter represyjny, jak również to, czy stanowi w istocie sankcję karną, należy do Trybunału (zob. wyroki Trybunału z dni: 24 stycznia 2006 r. w sprawie o sygn. SK 52/04; 18 listopada 2010 r. w sprawie o sygn. P 29/09; 12 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. P 90/08). Skoro *ne bis in idem* oznacza zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego, to naruszeniem tego zakazu jest łączenie przez ustawodawcę sankcji karnej z sankcją administracyjną, której represyjność jest na tyle duża, że pozwala uznać ją za w istocie sankcję karną.

6.2. Zasada *ne bis in idem* wynika również z aktów prawa międzynarodowego wskazanych jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie – art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji i art. 14 ust. 7 MPPOiP.

Zgodnie z tym pierwszym przepisem nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa. Należy podkreślić, że wykładnia celowościowa treści tego postanowienia wskazuje, iż chodzi tu o zachowania, które w systemie prawa krajowego nie muszą być zdefiniowane jako przestępstwo. Natomiast pojęcie „postępowanie karne” należy definiować jako postępowanie w „sprawie karnej” w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.) – [zob. C. Nowak, Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecz-

nictwa ETPC (w:) P. Wiliński (red.), Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych, Warszawa 2009, s. 147]. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) postępowaniami karnymi są postępowania, które – obok przestępstw – dotyczą również wykroczeń, niektórych deliktów prawa podatkowego, a także niektórych deliktów prawa administracyjnego. Ustalenie gałęzi prawa, do której należą przepisy definiujące czyn karalny, stanowi, zdaniem ETPC, jedynie formalny etap badania, czy mamy do czynienia ze sprawą karną (zob. wyrok ETPC z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie o sygn. Engel i inni p. Holandii, skarga nr 5100/71; podobnie zob. wyroki ETPC z dni: 25 sierpnia 1987 r. w sprawie o sygn. Lutz p. Niemcom, skarga nr 9912/82; 22 maja 1990 r. w sprawie o sygn. Weber p. Szwajcarii, skarga nr 11034/84). Większą wagę ETPC przykładła bowiem do natury czynu karalnego (zob. wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie o sygn. Campbell i Fell p. Wielkiej Brytanii, skarga nr 7819/77) oraz charakteru sankcji grożącej za popełnienie danego czynu karalnego (zob. wyrok ETPC z dnia 2 września 1998 r. w sprawie o sygn. Kadubec p. Słowacji, skarga nr 27061/95). ETPC przyjmuje, że sankcja nie ma charakteru karnego, jeżeli zmierza jedynie do naprawienia szkód majątkowych (zob. wyrok ETPC z 23 listopada 2006 r. w sprawie o sygn. Jussila p. Finlandii, skarga nr 73053/01). Jeżeli natomiast sankcja ma cel represyjny i prewencyjny to wówczas stanowi ona sankcję karną (zob. wyroki ETPC z dni: 10 lutego 2009 r. w sprawie o sygn. Zolotukhin p. Rosji, skarga nr 14939/03; 25 czerwca 2009 r. w sprawie o sygn. Maresti p. Chorwacji, skarga nr 55759/07). Poglądy wyrażone w powyższych sprawach ETPC podtrzymał w orzeczeniach z dnia 17 lutego 2015 r. w sprawie o sygn. Boman przeciwko Finlandii (skarga nr 41604/11) oraz z dnia 5 października 2016 r. w sprawie o sygn. Rivard przeciwko Szwajcarii (skarga nr 21563/12). W tej ostatniej sprawie ETPC stwierdził, że zatrzymanie prawa jazdy stosowane obok kary grzywny nie narusza zasady *ne bis in idem*.

Drugi z przepisów stanowiących prawnomiędzynarodowy wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, tj. art. 14 ust. 7 MPPOiP, stanowi, że nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną kraju; zakazuje nie tylko prowadzenia ponownego procesu, lecz także skazania osoby, wobec której wydane zostało prawomocne orzeczenie sądu. Zgodnie z wykładnią tego przepisu dokonaną przez Komitet Praw Człowieka ONZ na tle wyroku wydanego wobec obywatela Włoch przez sąd jego kraju w następstwie wymierzenia mu kary za ten sam czyn w Szwajcarii, zasadę *ne bis in idem* stosuje się do orzeczeń wydanych w jednym kraju (A. P. v. Italy, Communication No. 204/1986, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/43/40) at 242 (1980)). Nie narusza tej zasady ponowne przeprowadzenie sprawy karnej uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, takimi jak wykrycie poważnych uchybień w poprzednim postępowaniu, które mogły wywrzeć wpływ na wydane w nim orzeczenie (zob.

M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, Kehl am Rhein, Strasburg, Darlington Va. 1993, s. 273). Jednocześnie podejmowane są próby wprowadzenia zasady *ne bis in idem* do prawa międzynarodowego jako normy ogólnej (zob. M. Płachta, Prawnomiędzynarodowe i konstytucyjne podstawy ochrony praw oskarżonego w procesie karnym, Gdańskie Studia Prawnicze 1999, t. 1, s. 48–51).

Z powyższych rozważań wynika, że zarówno oparte na Konstytucji orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i obowiązujące Polskę akty prawa międzynarodowego przyjmują szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem*. Obejmuje ona bowiem przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, jak i z mocy innych przepisów prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym, które stanowią w istocie sankcję karną.

6.3. W świetle przytoczonych wyżej kryteriów konstytucyjnych i konwencyjnych stwierdzenie naruszenia zakazu *ne bis in idem* wymaga ustalenia, czy mamy do czynienia z tym samym czynem, dwukrotnie (wielokrotnie) nakładaną sankcją karną lub sankcją o charakterze represyjnym stanowiącą w istocie sankcję karną oraz dwoma niezależnymi od siebie postępowaniami w tej samej sprawie.

Wymaganie tożsamości czynu jest w niniejszej sprawie zrealizowane, a czynem tym jest kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Tak rozumiany czyn stanowi wykroczenie opisane w art. 92a k.w., które zagrożone jest karą grzywny bez możliwości orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Jednocześnie za ten sam czyn przewidziana jest sankcja administracyjna w postaci zatrzymania prawa jazdy. W przypadku popełnienia wspomnianego wykroczenia, zatrzymania prawa jazdy za pokwitowaniem dokonuje policjant (art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d.), zaś decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na okres 3 lub 6 miesięcy podejmuje starosta, nadając jej jednocześnie rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został wcześniej zatrzymany przez policjanta (art. 102 ust. 1 pkt 4, ust. 1c i ust. 1d u.k.p.).

Stwierdzenie naruszenia zakazu *ne bis in idem* wymaga w dalszej kolejności ustalenia, czy zatrzymanie prawa jazdy stanowi sankcję o charakterze represyjnym, która w istocie jest sankcją karną, bo tylko wówczas można byłoby rozważać zarzut dwukrotności (wielokrotności) karania. O naruszeniu wspomnianego zakazu nie można byłoby natomiast mówić wówczas, gdyby zatrzymanie prawa jazdy przez starostę uznać za sankcję administracyjną niemającą represyjnego charakteru w stopniu kwalifikowanym pozwalającym na traktowanie jej jako w istocie sankcji karnej. Tego rodzaju sankcja administracyjna może bowiem być orzekana obok sankcji karnej za ten sam czyn.

W doktrynie prawa przez pojęcie sankcji administracyjnej rozumie się „nałożone przez organ administracji publicznej w drodze aktu stosowania prawa, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa” (M. Kaczocha, Miarkowanie sankcji administracyjnej – wybrane zagadnienia, *Przegląd Legislacyjny* 2013, nr 3, s. 41). Podkreśla się, że sankcja administracyjna z reguły posiada pewne cechy odróżniające ją od sankcji karnej, a mianowicie: 1) jest stosowana w przypadku samego naruszenia obowiązku prawnego, bez względu na winę sprawcy, 2) nie jest indywidualizowana, 3) można ją nałożyć nie tylko na osoby fizyczne, ale również jednostki organizacyjne, 4) jest wymierzana w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, 5) jej sądowa kontrola jest sprawowana pod kątem legalności, przez sądy administracyjne [zob. L. Klat-Wertelecka, Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna, (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 70–71].

Dla ustalenia tego, czy sankcja administracyjna jest w istocie sankcją karną przydatne mogą być kryteria wskazane przez ETPC we wspomnianym już wcześniej wyroku z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie o sygn. Engel i inni p. Holandii (skarga nr 5100/71) i dalszym orzecznictwie trybunału strasburskiego. Pozwalają one na przypisanie karnego charakteru sankcji, która została wprowadzona przez regulację prawną nie należącą w danym państwie do prawa karnego. W świetle tych kryteriów znaczenie dla kwalifikacji sankcji jako sankcji karnej ma „kryminalny” charakter czynu, rodzaj i wysokość (surowość) sankcji oraz cel, któremu ma ona służyć.

6.4. Kierując się tymi kryteriami należy dojść do wniosku, że zatrzymanie prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie jest w istocie sankcją karną. Sankcja ta jest przewidziana w przepisach administracyjnych, a nie karnych. Zagrożony jest nią czyn stanowiący wykroczenie, ale jednocześnie naruszający zakaz administracyjny ograniczający prędkość poruszania się pojazdem mechanicznym na obszarze zabudowanym. Za tym, że omawiana sankcja ma charakter administracyjny i nie jest sankcją w istocie karną przemawiają również dalsze argumenty.

Po pierwsze, sankcja administracyjna ma stanowić środek będący następstwem niewykonania obowiązku wynikającego z prawa administracyjnego, podczas gdy sankcja karna – odpłatę za popełniony czyn niedozwolony (zob. wyroki Trybunału z dni: 12 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. P 90/08; 14 października 2009 r. w sprawie o sygn. Kp 4/09; 15 stycznia 2007 r. w sprawie o sygn. P 19/06). Sankcja karna pełni zatem dwie podstawowe funkcje, a mianowicie funkcję sprawiedliwościową (karzącą, retrybutywną) oraz funkcję zapobiegawczą (prewencyjną zarówno w wymiarze prewencji indywidualnej, jak

i generalnej). Jej celem jest ukaranie sprawcy, zapobieżenie ponownemu przekroczeniu prędkości w przyszłości oraz wywarcie efektu odstraszającego. Natomiast sankcjom administracyjnym przypisuje się przede wszystkim funkcję prewencyjną, a także restytucyjną, chociaż nie neguje się też możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami [zob. A. Jaworowicz-Rudolf, Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska, Warszawa 2012, s. 223; M. Kotulski, Prawo administracyjne a prawo karne, (w:) J. Nicyporuk (red.), Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda, Paryż 2011, s. 688–689; M. Wincenciak, Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Warszawa 2008, s. 100]. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że zatrzymanie prawa jazdy realizuje przede wszystkim funkcję prewencyjną, bowiem obligatoryjność i natychmiastowość jej zastosowania ma działać odstraszająco na kierowców, zniechęcając ich do nadmiernego przekraczania dozwolonej prędkości. Taka była też intencja projektodawców badanej regulacji prawnej, którzy w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (druk nr 2586/VII kadencja Sejmu, s. 13) założyli, że sankcja ta przyczyni się do „większej dyscypliny kierujących pojazdami, chociażby poprzez wzbudzenie obawy przed utratą możliwości legalnego kierowania pojazdami”. Cel ten udało się ustawodawcy osiągnąć, bowiem z informacji statystycznych dostępnych na stronie internetowej Komendy Głównej Policji wynika, że stosowanie tej sankcji od momentu jej wprowadzenia do porządku prawnego, tj. od 18 maja 2015 r., znacząco zwiększyło bezpieczeństwo na drogach (zob. informacja pt. „Poprawa bezpieczeństwa na polskich drogach w I kwartale 2016 r.” dostępna na stronie internetowej KGP: <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/124815,Poprawa-bezpieczenstwana-polskich-drogach-w-I-k.w.-artale-2016-r.html>). To oznacza, że spełnia ona przypisaną jej funkcję prewencyjną.

Po drugie, o karnym charakterze sankcji zatrzymania prawa jazdy nie świadczy również jej dolegliwość. Należy bowiem pamiętać o tym, że dolegliwość sankcji jest kategorią względną, zależną od sytuacji, w jakiej dana osoba się znajduje. Dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej kara grzywny może być bardziej dolegliwa niż zatrzymanie prawa jazdy na okres 3 miesięcy. Dla kierowców zawodowych to ta ostatnia sankcja administracyjna będzie najbardziej dolegliwa, gdyż z reguły będzie oznaczać przerwę w świadczeniu pracy, a nawet utratę posiadanej pracy. Niewątpliwie również gdyby porównać te same jakościowo sankcje w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (środek karny) i zatrzymania prawa jazdy (sankcja administracyjna), to należałoby dojść do wniosku, że ta ostatnia jest mniej dolegliwa z uwagi na wyraźnie krótszy czas jej stosowania (3 lub – w sytuacji przewidzianej w art. 102 ust. 1d u.k.p. – 6 miesięcy, a nie jak w przypadku środka karnego od 6 miesięcy do 3 lat).

Po trzecie, tożsamość czasowego zatrzymania prawa jazdy na podstawie kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów oraz środka karnego w postaci czasowego zakazu prowadzenia pojazdów (art. 28 § 1 pkt 1 i art. 29 k.w.) nie przesądza o karnym charakterze tej pierwszej sankcji. Ta sama co do istoty sankcja może być bowiem stosowana w ramach różnych reżimów odpowiedzialności prawnej. Przykładowo pieniężna kara administracyjna również jest co do istoty tożsama z karą grzywny, a Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie nie kwestionował z tego powodu dopuszczalności jej stosowania (zob. np. wyrok z dnia 29 kwietnia 1998 r. w sprawie o sygn. K 17/97).

Skoro zatem zatrzymanie prawa jazdy z powodu przekroczenia na obszarze zabudowanym dopuszczalnej prędkości o 50 km/h nie jest w istocie sankcją karną, lecz sankcją administracyjną, to bezzasadny jest zarzut dwukrotnie prowadzonego w tej samej sprawie postępowania zmierzającego do zastosowania sankcji karnej. Ustawodawca ma swobodę w zakresie wyboru sankcji za naruszenie prawa, choć wybór ten musi mieścić się w ramach standardów demokratycznego państwa prawa (zob. wyroki Trybunału z dni: 12 stycznia 1999 r. w sprawie o sygn. P 2/98; 18 kwietnia 2000 r. w sprawie o sygn. K 23/99; 4 września 2007 r. w sprawie o sygn. P 43/06). Kumulatywne stosowanie sankcji nie może stanowić wyrazu nieproporcjonalnej (nadmiernej) ingerencji w prawa i wolności jednostki. Ustawodawca powinien również dostosować rodzaj sankcji (i co za tym idzie procedurę jej stosowania) do specyfiki danego czynu i celów, które zamierza osiągnąć. W ramach swobody ustawodawczej mieści się sankcja administracyjna zatrzymania prawa jazdy. Kumulacja tej sankcji z karą wymierzaną w postępowaniu wykroczeniowym nie narusza zasady proporcjonalności (w aspekcie nadmierności), gdyż w postępowaniu wykroczeniowym za czyn ten przewidziana jest najłagodniejsza z kar, tj. grzywna. Ponadto w wypadku wykroczenia polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości kodeks wykroczeń nie przewiduje możliwości zastosowania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Jest to środek, który niewątpliwie co do istoty jest tożsamy z sankcją administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy. Skoro jednak ten środek karny nie jest przewidziany dla wykroczenia polegającego na przekroczeniu przez kierowcę dozwolonej prędkości, to nie można mówić o kumulacji takich samych sankcji.

6.5. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału ustawodawca korzysta z zakresu swobody co do identyfikacji zagrożeń dla jednostki i społeczeństwa oraz przeciwdziałania ich występowaniu. Istotę tego problemu oddaje wyrok z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie o sygn. P 4/14, w którym Trybunał stwierdził zgodność z Konstytucją wprowadzonego przez ustawodawcę ograniczenia wolności działalności gospodarczej polegającego na zakazie urządzania gier na automatach poza kasynami gry. Trybunał uznał, że regulacja ta spełnia postulat adekwatności i nie jest nadmiernie dolegliwa. Kara pieniężna przewidziana za naruszenie powyższego zakazu służy – zdaniem Trybunału –

„szczególnie istotnemu i ważkiemu interesowi publicznemu, jakim jest zwalczanie niepożądanych i patologicznych zjawisk, które nieuchronnie towarzyszą hazardowi, a tym bardziej grom hazardowym urządzanym w sposób nielegalny. Wysokość kary pieniężnej od każdego eksploatowanego nielegalnie automatu do gier hazardowych jest relatywnie niewielka w porównaniu z zyskami, jakie można potencjalnie osiągnąć z każdego automatu do gier”. Mając na uwadze to rozstrzygnięcie, należałoby stwierdzić, że kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą prędkość dozwoloną jest niewątpliwie zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a sankcja w postaci zatrzymania prawa jazdy wzmacnia skuteczność w zakresie przeciwdziałania przez państwo tego rodzaju zagrożeniom.

Swoboda ustawodawcy w zakresie nakładania sankcji administracyjnych za czyny będące wykroczeniami nie jest nieograniczona (zob. wyroki Trybunału z dni: 12 stycznia 1999 r. w sprawie o sygn. P 2/98; 18 kwietnia 2000 r. w sprawie o sygn. K 23/99; 29 czerwca 2004 r. w sprawie o sygn. P 20/02; 4 września 2007 r. w sprawie o sygn. P 43/06; 4 października 2009 r. w sprawie o sygn. Kp 4/09). Istotę tego problemu obrazuje wyrok z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie o sygn. SK 6/12, w którym Trybunał uznał za niekonstytucyjny przepis przewidujący obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu. Jednocześnie w wyroku tym Trybunał stwierdził, że zgodne z Konstytucją jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej. Trybunał podkreślił również, że prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstępiania od jej wymierzenia. Konsekwencją takiej zmiany regulacji materialnoprawnej powinno być poddanie decyzji o ukaraniu kontroli sądu mającego odpowiednio ukształtowaną kognicję. W omawianej sprawie o sygn. SK 6/12 Trybunał podkreślił, że bezwzględny obowiązek organu wymierzania administracyjnej kary pieniężnej i to bardzo wysokiej (majątkowo dolegliwej), bo sięgającej trzykrotności – także wysokiej – opłaty za usunięcie drzewa za zezwoleniem, może stanowić, w określonych okolicznościach, sankcję nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku naturalnym na skutek usunięcia drzewa lub krzewu. Ustawodawca nakazuje stosowanie tej dolegliwej sankcji mechanicznie i w sposób sztywny – bez względu na zróżnicowanie przyczyn i okoliczności usunięcia drzewa (krzewu). Trybunał stwierdził, że kwestionowane przepisy nie uwzględniają w szczegó-

ności specyfiki sytuacji, w których uszkodzenie drzewa siłami przyrody lub jego choroba, sprawiają, że zagrażają one życiu lub zdrowiu użytkowników nieruchomości, a także innych osób i to jest powodem jego usunięcia (często natychmiastowego) w celu uniknięcia tych zagrożeń. Tym samym Trybunał potwierdził, że kary administracyjne nie muszą mieć charakteru automatycznego i dopuszczalne jest przy ich wymierzaniu uwzględnianie konkretnych okoliczności.

6.6. Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, nie narusza zakazu *ne bis in idem*, a tym samym jest zgodny z art. 2 Konstytucji i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP.

7. Rozstrzygnięcie zarzutu braku adekwatnych gwarancji procesowych

7.1. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował automatyzm i obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy przez policję i starostę w razie przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, uznając, że zaskarżone przepisy nie zapewniają ukaranemu adekwatnych gwarancji procesowych. Ów automatyzm i obligatoryjność wspomnianej sankcji wnioskodawca zakwestionował z dwóch powodów.

Po pierwsze, Rzecznik podniósł zarzut braku możliwości uwzględnienia w ramach tak ukształtowanej procedury elementów o charakterze subiektywnym, takich jak stopień zawinienia, społeczna szkodliwość, lub inne okoliczności sprawy.

Zdaniem Trybunału, trudno jednak wskazać elementy o charakterze subiektywnym, które usprawiedliwiłyby przekroczenie przez kierowcę dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Takie okoliczności sprawy, jak małe natężenie ruchu lub nawet jego brak, pora nocna, brak pieszych, duże doświadczenie i umiejętności kierowcy itd. nie uzasadniają jazdy tak dalece przekraczającej dozwoloną prędkość. Podobnie, większa dolegliwość tej sankcji dla niektórych kategorii osób (kierowców zawodowych, kierowców dojeżdżających do pracy itd.) nie jest okolicznością uzasadniającą łagodniejsze karanie.

Po drugie, wnioskodawca wskazał na ewentualne błędy pomiaru prędkości i tym samym ryzyko zastosowania sankcji zatrzymania prawa jazdy mimo tego, że prędkość w rzeczywistości nie została przekroczona. Pomiar prędkości może być bowiem nieprawidłowy z uwagi na wady techniczne sprzętu oraz uchybienia i nieprawidłowości ze strony osób, które sprzęt ten obsługują.

Należy jednak zauważyć, że wskazane powyżej okoliczności mogą i powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego. W toku tego postępowania organy zobowiązane są bowiem do stania na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmowania czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). Organy są zobowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 ust. 1 k.p.a.) oraz uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 ust. 1 k.p.a.).

Na podstawie całokształtu materiału dowodowego organy oceniają, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.). To oznacza, że zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie kontroli tej decyzji przez SKO, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości. W sytuacji gdy starosta odmówiłby przeprowadzenia dowodu na tę okoliczność, kierowca mógłby to podnieść w odwołaniu do samorządowego kolegium odwoławczego (art. 128 k.p.a.). Wydanie przez starostę decyzji z naruszeniem przepisów postępowania obligowałoby kolegium do jej uchylecia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, bowiem ustalenie prędkości, z jaką poruszał się pojazd ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy (art. 138 § 2 k.p.a.). Zarzut wadliwości postępowania administracyjnego polegającej na nieprzeprowadzeniu postępowania dowodowego w kwestii wadliwego pomiaru prędkości pojazdu mógłby zostać podniesiony również w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w którym kontroluje się legalność decyzji dotyczącej zatrzymania prawa jazdy i mógłby skutkować uchYLENIEM tej decyzji na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Nie jest więc trafne stwierdzenie, że obecna procedura wprowadza automatyzm i obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy nawet w sytuacji błędu w zakresie ustalenia, czy dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h.

Wykazanie błędnego pomiaru prędkości możliwe jest również w postępowaniu w sprawach o wykroczenie i wówczas jego skutkiem może być nawet uniewinnienie obwinionego od zarzucanego mu czynu. Wskazuje na to praktyka sądowa (zob. wyrok Sądu Rejonowego w Myśliborzu omówiony w artykule prasowym T. Sewastianowicza, *Stracił prawo jazdy za prędkość, poszedł do sądu i wygrał*. To pierwszy taki przypadek! Artykuł dostępny na stronie: <http://auto.dziennik.pl/prawo-na-drozdze/artykuly/526905,prawo-jazdy-z-predkosckierowca-wygral-proces-chce-odszkodowania.html>).

To z kolei, w razie uprzedniego zakończenia postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy, będzie uprawniała stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., bowiem ustalenie, że pomiar prędkości został błędnie dokonany jest nową oko-

licznością faktyczną istotną dla tej sprawy. W ramach tej nadzwyczajnej procedury wznowieniowej możliwe byłoby zatem uchylenie wspomnianej decyzji, ewentualnie uzyskanie przez stronę stosownego odszkodowania.

Nie jest również zasadny zarzut odnoszący się do kontroli decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy a dotyczący braku wprowadzenia w ustawie krótkich i sztywnych ram czasowych dla jej przeprowadzenia. Ustawowe przepisy proceduralne normują terminy rozpoznania sprawy, których dochowanie może spowodować, że prawo jazdy zatrzymane przez policję lub starostę zostanie zwrócone w terminie krótszym niż 3 miesiące, w razie ustalenia, że zatrzymanie było niezasadne. Art. 136 ust. 1 p.r.d. zobowiązuje policję do przekazania zatrzymanego prawa jazdy staroście niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni. Z kolei starosta i samorządowe kolegium odwoławcze związani są treścią art. 12 k.p.a., z którego wynika, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie o sygn. wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia oraz, że sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.). Również sąd administracyjny z uwagi na treść art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zobowiązany do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Trybunał zauważa, że ustawodawca mógłby rozważyć wprowadzenie w drodze przepisów szczególnych (art. 35 § 4 k.p.a.) sztywno określonych krótkich terminów rozpatrzenia przez starostę i kolegium sprawy zatrzymania prawa jazdy z uwagi na przekroczenie dozwolonej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Brak sztywnych terminów załatwienia omawianych spraw nie może jednak przesądzać o niekonstytucyjności istniejącej procedury zatrzymania prawa jazdy. Z tego powodu Trybunał uznał, że zarzut braku adekwatnych gwarancji procesowych w opisanym powyżej zakresie nie jest zasadny.

7.2. Występują jednak szczególne przypadki, które powinny być uznane za uzasadniające wprowadzenie wyjątku od przedstawionego rozwiązania normatywnego.

Jako punkt wyjścia należy przyjąć, że zgodnie z art. 16 § 1 k.w. „Nie popełnia wykroczenia, kto działa w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone nie przedstawia wartości oczywiście większej niż dobro ratowane”. Przepis ten wprowadza do prawa wykroczeń instytucję stanu wyższej konieczności, który aktualizuje się wówczas, gdy pojawia się niebezpieczeństwo grożące dobru chronionemu prawem i dysponent tego dobra chciałby przeciwstawić się temu niebezpieczeństwu w ten sposób,

że poświęca inne dobro dla ratowania dobra zagrożonego. Jest to szczególny przypadek kolizji dóbr, wartości, interesów. Ratowanie dobra zagrożonego niebezpieczeństwem następuje wówczas przez poświęcenie innego dobra, które ma wartość oczywiście mniejszą. Grożące temu pierwszemu dobru niebezpieczeństwo musi mieć przy tym charakter bezpośredni i aktualny, a zatem musi realnie istnieć w danym czasie. Taki stan wyższej konieczności będzie miał miejsce wówczas, gdy ratując życie lub zdrowie pasażera, kierowca będzie poruszał się pojazdem przekraczającym dozwoloną prędkość. Art. 16 § 1 k.w. będzie w takiej sytuacji pozwalał na przyjęcie, że wykroczenie z art. 92a k.w. nie zostało popełnione, co z kolei będzie stało na przeszkodzie ukaraniu kierowcy w ramach postępowania wykroczeniowego.

Należy jednak zauważyć, że wskazane wyżej okoliczności nie będą uzasadniały w aktualnym stanie prawnym odstąpienia przez policję lub starostę od zatrzymania prawa jazdy. Jest to bowiem sankcja administracyjna i jest stosowana w razie stwierdzenia przekroczenia prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, niezależnie od orzeczenia o popełnieniu wykroczenia. Nawet zatem wówczas, gdy przekroczenie prędkości nie będzie stanowiło wykroczenia z art. 92a k.w. z racji działania przez kierowcę w stanie wyższej konieczności, będą istniały podstawy do zatrzymania prawa jazdy na podstawie kwestionowanych w sprawie przepisów, tj. art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d.

Zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy nie dają zatem policji i staroście prawnych możliwości odstąpienia od zatrzymania prawa jazdy z uwagi na zaistnienie okoliczności, którą można byłoby kwalifikować jako stan wyższej konieczności. Przesłanka zatrzymania prawa jazdy przez policję oraz wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy przez starostę jest bowiem ściśle sprecyzowana w treści kwestionowanych przepisów: jest nią przekroczenie o ponad 50 km/h dozwolonej prędkości na obszarze zabudowanym. Wydawana przez starostę decyzja jest decyzją związaną.

7.3. Nie ma również możliwości odstąpienia przez właściwy organ od zatrzymania prawa jazdy z uwagi na potrzebę ochrony słusznego interesu strony, z powołaniem się na art. 7 k.p.a.. Zgodnie z tym przepisem, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszy interes obywateli.

W doktrynie prawa podkreśla się, że treść decyzji może być częściowo determinowana zasadą uwzględniania słusznego interesu obywateli, o którym mowa w art. 7 k.p.a., jednakże tylko wówczas, gdy prawo materialne przyznaje organowi administracji publicznej pewien zakres luzu decyzyjnego, a zatem, gdy decyzja administracyjna jest podejmowana na podstawie tzw. uznania administracyjnego [zob. A. Wróbel, komentarz aktualizowany do art. 7 k.p.a.,

(w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071), Lex 2016, nr 10316; H. Knysiak-Molczyk, komentarz do art. 7 k.p.a., (w:) H. Knysiak-Molczyk (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wydanie elektroniczne 2016 r., Lex nr 10205; P. Przybysz, komentarz do art. 7 k.p.a., (w:) P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wydanie elektroniczne 2014 r., Lex nr 10086]. Podobnie w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że „w sprawach, w których wprowadzona jest instytucja tzw. decyzji związanej (...) nie ma podstaw do stosowania art. 7 k.p.a., który dotyczy wyrażania racji interesu jednostki i interesu publicznego przy wydawaniu decyzji pozostawionych uznaniu administracyjnemu” (wyrok NSA w Katowicach z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie o sygn. SA/Ka 2198/94, Lex nr 27111). Innymi słowy, „Reguła wyrażona w art. 7 k.p.a. ma zastosowanie we wszystkich tych przypadkach, w których rozstrzygnięcie sprawy powierzone zostało tzw. uznaniu administracyjnemu, co zachodzi wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje obowiązku określonego zachowania się organu, lecz możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy” (wyrok NSA w Wrocławiu z dnia 23 czerwca 1995 r. w sprawie o sygn. SA/Wr 2744/94, Lex nr 26845).

Jeśli jednak przesłanki wydania decyzji są ściśle określone w przepisach prawa materialnego, tak jak to ma miejsce w niniejszej sprawie, organ administracji publicznej nie ma możliwości odwoływania się do pojęcia słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.). Stąd też w doktrynie prawa podkreśla się, że „funkcją przepisu art. 7 nie jest umożliwienie organom administracji publicznej dokonywania korekt, uzupełnień czy modyfikacji przepisów prawnych stanowiących podstawę decyzji administracyjnej (...). W wypadku bowiem, gdy przesłanki wydania decyzji administracyjnej są sprecyzowane w przepisach prawa materialnego, przepis art. 7 w ogóle nie wchodzi w rachubę, a zatem bezprzedmiotowe jest wówczas rozważanie znaczenia pojęcia słusznego interesu obywateli” [A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do art. 7 k.p.a., (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071), LEX 2016, nr 10316].

7.4. Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że zaskarżona w niniejszej sprawie regulacja prawna, tj. art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. pomija sytuację, gdy przekroczenie prędkości uzasadnione jest stanem wyższej konieczności. Brakuje bowiem w ustawie wyraźnego wskazania, że osoba prowadząca pojazd na obszarze zabudowanym z prędkością przekraczającą prędkość dopuszczalną o więcej niż 50 km/h nie popełnia czynu zagrożonego sankcją administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy, jeżeli prowadzi pojazd z taką prędkością w celu zapobieżenia czy ograniczenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, którego to niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro

poświęcone w postaci bezpieczeństwa na drodze nie przedstawia wartości oczywiście większej niż dobro ratowane. W prawie administracyjnym – podobnie jak ma to miejsce w prawie karnym i prawie wykroczeń – powinien być uwzględniany przypadek kolizji dóbr, wartości i interesów usprawiedliwiający niezastosowanie się przez jednostkę do nakazów i zakazów ustanowionych przepisami prawa, których naruszenie jest sankcjonowane przez prawo. Stan wyższej konieczności, o którym tu mowa, nie może być jednak rozumiany szeroko ani utożsamiany ze „szczególnie uzasadnionymi przypadkami”. Zatrzymanie prawa jazdy za przekroczenie na obszarze zabudowanym prędkości dopuszczalnej o więcej niż 50 km/h służy bowiem – jak zostało to wyżej ustalone – poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a tym samym zwiększeniu ochrony życia i zdrowia uczestników tego ruchu. To oznacza, że powołanie się na stan wyższej konieczności uzasadniający odstąpienie od zatrzymania prawa jazdy osobie, która nadmiernie przekroczyła prędkość, powinno być zastrzeżone przez ustawodawcę tylko dla takiej sytuacji, gdy owo przekroczenie prędkości usprawiedliwione jest potrzebą ratowania życia i zdrowia. Niebezpieczeństwo grożące życiu i zdrowiu osoby kierującej pojazdem, osoby przewożonej lub jakiegokolwiek innej osoby musi mieć przy tym charakter bezpośredni i aktualny, a zatem musi realnie istnieć w czasie jazdy z nadmierną prędkością. Jako przykłady takiej sytuacji można podać przewożenie samochodem do szpitala osoby chorej znajdującej się w stanie zagrażającym jej życiu albo kobiety ciężarnej, u której rozpoczęła się akcja porodowa, albo przejazd lekarza do osoby będącej w stanie zagrożenia jej życia i zdrowia. Organ stosujący sankcję administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy, jak również organ kontrolujący zasadność podjęcia tej decyzji, powinny mieć możliwość rozważenia wszystkich tych okoliczności składających się na sytuację stanu wyższej konieczności i w razie stwierdzenia ich wystąpienia – możliwość odstąpienia od wymierzenia sankcji z jednoczesnym przytoczeniem powodów wydania decyzji takiej treści w uzasadnieniu decyzji.

Prawnie dopuszczalna możliwość odstąpienia od zatrzymania prawa jazdy w razie stwierdzenia przekroczenia przez kierowcę prędkości na obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h z uwagi na zaistnienie opisanego wcześniej stanu wyższej konieczności powinna być stworzona w ramach istniejących mechanizmów procedury administracyjnej i procedury sądowoadministracyjnej. W obecnym stanie prawnym ani policjant i organy administracyjne (starosta, samorządowe kolegium odwoławcze), ani sądy administracyjne kontrolujące legalność decyzji podjętych przez te organy takiej możliwości nie mają, co oznacza, że obie te procedury nie spełniają wymagań stawianych im przez Konstytucję. Nie są to bowiem w tym zakresie procedury rzetelne i sprawiedliwe.

Wymóg zapewnienia obywatelom rzetelnej procedury administracyjnej wywodzony z art. 2 Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę m.in. do takiego zorganizowania tej procedury, aby w jej ramach organ administracyjny mógł dokła-

nie wyjaśnić stan faktyczny i załatwić sprawę z uwzględnieniem, w tym również – w razie takiej potrzeby – z wyważeniem kolidujących ze sobą dóbr, wartości i interesów. Procedura administracyjna, w ramach której organy administracyjne nie mają możliwości odstąpienia od zastosowania sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy mimo stwierdzenia, że przekroczenie prędkości na obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h uzasadnione było stanem wyższej konieczności, nie spełnia wymogów stawianych rzetelnej procedurze administracyjnej, a tym samym narusza art. 2 Konstytucji.

Z kolei wymóg sprawiedliwej procedury sądowej wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sąd zobowiązany jest do rozpatrzenia sprawy w sposób sprawiedliwy i jawny bez nieuzasadnionej zwłoki, będąc sądem właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym. Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy wymaga stworzenia sądowi ustawowych ram pozwalających na uwzględnienie wszelkich okoliczności sprawy, w tym również tych uzasadniających odstąpienie od zastosowania sankcji administracyjnej. W niniejszej sprawie sądem właściwym do rozpoznania skargi od decyzji SKO jest sąd administracyjny. Zgodnie z art. 184 Konstytucji tego rodzaju sąd sprawuje kontrolę nad działalnością administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie. Kryterium tej kontroli jest zgodność z prawem decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć organów administracyjnych. Zatrzymanie prawa jazdy, w razie stwierdzenia przekroczenia przez kierującego pojazdem na obszarze zabudowanym dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h, jest zatem w obecnym stanie prawnym zgodne z przepisami prawa nawet wówczas, gdy sąd karny na podstawie art. 16 k.w. stwierdzi, że wykroczenie z art. 92a k.w. nie zostało popełnione z uwagi na zaistnienie stanu wyższej konieczności. Sąd administracyjny nie ma prawnej możliwości uwzględnienia analogicznego stanu wyższej konieczności, rozpoznając skargę na decyzje organów, które dokonały zatrzymania prawa jazdy, a tym samym nie ma możliwości sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. To oznacza, że procedura sądowoadministracyjna w tego rodzaju sprawach nie spełnia wymogów procedury sprawiedliwej, a tym samym narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających – ze względu na stan wyższej konieczności – kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8. Umorzenie postępowania

Wobec cofnięcia wniosku przez Prokuratora Generalnego pismem z dnia 5 października 2016 r. postępowanie w tym zakresie zostało umorzone na

podstawie art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2016 r. W pozostałym zakresie postępowanie zostało zaś umorzone z następujących powodów.

Po pierwsze, Rzecznik Praw Obywatelskich uczynił wzorcem kontroli w niniejszej sprawie cały art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji, podczas gdy zasada *ne bis in idem* została sformułowana w ustępie 1 tego przepisu. Postępowanie co do pozostałych trzech ustępów art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji zostało więc umorzone z uwagi zbędność orzekania.

Po drugie, Rzecznik jako jeden z wzorców kontroli podał art. 78 Konstytucji, nie uzasadniając jednak w sposób wymagany przez ustawę o TK z 2016 r. zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy prawa strony do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. Decyzję starosty o zatrzymaniu prawa jazdy z uwagi na przekroczenie prędkości na obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h strona może zaskarżyć do samorządowego kolegium odwoławczego jako organu II instancji, a następnie może wnieść skargę do sądu administracyjnego. Wnioskodawca nie sprecyzował, na czym wobec tego miałyby polegać naruszenie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia tej decyzji. Z tego powodu postępowanie co do art. 78 Konstytucji jako wzorca kontroli zostało umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po trzecie, Rzecznik zaskarżył również związkowo z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. dwa dalsze przepisy, tj. art. 35 k.p.a. i art. 53 § 1 p.p.s.a. Oba te przepisy wyznaczają terminy rozpoznania sprawy odpowiednio administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Terminy te nie były jednak odrębnie kwestionowane, jak również pozostają w luźnym związku z przedmiotem sprawy. Z tego powodu Trybunał na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r. umorzył postępowanie co do badania zgodności z Konstytucją obu wspomnianych przepisów.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Wyrok TK z dnia 11 października 2016 r., sygn. K 24/15.