



Orzecznictwo

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

NR 6/czerwiec 2023



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Art.	Str.
82 § 1 k.k.	4
37 k.p.k.	4
41 § 1 k.p.k.	4
84 § 3 k.p.k.	5
441 k.p.k.	5
523 § 1 k.p.k.	12
532 § 2 k.p.k.	12
539a § 3 k.p.k.	13

Sądy Apelacyjne

25 § 1 k.k.	13
53 § 1 k.k.	13
148 § 1 k.k. w zw. z art. 157 § 1 k.k.	14
156 § 1 pkt 2 k.k.	14
190 k.k.	14
286 § 1 k.k.	15
167 k.p.k.	15

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

822 § 1 k.c. i art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 854)	17
53 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.)	29

10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 504)	42
--	----

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

276 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329)	54
--	----

Trybunał Konstytucyjny

§ 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r., poz. 18, ze zm.) . . .	61
--	----

Prawo karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 82 § 1 k.k.

Racje ma skarżący, że w czasie rozpoznawania apelacji przez Sąd odwoławczy skazanie będące podstawą przyjęcia kwalifikacji z § 4 art. 178a k.k. uległo zatarciu. Wobec tego błędnie Sąd ten nie dokonał zmiany w wyroku skazującym. Podstawą dla przyjęcia tej kwalifikacji przez Sąd I instancji był fakt niezatartych wciąż skazań za czyny z art. 178 § 1 k.k. w sprawach przed Sądem Rejonowym w S. Zatarcie tych wyroków zależne było od zatarcia wyroku z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie II K 194/10. W tej sprawie udzielono skazanemu warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary z dniem 29 marca 2012 r. Okres próby, jak wynika z akt, upłynął bez konieczności cofnięcia tego środka probacyjnego. Zatem na podstawie art. 82 § 1 k.k. uznać należało, że do wykonania kary doszło z dniem wydania postanowienia o warunkowym zwolnieniu.

Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. III KK 550/22.

Prawo karne procesowe

2

Art. 37 k.p.k.

Konieczność zapewnienia bezstronności sądu oraz zewnętrznych jej pozorów jest dla wymiaru sprawiedliwości kluczowa. Art. 37 k.p.k. ma właśnie służyć przede wszystkim temu celowi. Dobro wymiaru sprawiedliwości musi być bowiem rozumiane nie tylko jako wymóg zapewnienia bezstronności subiektywnej sądu, ale ma na celu także zabezpieczenie zewnętrznych pozorów bezstronności (aspekt obiektywny bezstronności). Niewątpliwie bezpośredni związek sprawy z sędzią sądu właściwego do jej rozpoznania, przez fakt jego pokrzywdzenia działaniem określonych oskarżonych, może w odczuciu społecznym zrodzić obawy o zagrożenie dla bezstronności orzekania.

Postanowienie SN z dnia 12 stycznia 2023 r., sygn. V KO 118/22.

3

Art. 41 § 1 k.p.k.

Osobista znajomość sędziego i oskarżonych powoduje, że wyłączenie go od udziału w rozpoznawaniu sprawy jest zabiegiem koniecznym dla usunięcia wątpliwości, co do bezstronności w rozumieniu art. 41 § 1 k.p.k.

Postanowienie SN z dnia 24 stycznia 2023 r., sygn. II KK 73/22.

4

Art. 84 § 3 k.p.k.

Przepisy Kodeksu postępowania karnego wprowadzają obowiązek sporządzania i podpisywania kasacji przez fachowego obrońcę lub pełnomocnika, co stanowi tzw. przymus adwokacko-radcowski. Jego celem jest konieczność spełnienia wysokich wymagań formalnych przez autora kasacji i zapewnienia wysokiego poziomu merytorycznego tego pisma procesowego. Należy też podkreślić, że nawet wyznaczony z urzędu obrońca (pełnomocnik) nie jest zobowiązany do sporządzenia i podpisania kasacji. W wypadku, gdy nie stwierdzi podstaw do wniesienia kasacji, powinien o tym poinformować sąd na piśmie (art. 84 § 3 k.p.k.). W Kodeksie postępowania karnego nie ma bowiem przepisu, który upoważniałby sąd do „przymuszenia” obrońcy z urzędu do sporządzenia i wniesienia kasacji, jak i też przepisu, który nakazywałby ustanowić stronie innego obrońcę z urzędu (pełnomocnika) w sytuacji, gdy dotychczasowy obrońca – bądź pełnomocnik – rzetelnie wykonał swój obowiązek, a strona nie zgadza się z tą opinią.

Postanowienie SN z dnia 4 stycznia 2023 r., sygn. II KZ 52/22.

5

Art. 441 k.p.k.

Zawarte w art. 4 ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1165) sformułowanie „stosuje się przepisy dotychczasowe” odnosi się zarówno do przepisów o charakterze procesowym, jak i materialnym.

Z uzasadnienia:

Poprzedzając zasadniczą w niniejszej sprawie argumentację, mającą na celu zobrazowanie powstałych na tle rozpoznawanej sprawy poważnych wątpliwości co do wykładni przepisów prawa, warunkujących wydanie w niej prawidłowego rozstrzygnięcia, wskazać należy, że legitymacja prawna Sądu Najwyższego do wystąpienia z zagadnieniem prawnym wynika z treści przepisu art. 82 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1904, z późn. zm. – dalej jako uSN).

Brzmienie przepisu art. 82 § 1 uSN wskazuje, że sięgnięcie po formułę przedstawienia zagadnienia prawnego składowi siedmioosobowemu Sądowi Najwyższemu uzasadnione jest jedynie w sytuacji, gdy w będącej przedmiotem rozważań sprawie, tj. dotyczącej rozpoznania kasacji lub innego środka odwoławczego, wystąpią „poważne wątpliwości co do wykładni prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. I KZP 24/08, OSNKW 2009, z. 3, poz. 20.).

Określona we wspomnianej regulacji instytucja odnosi się do tzw. pytań konkretnych, a więc zagadnień pojawiających się przy rozpoznawaniu określonej sprawy. Uzasadnione przy tym jawi się odwołanie do – wprawdzie dotyczącej

innego układu procesowego, lecz strukturalnie podobnej – instytucji pytania prawnego określonego w art. 441 k.p.k., zgodnie z którym, jeżeli przy rozpoznawaniu środka odwoławczego wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, sąd odwoławczy może odroczyć rozpoznanie sprawy i przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. W tym kontekście w literaturze wskazuje się, że „Sąd Najwyższy dokonuje (...) wykładni określonego przepisu (lub przepisów) tylko w związku z konkretną sprawą, rozpoznawaną przez sąd odwoławczy, w której usunięcie wątpliwości co do kwestii prawnych pozwoli na prawidłowe jej rozstrzygnięcie” [zob. D. Świecki, (w:) J. Skorupka (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2015, s. 1131].

W niniejszej sprawie zwykły skład Sądu Najwyższego postanowił odroczyć rozpoznanie sprawy w związku z powziętymi poważnymi wątpliwościami co do wykładni przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz niektórych innych ustawy (dalej jako z.u.p.n.), dotyczącymi charakteru i zakresu regulacji tego przepisu przejściowego, których rozstrzygnięcie ma przesądzający wpływ na treść orzeczenia w sprawie.

Rozstrzygnięcie tego zagadnienia ma istotne znaczenie w kwestii możliwości zastosowania art. 13 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (dalej jako u.p.n.) – w brzmieniu przed 2 stycznia 2014 r. – wobec nieletniego, który popełnił czyn karalny, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. a u.p.n., o ile postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed datą wejścia w życie ustawy nowelizującej. Wątpliwość, jaką w toku postępowania powziął Sąd Najwyższy w składzie zwykłym, dotyczy charakteru i zakresu normy zawartej w przepisie przejściowym, określonej w art. 4 ust. 1 z.u.p.n.

Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego zawierającego wykładnię przepisu art. 4 ust. 1 z.u.p.n. wskazuje, że w odniesieniu do tego przepisu wydano stosunkowo niewielką liczbę judykatów, które cechuje rozbieżna interpretacja. W ramach orzeczeń opowiadających się za mieszanym, materialno-procesowym charakterem normy zawartej w przepisie przejściowym, wymienić należy wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 29 października 2015 r., sygn. IV KK 209/15 oraz z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. IV KK 77/14. Wśród orzeczeń wspierających drugi pogląd, zgodnie z którym wraz z uchYLENIEM art. 13 u.p.n. nie ma podstawy prawnej do pociągnięcia i karania osoby dorosłej za jej czyny karalne popełnione w okresie nieletniości, wymienić trzeba orzeczenia: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. II KK 384/18 i w tej samej sprawie wyrok SN z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. II KK 384/18; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2021 r., sygn. IV KK 153/21; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 29 kwietnia 2014 r., sygn. II AKa 5/14.

W kontekście przedmiotowego zagadnienia przypomnieć należy, że przepisy przejściowe regulują zastosowanie określonych przepisów o charakterze materialnoprawnym lub przepisów proceduralnych w odniesieniu do sytuacji (stanów faktycznych), które wystąpiły w czasie obowiązywania przepisów

prawnych wcześniejszych, już nieobowiązujących, ale których skutki występują nadal w czasie obowiązywania przepisów „nowych”, np. nadal toczy się postępowanie prawne w danej sprawie (por. A. Redelbach, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2002, s. 153). Można zatem w uproszczeniu powiedzieć, że są łącznikiem między nowym prawem a dotychczasowym.

Legislator ma kilka sposobów normowania zagadnień objętych przepisami przejściowymi. Jednym z nich jest przedłużenie obowiązywania dotychczasowego prawa. Oznacza to przyjęcie, że do czasu wygaśnięcia stosunków prawnych powstałych w czasie obowiązywania „dawnego” prawa oraz do czasu ustania następstw zdarzeń, które powstały „pod rządami prawa danego”, czy do czasu zakończenia spraw będących w toku, będą miały zastosowanie przepisy prawne, które obowiązywały w czasie powstania owych stosunków, zdarzeń czy ich następstw [por. S. Wronkowska (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 84]. Zaletą takiego rozwiązania jest niewątpliwie poszanowanie zasady ochrony interesów w toku, ponieważ podmioty, które ułożyły sobie stosunek prawny na podstawie dotychczasowych przepisów, będą według tych regulacji ten stosunek kończyć. Wszelkie działania podejmowane są w oparciu o dotychczasowe prawo, a uczestnicy stosunków prawnych nie są zaskoczeni. Taka formuła rozstrzygnięcia problemu intertemporalnego gwarantuje także stabilność systemu prawnego, stąd też omawiane rozwiązanie jest stosowane stosunkowo często [por. P. Hofmański (red.), System prawa karnego procesowego, Zagadnienia ogólne, t. I, Warszawa 2013, s. 500].

Językowa wykładnia art. 4 ust. 1 z.u.p.n., zawierającego normę prawną o charakterze intertemporalnym prowadzi do wniosku, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem 2 stycznia 2014 r. (data wejścia w życie ustawy) należy stosować przepisy dotychczas obowiązujące zarówno te o charakterze materialnym, jak i procesowym. Ustawodawca nie rozróżnił bowiem, czy czasowe stosowanie przepisów dotychczasowych odnosi się do przepisów prawa materialnego, czy procesowego. Użył co prawda sformułowania „do postępowań”, co mogłoby sugerować, że zawarta norma odnosi się wyłącznie do przepisów proceduralnych regulujących przebieg wszczętych i niezakończonych postępowań, to jednak owo postępowanie karne służy przecież realizacji norm prawa karnego materialnego. Zasięg działania przepisu przejściowego należy wiązać ze sformułowaniem „stosuje się przepisy dotychczasowe”. Określenie to nie jest jednak równoznaczne ze zwrotem „postępowanie toczy się według przepisów dotychczasowych”. Stąd też zasadnym jest uznanie, że sformułowanie to, jako mające znacznie szerszy zakres, odnosi się do wszystkich przepisów, zarówno procesowych, związanych z tokiem postępowania i regulujących tzw. „kinetykę” oraz „statykę” procesu, jak również do przepisów prawa materialnego. Tym samym zakres użytego w tym przepisie zwrotu wskazuje, że ma on charakter mieszany i reguluje kwestie związane z przepisami prawa procesowego oraz materialnego, a tym samym odnosi się zarówno do norm prawa procesowego, jak i materialnego.

Za taką interpretacją pośrednio przemawia również analiza uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, stąd też należy wnioskować, że w sytuacji, gdy postępowanie w sprawie nieletniego zostało wszczęte i niezakończone merytorycznie do dnia 2 stycznia 2014 r., zgodnie z zakresem art. 4 ust. 1 z.u.p.n., postępowanie to powinno być zakończone w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2014 r., w tym o przepisy tej ustawy o charakterze materialnym.

Zasady prawa intertemporalnego, dotyczące uregulowań prawa karnego materialnego, reguluje przepis art. 4 § 1 k.k., zgodnie z którym, jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia przestępstwa, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy. Podkreślenia wymaga jednak okoliczność, że przepis ten będzie miał zastosowanie tylko wówczas, gdy odmiennej reguły kolizyjnej nie określi sam ustawodawca w ustawie nowelizującej (por. uchwała całej Izby Karnej Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1999 r., sygn. I KZP 15/98, OSNKW 1999, z. 1–2, poz. 1; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2005 r., sygn. II k.k. 195/05, czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144). Reguła kolizyjna zawarta w art. 4 ust. 1 z.u.p.n., wyłączyła w przedmiotowej sprawie, mimo oczywistego materialnego charakteru art. 13 u.p.n., możliwość zastosowania art. 4 § 1 k.k., albowiem art. 4 ust. 1 z.u.p.n. stanowi przepis szczególny, wyłączający stosowanie zasady względności. Tym samym utrata mocy z dniem 2 stycznia 2014 r. art. 13 u.p.n., w połączeniu z zakresem przepisu przejściowego – art. 4 ust. 1 z.u.p.n., oznacza jedynie derogację częściową przepisu art. 13 u.p.n. i odnosi się do czynów popełnionych po wejściu w życie ustawy nowelizującej lub popełnionych do dnia 1 stycznia 2014 r., o ile w tym czasie przeciwko nieletniemu nie zostało wszczęte stosowne postępowanie. Ustawodawca w art. 4 ust. 1 z.u.p.n. nie wyłączył postępowań w sprawach o popełnione przez nieletnich czyny karalne, wskazane w art. 1 § 2 pkt 2 lit. a ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, wszczętych i niezakończonych przed dniem 2 stycznia 2014 r. oraz nie określił w przepisach przejściowych sposobu ich zakończenia. Świadczy to zatem o wyraźnej woli ustawodawcy, aby w takich wypadkach sprawcy ponieśli odpowiedzialność na dotychczasowych zasadach.

Jak słusznie dostrzegł prokurator Prokuratury Krajowej w pisemnym stanowisku, w przypadku braku takiej woli, ustawodawca dałby temu wyraz, jak to uczynił w przepisach przejściowych do nowej ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. z 2022 r., poz. 1700), zgodnie z którymi wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy postępowania rozpoznawcze ulegają umorzeniu z mocy prawa w razie wystąpienia przesłanek w nim wskazanych.

Trafne są przy tym uwagi Sądu Najwyższego zawarte w uzasadnieniu uchwały z dnia 25 października 2000 r., sygn. I KZP 24/00 (OSNKW 2000, z. 11–12, poz. 96),

w której stwierdzono m.in., że o charakterze normy prawnej nie decyduje systematyka aktu prawnego ani tytułowa jego część, lecz treść i cel przepisu.

Podkreślono, że odnosząc się do tej kwestii, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 marca 2005 r., sygn. I KZP 4/05 (OSNKW 2005, z. 3, poz. 27), wskazał, iż w orzecznictwie i literaturze „opisuje się (...) wzajemne związki i przenikanie norm procesowych i materialnych, wynikające z dopełniającej funkcji prawa procesowego wobec prawa materialnego oraz ze spełnienia postulatu kompleksowości uregulowań. Wobec tego nie należy do rzadkości umieszczanie norm procesowych wśród norm prawa materialnego i odwrotnie oraz redagowanie takich przepisów (norm mieszanych), w których tekście wyróżnić można zwroty odnoszące się do kwestii odpowiedzialności i zwroty odnoszące się do postępowania albo takie, w których jednym i tym samym zwrotem reguluje się kwestie z obu tych zakresów”. Niewątpliwie fakt umieszczenia danego przepisu w konkretnym akcie prawnym (np. dotyczącym przepisów proceduralnych), czy w wyraźnie wyodrębnionej jednostce redakcyjnej, grupującej określone normy (np. rozdziale), stanowi pewną, aczkolwiek nieprzesądzającą, wskazówkę interpretacyjną co do charakteru danej normy prawnej. Jednocześnie powody wprowadzenia danej normy mogą świadczyć o określonej funkcji przepisu, istotnej w kontekście różnic zachodzących między normami karnego prawa materialnego i procesowego.

Należy jednocześnie pamiętać o tym, że derywacyjna koncepcja wykładni prawa wskazuje na konieczność uruchomienia dyrektyw pozajęzykowych (systemowych i funkcjonalnych), także wtedy, gdy wykładnia językowa doprowadziła do uzyskania jednoznaczności wyrażenia normokształtnego. Derywacyjna koncepcja wykładni żadnych w tym względzie ograniczeń nie formułuje. Należy zaznaczyć, że odstępianie od rezultatu językowego czy przełamanie go przez dyrektywy systemowe i funkcjonalne, w równym stopniu dotyczy języka prawniczego i ogólnego (powszechnego). W pewnym stopniu nie dotyczy jedynie języka prawnego (treści jednoznacznie sformułowanych definicji legalnych).

W każdym razie – jak się podnosi – nawet jednolita wykładnia przyjmowana w literaturze prawniczej lub orzecznictwie sądowym (języku prawniczym) nie jest nigdy dana raz na zawsze i pod pewnymi warunkami można od niej odstąpić. Jednocześnie, w przeciwieństwie do jednolitości wykładni – niezmienności (jednostajności) wykładni jest stanem niepożądanym. Innymi słowy, wykładni prawniczej nie można absolutyzować, wobec czego istnieje możliwość odstąpienia od w pełni zgodnego prawniczego rozumienia jakiegoś przepisu bądź jego fragmentu. Ogólnie można przyjąć, że warunkami takiego odstąpienia są m.in. rezultaty oczywiście niespójne z wartościami przypisywanymi racjonalnemu prawodawcy (szerzej zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2017, s. 211–212; zob. też O. Bogucki, *Model wykładni funkcjonalnej w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Szczecin 2016, s. 18).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na charakter ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, zmienionej

ustawą z dnia 30 sierpnia 2013 r., zawierającej przepis przejściowy podlegający spornej interpretacji.

Zawiera ona bowiem zarówno przepisy o charakterze procesowym, materialnym, jak i przepisy wykonawcze. Kompleksowość tej regulacji uzasadnia potrzebę i racjonalność redagowania przez ustawodawcę w aktach prawnych dotyczących postępowania w sprawach nieletnich przepisów przejściowych o charakterze mieszanym, obejmującym swoim zakresem zarówno przepisy materialne, procesowe, jak i wykonawcze. Skoro ustawodawca w treści art. 4 ust. 1 drugiej z tych ustaw, wyłączył wprost z uregulowań ustawy kwestie związane z postępowaniem wykonawczym, nie określając przy tym innych warunków stosowania dotychczasowych przepisów, to należy stwierdzić, że zapis ten odnosi się do pozostałego zakresu ustawy – tj. przepisów – tak materialnych, jak i procesowych. Ważkim argumentem na poparcie tej tezy jest również pierwotne brzmienie projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 15 lutego 2013 r. (Sejm VII kadencji, druk nr 1130). W projekcie tym przepis przejściowy nosił oznaczenie art. 3 i stanowił: 1. Do postępowań w sprawach, o których mowa w art. 2 ustawy wymienionej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. 2. Czynności procesowe dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są skuteczne, jeżeli zostały dokonane z zachowaniem przepisów dotychczasowych.

Zapisy te nie zawierają wyłączenia odnoszącego się do postępowań wykonawczych. Słuszne w tym względzie są uwagi Prokuratora Generalnego zawarte w kasacji złożonej w niniejszej sprawie, a odnoszące się do racjonalności ustawodawcy, że skoro rozważając zasady intertemporalne ów racjonalny ustawodawca wyłączył ze stosowania przepisy dotychczasowe wyłącznie w zakresie postępowań wykonawczych – pozostałe przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich obowiązujące do dnia 1 stycznia 2014 r. – zarówno procesowe, jak i materialne, podlegają regule określonej w art. 4 ust. 1 z.u.p.n. (w finalnym brzmieniu).

Nie bez znaczenia dla rozstrzygnięcia omawianego zagadnienia jest także wykładnia celowościowa. Gdyby bowiem ustawodawca chciał, by w postępowaniach wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, które nie zostały zakończone, nie stosować art. 13 u.p.n., to taka wola zostałaby wyraźnie wyartykułowana, jak zostało to uczynione właśnie wobec postępowania wykonawczego. Tym bardziej, że z uzasadnienia projektu wynika, iż wolą ustawodawcy było „zapewnienie przejrzystości rozwiązań”.

Pomocnym dla umotywowania niniejszego stanowiska – poza argumentami przytoczonymi w kasacji Prokuratora Generalnego analizującej konsekwencje płynące z zapisów „stosuje się przepisy dotychczasowe” – mogą być również wnioski wynikające z leksykalnej analizy tego sformułowania. Jest ono bowiem zakresowo szersze od określenia „toczy się (według przepisów)”. Warto zau-

ważyć, że według słownika języka polskiego „stosować” to – używać czegoś w określonym celu w określonych okolicznościach; stosować przepisy, metody, zasady. Natomiast „toczyć się” (o zadaniach) – to dziać się (por. Nowy Słownik Języka Polskiego, pod red. E. Sobol, s. 962 i 1034). „Stosowanie”, w odróżnieniu od „toczenia się”, które mogłoby się odnosić wyłącznie do kinetyki procesu – semantycznie jest pojęciem szerszym, obejmującym również jego statykę, jak i normy materialno-prawne.

Jak zasadnie dostrzegł Sąd zadający pytanie prawne, redakcja art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej jest zbliżona do brzmienia przepisu art. 96 § 1 nieaktualnej pierwszej wersji ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, obowiązującej od dnia 12 listopada 1982 r. do 1 kwietnia 1992 r. (Dz. U. z 1982 r., Nr 35, poz. 228). Porównanie treści obu regulacji dostarcza zatem kolejnego argumentu uprawniającego przyjęcie, że zastosowanie w art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej określenia „do postępowań w sprawach nieletnich” winno świadczyć o objęciu zakresem pojęciowym wszystkich etapów i trybów postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Z kolei określenie „stosuje się przepisy dotychczasowe” dotyczy wszystkich przepisów, tak o charakterze procesowym, jak i materialnym. Podkreślenia wymaga również, że ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej nie wyłączył postępowań w sprawach o popełnione przez nieletnich czyny karalne, wskazane w art. 1 § 2 pkt 2 lit. a ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, wszczętych i niezakończonych przed dniem 2 stycznia 2014 r. oraz nie określił w przepisach przejściowych sposobu ich zakończenia. Jak już wcześniej zauważono, gdyby intencją ustawodawcy było rzeczywiście wyłączenie możliwości stosowania w omawianym przypadku przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego, musiałby szczegółowo i wyraźnie to określić.

Pomocna przy określeniu interpretacji tego przepisu może być wykładnia funkcjonalna, polegająca na ustalaniu znaczenia przepisu w oparciu o przesłanki, które decydują o funkcji danego przepisu. W toku tej wykładni należy odwołać się do celu jaki ma spełnić przepis. Szczególnym rodzajem wykładni funkcjonalnej jest wykładnia celowościowa, odwołująca się do skutku, jaki zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy ma osiągnąć interpretowana norma. Bez wątplenia celem normy zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy z.u.p.n. było, aby nieletni sprawcy, w takich wypadkach, ponieśli odpowiedzialność według dotychczasowych zasad. W przypadku braku takiej woli ustawodawca dałby temu wyraz, jak to uczynił w przepisach przejściowych do nowej ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. z 2022 r., poz. 1700), zgodnie z którymi wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy postępowania rozpoznawcze ulegają umorzeniu z mocy prawa w razie wystąpienia przesłanek w nim wskazanych.

Istotnym z punktu widzenia wykładni racjonalnej i zasady skutecznej represji, przemawiającym za prezentowanym poglądem jest także fakt, że wyłączenie spod

zakresu regulacji postępowań w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem 2 stycznia 2014 r. o czyny karalne, o których mowa w art. 1 § 2 pkt 2 lit. a – w tym czynów o znacznym ciężarze gatunkowym – w istocie skutkowałyby ich depenalizacją. Przyjęcie zatem stanowiska o jedynie procesowym charakterze art. 4 ust. 1 z.u.p.n., stałoby w rażącej sprzeczności z zasadą skutecznej represji.

Utrata mocy art. 13 u.p.n. z dniem 2 stycznia 2014 r., w połączeniu z zakresem przepisu art. 4 ust. 1 z.u.p.n. (jako przepisu przejściowego), nie stoi zatem na przeszkodzie zastosowaniu uchylonego art. 13 u.p.n. wobec nieletniego, który czyn popełnił przed dniem 2 stycznia 2014 r., i co do którego postępowanie zostało w tym czasie wszczęte, lecz nie zostało zakończone. Powyższe oznacza jedynie częściową derogację art. 13 u.p.n. i odnosi się do czynów popełnionych po wejściu w życie ustawy zmieniającej lub popełnionych do dnia 2 stycznia 2014 r., o ile w tym czasie przeciwko nieletniemu nie zostało wszczęte i niezakończzone postępowanie.

Uwzględniając powyższe należy przyjąć, że zawarte w art. 4 ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1165) sformułowanie „stosuje się przepisy dotychczasowe” odnosi się zarówno do przepisów o charakterze procesowym, jak i materialnym. Z powyższych względów Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów udzielił odpowiedzi, jak w uchwale.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 23 marca 2023 r., sygn. I KZP 16/22.

6

Art. 523 § 1 k.p.k.

Podstawą kasacji jest rażące naruszenie prawa, które mogło mieć istotny wpływ na treść wyroku (art. 523 § 1 k.p.k.), wobec czego same tylko niedoskonałości uzasadnienia nie mogą mieć takiej doniosłości, skoro pisemne motywy wyroku sporządzane są już po jego wydaniu. Podstawą kasacji może być więc zasadniczo taka wadliwość uzasadniania, która wskazuje na rażące uchybienie w ramach kontroli odwoławczej, np. w kontekście powinności rozpoznania wszystkich podniesionych zarzutów (art. 433 § 2 k.p.k.), które mogło mieć istotny wpływ na treść wyroku sądu odwoławczego.

Wyrok SN z dnia 25 stycznia 2023 r., sygn. III KK 618/22.

7

Art. 532 § 2 k.p.k.

Sąd Najwyższy zobligowany jest w pierwszej kolejności do zbadania wymogów formalnych przyjętej i przekazanej mu do rozpoznania kasacji. W sytuacji, gdy nie odpowiada ona przepisom wymienionym w art. 530 § 2 k.p.k., tj. wymogom płynącym z art. 120 k.p.k., art. 429 § 1 k.p.k. oraz art. 523 § 1 k.p.k., lub gdy przyjęcie kasacji nastąpiło na skutek niezasadnego przywrócenia terminu, Sąd Najwyższy – na podstawie art. 531 § 1 k.p.k. – powinien taką kasację

pozostawić bez rozpoznania (jeśli brak ma charakter nieusuwalny). Jednak zgodnie z art. 532 § 2 k.p.k. Sąd Najwyższy może zwrócić akta sprawy sądowi odwoławczemu, jeżeli stwierdzi, że nie zostały dopełnione czynności zmierzające do usunięcia braków formalnych wniesionej kasacji.

Postanowienie SN z dnia 10 stycznia 2023 r., sygn. III KK 460/22.

8

Art. 539a § 3 k.p.k.

Zgodnie z treścią art. 539a § 3 k.p.k., skuteczność skargi od wyroku sądu odwoławczego, będącej nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, jest uzależniona od wykazania, że wydanie – na etapie postępowania apelacyjnego – orzeczenia kasatoryjnego naruszało art. 437 k.p.k., a zatem że nie zachodziła konieczność przeprowadzenia na nowo przewodu sądowego w całości lub nie zachodził wypadek określony w art. 454 § 1 k.p.k. albo że przy wydaniu tego orzeczenia wystąpiła bezwzględna przyczyna odwoławcza z art. 439 § 1 k.p.k. Zakres kontroli dokonywanej przez Sąd Najwyższy po wniesieniu skargi od wyroku sądu odwoławczego, o której mowa w art. 539a § 1 k.p.k., ogranicza się więc do zbadania, czy stwierdzone przez sąd odwoławczy uchybienie daje podstawę do wydania orzeczenia kasatoryjnego (zob. postanowienie SN z dnia 22 maja 2019 r., sygn. III KS 17/19 i postanowienie SN z dnia 21 kwietnia 2022r., sygn. II KS 4/22).

Postanowienie SN z dnia 24 stycznia 2023 r., sygn. III KS 79/22.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

9

Art. 25 § 1 k.k.

Obrona konieczna jest prawem podmiotowym człowieka pozwalającym mu bronić dóbr własnych lub cudzych. Napadniętemu przysługuje wszak prawo do korzystania ze wszystkich środków obrony, które umożliwiają mu uzyskanie przewagi nad napastnikiem, gdyż tylko wtedy może dojść do odparcia zamachu. Im większa przewaga napastnika, tym drastyczniejsze środki wolno stosować napadniętemu. Oznacza to, że obrona musi swą intensywnością zawsze przewyższać intensywność zamachu.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. II AKa 135/22.

10

Art. 53 § 1 k.k.

Wymierzając karę za usiłowanie, sąd stosuje wszystkie zasady wymiaru kary – w tym ocenia jej współmierność do społecznej szkodliwości czynu (art. 53

§ 1 k.k.). Z tego względu wymiar kary za usiłowanie jest z reguły niższy niż w wypadku dokonania przestępstwa, gdyż brak zrealizowania wszystkich znamion przestępstwa, a przede wszystkim brak efektywnego skutku (szkody), zmniejszają społeczną szkodliwość popełnionego czynu.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2022 r., sygn. II AKa 296/21.

11

Art. 148 § 1 k.k. w zw. z art. 157 § 1 k.k.

Twierdzenie, że oskarżony nie miał zamiaru zabójstwa, nie znajduje oparcia w zebranych dowodach. Oskarżony uderzał bowiem sześciokrotnie nożem w klatkę piersiową, plecy i twarz pokrzywdzonego, a więc w części ciała, gdzie znajdują się ważne życiowo organy. Rany nie zostały zadane wprawdzie z dużą siłą, jednak z opinii biegłego lekarza wynika, że wynikało to z reakcji obronnych pokrzywdzonego, który zasłaniał się przed cisami, osłabiając ich siłę. Biegły ten stwierdził też, że sytuacja, w jakiej znajdował się pokrzywdzony, narażała go na niebezpieczeństwo utraty życia, albowiem przy nieco innym przebiegu ran, nie stycznym do ściany klatki piersiowej, ale drążącym w jej głąb, mogłoby dojść do uszkodzenia narządów wewnętrznych i krwotoków wewnętrznych, co mogłoby skutkować śmiercią.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 17 listopada 2022 r., sygn. II AKa 212/22.

12

Art. 156 § 1 pkt 2 k.k.

Zdarzenie trwało krótko, kilkanaście sekund, ale w tym czasie oskarżony zadał zaskoczonemu, niebroniącemu się, siedzącemu na ławce pokrzywdzonemu kilka ciosów pięścią i kilka kopnięć, gdy pokrzywdzony już leżał. Razy zadawane ze średnią siłą wymierzone były w ważne dla życia części ciała: głowę, klatkę piersiową i brzuch. Przewaga oskarżonego wynikająca z wieku i umiejętności (oskarżony trenował tzw. „sztuki walki”), niemożność podjęcia obrony przez pokrzywdzonego spowodowana zaskoczeniem i zajmowaną pozycją siedzącą, natężenie ataku prowadzonego także gdy pokrzywdzony już leżał, siła ciosów, zadawanych tak pięściami jak i obutą nogą, skierowanie ich w głowę, brzuch, klatkę piersiową, wyniesiona z zajęć „sztuk walki” wiedza oskarżonego o sposobie zadawania ciosów i ich skierowaniu w odpowiednie części ciała, by osiągnąć spodziewany efekt, słusznie przekonują, że oskarżony działał z zamiarem ewentualnym spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 24 listopada 2022 r., sygn. II AKa 253/22.

13

Art. 190 k.k.

Dla bytu przestępstwa z art. 190 k.k. istotne jest subiektywne odczucie pokrzywdzonego – obawa, że groźba zostanie spełniona musi być uzasadniona.

Konieczne jest więc ustalenie, że w konkretnej sprawie każdy przeciętnie wykształcony i doświadczony życiowo człowiek, o zbliżonych do pokrzywdzonego cechach i osobowości, uznałby groźbę za realną i wzbudzającą obawę zrealizowania. Tymczasem pokrzywdzony podał, że w czasie każdej kłótni brat (oskarżony) groził mu, że go zabije. Kłócili się zaś codziennie. Nie żądał jednak nigdy ścigania brata zakładając, że się zmieni. Wynika stąd, że wypowiedziane w przeszłości groźby zabicia brata nie wzbudzały u pokrzywdzonego realnej obawy spełnienia. Jeżeli oskarżony w czasie każdej kłótni wypowiadał rzeczzone groźby, to słowa o zabiciu pokrzywdzonego traktował jak swoisty „przecinek”, który inni zastępują znanym wulgarnym słowem.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 23 listopada 2022 r., sygn. II AKa 179/22.

14

Art. 286 § 1 k.k.

Oskarżony wprowadzał klientów w błąd poprzez informowanie, że czynności inwestycyjnych będą dokonywali zawodowi pośrednicy (traderzy) działający w ramach firmy albo będzie robił to algorytm komputerowy w ramach tej firmy – gdyż czynności inwestycyjnych dokonywał sam oskarżony. Nie budzi wątpliwości ustalenie, że oskarżony nie informował części klientów, iż inwestowanie na rynku F. wiąże się z bardzo wysokim ryzykiem, w tym z możliwością utraty wszystkich środków – przy tym nie zwalnia oskarżonych od odpowiedzialności kwestia, że klienci podczas rejestracji na stronie musieli zaakceptować ikonkę zawierającą informację o takim ryzyku, skoro wcześniej zostali wprowadzeni w błąd. Prawidłowo przyjęto, że oskarżony błędnie informował klientów o działaniu na platformie mechanizmu, który miał minimalizować ryzyko utraty wszystkich środków – nie ma znaczenia kwestia, czy platforma deklarowała, iż taki mechanizm działa, ponieważ mechanizm taki nie działał. Wystąpienie „krachu na giełdach walut” nie zwalnia oskarżonego od odpowiedzialności, skoro oczywiste jest, że kursy walut są zmienne i w rzeczywistości uprawiał oni handel na kontraktach na różnicę w parach walutowych, czyli po prostu hazard. Niewątpliwie pokrzywdzeni zostali doprowadzeni do niekorzystnego rozporządzenia mieniem.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. II AKa 351/21.

Prawo karne procesowe

15

Art. 167 k.p.k.

Aktywność dowodową obrońcy w perspektywie art. 167 k.p.k. uznać należy za jego obowiązek. Nie do zaakceptowania jest taki stan rzeczy, w którym obrońca, zachowując się pasywnie, liczy jedynie na inicjatywę ze strony sądu. Obrońca ma obowiązek realizować linię obrony nie inaczej niż przez inicjatywę

dowodową w kierunku wprowadzania i przeprowadzania dowodów odciążających reprezentowaną stronę. Podnoszenie zarzutu naruszenia art. 167 k.p.k., w tym wypadku zupełnie chybionego, zawsze wskazuje, że obrońca swe obowiązki realizuje wadliwie, skoro pozwala sobie na pasywność procesową i oczekuje, że jego obowiązki będzie w obronie oskarżonego realizował sąd (...). Przypomnieć należy obrońcy, że na nim jako kwalifikowanym reprezentancie strony spoczywa obowiązek udowodnienia wysuwanych twierdzeń, a na sędzie zaś obowiązek oceny ich zasadności. Realizacja obowiązku stron wymaga odpowiedniej aktywności w postępowaniu dowodowym, która przede wszystkim powinna mieć miejsce przed sądem pierwszej instancji. Brak aktywności obrońcy w kierunku wnioskowania o dopuszczenie dowodu nie może czynić zasadnym zarzutu nieprzeprowadzenia takiego dowodu z urzędu, tj. obraży art. 167 k.p.k.

Nie do zaakceptowania jest taki stan rzeczy, w którym obrońca, tak jak w warunkach przedmiotowej sprawy, zachowując się pasywnie, liczy na inicjatywę ze strony sądu, a następnie brak tej inicjatywy, czyni zarzutem apelacyjnym.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 30 grudnia 2022 r., sygn. II AKa 392/22.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

16

Art. 822 § 1 k.c. i art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 854)

Sprawca wypadku komunikacyjnego i zakład ubezpieczeń, z którym sprawca wypadku jest związany umową ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody związane z ruchem tych pojazdów, odpowiadają wobec zarządcy drogi za szkodę spowodowaną zanieczyszczeniami drogi płynami silnikowymi.

Z uzasadnienia:

Analiza orzecznictwa sądów powszechnych prowadzi do konkluzji, że występują w nim sprzeczne stanowiska dotyczące kwestii ujętej w przedstawionym zagadnieniu prawnym. Według jednego stanowiska, w rozważanym przypadku nie przysługuje odszkodowanie od zakładu ubezpieczeń. Podnosi się argument, że zanieczyszczenie drogi nie jest jej zniszczeniem ani uszkodzeniem, zatem koszty uprzątnięcia nie są objęte odpowiedzialnością ubezpieczyciela sprawcy szkody z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Poza tym właściwa jednostka samorządu terytorialnego jako zarządca drogi została obciążona szeroko rozumianym obowiązkiem wykonywania ogółu prac remontowych, zabezpieczających i przywracających pierwotny (prawidłowy) stan nawierzchni oraz bieżących robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, których celem jest poprawa jakości i zwiększenie bezpieczeństwa ruchu. Usunięcie i zagospodarowanie części uszkodzonych pojazdów pozostających na jezdni, usunięcie wylanych płynów eksploatacyjnych oraz odtłuszczenie nawierzchni należy do obowiązków ustawowych jednostki samorządu terytorialnego, a zadania te finansowane są z budżetów właścicieli drogi. Brak przesłanek, aby przenieść koszty finansowania tych prac na inne podmioty. Przyjmując odmienne stanowisko, wszelkie podmioty publiczne, wykonując zadania publiczne, mogłyby występować z regresem do sprawców np. szpitale o zwrot kosztów leczenia poszkodowanego w wypadku, straż pożarna czy policja o zwrot kosztów związanych z przeprowadzeniem akcji. Koszty na to poniesione nie stanowią zatem szkody w rozumieniu prawa cywilnego. Przerzucenie tych kosztów na ubezpieczyciela prowadziłoby do bezpodstawnego wzbogacenia jednostki samorządu terytorialnego, która na ten cel uzyskuje środki budżetowe. Wobec braku wypowiedzi Sądu

Najwyższego odnoszącego się bezpośrednio do przedstawionego zagadnienia prawnego ten nurt orzecznictwa sądów powszechnych odwołuje się do orzeczeń Sądu Najwyższego, w których analizowano możliwość dochodzenia roszczeń „regresowych” z tytułu wydatkowania środków publicznych w związku z doznaniem szkód przez poszkodowanego wypadkiem komunikacyjnym.

Dotyczy to w szczególności uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2001 r., sygn. III CZP 5/01 (OSNC 2001, nr 11, poz. 161), zgodnie z którą Kasie Chorych oraz publicznemu ZOZ nie przysługiwało względem sprawcy szkody roszczenie o zwrot poniesionych kosztów na leczenie bezpośrednio poszkodowanego w wypadku. W sprawie tej szkoda majątkowa miała jedynie pośredni charakter, gdyż bezpośrednio została doznana na osobie, a dopiero ją naprawiając zostały poniesione koszty leczenia, które można by uznać za szkodę majątkową. Na zasadach ogólnych sprawca szkody na osobie ma obowiązek naprawić poszkodowanemu także doznaną przez niego szkodę majątkową w postaci kosztów leczenia czy utraconego zarobku. Zwrotu tego rodzaju kosztów może domagać się tylko sam poszkodowany – osoba, przeciwko której było skierowane działanie sprawcy, natomiast roszczenie nie przysługuje pośrednio poszkodowanym. Jednocześnie w odniesieniu do Kasy Chorych nie powstawało w takich okolicznościach roszczenie regresowe, bowiem spełniała ona świadczenie na podstawie ciążącego na niej obowiązku własnego z mocy ustawy, a nie „w miejsce” sprawcy szkody. Spełnienie świadczenia przez Kasę Chorych nie prowadziło zatem do wygaśnięcia obowiązku odszkodowawczego. Zdaniem Sądu Najwyższego, prawo nie przewidywało roszczenia regresowego na rzecz Kasy Chorych i nie stanowiło to luki legislacyjnej, lecz zamierzone działanie ustawodawcy.

Również w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2004 r., sygn. III CZP 2/04 (OSNC 2005, nr 6, poz. 95) uznano, że zagraniczna instytucja ubezpieczeń społecznych – na którą z mocy przepisów jej prawa krajowego przeszły roszczenia z tytułu poniesionych kosztów leczenia – nie jest uprawniona, według prawa polskiego, do dochodzenia od ubezpieczyciela, który ubezpieczył odpowiedzialność cywilną posiadacza pojazdu mechanicznego – sprawcy szkody, zwrotu takich kosztów leczenia, gdy poszkodowany uległ wypadkowi komunikacyjnemu na terenie Polski. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że prawo polskie nie przewiduje roszczenia regresowego na rzecz instytucji ubezpieczenia społecznego w związku z poniesionymi przez nią kosztami leczenia wobec sprawcy wypadku, którego skutkiem była konieczność poniesienia tych kosztów. Podkreślono, że roszczenie o zwrot kosztów leczenia przysługuje wyłącznie samemu poszkodowanemu, o ile oczywiście sam takie koszty poniósł.

Analogiczne stanowisko zajmował Sąd Najwyższy także w odniesieniu do możliwości dochodzenia roszczeń regresowych w stosunku do sprawcy wypadku komunikacyjnego w związku ze spełnieniem przez podmioty trzecie na rzecz pokrzywdzonego świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Jedynie w uchwale z dnia 27 marca 2008 r., sygn. III CZP 13/08 (OSNC 2009, nr 5, poz. 67) przyję-

to, że Skarbowi Państwa, który wypłacił funkcjonariuszowi za wypadek pozostający w związku z pełnieniem służby w Policji jednorazowe odszkodowanie pieniężne na podstawie art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz. U. Nr 53, poz. 345 z późn. zm.), przysługuje do sprawcy roszczenie o zwrot równowartości tego świadczenia. W uzasadnieniu uchwały argumentowano, że sytuacja, w której obok sprawcy czynu niedozwolonego inny podmiot jest równolegle zobowiązany do wypłaty poszkodowanemu świadczenia należnego z mocy ustawy (Skarb Państwa, Zakład Ubezpieczeń Społecznych), nie wyklucza przyjęcia, że odpowiedzialność obu tych podmiotów będzie ukształtowana na zasadach analogicznych do solidarności. Rozróżniając na gruncie prawa polskiego regres w węższym i szerszym ujęciu, w węższym ujęciu dla podniesienia roszczenia regresowego niezbędne jest istnienie wyraźnej podstawy prawnej. Natomiast w szerszym rozumieniu za uprawnionego do dochodzenia regresu można uznać każdy podmiot, któremu zwrot wypłaconego świadczenia powinien przysługiwać ze względu na zasady etyczne, słuszność, poczucie sprawiedliwości. Tak rozumiane roszczenie regresowe obejmuje wiele różnych przypadków, w tym dochodzenie wynagrodzenia szkody *ex contractu* lub *ex delicto*. Taki regres zwykle jest łączony z uznaniem konkretnego przypadku za przykład odpowiedzialności *in solidum*. Obejmuje ona przypadki, gdy nie istnieje jedno zobowiązanie z wieloma dłużnikami, lecz jest jeden interes wierzyciela, podlegający zaspokojeniu przez wiele podmiotów na podstawie odrębnych stosunków prawnych. W przypadku odpowiedzialności *in solidum* wierzyciel dokonuje wyboru nie pomiędzy współdłużnikami, lecz wybiera podstawę prawną, na której chce oprzeć swoje roszczenie, a to z kolei determinuje wybór dłużnika. Taka sytuacja występuje właśnie wtedy, gdy wierzyciel może niezależnie dochodzić roszczenia albo na podstawie deliktowej od sprawcy szkody, albo na odrębnej podstawie normatywnej od podmiotu wskazanego przez tę normę prawną. Ponoszenie odpowiedzialności przez Skarb Państwa wobec funkcjonariusza policji na podstawie przepisów o zabezpieczeniu społecznym uznano za szczególny przypadek odpowiedzialności za szkodę. Wypłata świadczeń przez którykolwiek ze zobowiązanych do tego w takiej sytuacji podmiotów służy temu samemu celowi i zaspokojeniu tego samego interesu poszkodowanego. Źródłem odpowiedzialności Skarbu Państwa przewidzianej w ustawie wypadkowej jest odpowiedzialność deliktowa na zasadach słuszności. W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że w takiej sytuacji Skarb Państwa ma roszczenie do sprawcy wypadku (szkody) na podstawie stosowanego analogicznie art. 441 § 3 k.c. Roszczenie to bliższe jest klasycznemu roszczeniu odszkodowawczemu niż roszczeniu regresowemu. Wyrządzenie szkody funkcjonariuszowi policji pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą doznaną przez Skarb Państwa w postaci konieczności wypłaty na rzecz funkcjonariusza przewidzianej na taką okoliczność prawem kwoty. W konse-

kwencji kwota ta, a nie uszczerbek bezpośrednio poszkodowanego funkcjonariusza, wyznacza rozmiar szkody doznanej przez Skarb Państwa, a przez to też wysokość roszczenia, jakiego może on dochodzić od sprawcy.

Jednakże w podjętej później uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2010 r., sygn. III CZP 35/10 (OSNC 2011, nr 2, poz. 13) – zgodnie z którą Skarbowi Państwa, który wypłacił uposażenie na podstawie art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277 z późn. zm.), nie przysługuje roszczenie o zwrot tego uposażenia od sprawcy wypadku związanego z ruchem pojazdu mechanicznego, powodującego chorobę policjanta – wskazano, że kluczowe znaczenie ma określenie relacji wzajemnej przysługujących funkcjonariuszowi świadczeń, bowiem dopiero przesądzenie, że otrzymywane od Skarbu Państwa wynagrodzenie chorobowe podlegałoby zaliczeniu na poczet należnego odszkodowania mogłoby prowadzić do tezy o przysługiwaniu mu względem ubezpieczyciela roszczenia regresowego. Tymczasem zasadę *compensatio lucri cum damno* należy stosować ostrożnie w odniesieniu do relacji świadczeń cywilnoprawnych i świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Jeśli wśród publicznieprawnych norm regulujących konkretne świadczenie z tytułu ubezpieczenia społecznego nie ma regulacji nakazującej zaliczalność takiego świadczenia, to należy opowiedzieć się za jego autonomicznym charakterem względem cywilnoprawnego odszkodowania. W konsekwencji poszkodowanemu będą przysługiwały dwa różne świadczenia w pełnych wysokościach od dwóch różnych podmiotów, a zarazem nie będzie można przyjąć, aby podmioty te odpowiadały za tę samą szkodę *in solidum*, co też wykluczy możliwość podnoszenia w ich wzajemnej relacji roszczeń regresowych. Zaliczenie korzyści na poczet szkody jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy ich źródłem jest to samo zdarzenie i istnieje między nimi normalny związek przyczynowy. Dodatkowo wymaga się, by uzyskana korzyść zaspokajała te same interesy poszkodowanego, które ma zaspokoić odszkodowanie, oraz by wynikała z tej samej podstawy prawnej. Roszczenie odszkodowawcze przysługuje wyłącznie bezpośrednio poszkodowanemu, a takiego charakteru nie ma Skarb Państwa – co najwyżej można by go uznać za poszkodowanego dopiero wskutek wypłacenia świadczenia na rzecz funkcjonariusza. Co więcej, dokonując wypłaty Skarb Państwa nie doznaje szkody, ponieważ powinność świadczenia nakłada na niego norma prawna.

Według drugiego stanowiska wyrażonego w orzecznictwie sądów powszechnych dotyczącego przedstawionego zagadnienia prawnego, w rozważanym przypadku przysługuje odszkodowanie od zakładu ubezpieczeń. Podkreśla się, że słowo „zniszczyć” oznacza m.in. uczynić coś niezdatnym do użytku. Czynności, jakie zostały podjęte na miejscu zdarzenia przez firmę na zlecenie gminy, będącej właścicielem i zarządcą drogi, wskazują, iż ich celem było uczynienie miejsca zdarzenia zdatnym do użytku poprzez usunięcie pozostałości po kolizji, które zagrażały bezpiecznemu, tj. bezkolizyjnemu korzystaniu

z drogi przez jej użytkowników. Koszty poniesione na te działania stanowią konsekwencję zniszczenia mienia należącego do zarządcy drogi, w tym do odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Właściciel drogi (jej zarządca) jest więc podmiotem bezpośrednio poszkodowanym. Do tego występuje adekwatny związek przyczynowy między spowodowaniem wypadku drogowego i koniecznością poniesienia rzeczonych kosztów.

Przedstawione zagadnienie prawne zawiera w sobie dwa problemy. Pierwszy z nich dotyczy tego, czy sprawca wypadku komunikacyjnego odpowiada za uszkodzenia i zabrudzenia drogi publicznej wskutek wypadku. Drugi z nich dotyczy ponoszenia w tym zakresie odpowiedzialności przez ubezpieczyciela sprawcy wypadku. W okolicznościach faktycznych, na kanwie których doszło do przedstawienia zagadnienia prawnego, sprawcami szkody polegającej na zanieczyszczeniu jezdni płynami silnikowymi są osoby ubezpieczone, za które ponosi odpowiedzialność ubezpieczyciel w ramach odpowiedzialności OC posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody spowodowane ruchem pojazdów mechanicznych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.p., drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Według art. 2a tej ustawy, drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa (ust. 1), drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (ust. 2). Artykuł 19 ust. 1 u.d.p. stanowi, że organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Ustęp drugi tego artykułu precyzuje, że zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8, są dla dróg: krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, a dla gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Według art. 19 ust. 3 u.d.p., Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest zarządcą autostrady wybudowanej na zasadach określonych w ustawie do czasu przekazania jej, w drodze porozumienia, spółce, z którą zawarto umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Spółka pełni funkcję zarządcy autostrady płatnej na warunkach określonych w umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, z wyjątkiem zadań, o których mowa w art. 20 pkt 1, 8, 17 i 20, które wykonuje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Szczegółowe obowiązki zarządców dróg określa art. 20 u.d.p. Do obowiązków zarządcy drogi należy w szczególności utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2 (pkt 4), wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających (pkt 11), przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników (pkt 12) i przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie bu-

dowy lub utrzymania dróg (pkt 13). Artykuł 4 ustawy – zawierający ustawowe definicje pojęć występujących w ustawie – stanowi, że utrzymanie drogi to wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej (pkt 20), natomiast ochrona drogi to działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu (pkt 21). Obowiązki zarządcy drogi mogą też wynikać z innych niż zawartych w ustawie o drogach publicznych przepisów ustawowych. Z treści powołanych przepisów, w tym art. 20 pkt 4 i 11 w związku z art. 4 pkt 20 i 21 u.d.p. wyprowadzić należy obowiązek zarządcy drogi podjęcia odpowiednich czynności zmierzających do usunięcia skutków wypadku komunikacyjnego, którego następstwem jest m.in. wylanie na powierzchnię drogi płynów silnikowych w celu przywrócenia nawierzchni drogi do stanu istniejącego przed wypadkiem w celu przywrócenia jej normalnej użyteczności. Są to czynności mieszczące się w pojęciach utrzymania drogi oraz jej ochrony.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.u.o., z ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych przysługuje odszkodowanie, jeżeli posiadacz lub kierujący pojazdem mechanicznym są obowiązani do odszkodowania za wyrządzoną w związku z ruchem tego pojazdu szkodę, będącą następstwem śmierci, uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia bądź też utraty, zniszczenia lub uszkodzenia mienia. Z przepisu tego wynika, że w zakresie szkody na mieniu, o jaką w tym przepisie chodzi, jeżeli nie zachodzi jedno z wyłączeń odpowiedzialności ubezpieczyciela wskazanych w art. 38 u.u.o., ubezpieczyciel odpowiada, gdy posiadacz lub kierujący pojazdem mechanicznym są obowiązani do odszkodowania za wyrządzoną w związku z ruchem tego pojazdu szkodę będącą następstwem zniszczenia lub uszkodzenia mienia. W sytuacji, w której uznano by, że sprawca wypadku ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą, to w tym zakresie także jest objęty ochroną ubezpieczeniową, a zatem poszkodowany może wystąpić z roszczeniem bezpośrednio względem ubezpieczyciela. Według art. 38 ust. 1 pkt 4 u.u.o., zakład ubezpieczeń nie odpowiada m.in. za szkody polegające na zanieczyszczeniu lub skażeniu środowiska (pkt 4). Rozważana więc kwestia prawna dotyczy takich szkód, polegających na zanieczyszczeniu jezdni na skutek wylania się płynów silnikowych z pojazdu mechanicznego, które nie mogą być zakwalifikowane jako zanieczyszczenie lub skażenie środowiska w rozumieniu art. 38 ust. 1 pkt 4 u.u.o. Ocena ta jest pochodną konkretnych ustaleń faktycznych sądów *meriti* dokonywanych w poszczególnych sprawach i ich oceny prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 854), w tym zawartych w art. 139 oraz 173–174, nakładających na zarządców obiektów, w tym dróg, określone obowiązki związane z ochroną środowiska. Z uwagi na wyjątkowy charakter wyłączenia przewidzianego w art. 38 ust. 1 pkt

4 u.u.o. przepis ten należy interpretować ściśle. Przyjmując to założenie, z odpowiedzialności na tej podstawie wyłączone są zniszczenia lub skażenia środowiska, które nie są zarazem zniszczeniem (naruszeniem) mienia konkretnego podmiotu. Z treści powołanych wyżej przepisów o ochronie środowiska, nakładających obowiązek zapewnienia przez zarządców dróg przestrzegania wymagań ochrony środowiska związanych z eksploatacją dróg, trudno wywieść także obowiązek zarządcy drogi, wyprzedzający jego obowiązki wynikające z ustawy o drogach publicznych, ponoszenia kosztów bezprawnych działań użytkowników dróg, których jednym ze skutków może być zanieczyszczenie środowiska, jeżeli powodują one szkodę w samej substancji drogi w postaci jej zanieczyszczenia płynami.

Należy odrzucić stanowisko, zgodnie z którym odpowiedzialność cywilna wobec zarządcy (właściciela) drogi objęta ochroną ubezpieczeniową wynikająca z zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia komunikacyjnego za szkody polegające na utracie, zniszczeniu, lub uszkodzeniu mienia nie obejmuje szkody spowodowanej zanieczyszczeniem drogi spowodowanej wylaniem się płynami silnikowymi z tej przyczyny, że mienie „zabrudzone” nie jest ani utracone, ani zniszczone, ani też uszkodzone, a po oczyszczeniu jest identyczne, jak przed zabrudzeniem. Opiera się ono na zawężającej wykładni art. 34 ust. 1 u.u.o., zgodnie z którym ubezpieczyciel odpowiada za każde uszkodzenie mienia. Jego odpowiedzialność nie została ograniczona do uszkodzenia substancji rzeczy wchodzącej w skład mienia. Należy wobec tego badać, czy konkretny składnik mienia nadaje się do wykorzystywania go zgodnie z jego przeznaczeniem. Zabrudzona płynami eksploatacyjnymi droga nie nadaje się do dalszego wykorzystywania zgodnie z jej przeznaczeniem, co oznacza, że została uszkodzona wskutek wypadku. Naprawienie tego uszkodzenia będzie polegało więc na jej sprzątnięciu, co powoduje konieczność ponoszenia kosztów niezbędnych dla przeprowadzenia tak rozumianego naprawienia. Z art. 36 ust. 1 u.u.o. wynika zasada, że ubezpieczyciel odpowiada w granicach odpowiedzialności cywilnej posiadacza lub kierującego pojazdem mechanicznym. W odniesieniu do sprawcy wypadku komunikacyjnego zabrudzenie jezdni oznacza wyrządzenie w taki sposób szkody. Zgodnie bowiem z metodą dyferencyjną, służącą do ustalenia wysokości doznanej szkody, prowadzi to do ubytku w majątku właściciela drogi (*damnum emergens*) odpowiadającego do wysokości kosztów, jakie muszą zostać poniesione na oczyszczenie drogi. Za przyjętą wykładnią przemawia także wniosek płynący z wykładni celowościowej. Celem unormowania dotyczącego zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela przy obowiązkowych ubezpieczeniach komunikacyjnych jest bowiem objęcie ochroną ubezpieczeniową wszystkich szkód, poza wyraźnie wyłączonymi w art. 38 u.u.o., wyrządzonych przez sprawcę wypadku komunikacyjnego, co ma zapewnić należytą ochronę ubezpieczeniową zarówno sprawcy wypadku, jak i poszkodowanemu (co do wypłacalności, a tym samym pewności uzyskania zaspokojenia roszczeń).

Szkoda, w wyżej przedstawionej postaci, jest wyrządzona na jednej z dróg publicznych, które zgodnie z art. 2 u.d.p. stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (w sprawie, w której przedstawiono zagadnienie prawne stanowiącej własność powiatu). Koszt jej usunięcia ponosi w związku z realizacją obowiązków ustawowych zarządcy drogi ze środków publicznych, z których finansowana jest jego działalność. W art. 19 ust. 1 u.d.p. wskazano, że zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego. Ustawowe pojęcie zarządcy drogi służy zatem wskazaniu właściwego organu administracji publicznej w odniesieniu do określonych kategorii dróg i przyznaniu mu określonych kompetencji. Przepis ten nie wyposaża zarządcy drogi w podmiotowość prawną w sferze prawa cywilnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2020 r., sygn. I CSK 563/18, OSNC 2020, nr 9, poz. 77). Z tym zastrzeżeniem i w pewnym uproszczeniu można więc mówić o wyrządzeniu zarządcy drogi szkody, której dotyczy rozważane zagadnienie prawne, bowiem pojęcia zarządcy drogi, właściciela drogi publicznej i podmiotu finansującego działania zarządcy drogi nie są tożsame. Bliższe rozważanie tych relacji wykracza jednak poza ramy potrzebne do udzielenia odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne. Niewątpliwie jednak obowiązki mieszczące się w zarządzaniu drogami publicznymi należą do zakresu zadań odpowiednio państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, które są zarazem właścicielami odpowiedniej kategorii drogi publicznej. W uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. I OPS 14/13 (ONSA-iWSA 2015, nr 1, poz. 2) przyjęto, że wymienione w ustawie o drogach publicznych odpowiednie organy samorządowe wykonujące kompetencje zarządców dróg, nie występują tu jako organy odrębne od organów wykonujących zadania przypisane samorządom, lecz jako organ należący do tego systemu, wykonujące zadania powierzone przez państwo z zakresu administracji drogowej.

Za przyjęciem odpowiedzialności sprawcy wypadku komunikacyjnego, a w konsekwencji także jego ubezpieczyciela za uszkodzenia i zabrudzenia drogi publicznej powstałe w związku z wypadkiem przemawiają przede wszystkim zasady prawa deliktowego. Zgodnie z art. 436 k.c. w zw. z art. 435 k.c., samoistny posiadacz mechanicznego środka komunikacji odpowiada za szkodę wyrządzoną komukolwiek w związku z ruchem tego pojazdu. Zakres podmiotowy potencjalnie poszkodowanych jest ukształtowany szeroko, gdyż nie jest w żaden sposób ograniczony. Jedyne ograniczenie jest istnienie adekwatnego związku przyczynowego między zdarzeniem wyrządzającym szkodę a szkodą. Uszkodzenie drogi pozostaje w tego rodzaju związku z doprowadzeniem do wypadku komunikacyjnego, a zatem właściciel drogi mieści się w zakresie hipotezy normy wynikającej z powołanych przepisów. W omawianej sytuacji spełnione są także wszystkie przesłanki odpowiedzialności deliktowej. Czyn w postaci wyrządzenia szkody w mieniu właściciela drogi na skutek wypadku spowodowanego ruchem pojazdu – skutkującego koniecznością ponie-

sienia kosztów na doprowadzenie drogi do stanu umożliwiającego korzystanie z niej w sposób do tego przewidziany – pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą. To bowiem ruch pojazdu wywołuje tego rodzaju szkodę. Popelniony czyn jest bezprawny, gdy sprawca narusza normy prawa o ruchu drogowym, które mają chronić innych uczestników ruchu drogowego, także przed niszczeniem dróg, co bezpośrednio godzi w bezpieczeństwo innych ich użytkowników.

Za przyjęciem odpowiedzialności sprawcy wypadku, a w konsekwencji także jego ubezpieczyciela, przemawiają także względy aksjologiczne i racjonalne. Zajęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wniosku, że wobec właściciela (zarządcy) drogi nieponoszona byłaby odpowiedzialność odszkodowawcza nawet w razie niszczenia drogi celowym działaniem, skoro utrzymywanie drogi w należytym stanie i jej naprawienie mieściłoby się z zakresie nałożonych na niego zadań publicznych.

Nie można też traktować normatywnego ukształtowania obowiązków zarządcy drogi, obejmującego obowiązek podjęcia czynności w celu usunięcia z drogi publicznej pozostałości, w tym wylanych płynów, po wypadku, jako argumentu na rzecz wyłączenia odpowiedzialności sprawców wypadków komunikacyjnych za tak powstałą szkodę. Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przez zarządców dróg od sprawców wypadków komunikacyjnych jest postacią realizowania przez nich ciążących na nich obowiązków. Z art. 20 pkt 12 u.d.p. wynika bowiem, że jednym z ustawowo wyraźnie przewidzianych zadań zarządców dróg jest przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników. Domaganie się zapłaty odszkodowania spełnia zarówno funkcję prewencji generalnej (wobec ogółu – „zniechęca” do podejmowania działań, które mogą prowadzić do niszczenia dróg), jak i prewencji szczególnej (jest formą sankcji, która dotyka bezpośrednio sprawcę uszkodzenia drogi).

Za tym rozwiązaniem przemawia także zakres spoczywającego na zarządcach dróg z mocy ustawy obowiązku utrzymania dróg w należytym stanie (art. 20 pkt 4 i 11 u.d.p.) i związane z tym zapewnienie finansowania tych zadań ze środków publicznych. Chodzi bowiem o zwykłe i typowe użytkowanie dróg, prowadzące do ich degradacji, a także o niszczenie dróg wskutek niesprzyjających warunków pogodowych oraz niezwykłych zdarzeń, za które nikt nie ponosi odpowiedzialności (zwłaszcza klęski żywiołowe). Zarządca drogi otrzymuje środki o charakterze ryczałtowym, na wykonywanie ogółu swoich zadań, a nie jako zapłatę za konkretną pracę. Wskazane w powołanych przepisach zadania zarządcy drogi dotyczą zwykłych okoliczności obejmujących powinność utrzymania dróg w takim stanie, aby zapewniały bezpieczne użytkowanie. Obejmuje to bieżącą konserwację i naprawy wynikające z naturalnego zużycia dróg, a także będące skutkiem wydarzeń, za które nikt nie ponosi odpowiedzialności, zwłaszcza o charakterze siły wyższej. Powinności dokonywania robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających nie sposób rozciągnąć na konieczność pokrywania kosztów zniszczeń i zabrudzeń uczynionych przez kon-

kretnych sprawców – co najwyżej można twierdzić, że ze względu na interes powszechny zarządca drogi ma stosowne prace wykonać jak najszybciej, choćby wiązało się to z czasowym (przejściowym) poniesieniem ich kosztów, których potem może dochodzić we właściwy sposób od sprawcy wypadku (ubezpieczyciela). Nie ma podstaw do włączania do zakresu tego obowiązku konieczności pokrywania kosztów naprawy i uprzątnięcia drogi, jeżeli jest to skutkiem działania innego podmiotu, któremu, w myśl prawa cywilnego, za to działanie można przypisać odpowiedzialność. W interesie ogółu społeczeństwa, w którym ma działać zarządca drogi, ma on tymczasowo pokryć koszty tej naprawy, aby droga była jak najszybciej zdalna do użytku, do jakiego jest przeznaczona. Nie można też przyjąć, aby przez zapłatę odszkodowania obejmującego koszty przywrócenia drogi do stanu sprzed wypadku komunikacyjnego dochodziło do bezpodstawnego wzbogacenia, skoro wydatkowane w tym zakresie środki zostały wydatkowane na utrzymanie dróg i ich naprawieniu, co w tym samym zakresie nie mogły być sfinansowane inne niezbędne wydatki na utrzymanie i ochronę dróg publicznych.

Nie przekonuje także argument eksponujący status zarządcy drogi, którego w związku z tym nie można uznać za bezpośrednio poszkodowanego wskutek wypadku komunikacyjnego, gdy prawo polskie przewiduje co do zasady, poza samodzielnie uregulowanymi wyjątkami (np. z art. 446 k.c.), ponoszenie odpowiedzialności wyłącznie wobec bezpośrednio poszkodowanych. O braku statusu bezpośrednio poszkodowanego ma także przesądzać to, iż działanie sprawcy nie było wymierzone w mienie w postaci drogi oraz że to nie jej właściciel poniósł wskutek wypadku zasadniczą szkodę. Odnosząc się do tego aspektu oceny należy mieć na względzie, że jednym czynem sprawca może wyrządzić wiele różnych szkód ponoszonych przez różne osoby. Okoliczność, że określony podmiot jest bardziej bezpośrednio poszkodowany, nie wyklucza a *limine* uznania innego podmiotu także za bezpośrednio poszkodowanego. Artykuł 436 k.c. nie zawęży podmiotowo odpowiedzialności ponoszonej przez sprawcę wypadku, nie wskazując względem kogo może być ona ponoszona. Uszkodzenia drogi, ale też jej zabrudzenia, które musi usunąć, aby z drogi można było korzystać, oznaczają, że wypadek spowodował w tym mieniu bezpośredni uszczerbek, za który odpowiedzialność ponosi sprawca wypadku (jego ubezpieczyciel). Na gruncie prawa polskiego nie ma też podstaw dla uznawania tzw. bezprawności deliktowej względnej, czyli przyjmowania, że z roszczeniem odszkodowawczym może występować tylko ten, przeciwko komu zostało bezpośrednio wymierzone działanie powodujące szkodę. Treść art. 415 k.c. – mającego podstawowe znaczenie dla oceny reguł odpowiedzialności za czyn niedozwolony – pozwala na dochodzenie odszkodowania także przez tych, którzy doznali szkody jedynie „rykoszetem”, tzn. w ich dobra nie było wymierzone działanie sprawcy, ale doprowadziło ono do uszczerbku w tych dobrach. Jedynym warunkiem niezbędnym dla ustalenia dopuszczalności zasądzenia odszkodowania jest ocena, czy między czynem sprawcy wypadku a doznana

szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowy. Ten zaś, zgodnie z powołaną na wstępie uzasadnienia uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2012 r., sygn. III CZP 75/11 (OSNC 2012, nr 7–8, poz. 81) ujmowany jest szeroko. Zgodnie z tą uchwałą, konieczne koszty pomocy świadczonej przez osobę mającą niezbędne kwalifikacje zawodowe, poniesione przez poszkodowanego w postępowaniu przedsądowym prowadzonym przez ubezpieczyciela, mogą w okolicznościach konkretnej sprawy stanowić szkodę majątkową podlegającą naprawieniu w ramach obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych (art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz. U. Nr 124, poz. 1152 z późn. zm.). W jej uzasadnieniu podkreślono, że normalny związek przyczynowy może wykraczać poza konsekwencje bezpośrednie i umożliwia zaliczenie do zwykłych następstw zdarzenia szkodzącego także uszczerbek majątkowy wynikły z wydatków wymuszonych na poszkodowanym przez wystąpienie tego zdarzenia. Taki związek może istnieć w odniesieniu do kosztów wynagrodzenia pełnomocnika poszkodowanego ustanowionego dla dochodzenia przez niego odszkodowania od ubezpieczyciela. Przypomniano też, że ubezpieczyciel odpowiada w granicach odpowiedzialności cywilnej posiadacza lub kierującego pojazdem mechanicznym – ma zastosowanie zasada pełnego odszkodowania.

Istotne jest także to, że w odniesieniu do odpowiedzialności w związku z wypadkiem komunikacyjnym ustawodawca przewidział odpowiedzialność na zasadzie ryzyka. W takim przypadku dowodzenie zostało ograniczone do przesłanek: popełnienia czynu wyrządzającego szkodę, szkody oraz adekwatnego związku przyczynowego między czynem a szkodą. Ten reżim odpowiedzialności w ogóle nie przewiduje badania bezprawności czynu, ponieważ w nim jest to okoliczność irrelevantna. Nawet jednak przy akceptacji koncepcji bezprawności względnej, w odniesieniu do wypadku komunikacyjnego trudno przyjmować, aby czyn wywołujący ten wypadek był w kogokolwiek wymierzony. Nie jest to odpowiedzialność na zasadzie winy, nie ma w ogóle znaczenia motyw sprawcy czy też dążenie przez niego do wyrządzenia szkody konkretnemu podmiotowi. Ustalany jest wyłącznie rezultat podjętego przez niego działania.

Przeciwko przyjęciu odpowiedzialności sprawcy wypadku wobec właściciela drogi publicznej w analizowanym przypadku nie przemawia także okoliczność podnoszona w niektórych orzeczeniach sądów powszechnych, że odpowiedzialność z tego tytułu mogłyby ponieść także osoby, które nie są objęte ochroną ubezpieczeniową (piesi, rowerzyści), co nie jest sytuacją odosobnioną z uwagi na ograniczony zakres obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody związane w ruchem pojazdów mechanicznych. Nie wyłącza to możliwości zawarcia przez te osoby umowy dobrowolnego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej.

Przyjętego rozwiązania nie podważa również występujący w takich okolicznościach zbieg obowiązku naprawienia szkody. Z jednej strony, z mocy prawa

deliktowego ciąży on na sprawcy wypadku, a drugiej strony, z mocy szczególnych regulacji ustawowych, powinność podejmowania robót interwencyjnych i naprawczych spoczywa bezpośrednio na zarządcy drogi. Oceniając taki zbieg, pierwszeństwo ma obowiązek ustawowy. Obowiązek ten ogranicza się do jak najpilniejszego podjęcia potrzebnych działań faktycznych po to, aby ogół użytkowników mógł z drogi bezpiecznie korzystać, natomiast nie dotyczy powinności pokrycia kosztów finansowych tych działań. Co do poniesienia ekonomicznego ciężaru naprawienia i oczyszczenia drogi brak podstaw do wyłączenia zasad ogólnych, a więc ponoszenia odpowiedzialności przez sprawcę wypadku. Analizowany przypadek jest inny od wielu sytuacji rozważanych dotychczas w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczących przypadków zbiegu specjalnej odpowiedzialności ustawowej oraz odpowiedzialności deliktowej, ponieważ nie ocenia się możliwości wystąpienia z roszczeniem regresowym, lecz źródłem roszczenia jest doznanie szkody przez właściciela drogi, czyli własne i samodzielne roszczenie o naprawienie wyrządzonej szkody w mieniu przez sprawcę wypadku komunikacyjnego. Z tej też przyczyny o niemożliwości dochodzenia odszkodowania od sprawcy wypadku (jego ubezpieczyciela) nie przesądza brak podstawy prawnej do występowania z roszczeniem przez podmiot publiczny celem uzyskania zwrotu kosztów poniesionych na wykonanie konkretnego zadania publicznego (naprawienia drogi), co było przyczyną uznania w powołanych wcześniej orzeczeniach Sądu Najwyższego niemożności skutecznego dochodzenia roszczeń regresowych przeciwko sprawcy wypadku komunikacyjnego przez policję, pogotowie ratunkowe, czy straż pożarną o zwrot kosztów poniesionych na interwencję. Ich interwencja wymuszona wypadkiem komunikacyjnym prowadzi do poniesienia kosztów, ale sam wypadek nie narusza mienia tych podmiotów, a jedynie zmusza je do podjęcia określonych działań, których obowiązek podjęcia ciąży na nich z mocy prawa. Podobna sytuacja dotyczy także roszczeń dochodzonych w związku z wydatkami poniesionymi ze środków ubezpieczenia społecznego.

Ubocznie tylko w odniesieniu do stanowiska prezentowanego w sprawie przez powoda dotyczącego sposobu rozstrzygania przedstawionego zagadnienia prawnego w orzecznictwie innych państw należy odnotować, że odpowiedzialność wobec ubezpieczyciela za skutki szkody, o której mowa w pytaniu prawnym Sądu drugiej instancji, została przyjęta też w orzeczeniach niemieckiego Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2006 r., sygn. IV ZR 325/05, z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. VI ZR 220/06 oraz z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. VI ZR 184/10 (orzeczenia dostępne w *Beck-on-line*).

Uchwała SN z dnia 20 stycznia 2022 r., sygn. III CZP 9/22.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Prawo Pracy

17

Art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.)

Podstawę ustalenia wysokości odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w odniesieniu do nauczycieli będących emerytami, rencistami albo nauczycielami pobierającymi nauczycielskie świadczenia kompensacyjne jest suma tych świadczeń pobieranych przez nich w ciągu roku (art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela; tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.).

Z uzasadnienia:

1. Przedstawione przez Sąd Okręgowy w N. pytanie prawne dotyczy wykładni art. 53 ust. 2 Karty Nauczyciela. Przepis ten stanowi, że „dla nauczycieli będących emerytami, rencistami lub nauczycielami pobierającymi nauczycielskie świadczenie kompensacyjne dokonuje się odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości 5% pobieranych przez nich emerytur, rent oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych”.

Problem prawny dotyczy tego, do jakiego okresu (przedziału czasowego) należy odnieść 5% pobieranych świadczeń – czy do okresu roku kalendarzowego, czy do okresu jednego miesiąca.

Wykładnia językowa tego przepisu może budzić wątpliwości, o czym świadczy pytanie prawne Sądu Okręgowego w N. oraz rozbieżne stanowiska stron zajęte w tej kwestii w toku postępowania. Dlatego należy sięgnąć do innych dyrektyw wykładni, uwzględniających kontekst normatywny – związany zarówno z innymi jednostkami redakcyjnymi tego samego artykułu oraz ujęciem systemowym kwestii odpisów na ZFŚS (czyli do wykładni systemowej), jak i z kolejnymi zmianami (nowelizacjami) tego przepisu (czyli do wykładni historycznej).

Rozważania należy jednak zacząć od przypomnienia zasadniczych przepisów ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

2. Zgodnie z rozwiązaniami normatywnymi w niej przewidzianymi każdy pracodawca prowadzący działalność w formie jednostki budżetowej albo samorządowego zakładu budżetowego, bez względu na liczbę zatrudnianych pracowników, ma obowiązek utworzenia funduszu (art. 3 ust. 2 u.z.f.ś.s.). Środkami funduszu administruje pracodawca (art. 10 u.z.f.ś.s.), przy czym powinny one być gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym i są wyłączone z egzekucji, z wyjątkiem przypadków, gdy egzekucja jest prowadzona w związku ze zobowiązaniami funduszu (art. 12 u.z.f.ś.s.). Środki funduszu niewykorzy-

stane w danym roku kalendarzowym przechodzą na rok następny (art. 11 u.z.f.ś.s.). Przychodami funduszu są coroczne odpisy podstawowe, dokonywane na zasadach szczegółowo ujętych w art. 5 ust. 1–7 ustawy, a także zwiększenia, o których stanowi jej art. 7 ust. 1. Odpisy podstawowe i zwiększenia zalicza się do kosztów działalności pracodawcy (art. 6 ust. 1 u.z.f.ś.s.). Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.z.f.ś.s. obowiązkiem pracodawcy jest coroczne przekazywanie, w terminie do dnia 30 września danego roku kalendarzowego, środków finansowych zasilających fundusz (odpisów podstawowych i zwiększeń), z tym że w terminie do dnia 31 maja danego roku pracodawca powinien przekazać kwotę stanowiącą co najmniej 75% równowartości odpisów podstawowych naliczonych według art. 5 ust. 1–3 ustawy. U jednego pracodawcy może funkcjonować, w tym samym czasie, tylko jeden fundusz (art. 5 ust. 8a u.z.f.ś.s.), bez względu na istnienie ewentualnych odrębności w zakresie dotyczącym sposobu ustalania wysokości odpisów na fundusz w odniesieniu do przedstawicieli różnych grup zawodowych (społecznych), za których pracodawca dokonuje odpisów.

Zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z funduszu oraz zasady przeznaczania środków tam zgromadzonych na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej określa pracodawca w drodze regulaminu, który jest wydawany w trybie przewidzianym w art. 27 ust. 1 albo art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, a w razie braku zakładowej organizacji związkowej – po uzgodnieniu z przedstawicielem załogi (art. 8 ust. 2 u.z.f.ś.s.). Na mocy art. 8 ust. 3 u.z.f.ś.s. związkom zawodowym przysługuje prawo wystąpienia do sądu pracy z roszczeniem o zwrot funduszu środków wydatkowanych niezgodnie z przepisami ustawy lub o przekazanie należnych środków na fundusz.

Przyznawanie ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z funduszu uzależnione są ustawowo od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osób uprawnionych do korzystania z funduszu, którymi mogą być: 1) pracownicy aktualnie zatrudnieni u danego pracodawcy, 2) byli pracownicy (emeryci i renciści), 3) członkowie rodzin pracowników (byłych pracowników) oraz 4) inne osoby, którym regulaminowo przyznano prawo korzystania ze świadczeń socjalnych finansowanych z funduszu (art. 8 ust. 1 i art. 2 pkt 5 u.z.f.ś.s.).

Przypomnienie regulacji dotyczących celów utworzenia u pracodawcy zakładowego funduszu świadczeń socjalnych może być przydatne przy dokonywaniu wykładni funkcjonalnej (celowościowej) przepisów wspomnianych w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w N. Środki zgromadzone w funduszu służą zaspokajaniu potrzeb socjalnych pracowników, byłych pracowników (emerytów i rencistów) oraz rodzin pracowników i byłych pracowników, jest przy tym oczywiste, że grupą wymagającą szczególnego wsparcia (ze względu na wiek, stan zdrowia, niepełnosprawność, niższe dochody wynikające z otrzymywanych świadczeń z ubezpieczenia społecznego niż z wynagrodzenia za pracę) jest grupa emerytów i rencistów.

3. Jak wynika *expressis verbis* z art. 5 ust. 8 u.z.f.ś.s., reguły dotyczące sposobu naliczania corocznego odpisu podstawowego na fundusz, szczegółowo ujęte w art. 5 ust. 1–7 ustawy, nie znajdują zastosowania do uczelni publicznych działających na podstawie przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce oraz do szkół i placówek objętych systemem oświaty – w odniesieniu do nauczycieli podlegających przepisom Karty Nauczyciela. W tym ostatnim przypadku zasady dokonywania corocznych odpisów podstawowych normuje, w sposób autonomiczny, regulacja przewidziana w art. 53 KN.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem tego przepisu – obowiązującym od 1 stycznia 2018 r. – dla nauczycieli dokonuje się corocznego odpisu na fundusz w wysokości ustalonej jako iloczyn planowanej, przeciętnej w danym roku kalendarzowym, liczby nauczycieli zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze zajęć (w przeliczeniu na pełny wymiar zajęć) skorygowanej w końcu roku do faktycznej przeciętnej liczby zatrudnionych nauczycieli (w przeliczeniu na pełny wymiar zajęć) i 110% kwoty bazowej, o której mowa w art. 30 ust. 3 KN, obowiązującej w dniu 1 stycznia danego roku (ust. 1). Z tego odpisu nauczycielowi wypłaca się corocznie, w terminie do końca sierpnia danego roku, świadczenie urlopowe, którego wysokość odpowiada równowartości odpisu podstawowego, o którym mowa w przepisach o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, ustalonego proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy i okresu zatrudnienia nauczyciela w danym roku szkolnym (ust. 1a). Z kolei dla nauczycieli będących emerytami, rencistami lub nauczycielami pobierającymi nauczycielskie świadczenie kompensacyjne dokonuje się odpisu na fundusz w wysokości 5% pobieranych przez nich emerytur, rent oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych (ust. 2). Odpisy nauczycielskie (dotyczące czynnych nauczycieli) wraz z naliczonymi odpisami podstawowymi obejmującymi pozostałych pracowników oraz emerytów, rencistów i nauczycieli pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne (byłych pracowników), tworzą u danego pracodawcy oświatowego jeden (wspólny) fundusz (ust. 3). W razie likwidacji szkoły lub przekazania jej prowadzenia osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, organ prowadzący szkołę jest obowiązany wskazać inną szkołę, w której będzie naliczany odpis na fundusz na każdego nauczyciela będącego emerytem lub rencistą zlikwidowanej (przekazanej) szkoły oraz nauczyciela pobierającego nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, którego szkoła była ostatnim miejscem pracy; osoby te korzystają z usług i świadczeń finansowanych z funduszu na zasadach i warunkach ustalonych w regulaminie obowiązującym we wskazanej szkole (ust. 3a). Organ prowadzący szkołę może tworzyć służbę socjalną powołaną do gospodarowania funduszem (ust. 4). W pozostałych sprawach, nieuregulowanych w art. 53 ust. 1–4 KN, zastosowanie mają przepisy ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

4. Podejmując próbę rozstrzygnięcia problemu prawnego, jaki wiąże się z wykładnią art. 53 ust. 2 KN w jego aktualnym brzmieniu, nie sposób pominąć kontek-

stu historycznego związanego z tym unormowaniem. Warto przypomnieć, że art. 53 ust. 2 KN w wersji pierwotnej (obowiązującej od 1 lutego 1982 r.) stanowił, że „dla nauczycieli emerytów i rencistów tworzy się fundusz socjalny w wysokości 5% funduszu emerytur i rent”. Przywołana regulacja korespondowała z ówczesnym brzmieniem art. 53 ust. 1 KN, wedle którego „dla nauczycieli tworzy się fundusz socjalny w wysokości 5% planowanego rocznego osobowego funduszu płac”. Z dniem 1 stycznia 1994 r., na mocy art. 13 pkt 1 u.z.f.ś.s., zmieniono dotychczasową treść art. 53 ust. 1 i 2 KN w ten sposób, że według nowego stanu prawnego dla nauczycieli należało tworzyć zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości 8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe, a dla nauczycieli będących emerytami i rencistami – zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości 5% pobieranych przez nich emerytur i rent.

Po raz kolejny treść art. 53 ust. 1 i 2 KN uległa modyfikacji na skutek zmiany wprowadzonej przez art. 1 pkt 33 ustawy z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 87, poz. 396), która weszła w życie 7 sierpnia 1996 r. Zgodnie z nowym brzmieniem tych przepisów dla nauczycieli (czynnych zawodowo) należało dokonywać odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości 8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe a dla nauczycieli będących emerytami i rencistami – odpisu w wysokości 5% pobieranych przez nich emerytur i rent. Przedmiotowa zmiana – co nietrudno zauważyć – polegała na zastąpieniu zwrotu „tworzenie (zakładowego funduszu świadczeń socjalnych)” wyrażeniem „dokonywanie odpisu na (zakładowy fundusz świadczeń socjalnych)”. Istotna zmiana, wprowadzona w ramach nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą z 14 czerwca 1996 r., polegała na ustanowieniu w art. 53 ust. 3 KN dyrektywy, wedle której odpisy wymienione w art. 53 ust. 1 i 2 KN łącznie z naliczonymi odpisami podstawowymi na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych za pozostałych pracowników oraz emerytów i rencistów (byłych pracowników), stanowią w szkole jeden fundusz. Zmiana ta miała w pewnym stopniu charakter porządkujący, bowiem dostosowała ówczesne brzmienie art. 53 KN do rozwiązań normatywnych wprowadzonych w życie z dniem 5 kwietnia 1996 r. na mocy art. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, ustawy o organizacjach pracodawców oraz ustawy o wprowadzeniu częściowej odpłatności za koszty żywienia i zakwaterowania w sanatoriach uzdrowiskowych (Dz. U. Nr 34, poz. 148), kiedy to zaczęła obowiązywać regulacja zawarta w art. 5 ust. 8a u.z.f.ś.s., formułująca zasadę, że u jednego pracodawcy w tym samym czasie funkcjonuje tylko jeden (wspólny) fundusz. Można więc powiedzieć w uproszczeniu, że o ile w stanie prawnym sprzed 5 kwietnia 1996 r. pracodawca oświatowy tworzył kilka zakładowych funduszy socjalnych, których wyodrębnienie opierało się na kryterium grupy zawodowej (fundusz przeznaczony dla nauczycieli czynnych zawodowo był funduszem odrębnym w stosunku do funduszu tworzonego dla nauczycieli-

emerytów/rencistów oraz funduszu tworzonego dla pracowników niepedagogicznych szkół), o tyle w nowym stanie prawnym (od 5 kwietnia 1996 r.) u pracodawcy oświatowego mógł funkcjonować tylko jeden fundusz z tym zastrzeżeniem, że ustawodawca dopuścił możliwość różnicowania mechanizmu ustalania wysokości odpisów na ten fundusz w zależności od statusu przysługującego osobie, za którą należało dokonać odpisu.

Kolejna, zasadnicza zmiana legislacyjna w omawianej kwestii dokonała się z dniem 31 sierpnia 2004 r., kiedy to na mocy art. 1 pkt 25 ustawy z dnia 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1845) zmodyfikowano brzmienie art. 53 ust. 1 KN, dokonując tym samym istotnej zmiany mechanizmu obliczania wysokości odpisu na fundusz w stosunku do nauczycieli czynnych zawodowo. Dotychczasowy mechanizm polegający na powiązaniu stopy procentowej (8%) z planowanymi w skali roku środkami przeznaczonymi na wynagrodzenia osobowe zastąpiono algorytmem, zgodnie z którym odpis na fundusz ustala się w formie iloczynu średniorocznej liczby nauczycieli zatrudnionych w danym roku kalendarzowym oraz odsetka (110%) kwoty bazowej określonej ustawowo dla pracowników państwowej sfery budżetowej. Co istotne, dotychczasowy mechanizm ustawowy, mający zastosowanie przy obliczaniu wysokości odpisu za nauczycieli-emerytów/rencistów (iloczyn stopy procentowej oraz emerytur/rent pobieranych przez nauczycieli-świadczeniobiorców), pozostawiono w niezmienionym kształcie. Zasadniczy trzon konstrukcji normatywnej, wprowadzonej w życie z dniem 31 sierpnia 2004 r., obowiązuje do chwili obecnej z nielicznymi wyjątkami (katalog osób, względem których odpis na fundusz jest liczony jako odsetek sumy świadczeń, został uzupełniony w międzyczasie o osoby pobierające nauczycielskie świadczenia kompensacyjne).

5. *De lege lata* art. 53 ust. 2 KN, którego wykładni dotyczy pytanie prawne Sądu Okręgowego, stanowi, że dla nauczycieli będących emerytami, rencistami lub nauczycielami pobierającymi nauczycielskie świadczenie kompensacyjne dokonuje się odpisu na fundusz w wysokości 5% pobieranych przez nich emerytur, rent oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych. Analiza dosłownego brzmienia tego przepisu nie pozwala na przyjęcie jednoznacznych wniosków interpretacyjnych odnośnie do sposobu rozumienia zwrotu językowego „pobierane przez nich emerytury, renty oraz nauczycielskie świadczenia kompensacyjne”. Niedookreśloność tej regulacji rzeczywiście może rodzić wątpliwości interpretacyjne co do tego, w jaki sposób należy – po pierwsze – ustalać wysokość świadczeń „pobieranych” przez osoby, za które dokonywane są odpisy na fundusz, a po drugie – z jaką perspektywą czasową należy łączyć wysokość świadczenia pobieranego przez osobę, za którą dokonywany jest odpis z uwzględnieniem algorytmu ustanowionego w art. 53 ust. 2 KN.

W szczególności można rozważać – jak trafnie zauważył Sąd Rejonowy – czy podstawą obliczenia odpisu jest *de facto* suma świadczeń, które zainteresowany

pobiera systematycznie (co miesiąc) w roku kalendarzowym, za który dokonywany jest odpis na fundusz, czy może chodzi w tym wypadku o średniomiesięczną wysokość świadczenia, jakie były nauczyciel pobiera w danym roku kalendarzowym, albo o sumę wypłaconych świadczeń w roku ubiegłym (poprzedzającym rok naliczenia odpisu), względnie o wysokość świadczenia, które wypłacono byłemu nauczycielowi w miesiącu, w którym pracodawca dokonuje odpisu.

Opisany problem nie był szerzej rozważany w piśmiennictwie. W literaturze można spotkać pogląd – wyrażony zresztą bez szczegółowego uzasadnienia – że wysokość odpisu dokonywanego dla nauczycieli będących emerytami (rencistami, osobami pobierającymi nauczycielskie świadczenie kompensacyjne) wynosi 5% pobieranych przez nich świadczeń, przy czym środki przeznaczone na odpisy w odniesieniu do tej grupy społecznej planowane są w budżecie państwa i przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań własnych [zob. J. Jakubowski, M. Zając-Rzosińska, Karta Nauczyciela. Komentarz, Warszawa 2014, pkt 1 komentarza do art. 53 KN oraz M. Szymańska, (w:) A. Barański, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, M. Szymańska, Karta Nauczyciela. Komentarz, Warszawa 2018, pkt 1 komentarza do art. 53 KN].

Z kolei w orzecznictwie Sądu Najwyższego został już wyrażony pogląd, zgodnie z którym odpis na fundusz w wysokości 5% pobieranych przez byłych nauczycieli emerytur, rent oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych powinien być odnoszony do świadczeń wypłaconych im w skali roku (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. I PK 242/18, niepubl.). Do tego orzeczenia Sądu Najwyższego nawiązują dalsze rozważania.

6. Artykuł 53 KN został podzielony na kilka jednostek redakcyjnych, które dotyczą różnych grup nauczycieli: ust. 1 odnosi się do odpisu na rzecz nauczycieli „zatrudnionych” (czynnych); ust. 2 do nauczycieli przebywających na emeryturze, rencie lub pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, czyli niezatrudnionych (nieczynnych). Rozróżnienie to pozwala na postawienie wniosku, że tak jak strona podmiotowa została odmiennie uregulowana (z uwzględnieniem podziału na nauczycieli zatrudnionych i nauczycieli będących emerytami, rencistami lub nauczycieli pobierających świadczenie kompensacyjne), tak również strona przedmiotowa (odnosząca się do mechanizmu obliczenia wysokości odpisu) może zostać ukształtowana odmiennie.

Artykuł 53 ust. 2 KN przewiduje wzorzec wyliczenia odpisu dotyczącego nauczycieli będących emerytami, rencistami lub pobierających świadczenie kompensacyjne, jest nim „5% pobieranych przez nich emerytur, rent oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych”. Wartość ta nie została jednak określona ramami czasowymi. Za pomocą wykładni językowej nie da się jednoznacznie wykazać, czy chodzi o „pobieranie” świadczenia w skali miesiąca, czy też w skali roku. Użycie liczby mnogiej w stosunku do „emerytur, rent i świadczeń kompensacyjnych” nie stanowi pewnej wskazówki, że chodzi o roczną sekwencję obliczenia, jeśli weźmie się pod uwagę, że liczba mnoga w odniesieniu do

świadczeń koresponduje ze zwrotem „dla nauczycieli będących”. Skoro strona podmiotowa została ukształtowana liczbą mnogą, to świadczenia przysługujące nauczycielom musiały zostać określone w ten sam sposób. Nie wynika z tego bezpośrednio, że chodzi o więcej niż jedno miesięczne świadczenie (emeryturę, rentę, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne).

Podlegający wykładni przepis posługuje się zwrotem „odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych” i tym samym nawiązuje do kategorii niezdefiniowanej w Karcie Nauczyciela. Stanowi to usprawiedliwienie dla sięgnięcia po argumenty systemowe i historyczne.

7. Z art. 53 ust. 5 KN wynika, że w sprawach nieuregulowanych w ust. 1–4 stosuje się przepisy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, czyli w aktualnym stanie prawnym przepisy ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Analiza tego aktu prawnego ujawnia właściwości odpisu na fundusz świadczeń socjalnych. Źródłem zasilania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych są odpisy i zwiększenia. Pierwszą kategorią wpływów ma charakter obligatoryjny, druga fakultatywny. W obu przypadkach podmiotem finansującym jest pracodawca. Obowiązek odprowadzenia na rachunek bankowy funduszu odpisu podstawowego przybiera postać powtarzalną i rozliczaną w sekwencji rocznej. W ustawie przewidziano jednorodną dla wszystkich pracodawców wysokość odpisu podstawowego. Zależy on od przeciętnej liczby zatrudnionych. Czynniki służące do obliczenia odpisu abstrahuje od poziomu wynagrodzeń otrzymywanych przez zatrudnionych, a także od kondycji finansowej pracodawcy. Algorytm, którym posłużono się do obliczenia odpisu podstawowego, nie jest skomplikowany. Na jednego zatrudnionego przypada 37,5% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim lub w drugim półroczu roku poprzedniego, jeżeli przeciętne wynagrodzenie z tego okresu stanowiło kwotę wyższą (art. 5 ust. 2 u.z.f.ś.s.).

Wysokość odpisu podstawowego wynosząca 37,5% na jednego zatrudnionego nie dotyczy wszystkich pracowników. W ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych wyróżniono dwie kategorie świadczących pracę, za których pracodawca opłaca odpis podstawowy w innej kwocie. Zgodnie z art. 5 ust. 2a u.z.f.ś.s. wysokość odpisu podstawowego na jednego pracownika młodocianego wynosi w pierwszym roku nauki 5%, w drugim roku nauki 6%, a w trzecim roku nauki 7% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Z kolei według art. 5 ust. 3 u.z.f.ś.s. wysokość odpisu podstawowego na jednego pracownika wykonującego pracę w szczególnych warunkach lub pracę o szczególnym charakterze – w rozumieniu przepisów o emeryturach pomostowych, wynosi 50% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Uzupełniając tę charakterystykę, należy dodać, że ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych umożliwia fakultatywne zasilanie funduszu w trzech przypadkach: (–) w art. 5 ust. 4 u.z.f.ś.s. stwierdzono, że wysokość odpisu podstawowego może być zwiększona o 6,25% przeciętnego wynagro-

dzenia miesięcznego na każdą zatrudnioną osobę, w stosunku do której orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności; (–) w art. 5 ust. 5 u.z.f.ś.s. przewidziano, że pracodawcy sprawujący opiekę socjalną nad emerytami i rencistami, w tym także ze zlikwidowanych zakładów pracy, mogą zwiększyć Fundusz o 6,25% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego na każdego emeryta i rencistę uprawnionego do tej opieki; (–) w art. 5 ust. 5a u.z.f.ś.s. zaznaczono, że pracodawcy, którzy utworzyli zakładowy żłobek lub klub dziecięcy oraz przeznaczą na ten cel z odpisu podstawowego kwotę odpowiadającą 7,5 punktu procentowego tego odpisu, mogą zwiększyć fundusz na każdą zatrudnioną osobę o 7,5% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, pod warunkiem przeznaczenia całości tego zwiększenia na prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego.

Podsumowując przytoczoną regulację prawną, można przyjąć, że model podstawowy uzależnia wysokość odpisu od przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Wyraźnie zastrzeżono, że zmienna wartość procentowa odnoszona jest do kwoty miesięcznej, a nie rocznej. W ten sposób ustawodawca uregulował zależność między sekwencją roczną, odnoszącą się do konstrukcji odpisu podstawowego, a ujęciem miesięcznym, który służy do wyliczenia jego wartości (przy czym wynagrodzenie miesięczne zostało uśrednione w skali „poprzedniego roku”). Trudno też pominąć, że odpis za emerytów i rencistów ma charakter fakultatywny.

Modyfikacja wprowadzona w Karcie Nauczyciela dotyczy tylko algorytmu obliczenia odpisu. Nie zmieniono natomiast sekwencji rocznej, w której realizowany jest obowiązek pracodawcy (odpis dokonywany jest raz w roku). W miejsce wzoru odnoszącego się do przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego wprowadzono szablon kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej (art. 53 ust. 1 w związku z art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela). Inny jest też procent podstawy odpisu. W miejsce 37,5% obowiązuje 110%. Występujące różnice pozwalają na podkreślenie cech wspólnych. Po pierwsze, zarówno przeciętne wynagrodzenie miesięczne (art. 5 ust. 2–5a u.z.f.ś.s.), jak i kwota bazowa (art. 53 ust. 1 KN) abstrahują od faktycznych zarobków pracowników. Po drugie, w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych wyraźnie zaznaczono, że chodzi o wynagrodzenie miesięczne, a nie roczne, natomiast w art. 53 ust. 1 Karty Nauczyciela zabieg ten był zbędny, gdyż kwota bazowa jest wartością określaną raz w roku w ustawie budżetowej i jest oczywiste, że dotyczy miesiąca, a nie roku (art. 30 ust. 3 KN). Ustalenia te nie pozwalają jeszcze na rozstrzygnięcie sporu. Dlatego należy uwzględnić również aspekt historyczny.

8. Do 31 sierpnia 2004 r. w odniesieniu do nauczycieli w stanie czynnym obowiązywał inny algorytm. Zgodnie z poprzednią wersją art. 53 ust. 1 KN za nauczycieli dokonywano odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości 8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe. Sformułowanie to nie pozostawiało wątpliwości, że chodziło wprawdzie o planowane, jednak niewątpliwie roczne wynagrodzenia. Wprowadzając od 1 września 2004 r. element kwoty bazowej (w miejsce wcześniej-

szych planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe), ustawodawca podwyższył procent udziału z 8% na 110%. Zabieg ten jest zrozumiały, jeśli weźmie się pod uwagę, że kwota bazowa stanowi odwzorowanie średniego miesięcznego wynagrodzenia. Wynagrodzenie miesięczne stanowi 8,5% wynagrodzenia rocznego (jeśli wynagrodzenie za 12 miesięcy stanowi 100%, to łatwo obliczyć, że wynagrodzenie za miesiąc stanowi 8,5% wynagrodzenia rocznego). Przejście od planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe do kwoty bazowej przy jednoczesnej zmianie procentowej (z 8% na 110%) prowadzi ostatecznie do podobnego (zbliżonego) rezultatu kwotowego. Brak zmiany brzmienia art. 53 ust. 2 KN – z jednoczesnym zachowaniem niskiego procentu kwoty wyjściowej (5%) – oznacza, że w odniesieniu do nauczycieli będących emerytami, rencistami lub osobami pobierającymi nauczycielskie świadczenia kompensacyjne nadal punktem odniesienia są roczne świadczenia pobierane w postaci emerytur, rent i świadczeń kompensacyjnych.

9. Jak wynika z przytoczonych regulacji, ustawodawca stosuje różne rozwiązania co do podstawy wyliczeń (kwoty przeciętnego wynagrodzenia, kwoty bazowej, sumy świadczeń emerytalnych, rentowych i kompensacyjnych) i co do procentu. Odwołuje się do schematu rocznego wypłat (w tym wypadku podstawę stanowią świadczenia obliczone lub wypłacane za okres roku), co koresponduje z roczną sekwencją odpisu (odpis jest dokonywany raz w roku), albo do algorytmu „uśrednionego” (np. przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej lub kwoty bazowej), który wprowadzie wyrażany jest w skali miesięcznej, jednak jego wyliczenie (uśrednione, przeciętne) następuje w odniesieniu do dłuższego okresu (to nie jest wynagrodzenie za konkretny miesiąc). Różnorodność ta nie ma jednak większego znaczenia, gdyż wartość „roczna” lub „miesięczna” konfigurowana jest przez odpowiednio dobrany wskaźnik procentowy – mniejszy w przypadku podstawy odnoszącej się do świadczeń za rok (art. 53 ust. 2 KN – 5%), większy w odniesieniu do kwoty bazowej (art. 53 ust. 1 KN – 110%).

10. Przedstawione wcześniej uwagi pozwalają na sformułowanie następujących wniosków.

Po pierwsze, rozwiązania zawarte w art. 53 ust. 1 i 2 KN mają na celu zwiększenie odpisu względem standardu przewidzianego w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Realizacja tego założenia dokonywana jest za pomocą podwyższenia procentu podstawy odpisu, a także przez obligatoryjne objęcie odpisem nauczycieli nieczynnych zawodowo.

Po drugie, regulacja zawarta w Karcie Nauczyciela polega na ściślejszym uzależnieniu przekazywanych kwot od przysługujących wynagrodzeń lub innych świadczeń. O ile w przypadku nauczycieli czynnych zawodowo pierwotnie podstawą ustalenia wysokości odpisu była pula „planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe”, o tyle co do nauczycieli emerytów i rencistów chodziło o „5% funduszu emerytur i rent”, a następnie „5%

pobieranych emerytur, rent oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych”. Należy przyjąć, że w obu przypadkach podstawę wyliczało się w skali roku. Dopiero od 1 września 2004 r. ustawodawca w stosunku do nauczycieli czynnych (lecz nie co do nauczycieli nieczynnych zawodowo) odstąpił od tego mechanizmu. Posłużenie się kwotą bazową z ustawy budżetowej spowodowało, że określenie odpisu za nauczycieli, po pierwsze, oddaliło się od realnie wypłacanych im wynagrodzeń (przyjęto bowiem kwotę bazową, uśrednioną wysokość przeciętnego wynagrodzenia), a po drugie, odwołując się do miesięcznej wartości kwoty bazowej, jednocześnie radykalnie podniesiono procentowy wskaźnik (do 110%). Zmiana sposobu obliczenia wysokości odpisu dla nauczycieli „czynnych” nie upoważnia jednak do zmiany postrzegania odpisu dla nauczycieli będących emerytami, rencistami i nauczycieli pobierających świadczenie kompensacyjne. W stosunku do nich nadal obowiązuje roczny schemat obliczeniowy, który został jednoznacznie wprowadzony wraz z wejściem w życie Karty Nauczyciela i od tamtego czasu nie był zmieniany. Wobec tej grupy ustawodawca utrzymał wcześniej obowiązujące odrębności (w stosunku do ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych) oraz gwarancje wysokości. Twierdzenie przeciwne jest sprzeczne z dyrektywami wykładni systemowej. W sytuacji gdy ustawodawca zmienił algorytm co do nauczycieli zatrudnionych, a nie uczynił tego w stosunku do nauczycieli „nieczynnych zawodowo”, to logiczne jest, że nie miał zamiaru dokonywać zmian co do tej grupy. Potwierdza to również pozostawienie tej samej stopy procentowej (5%), którą jednocześnie znacząco zmieniono w art. 53 ust. 1 KN (z 5% do 110%).

11. Za przedstawioną konkluzją przemawiają również inne argumenty. Skoro art. 53 ust. 2 KN stanowi o „5% pobieranych przez nauczycieli emerytur, rent oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych” bez wskazania okresu owego „pobierania”, a rozwiązanie powszechne zawarte w art. 5 ust. 2 u.z.f.ś.s. wyraźnie zastrzega, że chodzi o wynagrodzenie miesięczne, to w myśl reguły *lege non distinguente nec nostrum distinguere* należy wykluczyć, że w przypadku emerytur, rent i świadczeń kompensacyjnych miarodajna jest ich miesięczna wartość. Inaczej rzecz ujmując, skoro w konkurencyjnym modelu normatywnym (ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych) ustawodawca zawiera zastrzeżenie co do okresu (art. 5 ust. 2–5a u.z.f.ś.s. odnosi się do przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego), a w rozpoznawanym schemacie tego nie czyni, to nie można go wprowadzać przy dokonywaniu wykładni.

Do podobnych wniosków dochodzi się, biorąc za obiekt porównań bliźniacze ustawy dotyczące szkolnictwa wyższego. Zarówno w art. 157 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, jak i w aktualnie obowiązującym art. 144 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, podstawę odpisu stanowi „roczna suma najniższej emerytury lub renty z roku poprzedniego”. A *simili* trudno założyć, że w przypadku nauczycieli „5% pobieranych przez nich emerytur, rent oraz nauczycielskich świadczeń

kompensacyjnych” należy przymierzać do niewspominanej w przepisie wartości miesięcznej, skoro w Prawie o szkolnictwie wyższym przyjmuje się za podstawę roczną sumę emerytury lub renty.

Mając na uwadze wynik wykładni systemowej i historycznej, przy niejednoznaczności argumentów językowych, należy przyjąć, że podstawę ustalenia wysokości odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych nauczycieli będących emerytami, rencistami lub nauczycielami pobierającymi nauczycielskie świadczenia rekompensacyjne stanowi suma 5% pobieranych przez nich emerytur, rent oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych obliczona w skali roku.

12. Według art. 53 ust. 2 KN podstawa naliczenia odpisu na fundusz względem nauczyciela-swiadczeniobiorcy nie może być utożsamiana z sumą świadczeń (liczbą poszczególnych, comiesięcznych wypłat), jakie każdy uprawniony systematycznie otrzymywał w trakcie roku kalendarzowego, za który dokonywany jest odpis. Pracodawca oświatowy – analogicznie, jak wszyscy pozostali pracodawcy zobligowani do tworzenia funduszu – musi przekazać całość wymaganych prawem środków zasilających fundusz najpóźniej w dniu 30 września danego roku (art. 6 ust. 2 u.z.f.ś.s. i art. 53 ust. 5 KN), przy czym obowiązek ten powinien być wykonany należyście, w szczególności przez poprawne wyliczenie wysokości odpisów. Nie oznacza to jednak, że wyliczenie to nie może podlegać korekcie, jeżeli po 30 września danego roku nastąpią zmiany w stanie faktycznym dotyczącym liczby byłych nauczycieli pobierających emerytury, renty lub nauczycielskie świadczenia kompensacyjne oraz wysokości tych świadczeń. Wiadomo bowiem, że według stanu na dzień 30 września pracodawca oświatowy (ani żaden inny) nie jest w stanie precyzyjnie określić sumy przychodów, które nauczyciel-swiadczeniobiorca uzyska w trakcie całego bieżącego roku kalendarzowego z racji pobierania emerytury lub renty lub nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. W tej dacie pracodawca może, co najwyżej, szacunkowo prognozować kwotę przychodu, jaką w okresie przypadającym między 30 września a 31 grudnia danego roku „pobierze” nauczyciel-swiadczeniobiorca. W trakcie ostatniego kwartału roku kalendarzowego, za który dokonywany jest odpis, mogą zaistnieć zdarzenia mające bezpośredni wpływ na wysokość świadczenia pobieranego przez nauczyciela-swiadczeniobiorcę (np. ustanie prawa do świadczenia, wstrzymanie wypłaty świadczenia, waloryzacja świadczenia itp.). Pracodawca oświatowy, który w terminie ustawowym odprowadził na fundusz środki pieniężne za nauczyciela-swiadczeniobiorcę, obliczając wysokość odpisu według danych obowiązujących na dzień 30 września danego roku, może dokonać stosownych korekt według stanu na dzień zamknięcia roku kalendarzowego (31 grudnia), gdyby okazało się, że odpis jest albo niedoszacowany (niedopłata), albo przeszacowany (nadpłata).

Co prawda ustawodawca nie przewidział *expressis verbis* żadnego mechanizmu, który by umożliwił pracodawcy oświatowemu sporządzenie, po zakończeniu roku kalendarzowego, korekty wstępnie oszacowanej przez niego (w miesiącu

kalendarzowym dokonywania odpisu na fundusz) podstawy naliczenia odpisu za nauczycieli–świadczeniobiorców, nie oznacza to jednak, że taka korekta jest wykluczona albo niedopuszczalna. Dokonywanie odpisu na fundusz jest procesem jednorazowym, który odbywa się tylko raz do roku, jednak może się opierać na pewnych założeniach, pozwalających na obliczenie (według stanu na dzień 30 września), jaki powinien być odpis za cały rok kalendarzowy. Podobne problemy pojawiają się również w przypadku szacunkowych w istocie rzeczy wyliczeń wysokości odpisu na fundusz od wynagrodzeń nauczycieli czynnych zawodowo. Skoro odpisu dokonuje się według stanu na dzień 30 września danego roku, to oczywiste jest, że do końca roku kalendarzowego mogą zajść różnego rodzaju zmiany (zarówno stanu liczebnego nauczycieli, jak i wysokości ich wynagrodzeń).

Przedstawione rozważania prowadzą do konkluzji, że podstawą naliczenia odpisu na fundusz w odniesieniu do byłych nauczycieli jest *de lege lata* suma świadczeń (emerytur, rent, nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych), które przysługują nauczycielom nieczynnym zawodowo w skali roku, chociaż obliczeń wysokości dokonuje się w dniu, w którym pracodawca oświatowy przeprowadza operację rachunkową w zakresie naliczenia odpisu na fundusz. Podstawa naliczenia odpisu na fundusz, której dotyczy art. 53 ust. 2 KN, może być odnoszona do sumy świadczeń w skali rocznej, które pobierają nauczyciele nieczynni zawodowo w skali roku kalendarzowego, za który dokonywany jest odpis.

13. Przedstawiony sposób wykładni art. 53 ust. 2 KN nie traci z pola widzenia, że źródłem finansowania wszystkich odpisów dokonywanych przez pracodawców oświatowych na podstawie art. 53 KN, są środki publiczne, których wielkość ujmowana jest corocznie w ustawach budżetowych. Środki te są następnie przekazywane poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego (gminom, powiatom, samorządom województw), a więc organom prowadzącym szkoły, w ramach tzw. części oświatowej subwencji ogólnej – na zasadach ujętych szczegółowo w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1672 z późn. zm.) i w przepisach wykonawczych do tej ustawy, wydanych na podstawie jej art. 28 ust. 6 (zob. m.in. § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2021; Dz. U. z 2020 r., poz. 2384). Obowiązek przestrzegania przez każdą jednostkę sektora finansów publicznych rygorystycznych dyrektyw prowadzenia gospodarki budżetowej, jakie przewidziano w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.) – w tym konieczność respektowania nakazu wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, przy poszanowaniu zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 pkt 1 tej ustawy) – wymusza obranie takiego kierunku wykładni art. 53 ust. 2 KN, który będzie korespondował

z treścią przepisów prawa budżetowego, wyznaczających reguły gospodarowania środkami publicznymi. Z tego też względu ewentualne wątpliwości interpretacyjne wynikające z niedookreśloności zwrotów językowych zawartych w treści art. 53 ust. 2 KN nie mogą być rozstrzygane ze szkodą dla systemu finansów publicznych (mówiąc ściślej: dla ogółu podatników finansujących ten system). Normy prawa budżetowego (będącego częścią prawa finansowego) stanowią element konstrukcyjny norm prawa publicznego, których treść wyrażają przepisy o charakterze *iuris cogentis*. Taka kwalifikacja wiąże się, z kolei, z postulatem dokonywania wykładni tekstu normatywnego w sposób ścisły, wykluczający dopuszczalność posługiwania się przez interpretatora metodami wykładniczymi rozszerzającymi stosowanie przepisu na przypadki, które nie zostały wprost wymienione w tekście.

Norma prawna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5 ust. 8 pkt 2 u.z.f.ś.s., art. 53 ust. 2 KN oraz art. 27 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie jest normą z zakresu prawa pracy (mającą charakter semiimperatywny), a to oznacza, że wątpliwości wykładnicze, jakie łączą się z interpretacją art. 53 ust. 2 KN w jego aktualnym brzmieniu, nie muszą być rozstrzygane na korzyść pracownika (byłego nauczyciela), zwłaszcza gdy zważy się na okoliczność, że źródłem finansowania odpisów na fundusz za byłych nauczycieli są środki budżetowe. Wręcz przeciwnie, ze względu na restrykcyjny charakter norm prawa budżetowego wyznaczających zasady prawidłowego gospodarowania finansami publicznymi, należałoby przyjąć, że wątpliwości wykładnicze, jakie ujawniły się na tle art. 53 ust. 2 KN powinny być rozstrzygane na korzyść ogółu podatników (do tej grupy zaliczają się również emeryci, renciści oraz osoby pobierające nauczycielskie świadczenia kompensacyjne), skoro nie kto inny, jak właśnie podatnicy zasilają system budżetowy, z którego wydatkowane są środki pieniężne przeznaczone na sfinansowanie odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych za osoby wymienione w art. 53 ust. 2 KN.

Nie można jednak tracić z pola widzenia celu tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych dla emerytur, rencistów i innych osób pozostających poza stosunkiem pracy. Jest nim pomoc finansowa lub rzeczowa dla tej grupy byłych pracowników, którzy ze względu na wiek, stan zdrowia, niepełnosprawność, inne ograniczenia oraz utrzymywanie się przede wszystkim z nie-wysokich świadczeń ubezpieczeniowych lub zaopatrzeniowych wymagają wsparcia socjalnego, finansowanego z dochodów podatkowych państwa.

14. Na marginesie warto wspomnieć, że na gruncie przepisów określających ustrój szkolnictwa wyższego również funkcjonują autonomiczne względem ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych reguły ustalania wysokości odpisów na fundusz, mające zastosowanie w odniesieniu do byłych pracowników uczelni publicznych, legitymujących się statusem emeryta lub rencisty. Zastosowana w tym względzie konstrukcja normatywna nie wywołuje takich problemów interpretacyjnych, jak wykładnia art. 53 ust. 2 KN. Zgodnie z art. 144

ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 478 z późn. zm.) odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na jednego byłego pracownika uczelni publicznej będącego emerytem lub rencistą wynosi za dany rok kalendarzowy 10% rocznej sumy najniższej emerytury lub renty z roku poprzedniego, ustalonej zgodnie z art. 94 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wyraźnie widać w tym przypadku, że chodzi o roczną sumę emerytur lub rent. Nie ma argumentów, które uzasadniałyby odmienne traktowanie byłych pracowników placówek oświatowych oraz byłych pracowników uczelni publicznych.

Chociaż więc przepisy wyznaczające reguły finansowania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w przypadku pracodawców zaliczanych do kategorii jednostek sektora finansów publicznych mają charakter *iuris cogentis*, nie wyklucza to możliwości zastosowania w procesie wykładni art. 53 ust. 2 KN wniosku *per analogiam*, którego następstwem byłoby odwołanie się do mechanizmu ustalającego sposób obliczania wysokości odpisu na fundusz za każdego byłego pracownika uczelni publicznej przy ustalaniu wysokości odpisu na fundusz odnośnie do każdego nauczyciela-świadczeniobiorcy, który był zatrudniony w placówkach oświatowych. Nie do pogodzenia z poczuciem sprawiedliwości i równości byłaby interpretacja aktualnego brzmienia art. 53 ust. 2 KN całkowicie odrywająca się od rozwiązania legislacyjnego, jakie funkcjonuje *de lege lata* na gruncie art. 144 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce. Należy raczej przyjąć, że obydwie regulacje powinny być traktowane w sposób analogicznym albo przynajmniej częściowo zbliżony.

Odwołanie się do mechanizmu ustanowionego w art. 144 ust. 3 KN przy dokonywaniu wykładni w art. 53 ust. 2 KN, pozwala dodatkowo na przyjęcie tezy, zgodnie z którą podstawą obliczenia odpisu należnego za każdego byłego nauczyciela w danym roku jest „roczna suma” najniższego świadczenia (emerytury, renty albo nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego) „z roku poprzedniego” – którego wysokość ustalono zgodnie z przepisami ustawowymi określającymi zasady przyznawania emerytur, rent i nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych.

Uchwała SN z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III PZP 3/21.

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

18

Art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 504)

Warunkiem uwzględnienia przy ustalaniu prawa do emerytury oraz przy obliczaniu jej wysokości przypadających przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresów pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Fun-

duszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 504) nie jest spełnienie przez ubezpieczonego przesłanek określonych w art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 933) lub/oraz art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (tekst jedn. Dz. U. z 1989 r., Nr 24, poz. 133 z późn. zm.).

Z uzasadnienia:

III. Ze względu na ujawnioną rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego co do wykładni art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej istniały przesłanki do podjęcia w składzie powiększonym uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne sformułowane przez zwykły skład Sądu Najwyższego.

W art. 10 ust. 1 ustawy emerytalnej stwierdzono, że przy ustalaniu prawa do emerytury oraz obliczaniu jej wysokości uwzględnia się również następujące okresy, traktując je, z zastrzeżeniem art. 56, jak okresy składkowe: 1) okresy ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono przewidziane w odrębnych przepisach składki, 2) przypadające przed dniem 1 lipca 1977 r. okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego po ukończeniu 16 roku życia, 3) przypadające przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresy pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia, jeżeli okresy składkowe i nieskładkowe, ustalone na zasadach określonych w art. 5–7 ustawy, są krótsze od okresu wymaganego do przyznania emerytury, w zakresie niezbędnym do uzupełnienia tego okresu. W ustępie 2 powołanego artykułu dodano przy tym, że okresy wymienione w ust. 1 pkt 1 uwzględnia się także przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, jeżeli okresy składkowe i nieskładkowe ustalone na zasadach określonych w art. 5–7 są krótsze od okresu wymaganego do przyznania renty, w zakresie niezbędnym do uzupełnienia tego okresu, zaś w ustępie 3 zastrzeżono, iż do okresów, o których mowa w ust. 1 i 2, nie uwzględnia się, jeżeli zostały one zaliczone do okresów, od których zależy prawo do emerytury lub renty, na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Przedmiotem wątpliwości jest kwestia, czy osoba, która na mocy art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej domaga się uwzględnienia przy ustalaniu prawa do emerytury okresów pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia, przypadających przed dniem 1 stycznia 1983 r., musiała w tym okresie posiadać status „domownika” przewidziany w przepisach regulujących ubezpieczenie społeczne rolników. Po raz pierwszy legalna definicja domownika sformułowana została w art. 2 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin. Jako warunki zakwalifikowania danej osoby jako domownika przepis ten wskazywał następujące okoliczności, które powinny wystąpić łącznie: – bycie członkiem rodziny rolnika lub inną osobą pracującą w gospodarstwie rolnym, – pozostawanie z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym, – ukończenie 16 lat, – niepodleganie obowiązkowi ubezpieczenia na podstawie

innych przepisów, – utrzymywanie się z pracy na gospodarstwie rolnym (praca w gospodarstwie rolnym stanowi główne źródło utrzymania). Przepis ten nie był zmieniany i obowiązywał w okresie od dnia 1 stycznia 1983 r. do dnia 31 grudnia 1990 r. Z kolei stosownie do definicji legalnej domownika, zawartej w art. 6 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, domownikiem jest: – osoba bliska rolnika, – która ukończyła 16 lat, – pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, oraz – stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i – nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy. Artykuł 6 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników obowiązuje począwszy od dnia 1 stycznia 1991 r. i w porównaniu do wymagań z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin domownik nie musi być członkiem rodziny i nie musi pozostawać z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym. Pojęcia domownika nie знаła natomiast ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 37, poz. 166), która w art. 3 przewidywała możliwość zaliczenia rolnikowi pewnych okresów pracy do okresów uprawniających do nabycia emerytury rolniczej. Były to okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego przed dniem wejścia w życie ustawy oraz okresy pracy w innych gospodarstwach rolnych po ukończeniu 16 roku życia oraz okresy zatrudnienia równorzędne z okresami zatrudnienia i zaliczalne do okresów zatrudnienia w rozumieniu przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin – poprzedzające objęcie gospodarstwa rolnego. Z orzecznictwa dotyczącego wykładni art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej wynika, że problem określenia warunków, jakie powinna spełniać praca w gospodarstwie rolnym przed dniem 1 stycznia 1983 r. (to jest przed objęciem domowników ubezpieczeniem społecznym rolników i obowiązkiem rolnika odpłacania za domownika składek na ubezpieczenie społeczne rolników), nie jest problemem nowym. Istniał on już przed wejściem w życie art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej i dotyczył wykładni art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytury i rent, zasadach ustalania emerytury i renty oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm. – dalej ustawa rewaloryzacyjna). Artykuł 5 pkt 3 ustawy rewaloryzacyjnej obowiązywał w okresie od dnia 15 listopada 1991 r. do dnia 31 grudnia 1998 r., stanowiąc, że przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń uwzględnia się również następujące okresy, traktując je – z zastrzeżeniem art. 15 – jak okresy składkowe: 1) okresy ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono przewidziane w odrębnych przepisach składki, 2) przypadające przed dniem 1 lipca 1977 r. okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego, 3) przypadające przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresy pracy w gospodarstwie rolnym, po ukończeniu 16 roku życia, jeżeli okres składkowe i nieskładkowe, ustalone na zasadach określonych w art. 2–4, są krótsze od okresu wymaganego do przyznania świadczenia – w zakresie niezbędnym do uzupełnienia tego okresu.

Wobec tego, dokonując wykładni art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej, należy uwzględnić orzecznictwo co do interpretacji art. 5 pkt 3 ustawy rewaloryzacyjnej, ponieważ treść obu przepisów (w zasadzie tożsama) przy ustalaniu prawa do emerytury pozwala zaliczyć jako okresy składkowe „przypadające przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresy pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia” w zakresie niezbędnym do uzupełnienia brakującego okresu stażu ubezpieczeniowego. Ponadto zauważyć trzeba, że praca w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia, która była wykonywana przed dniem 1 stycznia 1983 r., uprawnia do zaliczenia jej do stażu emerytalnego zarówno w celu nabycia prawa do świadczeń z powszechnego systemu emerytalnego (art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej), jak i ubezpieczenia rolniczego (art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). W obu przepisach, zaliczających przypadające przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresy pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia do stażu ubezpieczeniowego, nie sformułowano jednak innych dodatkowych warunków, spełnienie których umożliwiłoby zaliczenie okresu pracy w gospodarstwie rolnym do stażu ubezpieczeniowego, w tym przesłanki posiadania statusu domownika, wymiaru czasu pracy w gospodarstwie rolnym czy definicji tego gospodarstwa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego za utrwalone należy jednak uznać stanowisko, że warunkiem potraktowania okresu pracy w gospodarstwie rolnym, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej, jest wykonywanie pracy co najmniej w połowie pełnego wymiaru czasu pracy, to jest 4 godziny dziennie. Pogląd ten ma oparcie w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy emerytalnej.

Z analizy orzeczeń dotyczących wykładni pojęcia „przypadających przed 1 stycznia 1983 r. okresów pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia” – o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej – wynika, że od samego początku Sąd Najwyższy w tej kwestii nie wypracował jednolitego stanowiska. Zdania są podzielone, ponieważ jak trafnie dostrzegł Sąd Najwyższy w składzie zwykłym, uzasadniając przedstawienie zagadnienia prawnego do rozpoznania, pierwsza linia orzecznicza przy zaliczaniu okresów pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia za konieczne uznaje spełnianie przez ubezpieczonego kryteriów podmiotowych charakteryzujących osobę domownika, druga linia orzecznicza przesłankom tym nie nadaje natomiast istotnego znaczenia, argumentując, że art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej takiej konieczności nie przewiduje. W ramach pierwszej linii orzeczniczej Sąd Najwyższy wyrażał pogląd, że za uwzględnieniem regulacji dotyczącej domownika przy wykładni art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej przemawia przede wszystkim to, że przepis ten posługuje się pojęciami niezdefiniowanymi w ustawie emerytalnej i nie chodzi tylko o termin „pracy w gospodarstwie rolnym”, ale także o pojęcie „gospodarstwa rolnego”, „prowadzenia gospodarstwa rolnego” czy „ubezpieczenia społecznego rolników”. Bez odesłania do uregulowań rolniczego ubezpieczenia społecznego trudno byłoby zatem w ogóle dekodować zawarte w nim normy prawne.

Co więcej w art. 10 ust. 1 ustawy emerytalnej nie tylko posłużono się w pojęciami zaczerpniętymi z rolniczego ubezpieczenia społecznego, ale także nawiązano do dat istotnych z punktu widzenia tego ubezpieczenia. Z tego względu w wyroku z dnia 28 lutego 1997 r., sygn. II UKN 96/96 (OSNAPiUS 1997, nr 23, poz. 473), dotyczącego wykładni art. 5 pkt 3 ustawy rewaloryzacyjnej, Sąd Najwyższy za słuszne ocenił stanowisko Sądu drugiej instancji o zastosowaniu w sprawie art. 6 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników dla oceny pracy ubezpieczonego w sytuacji, gdy art. 5 ustawy rewaloryzacyjnej nie zawierał definicji domownika, argumentując, że zastosowanie w ramach systemu prawa ubezpieczeniowego analogii *iuris* nie może być uznane za naruszenie prawa materialnego. Jednocześnie za nieuzasadniony uznał odmienny pogląd, zgodnie z którym w art. 5 pkt 3 ustawy rewaloryzacyjnej mowa o zaliczeniu okresu pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia bez żadnych dodatkowych wymagań podmiotowych lub przedmiotowych. Sąd Najwyższy w wyroku tym stwierdził, że konsekwencją realizacji takiego poglądu byłoby nieuprawnione, w stosunku do pracowników, uprzywilejowanie osób wykonujących prace w gospodarstwie rolnym, które nie miały obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, co z pewnością nie było intencją ustawodawcy (por. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 13 listopada 1998 r., sygn. II UKN 299/98; z dnia 10 maja 2000 r., sygn. II UKN 535/99; z dnia 3 lipca 2001 r., sygn. II UKN 466/00; z dnia 22 stycznia 2003 r., sygn. II UK 51/02). Powyższą argumentację odnośnie do interpretacji art. 5 pkt 3 ustawy rewaloryzacyjnej podzielił Sąd Najwyższy dokonując wykładni art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej. W wyroku z dnia 17 października 2008 r., sygn. II UK 61/08 (LEX nr 741080), stwierdzono, że jedynie wykonywanie stałej pracy w gospodarstwie rolnym, w którym osoba zainteresowana zamieszkuje lub ma możliwość codziennego wykonywania prac związanych z prowadzoną działalnością rolniczą, w wymiarze nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, pozwala na ziszczenie się przesłanek z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej. Za sądami powszechnymi wyjaśniono, że stałość pracy nie musi co prawda oznaczać codziennego wykonywania czynności rolniczych, lecz gotowość do podjęcia pracy rolniczej, jeżeli sytuacja tego wymaga. Sądy powszechne kryterium stałości wyprowadziły z warunków określonych w definicji legalnej domownika z art. 6 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (identyczna argumentacja została przedstawiona przez Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 8 marca 2011 r., sygn. II UK 305/10 oraz z dnia 15 września 2006 r., sygn. I UK 71/06, LEX nr 2530432).

W wyroku z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. III UK 113/11 (LEX nr 1619709), Sąd Najwyższy uwypuklił, że językowe brzmienie art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej wskazuje na pierwszy rzut oka, że warunkiem uwzględnienia okresów pracy rolniczej, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2, przy ustalaniu prawa do emerytury (z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) jest jakakolwiek praca w gospodarstwie rolnym. Taki rezultat wykładni jest jednak nie do przyjęcia, zwłaszcza gdy się zważy, że przedmiotem omawianej regulacji jest szczególny

przywilej, polegający na zaliczeniu do stażu emerytalnego wymaganego do uzyskania emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych okresu pracy rodzajowo związanego z odrębnym, rolniczym systemem emerytalnym i zasadniczo uwzględnianego do emerytury rolniczej (art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). Co więcej okres ten jest traktowany jak okres składkowy, mimo że dotyczy osób, w stosunku do których przed 1 stycznia 1983 r. nie istniał nawet obowiązek składki na ubezpieczenie społeczne rolników. W tym stanie rzeczy, zmierzając do ustalenia treści zwrotu „okresy pracy w gospodarstwie rolnym”, przyjęto, że skoro „przypadające przed 1 stycznia 1983 r. okresy pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia” mogą być zaliczone albo na powszechne, albo na rolnicze ubezpieczenie emerytalne, to mając na uwadze podmiotowy zakres rolniczego ubezpieczenia społecznego, obejmujący rolnika (jego małżonka) jako prowadzącego działalność rolniczą (art. 1 ust. 1, art. 5 i art. 6 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników) oraz domownika pracującego z rolnikiem (art. 1 ust. 1 i art. 6 pkt 2 ustawy), określenie to zarówno w ustawie emerytalnej, jak i w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników może odnosić się jedynie do osoby spełniającej cechy domownika. W judykacie tym podkreślono, że nie ma argumentów, które uzasadniałyby odejście od tego wymagania z tego tylko względu, że pojęcie domownika zostało wprowadzone do systemu prawa dopiero od dnia 1 stycznia 1983 r. na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin. Oznaczałoby to bowiem dopuszczenie zaliczania do stażu ubezpieczeniowego (rolniczego i powszechnego) okresów pracy oderwanych od podmiotowego kręgu ubezpieczenia rolniczego i powszechnego.

Argumentację, że hipotezą normy z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej objęte są osoby spełniające kryteria kwalifikacyjne domowników, Sąd Najwyższy przedstawił także w wyrokach z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. I UK 491/15 oraz z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. I UK 154/17 (OSNP 2019, nr 6, poz. 74), wskazując, iż w judykaturze dominujący jest pogląd, że o uwzględnieniu przy ustalaniu stażu uprawniającego do świadczeń emerytalno-rentowych okresów pracy w gospodarstwie rolnym poprzedzających objęcie rolników obowiązkiem opłacania składek na rolnicze ubezpieczenie społeczne domowników przesądza wystąpienie dwóch okoliczności: 1) wykonywanie czynności rolniczych powinno odbywać się zgodnie z warunkami legalnej definicji domownika oraz 2) w wymiarze nie niższym niż połowa ustawowego czasu pracy, to jest minimum 4 godziny dziennie.

Akcentowano, że określona w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej data graniczna zaliczalności pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia do wymaganego okresu stażu ubezpieczeniowego ma sens tylko wtedy, gdy powiąże się ją z datą objęcia domowników rolniczym ubezpieczeniem społecznym. Nie znajduje bowiem żadnego racjonalnego uzasadnienia, aby osoba niepowiązana z rolnikiem żadnymi względami rodzinnymi, niezamieszkująca z nim i nieprowadząca z rolnikiem wspólnego gospodarstwa miała nieodpłatnie

(bo jeśli za wynagrodzeniem, to czyniła to w ramach stosunku pracy), stale, w wymiarze co najmniej połowy dniówki roboczej, wykonywać pracę w gospodarstwie rolnym. W wyroku z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. I UK 491/15, opowiedziano się za stosowaniem definicji domownika określonej w art. 2 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin. W większości przypadków w ramach pierwszej linii orzeczniczej przyjęto jednak odmiennie niż w wyroku I UK 491/15, że ubezpieczony domagający się zaliczenia okresu pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia powinien spełniać kryteria domownika określone w art. 6 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (tak wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 28 lutego 1997 r., sygn. II UKN 96/96; z dnia 3 lipca 2001 r., sygn. II UKN 466/00; z dnia 17 października 2008 r., sygn. II UK 61/08; z dnia 8 marca 2011 r., sygn. II UK 305/10).

Jak już zasygnalizował Sąd Najwyższy w składzie zwykłym, odmienny pogląd od przedstawionego wyżej odnośnie do wykładni art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej został przyjęty w drugiej linii orzeczniczej, w ramach której istotne znaczenie należy przypisać wyrokowi Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2000 r., sygn. II UKN 155/00, stwierdzającemu, że art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej nie odbiega zasadniczo od poprzedniego unormowania, jest kontynuacją regulacji z art. 5 ustawy rewaloryzacyjnej, z odpowiednikiem w art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. W motywach tego orzeczenia zwrócono uwagę na odrębność powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenia społecznego rolników, które zostały oparte na odmiennych zasadach podlegania ubezpieczeniu, finansowania i udzielania świadczeń. Wyprowadzono wniosek, że przepisy zawarte w tych ustawach, normujące możliwość wzajemnego uwzględniania okresów ubezpieczenia, należy uznać za przepisy szczególne (art. 20 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, art. 10 ust. 3 i art. 5 ustawy emerytalnej), które wymagają ścisłego interpretowania i ostrożnego stosowania. W konsekwencji w judykacie tym Sąd Najwyższy przyjął, że okres pracy w gospodarstwie rolnym według ustawy emerytalnej, mimo że nie jest okresem pracy *sensu stricto*, a przez podkreślenie, iż chodzi o pracę po 16 roku życia, nawiązuje do okresu pracy w gospodarstwie rolnym wykonywanej przez domowników rolnika, czyli osoby mu bliskie, nie może być uważany za przewidziany w art. 6 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników okres ubezpieczenia społecznego domownika, zwłaszcza gdy okresy pracy w gospodarstwie rolnym przed dniem 1 stycznia 1983 r. nie były okresami podlegania ubezpieczeniu społecznemu i nie była za nie opłacana składka na ubezpieczenie. Sąd Najwyższy zwracał uwagę, że art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej nie jest wyraźnie adresowany do osób objętych ubezpieczeniem społecznym z tytułu pracy w gospodarstwie rolnym, reguluje bowiem kwestię stażu emerytalnego wymaganego od innych ubezpieczonych niż rolnicy, w którym okres pracy w gospodarstwie rolnym jest okresem zaliczanym wprost, niezależnie od uregulowań z ustawy o ubezpie-

czeniu społecznym, i traktowanym jako okres składkowy. Stąd niedopuszczalne jest stosowanie (przez analogię) wobec osoby, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej, kryteriów objęcia ubezpieczeniem domowników rolnika na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – w szczególności chodzi o warunek pozostawania we wspólnocie z rolnikiem i stałości wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym. Ten kierunek wykładni Sąd Najwyższy kontynuował w kolejnych orzeczeniach. W wyroku z dnia 9 lipca 2013 r., sygn. III UK 103/12, podkreślono, że żadnego znaczenia dla uwzględnienia okresu pracy w gospodarstwie rolnym nie ma zamieszkiwanie w gospodarstwie rolnym ani wykonywanie pracy stałe lub tylko sezonowe, np. w czasie wakacji. Jedyną przesłanką jest wymiar czasu pracy przekraczający 4 godziny dziennie (art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy emerytalnej). Wobec tego, jeżeli praca w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia, świadczona była przed dniem 1 stycznia 1983 r. w wymiarze przekraczającym połowę pełnego wymiaru czasu pracy, to przy ustalaniu prawa do emerytury uwzględnia się ten okres także, gdy przypadał w czasie wakacji szkolnych ucznia albo urlopu bezpłatnego pracownika, niezależnie od tego, jak długo trwały te wakacje lub ten urlop (zob. także wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 6 stycznia 2010 r., sygn. I UK 246/09, LEX nr 577822; z dnia 25 marca 2014 r., sygn. I UK 340/13, LEX nr 1477426; z dnia 3 czerwca 2014 r., sygn. III UK 180/13, OSNP 2015 nr 10, poz. 139; z dnia 18 września 2014 r., sygn. I UK 17/14, LEX nr 1538420; z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. III UK 172/15, LEX nr 2114500 czy postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2019 r., sygn. I UK 119/18, LEX nr 265821).

Podsumowując, w ramach drugiej linii orzeczniczej za błędne przyjęto łączenie wymogów koniecznych do uznania za okres składkowy, okresu pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia – w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej – z pracą wykonywaną w warunkach, które dawały podstawę do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników jako domownika.

IV. W kontekście przedstawionych powyżej orzeczeń nie budzi wątpliwości, że wykładnia pojęcia „praca w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia”, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej nie jest jednolita. W pierwszej linii orzeczniczej, która uwzględnia przede wszystkim wykładnię systemowo historyczną, wymaga się od ubezpieczonego spełnienia kryteriów domownika przewidzianych w przepisach ubezpieczenia społecznego rolników. W drugiej linii orzeczniczej – która nawiązuje do wykładni językowej – akcentuje się, że art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej *expressis verbis* nie odnosi się do podmiotu pracującego w gospodarstwie rolnym i nie artykułuje – wprost lub przez odwołanie się do innych przepisów – żadnych wymagań, które taki podmiot (poza pracą w gospodarstwie rolnym przed dniem 1 stycznia 1983 r., a zarazem po ukończeniu 16 roku życia) miałby spełniać.

V. W ocenie Sądu Najwyższego w składzie powiększonym, prawidłowe odkodowanie art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej w pierwszej kolejności po-

winno uwzględnić wynik wykładni językowej. Chodzi przy tym nie tyle o samo odczytanie treści tego przepisu, ale o dokonanie wykładni, która umożliwi praktyczne zastosowanie prawa, to jest zrekonstruowanie normy postępowania udzielającej odpowiedzi na pytanie, czy warunkiem uwzględniania przy ustalaniu prawa do emerytury oraz przy obliczaniu jej wysokości przypadających przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresów pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia jest posiadanie przez ubezpieczonego w przedmiotowym zakresie statusu domownika. Artykuł 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej odnosi się bowiem do grupy osób, które wykonywały prace w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia przed dniem 1 stycznia 1983 r. Z przepisu tego wynika zatem, że praca ta nie może polegać na prowadzeniu gospodarstwa rolnego, co jednoznacznie potwierdza uregulowanie zawarte w art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, ani na pracy wykonywanej na podstawie stosunku pracy. Artykuł 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej jest też samodzielną normą prawną, która umożliwia uzupełnienie pracowniczego stażu emerytalnego okresem pracy w gospodarstwie rolnym przez osobę, która ukończyła 16 rok życia. Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że w ustawie emerytalnej nie ma definicji legalnej „okresu pracy w gospodarstwie rolnym przed 1983 r. przez osobę, która ukończyła 16 rok życia”, wymienionej w art. 10 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Takiej definicji nie odnajdziemy także w przepisach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, jak i w przepisach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, która po raz pierwszy wprowadzała do porządku prawnego definicję legalną domownika (art. 2 pkt 2 tej ustawy), której jednym z elementów składowych jest właśnie sformułowanie „osoby pracującej w gospodarstwie rolnym”. Nie można więc postawić znaku równości między pojęciem „osoby pracującej w gospodarstwie rolnym” a definicją legalną domownika z art. 2 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin. Stanowisko to potwierdza art. 17 ust. 1 pkt 1 tej ustawy zaliczający okresy pracy w gospodarstwie rolnym, po ukończeniu 16 lat przed dniem 1 lipca 1977 r. (a nie okresy pracy jak domownik) do okresów pracy w gospodarstwie rolnym wymaganych do uzyskania prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej. Identyfikacja wniosku należy wyprowadzić z przepisów obecnie obowiązującej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, ponieważ w definicji legalnej domownika zawartej w art. 6 pkt 2 tej ustawy jednym z elementów składowych – podobnie jak w art. 2 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin – jest pojęcie „pracy w gospodarstwie rolnym”, zaś art. 20 ust. 1 pkt 2 stanowi o zaliczeniu do okresów ubezpieczenia emerytalno-rentowego „okresów pracy w gospodarstwie rolnym” (a nie okresów pracy jak domownik) po ukończeniu 16 roku życia, a przed dniem 1 stycznia 1983 r. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2020 r., sygn. III UK 170/19, LEX nr 3082191 czy z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. III USKP 91/21, LEX nr 3275989). Potwierdzeniem

prezentowanego powyżej stanowiska jest również unormowanie zawarte w art. 13¹ ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (przepis ten wprowadzony został do porządku prawnego ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników), zgodnie z którym, przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty do okresów zatrudnienia, równorzędnych i zaliczanych dolicza się przypadające przed dniem 1 lipca 1977 r. „okresy pracy w gospodarstwie rolnym” po ukończeniu 16 roku życia (a nie okresy pracy wykonywanej jak domownik, mimo iż ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników zawiera w art. 6 pkt 2 definicję legalną domownika).

Wobec powyższego – zdaniem Sądu Najwyższego w składzie powiększonym – wątpliwe jest uzupełnianie wyniku wykładni językowej art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej o inne wyniki wykładni, w tym przede wszystkim o wyniki wykładni systemowo-historycznej, do której odwoływał się Sąd Najwyższy w judykatach wskazujących na konieczność spełniania przesłanek z definicji domownika.

Po pierwsze, odstępianie od wykładni językowej może nastąpić tylko w sytuacjach wyjątkowych, ponieważ pomocniczość wykładni systemowej i funkcjonalnej służyć ma przede wszystkim do rozstrzygania wątpliwości, których nie usuwa wykładnia językowa, w szczególności pozwala uzasadnić wybór między różnymi możliwymi interpretacjami językowymi danego zwrotu czy przepisu i pozwala odpowiednio zmodyfikować sens językowy przepisu, harmonizując go z wymogami wykładni systemowej lub funkcjonalnej. Obywatel ma prawo działać w zaufaniu przede wszystkim do tego, co zostało w tekstach prawnych napisane, nie musząc badać, co prawodawca zamierzał czy chciał osiągnąć (zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 67–70). Po drugie, ustawodawca niewątpliwie był świadom istnienia w przepisach dotyczących ubezpieczenia społecznego rolników pojęcia „domownika”. Nieodesłanie do tego pojęcia zarówno w art. 5 pkt 3 ustawy rewaloryzacyjnej, jak i w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej czy też w art. 20 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników trudno uznać za przeoczenie (pomyłkę) ustawodawcy, którą można byłoby uzupełnić w drodze wykładni. Należy raczej założyć, że racjonalny ustawodawca świadomie i nie bez przyczyny, przewidując możliwość zaliczenia pracy w gospodarstwie rolnym do powszechnego stażu emerytalnego zrezygnował z powoływania wieloaspektowego statusu domownika, ograniczając się jedynie do wymogu „wykazania pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia”. W żadnym z wymienionych powyżej przepisów nie użyto na określenie pracy w gospodarstwie rolnym elementu podmiotowego charakteryzującego domownika rolnika. Takie rozwiązanie zostało natomiast przyjęte w art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu do okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310), w zakresie zaliczenia do stażu pracy okresu pracy w gospodarstwie rolnym po dniu 1 stycznia 1983 r., ponieważ zgodnie z tym przepisem do stażu pracowniczego wlicza się okresy zatrudnienia w charakterze domownika w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników indy-

widualnych i członków ich rodzin. Z kolei w art. 1 ust. 1 pkt 2 tej ustawy przewidziano możliwość wliczenia do pracowniczego stażu pracy przypadających przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresów pracy po ukończeniu 16 roku życia w gospodarstwie rolnym prowadzonym przez rodziców lub teściów, poprzedzających objęcie tego gospodarstwa i rozpoczęcie jego prowadzenia osobiście lub wraz ze współmałżonkiem. Ustawodawca w cytowanym przepisie konsekwentnie nie odwołał się do wykonywania pracy, zgodnie z warunkami określonymi w legalnej definicji domownika, stosując takie odesłanie tylko do pracy wykonywanej w gospodarstwie rolnym po dniu 1 stycznia 1983 r., o której mowa w art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu do okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy. Po trzecie, definicja pojęcia domownika ulegała znacznym zmianom. Racjonalny ustawodawca, chcąc uwzględnić status domownika w przypadku przepisów powszechnego ubezpieczenia emerytalnego, niewątpliwie odniósłby się do tych zmian, odsyłając do konkretnej regulacji ustawowej. Brak takiego odesłania powodowałby, że organ stosujący prawo dysponowałby swobodą co do wyboru, z której z odmiennych definicji domownika skorzystać w danej sprawie, co w świetle konstytucyjnej zasady równości jest niedopuszczalne. Zaakceptowanie stosowania odnośnie do art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej wykładni historycznej prowadziłoby ponadto do sytuacji, w której stan faktyczny z okresu przed dniem 1 stycznia 1983 r. byłby oceniany z perspektywy przesłanek definicji legalnej domownika wprowadzonej do obrotu prawnego po tej dacie. Zauważyć trzeba, że zakaz retroaktywności sprowadza się właśnie do tego, iż nie można oczekiwać od adresata prawa (tu: osoby pracującej do dnia 1 stycznia 1983 r. w gospodarstwie rolnym), że będzie spełniał przesłanki odnoszące się do statusu domownika, który został do obrotu prawnego wprowadzony ustawą wchodzącą w życie z dniem 1 stycznia 1983 r. Wprawdzie stosowny przywilej umożliwiający zaliczenie okresu pracy w gospodarstwie został wprowadzony po raz pierwszy do ustawy później, bo ustawą rewaloryzacyjną, jednak w efekcie wykładni historycznej osoby, które chciałyby z niego skorzystać, byłyby postawione wobec konieczności spełnienia niewskazanych wprost w przepisie dodatkowych warunków, na które nie miały już żadnego wpływu. Po czwarte, prawodawcy przypisuje się racjonalność językową, socjotechniczną, prakseologiczną, itp. (zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 162–163), a skoro ustawodawca niewątpliwie był świadom istnienia w prawie ubezpieczeń społecznych rolników pojęcia domownika, to nieodesłanie do tego pojęcia w art. 5 pkt 3 ustawy rewaloryzacyjnej oraz w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej trudno uznać za pomyłkę (przeoczenie), którą można by „naprawić” w drodze wykładni. Powyższe daje podstawy do przyjęcia, że racjonalny ustawodawca świadomie zrezygnował z przywoływania w tych przepisach wieloaspektowego statusu domownika, ograniczając się wyłącznie do kryterium „wykonywania pracy po 16 roku życia, a przed 1 stycznia 1983 r.”

Reasumując, w świetle założenia o racjonalności prawodawcy oraz zakazu retroaktywności (*lex retro non agit*) trudno uznać za dopuszczalne warunkowa-

nie możliwości skorzystania z przewidzianego ustawowo uwzględnienia okresów „pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia a przed 1 stycznia 1983 r.” od spełnienia dodatkowych przesłanek, odnoszących się do osoby ją wykonującej (posiadanie statusu domownika), a które: 1) nie zostały wprost wskazane w ustawie; 2) podlegały zmianom, 3) zostały wprowadzone do obrotu prawnego po granicznej dla możliwości skorzystania z określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej przywileju dacie 1 stycznia 1983 r.

Tym samym art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej należy wyklądać ściśle i nieuprawnione jest wymaganie od ubezpieczonych spełniania przesłanek, które decydowały w późniejszym okresie o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników. Prowadziłoby to do wykładni zawężającej tego przepisu (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*), zaś przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej. Ponadto – na co zwraca uwagę Sąd Najwyższy w ramach drugiej linii orzecniczej – argumentem przemawiającym za przyjęciem, że przy interpretacji art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej nie uwzględnia się przesłanek, które zawarte są w legalnej definicji domownika, jest odrębność systemów powszechnego ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenia społecznego rolników, które zostały oparte na odmiennych zasadach podlegania ubezpieczeniu, finansowania i udzielania świadczeń. Przepisy normujące możliwość wzajemnego uwzględniania okresów ubezpieczenia uznaje się za przepisy szczególne, które wymagają ścisłego interpretowania i ostrożnego stosowania.

Skoro art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej nie jest wyraźnie adresowany do osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników, ponieważ reguluje kwestię stażu emerytalnego wymaganego od innych ubezpieczonych niż rolnicy, to niedopuszczalne jest ocenianie pracy w gospodarstwie rolnym przy zastosowaniu kryteriów objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników osoby domownika. Wobec powyższego przyjęć należy, że przepis ten jest samodzielną normą prawną, określającą wyodrębniony okres pracy w gospodarstwie rolnym osoby zdolnej ze względu na wiek do rzeczywistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym, która w rozumieniu tego przepisu nie jest uwarunkowana dodatkowymi wymaganiami, jakim powinna odpowiadać praca domownika.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 8 czerwca 2022 r., sygn. III UZP 1/22.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

19

Art. 276 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329)

Odesłanie zawarte w art. 276 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329) może stanowić podstawę do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w postępowaniu wywołanym skargą o wznowienie postępowania zakończonych orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, o którym mowa w przepisach działu VII tej ustawy (zdanie odrębne).

Z uzasadnienia:

Wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie znajduje uzasadnienie.

Przedstawione we wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienie prawne daje zatem podstawę do podjęcia uchwały. Z treści art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 2 p.p.s.a. wynika, że podjęcie uchwały abstrakcyjnej ma miejsce wtedy, gdy w orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do rozbieżności orzeczniczej. Pod tym pojęciem należy rozumieć nie tylko różnice poglądów prawnych wyrażanych w orzecznictwie, ale także tendencję do utrwalania się określonych stanowisk interpretacyjnych (zob. postanowienie NSA z dnia 30 października 2007 r., sygn. II GPS 1/07, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 6). Rozbieżność w orzecznictwie musi być trwała i rzeczywista, co z kolei implikuje i pogłębia dalsze niejednolite stosowanie prawa. Wszystkie te właściwości należy przypisać zagadnieniu przedstawionemu we wniosku.

Odnosząc się natomiast do przedstawionego pytania prawnego należy na wstępie podkreślić, że jego treść (zwłaszcza zawarte na wstępie sformułowanie: „w postępowaniu wywołanym skargą o wznowienie postępowania zakończonych orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego”) wyraźnie wskazuje, iż odnosi się ono wyłącznie do skargi o wznowienie postępowania zakończonych orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego i tym zakresem objęta jest sentencja uchwały.

Dodatkowo orzeczenia wskazane w uzasadnieniu wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego jako podstawa istnienia rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych odnoszą się przede wszystkim do kwestii zawartego w art. 276 p.p.s.a. odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 276 p.p.s.a. „Do skargi o wznowienie postępowania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, jeżeli przepisy niniejszego działu nie stanowią inaczej. Jednakże, gdy do wznowienia postępowania właściwy jest Naczelny Sąd

Administracyjny, stosuje się odpowiednio przepisy art. 175". W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że w pierwotnym brzmieniu przepis ten stanowił, że: „Do postępowania ze skargi o wznowienie postępowania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, jeżeli przepisy poniższe nie stanowią inaczej”. Jak wynika z uzasadnienia ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658; zob. przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Druk nr 1633/ Sejm RP VII kadencji) nowelizującej omawiany przepis „Zmiana art. 276 p.p.s.a. doprecyzowuje sposób odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej [instancji – dodane przez NSA] w ramach instytucji wznowienia postępowania. Przepisy powyższe będą miały zastosowanie do skargi o wznowienie postępowania (ocena spełnienia wymogów formalnych skargi o wznowienie). Natomiast przy rozpoznawaniu skargi będą miały zastosowanie przepisy o postępowaniu przed tym sądem, który wznowił postępowanie (nowe brzmienie art. 282 § 2 p.p.s.a.)”. Powołany art. 282 § 2 p.p.s.a. obecnie stanowi, że „po ponownym rozpoznaniu sprawy sąd oddala skargę o wznowienie albo ją uwzględnia stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem, który wznowił postępowanie lub uchyla zaskarżone orzeczenie i skargę odrzuca lub postępowanie umarza”. W tym kontekście w nauce prawa zauważa się, że „Uwzględniając motywy ustawodawcy wyrażone w cytowanym uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, należałoby stwierdzić, że nie jest aktualny pogląd doktryny, wyrażany na gruncie komentowanego przepisu w jego pierwotnym brzmieniu, iż specjalny charakter skargi o wznowienie postępowania wyklucza stosowanie przy jej rozpatrywaniu przepisów regulujących postępowanie odwoławcze, a stosowanie tych przepisów byłoby możliwe jedynie w przypadku wyraźnego ich powołania” [zob. H. Knysiak-Sudyka, (w:) T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, komentarz do art. 276]. Podnosi się także, że analiza brzmienia art. 276 i art. 282 § 2 p.p.s.a. „w znowelizowanym brzmieniu prowadzi jednak do nieco innych wniosków niż wyrażone w powołanym wyżej uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej. W art. 282 § 2 p.p.s.a. jest bowiem mowa o stosowaniu przepisów o postępowaniu przed sądem, który wznowił postępowanie, na etapie orzekania, a nie na etapie rozpoznania skargi o wznowienie postępowania. Przyjęcie, że regulacja art. 276 dotyczy wyłącznie »oceny spełnienia wymogów formalnych skargi o wznowienie«, powodowałoby, iż brak byłoby w ustawie regulacji wskazującej przepisy, które powinny być stosowane na etapie rozpoznania skargi o wznowienie postępowania”. Skutkuje to tym, iż „aktualne jest stanowisko, że na etapie rozpoznania skargi o wznowienie postępowania znajdują zastosowanie odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, jeżeli przepisy działu VII p.p.s.a. nie stanowią inaczej”. Do skargi o wznowienie postępowania znajdują zatem odpowiednio zastosowanie przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji [zob. H. Knysiak-Sudyka, (w:) T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

Komentarz, Warszawa 2016, komentarz do art. 276; por. też W. Piątek, (w:) R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowo-administracyjnym, Warszawa 2013, s. 429]. W tym kontekście należy jednak pamiętać, że odpowiednie stosowanie przepisów prawa nie jest czynnością o jednolitym charakterze i ze względu na rezultat tego zabiegu wyróżnia się następujące sytuacje: stosowanie pełne, gdy odpowiednie przepisy prawa są stosowane bez żadnych zmian, stosowanie ze zmianami oraz niestosowanie ze względu na bezprzedmiotowość lub całkowitą sprzeczność z przepisami, do których miałyby być stosowane odpowiednio (zob. J. Nowacki, Odpowiednie stosowanie przepisów prawa, Państwo i Prawo 1964, nr 3, s. 367 i nast.; J. Nowacki, Studia z teorii prawa, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 453; A. Skoczylas, Odesłania w postępowaniu sądowo-administracyjnym, Warszawa 2001, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 6–7; A. Błachnio-Parzych, Przepisy odsyłające systemowo, Państwo i Prawo 2003, nr 1, s. 43; zob. też np. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. II FSK 1762/14; wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 1765/19; wyrok NSA z dnia 15 października 2020 r., sygn. I GSK 470/18 – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Należy również zgodzić się ze stanowiskiem doktryny, że sam termin „odpowiednio” jest zwrotem nieostрым pozostawiającym interpretatorowi dużą swobodę interpretacyjną i luz decyzyjny (szerzej zob. M. Hauser, Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, Warszawa 2008, s. 41 i nast.). Innymi słowy odpowiednie stosowanie przepisów prawa pozwala na stosowanie ich wprost, na dokonywanie modyfikacji stosownie do wymagań innego zakresu stosowania, jak również na odrzucenie tych przepisów jako nieprzystosowanych do nowego zakresu stosowania (uchwała NSA z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. II GPS 6/08 – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; wyrok NSA z dnia 20 lipca 2010 r., sygn. II FSK 516/09 – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Ta niedopuszczalność może przy tym wynikać albo bezpośrednio z treści wchodzących w grę regulacji prawnych, albo z tego, że zastosowania danej normy nie dałoby się pogodzić ze specyfiką i odmiennością rozpoznawanego stanu [zob. uchwała SN z dnia 6 grudnia 2000 r., sygn. III CZP 41/00, M. Prawn. 2001, nr 4, poz. 214; zob. też J. Warylewski, (red.), Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, Warszawa 2003, s. 503]. Sposób, w jaki winno nastąpić odpowiednie zastosowanie przepisu, uzależniony jest od oceny charakteru instytucji prawnych regulowanych zarówno przez przepis odsyłający do odpowiedniego stosowania danej normy, jak i przez przepis, który ma być odpowiednio zastosowany (zob. wyrok NSA z dnia 4 października 2003 r., sygn. I FSK 1477/21 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. II SA/Gd 166/10 – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Nie ma też wątpliwości, że przy wykładni odpowiedniego stosowania określonych norm prawnych, prym powinny wieść wykładnia funkcjonalna, celowościowa i aksjologiczna nad wykładnią literalną (zob. M. Hauser, Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące, Przegląd Prawa i Administracji, t. LXV, Wrocław 2005, s. 151–168 oraz wyrok NSA z dnia 8 lutego 2022 r., sygn. II GSK 1631/18 – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Ponadto, podkreśla się też, że gdy odpowiednie stoso-

wanie dotyczy tzw. części dyspozytywnej normy prawnej, to trzeba mieć na względzie, by przepis stosowany nie utracił swego „zasadniczego charakteru”. Gdyby bowiem ustawodawca chciał uregulować daną materię w sposób znacznie odbiegający od treści przepisu odniesienia, uczyniłby to w sposób niepozostawiający wątpliwości. Przyjął jednak, że dla uregulowania jej wystarczy wskazanie na „odpowiednie” zastosowanie określonego przepisu [zob. A. Błachnio-Parzych, Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia), Państwo i Prawo 2003, z. 1, s. 43 oraz wyrok NSA z dnia 8 lutego 2022 r., sygn. II GSK 1631/18].

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy należy wskazać, że kluczowe znaczenie dla określenia zakresu odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (dotyczących kosztów sądowych) w postępowaniu wywołanym skargą o wznowienie postępowania zakończonym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, ma określenie charakteru postępowania wznowieniowego.

Charakter prawny skargi o wznowienie zarówno na gruncie procedury sądowo-administracyjnej, jak i cywilnej należy do niezwykle spornych tak w doktrynie, jak i w judykaturze [zob. przegląd stanowisk w: K. Weitz, (w:) J. Gudowski (red.), System Prawa Procesowego Cywilnego, tom III cz. 2 Środki zaskarżenia, Warszawa 2013, s. 1122–1129; K. Sobieralski, Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, Kraków 2003, s. 48 i nast.; W. Piątek, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej, t. 10, Warszawa 2016, s. 584 i nast.]. Można jednak przyjąć, że skarga o wznowienie jest środkiem nadzwyczajnym, wyjątkowym i reparatornym, pozbawionym cech dewolutywności. Skarga o wznowienie postępowania jako nadzwyczajny środek zaskarżenia ma charakter mieszany – od strony formalnej jest jedną z postaci pisma procesowego inicjującego postępowanie (w istocie jak skarga – art. 50 p.p.s.a. w zw. z art. 276 zd. 1 p.p.s.a.), poddanego jednak modyfikacjom uzasadnionym tym, że funkcjonalnie pełni ona rolę środka zaskarżenia (*sensu largo*), który jest skierowany przeciwko prawomocnym orzeczeniom (art. 270, art. 279 *in fine*, art. 280 *in principio*, art. 282 § 2 p.p.s.a.). Modyfikacje te sprawiają, że przy ocenie konkretnych kwestii szczegółowych w grę wchodzi traktowanie skargi o wznowienie tak jak zwykłej skargi (np. w zakresie skutków wniesienia skargi o wznowienie do sądu niewłaściwego, badania jej warunków formalnych) albo tak jak środka zaskarżenia (np. w zakresie skutków wniesienia skargi o wznowienie po upływie terminu), bądź uwzględnianie równoległe wymagań właściwych skardze do WSA i środkowi zaskarżenia [np. w zakresie rodzajów okoliczności warunkujących dopuszczalność skargi – zob. K. Weitz, (w:) J. Gudowski (red.), System Prawa Procesowego Cywilnego, tom III cz. 2 Środki zaskarżenia, Warszawa 2013, s. 1128–1133; A. Żmudzińska, Nieuzupełnienie w terminie braków formalnych skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, ZNSA 2006, nr 4–5, s. 38, K. Weitz, (w:) T. Ereciński (red.), Kodeks postępowania cywilnego, t. II, 2012, komentarz do art. 399, s. 443. T. Wiśniewski, Przebieg procesu cywilnego, Warszawa 2013, s. 443–444]. Skarga o wznowienie

jedynie w znaczeniu techniczno-procesowym powoduje wszczęcie nowego postępowania, ponieważ odmiennie niż skarga wnoszona na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a., skarga o wznowienie wszczyna postępowanie będące kontynuacją procesu, który zakończył się prawomocnym wyrokiem albo postanowieniem [zob. W. Piątek, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej*, t. 10, Warszawa 2016, s. 585; por. też M. Manowska, *Wznowienie postępowania cywilnego*, Warszawa 2013, s. 83]. W tym miejscu należy zauważyć, iż istotnej wskazówki jak rozumieć omawiane zagadnienie dostarcza stanowisko przyjęte w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. II GPS 2/10. W uzasadnieniu wskazanej uchwały podkreślono, iż charakter postępowania wznowieniowego przemawia za tym, że przyznanie „w sprawie” prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych w całości lub ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika rozciąga się na postępowanie wznowieniowe. Wznowienie postępowania, jeżeli zachodzą przyczyny określone w ustawie, polega na ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem. Skoro więc wznowienie postępowania oznacza powrót do rozpoznania sprawy, nie sposób twierdzić, iż prawo pomocy przyznane w tej sprawie na wcześniejszym etapie rozpoznania sprawy spełniło swój cel. Należy zatem przyjąć, że następstwem opisanych wyżej modyfikacji w zakresie odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, jest także to, że skarga o wznowienie, aczkolwiek formalnie pozostaje skargą, to jednak – odmiennie niż zwykła skarga – nie powoduje w sensie materialnym wszczęcia nowego postępowania, lecz podjęcie i kontynuację tego samego postępowania, w którym zapadło uprzednio zaskarżone prawomocne orzeczenie. Jak słusznie podkreślono w uchwale NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., (sygn. II GPS 2/10) to, że „postępowanie wznowieniowe jest postępowaniem nadzwyczajnym, toczącym się na skutek skargi o wznowienie postępowania, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem, nie oznacza, że dotyczy ono innej sprawy. Nie ma wystarczających podstaw do przyjęcia, iż prawo pomocy nie jest przyznawane w sprawie w znaczeniu materialnoprawnym, którą wyznacza określony stosunek prawny poddany pod osąd sądu, ale w sprawie w znaczeniu techniczno-procesowym, którą wyznacza wszczęcie określonego rodzaju postępowania sądowego i jego zakończenie”. Powyższe oznacza, iż w postępowaniu ze skargi o wznowienie, po stwierdzeniu istnienia podstaw wznowienia, rozpoznawana jest w określonych granicach ta sama sprawa, którą wcześniej prawomocnie osądzono. Jak wskazuje się w nauce prawa „Prawidłowo i lapidarnie oddaje to nazwa skargi, zgodnie z którą ma ona zmierzać właśnie do »wznowienia« postępowania, czyli podjęcia go na nowo i dalszego prowadzenia, a nie wszczęcia nowego”. Takie rozwiązanie najlepiej zapewnia to, aby w postępowaniu ze skargi o wznowienie, po ustaleniu, że wznowienie jest dopuszczalne, sprawa uprzednio prawomocnie osądzona mogła powrócić do stanu, w którym znajdowała się przed wydaniem zaskarżonego orzeczenia [zob. K. Weitz, (w:) J. Gudowski (red.), *System Prawa Procesowego Cywil-*

nego, tom III cz. 2 Środki zaskarżenia, Warszawa 2013, s. 1136–1137; zob. też K. Sobieralski, Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, Kraków 2003, s. 48, E. Gapska, Skarga o wznowienie postępowania, (w:) E. Gapska, J. Studzińska, Postępowanie nieprocesowe, J. Studzińska, Warszawa 2020]. Dodatkowo może zostać rozpoznana na nowo w granicach określonych w p.p.s.a.

Nie zmienia powyższego okoliczność, iż ponowne rozpoznanie sprawy poprzedzone jest badaniem istnienia podstaw wznowienia, ponieważ jest ono dokonywane tylko dla oceny dopuszczalności wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego. Należy zatem przyjąć, iż stanowi w istocie kwestię prejudycjalną dla osądzenia na nowo sprawy, w której wcześniej zapadło prawomocne orzeczenie. Powyższe jest zgodne z art. 275 p.p.s.a. przewidującym, że w przypadku wniesienia skargi o wznowienie postępowania, toczy się ono w instancji, w której orzekał poprzednio sąd właściwy do wznowienia. W związku z reparacyjnym charakterem skarga o wznowienie ma doprowadzić do zastąpienia prawomocnego orzeczenia nowym rozstrzygnięciem opartym na postępowaniu, w którym wyeliminowano powstałe w dotychczasowym postępowaniu nieprawidłowości. Dochodzi tu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy, a zatem wniesienie omawianej skargi nie musi wywoływać skutku dewolutywnego [zob. K. Weitz, (w:) J. Gudowski (red.), System, t. III, s. 1130–1137; por. też M. Manowska, Wznowienie postępowania cywilnego, Warszawa 2013, s. 43 i n.].

Oznacza to, że w przypadku, gdy skarga o wznowienie postępowania okazała się skuteczna i doprowadziła do rozpoznania sprawy na nowo – w granicach określonych podstawą wznowienia – to zwrot kosztów postępowania będzie się odbywał na podstawie art. 209, art. 203 i art. 205 p.p.s.a. z uwzględnieniem art. 202 i art. 207 p.p.s.a. oraz art. 200 p.p.s.a. w związku z art. 276 p.p.s.a. Jak już wskazywano stanowisko to znajduje potwierdzenie w aktualnej treści art. 282 § 2 p.p.s.a.

Z powyższego wynika, że tak jak ma to miejsce w postępowaniu ze skargi kasacyjnej stronie, która w postępowaniu, które podlegało wznowieniu wniosła skargę kasacyjną, należy się zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego od organu – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę, albo od skarżącego – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę (art. 203 p.p.s.a.). Uwzględnienie skargi kasacyjnej w rozumieniu art. 203 p.p.s.a. oznacza orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane na podstawie art. 185 § 1, art. 186 i art. 188 p.p.s.a., przy czym w przypadku zastosowania przepisu art. 188 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 203 p.p.s.a. uwzględnia tylko koszty postępowania kasacyjnego, natomiast koszty postępowania przed sądem pierwszej instancji w zależności od treści rozstrzygnięcia reformatoryjnego – na podstawie art. 200 p.p.s.a. Jak trafnie podnosi się w nauce prawa, we wszystkich innych sytuacjach obowiązuje ogólna zasada wynikająca z art. 199 p.p.s.a., że strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie [zob. B. Dauter, (w:) S. Babiarz, B. Dau-

ter, M. Niezgódka-Medek, Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowo administracyjnych, Warszawa 2007, s. 207–226 oraz M. Jagielska, J. Jagielski, J. Gołaszewski, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2015, s. 918 i nast.; M. Kazek, Koszty w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, C.H. Beck 2020, s. 5–6]. Wyrażona w art. 199 p.p.s.a. ogólna zasada ponoszenia kosztów sądowych stanowi bowiem punkt wyjścia do rozpatrywania zwolnienia od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych oraz obowiązku ponoszenia kosztów zastępstwa procesowego jako wyjątku.

Należy zaznaczyć, że zastosowanie w postępowaniu wznowieniowym znajduje również art. 209 p.p.s.a., zgodnie z którym wniosek strony o zwrot kosztów sąd rozstrzyga w każdym orzeczeniu uwzględniającym skargę oraz w orzeczeniu, o którym mowa w art. 201, art. 203 i art. 204 p.p.s.a. Z unormowania zawartego w art. 209 p.p.s.a. wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny, co do zasady nie jest uprawniony do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania wznowieniowego w orzeczeniu, które nie jest jednym z orzeczeń, o których mowa w art. 209 p.p.s.a. Z przepisu tego nie wynikają bowiem podstawy do zamieszczania orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania w innych orzeczeniach, kończących postępowanie w danej instancji, niż wymienione w tym przepisie.

Należy zaznaczyć, iż ewentualne rozszerzenie w drodze wykładni systemowej zakresu stosowania art. 204 p.p.s.a. na orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego oddalające skargę o wznowienie i przyjęcie, że strona przegrywająca w każdym przypadku obowiązana jest do zwrotu kosztów postępowania wznowieniowego stronie przeciwnej – w istocie spowodowałoby pogorszenie sytuacji procesowej skarżącego (w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji), gdyż we wskazanej powyżej sytuacji byłby on zobowiązany nie tylko do ponoszenia kosztów postępowania związanych ze swym udziałem w sprawie, ale także do zwrotu kosztów postępowania poniesionych przez organ. Natomiast przepisy, z których wynika obowiązek ponoszenia określonego ciężaru, nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający (zob. uchwała NSA z dnia 4 lutego 2008 r., sygn. I OPS 4/07, postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2004 r., sygn. FZ 504/04, postanowienie NSA z dnia 14 września 2004 r., sygn. FZ 266/04, postanowienie NSA z dnia 15 lutego 2007 r., sygn. II FZ 12/07; postanowienie NSA z dnia 6 września 2013 r., sygn. I OZ 511/13 – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Konkludując powoduje to, że Naczelny Sąd Administracyjny będzie rozstrzygał wniosek strony o zwrot kosztów w każdym orzeczeniu uwzględniającym skargę o wznowienie postępowania zakończonym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, natomiast przy oddaleniu skargi o wznowienie postępowania, brak jest podstaw do zasądzenia kosztów postępowania wznowieniowego, ponieważ takie orzeczenie nie zostało wymienione w treści art. 209 p.p.s.a.

Z tych wszystkich względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., podjął uchwałę jak w sentencji.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 17 stycznia 2023 r., sygn. II GPS 1/22.

Trybunał Konstytucyjny

20

§ 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r., poz. 18, ze zm.)

§ 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r., poz. 18, ze zm.) są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wskazane w nich stawki dla adwokatów ustanowionych obrońcami z urzędu są niższe od stawek w tych samych sprawach dla adwokatów ustanowionych obrońcami z wyboru.

Ponadto postanawia: umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

Z uzasadnienia:

1. Kwestie formalne

1.1. Uwaga wstępna

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Podkreślić również należy, że składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. m.in. wyrok pełnego składu TK z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU 2019, nr A, poz. 53 oraz powołane tam orzecznictwo).

1.2. Zaskarżone przepisy oraz umorzenie postępowania w odniesieniu do części przedmiotu kontroli

1.2.1. W niniejszej sprawie zaskarżono § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 w związku z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r., poz. 18, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2016 r.). Przepisy te mają następujące brzmienie:

– § 4 ust. 1 i 2:

22

„1. Oplatę ustala się w wysokości określonej w rozdziałach 2–4, przy czym nie może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy.

2. Ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w ust. 1, a nieprzekraczającej 150% opłat określonych w rozdziałach 2–4, następuje z uwzględnieniem:

- 1) nakładu pracy adwokata, w szczególności czasu poświęconego na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczby stawieniectw w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjętych w sprawie, w tym czynności podjętych w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu;
- 2) wartości przedmiotu sprawy;
- 3) wkładu adwokata w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych, jak również do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie;
- 4) stopnia złożoności sprawy, w szczególności trybu i czasu prowadzenia sprawy, obszerności zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego lub biegłych sądowych, dowodu z zeznań świadków, dowodu z dokumentów o znacznym stopniu skomplikowania i obszerności”;

– § 17 ust. 1 pkt 2:

„Opłaty wynoszą w sprawie objętej:

(...)

- 2) śledztwem – 300 zł;”;

– § 17 ust. 2 pkt 3:

„Opłaty za obronę wynoszą:

(...)

- 3) przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym – 420 zł;”.

1.2.2. W świetle zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału procesowego w sprawie skarżącego rozstrzygano jedynie w przedmiocie wysokości minimalnych stawek adwokackich, gdyż tylko w odniesieniu do tej materii skarżący zainicjował postępowanie zażaleniowe, domagając się przyznania mu stawek minimalnych, jakie otrzymałby jako obrońca z wyboru (zob. zażalenie skarżącego na punkt IV wyroku Sądu Rejonowego w K. z dnia 24 marca 2021 r., sygn. [...], oraz postanowienie Sądu Okręgowego w K. z dnia 24 maja 2021 r., sygn. [...]). Jednocześnie skarżący nie wnosił o podwyższenie przysługujących mu stawek minimalnych na zasadach obejmujących obrońców z wyboru i ta kwestia nie była rozstrzygana przez sąd.

Z kolei § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. jedynie ogólnie określa ramy przepisów, na podstawie których przyznawane ma być wynagrodzenie adwokatowi świadczącemu pomoc prawną z urzędu. Konkretnie stawki wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu zostały natomiast uregulowane w przepisach

zawartych w rozdziałach 2–4 tego wskazanego aktu normatywnego i dopiero na podstawie odnośnych przepisów adwokatom przyznawane jest wynagrodzenie.

Z tych też powodów – jako niezastosowane w sprawie skarżącego – ust. 1 i 2 § 4 rozporządzenia z 2016 r. nie spełniają wymogu z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 uotpTK, co przekłada się na umorzenie niniejszego postępowania – w odniesieniu do badania konstytucyjności § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2016 r. – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: uotpTK).

1.3. Dopuszczalność badania konstytucyjności przepisów określających wysokość stawek wynagrodzenia dla pełnomocników procesowych

Należy przypomnieć, że w wyrokach z dni: 29 sierpnia 2006 r. o sygn. SK 23/05 (OTK ZU 2006, nr 8/A, poz. 94), 21 czerwca 2017 r. o sygn. SK 35/15 (OTK ZU 2017, nr A, poz. 51) oraz 27 lutego 2018 r. o sygn. SK 25/15 (OTK ZU 2018, nr A, poz. 11) Trybunał Konstytucyjny dopuścił kontrolę zgodności z Konstytucją przepisów ustanawiających stawki wynagrodzenia pełnomocników procesowych w odnośnych sprawach. Z tego też powodu nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK wobec § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r.

1.4. Legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej we własnym imieniu przez obrońcę z urzędu w postępowaniu karnym

Nie budzi wątpliwości, że wyrok Sądu Rejonowego w K. z dnia 24 marca 2021 r. (sygn. [...]) – w zakresie jego punktu IV – był skierowany do skarżącego w zakresie, w jakim Sąd ten przyznał mu wynagrodzenie z tytułu udzielonej z urzędu obrony. W rezultacie to skarżący miał legitymację do złożenia zażalenia na punkt IV wskazanego wyroku oraz – w konsekwencji – skargi konstytucyjnej wniesionej w następstwie wydania postanowienia Sądu Okręgowego w K. z dnia 24 maja 2021 r. (sygn. [...]), utrzymującego w mocy rozstrzygnięcie zawarte w punkcie IV wyroku Sądu Rejonowego w K. (por. wyroki TK z dni: 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU 2012, nr 9/A, poz. 110; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU 2013, nr 7/A, poz. 100; 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15, OTK ZU 2018, nr A, poz. 35 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU 2020, nr A, poz. 13 – potwierdzające legitymację skargową pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym; zob. także uchwały SN z dnia 20 maja 2011 r., sygn. III CZP 14/11, OSNC 2012, nr 1, poz. 2 oraz z dnia 25 czerwca 2009 r., sygn. III CZP 36/09, OSNC 2010, nr 2, poz. 24 – potwierdzające wyłączną legitymację skargową pełnomocnika z urzędu do zaskarżania postanowienia sądu pierwszej instancji w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu).

Należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż „pełnomocnik strony wyznaczony do po-

mocy prawnej z urzędu ma (...) osobisty i bezpośredni interes prawny w dochodzeniu kosztów tej pomocy (co oznacza, że może on podejmować wszystkie przepisane czynności w tym celu). Z żądaniem takim nie może wystąpić ani strona, ani uczestnik postępowania. Rozstrzygnięcie sądu dotyczące zasądzenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej jest uboczne wobec treści rozstrzyganego w postępowaniu roszczenia, ale wpływa na kształt sytuacji prawnej pełnomocnika. W postępowaniu cywilnym sytuacje, w których na marginesie postępowania «głównego» sąd decyduje o prawach podmiotowych innych osób, nie należą do rzadkości. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego uboczny względem głównego żądania procesu charakter roszczenia pełnomocnika o przyznanie kosztów pomocy świadczonej w ramach misji zaufania publicznego (jak i związane z tym żądanie sprostowania protokołu odnośnie do treści złożonego wniosku o przyznanie kosztów) nie zmienia faktu, że sąd, rozstrzygając w tym przedmiocie, decyduje o prawach podmiotowych tego pełnomocnika. Prawa te zasługują na ochronę gwarantowaną przez art. 79 ust. 1 Konstytucji w takim samym zakresie, jak wszystkie inne, gdyż ustawa zasadnicza nie różnicuje poziomu ochrony praw w zależności od tego, czy o ich treści rozstrzyga się w postępowaniu «głównym», czy wypadkowym. Należy również nadmienić, że choć formalnie postępowanie sądowe toczy się między jego stronami (uczestnikami), podmioty te nie są jedynymi legitymowanymi do wniesienia skargi konstytucyjnej. Z gwarancyjnego charakteru tego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw wynika bowiem, że służy on wszystkim osobom, pod warunkiem, iż organ władzy publicznej władczo rozstrzygnął w orzeczeniu o ich prawach podmiotowych. Zdaniem Trybunału w przypadku zindywidualizowanej kontroli konstytucyjności prawa zasadnicze znaczenie ma określenie skarżącego, któremu przysługuje osobisty i bezpośredni interes prawny w usunięciu naruszenia jego praw podmiotowych. Ten ścisły związek wynika z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji stanowiącego, że skarga przysługuje – *verba legis* – każdemu, czyje wolności i prawa zostały naruszone. Z żądaniem ochrony nie można więc wystąpić domagając się usunięcia stanu naruszenia na rzecz innych osób. W realiach rozpoznawanej sprawy znaczy to, że legitymacja skargowa nie przysługuje stronie postępowania sądowego w zakresie odnoszącym się do praw pełnomocnika świadczącego pomoc prawną z urzędu (por. wyrok TK z dnia 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15”).

Pogląd powyższy *mutatis mutandis* zachowuje aktualność w odniesieniu do obrońcy z urzędu w sprawach karnych.

1.5. Zakres zaskarżenia

W *petitum* skargi konstytucyjnej (przytoczonym w komparycji niniejszego wyroku oraz punkcie 1 *ab initio* cz. I niniejszego uzasadnienia) skarżący określił zakres zaskarżenia kwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2016 r.

Wziąwszy pod uwagę umorzenie postępowanie w odniesieniu do obu ustępów § 4 rozporządzenia z 2016 r., treść § 17 ust. 1 pkt 2 i § 17 ust. 2 pkt 3 tego aktu normatywnego, a także uwzględniwszy stan faktyczny leżący u podstaw

niniejszej sprawy oraz argumentację zawartą w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, Trybunał stwierdza, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinny być § 17 ust. 1 pkt 2 i § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. w zakresie, w jakim określone w nich stawki są o połowę niższe od stawek przewidzianych w tych samych sprawach dla obrońców z wyboru.

1.6. Wniosek Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku

1.6.1. W swoim stanowisku – odnosząc się do uzasadnienia skargi konstytucyjnej – Prokurator Generalny podniósł, że skarżący „nie przedstawił stosownej argumentacji, która podważyłaby domniemanie konstytucyjności zaskarżonych regulacji. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie zawiera bowiem w zasadzie jedynie postulaty Skarżącego”. To zaś – zdaniem tego uczestnika postępowania – przemawiać ma za umorzeniem niniejszego postępowania w odniesieniu do badania zgodności zaskarżonych regulacji z art. 64 ust. 1, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

1.6.2. Trybunał uznaje wniosek Prokuratora Generalnego za bezzasadny. Należy przypomnieć, że uzasadnienie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej zawiera jednoznacznie wskazanie wolności i praw konstytucyjnych, których naruszenie zarzuca skarżący, oraz argumentację w tym przedmiocie (s. 5–9). Ponadto należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 15 grudnia 2020 r. o sygn. SK 12/20 (OTK ZU 2021, nr A, poz. 2) – znanym Prokuratorowi Generalnemu w momencie sporządzania przezeń swojego stanowiska procesowego – Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż „o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu (...). Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”; na marginesie wypada też zauważyć, że pogląd ten został podtrzymany w wyroku z dnia 22 czerwca 2022 r. o sygn. SK 3/20 (OTK ZU 2022, nr A, poz. 46).

1.7. Wzorce kontroli

1.7.1. Uwagi wstępne

W niniejszej sprawie skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli – wnosząc o uznanie niezgodności z nimi zaskarżonych przepisów rozporządzenia z 2016 r. – wskazał art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i drugie w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w uzasadnie-

niu skargi jako wzorzec powołał również art. 16 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2020 r., poz. 1651, ze zm.; obowiązujący tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1184, ze zm.; dalej: prawo o advokaturze).

W tej sytuacji, w świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, Trybunał musiał rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych wzorców kontroli (por. np. wyroki TK z tekst jednolity dni: 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU 2014, nr 10/A, poz. 112; 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU 2017, nr A, poz. 51 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

1.7.2. Umożnienie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 16 ust. 1, 2 i 3 prawa o advokaturze

Trybunał przypomina, że z art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej wprost wynika, iż skarga konstytucyjna przysługuje tylko w sytuacji, gdy zostały naruszone wolności lub prawa określone w Konstytucji. W związku z tym wskazany przez skarżącego na s. 5 uzasadnienia skargi art. 16 ust. 1, 2 i 3 prawa o advokaturze nie może stanowić wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Podstawą skargi mogą być jedynie zarzuty naruszenia przez akt normatywny praw i wolności gwarantowanych bezpośrednio w samej Konstytucji (por. np. wyroki TK z dni: 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 96; 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 144; 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 29; 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 28/08, OTK ZU 2009, nr 4/A, poz. 48; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19). Ponieważ art. 79 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje możliwości kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej zgodności przepisów aktów normatywnych (w szczególności rangi podustawowej) z aktami ustawodawczymi, niniejsze postępowanie – w zakresie badania zgodności § 17 ust. 1 pkt 2 i § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. z art. 16 ust. 1, 2 i 3 prawa o advokaturze – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

1.7.3. Umożnienie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji

Z konstrukcji skargi konstytucyjnej, określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji, wynika, że celem jej jest ochrona przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw i wolności, naruszonych na skutek wydania ostatecznego rozstrzygnięcia na podstawie przepisu (normy prawnej), którego konstytucyjność jest kwestionowana. Aby uznać skargę konstytucyjną za dopuszczalną, musi występować ścisła relacja (związek) pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego (normą prawną) a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną (por. np. postanowienia TK z dni: 4 marca 2014 r., sygn. Ts 88/13, OTK ZU 2014, nr 2/B, poz. 147; 10 lipca 2014 r., sygn. Ts 224/12, OTK ZU 2014, nr 5/B, poz. 385 oraz 8 listopada 2016 r., sygn. Ts 294/15, OTK ZU 2016, nr B, poz. 507, a także wyroki TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU 2017, nr A, poz. 90 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

Przepisy § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. określają stawki dla obrońcy z urzędu w sprawie objętej śledztwem oraz w sprawie przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym. Trybunał nie uznaje za trafne stanowiska skarżącego, że wskazane przepisy naruszają – w odniesieniu do obrońców z urzędu – prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, wywodzone z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie można bowiem przyjąć, że w sytuacji, gdy sąd przyznaje obrońcy z urzędu wynagrodzenie według norm określonych w relewantnym rozporządzeniu, dochodzi do „abstrakcyjnego” naruszenia prawa do sprawiedliwej procedury. Skoro art. 45 ust. 1 Konstytucji ani nie gwarantuje zwrotu wszelkich kosztów, które strona poniosła w celu dochodzenia roszczeń lub obrony swoich praw, ani nie można z niego w szczególności wyprowadzić obowiązku sądu orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania w wysokości ustalonej w umowie zawartej pomiędzy stroną wygrywającą proces a jej pełnomocnikiem (por. m.in. wyrok TK z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. SK 67/13, OTK ZU A/2016, poz. 10), to tym bardziej pełnomocnik z urzędu nie może na podstawie tej regulacji konstytucyjnej dochodzić określenia wytycznych dla prawodawcy odnośnie do wysokości należnego mu wynagrodzenia za udział w sprawie. Innymi słowy, prawo wywodzone przez skarżącego z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej nie stanowi adekwatnego wzorca w niniejszej sprawie.

Z tych też powodów niniejsze postępowanie – w zakresie badania zgodności § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. z art. 45 ust. 1 Konstytucji – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

1.7.4. Umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej jako jeden z wzorców „głównych”, powołano art. 64 ust. 1 Konstytucji, jednakże w jej uzasadnieniu wywody skarżącego skupiły się na dowodzeniu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 2 wespół z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 2 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej.

W tej sytuacji niniejsze postępowanie – w zakresie badania zgodności § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. z art. 64 ust. 1 Konstytucji – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

1.7.5. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji

Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji wyraża zasadę równej ochrony własności oraz innych praw majątkowych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na znaczenie gwarancji zawartych w tym przepisie, który poddaje ochronie zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego, jak i inne prawa majątkowe. Należą do nich w szczególności prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych. Norma ta w odniesieniu do praw majątkowych stanowi doprecyzowanie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że istotą tej zasady jest zakaz różnico-

wania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z dni: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 25; 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU 2003, nr 8/A, poz. 82 oraz 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU 2009, nr 2/A, poz. 10). Gwarancja ochrony nie jest jednolita dla wszelkich kategorii praw majątkowych, gdyż jej różny zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw, a równość ochrony powinna być odnoszona do praw tej samej kategorii (zob. wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 94). Jednocześnie, jak wielokrotnie wskazał Trybunał, art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z dni: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 40 oraz 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU 2006, nr 3/A, poz. 29).

Problem sformułowany w niniejszej sprawie dotyczy prawa majątkowego o określonej przez ustawodawcę treści (zakres podmiotowy, wytyczne dla normodawcy do wydania stosownego rozporządzenia wykonawczego), które na poziomie rozporządzenia z 2016 r. (bez upoważnienia ze strony ustawodawcy) zostało zróżnicowane według kryterium podmiotowego (odmienna regulacja w zakresie wynagradzania adwokatów będących obrońcami z urzędu oraz świadczących pomoc prawną z wyboru). Tym samym skarżący w sposób prawidłowy powołał art. 64 ust. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli.

1.7.6. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji

Kolejny wzorzec konstytucyjny nie odnosi się wprost do konstytucyjnych wolności i praw, których naruszenie warunkuje wszczęcie postępowania w trybie skargi konstytucyjnej. Zamieszczony w rozdziale III Konstytucji art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze (powołany przez skarżącego jako wzorzec „związkowy”) statuuje bowiem ramy konstrukcyjne rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Analiza przepisów ustawy zasadniczej pozwala stwierdzić, że postanowienia formułujące wolności lub prawa zostały zamieszczone przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, wyjątkowo dopuszczał powołanie jako wzorców kontroli przepisów rozdziału III Konstytucji w postaci art. 87 ust. 1 – statuującego katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego (zob. wyroki TK z dnia 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127 oraz 7 lipca 2003 r., sygn. SK 38/01, OTK ZU 2003, nr 6/A, poz. 61) czy art. 92 ust. 1 (zob. np. wyroki TK z dni: 21 czerwca 2004 r., sygn. SK 22/03, OTK ZU 2004, nr 6/A, poz. 59; 24 lipca 2006 r., sygn. SK 8/06, OTK ZU 2006, nr 7/A, poz. 84; 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU 2010, nr 9/A, poz. 103; 28 października 2015 r., sygn. SK 9/14, OTK ZU 2015, nr 9/A, poz. 153; 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 100; 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU 2018, nr A, poz. 43 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19),

jeżeli przemawiały za tym okoliczności sprawy oraz poruszony problem konstytucyjny. Należy przy tym zauważyć, że art. 87 ust. 1 ustawy zasadniczej był ujmowany wspólnie z odpowiednim przepisem Konstytucji statuującym prawa lub wolności jednostki (w sprawie SK 1/01 – art. 67 ust. 1, a w sprawie SK 38/01 – art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze), zaś art. 92 ust. 1 albo jako wzorzec „główny” (tak w sprawach SK 8/06 oraz SK 9/14), albo jako „wiązkowy” (tak w sprawach SK 22/03, SK 23/07, SK 7/15, SK 4/17 oraz SK 66/19).

W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wykazuje związek pomiędzy naruszeniem zasady ochrony konstytucyjnych praw majątkowych a art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, skoro podstawą rozstrzygnięcia wydanego wobec skarżącego były przepisy rozporządzenia z 2016 r. o treści – jak zarzuca skarżący – wykraczającej poza delegację ustawową.

1.7.7. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji

Przepisy art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji – jak wynika z *petitum* skargi oraz jej uzasadnienia – powołane zostały przez skarżącego jako „wiązkowe” wzorce kontroli do art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej. Argumentacja skarżącego prowadzi do wniosku, że w niniejszej sprawie powołanie art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowiło konkretyzację zarzutów ograniczenia równej ochrony praw majątkowych. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania – odnośnie do badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

1.8. Konkluzja

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji z uwagi na to, że wskazane w zaskarżonych przepisach stawki dla adwokatów ustanowionych obrońcami z urzędu są niższe od stawek w tych samych sprawach dla adwokatów ustanowionych obrońcami z wyboru.

2. Ocena konstytucyjności zaskarżonych przepisów

2.1. Istota zarzutu skarżącego sprowadza się do wprowadzenia przez Ministra Sprawiedliwości na poziomie rozporządzenia wykonawczego do prawa o adwokaturze – mimo braku ku temu podstaw w ustawie – regulacji dyskryminującej, w zakresie przysługującego im wynagrodzenia, adwokatów będących obrońcami z urzędu w stosunku do adwokatów, którzy świadczą obronę z wyboru.

2.2. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się na temat wykładni art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten – z jednej

strony – określa warunki, które winno spełniać rozporządzenie jako akt wykonawczy, z drugiej – formułuje wymagania stawiane upoważnieniu ustawowemu.

Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zeterminowana trzema podstawowymi warunkami:

- po pierwsze – wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, tj. opartego nie tylko na domniemaniu i wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu;
- po drugie – wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy;
- po trzecie – niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań. Nie może więc być rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego upoważnienie. Niemożność ustalenia tak rozumianego celu prowadzi *per se* do podważenia poprawności upoważnienia do wydania aktu normatywnego. W konsekwencji przepisy wykonawcze, aby mogły pomyślnie przejść test konstytucyjności, muszą pozostawać w merytorycznym i funkcjonalnym związku z rozwiązaniami ustawowymi. Tylko bowiem w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Podkreślenie konieczności istnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie w tych zwłaszcza sytuacjach, kiedy upoważnienie do wydania aktu rangi niższej niż ustawa może – co do swego zakresu – wywoływać wątpliwości interpretacyjne. W wypadku bowiem pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie uzyskuje pytanie, jakie są niezbędne środki i instrumenty prawne do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę.

Jest też oczywiste, że ustawa nigdy nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu. W konsekwencji przy wykonywaniu upoważnienia do wydania aktu niższej rangi poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu.

W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował konsekwentnie, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Tego rodzaju zasadę przyjęto już w pierwszym rozstrzygnięciu merytorycznym, które wydał w swojej historii Trybunał

Konstytucyjny, tj. w orzeczeniu z dnia 28 maja 1986 r. o sygn. U 1/86 (OTK 1986, poz. 2). Na gruncie Konstytucji z 1997 r., dzięki art. 92 ust. 1 (wymagającemu, aby ustawa zawierała wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego) oraz ust. 2 tegoż przepisu (*expressis verbis* zakazującemu subdelegacji), doszło do zwiększenia rygoryzmu odnoszącego się do bezpośredniości związku między macierzystą ustawą i rozporządzeniem wykonawczym.

Rozważenie relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją wymaga zawsze uwzględnienia ogólnego założenia wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. W tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw jednostki, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję – unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała zupełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tychże materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii. W niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (zob. orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK 1995, cz. I, poz. 12). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Innymi słowy, możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów

podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych (tak wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1/A, poz. 3). Minimum treściowe wytycznych nie ma tu charakteru stałego, a wyznaczane musi być *ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki. Oczywiście jest przy tym, że „wytyczne” nigdy nie mogą mieć blankietowego czy *quasi*-blankietowego charakteru (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”), nawet jednak, gdy przybiorą one postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy – na tle regulowanej materii – stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny.

Ostatni omawiany aspekt wiąże się ściśle z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymagającego formy ustawy dla ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Znaczenie prawne art. 31 ust. 3 polega na ustanowieniu dodatkowego nakazu szczegółowości regulacji ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W takim wypadku zakres materii pozostawianych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji silnie jeszcze akcentuje konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawęża pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia (por. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17).

W konsekwencji na gruncie Konstytucji z 1997 r. w ogóle nie istnieje instytucja „upoważnienia blankietowego” jako podstawy wydania skutecznego, nie naruszającego Konstytucji aktu wykonawczego do ustawy. Niedopuszczalne jest także wydawanie przez upoważniony w delegacji ustawowej organ konstytucyjny rozporządzeń wykonawczych, które przekraczałyby zakres upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę (przekroczenie delegacji) lub w zakresie swojego normowania pomijałyby określone elementy wytycznych zawartych w przepisie upoważniającym (niewykonanie delegacji w sposób pełny).

Powyższe założenia mają podstawowe znaczenie dla oceny konstytucyjności § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. w kontekście zarzutu naruszenia przez te przepisy art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej.

2.3. Zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w prawodawstwie zwykłym (normach podkonstytucyjnych). Wynika z tego, że podmiot zagrożony w realizacji swoich uprawnień może – *in abstracto* – żądać od państwa nie tylko nieingerowania w sferę jego uprawnień, lecz nawet zachowań pozytywnych służących ich ochronie (por. wyroki TK z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17 oraz z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

W art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanowiono zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni tego przepisu, podkreślił, że on nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwier-

dzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z dni: 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15; 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

W wyroku z 2 czerwca 1999 r. o sygn. K 34/98 Trybunał zajął stanowisko, że:

- po pierwsze – na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć;
- po drugie – gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych;
- po trzecie – równość może być odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii.

Zasada równej dla wszystkich ochrony prawnej w płaszczyźnie podmiotowej oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Chodzi tu zarówno o regulacje pozytywne (lub ich brak) na poziomie ustawy, jak i sytuacje, w których określone prawo (uprawnienie) majątkowe zostało przyznane przez ustawodawcę, natomiast podstawowa regulacja wykonawcza – wbrew wytycznym delegacyjnym – dokonuje jego ograniczenia (por. wyroki TK z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

2.4. Rozporządzenie z 2016 r. zostało wydane na podstawie art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze. Przepis ten od dnia wejścia w życie art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271, ze zm.; dalej: ustawa z 2002 r.), tj. 5 października 2002 r., ma następujące brzmienie: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ponoszenia kosztów, o których mowa w ust. 1 [tj. ponoszonej przez Skarb Państwa nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu], z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc”.

Dla porównania wytyczne w przedmiocie wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z wyboru zostały zawarte w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, które to przepisy od dnia wejścia w życie art. 8 pkt 1 ustawy z 2002 r., tj. 5 października 2002 r., stanowią, co następuje:

„2. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa

prawnego i kosztów adwokackich, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, o której mowa w ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawartością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata.

3. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawartość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata”.

Obecnie, w wykonaniu powyższych dwóch ustępów art. 16 prawa o adwokaturze, obowiązuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2015 r.), które weszło w życie 1 stycznia 2016 r.

Upoważnienie zawarte w art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze (zwłaszcza w kontekście art. 16 ust. 2 i 3 tej ustawy) pozwala na uszczegółowienie regulacji ustawowej pod względem przedmiotowym, precyzując jednocześnie dopuszczalny kierunek takiego doprecyzowania przepisów ustawy: norma kompetencyjna upoważnia jedynie do określenia stawek wynagrodzenia adwokatów w oparciu o przesłanki zawarte w tym przepisie delegacyjnym.

2.5. W ocenie Trybunału zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2016 r. są sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych, gdyż w sposób nieproporcjonalny zawężają kryteria ustawowe warunkujące uzyskanie wynagrodzenia (naruszają upoważnienie ustawowe) – mimo milczenia ustawodawcy w tym przedmiocie, pogarszają sytuację adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny prezentował stanowisko, że „wybór metody ustalania stawki minimalnej wynagrodzenia dla pełnomocnika prawnego (tak z wyboru, jak i z urzędu) należy do normodawcy, który w tym zakresie – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej” (wyroki TK z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15 oraz z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15). Stanowisko to zostało rozwinięte w wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „podziela ten pogląd, wskazując jednocześnie, że – w kontekście art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji – owa swoboda nie uzasadnia arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy. Postanowienie art. 64 ust. 2 Konstytucji trzeba traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 ust. 1 Konstytucji do poszczególnych dziedzin życia społecznego [zob. L. Garlicki, komentarz do art. 64 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 1999–2007, s. 15–16]. Z tego względu art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji, ponieważ zapewnienie równej dla

wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 16). Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Dopełnieniem tejże jest zakaz dyskryminacji, z jakiegokolwiek przyczyny, w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2 Konstytucji)”. Stanowisko to aprobuje także Trybunał orzekający w sprawie SK 78/21.

Należy przypomnieć, że adwokaci stanowią grupę podmiotów podobnych, posiadających – w zakresie prawa do wynagrodzenia – wspólną cechę istotną w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji, a więc także w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji. Całą tę grupę charakteryzuje to, że jedynym przedmiotem działalności palestry jest świadczenie profesjonalnej pomocy prawnej osobom fizycznym, osobom prawnym oraz innym podmiotom określonym w ustawie. Pomoc ta – co do zasady – świadczona jest w ramach wyboru: to adwokat i jego potencjalny klient ustalają warunki reprezentacji. Niemniej jednak adwokat w określonych sytuacjach może zobowiązany przez państwo do świadczenia pomocy prawnej z urzędu wobec osób, które nie są w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej. W obu przypadkach adwokat zobligowany jest do dochowania jak największej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków i dbania o interesy klienta (por. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

Odstępstwo od równego traktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Każdorazowo niezbędna jest ocena przyjętego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium w sposób proporcjonalny może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć:

- czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Stosując wskazane kryteria do oceny konstytucyjności zróżnicowania wynagrodzenia adwokatów, Trybunał stwierdza przede wszystkim, że nie dostrzega żadnych wartości konstytucyjnych, którym mają służyć badane regulacje. Co więcej, w ocenie Trybunału, brak jakichkolwiek racjonalnych argumentów (nie tylko konstytucyjnych), które uzasadniałyby dyskryminujące traktowanie obrońców w zależności od tego, czy działają oni z wyboru, czy też zostali ustanowieni z urzędu. *Nota bene* w uzasadnieniu do projektu z dnia 4 czerwca 2016 r. rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu Minister Sprawiedliwości nie przedstawił przekonujących motywów, którymi się kierował przy określeniu w nim stawek adwokackich – przeciwnie, na s. 12 po-

przestał tylko na krytyce poprzedniego kierownictwa resortu, a na s. 12–15 krótkim zreferowaniu treści projektowanych przepisów (zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/517/12286707/12359945/12359946/dokument227177.pdf>).

Ponadto Minister Sprawiedliwości w ogóle nie odniósł się do krytycznych uwag odnośnie do rozporządzenia z 2016 r. przedstawionych w stanowisku Naczelnej Rady Adwokackiej, przedłożonym mu wraz z pismem Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 4 lipca 2016 r. (znak: NRA–145–R/29/16) – (zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/517/12286707/12359945/12359948/dokument229708.pdf>).

Analiza statusu adwokatów i ich roli w postępowaniu, w którym występują jako podmioty powołane i zobowiązane do zastępstwa prawnego, prowadzi do uznania, że różnicowanie ich wynagrodzenia (tj. obniżenie pełnomocnikom z urzędu o połowę wynagrodzenia, które otrzymaliby, gdyby występowali w sprawie jako pełnomocnicy z wyboru) nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Odstępstwo od zasady równości, w tym również równej ochrony praw majątkowych, jest więc niedopuszczalne (por. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że w sprawach wymagających profesjonalnej wiedzy prawnej prawidłowe wykonywanie obowiązków przez adwokata (niezależnie od tego, czy jest to pełnomocnik lub obrońca z wyboru czy z urzędu) wymaga niejednokrotnie dużego nakładu pracy. Poza ściśle określonymi w prawie przypadkami, adwokat nie może uchylić się od wykonania zleconych mu obowiązków jako pełnomocnik lub obrońca z urzędu – w przeciwieństwie do adwokata działającego jako pełnomocnik lub obrońca z wyboru, który może odmówić podjęcia się reprezentacji prawnej potencjalnego klienta. W przypadku adwokatów działających jako pełnomocnicy lub obrońcy z urzędu łączyć się to może bez wątpienia z określonym uszczerbkiem w ich substancji majątkowej; w przeciwieństwie bowiem do pełnomocników lub obrońców z wyboru nie mogą oni otrzymać wynagrodzenia „z góry” ani w całości, ani w części zaliczkowej, co oznacza, że do zakończenia postępowania w danej instancji *de facto* świadczą pomoc prawną za darmo (por. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19). Kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy są wyrazem tego, że normodawca – właśnie przez zastosowanie arbitralnego (i niezawartego w delegacji ustawowej) kryterium – sprawił, że prawo do uzyskania przez adwokata, będącego pełnomocnikiem lub obrońcą z urzędu, wynagrodzenia w pełnej wysokości zostało w istocie wyłączone.

Powyższego wniosku nie zmienia ust. 2 § 4 rozporządzenia z 2016 r. przytoczony w punkcie 1.2.1 tej części niniejszego uzasadnienia, wedle którego stawka minimalna może zostać powiększona do wysokości nieprzekraczającej 150% tejże stawki.

Po pierwsze bowiem – stawki minimalne w rozporządzeniu z 2016 r. są na ogół niższe od stawek w analogicznych sprawach w rozporządzeniu z 2015 r. (w jego aktualnym brzmieniu). W sprawach karnych jest to aż nad wyraz wi-

doczne, albowiem § 17 rozporządzenia z 2016 r. dla obrońców z urzędu przewiduje następujące stawki – *verba legis* :

„1. Opłaty wynoszą w sprawie objętej: 1) dochodzeniem – 180 zł; 2) śledztwem – 300 zł; 3) czynnościami wyjaśniającymi w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – 90 zł.

2. Opłaty za obronę wynoszą: 1) przed sądem rejonowym w postępowaniu szczególnym – 360 zł; 2) przed sądem rejonowym w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – 180 zł; 3) przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym – 420 zł; 4) przed sądem okręgowym jako drugą instancją lub przed wojskowym sądem okręgowym jako drugą instancją – 420 zł; 5) przed sądem okręgowym jako pierwszą instancją lub przed wojskowym sądem okręgowym jako pierwszą instancją oraz przed sądem apelacyjnym – 600 zł; 6) przed Sądem Najwyższym – 600 zł.

3. Opłaty wynoszą za sporządzenie i wniesienie kasacji w sprawie, w której w pierwszej instancji orzeczenie wydał: 1) sąd rejonowy lub wojskowy sąd garnizonowy – 360 zł; 2) sąd okręgowy lub wojskowy sąd okręgowy – 600 zł.

4. Opłaty wynoszą: 1) za czynności w sprawie o wznowienie postępowania oraz w sprawie o podjęcie postępowania warunkowo umorzonego – 360 zł; 2) za sporządzenie opinii o braku podstaw wniosku o wznowienie postępowania, za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia kasacji oraz braku podstaw do stwierdzenia nieważności orzeczenia w postępowaniu karnym – 360 zł; 3) za sporządzenie środka odwoławczego w przypadku, gdy sporządzający nie występuje przed sądem – 360 zł.

5. Opłaty wynoszą za obronę w sprawach o wydanie wyroku łącznego – 120 zł.

6. Opłaty wynoszą za prowadzenie spraw o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym spraw wynikających z przepisów o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego – 120 zł.

7. Przepisy ust. 1–5 stosuje się odpowiednio do opłat za czynności w postępowaniu karnym i odpowiednio w postępowaniu w sprawach o wykroczenia pełnomocnika powoda cywilnego, pełnomocnika pokrzywdzonego, pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego lub oskarżyciela prywatnego”.

Tymczasem § 11 rozporządzenia z 2015 r. (w aktualnej redakcji) przewiduje w tych samych sprawach wyższe stawki dla obrońców z wyboru – *verba legis*:

„1. Stawki minimalne wynoszą w sprawie objętej: 1) dochodzeniem – 360 zł; 2) śledztwem – 600 zł; 3) czynnościami wyjaśniającymi w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – 180 zł.

2. Stawki minimalne za obronę wynoszą: 1) przed sądem rejonowym w postępowaniu szczególnym – 720 zł; 2) przed sądem rejonowym w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – 360 zł; 3) przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym – 840 zł; 4) przed sądem okręgowym jako drugą instancją lub przed wojskowym sądem okręgo-

wym jako drugą instancją – 840 zł; 5) przed sądem okręgowym jako pierwszą instancją lub przed wojskowym sądem okręgowym jako pierwszą instancją oraz przed sądem apelacyjnym – 1200 zł; 6) przed Sądem Najwyższym – 1200 zł.

3. Stawki minimalne wynoszą za sporządzenie i wniesienie kasacji w sprawie, w której w pierwszej instancji orzeczenie wydał: 1) sąd rejonowy lub wojskowy sąd garnizonowy – 720 zł; 2) sąd okręgowy lub wojskowy sąd okręgowy – 1200 zł.

4. Stawki minimalne wynoszą: 1) za czynności w sprawie o wznowienie postępowania oraz w sprawie o podjęcie postępowania warunkowo umorzonego – 720 zł; 2) za sporządzenie opinii o braku podstaw wniosku o wznowienie postępowania, za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia kasacji oraz braku podstaw do stwierdzenia nieważności orzeczenia w postępowaniu karnym – 720 zł; 3) za sporządzenie środka odwoławczego w przypadku, gdy sporządzający nie występuje przed sądem – 720 zł.

5. Stawki minimalne wynoszą za obronę w sprawach o wydanie wyroku łącznego – 240 zł.

6. Stawki minimalne wynoszą za prowadzenie spraw o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym spraw wynikających z przepisów o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego – 240 zł.

7. Przepisy ust. 1–5 stosuje się odpowiednio do opłat za czynności w postępowaniu karnym i odpowiednio w postępowaniu w sprawach o wykroczenia pełnomocnika powoda cywilnego, pełnomocnika pokrzywdzonego, pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego lub oskarżyciela prywatnego”.

Po drugie – określone w rozporządzeniu z 2015 r. stawki minimalne stanowią punkt odniesienia dla adwokatów przy ustalaniu minimalnego cennika ich usług (por. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

Po trzecie – adwokat działający jako pełnomocnik lub obrońca z wyboru może odmówić prowadzenia sprawy, jak też prowadzić ją według stawek określonych w rozporządzeniu z 2015 r. lub wynikających z indywidualnej umowy z klientem, a także reprezentować lub bronić klienta za darmo (pro bono); we wszystkich tych sytuacjach jest to jednak – co należy podkreślić – autonomiczna decyzja adwokata. Natomiast adwokat ustanowiony pełnomocnikiem lub obrońcą z urzędu (a więc działający na podstawie *sui generis* polecenia państwa) zmuszony jest do pracy za wynagrodzenie na ogół niższe od tego, które otrzymałby jako pełnomocnik lub obrońca z wyboru według stawek określonych w rozporządzeniu z 2015 r. (por. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

Po czwarte – odpowiednikiem § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. jest § 15 ust. 3 rozporządzenia z 2015 r., jednakże ten ostatni przepis dotyczy warunków, które pełnomocnik z wyboru musi spełnić, aby uzyskać – co należy uwypuklić – sześciokrotność stawki minimalnej, a nie 150% jak w przypadku pełnomocnika z urzędu.

Po piąte – Konstytucja (jak już wcześniej wspomniano) w art. 64 ust. 2 ustanowiła zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Jak zauważył Trybunał w wyroku z dnia 13 kwietnia 1999 r. o sygn. K 36/98: „przepis ten nie tylko (...) nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć”. Obecna regulacja konstytucyjna nie pozostawia więc żadnych wątpliwości co do zakresu ochrony udzielanej prawom majątkowym innym niż własność w znaczeniu technicznoprawnym (cywilistycznym) – (por. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

W tym kontekście Trybunał stwierdza, że Konstytucja samodzielnie nie ustanawia poszczególnych kategorii praw podmiotowych, nie hierarchizuje ich ani też nie determinuje określonych rozwiązań konstrukcyjnych lub treściowych, gdyż to jest zadaniem właściwych regulacji prawodawstwa zwykłego. Z drugiej jednak strony, zasady tej nie można rozumieć w sposób czysto formalny i blankietowy, pozwalający prawodawcy na całkowitą dowolność kreowania poszczególnych praw podmiotowych. Przedmiotem oceny jest bowiem – z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej nakazującej równą ochronę prawną praw majątkowych – również stosowane przez prawodawcę kryterium wyodrębnienia poszczególnych kategorii praw i zasadność merytoryczna stosowanego podziału. Czysto formalne wyodrębnienie na poziomie podkonstytucyjnym jakiegoś prawa majątkowego i zapewnienie zasadniczo odmiennej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, należącego wprawdzie do formalnie różnej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza – może uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji (por. wyroki TK z dni: 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98; 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19). W tym miejscu należy stwierdzić, że ani z analizy art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze, ani z pozostałych przepisów tej ustawy, nie można na gruncie językowym ani celowościowym wyprowadzić podstawy dla Ministra Sprawiedliwości do zróżnicowania wynagrodzenia adwokatów w reżimie rozporządzenia z 2016 r. (dotyczącego pełnomocników lub obrońców z urzędu) w porównaniu z rozporządzeniem z 2015 r. (dotyczącym pełnomocników lub obrońców z wyboru). W tym przypadku – jak miało to miejsce wobec skarżącego – zróżnicowanie w akcie podstawowym wysokości wynagrodzenia w zależności od tego, czy adwokat świadczy pomoc prawną jako obrońca z urzędu czy z wyboru w sprawie objętej śledztwem (300 zł – § 17 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r.; 600 zł – § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2015 r.) lub w sprawie prowadzonej przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym (420 zł – § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r.; 840 zł –

§ 11 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2015 r.), stanowiło niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa samowolę legislacyjną, w sposób nieproporcjonalny ingerującą w uprawnienia obrońców z urzędu do uzyskania wynagrodzenia za ich pracę.

2.6. Konkludując, Trybunał stwierdza, że § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wskazane w nich stawki dla adwokatów ustanowionych obrońcami z urzędu są niższe od stawek w tych samych sprawach dla adwokatów ustanowionych obrońcami z wyboru.

3. Uwagi o skutkach niniejszego wyroku

3.1. W ślad za wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19 niniejszy wyrok ponownie podważa różnicowanie pozycji pełnomocników profesjonalnych w zależności od tego, w jakiej formie świadczą oni pomoc prawną, tj. z wyboru czy z urzędu. Trybunał zdecydował przy tym – również po raz kolejny (zob. postanowienie z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. S 1/20, OTK ZU 2020, nr A, poz. 14) – odrębnym postanowieniem sygnalizacyjnym zwrócić uwagę Ministrowi Sprawiedliwości na konieczność zrównania regulacji w przedmiocie wynagradzania pełnomocników z urzędu z regulacjami dotyczącymi pełnomocników z wyboru.

3.2. Bezpośrednim skutkiem niniejszego wyroku jest utrata mocy obowiązującej § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. Od dnia opublikowania orzeczenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, zamiast wskazanych przepisów, podstawę zasadzania wynagrodzenia obrońcy z urzędu w sprawie objętej śledztwem oraz za obronę przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym stanowiąc będą odpowiednio: § 11 ust. 1 pkt 2 oraz § 11 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2015 r. (por. zamiast wielu: postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. V KK 549/20, LEX nr 3322628; wyrok SA w Gdańsku z dnia 20 lipca 2022 r., sygn. II AKa 160/22, LEX nr 3435966; wyrok SO w Szczecinie z dnia 31 marca 2021 r., sygn. IV Ka 85/21, LEX nr 3174778; por. także: B. Nita-Świątłowska, Orzekanie o kosztach za pomoc prawną z urzędu po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, Przegląd Sądowy 2022, nr 5, s. 59; M. Florczak-Wątor, O niekonstytucyjności zasad wynagradzania radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu i wynikających z tego skutkach prawnych, Radca Prawny. Zeszyty Naukowe 2022, nr 2, s. 156–157).

3.3. Na podstawie niniejszego wyroku, skarżący ma możliwość wystąpienia do właściwego sądu z wnioskiem na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 626 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 1375, ze zm.) – (por. B. Nita-Świątłowska, *op. cit.*, s. 57–58).

Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/21.