



Orzecznictwo

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

NR 1/styczeń 2018



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne**Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
12 k.k.	4
71 § 1 k.k.	4
300 § 2 k.k.	4
12 § 1 k.p.k.	5
49 § 1 k.p.k.	5
338a k.p.k.	5
343 § 5 k.p.k.	6
433 § 2 k.p.k.	6
450 § 3 k.p.k.	6
455a k.p.k.	7
523 § 1a k.p.k.	7
535 § 3 k.p.k.	7
539a § 3 k.p.k.	7
540 § 2 k.p.k.	8

Sądy Apelacyjne

15 § 1 k.k.	8
37a k.k.	9
46 § 2 k.k.	9
60 § 4 k.k.	9
65 § 1 k.k.	10
77 § 2 k.k.	10
149 k.k.	10
271 § 1 k.k.	11
280 § 2 k.k.	12
299 § 1 k.k.	12
431a § 1 k.k.w.	12
17 § 1 pkt. 4 k.p.k.	13
55 § 2 k.p.k.	13
249 § 5 k.p.k.	14

413 § 1 k.p.k.	14
618 § 1 pkt 11 k.p.k.	14
2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez Prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2016 r., poz. 1259) . . .	15

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

207 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 233 ze zm.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2015 r., poz. 978)	16
98 § 1 k.p.c.	19
367 § 1 k.p.c. w zw. z art. 477 ¹⁴ § 1 i 2 k.p.c.	21

Prawo Administracyjne

Naczelnny Sąd Administracyjny

11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2031) i art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.)	32
--	----

Trybunał Konstytucyjny

144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1201 i 1475)	53
---	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 12 k.k.

Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 12 k.k. tym, co nadaje dwu lub więcej działaniom podejmowanym przez sprawcę w krótkich odstępach czasu postać jednego czynu w rozumieniu art. 1 § 1 k.k. jest zrealizowanie ich w wykonaniu z góry powziętego zamiaru.

Wyrok SN z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. IV KK 182/17.

2

Art. 71 § 1 k.k.

Kara grzywny orzeczona na podstawie art. 71 § 1 k.k. jest karą akcesoryjną, zależną od bytu kary pozbawienia wolności orzeczonej z warunkowym zawieszeniem wykonania. Z § 2 tego przepisu wynika, że w razie zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności kara grzywny orzeczona na podstawie § 1 nie podlega wykonaniu, a kara pozbawienia wolności ulega skróceniu o okres odpowiadający połowie liczby uiszczonych stawek dziennych grzywny z zaokrągleniem w górę do pełnego dnia.

Wyrok SN z dnia 21 listopada 2017 r., sygn. III KK 472/17.

3

Art. 300 § 2 k.k.

Niewątpliwie na etapie postępowania apelacyjnego miała miejsce niewłaściwa interpretacja art. 300 § 2 k.k. poprzez wyrażenie przez Sąd odwoławczy poglądu, że jedną z przesłanek tego przestępstwa jest działanie sprawcy – dłużnika z zamiarem udaremnienia lub uszczuplenia zaspokojenia swojego wierzyciela. Tymczasem brzmienie komentowanego przepisu jasno wskazuje, że działanie dłużnika musi stanowić realizację celu, jakim jest „udaremnienie wykonania orzeczenia sądu lub innego organu państwowego”.

Wyrok SN z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. III KK 185/17.

Prawo karne procesowe

4

Art. 12 § 1 k.p.k.

W sprawach o przestępstwa ścigane na wniosek (...) osobę uprawnioną do jego złożenia należy w pierwszym rzędzie pouczyć o znaczeniu i skutkach złożenia wniosku oraz o konsekwencjach jego braku lub cofnięcia, a następnie uzyskać jednoznaczne stanowisko co do woli ścigania czynu tej kategorii. Wprawdzie ustawa procesowa nie precyzuje formy, w jakiej pokrzywdzony ma wyrazić wolę ścigania sprawcy przestępstwa wnioskowego, ale niezbędne jest, aby z dokumentu procesowego relacjonującego stanowisko wyrażone w tym zakresie przez osobę uprawnioną do złożenia wniosku, w sposób wyraźny wynikało żądanie ścigania i ukarania sprawcy.

Wyrok SN z dnia 28 listopada 2017 r., sygn. III KK 142/17.

5

Art. 49 § 1 k.p.k.

Pokrzywdzony przestępstwem pierwotnym nie traci tego statusu w wypadku, gdy nielegalnie zdobyte wskutek przestępstwa wartości majątkowe stają się przedmiotem przestępstwa prania brudnych pieniędzy w rozumieniu art. 299 § 1 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. III KK 185/17.

6

Art. 338a k.p.k.

Zgodnie z treścią art. 338a k.p.k. oskarżony, któremu zarzucono przestępstwo zagrożone karą nieprzekraczającą 15 lat pozbawienia wolności może wystąpić do sądu z wnioskiem o wydanie wyroku skazującego i wymierzenie określonej kary lub środka karnego, orzeczenie przepadku lub środka kompensacyjnego bez przeprowadzania postępowania dowodowego. W przypadku złożenia wniosku sprawę kieruje się na posiedzenie, w trakcie którego dokonywana jest kontrola merytoryczna wniosku (art. 343a k.p.k.). Aby wniosek został uwzględniony muszą być, zgodnie z treścią art. 343 § 2 k.p.k., spełnione określone przesłanki pozytywne sprowadzające się do ustalenia, że okoliczności popełnienia przez oskarżonego przestępstwa i wina nie budzą wątpliwości, a jego postawa wskazuje, iż cele postępowania zostaną osiągnięte. Nadto, po myśli art. 343a § 2 k.p.k. w zw. z art. 343 § 2 k.p.k., nie mogą zaistnieć przesłanki negatywne w postaci sprzeciwu prokuratora, sprzeciwu pokrzywdzonego należycie powiadomionego o terminie posiedzenia. Rozważania dotyczące braku zaistnienia przesłanki związanej ze sprzeciwem pokrzywdzonego mogą być prowadzone jedynie w warunkach zapoznania tej osoby z treścią wniosku oskarżonego, do czego zobowiązuje treść art. 343a § 1 k.p.k. *in fine*.

Wyrok SN z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. IV KK 284/17.

7

Art. 343 § 5 k.p.k.

Zgodnie z treścią art. 343 § 5 k.p.k. prokurator, oskarżony i pokrzywdzony mają prawo wziąć udział w posiedzeniu w przedmiocie wniosku, o którym mowa w art. 335 k.p.k. Uprawnienie do udziału wskazanych podmiotów w posiedzeniu przeradza się w obowiązek, jeżeli prezes sądu lub sąd tak zarządzi (art. 343 § 5 *in fine* k.p.k.). W wypadku nieobecności wezwanego, stosownie do treści art. 117 § 3 k.p.k., czynności procesowej nie przeprowadza się, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wówczas niestawiennictwo osoby, której uczestnictwo jest obowiązkowe powoduje – niezależnie od przyczyn tej nieobecności i faktu jej usprawiedliwienia, bądź nie – niedopuszczalność przeprowadzenia czynności procesowej. Zatem przeprowadzenie posiedzenia skutkującego uwzględnieniem wniosku o wydanie wyroku skazującego bez przeprowadzenia rozprawy pod nieobecność nawet prawidłowo o niej powiadomionego oskarżonego, w przypadku uprzedniego uznania jego udziału w nim za obowiązkowy jest niedopuszczalne. Wystąpienie opisanej sytuacji procesowej prowadzi do naruszenia prawa określonego w art. 439 § 1 pkt 11 k.p.k., zgodnie z którym niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów oraz wpływu uchybienia na treść orzeczenia zaskarżone orzeczenie uchyla się.

Wyrok SN z dnia 21 listopada 2017 r., sygn. III KK 334/17.

8

Art. 433 § 2 k.p.k.

Postępowanie odwoławcze ma na celu przeprowadzenie kontroli orzeczenia wydanego w I instancji w granicach zaskarżenia – określonych w apelacji – i poza granicami – gdy ustawa tak stanowi. Kluczowym etapem tej kontroli jest zapoznanie się przez Sąd z treścią złożonych środków odwoławczych i rozważenie wszystkich sformułowanych w nich zarzutów i wniosków. To rozważenie powinno następnie znaleźć odzwierciedlenie w treści uzasadnienia wyroku Sądu odwoławczego, którego lektura pozwala na ocenę prawidłowości dokonanej kontroli instancyjnej zaskarżonego wyroku.

Wyrok SN z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. IV KK 169/17.

9

Art. 450 § 3 k.p.k.

Zgodnie z art. 450 § 3 k.p.k. niestawiennictwo stron (chyba, że ich udział jest obowiązkowy) wprawdzie nie tamuje rozprawy odwoławczej, wszakże pod warunkiem, aby o terminie tej czynności procesowej zostały należycie zawiadomione stosownie do treści art. 117 § 1 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 21 listopada 2017 r., sygn. III KK 424/17.

10

Art. 455a k.p.k.

Stosownie do treści art. 455a k.p.k. nie można uchylić wyroku z tego powodu, że jego uzasadnienie nie spełnia wymogów określonych w art. 424 k.p.k.

Sąd odwoławczy może uchylić orzeczenie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania wyłącznie w przypadkach:

- stwierdzenia bezwzględnej przyczyny odwoławczej;
- niemożności zmiany wyroku z powodu reguły *ne peius*,
- konieczności przeprowadzenia przewodu sądowego w całości.

Przyczyną wydania wyroku kasatoryjnego nie mogą być braki materiału dowodowego, a także braki argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku sądu pierwszej instancji.

Wyrok SN z dnia 21 listopada 2017 r., sygn. III KS 10/17.

11

Art. 523 § 1a k.p.k.

Kasacja nadzwyczajna, opierająca się na zarzucie rażącej niewspółmierności kary, nie może służyć kwestionowaniu w postępowaniu kasacyjnym ustaleń faktycznych sądu pierwszej instancji, których trafność nie została skutecznie podważona w postępowaniu odwoławczym. Kasacja wnoszona przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z powodu niewspółmierności kary nie może być traktowana jako środek pozwalający korygować wysokość wymierzonej oskarżonemu kary ze względu na ocenę jego zachowania po prawomocnym zakończeniu postępowania oraz dyscyplinować go w wykonywaniu obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia.

Wyrok SN z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. III KK 131/17.

12

Art. 535 § 3 k.p.k.

Skoro art. 535 § 3 k.p.k. zezwala na odstępianie w ogóle od sporządzenia pisemnego uzasadnienia orzeczenia zapadłego w określonej w nim sytuacji procesowej, to tym bardziej (*argumentum a maiori ad minus*) wolno w takiej konfiguracji ograniczyć całą motywację do bardzo skrótowego wskazania powodów, które zadecydowałyby o skorzystaniu z omawianego rozwiązania.

Wyrok SN z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. III KK 185/17.

Art. 539a § 3 k.p.k.

13

Zgodnie z art. 437 § 2 zd. 2 k.p.k. uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania może nastąpić wyłącznie w wypadkach wskazanych w art. 439 § 1 k.p.k., art. 454 k.p.k. lub jeśli jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu w całości. Z powiązania treści tego przepisu z treścią art. 539a § 3 k.p.k., w którym wskazano podstawy skargi, jednoznacznie

wynika, że Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę na wyrok sądu odwoławczego ogranicza się do badania, czy w sprawie, na etapie postępowania przed sądem I lub II instancji, zachodzi tzw. bezwzględna przyczyna odwoławcza, albo doszło do uchylenia wyroku mimo braku formalnych przeszkód określonych w art. 454 k.p.k. do wydania wyroku zmieniającego lub też konieczne jest przeprowadzenie w całości przewodu sądowego (...). Te uregulowania wskazują więc jednoznacznie, że aby Sąd Najwyższy mógł ustosunkować się do podniesionych w skardze zarzutów, uzasadnienie wyroku sądu odwoławczego winno być tak sformułowane, aby wynikało z niego jednoznacznie, która z przesłanek określonych w art. 437 § 2 k.p.k. była podstawą uchylenia wyroku sądu I instancji i przekazania sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania.

Wyrok SN z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. II KS 3/17.

14

Podstawą skuteczności nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci skargi, o której mowa w art. 539a § 1 k.p.k. jest wykazanie – stosownie do treści § 3 tego przepisu – że wydanie na etapie postępowania apelacyjnego orzeczenia o charakterze kasatoryjnym naruszało art. 437 k.p.k. lub też, że przy wydaniu tego orzeczenia wystąpiła bezwzględna przyczyna odwoławcza z art. 439 § 1 k.p.k. Skarga z powodu naruszenia art. 437 k.p.k. związana jest ściśle z wyrokiem sądu pierwszej instancji i może kwestionować podstawy jego uchylenia zawarte w § 2 tego przepisu, przy czym skarga z powodu uchybień określonych w art. 439 § 1 k.p.k. może dotyczyć także wyroku sądu odwoławczego.

Postanowienie SN z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. II KS 4/17.

15

Art. 540 § 2 k.p.k.

Nie ulega wątpliwości, że stosownie do treści art. 540 § 2 k.p.k., postępowanie wznawia się na korzyść strony, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie.

Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. II KO 60/17.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

16

Art. 15 § 1 k.k.

O „dobrowolności” określonej w art. 15 § 1 k.k. można mówić zarówno wówczas, gdy sprawca odstąpi od dokonania przestępstwa z własnej woli, jak

i wtedy, gdy taki impuls będą stanowiły bodźce zewnętrzne, na przykład wynikające z zachowania innych osób, o ile te zachowania nie stanowiły przeszkody uniemożliwiającej sprawcy dokonanie przestępstwa bądź nie wywołały u niego przekonania o niemożności jego dokonania.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 10 maja 2017 r., sygn. II AKa 92/17.

17

Art. 37a k.k.

W podstawie wymiaru kary zbędnie powołano w zaskarżonym wyroku art. 37a k.k. Przepisem stanowiącym podstawę wymiaru kary był art. 270 § 1 k.k. Przepis art. 270 k.k. przewiduje sankcję alternatywną (jest to wyjątek od systematyki kodeksowej, gdzie zagrożenie karą od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności nie jest w innych przypadkach zestawione z zagrożeniem karami wolnościowymi). Ustawowe zagrożenie karą grzywny, przewidziane w przepisie szczególnym dotyczącym danego typu czynu zabronionego, wyłącza możliwość zastosowania art. 37a k.k. Ten ostatni przepis znajduje zastosowanie w odniesieniu do przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności i tylko tą karą.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. II AKa 526/16.

18

Art. 46 § 2 k.k.

Wobec subsydiarnego w stosunku do żądań z art. 46 § 1 k.k. charakteru nawiązki określonej w art. 46 § 2 k.k., jej orzeczenie jest możliwe także tylko w przypadku złożenia stosownego wniosku, o którym mowa w art. 49a k.p.k. w przewidzianym tam terminie.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 23 marca 2017 r., sygn. II AKa 55/17.

19

Art. 60 § 4 k.k.

Jednoznaczna treść art. 60 § 4 k.k. przesądza, że złożenie takiego wniosku stanowi *sine qua non* zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary na podstawie tego przepisu. Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, że składając taki wniosek prokurator winien wskazać jako podstawę prawną konkretnie art. 60 § 4 k.k. Inaczej bowiem kształtują się granice kar orzekanych z zastosowaniem nadzwyczajnego złagodzenia kary na podstawie art. 60 § 4 k.k. (i art. 60 § 3 k.k.), a inaczej na mocy art. 60 § 1 i 2 k.k., o czym jasno przekonuje art. 60 § 5 k.k. Za dokonaną interpretacją przemawia również istota instytucji z art. 60 § 4 k.k., która ma umożliwić organowi ścigania, przed którym sprawca ujawnia przestępstwo, porównanie wagi tegoż czynu z przestępstwem, którego popełnienie zarzucono mu wcześniej.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. II AKa 437/16.

20

Art. 65 § 1 k.k.

Obostrzenia wynikające z art. 65 § 1 k.k. w zw. z art. 64 § 2 k.k. są konsekwencją zwiększonej społecznej szkodliwości przestępstw popełnionych w ramach zorganizowanej grupy. Działanie w zorganizowanej grupie zapewnia lepsze warunki do popełniania przestępstw, zwiększa skuteczność przestępczego działania, a także ułatwia uniknięcie odpowiedzialności karnej. Zastosowanie tych obostrzeń jest zatem uzasadnione tylko wówczas, gdy w danym przestępstwie uczestniczą członkowie zorganizowanej grupy w liczbie co najmniej trzech. W przeciwnym razie należy raczej mówić o „ekscesie” niektórych członków względem działalności całej grupy. Istotnym elementem pozwalającym na ustalenie, czy dane przestępstwo ma związek z działalnością grupy, może z pewnością być to, czy zyski z danego przestępstwa były dzielone wyłącznie między osoby, które je popełniły, czy również pewna część została przekazana grupie. Nie można uznać, aby przestępstwo służyło grupie przestępczej jako całości lub było funkcjonalnie związane z działalnością grupy, jeżeli wprawdzie jest tożsame z przedmiotem działalności grupy, lecz zostaje popełnione wyłącznie przez jednego lub dwóch członków tej grupy (z ewentualnym udziałem innych osób) i jednocześnie działają oni wyłącznie na swój własny rachunek.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 30 marca 2017 r., sygn. II AKa 4/17.

21

Art. 77 § 2 k.k.

Uprawnienie do zastosowania instytucji z art. 77 § 2 k.k. nie może być rozumiane jako zwykła prerogatywa Sądu. Przesłanka „szczególnie uzasadnionego wypadku” może być bowiem spełniona *in concreto* zarówno z uwagi na okoliczności związane z osobą skazanego (np. szczególnie wysoki stopień demoralizacji, niepodatność na oddziaływanie penitencjarne) lub wyłącznie z uwagi na charakter przestępstwa (np. szczególnie brutalny, drastyczny sposób jego popełnienia), jest też możliwy zbieg szczególnych okoliczności podmiotowych i przedmiotowych.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. II AKa 170/16.

22

Art. 149 k.k.

Przedmiotem ochrony normy z art. 149 k.k. jest życie rodzącego się dziecka. Dobro to jest naruszane przez matkę pozostającą pod wpływem przebiegu porodu. O zastosowaniu przepisu art. 149 k.k. mogą decydować wyłącznie czynniki endogenne, a wykluczyć należy jakikolwiek wpływ czynników egzogennych (społecznych i środowiskowych) na rodzącą matkę. Okoliczności

natury społecznej (pozapородowe), które warunkowały powstanie zamiaru dzieciobójstwa, mogą być uwzględnione wyłącznie przy wymiarze kary. W sprawie nie wystąpiły żadne okoliczności egzogenne mogące mieć wpływ na popełnienie przez oskarżoną zbrodni zabójstwa. Oskarżona po prostu nie chciała mieć drugiego dziecka. Nie wystąpiły więc takie okoliczności, jak narodziny dziecka, którego późniejsze utrzymanie bądź wychowanie było niemożliwe, powszechne potępienie środowiskowe ciąży pozamałżeńskiej oraz pogardliwy stosunek do mającego się urodzić dziecka, odmowa udzielenia pomocy ze strony najbliższych, skomplikowana, a wręcz trudna sytuacja materialna.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 31 marca 2017 r., sygn. II AKa 48/17.

23

Art. 271 § 1 k.k.

Zaświadczenie z Krajowego Rejestru Karnego „poświadcza” okoliczności w nim zawarte i poświadczeniu temu przysługuje cecha zaufania publicznego. Zaświadczenie z KRK zawierające informacje niezgodne z prawdą (tzn. sprzeczne z rzeczywistymi zapisami odnotowanymi w rejestrze) nie jest dokumentem „nierzetelnym”, ale dokumentem „poświadczającym nieprawdę”. Jeśli osoba wystawiająca taki dokument świadomie poświadcza w nim okoliczności nieprawdziwe, to zachowanie takie odpowiada znamionom przestępstwa z art. 271 § 1 k.k. Osoba świadomie używająca takiego dokumentu realizuje natomiast znamiona art. 273 k.k., ewentualnie art. 297 § 1 k.k., jeśli przedłożenie takiego dokumentu służy celom wymienionym w tym przepisie. Ustawodawca określający reguły funkcjonowania różnych rejestrów publicznych akceptuje taką sytuację, że niektóre z tych rejestrów nie są aktualizowane w czasie rzeczywistym, tylko z pewnym przesunięciem czasowym. Procedura dokonywania wpisów w KRK sprawia, że w przypadku praktycznie każdej osoby prawomocnie skazanej przez pewien czas zachodzi rozbieżność pomiędzy stanem faktycznym (tzn. posiadaniem przez skazanego statusu osoby uprzednio karanej) a treścią zapisów w rejestrze (brakiem wpisu o skazaniu). Ustawodawca nie ustanawia zakazu występowania o zaświadczenia z KRK przez osoby niedawno skazane, więc tym samym akceptuje sytuację, w której organy władzy publicznej wystawiają dokumenty nie odpowiadające stanowi faktycznemu. Ujmując rzecz wprost można stwierdzić, że wbrew potocznemu rozumieniu zaświadczenie z KRK nie jest „zaświadczeniem o niekaralności” (albo „karalności”), lecz tylko (i aż) „zaświadczeniem o figurowaniu w Krajowym Rejestrze Karnym” (albo „niefigurowaniu” – czy to w ogóle, czy też w odniesieniu do konkretnego skazania). Oskarżony uzyskał zaświadczenie w dniu 16 maja 2013 r. a przedłożył je w celu uzyskania zamówienia publicznego w dniu 20 maja 2013 r. W obu tych datach nie figurował w KRK, choć był już prawomocnie skazany. Uzyskanie w tym okresie zaświadczenia z KRK zawierającego informacje o skazaniu w innej sprawie byłoby niewykonalne, skoro ani oskarżony ani urzędnik wydający zaświadczenie nie mieli żadnej możliwości, by przyspie-

szyć dokonanie wpisu w tym rejestrze. Istotą czynu z art. 297 § 1 k.k. jest posługiwanie się „nierzetelnym dokumentem” a nie „nierzetelne posługiwanie się dokumentem”. „Nierzetelność” dokumentu musi wynikać z samej jego treści, czyli być niejako inkorporowana w tym dokumencie. Nie sposób twierdzić, że o nierzetelności dokumentu (rzetelnego samego w sobie) może przesądzać sposób jego użycia. Rzecz nie w tym, jak dokument jest używany, ale w tym, co wynika z samej jego treści. Nie ma natomiast żadnych wątpliwości, że oskarżony w dacie 20 maja 2013 r. nie figurował w KRK, jakkolwiek był już wówczas osobą prawnomocnie skazaną. Nie było więc podstaw do poczynienia ustalenia, że oskarżony posłużył się nierzetelnym zaświadczeniem z KRK.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. II AKa 525/16.

24

Art. 280 § 2 k.k.

Pomiędzy przepisami art. 280 § 2 k.k. i art. 158 § 1 k.k. zachodzi zbieg pozorny. Wchodzi tu w grę reguła *lex consumens derogat legi consumptae*. Znamień bezpośredniego zagrożenia życia, o którym mowa w art. 280 § 2 k.k. wypełnia się najbardziej niebezpiecznymi zachowaniami sprawczymi i dlatego też nie można uznać, że pomiędzy znamionami ustawowymi zawartymi w każdym z tych przepisów zachodzi – wymagany dla zbiegu kumulatywnego – stosunek krzyżowania. Inny jest bowiem przedmiot ochrony prawnej przestępstw określonych w art. 280 k.k. i art. 158 k.k. i nie ma potrzeby – dla oddania pełnej zawartości bezprawności zachowania oskarżonych z samego faktu, iż co najmniej dwóch sprawców stosuje przemoc wobec pokrzywdzonego – przyjąć, iż popełniają oni także przestępstwo z art. 158 k.k., skoro ten fakt objęty jest współdziałaniem przestępczym, o którym mowa w art. 18 k.k., a nadto obu sprawcom przypisane zostaje przestępstwo skutkowe z art. 148 k.k. w ramach konstrukcji prawnej wynikającej z treści art. 11 § 2 k.k.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. II AKa 170/16.

25

Art. 299 § 1 k.k.

Przestępstwo z art. 299 § 1 k.k. nie jest przestępstwem kierunkowym, może być popełnione nie tylko z zamiarem bezpośrednim, ale także z zamiarem ewentualnym.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 27 grudnia 2016 r., sygn. II AKa 163/16.

Prawo karne wykonawcze

26

Art. 431a § 1 k.k.w.

Przesłanki udzielenia skazanemu zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego mają charakter ocenny, jednakże sąd nie może skupiać się tylko na okolicznościach dotyczących czynu i czynić je decydującymi, bowiem w tym postępowaniu sąd penitencjarny ma ustalić, czy cechy sprawcy, a więc jego postawa, właściwości i warunki osobiste, w różnych ich aspektach, pozwolą w sposób niezakłócony osiągnąć cele szczególnie-prewencyjne kary odbywanej w tym systemie. Kodeks karny wykonawczy przewiduje znacznie węższy zakres celów wykonywania kary pozbawienia wolności niż dyrektywy wymiaru kary wymienione w art. 53 § 1 k.k., a więc celów, którym ma służyć wymiar kary. W postępowaniu wykonawczym „znika” stopień winy, stopień społecznej szkodliwości czynu, a także społeczne oddziaływanie kary.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 10 maja 2017 r., sygn. II AKzw 544/17.

Prawo karne procesowe

27

Art. 17 § 1 pkt. 4 k.p.k.

W myśl dyspozycji art. 113 § 1 k.k.s. w sprawach o przestępstwa skarbowe (i wykroczenia skarbowe) stosuje się odpowiednio art. 17 § 1 pkt 4 k.p.k. Według tego przepisu nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy ustawa stanowi, że sprawca nie podlega karze. Jednym z takich przepisów, który zwalnia sprawcę od odpowiedzialności karnej na gruncie przepisów kar noskarbowych, jest norma zawarta w art. 16a k.k.s. Stanowi ona, że nie podlega karze za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, kto złożył prawnie skuteczną korektę deklaracji podatkowej i w całości uiścił, niezwłocznie lub w terminie wyznaczonym przez uprawniony organ, należność publiczno-prawną uszczuploną lub narażoną na uszczuplenie. Przyjmuje się powszechnie, że w artykule tym została uregulowana swoista postać tzw. czynnego żalu, a ewentualna bezkarność sprawcy została uzależniona od spełnienia szeregu opisanych tam warunków i dotyczy jedynie tylko tych czynów, z którymi wiąże się złożenie deklaracji podatkowej. Omawiana instytucja nie dotyczy zatem przestępstw skarbowych o innym charakterze, np. związanych z wystawianiem nierzetelnych faktur VAT.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. II AKa 464/16.

28

Art. 55 § 2 k.p.k.

O ocenie możliwego zakresu podmiotowo-przedmiotowego subsydiarnego aktu oskarżenia nie decyduje treść zawiadomienia o przestępstwie, ale treść

dokumentów prokuratorskich i merytoryczna zawartość akt z postępowania przygotowawczego.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 23 maja 2017 r., sygn. II AKa 48/17.

29

Art. 249 § 5 k.p.k.

Sam fakt, że przedmiotem posiedzenia jest kwestia tymczasowego aresztowania, nie daje jeszcze co do zasady podstaw do uznania, że zachodzi wypadek niecierpiący zwłoki, o jakim mowa w art. 137 § 1 k.p.k. Należy bowiem wziąć pod uwagę, kiedy powstała konieczność wyznaczenia posiedzenia i rozstrzygnięcia kwestii stosowania tego środka zapobiegawczego, a także jakie terminy ustawowe przewidziane są na dokonanie tych czynności (zob. m.in. art. 248 § 2 k.p.k., art. 252 § 3 k.p.k.). W toku postępowania jurysdykcyjnego potrzeba rozstrzygnięcia kwestii przedłużenia tymczasowego aresztowania znana jest sądowi prowadzącemu postępowanie z wyprzedzeniem, bowiem jest prostą konsekwencją terminu, do którego został ostatnio przedłużony ten środek zapobiegawczy. Oznacza to, że odpowiednie czynności powinny zostać podjęte z odpowiednim wyprzedzeniem, aby zagwarantować stronom możliwość nie tylko udziału w tym posiedzeniu, ale również odpowiedniego się do niego przygotowania. Nawet w sytuacji gdy doszło do naruszenia prawa strony do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu dotyczącego stosowania tymczasowego aresztowania, sąd odwoławczy upoważniony jest do dokonania merytorycznej zasadności zaskarżonego postanowienia. „Środkiem naprawczym” mającym na celu usunięcie negatywnych konsekwencji naruszenia prawa obrony do wzięcia udziału w posiedzeniu nie jest zatem uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez sąd I instancji, lecz umożliwienie obronie odpowiedniego przygotowania do posiedzenia zażaleniewego i podniesienia wszelkich okoliczności, jakie mogłaby podnieść, gdyby miała odpowiedni czas na przygotowanie i wzięcia udziału w posiedzeniu pierwszoinstancyjnym, a następnie ich rozważenie przez sąd odwoławczy.

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. II AKz 388/17.

30

Art. 413 § 1 k.p.k.

Jeśli sąd wydaje wyrok umarzający postępowanie, to wyrok ten musi spełniać wymagania określone w art. 413 § 1 k.p.k., jak i wymogi przewidziane w art. 322 § 2 k.p.k., przy czym odpowiednie stosowanie tego przepisu odnośnie do postanowienia o umorzeniu śledztwa polega na dokładnym określeniu czynu i jego kwalifikacji prawnej oraz wskazaniu przyczyn umorzenia.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 27 grudnia 2016 r., sygn. II AKa 163/16.

31

Art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k.

Rola sądu opiekuńczego w toku postępowania karnego ogranicza się wyłącznie do ustanowienia kuratora posiadającego uprawnienia adwokata do reprezentowania interesów małoletniego pokrzywdzonego, natomiast organem właściwym do rozstrzygania pozostałych kwestii związanych ze świadczoną przez niego pomocą prawną, w tym określanie należnego mu wynagrodzenia, należy do kompetencji sądu procesowego. Niewskazaniem byłoby bowiem przeniesienie tego obowiązku na sąd opiekuńczy, przed którym kurator nie podejmował żadnych czynności procesowych. Stąd też tylko sąd procedujący w sprawie karnej, który dysponuje kompletnym materiałem dowodowym, z którego wynika aktywność, zaangażowanie i nakład pracy kuratora, odzwierciedlony czy to w postaci adnotacji zawartych w protokołach czy też sformułowanych przez niego pismach procesowych, jest w stanie najlepiej ocenić jego pracę, co oczywiście przekłada się na wysokość zasądzonego na jego rzecz wynagrodzenia. Powyższe stanowisko – w świetle przedstawionych okoliczności – jest zatem uzasadnione względami celowościowymi i zasadami ekonomiki procesowej. Konsekwencją powyższych wywodów z kolei jest to, że do określenia wynagrodzenia kuratora świadczącego pomoc prawną małoletniemu pokrzywdzonemu w toku procesu karnego nie ma zastosowania dyspozycja art. 179 k.r.o., ale przepisy prawa karnego procesowego. W tej sytuacji Sąd Apelacyjny przyjął, że podstawę prawną zasądzenia wynagrodzenia na rzecz kuratora ustanowionego na podstawie art. 99 k.r.o. dla reprezentowania praw małoletniego jako pokrzywdzonego w postępowaniu karnym prowadzonym przeciwko drugiemu z jego rodziców stanowi art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 1999).

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. II AKz 227/17.

32

Art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez Prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2016 r., poz. 1259)

Błędy w techniczno-organizacyjnym planowaniu i prowadzeniu rozprawy w toczącej się sprawie przed Sądem I instancji mogą skutkować stwierdzeniem przewlekłości postępowania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez Prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1259). O stwierdzonej nieuzasadnionej długotrwałości postępowania, w sensie całościowym, decydować mogą również rozstrzygnię-

cia Sądu II instancji w ich merytorycznym aspekcie, w rozumieniu braku konsekwencji w zakresie interpretacji zachowań oskarżonych z punktu widzenia ocen prawno-karnych zarzucanych im czynów przestępczych.

Postanowienie SA w Łodzi z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. II AS 10/17.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

33

Art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 233 ze zm.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2015 r., poz. 978)

Większość głosów wymaganą do podjęcia uchwały rady wierzycieli na podstawie art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 233 ze zm.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2015 r., poz. 978) określa się w stosunku do pełnego składu rady.

Z uzasadnienia:

Artykuł 207 ust. 1 Pr.u.n. został zmieniony z dniem 1 stycznia 2016 r. przez art. 428 pkt 121 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2015 r., poz. 978 – dalej: „Pr.restr.”), zgodnie jednak z art. 449 tej ustawy, w sprawach, w których przed dniem jej wejścia w życie wpłynął wniosek o ogłoszenie upadłości, stosuje się przepisy dotychczasowe. Z dniem 1 stycznia 2016 r. zmianie uległ również tytuł powołanej ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, który otrzymał brzmienie „Prawo upadłościowe” (dalej: „Pr.upadł.”).

Zmiana stanu prawnego nie zdezaktualizowała potrzeby wyjaśnienia wątpliwości, które wyłoniły się na tle art. 207 ust. 1 Pr.u.n. w jego pierwotnym brzmieniu, obowiązującym w chwili podejmowania spornej uchwały przez radę wierzycieli.

Artykuł 207 ust. 1 Pr.u.n. stanowił wówczas, że rada wierzycieli wykonuje czynności przez podjęcie uchwał na posiedzeniach rady, a uchwały rady wierzycieli zapadają większością głosów. Przytoczony przepis był odpowiednikiem art. 136 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 118, poz. 512 ze zm. – dalej: „Pr.upadł. z 1934 r.”) który podobnie jak art. 207 ust. 1 Pr.u.n. stanowił, że uchwały rady wierzycieli zapadają większością głosów. W art. 136 Pr.upadł. z 1934 r. ani w art. 207 ust. 1 Pr.u.n. ustawodawca nie określił, w jaki sposób należy ustalać większość głosów; czy ma to być większość obliczona

w stosunku do ogólnej liczby członków rady, czy większość głosów członków rady uczestniczących w posiedzeniu. Z tej przyczyny już pod rządami art. 136 § 1 Pr. upadł. z 1934 r. w doktrynie zarysowały się w tej kwestii dwa przeciwstawne stanowiska. Według jednego, większość głosów należało określać w stosunku do ogólnej liczby członków rady, a według przeciwnego, tylko w stosunku do liczby członków rady uczestniczących w posiedzeniu. Kontrowersja ta utrzymała się w doktrynie także po wejściu w życie art. 207 ust. 1 Pr. u.n.

Podjętując ten problem trzeba zauważyć, że w art. 199 Pr. u.n., dotyczącym uchwał podejmowanych przez zgromadzenie wierzycieli, ustawodawca określił podstawę, od której należy obliczać większość głosów wymaganą do podjęcia uchwały. Wskazał, że uchwały zgromadzenia wierzycieli zapadają większością głosów wierzycieli mających przynajmniej piątą część ogólnej sumy wierzytelności przypadających wierzycielom uprawnionym do uczestniczenia w tym zgromadzeniu, a w sprawach o wyłączenie mienia z masy upadłości – większością głosów wierzycieli mających przynajmniej dwie trzecie ogólnej sumy uznanych wierzytelności. Podobnie w art. 285 Pr. u.n. ustawodawca sprecyzował, że do przyjęcia układu wymagana jest większość uprawnionych do głosowania wierzycieli, mających łącznie co najmniej dwie trzecie ogólnej sumy wierzytelności uprawniających do głosowania, a ponadto uregulował sposób obliczania większości w sytuacji, w której głosowanie nad układem odbywa się w grupach wierzycieli, obejmujących poszczególne kategorie interesów. Regulacje te dotyczą wprawdzie odmiennych kwestii niż podejmowanie uchwał przez radę wierzycieli, niemniej zostały zamieszczone w tej samej ustawie. Z posłuszenia się w art. 207 ust. 1 Pr. u.n. odmienną techniką legislacyjną można wyprowadzić wniosek, że zamiarem ustawodawcy było odniesienie większości głosów do ogólnej liczby członków rady, ponieważ w przeciwnym wypadku określiłby podstawę do ustalania tej większości. Kolejnym argumentem przemawiającym za takim wnioskiem jest przewidziany przez ustawodawcę skład rady wierzycieli, która – zgodnie z art. 202 Pr. u.n. – składa się z trzech lub pięciu członków oraz jednego lub dwóch zastępców; ustanowienie nieparzystych składów rady wierzycieli gwarantuje uzyskanie większości głosów w stosunku do ogólnej liczby członków tego organu. W zależności od tego, ile osób powołano w skład rady wierzycieli, większość będzie zawsze wynosiła: w razie powołania trzech osób – dwa głosy, a w razie powołania pięciu osób – trzy głosy.

Przyjęciu przeciwnego poglądu, że przy obliczaniu większości głosów w rozumieniu art. 207 ust. 1 Pr. u.n. uwzględnia się tylko głosy osób uczestniczących w głosowaniu, sprzeciwia się też wzgląd na sens ustanowienia rady wierzycieli. Jej zasadniczym zadaniem jest reprezentowanie w postępowaniu upadłościowym interesów ogółu wierzycieli i już tylko z tej przyczyny większość głosów powinna oznaczać większość pełnego składu tego organu, a nie jedynie

większość osób uczestniczących w głosowaniu. Dyrektywy wykładni funkcjonalnej przemawiają zatem na rzecz tezy, że większość głosów w rozumieniu art. 207 ust. 1 Pr.u.n. określa się w stosunku do pełnego składu rady wierzycieli. Oznacza to, że – niezależnie od liczby członków uczestniczących w posiedzeniu rady wierzycieli – większość głosów wymagana do ważności uchwały rady wynosi: dwa głosy w radzie trzyosobowej, natomiast trzy w radzie pięciosobowej. Uzyskaniu tej większości sprzyjało niewątpliwie ustanowienie instytucji zastępcy członka rady wierzycieli, który mógł wziąć udział w głosowaniu w miejsce nieobecnego członka tego organu. Z art. 207 ust. 1 Pr.u.n. nie wynika, by do podjęcia uchwały konieczne było oddanie głosów przez wszystkich członków rady wierzycieli. Powinni więc głosować członkowie rady lub ich zastępcy obecni na posiedzeniu, z tym że do ważności uchwały wymagana była większość głosów obliczona w stosunku do ogólnej liczby członków tego organu.

Dostrzegając niedostatki regulacji zawartej w art. 207 ust. 1 Pr.u.n., ustawodawca w art. 428 pkt 121 Pr.restr. nadał przepisom tego artykułu nowe brzmienie, dopuścił możliwość odbywania posiedzeń rady wierzycieli przy użyciu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość i określił, w jakich wypadkach do podjęcia uchwały konieczne jest oddanie głosów przez wszystkich członków rady wierzycieli (zob. Sejm VII kadencji, druk nr 2824). Zgodnie z art. 207 ust. 1a Pr.upadł., od dnia 1 stycznia 2016 r., jeżeli uchwała nie jest podejmowana na posiedzeniu, do jej podjęcia konieczne jest oddanie głosów przez wszystkich członków rady wierzycieli. W takim przypadku głosu nie może oddać zastępca członka rady wierzycieli. Oznacza to, że jeżeli uchwała jest podejmowana na posiedzeniu, do jej podjęcia nie jest konieczne oddanie głosów przez wszystkich członków rady wierzycieli oraz że głos może oddać zastępca członka.

Nowa regulacja obowiązująca od dnia 1 stycznia 2016 r. również przemawia za trafnością wykładni, według której pod rządą art. 207 ust. 1 Pr.u.n. do podjęcia uchwały przez radę wierzycieli wymagana była większość głosów członków lub członków i ich zastępców uczestniczących w posiedzeniu określona w stosunku do ogólnej liczby członów rady. Bezprzedmiotowe stały się więc wątpliwości wyrażone w pierwszym zagadnieniu prawnym.

Trzeba dodać, że obserwowane w praktyce niewielkie zainteresowanie członków rady wierzycieli przebiegiem postępowania upadłościowego – wbrew obawom wyrażanym w doktrynie – nie sprzeciwia się przyjęciu na gruncie art. 207 ust. 1 Pr.u.n. rygorystycznych wymagań, polegających na określaniu większości głosów w stosunku do pełnego składu rady. Wymagania te nie musiały utrudniać prowadzenia postępowania upadłościowego, ponieważ zapobiegał temu obowiązujący do dnia 1 stycznia 2016 r. przepis art. 213 ust. 2 Pr.u.n., który – podobnie jak art. 213 ust. 2 Pr.upadł. – dopuszczał możliwość wykonania przez sędziego-komisarza czynności zastrzeżonych dla rady wierzycieli, jeżeli rada nie wykonała ich w terminie.

Uchwała SN z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. III CZP 3/16.

34

Art. 98 § 1 k.p.c.

Kosztami przejazdu do sądu pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym – jeżeli ich poniesienie było niezbędne i celowe w rozumieniu art. 98 § 1 k.p.c. – są koszty rzeczywiście poniesione.

Z uzasadnienia:

Po pewnych wahaniach w orzecznictwie Sądu Najwyższego utworzył sobie drogę pogląd, że strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi zastępowanemu przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym koszty jego przejazdu do sądu, jeżeli w okolicznościach sprawy były one niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Pogląd ten jest m.in. konsekwencją zaliczenia tych kosztów do wydatków przewidzianych w art. 98 § 3 k.p.c. oraz do wydatków w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 623 – dalej: „u.k.s.c.”) (por. postanowienie z dnia 8 kwietnia 2011 r., sygn. II CZ 137/10, OSNC-ZD 2011, nr C, poz. 71 oraz uchwały z dnia 12 czerwca 2012 r., sygn. III PZP 4/12, OSNP 2012, nr 23–24, poz. 280 i z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. III CZP 33/12, OSNC 2013, nr 2, poz. 14).

Po utrwaleniu się tego poglądu w orzecznictwie sądów powszechnych powstała wątpliwość dotycząca metody ustalania kosztów przejazdu zawodowego pełnomocnika do sądu, a w szczególności – co wynika z rozstrzyganego zagadnienia prawnego – czy ich wysokość może być wyliczona na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 167).

W piśmiennictwie przyjmuje się zgodnie, że istota oraz cele wydatków przeznaczonych na pokrycie kosztów związanych z udziałem w postępowaniu cywilnym i podejmowaniem niezbędnych czynności procesowych uzasadniają tezę, iż ustanowione zasady ich zwrotu mają charakter kompensacyjny, prowadzący do wyrównania uszczerbku w majątku strony lub innej osoby uczestniczącej w postępowaniu. Analiza ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych prowadzi jednocześnie do wniosku, że wydatkom odpowiadają koszty, które zostały rzeczywiście poniesione oraz były racjonalne i celowe (np. art. 85 ust. 1, art. 88, 90 i 91). W odniesieniu do wydatków stanowiących element kosztów procesu wymagana jest – obok ich celowości – także niezbędność (art. 98 § 1 k.p.c.). Nie ma żadnych argumentów na rzecz odmowy charakteru kompensacyjnego również żądaniu zwrotu kosztów przejazdu, poniesionych przez zawodowego pełnomocnika w związku z dojazdem do sądu, w którym odbywa-

ją się posiedzenia sądowe lub w którym podejmowane są inne czynności procesowe (np. do sądu wezwanego).

W tym stanie rzeczy nie może się powieść próba wykazania, że ustalenie kosztów przejazdu zawodowego pełnomocnika następuje na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 ze zm.). Niezależnie od tego, że rozporządzenia te wprowadzają pewien automatyzm ustalania kosztów przejazdu, niejednokrotnie oderwany od kosztów poniesionych w rzeczywistości, należy pamiętać, iż dotyczą kosztów podróży osób mających status pracownika, w związku z odbyciem podróży służbowej na podstawie wystawionej przez pracodawcę tzw. delegacji, czyli polecenia wykonania zadań służbowych poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy lub poza stałym miejscem pracy. Rozporządzenie z dnia z dnia 29 stycznia 2013 r. zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 77⁵ k.p., a rozporządzenie z dnia 25 marca 2002 r. na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.), w związku z odesłaniem zawartym w § 4 ust. 4 rozporządzenia z dnia z dnia 29 stycznia 2013 r. Obydwa rozporządzenia pozostają więc na obszarze prawa pracy i dotyczą wyłącznie stron stosunku pracy, a – co oczywiste – niedopuszczalne jest stosowanie bez wyraźnej podstawy prawnej przepisów dotyczących pracowników do osób niemających takiego statusu. Poza tym, w związku z unormowaniem zawartym w art. 85 ust. 1 oraz art. 88, 90 i 91 u.k.s.c., stosowanie tych przepisów do radców prawnych i adwokatów prowadziłoby do ich uprzywilejowania w stosunku do innych uczestników postępowania, w tym także do stron.

Oczywiście, omawiane rozporządzenia mogą mieć zastosowanie do radców prawnych w relacjach z pracodawcą, jeżeli radca prawny, zatrudniony na podstawie umowy o pracę, wykonuje obsługę prawną swego pracodawcy (art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 507). Zasady ustalania kosztów i rozliczeń przewidzianych w tych rozporządzeniach nie mogą być jednak przenoszone na grunt postępowania cywilnego.

W związku z tym należało uchwalić, że kosztami przejazdu do sądu pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym – jeżeli ich poniesienie było niezbędne i celowe w rozumieniu art. 98 § 1 k.p.c. – są koszty rzeczywiście poniesione. Koszty te powinny być wyszczególnione przez pełnomocnika w spisie kosztów (art. 109 § 1 k.p.c.), który podlega kontroli sądu na podstawie

art. 233 k.p.c. (postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r., sygn. III CZP 13/02, OSNC 2004, nr 1, poz. 6).

Uchwała SN z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. III CZP 26/16.

Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

35

Art. 367 § 1 k.p.c. w zw. z art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c.

Ubezpieczonemu przysługuje apelacja w sprawie o jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy, jeśli sąd pierwszej instancji w części zmienił decyzję organu rentowego i nie oddalił odwołania w pozostałym zakresie (art. 367 § 1 k.p.c. w zw. z art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c.).

Z uzasadnienia:

Zestawienie art. 367 § 1 k.p.c. i art. 351 § 1 k.p.c. prowadzi do wniosku, że jeśli sąd nie orzekł o całości żądania, to strona może wnieść o uzupełnienie wyroku, a tym samym nie może w tym zakresie skutecznie złożyć apelacji. Granica między instytucją uzupełnienia wyroku a dopuszczalnością jego zaskarżenia wyznaczona została alternatywą rozłączną, której projekcją są zwroty „sąd nie orzekł o całości żądania” (nie orzekł o jego części) i „apelacja przysługuje od wyroku” (w art. 369 § 1 k.p.c. posłużono się określeniem „wydanie wyroku”, co daje podstawy sądzić, że rozstrzygnięcia nie można domniemywać). Znaczy to tyle, że brak pozytywnego lub negatywnego werdyktu o danym roszczeniu (jego części) nie może być postrzegany jako wyrok, od którego przysługuje środek zaskarżenia.

W przepisach ogólnych Kodeksu postępowania cywilnego, traktujących o procesie, nie przewidziano żadnego odstępstwa od reguły wyrażonej w art. 367 § 1 k.p.c., art. 369 § 1 k.p.c. i art. 351 § 1 k.p.c. Również przepisy postępowania odrębnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych *explicite* nie prowadzą do odmiennych wniosków.

Poprzestanie na tym spostrzeżeniu powodowałoby, że źródła przedstawionego przez Sąd drugiej instancji zagadnienia prawnego należy upatrywać w niejednolitości orzecznictwa, a nie w sumie argumentów normatywnych. Podejście to nie uwzględnia jednak wszystkich racji.

Z przepisu art. 325 k.p.c. wynika, że wyrok powinien zawierać rozstrzygnięcie sądu o żądaniach stron. Oznacza to, że między nimi a sentencją werdyktu ma wystąpić symetria. Sąd nie jest upoważniony do orzekania co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie (art. 321 § 1 k.p.c.),

jak również zobowiązany jest rozsądzić o całości żądania (art. 351 § 1 k.p.c.). Na gruncie wskazanej proporcji osadzona została odrębność wynikająca z art. 367 § 1 k.p.c. i art. 351 § 1 k.p.c. „Apelacja przysługuje” od wyroku, a wniosek o jego uzupełnienie wnoszony jest w razie nieorzeczenia „o całości żądania”. Wychodząc z metodologicznego punktu widzenia trzeba postawić pytanie, czy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wskazana relacja została identycznie odwzorowana, czy też występują różnice, a jeśli tak, to czy stanowią one fundament do modyfikacji ogólnej zasady.

Sposób komunikowania rozstrzygnięć Sądu ubezpieczeń społecznych został przedstawiony w art. 477¹⁴ k.p.c. Skłonność ustawodawcy do uszczegółowienia przekazu jest zastanawiająca już z tego powodu, że w przepisach ogólnych dotyczących procesu nie zawarto odpowiednika tego rozwiązania. Zakładając racjonalność prawodawcy, trzeba uznać, że podłożem art. 477¹⁴ k.p.c. jest odmienność procedowania w tej kategorii spraw.

Analiza językowa art. 477¹⁴ § 1 i § 2 k.p.c. świadczy o tym, że sąd orzeka o odwołaniu, a nie o zgłoszonym żądaniu, oddala je, jeśli nie ma ono podstaw, albo uwzględnia, a wówczas zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub części i orzeka o istocie sprawy. Już na tym etapie rozważań widać, że wzorzec orzecznicy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych różni się od modelu ogólnego. Wspólne jest to, że w obu przypadkach chodzi o stanowcze przesądzenie wątpliwości co do sytuacji prawnej stron. Hybrydowe połączenie procedury administracyjnej i sądowej wprowadziło jednak w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych dodatkowy element. Sąd, obok funkcji rozpoznawczej, pełni też rolę kontrolną. Konsekwencją tej ostatniej jest orzekanie o odwołaniu, a nie o żądaniu strony. Różnica ta staje się zrozumiała, jeśli weźmie się pod uwagę, że między wnioskiem ubezpieczonego, który jest nośnikiem jego żądania, a odwołaniem, dochodzi do wydania przez organ rentowy decyzji administracyjnej.

Zależność ta niesie dalej idące odrębności. Sąd wprawdzie „orzeka o istocie sprawy”, jednak wcześniej „zmienia zaskarżoną decyzję”. Następcość ta wpisuje się także w kontrolny aspekt postępowania. Spojrzenie z tej perspektywy uświadamia, że rozstrzygnięcie „istoty sprawy” ma miejsce tylko w razie „uwzględnienia odwołania”. W przypadku „braku podstaw” sąd oddala odwołanie. Nie znaczy to bynajmniej, że oddalenie odwołania nie jest poprzedzone merytoryczną oceną. Z pozycji proceduralnej, chodzi jednak o to, że wydanie rozstrzygnięcia w oparciu o art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. sądu sankcjonuje prawidłowość decyzji. Formuła „sąd oddala odwołanie” sprowadza się do zaakceptowania i utrwalenia rozstrzygnięcia organu rentowego. Zatem również i w tym przypadku czynnik kontrolny jest dominujący. Staje się to jasne, po uwzględnieniu, że wniesienie odwołania od decyzji organu rentowego, po pierwsze, uruchamia sądowe rozpoznanie sprawy, po drugie, oznacza, że decyzja organu rentowego do czasu zakończenia postępowania sądowego nie uprawomocni się (art. 83

ust. 1 w związku z art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Rozwiązanie to ma zastosowanie przez art. 15 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych także do decyzji w przedmiocie jednorazowego odszkodowania.

Przedstawione spostrzeżenia prowadzą do co najmniej trzech konstatacji. Po pierwsze, wyznacznikiem regulacji zawartej w art. 477¹⁴ § 1 i § 2 k.p.c. pozostają właściwości kontrolne wpisane w spór ubezpieczeniowy. Schemat ten nie przystaje względem relacji „żądanie – wyrok”, o której mowa w art. 325 k.p.c. W jego miejsce wprowadzono szablon „żądanie (wniosek) – decyzja – odwołanie – wyrok”.

Druga konkluzja sprowadza się do stwierdzenia, że nawet pozostając przy modelu wytyczonym przez art. 367 § k.p.c. w związku z art. 351 § 1 k.p.c. nieoddalenie odwołania w części nieuwzględnionej przez sąd nie kończy postępowania, gdyż decyzja w tym fragmencie nie staje się prawomocna, a ubezpieczony ma prawo domagać się jej oceny. Zapatrywanie to zostało wyrażone w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. II UK 129/06, OSNP 2008, nr 5–6, poz. 83. Powtórzono je również w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2011 r., sygn. I UZ 174/10, LEX nr 1391158, gdzie zastrzeżono, że w przypadku nierozpoznania przez sąd w postępowaniu w sprawie z ubezpieczenia społecznego całości żądań zawartych w odwołaniu – przy braku wniosku o uzupełnienie wyroku – datą wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego jest data pierwotnego odwołania, nie zaś data złożenia wniosku o orzeczenie co do nierozpoznanej części (tak też: wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 maja 2008 r., sygn. III AUa 330/08, LEX nr 1645761; z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. III AUa 1627/11, LEX nr 1381563). Przedstawiona linia orzecznicza stoi wprawdzie na stanowisku, zgodnie z którym sąd rozpoznawczy powinien wyraźnie odnieść się w sentencji wyroku do całości żądań zgłoszonych w odwołaniu, pod rygorem odrzucenia apelacji w części nieprzesądzonej (art. 367 § 1 k.p.c. w związku z art. 370 k.p.c.), jednak wprowadza istotne novum względem przebiegu postępowania ogólnego. Odrzucenie apelacji ze względu na brak substratu zaskarżenia sprawia, że wobec braku prawomocnego rozstrzygnięcia, strona może co najwyżej wytoczyć nowe powództwo. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych konsekwencja ta nie występuje. Cecha suspensywności, wpisana w ten rodzaj postępowania, sprawia, że brak rozstrzygnięcia o całości odwołania nie prowadzi do „uprawomocnienia się” w tym zakresie decyzji organu rentowego. Skutek ten może bowiem nastąpić tylko w razie uznania, że decyzja stała się przedmiotem oceny sądu (art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Trzeci wniosek należy wyprowadzić z porównania rodzajów żądań. Klasyfikacyjny kanon obejmuje powództwa o świadczenie, o ustalenie prawa lub stosunku prawnego, oraz o ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego. Żądania te nie mają zastosowania w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wnioskodawca nie dochodzi zasądzenia, ustalenia, czy też ukształtowania. Wniesione przez niego odwołanie zmierza do zmiany decyzji organu rentowego, a w konsekwencji do skłonienia tego organu do wypłaty określonego świadczenia.

Sumą przedstawionych wniosków jest twierdzenie, że sposób procedowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ukształtowany został funkcją kontrolną. Profiluje ona poszczególne instytucje procesowe, a tym samym oddala je od wzorców znanych z części ogólnej kodeksu.

Kompozycja z art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c. konweniuje z innymi przepisami postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. *Differentia specifica* odwołania ubezpieczonego polega na tym, że zgodnie z art. 477¹⁰ § 1 k.p.c. jest on zobowiązany jedynie do oznaczenia zaskarżonej decyzji oraz zwięzłego uzasadnienia zarzutów i wniosków. Odwołanie nie musi spełniać wymogów formalnych, określonych w art. 126, art. 127 i art. 187 § 1 k.p.c. W rezultacie w chwili wniesienia odwołania niekoniecznie dochodzi do „dokładnego określenia żądania” czy tym bardziej do „oznaczenia wartości przedmiotu sporu”. Orzecznictwo poszło zresztą dalej, traktując jako odwołanie oświadczenie ubezpieczonego nie zawierające zarzutów i wniosków (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. III UK 52/09, LEX nr 578160). Wystarczający jest przekaz, z którego wynika, że ubezpieczony nie zgadza się z rozstrzygnięciem (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2004 r., sygn. II UK 396/03, OSNP 2005, nr 1, poz. 12; z dnia 7 stycznia 2013 r., sygn. III UK 26/12, LEX nr 1276228; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2006 r., sygn. III UK 40/06, OSNP 2007, nr 13–14, poz. 206.). Zrezygnowanie z formalizmu mającego na celu uchwycenie treści i zakresu żądania, nie przeszkadza przy ferowaniu wyroku, jeśli uwzględni się, że Sąd odnosi się do decyzji organu rentowego. „Zarzuty i wnioski” odwołania ukierunkowują sferę badawczą, choć nie można ich traktować w kategorii żądania pozwu. O ile w ogólnej części kodeksu postępowania cywilnego dostrzegalna jest interferencja zachodząca między obowiązkiem strony (przejawiającym się w dokładnym określeniu żądania – art. 187 § 1 k.p.c.) a powinnością sądu (polegającą na rozstrzygnięciu o żądaniach stron – art. 325 k.p.c.), o tyle zależność ta w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ulega zredukowaniu. Sąd odnosi się do decyzji, z której niezadowolony jest ubezpieczony (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r., sygn. II UK 84/10, LEX nr 661518). W rezultacie rozstrzygnięcie koresponduje z zakresem wskazanym w decyzji administracyjnej, bowiem zgodnie z systemem orzekania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w postępowaniu wywołanym

odwołaniem do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych sąd rozstrzyga o prawidłowości zaskarżonej decyzji (art. 477¹⁴ § 2 i art. 477^{14a} k.p.c.) w granicach jej treści i przedmiotu (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. II UK 309/09, LEX nr 604210; z dnia 8 października 2015 r., sygn. I UK 452/14, LEX nr 1816588; z dnia 17 marca 2016 r., sygn. III UK 83/15, LEX nr 2026236; postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. II UK 275/11, LEX nr 1215286; z dnia 2 marca 2011 r., sygn. II UZ 1/11, LEX nr 844747; z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. III UK 75/09, OSNP 2011, nr 15–16, poz. 215; z dnia 3 lutego 2010 r., sygn. II UK 314/09, LEX nr 604214).

O ile nie ma wątpliwości, że treść decyzji administracyjnej dookreśla sferę, do której ma odnosić się wyrok sądu, o tyle nie jest jasne, jaką rolę odgrywa odwołanie. W wielu judykatach można znaleźć zapatrywanie, że przedmiot rozpoznania sprawy sądowej wyznacza decyzja oraz wniesione od niej odwołanie (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2014 r., sygn. I UZP 4/13, LEX nr 1469177; wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2013 r., sygn. I UK 12/13, LEX nr 1331260; z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. II UK 309/09, LEX nr 604210; z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. III UK 75/09, OSNP 2011, nr 15–16, poz. 215; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. II UK 275/11, LEX nr 1215286). W innych orzeczeniach stwierdzono zaś, że przedmiot sporu w sprawach ubezpieczeniowych determinuje w pierwszej kolejności przedmiot decyzji organu rentowego zaskarżonej do sądu ubezpieczeń społecznych, a w drugim rzędzie zakres odwołania od tej decyzji, ponieważ rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego, sąd ubezpieczeń społecznych rozstrzyga o zasadności odwołania w granicach wyznaczonych, z jednej strony, zakresem samego odwołania, a z drugiej przez przedmiot decyzji (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 1 września 2010 r., sygn. III UK 15/10, LEX nr 667499; z dnia 9 września 2010 r., sygn. II UK 84/10, LEX nr 661518; z dnia 6 września 2000 r., sygn. II UKN 685/99, OSNP 2002, nr 5, poz. 121 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1999 r., sygn. II UZ 52/99, OSNP 2000, nr 15, poz. 601 i z dnia 13 października 2009 r., sygn. II UK 234/08, LEX nr 553692; z dnia 2 marca 2011 r., sygn. II UZ 1/11, LEX nr 844747; z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. III UK 75/09, OSNP 2011, nr 15–16, poz. 215; z dnia 3 lutego 2010 r., sygn. II UK 314/09, LEX nr 604214).

Nakreślenie stanowczych konkluzji jest trudne jeśli weźmie się pod uwagę, że ubezpieczony zgodnie z art. 477¹⁰ § 1 k.p.c. nie ma obowiązku wyznaczyć zakresu zaskarżenia decyzji. Nawet jeśli określa zarzuty i wnioski, to niekoniecznie pozwalają one precyzyjnie wyinterpretować i wyznaczyć przedmiot badawczy, który byłby wiążący dla sądu. Oznacza to, że postrzeganie odwołania jako czynnika dookreślającego „istotę sporu” jest dyskusyjne. Można co najwyżej twierdzić, że postulaty wyartykułowane w odwołaniu modelują spór, wyznaczając obszary wymagające zbadania. Widać zatem, że odwołanie od decyzji organu rentowego nie stanowi lustrzanego odpowiednika żądania za-

wartego w pozwie. Z uwagi na przesunięcia punktu ciężkości z relacji „żądanie – wyrok” na zależność „decyzja – wyrok” znaczenie odwołania jako wyznacznika przedmiotu sporu ulega deprecjacji. W rezultacie symetria wpisana w związek zachodzący między żądaniem pozwu a rozstrzygnięciem sądu, której naruszenie zmusza do odrzucenia apelacji w wypadku braku „wydania wyroku” (art. 367 § 1 k.p.c. w związku z art. 370 i 373 k.p.c.) nie musi być wyznacznikiem decydującym przy stosowaniu art. 477¹⁴ § 1 i § 2 k.p.c. Nie jest bowiem wykluczone, że w wypadku zachowanie procesowej proporcji kreślone jest przez modyfikację i „uprawomocnienie” zaskarżonej decyzji.

Dotychczasowe rozważania obrazują istotne różnice między podstawowym modelem rozpoznawczym, a postępowaniem odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Ważąc ich doniosłość, przyszedł czas na zmierzenie się z zagadnieniem prawnym przedstawionym przez Sąd Okręgowy. Chodzi przede wszystkim o to, czy wobec braku wyraźnego przepisu, statuującego wyjątek od reguły opisanej w art. 367 § 1 k.p.c. w związku z art. 351 § 1 k.p.c., usprawiedliwiona, przy wykorzystaniu racji systemowych i funkcjonalnych, jest interpretacja prowadząca do przyjęcia, że w razie nieoddalenia w części odwołania, ubezpieczonemu w tym zakresie przysługuje apelacja. Przesądzenie tej kwestii należy poprzedzić przeglądem dotychczasowego orzecznictwa.

Nieprzydatne są orzeczenia dotyczące odrzucenia skargi kasacyjnej wydane w sytuacji, gdy sąd nie oddalił apelacji (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2007 r., sygn. I UK 200/07, LEX nr 889868; z dnia 2 grudnia 2003 r., sygn. II UZ 102/03, LEX nr 1126839; z dnia 7 października 1998 r., sygn. II UKN 247/98, OSNP 1999, nr 20, poz. 665). Czym innym jest bowiem nierozstrzygnięcie o części odwołania, a czym innym nieoddalenie apelacji w części nieuwzględnionej.

Rację ma jednak Sąd Okręgowy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego występuje dwugłos. Według jednego poglądu brak oddalenia odwołania uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie środka odwoławczego. W postanowieniu z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. II UZ 60/14, LEX nr 1652391, stwierdzono, że w sytuacji gdy strona wniosła środek odwoławczy dotyczący przedmiotu nieobjętego rozstrzygnięciem w sentencji orzeczenia, to środek ten podlega odrzuceniu jako niedopuszczalny z powodu braku substratu zaskarżenia (przedmiotem tej sprawy była podstawa wymiaru emerytury). We wskazaną linię orzecniczą wpisuje się także pogląd wyrażony w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 12 listopada 1982 r., sygn. II URN 144/82, OSPiKA 1984, nr 1, poz. 17 z głosem aprobującą S. Dalki i J. Rodziewiczza; w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. II UK 330/09, LEX nr 604220 i w postanowieniach Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2013 r., sygn. II UZ 46/13, LEX nr 1396081; z dnia 4 lutego 2011 r., sygn. I UZ 174/14, LEX nr 1391158; z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. II UZ 7/11, LEX nr 901612; z dnia 16 października 2007 r., sygn. I UK 200/07, LEX nr 889868. Analogicznie rozstrzygano

w orzecznictwie sądów powszechnych (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 15 marca 2013 r., sygn. III AUa 1042/12, LEX nr 1312154; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. III AUa 323/15, LEX nr 1770848).

Z odmiennego punktu widzenia wyszedł natomiast Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. I UZ 21/14, OSNP 2016, nr 7, poz. 92, jak również we wcześniejszym postanowieniu z dnia 25 stycznia 2008 r., sygn. III UZ 17/07, OSNP 2009, nr 7–8, poz. 110. W obu judykatach sąd pierwszej instancji przyznał ubezpieczonemu prawo do okresowej renty z tytułu niezdolności do pracy, nie oddalił jednak odwołania w zakresie, w jakim wnioskodawca domagał się przyznania świadczenia na stałe. Sąd Najwyższy argumentował, że w takim układzie zdarzeń nieprawidłowe jest odrzucenie apelacji na podstawie art. 370 k.p.c. w związku z art. 367 § 1 i art. 369 § 1 k.p.c. Podkreślił, że postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest postępowaniem odrębnym i w zakresie wyrokowania rządzi się odmiennymi regułami niż „proces cywilny”. Zgodnie z art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., w razie uwzględnienia odwołania sąd zmienia zaskarżoną decyzję i orzeka co do istoty sprawy. Orzeczenie co do istoty sprawy w przypadku rozpoznawania odwołania od decyzji odmawiającej przyznania prawa do świadczeń musi zastępować decyzję uwzględniającą to żądanie. Musi więc zawierać wszystkie elementy, jakie powinny się znajdować w decyzji organu rentowego. W przypadku wadliwego określenia któregoś z wymaganych elementów, błąd sądu pierwszej instancji może być naprawiony tylko w drodze zaskarżenia wyroku tego sądu (zob. też: postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 2012 r., sygn. I UZ 83/12, LEX nr 1619833; z dnia 5 sierpnia 2011 r., sygn. III UZ 17/11, LEX nr 1422061; z dnia 15 października 2015 r., sygn. II UZ 23/15, LEX nr 1844086). Przedstawione motywy pojawiają się również w starszym orzecznictwie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1982 r., sygn. II URN 136/82, OSPiKA 1984, nr 1, poz. 18, z glosą krytyczną S. Dalki i J. Rodziewiczza).

Sąd Najwyższy w omawianych judykatach zwrócił również uwagę na kontrolny charakter postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a także na to, że orzekanie w ramach art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. o istocie sprawy obejmuje wszystkie elementy, jakie powinny znajdować się w decyzji. Sąd pierwszej instancji musi zatem – niezależnie od zgłoszenia przez ubezpieczonego żądań i ich zakresu – określić, czy przyznaje rentę z tytułu całkowitej czy częściowej niezdolności do pracy, oznaczyć datę początkową przyznania renty, określić, czy renta ma charakter stały czy okresowy, a w tym ostatnim przypadku oznaczyć datę końcową lub czasokres jej przysługiwania (art. 59 i art. 61 ustawy emerytalnej). Pominięcie jednego z elementów, przy jednoczesnym przyznaniu takim wyrokiem renty okresowej z tytułu częściowej niezdolności do pracy jest równoznaczne z nieuwzględnieniem żądania przyznania renty stałej z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i taki też przedmiot rozstrzygnięcia

decyduje o powadze rzeczy osądzonej. Wówczas nie wchodzi w grę złożenie wniosku o uzupełnienie wyroku w trybie art. 351 § 1 k.p.c., ale możliwe jest jego podważenie w drodze apelacji.

W tym miejscu trzeba wtrącić, że przyznając ubezpieczonemu jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy również należy określić jego wysokość albo przynajmniej procent stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu (art. 12 ust. 1 w związku z 15 ust. 1 ustawy wypadkowej). Oznacza to, że motywy, którymi kierował się Sąd Najwyższy w postanowieniach z dnia 13 listopada 2014 r. i z dnia 25 stycznia 2008 r. znajdują zastosowanie do spraw o jednorazowe odszkodowanie. W myśl tej koncepcji nieoddalenie odwołania w przedmiocie wyższego jednorazowego odszkodowania nie zamyka drogi do merytorycznego rozpoznania apelacji.

Przedstawiona linia orzecznicza spotkała się z akceptacją sądów powszechnych (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 15 stycznia 2014 r., sygn. III AUa 763/13, LEX nr 1415799). Można też przywołać zapatrywanie, że omawiane odstępstwo ma zastosowanie wyłącznie do spraw o niektóre świadczenia z ubezpieczeń społecznych (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 26 marca 2014 r., sygn. III AUa 1296/13, LEX nr 1451562; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2011 r., sygn. I UZ 174/10, LEX nr 1391158).

Prześledzenie wypowiedzi orzeczniczych upoważnia do twierdzenia, że wynik wykładni operatywnej zależy od dostrzegania odrębności warunkujących postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Podłożem rozbieżności jest zatem doniosłość różnic zachodzących w trakcie procedowania w sprawach ubezpieczeniowych. Od tego zależy akceptacja lub negacja stosowania mechanizmu określonego w art. 370 k.p.c. (art. 373 k.p.c.) w związku z art. 367 § 1 k.p.c. i art. 369 § 1 k.p.c., w sytuacji gdy sąd zmienił zaskarżoną decyzję, przyznał świadczenie, jednak nie oddalił odwołania w części dalej idącej.

W ocenie składu Sądu Najwyższego rozpoznającego pytanie Sądu Okręgowego w G. zróżnicowanie wzorców procesowych (ogólnego i odrębnego) jest znaczne i wielopłaszczyznowe. Samoistnie uzasadnia to poszukiwanie alternatywnego rozwiązania. Pojawiające się na gruncie systemowym wątpliwości stanowią punkt wyjścia do interpretacji art. 477¹⁴ § 1 i § 2 k.p.c. Celem tego zabiegu jest przesądzenie, czy przepisy te przewidują odmienny od art. 325 k.p.c. szablon wyrażania przez sąd rozstrzygnięcia, a tym samym, czy spojrzenie z pozycji art. 370 k.p.c. (art. 373 k.p.c.) w związku z art. 367 § 1 k.p.c. i art. 369 § 1 k.p.c. nie wymaga dostosowania do innych realiów procesowych.

Punktem wyjścia musi stać się oddziaływanie funkcji kontrolnej. Objawia się ona w każdym przepisie zawartym w rozdziale 3, działu III, tytułu VII, księgi pierwszej kodeksu postępowania cywilnego. Dotyka zatem i formuje przekaz zawarty w art. 477¹⁴ k.p.c. O ile nadal celem jest rozstrzygnięcie sporu (co

koresponduje z art. 325 k.p.c.), o tyle transmisja decyzji sądu została zmieniona. Nie orzeka on o żądaniu, ale odnosi się do odwołania, a gdy je uwzględni, zmienia decyzję. Genezy tej formuły należy upatrywać w relacji zachodzącej na styku procedury administracyjnej i sądowej. Orzeczenie sądu musi uwzględniać, że wcześniej w autonomicznym postępowaniu organ rentowy wyraził stanowisko w sposób władczy.

Spojrzenie z perspektywy „kontrolnej”, z jednej strony, oddala skojarzenia z korelacją występującą między żądaniem pozwu a rozstrzygnięciem sądu (art. 187 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 325 k.p.c.), zaś z drugiej, pozwala odmiennie wejrzeć na związek zachodzący między § 1 i § 2 art. 477¹⁴ k.p.c.

Zakładając, że norma zawarta w § 1 ma charakter zupełny, przy wykorzystaniu wniosku *a contrario*, dochodzi się do wniosku, iż przepis określa podstawę prawną do oddalenia odwołania w całości. Aspekt kontrolny, którego wyznacznikiem jest decyzja organu rentowego, nie wymaga w tym wypadku od sądu „orzekania o istocie sprawy” (tak jak w § 2 art. 477¹⁴ k.p.c.). Alternatywę dla tej opcji zawarto w § 2 art. 477¹⁴ k.p.c. Konieczność zmiany zaskarżonej decyzji (w całości lub w części) wymusza pozytywne rozstrzygnięcie sądu. Z przepisu tego nie da się wyinterpretować konieczności orzekania negatywnego. Nie jest to zresztą potrzebne, gdyż część „niezmienioną” obrazuje zestawienie decyzji i wyroku. Koncepcja zakładająca oddzielność podstaw prawnych z § 1 i § 2 art. 477¹⁴ k.p.c. opiera się na występowaniu zmiennej, którą jest „uwzględnienie”, bądź „brak podstaw do uwzględnienia” odwołania. Została ona zadekretowana literalnie w omawianych przepisach. W rezultacie wtórne wobec tej oceny jest dokonanie zmiany zaskarżonej decyzji (w części lub w całości). Wychodząc z tego założenia należy traktować § 1 i § 2 omawianego przepisu jako alternatywne „ścieżki” postępowania. Uwzględnienie odwołania prowadzi do zmiany zaskarżonej decyzji w całości lub w części, jednak bez konieczności oddalenia odwołania w pozostałym zakresie.

W opozycji do tej koncepcji interpretacyjnej pozostaje *argumentum a rubrica*, nakazujący brać pod uwagę miejsce przepisu w systematyce wewnętrznej aktu prawnego. Założyć bowiem można, że kolejny paragraf w obrębie danej jednostki redakcyjnej (artykułu) przewiduje wprawdzie modyfikację, jednak nie uchyla reguły głównej. Z tego punktu widzenia § 2 należy postrzegać w kategorii wyjątku i dopełnienia zasady z § 1 art. 477¹⁴ k.p.c. Z tej perspektywy jasne jest, że uwzględnienie odwołania w części (§ 2), nie zwalnia od jego oddalenia w pozostałym zakresie (§ 1).

Z dokonanej prezentacji wynika, że oba sposoby rozumienia art. 477¹⁴ § 1 i § 2 k.p.c. uwiarygadniane są ważkimi racjami systemowymi. Zdaniem Sądu Najwyższego więcej argumentów przemawia jednak za pierwszym kierunkiem wykładni. Założenie, zgodnie z którym granica demarkacyjna między oddziaływaniem § 1 i § 2 art. 477¹⁴ k.p.c. wyznaczana jest „uwzględnieniem” albo „nieuwzględnieniem” odwołania autoryzowana jest schematem odwoławczym

nadającym ton postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Mając na uwadze, że ubezpieczony nie określa żądań pozwu (nie ma takiego obowiązku), które mają stać się przedmiotem oceny sądu, a jedynie wyznacza sferę kontrolną przez odwołanie się od decyzji, trudno zaakceptować stanowisko mówiące o konieczności oddalenia odwołania w nieuwzględnionej części. Zapatrywanie to pozostaje następstwem odmiennej relacji modelującej postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zależność „żądanie – wyrok” została w nim zastąpiona relacją „decyzja – wyrok”. Inaczej rzecz ujmując, okazuje się, że ograniczone znaczenie procesowe odwołania (art. 477¹⁰ § 1 k.p.c.) wyznacza sposób rozumienia art. 477¹⁴ § 1 i § 2 k.p.c. Formuła „oddala odwołanie” ma sens, gdy decyzja organu rentowego nie ulegnie zmianie. W przeciwnym razie, posłużenie się nią nie jest bezwzględnie konieczne, gdyż przedmiotem rozpoznania jest legalność decyzji, a odwołanie wiążąco nie zawęża przedmiotu sporu. W rezultacie jego częściowe oddalenie potwierdza tylko efekt osiągnięty przez zakresową zmianę decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy. W zmienionym kształcie decyzja wyznacza sytuację prawną ubezpieczonego, przez co zadanie sądu zostaje zrealizowane (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2015 r., sygn. II UZ 23/15, LEX nr 1844086; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 22 marca 2016 r., sygn. III AUa 1367/15, LEX nr 2025577).

Za preferowanym sposobem rozumienia art. 477¹⁴ § 1 i § 2 k.p.c. przemawiają również argumenty funkcjonalne. Odformalizowanie procedury adresowanej do osób z reguły starszych lub schorowanych, powinno polegać na unikaniu rozwiązań stanowiących barierę dla merytorycznego rozpoznania sprawy. Postulat ten można odnaleźć we wszystkich przepisach regulujących ten rodzaj procedowania. Zatem w przypadku, gdy wykładnia przepisu nie jest jednoznaczna, motywu tego nie można pominąć. Dodać do tego wypada, że postępowanie w sprawach ubezpieczeniowych, ze względu na przedmiot sporu, powinno być szybkie. Była już mowa o tym, że brak orzeczenia o częściowym oddaleniu odwołania nie prowadzi do uprawomocnienia się w tym zakresie decyzji. Skoro tak, to pragmatycznie jest przyjąć, że istnieje substrat zaskarżenia, niż godzić się na powtarzanie postępowania przed sądem pierwszej instancji (przy założeniu, że sąd ten „z urzędu” dostrzeże wadliwość). W orzekaniu chodzi przecież przede wszystkim o sprawny efekt adiukacyjny. Przedłużenie procedury, szczególnie na skutek błędu sądu, destrukcyjnie odbija się na postrzeganiu wymiaru sprawiedliwości.

Przywołane argumenty funkcjonalne, samodzielnie nie są wystarczające. Nie mogą wpłynąć na postrzeganie jasnej zależności zachodzącej między art. 367 § 1 k.p.c. i art. 351 § 1 k.p.c. Odgrywają jednak rolę pomocniczą, jeśli wykładnia językowa, a przede wszystkim systemowa art. 477¹⁴ § 1 i § 2 k.p.c. koncesjonuje odstąpienie od ogólnego wzorca procesowego.

Na zakończenie, pozostając przy wątku systemowym, trzeba uspokoić, że akcentowany model wykładni nie utrudnia uchwycenia zakresu związania orzeczeniem i powagi rzeczy osądzonej (w rozumieniu art. 365 § 1 k.p.c. i art. 366 k.p.c.). Sfery te w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych odwzorowane są przez zestawienie treści zaskarżonej decyzji i wyroku. Wycinkowa interwencja sądu stanowi jednoczesną akceptację dla dalej idącego władczego rozstrzygnięcia organu rentowego. Oznacza to, że orzeczenie wiąże i ma powagę rzeczy osądzonej co do przedmiotu określonego przez decyzję organu rentowego.

Podjęta przez Sąd Najwyższy uchwała, a także jej uzasadnienie, nie powinny przekreślać wieloletniej praktyki sądów powszechnych, polegającej na „oddalaniu odwołania w pozostałym zakresie”. Zabieg ten wprawdzie z normatywnego punktu widzenia nie jest konieczny, jednak posiada znaczenie porządkujące i informujące. Walory te mają istotne znaczenie w trakcie komunikowania rozstrzygnięć stronom. W razie jednak pominięcia orzeczenia negatywnego strona nie traci uprawnień do wywiedzenia apelacji.

Uchwała SN z dnia 4 sierpnia 2016 r., sygn. III UZP 11/16.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

36

Art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2031) i art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.)

Stosownie do art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2031) doręczenie dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na adres wskazany w katastrze nieruchomości nie wyłącza w stosunku do tych osób skutków zawiadomienia o wydaniu decyzji w drodze publicznego ogłoszenia, o którym mowa w art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

Z uzasadnienia:

We wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wykazał występowanie sytuacji, którą można traktować jako istnienie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie wykładni art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2031). Rozbieżność ta ma istotny charakter i doniosłe konsekwencje prawne, odnosi się bowiem do kwestii efektywności realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony własności. Ponieważ ustalenie prawidłowej wykładni przepisów wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądowym pozwoli wyeliminować różnicę stanowisk zajmowanych przez sądy administracyjne, złożony wniosek należy uznać za w pełni uzasadniony.

Przedstawiony do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi orzekającemu Naczelnego Sądu Administracyjnego problem prawny dotyczy sposobu rozumienia przepisów regulujących zasady doręczeń decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w szczególności określenia charakteru prawnego i skutków doręczenia zawiadomienia o wydaniu powyższej decyzji właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości (art. 11f ust. 3 specustawy drogowej). Dotyczy zatem zagadnienia, które ma

charakter ściśle procesowy, albowiem odnosi się do normy prawnej regulującej wiążąco tryb postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w ramach którego wymagają zabezpieczenia gwarancje procesowe stron tego postępowania. Należy w tym miejscu zauważyć, że podstawowy system gwarancji procesowych strony postępowania administracyjnego jest wyznaczony przepisami k.p.a. Dalekie zróżnicowanie spraw administracyjnych normowanych materialnym prawem administracyjnym czyni jednak znacznie utrudnionym, jeżeli nie niemożliwym, skonstruowanie jednolitych zasad proceduralnych, które w każdym postępowaniu, niezależnie od jego specyfiki, regulowałyby w pełni jego przebieg.

Dla przyjęcia prawidłowego wyniku wykładni art. 11f ust. 3 specustawy drogowej niezbędne staje się odniesienie do charakteru tej ustawy i jej miejsca w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Regulowane przepisami specustawy drogowej postępowanie tworzy ramy prawne dla realizacji inwestycji potrzebnych transportowi drogowemu. Kolejne nowelizacje specustawy drogowej poszerzyły jej zakres przedmiotowy, stwarzając podstawy w aktualnym stanie prawnym do kształtowania zasad realizacji w oparciu o przepisy tej ustawy inwestycji drogowych w zakresie wszystkich dróg publicznych. Posłużenie się sformulowaniem, że określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.), powoduje, że jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, przepisy tej ustawy mają zastosowanie do inwestycji mających na celu budowę (rozbudowę) dróg innych niż drogi wewnętrzne w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych (por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. II OSK 1111/08, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 12). Specustawa drogowa ma charakter epizodyczny, co wynika z przyjęcia jej czasowego okresu obowiązywania (art. 45 ust. 2 ustawy). Posłużenie się w stosunku do niej określeniem „specustawy” jest spowodowane tym, że jest ona aktem normatywnym o charakterze szczególnym. Ta cecha wynika z uznania, że ustawa została wprowadzona do systemu prawnego w ściśle określonym celu (przygotowanie inwestycji w zakresie dróg publicznych) i normy w niej zawarte nakierowane są doraźnie na optymalizację osiągnięcia tego celu, a więc sprawną realizację projektów infrastrukturalnych w zakresie dróg w wyznaczonym horyzoncie czasowym. Wyłącza to sięgnięcie do rozwiązań prawnych, które ten sam zakres zadań państwa mogłyby również zrealizować, niemniej jednak, w ocenie ustawodawcy, odbyłoby się to w sposób mniej sprawny ze względu na niewystarczające uwzględnienie przy projektowaniu tychże instrumentów prawnych specyfiki inwestycji drogowych. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU-A 2012, nr 9, poz. 106, postępowanie przewidziane w ustawie o inwestycjach drogowych polega na skumulowaniu w nim kilku postępowań regulowanych w odrębnych ustawach, specyfika tego postę-

powania jest ponadto dyktowana liniowym charakterem inwestycji, który dotyczy interesu prawnego wielu podmiotów. Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera odrębnej regulacji odnoszącej się do postępowań, w których współuczestniczy wiele podmiotów, stąd jego zastosowanie w tego rodzaju sprawach nie w pełni odpowiadałoby potrzebom tego postępowania. Należy odnotować za Trybunałem, że procedura przygotowania inwestycji drogowych odpowiada cechom charakteryzującym postępowanie masowe, co wpływa nie tylko na zróżnicowanie podmiotowe, ale przede wszystkim na zróżnicowanie interesów poszczególnych uczestników. Nieuchronnym efektem prowadzenia takiego postępowania jest odejście od indywidualizacji, charakterystycznej dla ogólnego postępowania administracyjnego.

Jak się zauważa, przepisy specustawy stały się podstawą do wprowadzenia przepisów określających szczególne zasady realizacji również innych inwestycji infrastrukturalnych. Tytułem przykładu można tu wymienić ustawę z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r., Nr 26, poz. 133 ze zm.), ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 2143), ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2014 r., poz. 1501), ustawę z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 880), ustawę z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 966), ustawę z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789), ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1265). Abstrahując od istotnych różnic, jakie da się zauważyć w powyższych aktach prawnych tak w odniesieniu do przyjętych rozwiązań materialnoprawnych, jak i co do konstrukcji proceduralnych, dostrzec można też zasadnicze podobieństwo, które łączy te specustawy. Wszystkie wymienione akty prawne, odwołując się do potrzeby szczególnego uwzględnienia interesu publicznego, poddały bowiem normowany przez siebie obszar regulacji administracyjnoprawnej istotnej modyfikacji opartej na zasadzie, że postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji w tych ustawach wskazanych mają się cechować zapewnieniem minimalnych standardów ochrony praw stron uczestniczących w tychże postępowaniach. Powyższy cel przyświecający ustawodawcy, odnoszony przede wszystkim do uproszczenia i przyspieszenia podejmowanych procedur, powinien zostać uwzględniony przy nadawaniu określonego kierunku wykładni regulacji procesowych przyjętych w specustawie drogowej, niemniej właściwe rozumienie odstępstw proceduralno-

prawnych od założeń, na jakich opiera się regulacja kodeksowa, nie może jednocześnie nie dostrzegać, że uproszczenie postępowania w sprawie przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych nie powinno prowadzić do naruszenia konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw uczestników postępowania. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, OTK ZU-A 2006, nr 6, poz. 62, ze względu na priorytetowy interes publiczny, jakim jest poprawa infrastruktury, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych regulacji prawnych w związku z realizacją inwestycji drogowych, ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, jednakże swoboda ta powinna mieć swoje granice, albowiem ograniczona jest ona zasadami konstytucyjnymi. W tych zatem obszarach, w których sposób korzystania przez stronę z uprawnień procesowych wywiera znaczący wpływ na stosunki prawnorzeczowe, w szczególności ingeruje w prawo własności przynależne dotychczasowym stronom postępowania, szczególnie uzasadniona powinna być próba nadania przez sądy administracyjne przepisom odrębnym takiego sposobu rozumienia, który w maksymalnym stopniu stara się wyłączyć zaistnienie negatywnych skutków prawnych wynikających z obniżenia ogólnych standardów proceduralnych w tego rodzaju sprawach.

Przyjęty w k.p.a. system doręczeń pism oparty jest na ujmowaniu przepisów regulujących doręczenia jako przepisów techniczno-procesowych (por. G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 34 i nast.). Normatywny charakter czynności doręczenia sprawia, że jest ona obligatoryjną formą działania organu administracji publicznej, za pomocą której adresaci są powiadamiani o treści podejmowanych w toku postępowania czynnościach, wywołującą przewidziane prawem skutki. Podstawę prawną dla dokonywania przez organ doręczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym stanowią przepisy rozdziału 8 działu I k.p.a. Ustawodawca oparł się na zasadzie oficjalności doręczeń, co oznacza, że doręczeń dokonuje z urzędu organ administracji publicznej. W tym sensie zasada oficjalności doręczeń nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek dokonywania doręczeń pism, obciążając jednocześnie tenże organ negatywnymi skutkami prawnymi wynikającymi z niewłaściwej realizacji tego zobowiązania. Wymaga równocześnie zauważenia, że wynikające z k.p.a. zasady doręczeń mają na celu stworzenie adresatowi pisma wystarczających warunków zapoznania się z jego treścią, nie wiążą jednakże skutku prawnego doręczenia z udowodnieniem, że taka sytuacja faktycznie nastąpiła. Dlatego też ani potwierdzenie odbioru pisma, ani zaistnienie innych zdarzeń, z którymi przepisy wiążą uznawanie pisma za doręczone, nie stanowią dowodu zapoznania się przez adresata pisma z treścią komunikowanej mu decyzji procesowej organu, ale są wyłącznie dowodem wywiązania się przez organ z ciężącego na nim obo-

wiązku procesowego, tj. umożliwienia poznania treści podjętej czynności procesowej.

Doręczenie pism w toku prowadzonego postępowania ma przede wszystkim zapewnić jego stronom możliwość brania w nim udziału. Z uwagi na obowiązującą w postępowaniu zasadę pisemności (art. 14 k.p.a.), wymagającą, by wszystkie czynności składające się na załatwienie sprawy administracyjnej były utrwalane w formie pisemnej, konieczność uzewnętrznienia działania organu w tejże formie wymaga powiadomienia stron postępowania o podejmowanych czynnościach procesowych w trybie doręczeniowym. Prawdliwość tego powiadomienia w sposób bezpośredni wpływa na ocenę naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu wyrażonej w art. 10 k.p.a. z tego względu, że uprawnienia procesowe strony doznają uszczerbku nie tylko w sytuacji, gdy organ wadliwie nie podjął określonej czynności prawem przewidzianej o charakterze orzecznym lub materialno-technicznym, ale także wtedy, gdy czynność ta została podjęta i utrwalona w formie pisemnej, lecz nie została zakomunikowana stronie ze względu na brak doręczenia jej stosownego pisma. Ścisła łączność zachodząca między czynnością procesową a uzewnętrznieniem faktu jej podjęcia sprawia, że ocena prawidłowości doręczenia pisma podlega badaniu w toku postępowania, w ramach którego dana czynność procesowa została podjęta. Sprzeciwia się ona zatem możliwości traktowania kwestii prawidłowości doręczenia jako sprawy, która może podlegać badaniu pod kątem legalności działania lub bezczynności organu w odrębnym postępowaniu (por. postanowienia NSA: z dnia 12 września 2012 r., sygn. I OSK 1788/12; z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. I OSK 1194/12; z dnia 28 września 2001 r., sygn. I SAB 2/01). Nie powinno jednocześnie budzić wątpliwości, że czynność doręczenia może mieć charakter wyłącznie jednokrotny. Powtórne doręczenie pisma nie może mieć znaczenia procesowego, jednak odnosi się to tylko do przypadku, gdy pierwsze doręczenie było skuteczne. Wadliwe doręczenie bowiem powoduje bezskuteczność tejże czynności, co stwarza podstawę do jej powtórzenia. Wyłącznie skuteczne doręczenie pisma warunkuje tym samym rozpoczęcie biegu terminu procesowego, jaki przepisy procesowe łączą z dotarciem pisma do adresata (por. wyrok NSA z dnia 23 września 2005 r., sygn. I OSK 43/05). W uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 88, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sąd zwrócił uwagę na to, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo do przedstawiania i obrony swoich racji. Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także m.in. prawo do zaskarżania przez strony i uczestników

postępowania rozstrzygnięć wydanych w I instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji RP (por. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU-A 2006, nr 6, poz. 66). Przepisy dotyczące doręczeń ze względu na swój ogólny charakter warunkują i stanowią jednocześnie gwarancję realizacji powyższych zasad, które powinny być zachowane w postępowaniu administracyjnym. Z tego względu właściwe ich ukształtowanie stanowi zasadniczy element oceny pozycji strony z punktu widzenia wymagań sprawiedliwości procesu konkretyzacji obowiązków administracyjnoprawnych w każdej sprawie administracyjnej, w tym także w sprawie zgody na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych. W wyroku z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU-A 2008, nr 10, poz. 178 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że materialną treścią prawa do zaskarżenia jest stworzenie stronom możliwości uruchomienia procedury służącej weryfikacji pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia. Możliwość ta ma realną postać tylko w wypadku, gdy strona będzie mogła zostać w sposób właściwy powiadomiona o wydanym rozstrzygnięciu i zostaną jej zapewnione wystarczające warunki do skorzystania ze środka prawnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pozostawia ustawodawcy pewien margines swobody decyzyjnej w tym zakresie, jednakże jest on limitowany wymogiem zapewnienia stronom postępowania minimalnych standardów zachowania skuteczności przyznawanej ochrony. Za w pełni trafny należy jednocześnie uznać wniosek, że brak jest wystarczających argumentów, by obowiązek zapewnienia sprawiedliwości proceduralnej mógł być odnoszony tylko do sfery ustawodawczej. Powinność urzeczywistnienia tej zasady w drodze wykładni i stosowania przepisów procesowych dotyczy również sądów oraz innych organów władzy publicznej (por. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 18 lutego 2013 r., sygn. II GPS 4/12, ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 58). Z tego względu istniejące w procesie wykładni przepisów procesowych dotyczących doręczeń wątpliwości interpretacyjne powinny być rozstrzygane tak, by sformułowane wnioski odpowiadały standardom przywołanej zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Realizacja prawa do sprawiedliwego postępowania administracyjnego na podstawie przepisów specustawy drogowej powinna być oceniana również z punktu widzenia wymagań stawianych przez art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), gdyż nie powinno budzić wątpliwości, że skutki udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w sferze praw majątkowych właścicieli muszą być postrzegane jako skutki dotyczące sporu o charakterze cywilnym w rozumieniu konwencyjnym. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie każdej ze stron możliwości odpowiedniego i efektywnego przedstawienia swojej sprawy. Standard konwencyjny nie przewiduje określonej formy doręczania pism. Strona powinna mieć możliwość zapoznania się z podjętą decyzją, co oznacza, że wadliwe doręczenie lub brak doręczenia stronie decyzji w sposób prawem przewidziany powinny być uznane za naruszenie

prawa do sprawiedliwego procesu na podstawie art. 6 § 1 Konwencji. Obowiązek powiadomienia o decyzji nie obejmuje jednak powiadomienia o jej treści, w szczególności doręczenia całości decyzji w formie pisemnej, jeżeli istnieją warunki do szczegółowego zapoznania się przez osoby zainteresowane z motywami rozstrzygnięcia, co stanowi gwarancję publicznego jego udostępnienia.

System doręczeń pism nie ma charakteru jednorodnego, jeśli się zważy, że doręczenia mogą być realizowane na różne sposoby, m.in. w formie doręczenia właściwego (art. 42 i 45 k.p.a.), doręczenia zastępczego regulowanego art. 43 i 44 k.p.a., jak też doręczenia przez publiczne ogłoszenie (art. 49 k.p.a.). Zawężając dalsze rozważania dotyczące doręczeń pism do tego ostatniego sposobu, należy przypomnieć, że stosownie do art. 49 k.p.a. strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia. Powyższy sposób zawiadomienia ma charakter samoistny, a zatem podlega zastosowaniu niezależnie od możliwości skorzystania przez organ z pozostałych form doręczeń. Warunkiem jego zastosowania jest jednocześnie istnienie upoważnienia w przepisie szczególnym, które zezwala na posłużenie się przez organ prowadzący postępowanie tym uproszczonym sposobem zawiadamiania stron o podjętych czynnościach procesowych. Należy przyjąć, że instytucja doręczenia, o której mowa w art. 49 k.p.a., nie narusza zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, umożliwia bowiem stronie zapoznanie się z czynnościami organu i treścią wydanych przez organ rozstrzygnięć. Z uwagi jednak na zasadnicze ograniczenie uprawnień stron w odniesieniu do prawa zapoznania się z treścią podejmowanych przez organ czynności w sprawie, sposób wywiązania się przez organ z konkretnych obowiązków na nim spoczywających w zakresie upublicznienia decyzji i innych czynności powinien podlegać rygorystycznemu sprawdzeniu. Ze wskazanym publicznym zawiadomieniem wiąże się skutek prawnoprocesowy doręczenia pisma. Oparty jest on na tzw. fikcji prawnej, że w trakcie biegu terminu czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia strony dowiedziały się o podjętej przez organ czynności i z nią się zapoznały w sposób równoważny doręczeniu pisma w formie doręczenia właściwego lub zastępczego. Nie budzi wątpliwości, że w przypadku gdy publiczne ogłoszenie obwieszczenia dokonywane jest w różnych miejscach i za pomocą różnych środków przekazu, należy ustalić dzień, w którym obwieszczenie zostało zamieszczone najpóźniej, i ten dzień traktować jako dzień doręczenia przez publiczne ogłoszenie w trybie art. 49 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. II OSK 235/11). Należy również podzielić to przeważające stanowisko prezentowane w orzecznictwie, które przyjmuje, że okoliczność, iż zamieszczenie obwieszczenia ma

charakter czasowy, nie ma wpływu na sposób liczenia biegu terminu. Dla rozpoczęcia biegu terminu, o którym mowa w art. 49 k.p.a., zasadnicze znaczenie ma dzień, w którym obwieszczenie zostało udostępnione do wiedzy publicznej. Termin ten na gruncie przepisów prawa powinien być rozumiany jako jednorazowe zdarzenie dające się obiektywnie określić. Inne bowiem rozumienie treści art. 49 k.p.a. nakazywałoby nie dostrzegać różnicy pomiędzy użytym przez ustawodawcę zwrotem nawiązującym do „dnia publicznego ogłoszenia” a wyrażeniem „ostatni dzień, w którym nastąpiło obwieszczenie” (por. wyroki NSA: z dnia 2 lipca 2015 r., sygn. II OSK 2925/13; z dnia 4 marca 2015 r., sygn. II OSK 1686/13; z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. II OSK 1170/13; z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. II OSK 846/12; z dnia 23 marca 2010 r., sygn. II OSK 45/10). Prawidłowość wywiązania się przez organ z obowiązku publicznego ogłoszenia o wydaniu decyzji administracyjnej stanowi podstawę do uznania, że została ona skutecznie doręczona wszystkim stronom postępowania.

Istota problemu przedstawionego w pytaniu RPO odnosi się do oceny różnic, jakie cechują system doręczeń na gruncie specustawy drogowej względem przedstawionego wyżej ogólnego standardu wynikającego z regulacji zamieszczonej w k.p.a., stąd rozstrzygnięcie sformułowanego zagadnienia musi opierać się na pogłębionej analizie reżimu prawnego doręczeń decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przewidzianych w specustawie drogowej. W tym miejscu jednocześnie wymaga zauważenia, że kwestia zasad doręczeń na gruncie tej ustawy, w szczególności ocena charakteru i skutków prawnych zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie jest zagadnieniem nowym, gdyż ma źródło w nowelizacji art. 7 ust. 2 specustawy drogowej dokonanej na mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601), zmieniającej specustawę drogową z dniem 16 grudnia 2006 r.

W stanie prawnym obowiązującym do 16 grudnia 2006 r., tj. sprzed nowelizacji, art. 7 ust. 2 specustawy stanowił, że wojewoda doręcza decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi wnioskodawcy oraz zawiadamia o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi oraz w prasie lokalnej. Ta treść przepisu nie budziła wątpliwości interpretacyjnych dotyczących sposobu powiadomienia stron (poza wnioskodawcą) o wydanej decyzji. Po wejściu w życie nowelizacji (w stanie prawnym obowiązującym od 16 grudnia 2006 r. do 10 września 2008 r.) specustawa drogowa przewidywała własny, szczególny tryb doręczania decyzji o lokalizacji drogi. Artykuł 7 ust. 2 ustawy stanowił, że wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych doręczają decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi wnioskodawcy oraz zawiadamiają o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń w urzędach gmin właściwych ze względu na

przebieg drogi oraz w prasie lokalnej. Ponadto wysyłają zawiadomienie o wydaniu decyzji o lokalizacji drogi dotychczasowemu właścicielowi na adres określony w ewidencji gruntów. Już na tle tej regulacji w orzecznictwie sądowym powstała rozbieżność w odniesieniu do charakteru prawnego zawiadomienia o wydaniu decyzji. W części orzeczeń bowiem przyjmowano, że doręczenie zawiadomienia wywołuje skutek równoważny doręczeniu decyzji (por. postanowienie NSA z dnia 26 października 2011 r., sygn. II OSK 2204/11). Był jednak również reprezentowany pogląd odmienny kwestionujący to stanowisko (por. postanowienie NSA z dnia 19 marca 2009 r., sygn. II OSK 406/09). Opierał się on na zdecydowanym odrzuceniu możliwości przyjęcia, że datę doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji można traktować jako zdarzenie, od którego rozpoczyna się bieg terminu do wniesienia odwołania.

Mając na uwadze obowiązujący aktualnie stan prawny, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy drogowej wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych doręczają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy oraz zawiadamiają o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej. Ponadto wysyłają zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości. W przypadku, o którym mowa w art. 11a ust. 2, zawiadomienie to wysyła się wojewodom albo starostom, na których obszarze właściwości znajdują się nieruchomości lub ich części objęte wnioskiem o wydanie tej decyzji. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne.

Dla przyjęcia prawidłowej oceny, czy tworząc ramy prawne dla inwestycji drogowych, ustawodawca miał zamiar – w związku z treścią art. 11f ust. 3 specustawy drogowej w jego obecnym brzmieniu – zmodyfikować zasady ogólne k.p.a. poprzez przypisanie doręczeniu zawiadomienia właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości skutku doręczenia decyzji, łącząc z nim bieg terminu do wniesienia odwołania od decyzji, czy też z zawiadomieniem o wydaniu decyzji takiego skutku nie można łączyć, w pierwszej kolejności należy się odwołać do wniosków wynikających z reguł zastosowanej wykładni językowej powołanego przepisu. Analiza tekstu normatywnego dotyczącego doręczania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy wskazuje, że w art. 11f ust. 3 zdanie pierwsze specustawy drogowej ustawodawca wyraźnie rozróżnia dwie kategorie stron postępowania w sprawie realizacji inwestycji drogowej: wnioskodawcę oraz pozostałe strony, i w odniesieniu do każdej z tych kategorii stron postępo-

wania przyjmuje odmienny sposób realizacji doręczenia decyzji. W przypadku kategorii pierwszej, obejmującej wyłącznie wnioskodawcę, specustawa drogową zakłada (nakazuje) doręczenie decyzji w formie właściwej. Formą doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji przyjętą w art. 11f ust. 3 zdanie pierwsze specustawy drogowej w odniesieniu do kategorii określonej przez ustawodawcę mianem „pozostałe strony postępowania” jest obwieszczenie, a więc forma publicznego ogłoszenia, o którym mowa w art. 49 k.p.a. Nic nie wskazuje na to, by z zakresu tego sformułowania („pozostałe strony”) ustawodawca domyślnie postanowił wyłączyć właścicieli i użytkowników wieczystych. Wobec tego sposób konstrukcji przepisu art. 11f ust. 3 specustawy drogowej w odniesieniu do określenia podmiotów, w stosunku do których jest podejmowana czynność doręczenia decyzji, wskazuje na to, że w stosunku do dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych organ powinien początek biegu terminu do wniesienia odwołania wyznaczyć na podstawie zasad wynikających z art. 49 k.p.a. Odmienny wniosek musiałby w sposób niedopuszczalny zakładać, że posługując się wyrażeniem „pozostałe strony”, co w założeniu ma tę kategorię podmiotów różnicować względem wnioskodawcy, ustawodawca nie był konsekwentny. Językowe znaczenie wyrażenia „pozostały” wskazuje, że powinno być ono odnoszone do podmiotu, „który pozostał”, „nienależącego do grupy, o której mówimy, nie tego, o którym mowa” (por. Uniwersalny słownik języka polskiego, pod red. S. Dubisza, t. 3, Warszawa 2003, s. 821). Wyrażenie to jest przykładem tzw. przymiotnika relacyjnego, a więc przymiotnika utworzonego od rzeczownika, wskazującego na jakąś właściwość określonego przedmiotu poprzez jego związek z innym przedmiotem. Wskazuje na to zdanie drugie w art. 11f ust. 2 ustawy, które rozpoczyna się od wyrazu „ponadto”, co oznacza, że zdanie pierwsze art. 11f ust. 3, w określeniu „pozostałe strony”, obejmuje także właścicieli i użytkowników wieczystych. Skoro tak, to gdyby zamiarem ustawodawcy było wyłączenie dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych z grupy podmiotów, którym decyzja jest doręczana w trybie publicznego obwieszczenia, ustawodawca powinien w stosunku do właścicieli i użytkowników wieczystych określić odrębną formę doręczenia, umieszczając odpowiednią regulację po wskazaniu zasad doręczenia decyzji wnioskodawcy, i dopiero wtedy ukształtować uprawnienia procesowe „pozostałych stron”. Niezachowanie takiej kolejności każe w sposobie konstrukcji przepisu upatrywać zamiaru ustawodawcy, by art. 11f ust. 3 zdanie pierwsze specustawy drogowej w sposób kompletny wskazywał formy doręczeń, jakie znajdują zastosowanie przy wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Odmienna ocena nie tylko byłaby sprzeczna z wnioskami wynikającymi z odwołania się do reguł językowych, lecz także musiałaby nie uwzględniać wyniku wykładni funkcjonalnej art. 11f ust. 3 zdanie pierwsze i drugie specustawy drogowej. Reguły funkcjonalne wykładni opierają się bowiem na założeniu, że ustawodawca nie tylko rozumie znaczenie zwrotów używanych w tekście aktu prawnego, ale

również zna relacje logiczne dotyczące formułowanych zdań tekstu prawnego. Oznacza to, że skutek prawnoprocesowy w postaci przyjęcia wynikającego z art. 49 k.p.a. domniemania, że po upływie terminu czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia nastąpiło doręczenie decyzji stronom, którym decyzja nie została doręczona na piśmie, znajduje zastosowanie względem wszystkich stron z wyjątkiem wnioskodawcy, a zatem również względem dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych. Ma to tę konsekwencję, że dla stron, które o wydanej decyzji zawiadomione zostały w drodze publicznego obwieszczenia, wynikający z art. 129 § 2 k.p.a. termin do złożenia odwołania liczony jest na ogólnych zasadach, a więc rozpoczyna się po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia o wydaniu decyzji, w sposób przedstawiony w części wcześniejszej rozważań.

Należy przypomnieć, że w myśl zasady ogólnej wyrażonej w art. 129 § 2 k.p.a. odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia wyznaczonego terminem „doręczenia decyzji stronie”, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – „dniem jej ogłoszenia”. Powoduje to, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania nie można odnosić do innego zdarzenia niż doręczenie decyzji. Rozszerzenie katalogu zdarzeń, których wystąpienie może skutkować rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania, jest dopuszczalne, niemniej jednak może to nastąpić w przypadku, gdy przepisy prawa w sposób wyraźny tego rodzaju regulację procesową, jako jednoznacznie modyfikację zasady wyrażonej w art. 129 § 2 k.p.a., ustanowi.

Brak jest wystarczających powodów, by takie znaczenie przypisywać art. 11f ust. 3 zdanie drugie specustawy drogowej. Taki wniosek jawi się jako oczywisty chociażby z tego zasadniczego powodu, że wskazany przepis reguluje kwestię zawiadomienia dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych o wydaniu decyzji, w żaden sposób nie nadając tejże czynności znaczenia równoważnego doręczeniu decyzji. By taki skutek mógł zostać wyznaczony, wymagane byłoby bądź wprowadzenie do wskazanego przepisu odpowiedniego zastrzeżenia, zgodnie z którym doręczenie zawiadomienia o wydaniu decyzji wywiera skutek prawny równoważny doręczeniu decyzji, bądź też wprowadzenie odrębnego przepisu o charakterze *lex specialis*, który modyfikując lub wyłączając stosowanie art. 129 § 2 k.p.a., w sposób autonomiczny wyznaczyłby bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczynający się w dniu doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jeśli się zważy, że zgodnie z art. 11c specustawy drogowej do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy k.p.a., z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy, specustawa drogowa zaś nie zawiera przepisu ustanawiającego regułę, na mocy której indywidualnemu zawiadomieniu przypisane mogłyby zostać skutki procesowe równoważne tym, które wynikają z doręczenia decyzji, to nie sposób przyjąć, że doręczenie właścicielom lub użytkownikom

wieczystym zawiadomienia o wydaniu decyzji może być traktowane jako forma upublicznienia podjętej przez organ decyzji, z którą można łączyć bieg terminów procesowych do złożenia środka odwoławczego. Tego rodzaju wniosek byłby rażąco sprzeczny z zasadą legalizmu, która nie pozwala, by sytuacja prawna strony była przez organ prowadzący postępowanie w oparciu o przepis prawa kształtowana w sposób, na który tenże przepis w rzeczywistości nie zezwala.

Wydaje się, że funkcję analizowanego zawiadomienia o wydaniu decyzji należy łączyć z wymiarem informacyjnym indywidualnego powiadomienia stron o fakcie zakończenia postępowania. Ze względu na skutki prawnorzeczowe decyzji dla tej grupy podmiotów biorących udział w postępowaniu ustawodawca dostrzegł potrzebę złagodzenia w tym przypadku rygoryzmu zastosowania art. 49 k.p.a. Wcześniej poczynione rozważania pozwalają stwierdzić, że zawiadomienie o wydaniu decyzji w drodze publicznego obwieszczenia (ogłoszenia) oparte jest na założeniu przybierającym postać tzw. fikcji prawnej, że każda ze stron prowadzonego postępowania, wykazująca dostateczny poziom zainteresowania sprawą, ma możliwość dowiedzenia się o rozstrzygnięciu, albowiem przyjęte formy upublicznienia o fakcie wydania decyzji umożliwiają to w wystarczający sposób. Decyzja ustawodawcy, by normy nakazującej uznanie wystąpienia tak wyznaczonego faktu, niezależnie od tego, czy ów fakt w rzeczywistości faktycznie wystąpił, nie odnosić do właścicieli i użytkowników wieczystych, ma za podstawę stwierdzenie, że odejście od teźże reguły istotnie wzmacnia gwarancje procesowe tej szczególnej grupy podmiotów, a jednocześnie nie działa destabilizująco na sprawność i szybkość postępowania. Przepis art. 11f ust. 3 zdanie drugie specustawy drogowej odczytywany w łączności z art. 49 k.p.a. pozwala właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu na dowiedzenie się o wydaniu decyzji nie tylko przez sam fakt jej upublicznienia, niemniej w pozostałym zakresie nie zwalnia tej grupy podmiotów od stosowania pozostałych wymogów przewidzianych w art. 49 k.p.a.

Nie negując zasadności ogólnej tezy wnioskodawcy o szczególnej pozycji procesowej właścicieli i użytkowników wieczystych, wynikającej z przyznania im uprawnienia procesowego w postaci indywidualnego zawiadomienia o wydaniu decyzji, należy zauważyć, że tej odrębności normatywnej nie można przypisywać takiego znaczenia, jakie nadaje jej wnioskodawca (por. wyrok NSA z dnia 4 marca 2015 r., sygn. II OSK 2389/14). Stanowisko to wywodzi analogiczność skutków doręczenia decyzji oraz zawiadomienia o jej wydaniu z treści art. 11f ust. 3 zdanie czwarte specustawy drogowej, przyjmującego, że doręczenie indywidualnego zawiadomienia o wydaniu decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. Tak sformułowany wniosek obarczony jest jednak zasadniczym błędem. O ile bowiem uznanie, że przyjęty w art. 11f ust. 3 specustawy drogowej dodatkowy sposób zawiadomienia tej kategorii stron postępowania, jaką stanowią właściciele i użytkownicy wieczystych, uznać należy

za celowe działanie ustawodawcy przyjęte w celu zwiększenia stopnia ochrony praw tych podmiotów, o tyle niezasadne jest łączenie z nim domniemania skutecznego doręczenia decyzji, a w konsekwencji zindywidualizowanego skutku prawnego w postaci odrębnego biegu terminu do wniesienia odwołania tylko z tego względu, że „doręczenie indywidualnego zawiadomienia” na adres wskazany w katastrze nieruchomości ustawodawca każe uznawać za „skuteczne”. Skuteczność doręczenia zawiadomienia należy rozumieć jako dopełnienie obowiązku wysłania zawiadomienia o wydaniu decyzji także wtedy, gdy adresat nie mieszka pod wskazanym adresem, a nawet gdy nie żyje albo nie jest już właścicielem lub użytkownikiem wieczystym. Rola normy prawnej wyrażonej w art. 11f ust. 3 zdanie czwarte specustawy drogowej polega na określeniu skutków prawnych doręczenia zawiadomienia na adres, pod którym w rzeczywistości może właściciel lub użytkownik wieczysty nie zamieszkiwać, jednakże i w tym przypadku adres ten powinien być uznawany na zasadzie tzw. fikcji prawnej za poprawnie ustalony. Przepis ten modyfikuje art. 42 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim ten ostatni przepis, nie opierając się na tzw. fikcji prawnej miejsca zamieszkania, ustanawia wymóg, by doręczenie właściwe było dokonywane „w mieszkaniu” strony, a więc pod adresem jej faktycznego zamieszkania. Nie zmienia to jednak tego, że przedmiotem doręczenia dokonywanego w powyższy sposób – co należy podkreślić – pozostaje „zawiadomienie”, a nie decyzja kończąca postępowanie. Od doręczenia zawiadomienia jego adresatowi nie bieżą tym samym żadne terminy procesowe, ponieważ skuteczność zawiadomienia ujawnia się wyłącznie w wymiarze informacyjnym. Rozwiązanie takie jest konsekwencją przyjęcia w stosunku do realizacji inwestycji drogowych procedury znacząco uproszczonej, w ramach której za zasadne uznano zniesienie spoczywającego na organie prowadzącym postępowanie obowiązku polegającego na ustalaniu aktualnych właścicieli i użytkowników wieczystych oraz ich adresów. Zastrzeżenie przewidujące skuteczność doręczenia zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości należy zatem postrzegać wyłącznie w kategorii przepisu przyjętego w celu realizacji postulatu uproszczenia postępowania w sprawach lokalizacji inwestycji drogowych, które są realizacją celu publicznego. W przypadku braku wskazanego zastrzeżenia organ musiałby ustalić aktualne adresy wszystkich stron, albowiem, jak się jednolicie przyjmuje w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, umożliwienie stronie udziału w postępowaniu i obrony jej praw wymaga przy dokonywaniu wszelkich doręczeń posługiwanie się przez organ prowadzący postępowanie rzeczywistym, a nie fikcyjnym adresem zamieszkania strony (por. wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. I OSK 593/07).

Nie wydaje się, by również Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym wyżej wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. K 4/10 inaczej rozumiał powyższą instytucję. Odnosząc swoje rozważania do art. 49 k.p.a. jako ogólnej formy powiadamiania o wydaniu decyzji w postępowaniach masowych, Trybunał

Konstytucyjny wskazał, że na gruncie przyjętego w specustawie drogowej rozwiązania nie można stwierdzić, by dotychczasowi właściciele mogli być zaskoczeni konsekwencjami zakończonoego postępowania. W tym zakresie Trybunał (...) podzielił zapatrywania uczestników postępowania, co – wydaje się – powinno być również odnoszone do objęcia właścicieli i użytkowników wieczystych zakresem zastosowania art. 49 k.p.a., gdyż ze złożonych pism procesowych uczestników postępowania nie wynika, by w sposób odmienny rozumieli oni regulację art. 11f ust. 3 specustawy drogowej (por. stanowisko Sejmu RP z dnia 9 kwietnia 2010 r., s. 21–22; stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 29 kwietnia 2011 r., s. 22). Także podczas rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym przy dyskusji na temat gwarancji przysługujących dotychczasowym właścicielom i użytkownikom wieczystym nie został podważony pogląd, zgodnie z którym termin do wniesienia odwołania dla tej grupy podmiotów powinien zostać określony poprzez odwołanie się do treści art. 129 § 2 w związku z art. 49 k.p.a. (por. stenogram rozprawy z dnia 13 września 2012 r., s. 34–35). Z powołanych względów należy podzielić ten kierunek wykładni art. 11f ust. 3 specustawy drogowej, w świetle którego następstwem uznania za obowiązującą w stosunku do właścicieli i użytkowników wieczystych reguły zawiadomienia ich o wydaniu decyzji w drodze publicznego ogłoszenia (art. 49 k.p.a.) musi być stwierdzenie, że termin do złożenia odwołania (art. 129 § 2 k.p.a.) dla tej kategorii podmiotów biorących udział w postępowaniu w sprawie realizacji inwestycji drogowej rozpoczyna się po upływie czternastu dni od dnia obwieszczenia, zasada ta zaś nie polega na modyfikacji ze względu na fakt, że dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych także indywidualnie zawiadamia się o wydaniu decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości.

Przyjęcie takiego rezultatu interpretacyjnego wydaje się tym bardziej uzasadnione, jeżeli się uwzględni wnioski, które w odniesieniu do analizowanego zagadnienia wynikają ze sposobu, w jaki ustawodawca zdecydował się uregulować instytucję doręczeń w pozostałych specustawach wymienionych we wcześniejszej części rozważań.

W art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789) właściciele i użytkownicy wieczystości, analogicznie jak to ma miejsce na gruncie specustawy drogowej, zostali zaliczeni do kategorii „pozostałych stron” postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Taka kwalifikacja tej grupy podmiotów nie zmienia przy tym tego, że organ jest zobowiązany do doręczenia właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu równolegle zawiadomienia o wydaniu decyzji na adres określony w ewidencji gruntów i budynków (art. 10 ust. 1 zdanie drugie cyt. ustawy). Nie może jednocześnie budzić wątpliwości, że ustawa nie łączy z tym zdarzeniem skutku otwarcia biegu terminu do wniesienia odwołania. Wynika to z treści art. 37 ust. 1 cyt. ustawy, zgodnie z

którym odwołanie od decyzji, o której mowa w niniejszej ustawie, z zastrzeżeniem decyzji, o której mowa w art. 20 ust. 1, wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia decyzji stronie albo w terminie czternastu dni od dnia obwieszczenia o wydaniu decyzji. Taka konstrukcja przepisu sprawia, że zawiadomienie o wydaniu decyzji posiada bez wątpienia jedynie walor informacyjny. Powyższe rozwiązanie, jeżeli je odnieść do przepisów specustawy drogowej, różni się wprowadzeniem przepisu szczególnego, zastępującego art. 129 § 2 k.p.a., niemniej w zakresie uprawnień procesowych przysługujących właścicielom i użytkownikom wieczystym jako „pozostałym stronom” postępowania nie wykazuje żadnych odmienności względem praw stron określonych na gruncie specustawy drogowej. Wynika to z faktu, że przyjętą przez ustawodawcę formą doręczenia decyzji w obu przypadkach pozostaje publiczne obwieszczenie (ogłoszenie), o którym stanowi art. 49 k.p.a. Całkowicie różne od powyższego rozwiązanie przyjął natomiast ustawodawca w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. Nr 173, poz. 1219). Zgodnie z art. 24 ust. 2 tej ustawy wojewoda doręcza decyzję o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 wnioskodawcy oraz wysyła zawiadomienie o jej wydaniu właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony zawiadamia w drodze obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych dla lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012, na stronach internetowych tych gmin oraz urzędu wojewódzkiego, a także w prasie lokalnej. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. W świetle tego przepisu, w postępowaniu w sprawie ustalenia lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 w płaszczyźnie podmiotowej tego postępowania, decyzją ustawodawcy, funkcjonują trzy kategorie stron postępowania: pierwsza – wnioskodawcy, druga – właściciele lub użytkownicy wieczysti nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji oraz trzecia – „pozostałe strony”. W odniesieniu do każdej z ustanowionych kategorii stron ustawodawca przyjął jednocześnie odmienną formę doręczenia decyzji – w przypadku właścicieli i użytkowników wieczystych skutek doręczenia decyzji ma zawiadomienie o jej wydaniu (art. 34 ust. 2 cyt. ustawy). Powyższy przepis w sposób autonomiczny reguluje kwestie związane z wniesieniem odwołania od decyzji wydanej w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012, wskazując, że odwołanie wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia decyzji stronie albo w terminie czternastu dni od dnia obwieszczenia lub doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji. Wskazuje to wyraźnie, że skutek doręczenia zawiadomienia wykracza poza wymiar informacyjny tego pisma, niemniej w odróżnieniu od regulacji przyjętej w specustawie drogowej wynika to z niebudzącego jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych wyraźnego brzmienia przepisu o charakterze *lex specialis*, którego ustawodawca do specustawy drogowej nie zdecydował się

wprowadzić. Podobne rozwiązanie legislacyjne obowiązuje również na gruncie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1265). W myśl art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. odwołanie od decyzji, o których mowa w ust. 1, wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia ich doręczenia stronie albo w terminie czternastu dni od dnia obwieszczenia lub doręczenia zawiadomienia o ich wydaniu. Powyższy przepis w świetle jego brzmienia musi być zatem traktowany jako przepis wyłączający art. 129 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim norma kodeksowa nie pozwala rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania łączyć z innym zdarzeniem aniżeli doręczenie decyzji. Taki charakter przepisu należy nadawać również art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. Nr 84, poz. 700), albowiem różnicuje on terminy do wniesienia odwołania, wiążąco zastrzegając, że zawiadomienie o wydaniu decyzji wywołuje skutek procesowy równoważny doręczeniu decyzji stronie oraz publicznemu obwieszczeniu o jej wydaniu. Przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963), a także przepisy ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675) również różnicują poszczególne kategorie podmiotów, którym doręcza się decyzję lub które zawiadamia się o jej wydaniu w drodze obwieszczenia, nie wprowadzają jednakże przepisu szczególnego, który regulowałby tryb wnoszenia odwołań od tychże decyzji, co zbliżając powyższe regulacje do rozwiązania wprowadzonego w specustawie drogowej, dodatkowo pogłębia istniejącą w systemie prawnym niejednolitość uregulowań w tak istotnym dla ochrony praw stron postępowania administracyjnego obszarze doręczeń i zawiadomień.

Mając na uwadze przedstawione zagadnienie prawne dotyczące wykładni art. 11f ust. 3 specustawy drogowej, odrębnego odniesienia się wymaga rozwiązanie dotyczące doręczeń wprowadzone w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.). W świetle art. 9q ust. 2 i 2a ustawy wojewoda doręcza decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wnioskodawcy oraz wysyła zawiadomienie o jej wydaniu właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony zawiadamia w drodze obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg linii kolejowej, na stronach internetowych tych gmin oraz urzędu wojewódzkiego, a także w prasie lokalnej. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym albo w sytuacji, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyją, a ich spadkobiercy nie wykazali prawa do spadku, zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej

wej dokonuje się w drodze obwieszczenia w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg linii kolejowej, w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach podmiotowych tych gmin oraz urzędu wojewódzkiego, a także w prasie lokalnej. W zawiadomieniu o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej zamieszcza się informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji (art. 9q ust. 3). W odniesieniu do tej regulacji prawnej wnioskodawca wskazał na wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. II OSK 2198/12, ONSAiWSA 2013, nr 6, poz. 111 pogląd wiążący rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia odwołania od decyzji o ustaleniu lokalizacji sieci kolejowej z datą doręczenia zawiadomienia. Zdaniem wnioskodawcy pogląd ten powinien być przeniesiony także na ocenę skutków prawnych zawiadomienia o doręczeniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, co jednak należy uznać za nieuzasadnione, albowiem zapatrywanie to opiera się na całkowicie mylnym założeniu. Akcentowane podobieństwo konstrukcji prawnej zawiadomienia o doręczeniu decyzji przyjętej w specustawie drogowej do konstrukcji normatywnej tej instytucji zawartej w ustawie o transporcie kolejowym jest tylko pozorne. Dostrzec bowiem należy to, na co trafnie zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. II OSK 2198/12, że rozwiązania co do sposobu doręczania zawiadomień o decyzjach przyjęte w art. 11f ust. 3 specustawy drogowej oraz art. 9q ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym są odmienne. Artykuł 11f ust. 3 specustawy przewiduje dwa sposoby zawiadamiania o wydaniu decyzji, a mianowicie: 1) doręczenie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy oraz 2) zawiadomienie o jej wydaniu „pozostałych stron” w drodze obwieszczeń, w odpowiednich urzędach w tym przepisie wskazanych, a także w prasie lokalnej. Przepis art. 9q ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym wyraźnie przewiduje zaś trzy różne, niezależne od siebie formy zawiadamiania o wydaniu decyzji, przy czym do każdej z kategorii osób przewidzianej w tym przepisie przypisany jest konkretny sposób zawiadomienia. Sprawia to, że wynikiem wykładni art. 9q ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym nie można w sposób prosty odnieść do wykładni art. 11f ust. 3 specustawy drogowej.

Wniosek szczegółowy dający się wywieść w oparciu o analizę przywołanych wyżej przepisów prawa zawiera się w stwierdzeniu, że w przypadkach, w których zamiarem ustawodawcy było przypisanie zawiadomieniu o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych skutku prawnego równoważnego doręczeniu decyzji, zastosowanie art. 49 k.p.a. w stosunku do zawiadomienia właścicieli i użytkowników wieczystych zostało wyłączone na mocy przepisu szczególnego regulującego kwestię biegu terminu do wniesienia odwołania w sposób autonomiczny wobec art. 129 § 2 k.p.a. W tych przypadkach regulą jednocześnie było wymienienie poszczególnych kategorii stron postępowania w sposób, który nie pozwalał dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych włączyć do ogólnie określonej kategorii „pozostałych stron”

innych niż wnioskodawca. Przedstawione powyżej uwagi, których przedmiotem są poszczególne rozwiązania prawne dotyczące procedur doręczania decyzji na gruncie tzw. specustaw, uzasadniają przyjęcie również ogólnego wniosku, iż brak jest jednorodności rozwiązań prawnych kształtujących skutek prawny doręczenia indywidualnego zawiadomienia o wydaniu decyzji o lokalizacji inwestycji pożytku publicznego. Należy mieć jednocześnie na uwadze, że szczególne sposoby realizowania doręczeń na gruncie przepisów ustaw regulujących procedury w sprawach przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych celu publicznego mają charakter wyjątków od zasad ogólnych przyjętych na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem nie powinny być interpretowane rozszerzająco. Nie powinno budzić równocześnie zastrzeżeń wcześniej sformułowane stanowisko, zgodnie z którym sąd administracyjny w przypadku, gdy sposób rozumienia konkretnej normy procesowej na to pozwala, powinien nadać jej takie znaczenie, które minimalizuje zaistnienie negatywnych skutków procesowych wynikających dla stron z obniżenia ogólnych standardów proceduralnych na gruncie tzw. specustaw.

Także przez pryzmat tej ostatniej kwestii rozważyć należało treść analizowanego art. 11f ust. 3 specustawy drogowej. Tym bardziej że budzić musi wątpliwości, czy zasadne jest twierdzenie wnioskodawcy, iż łączenie biegu terminu do wniesienia odwołania z datą doręczenia dotychczasowym właścicielom i użytkownikom wieczystym zawiadomienia o wydaniu decyzji stanowi zwiększenie ich gwarancji procesowych w stosunku do sytuacji, gdy ta grupa podmiotów zostałaby objęta zasadami dotyczącymi rozpoczęcia biegu terminu wynikającymi z art. 49 k.p.a.

Odstąpienie od zasady zindywidualizowania doręczenia decyzji na rzecz jej doręczenia w trybie ogłoszenia publicznego musi być bez wątpienia uznane za przyznanie słabszych gwarancji procesowych właścicielom i użytkownikom wieczystym w stosunku do gwarancji przyznanych wnioskodawcy, któremu bieg terminu do wniesienia odwołania liczy się od dnia doręczenia decyzji na piśmie (por. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. II OSK 2287/13). Brak jest jednak przekonujących argumentów, by twierdzić, że sposób liczenia dotychczasowym właścicielom i użytkownikom wieczystym biegu terminu do wniesienia odwołania w związku z przyjęciem jako obowiązującej zasady doręczania decyzji w trybie art. 49 k.p.a. jest mniej korzystny, niż miałyby to miejsce w przypadku przyjęcia, że termin ten tej grupie stron kończy się po upływie czternastu dni od doręczenia indywidualnego zawiadomienia o wydaniu decyzji. Wydaje się, że zagadnienie to powinno zostać rozważone przez pryzmat zarówno długości terminu, jaki właścicielom i użytkownikom wieczystym przysługuje do wystąpienia z określonym środkiem odwoławczym, jak również w świetle oceny, na ile zachowanie tego terminu może być uznane za skuteczne, zważywszy, że tej grupie podmiotów decyzja jest doręczana w formie publicznego obwieszczenia. Jak to zostało wcześniej przypomniane, skutek prawny

w postaci doręczenia decyzji w trybie art. 49 k.p.a. następuje po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia i dopiero upływ tego terminu skutkuje otwarciem biegu czternastodniowego terminu do złożenia odwołania przez strony, którym decyzja nie została doręczona w sposób bezpośredni. Niewątpliwie decyzja o przesunięciu w czasie o czternaście dni skutku prawnego doręczenia decyzji wynika z uwzględnienia przez ustawodawcę praktycznego wymiaru funkcjonowania instytucji publicznego obwieszczenia. W praktyce regułą bowiem jest, że dzień publicznego obwieszczenia o wydaniu decyzji dla strony, która nie śledzi przebiegu prowadzonego postępowania, najczęściej nie jest tym momentem, w którym faktycznie dowiaduje się ona o wydaniu decyzji. Moment dotarcia do strony informacji o decyzji zazwyczaj następuje w kolejnych dniach po dniu publicznego ogłoszenia. Uwzględnienie przez ustawodawcę, że dotarcie do strony komunikatu o wydaniu decyzji, jak również zapoznanie się z samą treścią decyzji, której strona nie otrzymała, wymaga dodatkowego czasu, sprawia, że w przypadku publicznego ogłoszenia oparcie się na właściwych standardach procesowych udziału strony w postępowaniu wymagało ustalenia względem tej szczególnej kategorii stron terminu do wniesienia odwołania, który rozpoczyna bieg po upływie czternastu dni od dokonania obwieszczenia.

Należy przyjąć, że kreując dla właścicieli i użytkowników wieczystych w postępowaniu w sprawie realizacji inwestycji drogowej czternastodniowy termin do wniesienia odwołania liczony po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia, ustawodawca miał na uwadze powyższe racje, w szczególności to, że doręczone zawiadomienie o wydaniu decyzji zawiera tylko informację o podjęciu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i nie łączy się z zapoznaniem strony z jej pełną treścią. Informacji o treści wydanej decyzji i przyczynach uzasadniających jej podjęcie ta kategoria podmiotów musi poszukiwać dalej we własnym zakresie. Instytucja doręczenia – jak wskazano na wstępie – ukierunkowana jest na osiągnięcie skutku faktycznego, albowiem istotę doręczenia stanowi stworzenie stronie warunków pozwalających zapoznać się z wydanym rozstrzygnięciem. Dysponowanie dodatkowym okresem wyznaczonym pierwszym dniem publicznego ogłoszenia oraz przyjmowanym na zasadzie tzw. fikcji prawnej dniem uznawanym za dzień doręczenia decyzji realnie wydłuża czas, w którym właściciel i użytkownik wieczysty mają możliwość faktycznego zapoznania się z treścią decyzji w celu skutecznego złożenia odwołania. Przyjęcie odmiennego założenia w całości niweczy możliwość skorzystania z tego szczególnego uprawnienia, skoro właścicielom i użytkownikom wieczystym przysługiwałby wyłącznie czternastodniowy termin do wniesienia odwołania liczony od dnia doręczenia im zawiadomienia o wydaniu decyzji i już w trakcie jego biegu byłiby oni zmuszeni do podjęcia określonych działań faktycznych w celu zapoznania się z treścią wydanej decyzji. Jeżeli się uwzględni, że właściciele i użytkownicy wieczystości znajdują się w sytuacji analogicznej do

pozostałych stron, albowiem obie grupy podmiotów we własnym zakresie muszą zapoznać się z treścią decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, trudno tym samym dostrzec racje, które nakazywałyby różnicować w stosunku do tych grup bieg terminu do wniesienia odwołania.

Zawarte we wniosku twierdzenie, zgodnie z którym przewidziana w art. 49 k.p.a. forma zawiadamiania stron postępowania administracyjnego o wydaniu decyzji chroni w znacznie mniejszym stopniu interesy procesowe właścicieli nieruchomości, obarczona jest równocześnie zasadniczym błędem. Wnioskodawca postrzega bowiem sytuację procesową stron postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej przez pryzmat przepisu, którego zastosowanie nie ma w tejże sprawie charakteru autonomicznego. W rozpatrywanym postępowaniu regulacja, o której mowa w art. 49 k.p.a., została uzupełniona o przepis nakazujący bezpośrednio zawiadomienie właścicieli nieruchomości o wydaniu decyzji. Przez ten fakt ustawodawca, jak to już zostało zauważone, zniósł względem dotychczasowych właścicieli najbardziej istotne zagrożenie dla urzeczywistnienia ich prawa do czynnego udziału w postępowaniu, za które należy uważać niezyskanie wiedzy o wydaniu przez organ decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (najczęściej z uwagi na pominięcie faktu publicznego o niej obwieszczenia). Instytucja zawiadomienia o wydaniu decyzji pozostaje komplementarna względem trybu doręczenia właścicielom i użytkownikom wieczystym decyzji w sposób określony w art. 49 k.p.a., uzupełnia tę formę doręczenia, wobec czego nie da się na zasadzie alternatywy przeciwstawić jej oraz wynikających z niej skutków procesowych publicznemu ogłoszeniu o decyzji. Należy mieć jednocześnie na uwadze, że w każdym przypadku, w którym właściciel uchybił terminowi do wniesienia odwołania od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z powodu braku doręczenia indywidualnego zawiadomienia o jej wydaniu, bądź też spóźnione doręczenie tego zawiadomienia spowodowało, że strona nie zdążyła w terminie wyznaczonym na zasadach określonych w art. 129 § 2 w związku z art. 49 k.p.a. wnieść środka odwoławczego, przysługuje dotychczasowemu właścicielowi uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania (art. 58 § 1 k.p.a.). Z tego powodu brak jest podstaw, by uznać, że naruszenie przez organ prowadzący postępowanie obowiązku, o którym mowa w art. 11f ust. 3 zdanie drugie specustawy drogowej, lub ewentualne znaczne zróżnicowanie terminów wynikających z daty publicznego ogłoszenia (obwieszczenia) oraz daty doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, jakie może się zdarzyć w praktyce działania organów administracji publicznej, mogły wpływać negatywnie na uprawnienia procesowe dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych.

Przy rozstrzygnięciu analizowanego zagadnienia dostrzec jednocześnie należy, że wskazany wyżej kierunek wykładni art. 11f ust. 3 specustawy drogowej pozostaje w pełni zbieżny z wypowiedziami prezentowanymi w tym zakresie

w piśmiennictwie. Wypowiedzi te wskazują na to, że art. 11f ust. 3 specustawy drogowej stanowi wyjątek od zawartej w art. 109 § 1 k.p.a. zasady doręczenia stronom decyzji na piśmie oraz jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 49 k.p.a., w związku z czym w stosunku do obu form zawiadomień o wydaniu decyzji przewidzianych w art. 11f ust. 3 specustawy znajduje zastosowanie art. 49 *in fine* k.p.a., zgodnie z którym zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia i od tego dnia rozpoczyna bieg terminu do wniesienia odwołania dla wszystkich – poza wnioskodawcą – stron postępowania [por. T. Woś, Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. specustawie drogowej – aspekty proceduralne, Przegląd Prawa Publicznego 2009, nr 11, s. 19; M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 170–178; M. Kamiński, Postępowanie administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych, (w:) Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 298 i nast.; M. Jaśkowska, Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych, (w:) Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli, pod red. M. Błachuckiego, T. Górzyńskiej, Warszawa 2014, s. 82 i nast.]. Zaznaczenia wymaga, że w piśmiennictwie został również wyrażony pogląd przeciwny do wyżej zaprezentowanego w odniesieniu do analizowanej kwestii, w ramach którego przyjęto, że przepis art. 11f ust. 3 specustawy drogowej w zakresie, w jakim wprowadza nieznaną w Kodeksie postępowania administracyjnego instytucję indywidualnego zawiadomienia o wydaniu decyzji, stanowi *lex specialis* wobec regulacji kodeksowej, w związku z czym termin na wniesienie odwołania powinien biec od momentu doręczenia takiego zawiadomienia (por. P. Antoniak, M. Cherka, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, Warszawa 2012, s. 64–66). Stanowisko to pozostaje w piśmiennictwie jednak poglądem odosobnionym i w świetle przedstawionych wyżej uwag nie zasługuje na uwzględnienie.

Przedstawione we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienie prawne dotyczy w istocie tego, czy przewidziane w art. 11f ust. 3 specustawy drogowej doręczenie zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości wyłącza w stosunku do tych osób skutki zawiadomienia o wydaniu tej decyzji w drodze obwieszczenia, o którym mowa w art. 49 k.p.a., w zakresie terminu do wniesienia odwołania.

W konsekwencji, w odniesieniu do przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku należało wyjaśnić, że stosownie do art. 11f ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych doręczenie dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi

wi wieczystemu zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na adres wskazany w katastrze nieruchomości nie wyłącza w stosunku do tych osób skutków zawiadomienia o wydaniu decyzji w drodze publicznego ogłoszenia, o którym mowa w art. 49 k.p.a.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 27 lutego 2017 r., sygn. II OPS 2/16.

Trybunał Konstytucyjny

37

Art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1201 i 1475)

Art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1201 i 1475) w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

III

2. Zakres zaskarżenia

2.1. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1201, ze zm.) w zakresie, w jakim uprawnia egzekutora, prowadzącego egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Zdaniem RPO, zakwestionowany przepis nie zapewnia właściwego standardu ochrony lokatorów przed eksmisją „na bruk”. Chodzi o sytuacje, w których obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych egzekwowany jest w drodze przymusu państwowego, w trybie egzekucji administracyjnej.

Zgodnie z art. 144 u.p.e.a., „Egzekutor usuwa z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia), które mają być opróżnione lub wydane wierzycielowi, znajdującą-

ce się tam ruchomości, z wyjątkiem tych, które łącznie z nieruchomością (lokałem, pomieszczeniem) podlegają wydaniu wierzycielowi, i wzywa osoby przebywające na tej nieruchomości lub w tym lokalu (pomieszczeniu) do jego opuszczenia, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego, a w razie oporu podejmuje odpowiednie kroki w celu zastosowania przymusu bezpośredniego”.

Zakwestionowany przepis stanowi element regulacji prawnej dotyczącej środka egzekucyjnego w postaci odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. Środek ten stosowany jest wówczas, gdy obowiązek wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu bądź innego pomieszczenia wynika z decyzji lub postanowień właściwych organów albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególnie zastrzega dla nich tryb egzekucyjny sądowy (art. 3 u.p.e.a.). Zgodnie z art. 2 § 1 u.p.e.a., egzekucji administracyjnej podlegają bowiem wszelkie obowiązki o charakterze publicznoprawnym, do których zalicza się także obowiązki o charakterze niepieniężnym, pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego.

Wynikająca z art. 144 u.p.e.a. norma prawna została zakwestionowana przez Rzecznika w zakresie, w jakim dotyczy wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu albo innych pomieszczeń, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika i jego domowników (dalej także: eksmisja z lokalu mieszkalnego). Biorąc pod uwagę, że Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, w pozostałym zakresie zakwestionowany przepis nie będzie przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu.

2.2. Orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego dotyczy przede wszystkim lokali służbowych, przeznaczonych na zakwaterowanie funkcjonariuszy. Ustawodawca, w licznych ustawach dotyczących poszczególnych służb państwowych (dalej także: ustawy resortowe), ustanowił odrębny od cywilnoprawnego tryb zasiedlania i opróżniania lokali mieszkalnych funkcjonariuszy. Regulacje takie znajdują się w: ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r., poz. 1782, ze zm.; dalej: ustawa o Policji); ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1643, ze zm.; dalej: ustawa o Straży Granicznej); ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1204; dalej: ustawa o PSP); ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2017 r., poz. 985, ze zm.; dalej: ustawa o BOR); ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2016 r., poz. 1897, ze zm.; dalej: ustawa o ABW); ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2017 r., poz. 631; dalej: ustawa o Służbie Więziennej).

Przepisy powołanych ustaw określają krąg osób uprawnionych do uzyskania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, zasady przyznawania pomocy finansowej w razie nieotrzymania lokalu, a także zasady postępowania związane z przydziałem lokali i ich opróżnianiem. Szczegółowe zasady przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych zostały dookreślone w aktach wykonawczych (zob. np. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów, Dz. U. z 2013 r., poz. 1170, ze zm.).

Przepisy ustaw resortowych w zakresie przydziału i opróżniania lokali mieszkalnych stosuje się odpowiednio także do lokali mieszkalnych zajmowanych przez osoby posiadające uprawnienia do tych lokali na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 708, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Zgodnie z art. 29 powołanej ustawy, do osób tych zalicza się funkcjonariuszy zwolnionych ze służby, uprawnionych do policyjnej emerytury lub renty, a także członków ich rodzin, uprawnionych do renty rodzinnej po funkcjonariuszach, którzy w chwili śmierci spełniali warunki wymagane do uzyskania emerytury lub renty policyjnej, oraz po zmarłych emerytach i rencistach.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, przydział i opróżnianie lokali mieszkalnych następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 97 ust. 5 ustawy o Policji, art. 101 ust. 5 ustawy o Straży Granicznej, art. 83 ust. 5 ustawy o PSP, art. 84 ust. 1 i art. 86 ust. 2 ustawy o BOR, art. 112 ustawy o ABW, art. 172 i art. 188 ustawy o Służbie Więziennej). Decyzję o opróżnieniu lokalu wydaje właściwy organ, określony w rozporządzeniu wykonawczym, właściwym dla poszczególnych służb. Ustawy resortowe określają przesłanki wydania decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego (w wypadku niektórych służb przesłanki te zostały określone w rozporządzeniach). Zalicza się do nich np. podnajmowanie albo oddanie do bezpłatnego używania przydzielonego lokalu bez zgody właściwego podmiotu, używanie lokalu w sposób sprzeczny z umową najmu lub niezgodnie z przeznaczeniem, wykraczanie w sposób rażąco przeciwko porządkowi domowemu, zaleganie z zapłatą czynszu lub opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu, zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego (zob. np. art. 95 ust. 2–3 ustawy o Policji, art. 99a ustawy o Straży Granicznej, § 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla funkcjonariuszy

Agencji Wywiadu, Dz. U. z 2014 r., poz. 442). Decyzję o opróżnieniu wydaje się także w stosunku do wszystkich osób zamieszkałych w tym lokalu.

Organ wydający decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego nie ma obowiązku badania w toku postępowania, czy ze względu na okoliczności sprawy zachodzi potrzeba zapewnienia osobom, których decyzja dotyczy, jakiegokolwiek schronienia. Jedyne obowiązujące w tym zakresie regulacje dopuszczają możliwość przydzielenia innego lokalu mieszkalnego o obniżonym wyposażeniu technicznym. Należy jednak wskazać, że przyznanie takiego lokalu ma charakter fakultatywny i nie jest związane z badaniem sytuacji osobistej osób, których decyzja o opróżnieniu lokalu mieszkalnego dotyczy. Ponadto możliwość przydzielenia takiego lokalu przewidziana została tylko w wypadku niektórych służb państwowych (Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu).

Do lokali mieszkalnych funkcjonariuszy nie mają także zastosowania powszechne rozwiązania dotyczące ochrony praw lokatorów. Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1610; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów) stanowi, że „Do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu, przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej”. Przepisy ustaw resortowych uregulowały w sposób szczególny zasady postępowania w kwestii przydziału i opróżniania lokali. Z tego względu, traktuje się je jako przepisy odrębne w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów (zob. wyrok SN z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. I CKN 683/00, Lex nr 74801; wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. I OSK 1292/15, Lex nr 2100512).

2.3. Orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego wiąże się także z realizacją inwestycji infrastrukturalnych, takich jak budowa autostrad, linii kolejowych czy lotnisk. Zasady realizacji określonego typu inwestycji infrastrukturalnych zostały określone w szeregu ustaw (dalej także: specustawy), do których zaliczyć należy: ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1727; dalej: ustawa o transporcie kolejowym, rozdział 2b), ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1496; dalej: ustawa o inwestycjach drogowych); ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1122; dalej: ustawa o inwestycjach w zakresie lotnisk); ustawę z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji

w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1377, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach w zakresie budowli przeciwpowodziowych).

Regulacje zawarte w specustawach przewidują możliwość eksmisji mieszkańców z budynków, które zostały przejęte przez podmioty publiczne w związku z realizacją określonej inwestycji publicznej. Podstawę działania właściwych organów administracyjnych stanowi decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji infrastrukturalnej (np. lokalizację nowej linii kolejowej). W decyzji takiej ustala się odpowiedni termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. Zgodnie z regulacjami zawartymi w odpowiednich specustawach, termin ten nie może być krótszy niż 30 dni (art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy o inwestycjach w zakresie lotnisk; art. 9q ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym) albo 120 dni (art. 16 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych) od dnia, kiedy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna. Ograniczenia określenia terminu wydania i opróżnienia lokali i innych pomieszczeń nie zawiera natomiast ustawa o inwestycjach w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Ustawa zobowiązuje natomiast do opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń w terminie 90 dni od wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, jeżeli nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności (art. 25 ust. 2).

Specustawy zawierają jedynie ograniczone gwarancje dla dotychczasowych lokatorów opróżnianych nieruchomości. Jeżeli decyzja o lokalizacji inwestycji dotyczy nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym wyodrębniony został lokal mieszkalny, to właściwy podmiot (np. jednostki samorządu terytorialnego na gruncie ustawy o transporcie kolejowym, zarządca drogi na gruncie ustawy o inwestycjach drogowych) ma obowiązek wskazania lokalu zamiennego w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie. Obowiązek wskazania lokalu zamiennego istnieje jednak tylko w wypadku wydania decyzji, na którą nałożony został rygor natychmiastowej wykonalności, i wygasa, jeżeli lokale nie zostaną opróżnione w wyznaczonym terminie.

2.4. Ani regulacje dotyczące lokali mieszkalnych funkcjonariuszy, ani tzw. specustawy nie przewidują konieczności badania w toku postępowania administracyjnego przez organy wydające decyzje, z którymi wiąże się obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego, czy osoby, których decyzja dotyczy, będą w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Jak zauważył Rzecznik, wynikać ma to z ogólnego założenia, że to do gmin należy obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach (zob. art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). W związku z tym, obowiązek ten nie powinien być przerzucany na organy administracji publicznej, realizujące zadania publicznoprawne w zakresie swojej właściwości. Jednak faktyczne problemy, jeśli chodzi o liczbę mieszkań w zasobach komunalnych, powodują, że gminy nie są w stanie zaspokoić w rozsądnym terminie potrzeb mieszkaniowych osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

3. Rozwiązania prawne dotyczące eksmisji z lokali mieszkalnych

Z eksmisją mamy do czynienia we wszystkich wypadkach, gdy lokator, były lokator lub osoba używająca lokal bez tytułu prawnego nie opuszczają lokalu, a do opróżnienia lokalu dochodzi w drodze przymusu państwowego, nakazanego przez sąd w trybie przepisów postępowania cywilnego lub przez organ administracji w trybie powołanej już ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ewolucja rozwiązań prawnych w zakresie eksmisji z lokalu mieszkalnego została obszernie omówiona w wyroku Trybunału z dnia 4 listopada 2010 r. o sygn. K 19/06 (OTK ZU 2010, nr 9/A, poz. 96, cz. III, pkt 2). W tym zakresie Trybunał odsyła do przedstawionej tam analizy.

3.1. Dla niniejszej sprawy istotne jest przypomnienie aktualnego stanu prawnego w zakresie regulacji dotyczących eksmisji z lokalu mieszkalnego na gruncie prawa cywilnego. W szczególności, w kontekście przedmiotu zaskarżenia, Trybunał zwrócił szczególną uwagę na przepisy chroniące eksmitowanych przed bezdomnością.

Obowiązujące w tym zakresie regulacje przewidują dwustopniowy model ochrony osób przed eksmisją „na bruk”.

Pierwszy stopień związany jest z orzekaniem przez sąd o uprawnieniu do lokalu socjalnego. Zgodnie z art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Z ochrony prawnej przewidzianej w tym przepisie nie korzystają osoby, które nigdy nie dysponowały tytułem prawnym do zajmowanego lokalu, w tym osoby, które zajęły lokal samowolnie. Orzekając o uprawnieniu osób eksmitowanych do otrzymania lokalu socjalnego, sąd bierze pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez te osoby oraz szczególną sytuację materialną i rodzinną tych osób. W szczególności sąd może odmówić prawa do lokalu socjalnego, jeżeli lokator wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, albo w wypadku małżonka, rozwiedzionego małżonka lub innego współlokatora, jeżeli ten swoim rażąco nagannym zachowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie (art. 14 ust. 5 w związku z art. 13 ustawy o ochronie praw lokatorów).

W art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów zostały wymienione szczególne kategorie podmiotów, wobec których orzeczenie o przyznaniu lokalu socjalnego jest obligatoryjne, chyba że podmioty te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas. Zaliczone zostały do nich m.in. kobiety w ciąży, osoby małoletnie, niepełnosprawne lub ubezwłasnowolnione, obłożnie chorzy, osoby mające status bezrobotnego. Należy jednak zaznaczyć, że od 1 stycznia

2005 r. sąd nie stosuje art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów w odniesieniu do osób eksmitowanych z lokali niewchodzących w skład zasobu publicznego (Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, innych państwowych lub samorządowych osób prawnych), z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego (art. 14 ust. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Oprócz ochrony przed eksmisją niektórych grup, ustawa o ochronie lokatorów zapewnia także ochronę w okresie od 1 listopada do 31 marca każdego roku (art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów). W tym czasie eksmisja może zostać dokonana tylko do innego lokalu (tzw. moratorium zimowe). Przepisów o moratorium zimowym oraz w zakresie uprawnienia do lokalu socjalnego nie stosuje się wobec osób, co do których eksmisję przeprowadza się z powodu znięcia się nad rodziną (art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Ponadto ustawa o ochronie praw lokatorów przewiduje możliwość przyznania lokalu zamiennego. Prawo to przysługuje lokatorom, których lokal mieszkalny wymaga opróżnienia w związku z koniecznością dokonania naprawy, rozbioru lub remontu budynku (art. 10 ust. 4 i art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów). Lokal zamienny przysługuje również lokatorom, którym właściciel wypowiedział najem z zachowaniem ustawowego półrocznego okresu wypowiedzenia, zgłaszając, że w lokalu zamieszkać ma on sam lub jego pełnoletni zstępny, wstępny lub osoba, wobec której właściciel ma obowiązek alimentacyjny (art. 11 ust. 4 w związku z art. 11 ust. 7), a także lokatorom, którym gmina wypowiada umowy najmu z ustawowym sześciomiesięcznym okresem wypowiedzenia na podstawie ustaleń zawartych w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 4).

Drugi stopień ochrony przed eksmisją „na bruk” realizuje się na etapie sądowego postępowania egzekucyjnego. Obowiązujące w tym zakresie przepisy (art. 1046 § 4–11 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2016 r., poz. 1822, ze zm.) wymagają wskazania pomieszczenia tymczasowego, do którego można będzie przenieść eksmitowane osoby. Do czasu dostarczenia takiego pomieszczenia egzekucja z lokalu mieszkalnego zostaje wstrzymana, nie dłużej jednak niż przez sześć miesięcy (tzw. moratorium mieszkaniowe). Obowiązek wskazania pomieszczenia tymczasowego ciąży na gminie, lecz może je również wskazać wierzyciel, dłużnik albo osoba trzecia. W razie dostarczenia pomieszczenia tymczasowego wstrzymanie egzekucji nie jest dopuszczalne. Po upływie tego okresu komornik usuwa dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Komornik zapewnia miejsce w odpowiedniej placówce także w sytuacji, gdy prawo do pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje. Dotyczy to osób, które przyczyniły się do eksmisji (niewłaściciele

zachowanie – art. 13 ustawy o ochronie praw lokatorów, zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego, znęcanie się nad rodziną – art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów) lub eksmisji osób zajmujących lokal w specjalnym trybie (eksmisja najemcy okazjonalnego lub z pomieszczenia tymczasowego).

3.2. Przewidziany w egzekucji sądowej model ochrony przed eksmisją „na bruk” nie odnosi się do wypadków, gdy obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego wykonywany jest w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Egzekucja obowiązku opróżnienia i wydania nieruchomości lub lokalu została uregulowana w art. 141–147 u.p.e.a. Ustawa nie przewiduje odrębnego trybu postępowania w wypadku, gdy obowiązek opróżnienia i wydania dotyczy nieruchomości lub lokalu służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników. W związku z powyższym, wobec eksmisji z lokalu mieszkalnego zastosowanie znajdują wskazane wyżej przepisy oraz ogólne regulacje dotyczące postępowania egzekucyjnego w administracji.

Postępowanie egzekucyjne wszczyna się na skutek doręczenia przez wierzyciela organowi egzekucyjnemu wniosku o wszczęcie postępowania (art. 26 u.p.e.a.). Zadaniem organu egzekucyjnego jest doprowadzenie do wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Organ bada wnioski o wszczęcie egzekucji jedynie pod względem formalnym. Nie jest on uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 29 u.p.e.a.). Jest on więc zobligowany do podjęcia określonych czynności bez dokonywania merytorycznej oceny określonego w tytule wykonawczym obowiązku.

Do obowiązku wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu mieszkalnego stosuje się środek egzekucyjny prowadzący do odebrania nieruchomości albo usunięcia zobowiązanego z zajmowanego lokalu lub pomieszczenia w celu wydania tej nieruchomości lub lokalu wierzycielowi. Przewidziany środek egzekucyjny skierowany jest wobec zobowiązanego, ale wywiera skutki także wobec innych osób, które zajmują nieruchomość (lokal). Chodzi w szczególności o członków jego rodziny i innych domowników (art. 141 § 2 u.p.e.a.).

Odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu dokonuje egzekutor wyznaczony przez organ egzekucyjny. Egzekutorem jest wyznaczony pracownik tego organu. Egzekutor doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego oraz postanowienie organu egzekucyjnego o wezwaniu do wykonania obowiązku wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu określonego w tytule wykonawczym, z zagrożeniem, że w razie niewykonania obowiązku zostanie zastosowany środek egzekucyjny w celu odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu (art. 143 § 1 u.p.e.a.).

Zobowiązanemu służy prawo zgłoszenia zarzutów i wniesienia zażalenia w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego (art. 33 i art. 34 u.p.e.a.). Zarzuty mogą być oparte tylko na podstawach wyczerpująco uregulowanych w art. 33 u.p.e.a., do których zalicza się: 1) wykonanie lub umorzenie w całości

albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku; 2) odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej; 3) określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia; 4) błąd co do osoby zobowiązanego; 5) niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym; 6) niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego; 7) brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1; 8) zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego; 9) prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny; 10) niespełnienie w tytule wykonawczym wymogów określonych w art. 27, a w zagranicznym tytule wykonawczym – wymogów określonych w art. 102 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1289, ze zm.).

Po upływie terminu wyznaczonego w postanowieniu wzywającym do wykonania obowiązku, egzekutor przystępuje do czynności egzekucyjnych zmierzających do odebrania nieruchomości. Odebranie nieruchomości nie wymaga wydania odrębnego postanowienia i nie jest takim aktem potwierdzane ani zatwierdzane. Środek ten realizowany jest w drodze czynności faktycznych, które mogą być kwestionowane w drodze skargi na czynności egzekucyjne, przewidzianej w art. 54 § 1 u.p.e.a.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawiera regulacji ochronnych dotyczących eksmisji „na bruk”. Egzekutor, stosując omawiany środek egzekucyjny, nie ma obowiązku ustalenia, czy zobowiązanemu przysługuje tytuł prawny do innego lokalu, w którym może zamieszkać. Na egzekutorze nie ciąży także obowiązek zawiadomienia właściwej gminy o konieczności wskazania pomieszczenia tymczasowego ani wstrzymania się z dokonaniem czynności opróżnienia lokalu do czasu, gdy gmina wskaże takie pomieszczenie. W piśmiennictwie zauważa się, że nawet jeżeli przepisy prawa przewidują konieczność zapewnienia lokalu zamiennego (np. art. 17 ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych), to z żadnego przepisu prawa nie wynika, aby wszczęcie i prowadzenie egzekucji administracyjnej oraz wydanie postanowienia wzywającego do wydania nieruchomości było uzależnione od realizacji tego obowiązku (zob. J. Olszanowski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Wrocław 2014, s. 207). Organ egzekucyjny nie ma bowiem prawa rozstrzygać sporu dotyczącego realizacji obowiązku o charakterze materialnoprawnym, który nie stanowi czynności egzekucyjnej w rozumieniu art. 1a pkt 2 u.p.e.a. (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2008 r., sygn. I SA/Wa 870/08, Lex nr 566263).

Egzekutor, wyznaczony przez organ egzekucyjny do przeprowadzenia czynności opróżnienia lokalu mieszkalnego, może przy tym dokonać eksmisji „na bruk” osób, które powinny być w szczególności chronione przed bez-

domnością (osoby małoletnie, niepełnosprawne, ubezwłasnowolnione). Eksmisja z lokalu mieszkalnego może być także wykonana w okresie jesienno-zimowym, ponieważ regulacje ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie przewidują obowiązywania tzw. moratorium zimowego.

Jak wynika z treści wniosku RPO, niekiedy organy egzekucyjne zwracają się do właściwego terytorialnie ośrodka pomocy społecznej w celu podjęcia stosownych działań zmierzających do zapewnienia schronienia osobom eksmitowanym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej. W niektórych województwach nie dokonuje się także eksmisji z lokali mieszkalnych w okresie zimowym (zob. pismo z dnia 7 czerwca 2011 r. Zastępcy Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Środowiska w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim). Działania takie mają jednak całkowicie dobrowolny charakter i nie wynikają z obowiązujących przepisów prawa.

4. Eksmisja „na bruk” w orzecznictwie TK

Trybunał zajmował się problemem eksmisji „na bruk”, badając sprawy dotyczące eksmisji prowadzonej w ramach egzekucji sądowej. Trybunał uznał, że normy konstytucyjne i normy prawa międzynarodowego wymagają, aby podmiotom znajdującym się w szczególnej sytuacji osobistej, rodzinnej lub materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, udzielono przynajmniej minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Cel ten realizowany jest dzięki zapewnieniu osobom eksmitowanym lokali i pomieszczeń o zróżnicowanym standardzie, takich jak: lokale socjalne, lokale zamiennie, pomieszczenia tymczasowe oraz miejsca noclegowe (zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06).

Braku takich gwarancji dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, nie można pogodzić z wyrażoną w art. 30 Konstytucji zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka. Trybunał stwierdził także, że możliwość eksmisji „na bruk” rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej narusza art. 71 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika obowiązek władz publicznych udzielenia pomocy takim rodzinom. Ustawodawca powinien stworzyć prawne ramy służące ochronie rodzin, które z powodu niemożności opłacenia czynszu za mieszkanie znalazły się „w trudnej, jeśli nie tragicznej, sytuacji społecznej” (wyrok z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54).

Trybunał zwracał ponadto uwagę, że tryb administracyjny w mniejszym stopniu chroni interesy eksmitowanych lokatorów niż postępowanie sądowe. Podkreślał również, że zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczą jedynie kwestii formalnych i nie prowadzą do merytorycznego rozpoznania sprawy. W tym trybie jednostka jest pozbawiona ochrony, jaka przysługiwałaby jej, gdyby opróżnienie lokalu następowało w drodze cywilnoprawnej (wyrok z dnia 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU 2008, nr 2/A, poz. 27).

5. Ocena zgodności art. 144 u.p.e.a. z art. 30 Konstytucji

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił kwestionowanej regulacji sprzeczność z wynikającą z art. 30 Konstytucji zasadą nienaruszalności, poszanowania i ochrony godności człowieka. Jego zdaniem, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest jedną z podstawowych potrzeb każdego i dlatego stanowi ono konieczny element zabezpieczenia poszanowania godności ludzkiej. Zakwestionowana regulacja w zakresie, w jakim nie uzależnia dopuszczalności prowadzenia eksmisji od wskazania lokatorom innego lokalu (pomieszczenia), do którego może nastąpić ich przekwaterowanie, narusza zasadę poszanowania godności ludzkiej.

5.1. Zgodnie z art. 30 Konstytucji, „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

Ustrojodawca uczynił z godności człowieka podstawę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję. Jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 30 września 2008 r. o sygn. K 44/07 (OTK ZU 2008, nr 7/A, poz. 126), „Art. 30 Konstytucji jest postanowieniem wiodącym dla wykładni i stosowania wszystkich pozostałych postanowień o prawach, wolnościach i obowiązkach jednostki. Podkreśla to także preambuła do Konstytucji, która wzywa wszystkich stosujących konstytucję do tego, «aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka...», a także art. 233 ust. 1 Konstytucji, zakazując w sposób bezwzględny naruszania godności człowieka nawet w razie wprowadzenia nadzwyczajnego stanu państwowego”. Zarówno ustawodawca, jak i organy stosujące prawo mają więc obowiązek respektować treści zawarte w pojęciu godności, które przysługują każdemu człowiekowi. Godność nie jest cechą czy zespołem praw, które mogą być ograniczone przez państwo.

Z wyrażonej w art. 30 Konstytucji zasady nienaruszalności, poszanowania i ochrony godności człowieka wynikają istotne konsekwencje. Zasada nienaruszalności godności ma charakter powszechny, a jej adresatem jest każdy, także podmioty prawa prywatnego. W piśmiennictwie podkreśla się, że powszechność tego zakazu wynika z absolutnej wartości tego dobra prawnego, szacunku dla życia i bezpieczeństwa człowieka (zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 481).

Zasada poszanowania godności zakłada, że wszelkie działania władzy publicznej powinny uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się realizować społecznie. Chodzi o elementy najważniejsze dla tożsamości jednostki, które dotyczą jej samookreślenia, integralności fizycznej i psychicznej, utrzymania relacji z innymi osobami, a także jej bezpiecznego miejsca w społeczności. Działania władz publicznych nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych, które naruszałoby tę autonomię,

odbierając jednostce poczucie godności. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał, że człowiek powinien być traktowany jako wolny, autonomiczny podmiot, zdolny do rozwijania swojej osobowości i kształtowania swojego postępowania (zob. wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU 2009, nr 7/A, poz. 108). Takie rozumienie godności powoduje, że niedopuszczalne są wszelkie sytuacje, w których człowiek staje się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władze, a jego rola zostaje sprowadzona do czysto instrumentalnej postaci [zob. L. Garlicki, komentarz do art. 30, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2003, s. 7].

Trybunał w swoim orzecznictwie podkreślał, że jedną z przesłanek poszanowania godności człowieka jest „istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie” (wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00). Pogląd ten znalazł potwierdzenie również w piśmiennictwie, gdzie wskazywano, że odmowa udzielenia pomocy materialnej osobie ubogiej w krytycznej sytuacji może być uznana – wedle obiektywnych miar właściwych godności ludzkiej – za wyraz pogardy dla człowieka (zob. L. Bosek, Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne, Warszawa 2012, s. 140–141).

Władza publiczna musi nie tylko sama powstrzymać się przed działaniami naruszającymi godność (obowiązek jej poszanowania), ale także ochraniać ją przed zachowaniami osób trzecich. Rodzi to obowiązek władz stworzenia systemu procedur, prawnych nakazów i zakazów zapobiegających wszelkim naruszeniom i zagrożeniom godności. O ile bowiem zakaz naruszania godności ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich, o tyle to na władze publiczne został nałożony obowiązek poszanowania i ochrony godności (zob. wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU 2006, nr 9/A, poz. 128).

5.2. Eksmisja z lokalu mieszkalnego stanowi specyficzną formę egzekucji, ponieważ dotyczy jednego z najbardziej podstawowych dóbr człowieka, jakim jest mieszkanie. Mieszkanie należy do dóbr koniecznych do egzystencji każdego człowieka. W piśmiennictwie wskazuje się, że stanowi ono niezbędny warunek zaspokojenia elementarnych potrzeb socjalno-bytowych, a także daje możliwość realizacji potrzeb wyższego rzędu, takich jak: rozwój życia emocjonalnego, intelektualnego, rodzinnego, kształtowanie własnej osobowości, oraz zapewnia poszanowanie prywatności (zob. M. Bednarek, Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie, Warszawa 2007, s. 21–22; P. Sławicki, Prawo człowieka do mieszkania i jego miejsce w systemie praw człowieka, Sopot 2015, s. 13–15).

Przez prawo do mieszkania rozumie się realny dostęp do miejsca, w którym możliwe jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Prawo to nie jest więc tożsame z prawem własności mieszkania. Odnosi się ono także do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tych osób, których sytuacja majątkowa nie pozwala na nabycie mieszkania na własność. Jednocześnie prawo to nie jest równo-

znaczne z gwarancją realizacji potrzeb mieszkaniowych każdego potrzebującego. Nie oznacza zatem gwarancji posiadania mieszkania przez każdego.

Choć prawo do mieszkania należy do praw ekonomiczno-socjalnych, to nie ulega wątpliwości, że jego realizacja nierozzerwalnie łączy się z podstawowymi prawami człowieka. Godziwe warunki życia w znacznym stopniu warunkują bowiem poszanowanie zasady godności osoby ludzkiej. Oczywiście jest, że człowiek pozbawiony mieszkania, dostatecznych środków na zakup żywności czy odzieży, a także możliwości leczenia się, nie ma szans na godne życie. Na powyższe powiązanie wskazywał także Trybunał w wyroku z dnia 17 marca 2008 r. o sygn. K 32/05, w którym podkreślił, że z uwagi na to, iż prawo do mieszkania umożliwia realizację godności, standard ochrony tego prawa powinien być wysoki.

Biorąc pod uwagę elementarną funkcję mieszkania w życiu każdego człowieka, szczególnego znaczenia nabierają regulacje prawne dotyczące eksmisji z lokalu, dzięki któremu zaspokaja swe potrzeby mieszkaniowe.

Nie można tracić z pola widzenia, że eksmisja z lokalu mieszkalnego przeciwstawia interesy wierzyciela i dłużnika. Postępowanie dotyczące eksmisji powinno być ukształtowane w taki sposób, aby z jednej strony zapewnić skuteczną realizację żądań wierzyciela, z drugiej zaś realizować ochronę dłużnika, szanując jego godność osobistą. Trybunał niejednokrotnie zwracał na to uwagę w swym orzecznictwie, wskazując, że obowiązkiem ustawodawcy jest wprowadzenie odpowiednich mechanizmów pozwalających na równoważenie sprzecznych interesów, zarówno wierzycieli, jak i lokatorów (zob. wyroki TK z dni: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3; 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05, OTK ZU 2005, nr 4/A, poz. 37; 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU 2006, nr 5/A, poz. 58; o sygn. K 19/06). Trybunał podkreślał przy tym, że ciężar ochrony dłużnika nie może dotyczyć jedynie właścicieli lokali. Jak stwierdził w wyroku o sygn. K 19/06, ustawodawca musi tak rozłożyć obowiązki związane z zapewnieniem osobie eksmitowanej innego pomieszczenia, pozwalającego zaspokoić jej potrzeby mieszkaniowe, aby nie ograniczać istoty prawa właściciela lub podmiotu innych praw do lokalu.

Przypomnieć należy, że do eksmisji w trybie egzekucji w administracji dochodzi w sytuacji, w której obowiązek opróżnienia lokalu wynika z decyzji administracyjnych, wydawanych przez właściwe organy. Ani zakwestionowany przepis, ani inne regulacje dotyczące eksmisji z lokalu mieszkalnego, dokonywanej w ramach egzekucji w administracji, nie zapewniają osobie eksmitowanej żadnych gwarancji chroniących ją przed eksmisją „na bruk”. W praktyce, sytuacja taka dotyczy najczęściej osób, które znajdują się w ciężkiej sytuacji materialnej (spowodowanej brakiem pracy, chorobą czy podeszłym wiekiem). Eksmitowani nie mają więc środków nie tylko na czynsz, ale także na żywność lub niezbędną odzież. Eksmisja „na bruk” powoduje, że tracą one dach nad głową, a w rezultacie tracą szansę na godne życie. W wyroku o sygn. K 19/06, Trybunał pod-

kreślał, że z art. 30 Konstytucji wynika obowiązek władz państwowych, aby „podmiotom znajdującym się w szczególnej sytuacji osobistej, rodzinnej lub materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, udzielono przynajmniej minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych”. Eksmisje nie mogą bowiem prowadzić do bezdomności. Opróżnienie lokalu przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej bez wskazania jakiegokolwiek lokalu lub pomieszczenia, do którego mają się przenieść, a więc eksmisja „na bruk”, nie może być uznana za dopuszczalną w świetle obowiązku poszanowania godności.

O braku gwarancji ochronnych dłużnika nie może przy tym przesądzać przedmiot egzekucji. Rzecznik zwrócił uwagę, że art. 144 u.p.e.a. odnosi się do egzekucji wierzytelności publicznoprawnych. To, że zakwestionowany przepis dotyczy eksmisji z lokali mieszkalnych znajdujących się m.in. w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów oraz lokali, których opróżnienie wiąże się w wykonywaniu inwestycji infrastrukturalnych, nie osłabia jednak konieczności zapewnienia właściwych regulacji ochronnych. Dopuszczenie eksmisji „na bruk” bez minimalnych gwarancji wobec osób, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, prowadzi do naruszenia zasady poszanowania godności. Nie ma więc znaczenia, czyje, o jakim charakterze, w jakim trybie jest realizowane rozszczenie. Wywiedzenie zakazu eksmisji „na bruk” z zasady nienaruszalności, poszanowania i ochrony godności człowieka powoduje bowiem, że ma on charakter uniwersalny. Sam ustawodawca, wprowadzając zakaz eksmisji „na bruk” na gruncie przepisów prawa cywilnego, uznał, że „dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest nieludzkie i z tej racji nie może być dopuszczone przez prawo” (druk sejmowy nr 965, IV kadencja, s. 28).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że art. 144 u.p.e.a., w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, nie gwarantując przy tym minimalnej ochrony przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić tych potrzeb, narusza art. 30 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 144 u.p.e.a. z art. 75 ust. 1 Konstytucji

6.1. Zdaniem Rzecznika zakwestionowany przepis narusza art. 75 ust. 1 Konstytucji, ponieważ, z uwagi na brak regulacji ochronnych, jest źródłem rozszerzania się zjawiska bezdomności. Tym samym, art. 144 u.p.e.a. nie realizuje celu, nałożonego przez art. 75 ust. 1 Konstytucji na władze publiczne, którym jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, m.in. przez przeciwdziałanie bezdomności.

6.2. Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji władze publiczne winny prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałać bezdomności, wspierać rozwój budownictwa socjalnego oraz popierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Art. 75 ust. 1 Konstytucji nie określa „prawa do mieszkania” rozumianego jako prawo podmiotowe, z którego wynikałyby roszczenia jednostki (zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98). Przepis ten nakłada natomiast na władze publiczne obowiązek realizacji zasadniczych celów, nie konkretyzując zakresu, form i metod działania tych władz. Celami tymi są: przeciwdziałanie bezdomności, udzielanie pomocy osobom o słabszej kondycji finansowej drogą wspierania budownictwa socjalnego i osobom zamieszkującym lokale socjalne, a także popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (zob. L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2003, s. 1–6).

Przepis ten ma charakter tzw. normy programowej, tj. wskazując pewien cel (zadanie), pozostawia organom władzy publicznej swobodę wyboru konkretnych środków mających służyć realizacji tego celu. Nie ustanawia on zatem bezpośrednio żadnych konkretnych praw jednostek, ale przewiduje ich ustalenie w ustawie (zob. wyrok TK z dnia 1 lutego 2005 r., sygn. U 14/02, OTK ZU 2005, nr 2/A, poz. 12). Potwierdza to zresztą wyraźna dyspozycja art. 81 Konstytucji, zgodnie z którą praw określonych w omawianym przepisie można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

Rzecznik w swoim wniosku zwrócił uwagę na szczególny charakter powołanego wzorca kontroli, uznając jego dopuszczalność. Zdaniem Rzecznika, przepis ten zawiera nie tylko dyrektywę skierowaną do organów władzy publicznej, ale także niepodlegający obniżeniu w drodze ustawy minimalny poziom ochrony praw obywatelskich w zakresie ochrony przed bezdomnością.

Trybunał zgodził się z argumentacją Rzecznika. Pomimo generalnie programowego charakteru art. 75 ust. 1 Konstytucji, nie można wykluczyć dopuszczenia tego przepisu jako samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności. Wynika to stąd, że treść tego przepisu pozwala wyznaczyć pewien minimalny zakres gwarancji konstytucyjnych we wskazanych w nim sferach. W kontekście samodzielnego traktowanego art. 75 ust. 1 Konstytucji można postawić zarzut zupełnego braku działania władz publicznych bądź też stworzenia przez nie rozwiązań pozornych, które w praktyce nie prowadzą do realizacji ustalonych celów.

Podkreślenia wymaga jednak, że dopuszczenie jako samodzielnego wzorca kontroli przepisu o charakterze normy programowej jest możliwe tylko w wyjątkowych okolicznościach (zob. wyroki TK z dni: 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 59; 29 września 2003 r., sygn. K 5/03, OTK ZU 2003, nr 7/A, poz. 77). Przede wszystkim, powoływany jako wzorzec kontroli abstrakcyjnej (tak jest na tle niniejszej sprawy), stawia wnioskodawcom wysokie wy-

maganie w kwestii przeprowadzenia skutecznego dowodu sprzeczności wzorca z zaskarżoną normą. Nie wystarcza czysto werbalne stwierdzenie, że konkretny, kwestionowany przepis jest sprzeczny z programową normą Konstytucji. Potrzeba tu bowiem wyводу, wyjaśnienia i umotywowania, dlaczego przepis, któremu odmawia się we wniosku konstytucyjności, jest sprzeczny z normą programową. Jednocześnie Trybunał powinien ograniczyć swoją rolę kontrolną do oceny, czy zastosowane przez ustawodawcę środki nie były oczywiście i w sposób jednoznaczny nieprzydatne do realizacji celu, który został określony w takim przepisie. Trybunał może uznać przewidziane przez ustawodawcę środki za sprzeczne z art. 75 ust. 1 Konstytucji tylko w sytuacji, gdy założenia ustawodawcy są oczywiście błędne i nieracjonalne w widocznym na pierwszy rzut oka stopniu.

6.3. Przechodząc do oceny wskazanego przepisu z powołanym wzorcem kontroli, należy wskazać, że art. 75 ust. 1 Konstytucji ustala nie tylko cel, czyli prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, ale także wskazuje na konkretne środki realizacyjne. Podjęcie wskazanych w Konstytucji środków realizacyjnych jest obowiązkowe. Podjęcie tych środków powinno podlegać szczególnie intensywnej kontroli społeczno-politycznej. Przepis ten nakłada na ustawodawcę m.in. obowiązek zapewnienia instrumentów ochrony przed bezdomnością jednostki, która znalazła się w trudnej sytuacji życiowej. O ile sprawą otwartą pozostaje, w jakim zakresie organ władzy publicznej powinien wykonać ten konstytucyjny nakaz, to jednak konstytucyjne minimum tego obowiązku oznacza, że w jakimś stopniu obowiązek ten musi spełnić. Ustawodawca nie może więc stosować środków, które w świetle powszechnie obowiązującej wiedzy nie tylko nie prowadzą do realizacji tego celu, ale wprost są z nim sprzeczne.

Realizacja nałożonego na ustawodawcę obowiązku przeciwdziałania bezdomności może polegać na działaniach zapobiegających powiększaniu się skali bezdomności oraz na udzielaniu pomocy w celu wyjścia z bezdomności osób nią dotkniętych. Jako przykłady rozwiązań prawnych przeciwdziałania bezdomności należy wskazać rozwiązania dotyczące budownictwa socjalnego, ochrony lokatorów, lokali socjalnych, dodatków mieszkaniowych, a także sądowego postępowania egzekucyjnego. Regulacje te mają na celu przeciwdziałanie bezdomności za pomocą ochrony prawa do mieszkania. W piśmiennictwie zwraca się przy tym uwagę na zalety działań prewencyjnych w przeciwdziałaniu bezdomności. Jak podkreśla się, wczesna interwencja zapobiegająca utracie domu umożliwia pozostawienie osób zagrożonych bezdomnością w dotychczasowym środowisku i tym samym zapobiega ich wykluczeniu społecznemu (zob. M. Piechowicz, *Bezdomność jako problem społeczny i indywidualny – możliwości profilaktyki*, *Resocjalizacja Polska 2012*, nr 3, s. 327–340).

Trybunał wskazał już, jakie regulacje chroniące przed bezdomnością obowiązują na etapie egzekucji sądowej (zob. część III, pkt 3.1. niniejszego uza-

sadnienia). Co istotne, nawet w wypadku nakazu eksmisji w związku ze stosowaniem przemocy w rodzinie istniejące regulacje nakładają obowiązek usunięcia sprawcy przemocy do placówki zapewniającej miejsce noclegowe. Natomiast przepisy dotyczące eksmisji z lokalu mieszkalnego w ramach egzekucji w administracji nie zawierają żadnych regulacji chroniących eksmitowanych przed bezdomnością. W szczególności nie przewidują prawa do pomieszczenia tymczasowego, lokalu zamiennego, lokalu socjalnego czy innych gwarancji proceduralnych zabezpieczających eksmitowanego przed wykonaniem egzekucji „na bruk”. Nie zawierają przy tym ograniczeń podmiotowych, co oznacza, że zagrożone bezdomnością stają się także osoby wymagające od państwa szczególnej ochrony, takie jak osoby małoletnie czy niepełnosprawne.

Trybunał zwraca przy tym uwagę, że eksmisja z lokalu mieszkalnego jest jednym z najczęstszych powodów bezdomności, co tym bardziej powinno skłonić ustawodawcę do przyjęcia właściwych rozwiązań ochronnych (zob. M. Piechowicz, *Bezdomność...*, s. 333).

Należy zgodzić się z Rzecznikiem, że zakwestionowana regulacja jest źródłem rozszerzania się bezdomności, której władze publiczne mają obowiązek przeciwdziałać. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że art. 144 u.p.e.a. w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji przez to, że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

7. Ocena zgodności art. 144 u.p.e.a. z art. 71 ust. 1 Konstytucji

7.1. Zdaniem Rzecznika, zakwestionowana regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 71 ust. 1 Konstytucji, ponieważ dopuszcza egzekucję z lokalu mieszkalnego rodzin, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Ustawodawca nie zapewnił rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej szczególnej pomocy, do której jest zobowiązany.

7.2. Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji, „Państwo w swej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”.

Minimalna treść obowiązku określonego w art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wyraża się w tym, aby państwo uwzględniało w swej bieżącej i długofalowej polityce społeczno-gospodarczej dobro rodziny, co powinno znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w założeniach i celach tej polityki, lecz przede wszystkim w praktyce, w tym w obowiązującym prawodawstwie (zob. wyrok TK z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU 2008, nr 6/A, poz. 109).

Naruszenie omawianego przepisu Konstytucji może nastąpić, jeśli ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji, który wyznacza cel czy zadanie władzy publicznej (zob. wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00). W tym zakresie aktualne pozostają uwagi dotyczące dopuszczalności jako wzorca kontroli przepisu Konstytucji, który ma charakter normy programowej (zob. cz. III pkt 6 niniejszego uzasadnienia). Również więc w tym wypadku przepis gwarantuje pewien minimalny poziom ochrony rodziny. Poziom ten nie może zostać obniżony przez regulacje ustawowe.

Z kolei art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ma bardziej skonkretyzowaną treść, odpowiadającą strukturze publicznego prawa podmiotowego. Ustrojodawca przesądził, że rodziny pozostające w trudnej sytuacji korzystają z pomocy „szczególnej” – to jest wykraczającej poza zakres „zwykłego” uwzględniania ich potrzeb. Zakres swobody ustawodawcy jest w tym wypadku węższy, bo Konstytucja precyzuje cechy podmiotu uprawnionego, którym jest rodzina znajdująca się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietna i niepełna, oraz definiuje treść działania państwa na rzecz rodziny. Chodzi o „szczególną pomoc”. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11 (OTK ZU 2012, nr 7/A, poz. 76), „Posłużenie się terminem «szczególny» odczytywać należy jako skierowany w stosunku do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego traktowania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują”. Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy określenie form i zakresu pomocy udzielanej rodzinom, o których mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

7.3. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, przewidziany w zakwestionowanym art. 144 u.p.e.a. środek egzekucyjny stosuje się wobec zobowiązanego, ale wywiera on skutki także wobec innych osób, które zajmują nieruchomości (lokal). Chodzi w szczególności o członków jego rodziny i innych domowników (art. 141 § 2 u.p.e.a.). Tak więc, zakwestionowany przepis wpływa na sytuację całych rodzin. W razie eksmisji także domownikom zobowiązanego grozi bezdomność.

Trybunał uznał, że ustawodawca, stanowiąc normy dotyczące eksmisji wykonywanej w drodze egzekucji administracyjnej, nie wziął pod uwagę postanowień art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Nie budzi wątpliwości, że rodziny, który dotyka eksmisja „na bruk”, znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza gdy powodem eksmisji jest niemożność regulowania czynszu i innych opłat. Podstawę taką stwarzają obowiązujące w tym zakresie regulacje ustaw resortowych. Na przykład, zgodnie z art. 95 ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji, decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się, jeżeli policjant jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu przez co najmniej dwa pełne okresy płatności, pomimo uprzedzenia na piśmie o zamiarze wydania decyzji o opróżnieniu lokalu i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu

zapłaty zaległych i bieżących należności (zob. także: art. 83 ust. 1 pkt 6 ustawy o Straży Pożarnej, art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy o BOR, art. 188 ust. 1 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej). Niemożność opłacenia, czynszu za mieszkanie jest niewątpliwie przejawem złej sytuacji materialnej, a brak mieszkania stawia rodzinę w trudnej sytuacji społecznej.

Ustawodawca, wypełniając dyspozycję art. 71 ust. 1 Konstytucji, powinien stworzyć odpowiednie ramy prawne, by zaradzić sytuacjom, w których rodziny pozbawiane są stosownej ochrony przed skrajnym pogorszeniem ich warunków bytowych, za jakie uznać należy zagrożenie bezdomnością. Zadaniem organów władzy jest stworzenie warunków umożliwiających ich godną egzystencję. Kiedy warunki bytowe ulegają skrajnemu pogorszeniu, władze publiczne mają obowiązek udzielić rodzinie odpowiedniego wsparcia.

Przepisy dotyczące eksmisji w trybie administracyjnym nie przewidują jednak nawet minimalnej ochrony przed bezdomnością eksmitowanych rodzin, pomimo że zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji rodziny te podlegają szczególnej ochronie państwa.

Właściwej ochrony w tym zakresie nie gwarantują przy tym istniejące regulacje prawne. Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych został nałożony na gminy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). Jak słusznie zauważył jednak wnioskodawca, brak odpowiedniej liczby mieszkań w zasobach komunalnych powoduje, że gminy nie są w stanie zaspokoić w rozsądnym terminie potrzeb mieszkaniowych osób, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej. Z tego powodu nie ma spójnej polityki mieszkaniowej, w której obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego w trybie egzekucji administracyjnej wiązałby się z obowiązkiem udzielenia przez gminy pomocy mieszkaniowej rodzinom niebędącym w stanie we własnym zakresie zaspokoić takich potrzeb. Konieczne jest więc zapewnienie właściwych regulacji gwarancyjnych chroniących przed bezdomnością na etapie postępowania egzekucyjnego. Gwarancji tych ustawodawca jednak nie zapewnił.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że ustawodawca, nie zapewniając eksmitowanym rodzinom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swych potrzeb mieszkaniowych, minimalnych gwarancji chroniących je przed bezdomnością, pozostawił je bez pomocy władz publicznych. Prowadzi to do wniosku, że kwestionowana norma jest sprzeczna z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

8. Umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 144 u.p.e.a. z art. 8 Konwencji ze względu na zbędność orzekania

We wniosku Rzecznik zakwestionował zgodność art. 144 u.p.e.a. także z art. 8 Konwencji. Odnosząc się do tego zarzutu, należy zauważyć, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że uznanie zaskarżonej regulacji za niezgodną z przepisami Konstytucji, jako najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, sprawia, że kontrola z użyciem wzorców konwencyjnych mogłaby mieć charakter jedynie subsydiarny. W takiej sytuacji Trybunał uznawał, że postępowanie może być umorzone ze względu na zbędność wyrokowania (zob. wyroki TK z dni: 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK ZU 2014, nr 6/A, poz. 60; 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU 2010, nr 2/A, poz. 12).

Trybunał w niniejszej sprawie uznał art. 144 u.p.e.a. za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, przez to, że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

W tej sytuacji Trybunał uznał, że postępowanie w zakresie oceny art. 144 u.p.e.a. z art. 8 Konwencji jest zbędne i w związku z tym podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

9. Skutki wyroku

Odnosząc się do skutków wyroku, Trybunał zwraca uwagę, że na podstawie treści art. 144 u.p.e.a. można zrekonstruować więcej niż jedną normę prawną. Przywołany przepis był przedmiotem kontroli konstytucyjnej tylko w tej części, w jakiej stanowi podstawę egzekucji z lokali służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Konsekwencją wyroku Trybunału jest utrata mocy obowiązującej art. 144 u.p.e.a. w zakresie, w jakim odnosi się do przeprowadzenia eksmisji „na bruk” z lokali mieszkalnych osób, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. W związku z tym brak będzie w systemie prawa regulacji umożliwiającej skuteczne przeprowadzenie tego rodzaju eksmisji w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji. Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że dokonanie eksmisji „na bruk”, bez odpowiednich przepisów ochronnych, wywołuje daleko idące konsekwencje społeczne, które w istocie rzeczy są nieodwracalne. W związku z powyższym Trybunał nie uznał za konieczne odroczenia wejścia w życie wyroku w tej sprawie. Zdaniem Trybunału, dolegliwość takiej sytuacji dla organów władzy publicznej powinna skłonić ustawodawcę do jak najrychlejszego unormowania analizowanej problematyki w sposób, który zapewni eksmitowanym odpowiedni standard ochrony.

Stwierdzenie zakresowej niezgodności z Konstytucją oznacza jednocześnie, że art. 144 u.p.e.a. w zakresie niepoddanym kontroli pozostaje w mocy i nadal może być podstawą prowadzenia egzekucji.

Wyrok TK z dnia 18 października 2017 r., sygn. K 27/15.