



Orzecznictwo

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

NR 4/kwiecień 2024



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Art.	Str.
37a § 1 k.k.	4
177 § 2 k.k.	4
178a § 1 k.k.	4
209 § 1 k.k.	4
209 § 1a k.k.	5
226 § 1 k.k.	5
233 § 1a k.k.	5
300 § 2 k.k.	5
17 § 1 pkt 7 k.p.k.	6
79 § 1 pkt 3 i 4 k.p.k.	6
185a § 1 <i>in fine</i> k.p.k.	6
387 § 1 k.p.k.	7
424 § 1 pkt 1 k.p.k.	7
437 § 2 <i>in fine</i> k.p.k.	7
443 k.p.k.	8
502 § 1 k.p.k.	8
607e § 1 k.p.k.	8

Sądy Apelacyjne

4 § 1 k.k.	9
156 § 3 k.k.	9
281 k.k.	9
286 § 1 k.k.	9
439 § 1 pkt 2 k.p.k.	9

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

15 z.zs ¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2095)	10
189 k.p.c.	15
72 § 1 pkt 1 k.p.c.	23

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

77 § 1 k.p.a.	31
17 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 1a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 111, z późn. zm.)	35
115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 360 z późn. zm.)	39

Trybunał Konstytucyjny

17 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1621)	48
---	----

Prawo karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 37a § 1 k.k.

Wymierzenie kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianego w przepisach prawa materialnego, bez wskazania szczególnej podstawy do takiego ukształtowania rozstrzygnięcia co do kary, stanowi rażące naruszenie prawa. Sytuacja taka zawsze ma wpływ na treść wyroku. Powyższy pogląd pozostaje aktualny nie tylko w przypadku wymierzenia kary poniżej ustawowej granicy zagrożenia określonej w przepisie normującym dany typ przestępstwa, ale również poniżej progu określonego w przepisie regulującym wymiar kary w określonych sytuacjach, takim jak właśnie art. 37a § 1 k.k.

Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2024 r., sygn. IV KK 550/23.

2

Art. 177 § 2 k.k.

Przestępstwo stypizowane w art. 177 § 2 k.k. jako całość ma zawsze charakter nieumyślny, niezależnie od tego, czy zasady bezpieczeństwa w ruchu naruszone zostały przez sprawcę nieumyślnie czy też umyślnie.

Wyrok SN z dnia 25 stycznia 2024 r., sygn. II KK 566/23.

3

Art. 178a § 1 k.k.

Sprawca, który znajdując się w stanie nietrzeźwości prowadzi pojazd i nie zachowując przy tym należytej ostrożności powoduje zagrożenie w ruchu drogowym, dopuszcza się dwóch czynów zabronionych – przestępstwa określonego w art. 178a § 1 k.k. oraz wykroczenia określonego w art. 86 § 2 k.w., z tym że za wykroczenie to nie orzeka się środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, a zatem art. 87 § 3 k.w. nie ma w takiej sytuacji zastosowania.

Wyrok SN z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. IV KK 370/23.

4

Art. 209 § 1 k.k.

W wypadku przestępstw wielokrotnych, do których należy występki z art. 209 § 1 k.k., nie ma stanu rzeczy osądzonej, jeśli uprzednie prawomocne ska-

zanie dotyczy tylko fragmentu zarzuconego później czynu. Uchylenie się od obowiązku alimentacyjnego w okresie nieobjętym prawomocnym skazaniem jest już nowym czynem przestępnym, pociągającym dalszą odpowiedzialność karną, przy czym granice czasowe kolejnego przestępstwa powinny być dokładnie określone, z uwzględnieniem treści poprzedniego wyroku skazującego.

Wyrok SN z dnia 17 stycznia 2024 r., sygn. II KK 549/23.

5

Art. 209 § 1a k.k.

W sytuacji, gdy jedno zachowanie przypisane oskarżonemu wyczerpywało znamiona typu podstawowego przestępstwa niealimentacji (art. 209 § 1 k.k.), drugie zaś typu kwalifikowanego (art. 209 § 1a k.k.) połączenie ich w jeden ciąg nie było możliwe, z uwagi na brak tożsamości przepisu stanowiącego podstawę wymiaru kary.

Wyrok SN z dnia 17 stycznia 2024 r., sygn. II KK 541/23.

6

Art. 226 § 1 k.k.

W zakresie odpowiedzialności za przestępstwo stypizowane w art. 226 § 1 k.k. mieścić się może tylko takie zachowanie sprawcy czynu, które, po pierwsze, jest podejmowane w tym czasie (podczas), w którym funkcjonariusz publiczny pełni obowiązki służbowe, a więc kiedy funkcjonariusz publiczny podejmuje określoną działalność (czynności, zachowania) z nakazu (konieczności) wynikającego z jego służby, a po drugie, podjęte zostało w związku z taką działalnością funkcjonariusza publicznego. Podstawą zachowania funkcjonariusza publicznego musi być obowiązek wynikający z jego służby, a więc zachowanie mieszczące się w ramach jego obowiązków określonych stosownymi regulacjami prawnymi.

Wyrok SN z dnia 4 stycznia 2024 r., sygn. III KK 409/23.

7

Art. 233 § 1a k.k.

Nie popełnia przestępstwa z art. 233 § 1a k.k. świadek składający fałszywe zeznanie z obawy przed grożącą mu odpowiedzialnością karną, jeśli – realizując prawo do obrony – zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, nie wyczerpując jednocześnie swoim zachowaniem znamion czynu zabronionego określonego w innym przepisie ustawy.

Wyrok SN z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. III KK 474/23.

8

Art. 300 § 2 k.k.

Jeżeli więc (uwzględniając skutkowy charakter przestępstwa określonego w art. 300 § 2 k.k.) czynność rozporządzająca zajętym lub zagrożonym zaję-

ciem mieniem dłużnika nie miała realnego wpływu na zaspokojenie wierzyciela, to pomimo wypełnienia pozostałych znamion stypizowanego w tym przepisie występku brak znamienia skutku w postaci udaremnienia lub uszczuplenia zaspokojenia wierzyciela powoduje, że nie doszło do popełnienia przestępstwa określonego w art. 300 § 2 k.k.

Wyrok SN z dnia 9 stycznia 2024 r., sygn. III KK 193/23.

Prawo karne procesowe

9

Art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.

W przypadku przestępstw niealimentacji przeszkoda procesowa z art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. może zachodzić wyłącznie wówczas, gdy okresy obu przypisanych oskarżonemu czynów pokrywają się ze sobą i są identyczne, względnie, gdy okres określony w sprawie następnej został w całości objęty skazaniem w sprawie rozpoznawanej poprzednio, prawomocnie już zakończonej.

Wyrok SN z dnia 17 stycznia 2024 r., sygn. II KK 482/23.

10

Art. 79 § 1 pkt 3 i 4 k.p.k.

Nieobecność obrońcy obligatoryjnego (art. 79 § 1 pkt 3 i 4 k.p.k.) na rozprawie w przypadku braku wydania przez sąd postanowienia stwierdzającego brak obligatoryjności obrony (art. 79 § 4 k.p.k.) stanowi uchybienie będące bezwzględną przyczyną odwoławczą określoną w art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k. także wówczas, gdy z opinii biegłych lekarzy psychiatrów wynika, iż poczytalność oskarżonego w czasie popełnienia czynu nie była wyłączona ani w znacznym stopniu ograniczona, a nadto, że stan zdrowia psychicznego oskarżonego pozwala mu na udział w postępowaniu i prowadzenie obrony w sposób samodzielny i rozsądny.

Wyrok SN z dnia 25 stycznia 2024 r., sygn. III KK 562/23.

11

Art. 185a § 1 *in fine* k.p.k.

Żądanie ponownego przesłuchania małoletniego pokrzywdzonego (art. 185a § 1 *in fine* k.p.k.), w sytuacji gdy podejrzany nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania tego świadka stanowi podstawę obligatoryjnego przeprowadzenia czynności przesłuchania świadka, chyba że zachodzą wyjątkowe, szczególnie uzasadnione okoliczności, z których wynika, że takie przesłuchanie będzie prowadziło do istotnych i trwałych zaburzeń stanu psychicznego małoletniej osoby pokrzywdzonej. Zmiana normatywna zastępująca „żądanie” „wnioskiem” i wymagająca oceny zasadności tego wniosku, podkreśla jedynie szcze-

gólny charakter „żądania” w poprzedniej wersji omawianego przepisu i przemawia za trafnością zaprezentowanego wyżej stanowiska.

Wyrok SN z dnia 9 stycznia 2024 r., sygn. IV KK 402/23.

12

Art. 387 § 1 k.p.k.

Sąd rozstrzygając wniosek oskarżonego złożony w oparciu o treść przepisu art. 387 § 1 k.p.k. jest zobowiązany przede wszystkim sprawdzić zaistnienie wszystkich warunków dopuszczalności takiego wniosku. Jednym z nich z pewnością jest sprawdzenie zgodności zgłaszanych we wniosku, zaakceptowanych m.in. przez prokuratora propozycji, w tym również tych co do oceny prawno-karnej zarzucanego oskarżonemu czynu, wymiaru kary bądź środków karnych, z obowiązującymi przepisami prawa karnego materialnego. W sytuacji, w której treść wniosku tychże regulacji prawnych nie respektuje, niewątpliwym obowiązkiem sądu jest bądź to uzależnienie swojej decyzji o uwzględnieniu tego wniosku od dokonania w nim zmiany konwalidującej dostrzeżoną jego wadliwość (art. 387 § 3 k.p.k.) bądź też rozpoznanie w dalszym ciągu sprawy na zasadach ogólnych.

Wyrok SN z dnia 17 stycznia 2024 r., sygn. III KK 432/23.

13

Art. 424 § 1 pkt 1 k.p.k.

Sąd II instancji ma pełne prawo do dokonywania nowej, odmiennej niż uczynił to sąd *meriti*, oceny zgromadzonych dowodów oraz czynienia nowych ustaleń faktycznych, o tyle taki zakres orzekania musi być poprzedzony rzetelną i wnikliwą analizą wszystkich przeprowadzonych dowodów, przedstawieniem logicznej argumentacji uzasadniającej nowe ustalenia, spełniającej zarazem wymagania określone w art. 424 § 1 pkt 1 k.p.k. W takim układzie procesowym, sąd winien także zastosować się do zasad wynikających z art. 7 i 410 k.p.k., a więc poddać analizie i ocenie cały materiał dowodowy zgromadzony w toku dotychczasowego postępowania, przedstawić własne ustalenia, które doprowadziły go do przekonania i konieczności odmiennego rozstrzygnięcia i wykazać, że stanowisko wyrażone w wyroku sądu pierwszej instancji było bez wątpienia wadliwe oraz zaprezentować argumentację uzasadniającą taki wniosek.

Wyrok SN z dnia 16 stycznia 2024 r., sygn. IV KK 408/23.

14

Art. 437 § 2 *in fine* k.p.k.

Regułą jest obecnie prowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego przed sądem drugiej instancji i orzekanie reformatoryjne, zaś uchylenie wyroku sądu *meriti* w oparciu o przesłankę z art. 437 § 2 *in fine* k.p.k. powinno

mieć miejsce jedynie w sytuacjach wyjątkowych, kiedy bez ponowienia wszystkich dowodów nie jest możliwe wydanie trafnego rozstrzygnięcia.

Wyrok SN z dnia 16 stycznia 2024 r., sygn. II KS 59/23.

15

Art. 443 k.p.k.

Gdy kasacja została wniesiona na korzyść skazanego, to po uchyleniu wyroku i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania ma zastosowanie art. 443 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. III KK 380/22.

16

Art. 502 § 1 k.p.k.

Zgodnie z treścią przepisu art. 502 § 1 k.p.k. wyrokiem nakazowym można orzec karę ograniczenia wolności lub grzywnę w wysokości do 200 stawek dziennych albo do 200.000 zł. Przepis ten określa więc zarówno rodzaj kar, jakie sąd może orzec w postępowaniu nakazowym, jak też wysokość tych kar, w tym kary grzywny. Górny pułap grzywny odnosi się przy tym zarówno do kar jednostkowych, orzekanych za poszczególne przestępstwa, jak również do wymierzonej wyrokiem nakazowym kary łącznej.

Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2024 r., sygn. II KK 600/23.

17

Art. 607e § 1 k.p.k.

Zasada specjalności sformułowana w art. 607e § 1 k.p.k. stanowi przesłankę ujemną dla orzeczenia kary łącznej obejmującej karę pozbawienia wolności wymierzone za przestępstwa inne niż te, które stanowiły podstawę wydania na podstawie europejskiego nakazu aresztowania. Rażąco naruszenie art. 607e § 1 k.p.k. i zawartej w nim zasady specjalności stanowi zarówno wydanie wyroku łącznego obejmującego karę pozbawienia wolności nieobjęte decyzją o przekazaniu, niezależnie od zasady przyjętej za podstawę ukształtowania kary łącznej, jak i wykonanie uprzednio orzeczonej kary łącznej obejmującej takie kary.

Wyrok SN z dnia 9 stycznia 2024 r., sygn. II KK 426/23.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

18

Art. 4 § 1 k.k.

Przestępcze porozumienie może być zawarte najpóźniej w momencie realizacji danego czynu z uwagi np. na dynamiczny charakter zajścia i może mieć charakter konkludentny.

Orzeczenie SA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2024 r., sygn. VIII AKa 8/23.

19

Art. 156 § 3 k.k.

Podnosząc zarzut rażącej niewspółmierności kary skarżący zobowiązany jest do wykazania, że faktycznie doszło do tego rodzaju uchybień, że wysokość orzeczonej kary razi, co – kolokwialnie rzecz ujmując – „bije po oczach”.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 stycznia 2024 r., sygn. VIII AKa 265/23.

20

Art. 281 k.k.

Nietrzeźwość oskarżonego w chwili czynu nie może być traktowana jako przemawiająca na jego korzyść. Jest wprost przeciwnie.

Orzeczenie SA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. II AKa 343/22.

21

Art. 286 § 1 k.k.

Wprowadzenie w błąd lub wyzyskanie błędu zachodzi także wtedy, gdy sprawca świadomie zataił przed kontrahentem obiektywnie istniejącą sytuację, która ma wpływ na możliwość realizacji warunków wynikających z zawartej umowy, więc wprowadzenie w błąd może przybrać także formę przemilczenia.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2024 r., sygn. VIII AKa 356/23.

Prawo karne procesowe

22

Art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.

Co do sędziów sądów powszechnych badanie kwestii niezależności, niezawisłości i bezstronności w kontekście przesłanki nienależytej obsady sądu z art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. musi dotyczyć szczególnych okoliczności konkretnej sprawy i konkretnego sędziego, a nie samego faktu powołania na urząd sędziego czy delegowania.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2024 r., sygn. VIII AKa 242/23.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywila

23

Art. 15 zzs¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2095)

Sprawy toczące się na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, w okresie wskazanym w art. 15 zzs¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, podlegały rozpoznaniu przez sądy pierwszej instancji w składzie określonym w art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 tejże ustawy; odmawia podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

Z uzasadnienia:

5. Przechodząc do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego trzeba zauważyć, że nie powinno być wątpliwości, iż w okolicznościach sprawy mają zastosowanie przepisy o postępowaniu zażaleniowym ukształtowane ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Wynika to z faktu wniesienia zażalenia już po dniu wejścia w życie tej ustawy, czyli po 7 listopada 2019 r. Przepis intertemporalny ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. wyraźnie uzależnia stosowanie nowych przepisów od chwili dokonania czynności (art. 9 ust. 1), a rozciąga stosowanie przepisów dotychczasowych jedynie na rozpoznanie środków odwoławczych wniesionych przed wejściem w życie ustawy (art. 9 ust. 4). Skoro zatem zażalenie zostało wniesione już w nowym stanie prawnym, ma on zastosowanie w niniejszej sprawie.

6. Zażalenie zostało wniesione także już po dniu wejścia w życie zmiany ustawy o zwalczaniu COVID („ustawa o zwalczaniu covid albo ustawa covidowa), dotyczącego art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4, wedle którego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego; prezes sądu może zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawartość lub

precedensowy charakter sprawy. Zmiany tej dokonano ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zwalczaniu COVID, która weszła w życie z dniem 3 lipca 2021 r.

Wskazane rozwiązanie ustawowe miało jednak charakter epizodyczny. Od 16 maja 2022 r. zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. (Dz. U. z 2022 r., poz. 1027) odwołano na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r., od 1 lipca 2023 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przestał obowiązywać stan zagrożenia epidemicznego. Spowodowało to zniesienie szczególnych rozwiązań, przewidzianych w ustawie o zwalczaniu COVID-19. Nowelizacja nadała art. 15zsz¹ ust. 1 tej ustawy nowe brzmienie (1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania tego z nich, który obowiązywał jako ostatni (...)), przepis epizodyczny art. 15zsz¹ ustawy o zwalczaniu COVID miał mieć zastosowanie przez rok po zakończeniu stanu zagrożenia epidemicznego jako stanu który zakończył się później.

Zgodnie z art. 28 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r., o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1860), uchyla się art. 15zsz¹, co w świetle przepisu intertemporalnego z art. 40 tejże ustawy nastąpiło z dniem 28 września 2023 r.

7. Przechodząc do odpowiedzi na pytanie prawne należy wskazać, że podstawową kwestią jest ustalenie, czy nieobowiązujący już art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu COVID w zakresie, w jakim odwoływał się do pojęcia „spraw rozpoznawanych według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego” dotyczył także postępowania grupowego uregulowanego u.p.g. W razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie należy przyjąć, że Sąd Okręgowy, który wydał zaskarżone w sprawie postanowienie, powinien orzekać w składzie jednoosobowym, chyba że prezes sądu wydałby odmienne zarządzenie ze względu na skomplikowany lub precedensowy charakter sprawy.

8. Wprowadzenie z dniem 3 lipca 2021 r. składów jednoosobowych w sądach pierwszej i drugiej instancji i to w sprawach już toczących się w tym dniu zostało w doktrynie przyjęte krytycznie [P. Ryłski, Transformation of Polish Civil Procedure in Light of Covid-19, (w:) Civil Courts Coping with Covid-19, (red.) B. Krans, A. Nylund, Hague 2021, s. 155 i n.; K. Markiewicz, Wpływ regulacji „covidowych” na zasadę niezmienności (stabilności) oraz kolegialność składów sądów odwoławczych, PPC 2022, nr 1, s. 38–58; T. Zembrzusi, Przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii COVID-19 w postępowaniu cywilnym, czyli pożegnanie z kolegialnością orzekania, PPC 2022, nr 1, s. 59–79; J. Litowski, Zakres zmian art. 15zsz¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. – uwagi na tle stanu prawnego obowiązującego od 3 lipca 2021 r., MoP 2022, nr 2, s. 71 i n.]. Podnoszono naruszenie zasady niezmienności składu i zasady kolegialności w postępowaniu cywilnym. Uwagi te kierowano pod adresem ustawodawcy, który swoimi działaniami obniżył standard ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym.

9. W judykaturze powstały wątpliwości, zwłaszcza w odniesieniu do normy intertemporalnej zawartej w art. 6 ustawy z 28 maja 2021 r. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono jednak pogląd, że choć ograniczenie kolegiałości w postępowaniu cywilnym, zwłaszcza odwoławczym, nie jest rozwiązaniem prawidłowym to jednak nie oznacza to jeszcze, że odstępstwo od zasady kolegiałości zawarte w art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu COVID jest równoznaczne z naruszeniem (zwłaszcza oczywistym) art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (uzasadnienie postanowienia SN z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 77/22).

Natomiast Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. III PZP 6/22, której nadano moc zasady prawnej, stwierdził, że rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego ukształtowanym na podstawie art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2095 z późn. zm.) ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Uchwale nadano moc wiążącą od dnia jej wydania, nie wpływa ona jednak na ocenę orzeczeń wydanych przed jej uchwaleniem. W niniejszej sprawie bowiem zaskarżone postanowienie wydane zostało przez sąd pierwszej, a nie drugiej instancji i miało to miejsce 8 grudnia 2021 r.

W uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., sygn. III CZP 95/19, w analogicznej sytuacji, Sąd Najwyższy nie dostrzegł naruszenia Konstytucji RP, w zakresie naruszenia zasady kolegiałości wskazując, że rozpatrywane odstępstwo od zasady kolegiałości nie jest równoznaczne z naruszeniem (zwłaszcza oczywistym) każdorazowo art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego nie kwestionowano dopuszczalności wprowadzania wyjątków od modelu kolegiałości, lecz wskazywano, że powinno to następować w drodze jasnej regulacji prawnej, możliwej do zrekonstruowania, bez konieczności prowadzenia daleko idących zabiegów interpretacyjnych w warunkach krzyżujących się racji celowościowych (zob. uchwały SN: z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. III CZP 36/20, OSNC 2021, nr 11, poz. 74; i z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. III CZP 87/20, OSNC 2022, nr 7–8, poz. 67).

10. Z kolei w doktrynie wyrażono pogląd, że mimo pewnych wątpliwości na gruncie sformułowania art. 15zszs¹ ust. 4 pkt 1 ustawy o zwalczaniu COVID należy przyjąć, że przepis ten stosuje się także do uregulowanego odrębną ustawą postępowania grupowego. Zauważono bowiem, że choć określenie składu wynika z przepisu odrębnej ustawy (art. 3 ust. 2 u.p.g.), jednak sprawy tego rodzaju są rozpoznawane na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Przemawia to za ich rozpoznawaniem w składzie jednoosobowym (T. Zembrzusi, Przeciwdziałanie i zwalczanie..., s. 63).

11. Z uwagi na treść 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu COVID, nie jest zasadne zapatrywanie, że dotyczył on jedynie spraw uregulowanych w Kodeksie

postępowania cywilnego. Bez odwoływania się do innych rodzajów wykładni, jak wykładnia celowościowa, a biorąc pod uwagę jego językowe brzmienie, należy zauważyć, że przepis ten wskazuje wyraźnie na sprawy rozpoznawane „według kodeksu postępowania cywilnego”, co sugeruje znacznie szersze jego ujęcie. Jeśli chodzi o postępowanie grupowe to nie może budzić wątpliwości, że jest to postępowanie cywilne pozakodeksowe, które jest rozpoznawane na podstawie kodeksu postępowania cywilnego (lub „według kodeksu postępowania cywilnego” – *verba legis*; zob. P. Grzegorzczak, Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Ogólna charakterystyka, Warszawa 2011, Rozdział II, pkt 1.1., SIP LEX; T. Jaworski, P. Radzimierski, Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz, Warszawa 2010, s. 21 i s. 416; W. Kuberska, Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym – pierwsze doświadczenia praktyczne, PS 2012, nr 7–8, s. 99, Autorka zalicza postępowanie grupowe do postępowań odrębnych o których mowa w art. 13 § 1 zd. 2 k.p.c.).

12. Według art. 24 ust. 1 u.p.g. w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, z wyłączeniem art. 8, 117–124, 194–196, 204, 205, 205 § 2 i 5 oraz art. 425–505. Należy zauważyć, że do 19 marca 2018 r. w przepisie tym nie znajdowało się określenie „odpowiednio”, co budziło wątpliwości wobec niemożności stosowania niektórych przepisów k.p.c. wprost. Ustawodawca ustawą z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 573) uznał, że trafniejsze jest dodanie klauzuli odpowiedniego stosowania. Zmiana ta jednak nie wpływa na tę konstatację, że postępowanie grupowe jest rozpoznawane w swej zasadniczej części według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

13. Co do przyczyn umieszczenia postępowanie grupowego poza kodeksem postępowania cywilnego, to jak wskazywano o wyborze tego rozwiązania zdecydował zamiar podkreślenia odmienności postępowania grupowego od ukierunkowanych na udzielanie indywidualnej ochrony prawnej postępowań unormowanych w Kodeksie postępowania cywilnego. Podnoszono także względy pragmatyczne. Przeciwno umiejscowieniu postępowania grupowego w kodeksie przemawiała potrzeba zachowania jego stabilności jako głównej ustawy procesowej.

14. W świetle powyższego nie może budzić wątpliwości, że postępowanie grupowe, choć uregulowane w odrębnej ustawie, jest postępowaniem cywilnym prowadzonym (w odpowiednim zakresie) według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

15. Samo brzmienie art. 15zss¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu COVID ani jego cel nie wskazują, że zakres jego zastosowania powinien być ograniczony do postępowań, których całościowa regulacja znajduje się jedynie w Kodeksie postępowania cywilnego. Oznaczałoby to wykluczenie tych postępowań, które jedynie odsyłają do odpowiedniego lub bezpośredniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. W szczególności dotyczyć to musiałoby dotyczyć licznej grupy spraw rozpoznawanych w trybie nieprocesowym, ale

uregulowanych w przepisach pozakodeksowych (np. sprawy o rozgraniczenie, z zakresu prawa o aktach stanu cywilnego czy postępowań dotyczących ochrony zdrowia psychicznego). Jak wynika zaś z uzasadnienia nowelizacji ustawy o zwalczaniu COVID, celem była ochrona zdrowia członków składów wieloosobowych. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 77/22, „tak określone cele są – z punktu widzenia wartości chronionych (w tym zdrowia) przez art. 31 i art. 68 Konstytucji – celami w pełni legitymowanymi (z zastrzeżeniem wymagania proporcjonalności) i korelują np. z ciążącym na pracodawcy obowiązkiem zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (por. art. 15 oraz art. 207 i n.k.p.)”. Z tego wynika, że brak podstaw do przyjęcia, iż sprawy rozpoznawane w postępowaniu grupowym miałyby, mimo wyraźnego brzmienia ustawy, nie być objęte zakresem stosowania art. 15zszs¹ ust. 4 pkt 1 ustawy o zwalczaniu COVID.

16. Argumentu za tym poglądem dostarczało także brzmienie art. 15zszs¹ ust. 4 ustawy o zwalczaniu COVID, wedle którego „przepisu ust. 1 pkt 4 nie stosuje się do spraw prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2021 r., poz. 1588)”. Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu upadłościowym i restrukturyzacyjnym jest dużo bardziej ograniczone niż w przypadku postępowania grupowego. Przykładowo według art. 35 prawa upadłościowego do postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości stosuje się odpowiednio art. 216a–216ab, 219, 220, 221, 224, art. 228 ust. 1, 2 i 3 i art. 229 ust. 2 oraz przepisy części pierwszej księgi pierwszej Kodeksu postępowania cywilnego, z wyjątkiem art. 130^{1a}, 130², 139¹, 205¹, 205² i 205⁴–205¹² oraz przepisów o zawieszeniu i wznowieniu postępowania oraz postępowaniu w sprawach gospodarczych. Nadto według zaś art. 37 prawa upadłościowego w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania zabezpieczającego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym. Przepisu art. 396 Kodeksu postępowania cywilnego nie stosuje się.

17. Z powyższego wynika, że skoro ustawodawca uznał za stosowne wyraźnie wyłączyć stosowanie art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 w postępowaniach pozakodeksowych, jakimi są postępowania upadłościowe i restrukturyzacyjne, nie ma podstaw do nieobjęcia tym przepisem postępowania grupowego, co do którego takiego wyłączenia brak.

18. Trudno zgodzić się także z Sądem pytającym, że argumentem na rzecz niestosowania art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu COVID mogłoby być to, że skład sądu w postępowaniu grupowym został uregulowany w odrębnej ustawie (art. 3 ust. 2 u.p.g.). Niewątpliwie wprowadzenie takiego składu w postępowaniu grupowym, i to już w pierwszej instancji, świadczy o uznaniu przez ustawodawcę, że waga i komplikacje wiążące się z charakterem spraw rozpoznawanych w postępowaniu grupowym uzasadniają zwiększenie gwarancji procesowych względem rozwiązań ogólnych (art. 47 § 1 k.p.c.). Nie ma

jednak żadnych podstaw do wnioskowania, że art. 15 z z s¹ ust. 1 pkt 4 nie stanowi regulacji szczególnej, o charakterze epizodycznym. W Kodeksie postępowania cywilnego uregulowano również postępowania, w których w pierwszej instancji sprawę rozpoznaje skład trzyosobowy (np. postępowanie o ubezwłasnowolnienie – art. 544 k.p.c.), a omawiany przepis ma do nich zastosowanie.

19. Podsumowując powyższe rozważania, należy przyjąć, że art. 15 z z s¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu COVID miał zastosowanie także do postępowania grupowego uregulowanego u.p.g. Przepis ten – zgodnie z art. 28 ustawy z 7 lipca 2023 r., o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1860) – został uchylony i przestał obowiązywać z dniem 28 września 2023 r.

Odpowiedź na pytanie w zakresie kształtowania składu sądu drugiej instancji przez wzmiankowany przepis stała się bezprzedmiotowa wobec tego, że miał on charakter epizodyczny i przestał obowiązywać 28 września 2023 r. Oznacza to, że skład sądu w postępowaniu zażaleniowym uregulowany jest obecnie przez art. 397 § 1 k.p.c. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1860). Zgodnie z art. 32 wzmiankowanej ustawy ma on bezpośrednie zastosowanie do spraw zażaleniowych w „toku” a nierozpoznanych na dzień jej wejścia w życie. W sprawie nie rozstrzygnięto merytorycznie zażalenia przez sąd drugiej instancji na kanwie którego sformułowano pytanie, do jego rozstrzygnięcia w zakresie kształtowania składu sądu drugiej instancji zastosowania nie znajdzie uchylony już art. 15 z z s¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu COVID.

Uchwała SN z dnia 26 października 2023 r., sygn. III CZP 157/22.

24

Art. 189 k.p.c.

W sprawie o ustalenie nieważności umowy kredytu i o zwrot nienależnych świadczeń spełnionych na jej podstawie po stronie powodowej nie zachodzi współuczestnictwo konieczne kredytobiorców.

Z uzasadnienia:

6. Istota problemu, związanego z pierwszym zagadnieniem prawnym, sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy po stronie powodowej – kredytobiorców żądających ustalenia nieważności kredytu występuje współuczestnictwo konieczne, także jeżeli dochodzą oni świadczeń, które wynikają z ustalenia nieważności umowy. W sprawie jeden ze współkredytobiorców – konsumentów dochodzi – na podstawie art. 189 k.p.c. – ustalenia nieistnienia stosunku prawnego wynikającego z umowy kredytowej, której stroną było dwoje kredytobiorców oraz z drugiej strony bank.

7. Problematyka współuczestnictwa koniecznego po stronie powodowej dotychczas była przedmiotem niewielu wypowiedzi orzeczniczych i cieszyła się stosunkowo skromnym zainteresowaniem doktryny.

W art. 72 § 2 k.p.c. zawarto ustawową definicję współuczestnictwa koniecznego po stronie biernej. Z innych przepisów kodeksu, w szczególności art. 195 k.p.c. wynika, że współuczestnictwo konieczne może występować także jako współuczestnictwo czynne, jakkolwiek – jak się przyjmuje – są to sytuacje wyjątkowe. Przyjmuje się, że współuczestnictwo konieczne jest kwalifikowanym rodzajem współuczestnictwa materialnego (zob. art. 72 § 3 k.p.c.) i istnieje wtedy, gdy po danej stronie procesowej występuje kilka podmiotów razem, ponieważ przysługuje im łączna legitymacja procesowa. Występowanie poszczególnych podmiotów indywidualnie jest niedopuszczalne, powoduje to brak pełnej legitymacji procesowej, który, jeżeli nie zostanie uzupełniony, skutkuje – według dominującego poglądu – oddaleniem powództwa, a według stanowiska mniejszościowego – jego odrzuceniem.

8. Współuczestnictwo konieczne może wynikać: po pierwsze, z istoty stosunku prawnego, gdy sama istota tego stosunku będącego przedmiotem procesu wskazuje na konieczność łącznego występowania uprawnionych lub zobowiązanych podmiotów, a więc na istnienie łącznej legitymacji procesowej; po drugie, z przepisu ustawy, gdy niezależnie od istoty stosunku prawnego ustawa wyraźnie wskazuje na konieczność współwystępowania w procesie określonych podmiotów. Współuczestnictwo konieczne wynikające z istoty spornego stosunku prawnego pojawia się wtedy, gdy z założeń tego spornego stosunku wynika konieczność łącznego występowania uprawnionych lub zobowiązanych. Podstawą współuczestnictwa koniecznego wynikającego z istoty spornego stosunku prawnego są sytuacje, w których występująca między podmiotami więź w relacji do przedmiotu procesu jest tego rodzaju, że sąd może rozstrzygać o nim tylko wtedy, gdy każdy z tych podmiotów uczestniczy w procesie w charakterze strony (wyrok SN z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. II CSK 371/18, OSNC 2019, nr 10, poz. 104).

9. Jeżeli chodzi o skromne wypowiedzi doktryny [zob. M. Jędrzejewska, *Współuczestnictwo procesowe. Istota, zakres, rodzaje*, Warszawa 1975, s. 19, 169–170; K. Weitz, (w:) T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze*, LEX/el. 2022, kom do art. 72; A. Barańska, *Współuczestnictwo materialne w procesie cywilnym*, ZNUŁ 1973, nr 95; P. Grzegorzczak, *Legitymacja procesowa – pojęcie, funkcje i reżim procesowy*, PS 2020, nr 2, s. 27–42; P. Ryłski, *Współuczestnictwo procesowe współwłaścicieli w sprawach o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym*, (w:) P. Ryłski, K. Weitz, T. Zembrzuski (red.), *Z zagadnień prawa procesowego cywilnego. Zbiór rozpraw dedykowanych pamięci Profesor Marii Jędrzejewskiej*, Warszawa 2018, s. 183], to jej przedstawiciele stosunkowo rzadko wypowiadają się co do rodzaju współuczestnictwa po stronie czynnej w sprawach o ustalenie prawa lub stosunku prawnego. W doktrynie wskazuje się

jednak, że o legitymacji łącznej warunkującej powstanie współuczestnictwa koniecznego w przypadku powództw o ustalenie decydują stosunki materialnoprawne będące przedmiotem procesu (M. Jędrzejewska, *Współuczestnictwo...*, s. 162). Z tego powodu odrzuca się koncepcję, że współuczestnictwo konieczne występuje zawsze w stosunku do podmiotów ustalanego prawa lub stosunku prawnego. Wskazuje się zatem, że występowanie współuczestnictwa koniecznego wypływać musi z istoty spornego stosunku prawnego, a nie z założenia, że ustalenie jego istnienia lub nieistnienia musi być zawsze jednolicie w stosunku do jego podmiotów rozstrzygnięte. Jest ono bowiem wyrazem łącznej legitymacji procesowej, a nie tylko jednolitego stanowiska współuczestników. Podnosi się także, że istota spornego stosunku nie zmienia się w zależności od tego, z jakim powództwem powód występuje, a więc charakter współuczestnictwa w procesie o ustalenie musi być taki sam, jaki by był w razie wytoczenia powództwa o zasądzenie. W praktyce prowadzi to do konkluzji, że przypadki współuczestnictwa koniecznego w razie powództwa o ustalenie są bardzo rzadkie i chodzi tu jedynie o przypadki współposiadania praw rzeczowych lub takich do ochrony, których mają zastosowanie przepisy dotyczące współwłasności, ponadto przypadki praw podmiotowo niepodzielnych, jak prawo odkupu i pierwokupu.

10. Przechodząc do przeglądu orzecznictwa, jeżeli chodzi o starsze wypowiedzi, to uznawano, że nie zachodzi współuczestnictwo konieczne po stronie czynnej w procesie o ustalenie nieważności umowy darowizny (uchwała SN z dnia 7 sierpnia 1970 r., sygn. III CZP 49/70, OSNC 1971, nr 3, poz. 42). Skoro na nieważność bezwzględnej czynności prawnej może się powołać każda osoba zainteresowana, to legitymowanym w takich sprawach jest każdy zainteresowany w ustaleniu tej nieważności bez względu na to, czy zainteresowane w takim ustaleniu są w tym samym stopniu również inne osoby. Z tej przyczyny po stronie zainteresowanych w ustaleniu nieważności bezwzględnej czynności prawnej nie zachodzi współuczestnictwo konieczne, a jedynie współuczestnictwo materialne jednolite.

W innym z orzeczeń Sąd Najwyższy uznał, że pomiędzy osobami bliskimi ubiegającymi się o wstąpienie w stosunek najmu na zasadzie art. 691 k.c. nie zachodzi współuczestnictwo konieczne (wyrok SN z dnia 4 stycznia 1979 r., sygn. III CRN 271/78, OSNC 1979, nr 9, poz. 178), a także że nie zachodzi ono w sprawie o ustalenie istnienia roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (zob. wyrok SN z dnia 3 lutego 2017 r., sygn. II CSK 152/16.).

W wyroku SN z dnia 11 lutego 1985 r., sygn. II CR 462/84, stwierdzono: „w procesie o naprawienie szkody w zakresie składników należących do majątku wspólnego małżonków (art. 31 k.r.o.) po stronie powodowej zachodzi współuczestnictwo jednolite czynne. W takim wypadku do podjęcia czynności procesowej o charakterze dyspozycyjnym, której przedmiotem jest cofnięcie lub ograniczenie żądania, zawarcie ugody i uznanie powództwa, potrzebna jest zgoda obojga małżonków. Brak zgody jednego z nich wywołuje ten skutek, że taka czynność dyspozycyjna jest bezskuteczna” (zob. G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*).

Komentarz aktualizowany, Lex/el. 2019, teza III.7 do art. 41). Odmienne sytuacja ma miejsce w przypadku współuczestnictwa biernego, czyli po stronie pozwanej, w razie sporu dotyczącego przedmiotu wchodzącego w skład majątku wspólnego małżonków. W powyższej sytuacji po stronie małżonków zachodzi zarówno współuczestnictwo materialne, jak i konieczne. Zgodnie z tezą wyroku SN z dnia 20 czerwca 1964 r., sygn. I CR 635/63 (OSNC 1965, nr 7–8, poz. 116): „Jeżeli spór dotyczy składnika majątkowego współwłasności łącznej (a nie współwłasności w częściach ułamkowych), nie jest możliwe uwzględnienie powództwa tylko względem części jednego ze współuprawnionych małżonków, z tego zaś z kolei wynika, że oboje małżonkowie są uczestnikami koniecznymi postępowania”. Wystąpi również współuczestnictwo jednolite, albowiem wyrok dotyczyć będzie niepodzielnego małżonków (art. 73 § 2 k.p.c.). Powyższy skutek jest następstwem wspólności łącznej obejmującej majątek wspólny małżonków, której istota polega na niemożności wyróżnienia udziałów w trakcie trwania wspólności. Niewątpliwie zatem, ze względu na istniejącą pomiędzy małżonkami wspólność łączną, w przypadku uczestniczenia ich w procesie występuje współuczestnictwo jednolite, choć nie zawsze konieczne. Istotą zaś współuczestnictwa jest to, że wyrok dotyczyć ma niepodzielnego wszystkich współuczestników (art. 73 § 2 k.p.c.).

Sąd Najwyższy konsekwentnie przyjmuje pogląd, że współuczestnictwo konieczne bierne (po stronie pozwanej) w sprawach o ustalenie prawa występuje jedynie w sprawach dotyczących praw wynikających ze współwłasności lub zbliżonych stosunków prawnych – współposiadania. Przykładowo, ma to miejsce w sprawie dotyczącej nieruchomości objętej wspólnością ustawową (zob. wyrok SN z dnia 20 czerwca 1964 r., sygn. I CR 635/63, OSNCP 1965, nr 7–8, poz. 116) lub w sprawie o eksmisję z lokalu objętego wspólnością ustawową (zob. wyrok SN z dnia 13 czerwca 1967 r., sygn. III CR 107/67, OSNCP 1968, nr 4, poz. 66) pozwani muszą zostać oboje małżonkowie. W uchwale SN z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. III CZP 31/17 (OSNC 2018, nr 4, poz. 39) przyjęto zaś, że jeżeli w sprawie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym nie występują po stronie powodowej wszystkie osoby uprawnione do złożenia wniosku o dokonanie wpisu (art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece i art. 626² § 5 k.p.c.), a po stronie pozwanej wszystkie inne osoby, których prawa mogą być wpisem dotknięte lub podlegają wpisaniu, sąd wzywa je do wzięcia udziału w sprawie w charakterze pozwanych, stosując art. 195 § 1 i 2 k.p.c.

11. Współuczestnictwo konieczne po stronie powodowej w sprawie o ustalenie nieważności umowy wykluczono również w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. V CSK 424/17. Sąd wskazał, że w razie umowy zawieranej przez kilka podmiotów, jako biorących pożyczkę z jednym podmiotem tę pożyczkę dającym, nie ma między pożyczkobiorcami współuczestnictwa koniecznego, w dodatku jednolitego, gdyż nie występuje sytuacja prowadząca do toczenia sporu sądowego na gruncie umowy pożyczki, w którym muszą wystąpić wszyscy pozwani pożyczkobiorcy łącznie (art. 72 § 2 k.p.c.), a tym bardziej, aby z istoty

umowy pożyczki i przepisów jej dotyczących miało wynikać, że wyrok dotyczy będzie niepodzielnie wszystkich współuczestników (art. 73 § 2 k.p.c.). Przypomnieć należy, że zasadą wyrażoną w art. 73 § 1 k.p.c. jest działanie każdego współuczestnika w imieniu własnym (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2005 r., sygn. II CK 487/04, i z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. I CSK 67/10). Według utrwalonych poglądów brak jest współuczestnictwa koniecznego, niezależnie od tego, czy dotyczy to świadczenia, czy ustalenia w stosunku do jednego lub wszystkich uczestników, że zawarta umowa jest bezwzględnie nieważna (zob. wyrok SN z dnia 7 marca 2007 r., sygn. II CSK 478/06; postanowienia SN: z dnia 23 marca 2006 r. i z dnia 18 września 2013 r., sygn. V CNP 84/12).

12. W nowszym orzecznictwie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2022 r., sygn. II CSKP 362/22, wskazano, że „w nauce prawa, jak również w judykaturze trafnie podnosi się, że współuczestnictwo materialne, ale nie konieczne, ma miejsce wówczas, gdy jeden z małżonków wnosi powództwo dotyczące przedmiotów wchodzących w skład majątku wspólnego. O współuczestnictwie koniecznym nie może być mowy, albowiem czynności procesowe należą do czynności zarządu, a każdy z małżonków ma prawo do samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym (art. 36 § 2 k.r.o.)”.

13. W orzecznictwie sądów apelacyjnych można także wskazać na dwa nurty poglądów. Pierwszy uznaje występowanie współuczestnictwa koniecznego kredytobiorców po stronie powodowej w sprawach o ustalenie nieważności umowy kredytu oraz drugi – wykluczający tego rodzaju współuczestnictwo.

Jeżeli chodzi o pierwszy nurt poglądów, to należy wskazać wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. V ACa 805/21, w którym przyjęto, że „w pomiędzy współkredytobiorcami zachodzi współuczestnictwo jednolite konieczne w rozumieniu art. 73 § 2 k.p.c. (podobnie wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie: z dnia 31 stycznia 2022 r., sygn. VI ACa 15/21; z dnia 3 kwietnia 2020 r., sygn. VI ACa 22/19 i VI ACa 538/19). Do drugiego nurtu poglądów, odrzucających współuczestnictwo konieczne po stronie powodów w takich sytuacjach, można zaliczyć wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie: z dnia 7 września 2022 r., sygn. I ACa 364/22 i z dnia 25 lutego 2022 r., sygn. V ACa 418/21.

W najnowszym orzecznictwie w uchwale z dnia 19 października 2023 r., sygn. III CZP 12/23, Sąd Najwyższy przyjął, że w sprawie przeciwko bankowi o ustalenie nieważności umowy kredytu nie zachodzi po stronie powodowej współuczestnictwo konieczne wszystkich kredytobiorców”.

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika ponadto, że w sytuacji wystąpienia z takim powództwem przez oboje małżonków zachodzi między nimi współuczestnictwo materialne (zob. uzasadnienie postanowienia SN z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. I CSK 43/21).

14. Rozstrzygając przedstawione zagadnienie, należy zauważyć, że w wypadku współuczestnictwa koniecznego po stronie czynnej jego występowanie determinuje układ stosunków materialnoprawnych, a nie regulacje procesowe

dotyczące współuczestnictwa, poza przypadkiem, gdy współuczestnictwo konieczne po stronie powodowej wynika wprost z przepisów prawa. Do takich wyjątków można zaliczyć sytuację, gdy w ustawie znajduje się wyraźna regulacja wskazująca na konieczność łącznego pozywania określonych osób. Do tych wyjątkowych wypadków zalicza się m.in. art. 57 k.p.c., zgodnie z którym, jeżeli prokurator, wytaczając powództwo, nie działa na rzecz oznaczonej osoby, wnosi pozew przeciwko wszystkim osobom będącym stronami stosunku prawnego, którego dotyczy powództwo. Jest to przepis szczególny. W ramach przepisów pozakodeksowych współuczestnictwo konieczne po stronie powodowej może powstać – na podstawie art. 266 § 1 k.s.h. – w sprawie o wyłączenie wspólnika ze spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (zob. wyrok SN z dnia 19 marca 1997 r., sygn. II CKN 31/97, OSNC 1997, nr 8, poz. 116, z glosami: A. Szumańskiego i J. Kozaka, OSP 1997, nr 11, poz. 208; i M. Litwińskiej, PPH 1997, nr 1, s. 38 i n., a także wyrok SN z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. V CSK 156/13).

15. Z istoty stosunku obligacyjnego kredytu wynika, że zobowiązanie to jest podzielne (dług jest podzielny). Istnienie solidarności wywołuje konsekwencje określone prawem materialnym. Jak się przyjmuje, współuczestnictwo konieczne nie zachodzi przy braku nierozdzielnej więzi opartej na istocie stosunku prawnego i przy równoczesnym braku przepisu, który wskazywałby na konieczność łącznego występowania podmiotów, np. w przypadku zobowiązań solidarnych (tak M. Manowska, Komentarz do art. 72 k.p.c., LEX). Brak więc również współuczestnictwa koniecznego oraz jednolitego po stronie pozwanej w przypadku odpowiedzialności solidarnej bądź *in solidum* (zob. np. wyroki SN: z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. V CSK 424/17 i z dnia 7 marca 2007 r., sygn. II CSK 478/06, a także postanowienia SN: z dnia 23 marca 2006 r., sygn. II CZ 17/06 i z dnia 18 września 2013 r., sygn. V CNP 84/12; odmienne stanowisko zajął SN w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 września 2018 r., sygn. II UK 259/17).

Nie oznacza to, by istniała łączna legitymacja procesowa po stronie powodowej do wytoczenia powództwa o ustalenie nieistnienia stosunku kredytu czy nieważności umowy kredytu. Po pierwsze, status w zakresie poszczególnych kredytobiorców może być zróżnicowany, co nie pozwala na jednolite rozstrzygnięcie i ocenę interesu prawnego po ich stronie przy powództwie ustalającym. Po pierwsze, sytuacja i pozycja prawna poszczególnych kredytobiorców może się znacznie różnić, co może oznaczać, że w stosunku do jednego z nich wystąpi skutek związania umową, a do innego taki skutek nie zajdzie. Nie każdy z kredytobiorców musi mieć status konsumenta, co oznacza, że w przypadku osób, które takiego statusu nie posiadają, np. jednym z kredytobiorców jest przedsiębiorca, wyłączone jest badanie abuzywności i powoływanie się na skutek w postaci nieważności umowy z tego tytułu. Ta sama klauzula umowna może być zatem uznana za abuzywną wobec strony umowy będącej konsumentem i zarazem za obowiązującą (pozbawioną nieuczciwego charakteru) w stosunku do strony tego samego kredytu, niekorzystającej z ochrony konsumenckiej.

Po drugie, może się okazać, że każdy z kredytobiorców mógł być odmiennie pouczony o treści postanowień umownych, jeden z nich w sposób wadliwy, a drugi w sposób prawidłowy, lub jeden z nich mógł działać w stanie wyłączającym świadome dokonanie czynności, podczas gdy w przypadku drugiego taka wada by nie wystąpiła.

Po trzecie, w przypadku stosunków wielopodmiotowych nie jest wykluczone, że stanowiska kredytobiorców co do woli związania się postanowieniem okażą się rozbieżne. Tym samym niektórzy z kredytobiorców mogą złożyć oświadczenie, że nie chcą korzystać z ochrony wynikającej z niedozwolonych postanowień umownych.

Resumując tę część rozważań, brak współuczestnictwa koniecznego po stronie powodowej ma swoje uzasadnienie także w okoliczności, że procesowa realizacja stwierdzenia nieważności umowy kredytowej ze względu na zawarte w niej postanowienia abuzywne ma swoją specyfikę, co wynika głównie z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, w związku z tym że przepisy o ochronie konsumentów w tym zakresie stanowią implementację aktów prawa UE. Zawierają rozwiązania szczególne, które regulują skutki abuzywności umowy mogące powodować jej niezwiązanie przez konsumenta, natomiast nie dotyczą innych uczestników obrotu, chociażby były stroną tej samej umowy. Z tego względu procesowe odrębności tych postępowań zostały szczegółowo wyjaśnione w mającej moc zasady prawnej uchwale SN z dnia 7 maja 2021 r., sygn. III CZP 6/21. Wyjaśniano zatem, że na gruncie postanowień umownych nie mamy do czynienia z klasyczną nieważnością, ale niedozwolone postanowienie umowne (art. 385¹ § 1 k.c.) jest od początku, z mocy samego prawa, dotknięte bezskutecznością na korzyść konsumenta, który może udzielić następnie świadomej i wolnej zgody na to postanowienie i w ten sposób przywrócić mu skuteczność z mocą wsteczną. Wedle tej uchwały sąd powinien uwzględnić wolę konsumenta i ustalić, czy został on należycie poinformowany o skutkach udzielonej zgody. Nie jest zatem wykluczone, że zgoda taka może być wyrażona także w postępowaniu sądowym.

Powyższe wskazuje, że mechanizm, o którym tu mowa, może być realizowany w razie opowiedzenia się za poglądem o braku współuczestnictwa koniecznego między stronami umowy kredytowej. Obowiązek pouczenia dotyczy bowiem jedynie konsumenta, który w procesie występuje, czyli wystąpił o udzielenie ochrony prawnej.

W sytuacji, gdy z pozwem nie występują wszyscy dłużnicy z umowy kredytu, których sytuacja może być zróżnicowana podmiotowo i przedmiotowo, wówczas żądanie powinno dotyczyć ustalenia nieważności nie tyle (całej) umowy, co raczej wynikającego z umowy zobowiązania (czy też np. umowy w części obejmującej zobowiązanie konkretnego dłużnika – powoda, względnie stosunku prawnego łączącego z pozwanym) dłużnika (dłużników) występującego po stronie powodowej. Nie rzutuje to bezpośrednio na status i ocenę zobowiązania pozostałych współdłużników, których sytuacja prawna i status może być odmienny, co wynika z rozwiązań prawa europejskiego [tak też K. Górski, Wielopodmiotowość stosunku prawnego z udziałem konsumentów na tle umów kredytu i pożyczki bankowej –

zagadnienia wybrane, (w:) T. Szanciło (red.), Prawna ochrona konsumenta rynku usług bankowych, Warszawa 2023, Legalis; odmiennie Ł. Węgrzynowski, Ustalenie nieważności umowy kredytu frankowego, (w:) W. Borysiak, J. Wierciński, A. Gołaszewska, M. Olechowski (red.), *Ius et Ratio*. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Elżbiecie Skowrońskiej-Bocian, Warszawa 2022, s. 176–199].

Dodatkowo należy zauważyć, że może okazać się, iż ze związku ze statusem i oceną innego z kredytobiorców nie ma podstaw do stwierdzenia braku związania umową (istnienia zobowiązania) po jego stronie, co wyklucza celowość formułowania zasady legitymacji łącznej – współuczestnictwa koniecznego po stronie powodowej. W takiej sytuacji może się okazać, że umowa nie jest nieważna, ale niektóre postanowienia nie wiążą konsumenta. Niekiedy możliwe jest przyjęcie reguły absorpcji – objęcia ochroną konsumencką w ramach zawartej umowy podmiotów, które realizują w ograniczonym zakresie cele niekonsumenckie umowy. Cel umowy może być zróżnicowany w ramach kredytu udzielonego jednemu kredytodawcy. Nie można też wykluczyć możliwości realizacji różnych celów przez kilku współkredytodawców (w tym celów mieszanych), z których niektóre będą miały charakter związany z prowadzoną działalnością gospodarczą, a inne nie. Kwestii tej jednak nie można generalizować. Wymaganie łącznego dochodzenia praw, ustalenia związania stosunkiem prawnym z natury podlegającego odrębnej ocenie w stosunku do każdego z kredytobiorców, mogłoby prowadzić do ograniczenia, a nawet wyłączenia ochrony materialnoprawnej i prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP, art. 6 EKPC) oraz wyłączenia skutecznej ochrony prawnej – ze względu na sposób rozumienia legitymacji czynnej po stronie powodowej na gruncie prawa procesowego.

16. Elementem dopuszczalności powództwa o ustalenie (art. 189 k.p.c.) jest występowanie po stronie powoda interesu prawnego w ustaleniu nieistnienia stosunku. Może to dotyczyć stosunku obligacyjnego kredytowego, co do którego każdy powinien mieć możliwość powołania się na nieważność umowy.

Na koniec więc argumentem za wyłączeniem istnienia współuczestnictwa koniecznego po stronie powodowej – kredytobiorców jest okoliczność, że z istoty powództwa o ustalenie wynika, iż przysługuje ono osobie posiadającej interes prawny w stosownym ustaleniu. Interes prawny powoda wyznacza zatem zakres przedmiotowy i podmiotowy tego postępowania (zob. K. Weitz, Charakter interesu prawnego jako przesłanki powództwa o ustalenie (art. 189 k.p.c.), PS 2018, nr 7–8, s. 7–36). Interes kredytobiorcy może wyrażać się w tym, by ustalić wobec banku na przyszłość, brak istnienia obowiązku spłaty kredytu z powodu nieważności umowy. W takiej sytuacji drugi z kredytobiorców może, po pierwsze, nie wyrazić woli takiego ustalenia, co uniemożliwia łączne wystąpienie powodów po stronie powodowej, jak i po drugie, w rachubę może wchodzić sytuacja, w której współkredytobiorca nie kwestionuje nieważności umowy.

Jeżeli potencjalny współuczestnik jednolity nie był stroną w sprawie, to nie był w ogóle współuczestnikiem. Współuczestnictwo ma co do zasady charakter

rzeczywisty, a zatem występuje tylko wówczas, gdy w charakterze strony występują rzeczywiście co najmniej dwa podmioty. Prima facie nie ma podstaw do wniosku, że po stronie, która dochodzi ustalenia nieistnienia tego stosunku, współuczestnictwo wszystkich kredytobiorców jest konieczne. Określenie kręgu powodów (i pozwanych) powinno zostać oznaczone przez samego powoda oraz przez jego interes prawny w ustaleniu, który wyznacza potrzebę wystąpienia z takim żądaniem (art. 189 k.p.c.). Interes ten należy ustalać indywidualnie.

17. Reasumując, legitymowanym czynnie w sprawach o ustalenie nieważności umowy kredytu i o zwrot nienależnych spełnionych świadczeń na jej podstawie jest każdy zainteresowany w ustaleniu tej nieważności bez względu na to, czy zainteresowanymi w takim ustaleniu są w tym samym stopniu również inne podmioty. Z tej przyczyny po stronie zainteresowanych w ustaleniu nieważności bezwzględnej czynności prawnej nie zachodzi współuczestnictwo konieczne. Natomiast współuczestników występujących wspólnie w procesie wiąże współuczestnictwo materialne jednolite. Wydany bowiem w takiej sprawie wyrok dotyczy niepodzielnie ich wszystkich (zob. uchwałę SN z dnia 7 sierpnia 1970 r., sygn. III CZP 49/70, OSNCP 1971, nr 3, poz. 42).

Odpowiedź na zagadnienie prawne dotyczy wyłącznie kwestii legitymacji łącznej i współuczestnictwa koniecznego po stronie powodowej. Nie rozstrzygano kwestii współuczestnictwa stron umowy po stronie pozwanej.

18. Z uwagi na odpowiedź na pytanie numer jeden, zbędne staje się wyjaśnienie zagadnienia numer dwa.

Uchwała SN z dnia 26 października 2023 r., sygn. III CZP 156/22.

25

Art. 72 § 1 pkt 1 k.p.c.

W razie współuczestnictwa materialnego (art. 72 § 1 pkt 1 k.p.c.) do niezbędnych kosztów procesu poniesionych przez współuczestników reprezentowanych przez jednego pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym zalicza się jego wynagrodzenie ustalone niezależnie od liczby reprezentowanych przez niego uczestników. Sąd może jednak podwyższyć to wynagrodzenie, jeżeli przemawiają za tym okoliczności, o których mowa w art. 109 § 2 k.p.

Koszty procesu należne współuczestnikom materialnym – w tym także pozostającym w związku małżeńskim, w którym obowiązuje ustrój wspólności majątkowej – podlegają zasądzeniu na ich rzecz w częściach równych, chyba że współuczestnicy zgodnie wniosą o inny podział zasądzonych kosztów albo o zasądzenie ich jedynie na rzecz jednego lub niektórych ze współuczestników.

Z uzasadnienia:

1. W aktualnej doktrynie i orzecnictwie powszechnie prezentowany jest pogląd, że kwestia zwrotu kosztów zastępstwa procesowego wygrywającym współuczestnikom (art. 72 § 1 k.p.c.), reprezentowanym przez tego samego

pełnomocnika, zależy od rodzaju współuczestnictwa. W przypadku współuczestnictwa materialnego (art. 72 § 1 pkt 1 k.p.c.) zwrot kosztów procesu obejmuje wynagrodzenie jednego pełnomocnika, niezależnie od liczby reprezentowanych przez niego współuczestników, podczas gdy w przypadku współuczestnictwa formalnego (art. 72 § 1 pkt 2 k.p.c.) wynagrodzenie to jest uzależnione od liczby współuczestników formalnych.

Genezę dla tego rozumowania stanowi uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 1963 r., sygn. III PO 17/63 (OSNCP 1964, nr 6, poz. 107), w której przyjęto, że współuczestnikom procesu zastąpionym przez jednego adwokata, w razie wygrania przez nich sprawy, sąd przyznaje zwrot kosztów procesu z tytułu poniesionych przez nich wydatków na opłacenie pełnomocnika procesowego w wysokości jednego wynagrodzenia. Sąd Najwyższy zauważył m.in., że liczba osób występujących po stronie powodowej lub pozwanej nie odbiera procesowi charakteru jednej sprawy, ponieważ istota instytucji współuczestnictwa polega na dopuszczalności podmiotowego łączenia kilku roszczeń w jednym procesie. Niezależnie od liczby osób występujących w sprawie, jej przedmiot, pomyślany jako podstawa obliczenia wynagrodzenia biorącego w niej udział adwokata, jest zawsze w zakresie roszczeń majątkowych jeden. To stanowisko było podtrzymywane w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego (zob.m.in. postanowienie z dnia 12 lipca 1980 r., sygn. II CZ 79/80, OSNCP 1981, nr 2–3, poz. 37; wyroki z dnia 8 lutego 2013 r., sygn. IV CSK 309/12, OSNC 2013, nr 10, poz. 116, i z dnia 10 września 2013 r., sygn. I PK 71/13).

2. Zróżnicowanie podejścia do omawianej kwestii w przypadku współuczestnictwa formalnego nastąpiło w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. V CZ 58/11, w którym uznano, że w przypadku współuczestnictwa formalnego udział każdego współuczestnika w sprawie powinien być oceniany stosownie do jego roszczenia, zaś wynagrodzenie należne reprezentującemu go pełnomocnikowi procesowemu powinno zostać przyznane na podstawie ogólnej regulacji art. 109 § 2 w zw. z art. 98 § 1 k.p.c. Zdaniem Sądu Najwyższego nie pozostaje to w sprzeczności ze stanowiskiem, zgodnie z którym pełnomocnikowi reprezentującemu kilku współuczestników należy się wynagrodzenie w jednokrotnej wysokości, ponieważ należy je ograniczyć do współuczestnictwa materialnego (art. 72 § 1 pkt 1 k.p.c.). Natomiast odnoszenie tej reguły do współuczestnictwa formalnego byłoby niemożliwe, wobec połączenia w takim postępowaniu kilku autonomicznych roszczeń, wykazujących jedynie podobieństwo, nie zaś tożsamość, w zakresie podstawy faktycznej i prawnej (podobnie postanowienia SN: z dnia 28 marca 2012 r., sygn. V CZ 161/11; z dnia 20 lipca 2012 r., sygn. II CZ 196/11, i z dnia 10 października 2012 r., sygn. I CZ 105/12).

Pogląd ten został potwierdzony w uchwale Sądu Najwyższego z 10 lipca 2015 r., sygn. III CZP 29/15 (OSNC 2016, nr 6, poz. 69), gdzie wyrażono stanowisko, że w razie współuczestnictwa formalnego (art. 72 § 1 pkt 2 k.p.c.), do niezbędnych kosztów procesu poniesionych przez współuczestników reprezen-

towanych przez jednego pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym zalicza się jego wynagrodzenie ustalone odrębnie w stosunku do każdego współuczestnika. Sąd powinien jednak obniżyć to wynagrodzenie, jeżeli przemawia za tym nakład pracy pełnomocnika, podjęte przez niego czynności oraz charakter sprawy (art. 109 § 2 k.p.c.).

W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wskazał, że omawiane zagadnienie nie jest wyraźnie uregulowane i w zasadzie z tego powodu należy przede wszystkim odwołać się do utrwalonych zasad orzekania o kosztach procesu, konfrontując je z funkcjami oraz konstrukcyjnymi cechami współuczestnictwa formalnego. Współuczestnictwo formalne unormowane w art. 72 § 1 pkt 2 k.p.c. jest skutkiem podmiotowo-przedmiotowej kumulacji roszczeń; każdy współuczestnik dochodzi w jednej sprawie odrębnego, własnego roszczenia, wywodzonego z odrębnego, samodzielnego, „jednakowego” stosunku prawnego. Reguła ta obejmuje także zobowiązania, a więc sytuacje, w której wielość podmiotów i roszczeń dotyczy strony pozwanej. Z tego punktu widzenia współuczestnictwo formalne różni się w zasadniczy sposób od współuczestnictwa materialnego (art. 72 § 1 pkt 1 k.p.c.), w którym występuje jeden stosunek prawny, oparty na tej samej podstawie, stanowiący źródło jednego, „wspólnego” roszczenia. W ocenie Sądu Najwyższego konstrukcja wielości spraw w jednej sprawie nakazuje rozstrzygać odrębnie o kosztach procesu należnych w ramach każdej skumulowanej sprawy.

3. Sąd Apelacyjny właśnie w tej ostatniej uchwale upatruje argumentów za poglądem zmierzającym do odstąpienia od dominującego stanowiska, że w przypadku reprezentowania współuczestników materialnych przez jednego pełnomocnika należy im być zwrot wynagrodzenia uzależniony od liczby współuczestników. Nie sposób jednak zgodzić się z takim stanowiskiem, gdyż Sąd Najwyższy wyraźnie zróznicował przypadek współuczestnictwa materialnego i formalnego i na tym oparł całe rozumowanie. Trudno zatem przenosić argumenty, którymi posłużył się w tym orzeczeniu, na sytuację procesową współuczestnictwa materialnego.

W szczególności nie istnieje możliwość poczynienia wiążących ustaleń w tym zakresie w oparciu o założenie, że prawodawca posługuje się pojęciem strony w znaczeniu zbiorowym, które odnosi się niepodzielnie do całej grupy podmiotów działających w sprawie bądź to po stronie powodowej, bądź to po stronie pozwanej. W niektórych przepisach pojęcie to musi bowiem być odnoszone do konkretnego podmiotu, który występuje w sprawie w charakterze powoda albo pozwanego. Przykładowo nałożenie obowiązku zwrotu kosztów wywołanych niesumieństwem lub oczywiście niewłaściwym zachowaniem (art. 103 § 1 k.p.c.) może dotyczyć wyłącznie indywidualnie oznaczonego podmiotu, także wtedy, gdy po tej samej stronie w procesie biorą udział jeszcze inne osoby. Inaczej nie da się również rozumieć art. 109 § 1 *in fine* k.p.c., który nakłada na sąd obowiązek orzekania z urzędu o kosztach należnych stronie działającej bez adwokata, radcy prawnego lub rzecznika patentowego. W tym zakresie po

„stronie powodowej”, jak i po „stronie pozwanej” mogą bowiem występować różnice pomiędzy poszczególnymi powodami oraz pozwanymi.

4. W konsekwencji za wciąż aktualne należy uznać założenie różnicujące wysokość kosztów zastępstwa procesowego zasądzanych na rzecz wygrywających współuczestników w zależności od rodzaju współuczestnictwa.

Po pierwsze, w przypadku współuczestnictwa materialnego z założenia nakład pracy pełnomocnika jest mniejszy niż w przypadku współuczestnictwa formalnego, które może wynikać z odmiennych stanów faktycznych i prawnych. Nie można zgodzić się z poglądem Sądu pytającego, że zasądzenie jednego wynagrodzenia sprawia, iż to strona nie uzyskałaby zwrotu kosztów rzeczywiście poniesionych w postępowaniu. Stronie należy się zwrot rzeczywistych kosztów poniesionych na wynagrodzenie pełnomocnika (ale nie wyższych niż stawki ustalone przepisami prawa – zob. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz w sprawie opłat za czynności radców prawnych) i nic nie stoi na przeszkodzie, aby wykazała ona, że w umowie z pełnomocnikiem wynagrodzenie było wyższe niż jednokrotność stawki minimalnej. W takim przypadku sąd powinien, kierując się przesłankami wskazanymi w art. 109 § 2 k.p.c., ocenić, czy zasądzić od strony przeciwnej tak ustalone wynagrodzenie w wysokości przewyższającej stawkę minimalną (zob. §§ 15–16 ww. rozporządzeń).

Po drugie, przyjęcie założenia, że także w przypadku współuczestnictwa materialnego należałoby zasądzać wielokrotność wynagrodzenia pełnomocnika, a sąd może obniżyć to wynagrodzenie na podstawie art. 109 § 2 k.p.c. budzi zasadnicze zastrzeżenia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd, że sąd orzekając o kosztach procesu i ustalając koszt wynagrodzenia pełnomocnika procesowego strony będącego adwokatem lub radcą prawnym (art. 109 § 2 zdanie drugie k.p.c.) nie może ustalić tego kosztu poniżej wysokości stawki minimalnej, która dla danej sprawy określona jest we właściwych przepisach wykonawczych, z wyjątkiem sytuacji, w których przepisy te przewidują taką możliwość. Stanowisko takie pozostaje aktualne także w szczególnym wypadku, w którym współuczestnicy formalni są reprezentowani przez jednego pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym (zob. postanowienie z dnia 15 grudnia 2017 r., sygn. II CZ 107/17, por. jednak uchwałę z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. III CZP 29/15). Biorąc zaś pod uwagę, że w przypadku współuczestnika materialnego potrzeba przyznania podwyższonego wynagrodzenia będzie raczej wyjątkiem, bardziej racjonalne jest założenie, że jedynie wyjątkowo strona (pełnomocnik) powinna wykazać potrzebę podwyższenia wynagrodzenia powyżej jednokrotności stawki. Zasadą powinno być zaś zasądzenie jednokrotnego wynagrodzenia.

Po trzecie, założeniem przyświecającym uregulowaniom dotyczącym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego jest ściśle powiązanie wynagrodzenia zawodowego pełnomocnika z przedmiotem sprawy, a nie liczbą występujących w niej osób (współuczestników). Zwiększony zakres obowiązków pełnomocnika pro-

cesowego reprezentującego kilku współuczestników, związany np. z podejmowaniem w ich imieniu różnych bądź technicznie odrębnych czynności procesowych, może być zrekompensowany przez podwyższenie stawki minimalnego wynagrodzenia. Wielopodmiotowy charakter strony w danej sprawie nie stanowi wyodrębnionego przez przepisy prawa kryterium ustalania kosztów związanych z zastępstwem procesowym, a jedynie jest jedną z cech składających się na charakter sprawy, wymagającą analizy przy dokonywaniu przez sąd oceny zwiększonego nakładu pracy pełnomocnika.

Po czwarte, w przypadku współuczestnictwa materialnego przedmiotem analizy dokonywanej przez pełnomocnika procesowego jest jedna podstawa faktyczna i prawna składająca się na jedno roszczenie procesowe rozumiane jako oparte na określonych okolicznościach faktycznych twierdzenie o przysługującym danemu podmiotowi (lub grupie podmiotów) uprawnieniu wraz ze skierowanym do sądu żądaniem udzielenia temu uprawnieniu ochrony prawnej. Z kolei pełnomocnik reprezentujący kilku współuczestników formalnych dokonuje analizy prawnej i formułuje roszczenia przysługujące każdemu z nich z osobna na podstawie odrębnych (choć podobnych) okoliczności faktycznych i prawnych. Skoro więc w sprawie takiej jest tyle roszczeń (lub zobowiązań), ilu występuje współuczestników formalnych, roszczenia te (lub zobowiązania) są zaś materialnie odrębne i niezależne, a połączone zostały jedynie w tym samym procesie z uwagi na pragmatyczne dążenie do wspólnego rozstrzygnięcia jednorodzących roszczeń, można zasadnie twierdzić, że w ujęciu technicznoprocesowym jest to wprawdzie jedna sprawa, jednakże łącząca kilka powództw w znaczeniu konstrukcyjnym podyktowanym przez treść art. 187 § 1 k.p.c. Nie może być zatem wątpliwości, że to formalnemu charakterowi współuczestnictwa należy przypisać decydujące znaczenie w zakresie ustalania rozmiaru wynagrodzenia należnego wielopodmiotowej stronie reprezentowanej przez tego samego zawodowego pełnomocnika.

Po piąte, argumentem przeciwnym nie może być pogląd wyrażony w uzasadnieniu postanowienia Sądu pytającego, że w razie, gdy każdy ze współuczestników materialnych miałby własnego pełnomocnika, to każdemu z nich należałby się zwrot własnego wynagrodzenia. Pogląd ten jest niekwestionowany. Nie zmienia on jednak założenia, że w takim wypadku każdy z pełnomocników dokonuje własnych czynności, a strona ponosi w związku z tym określone w umowie z pełnomocnikiem koszty, w tym koszty wynagrodzenia. Liczba pełnomocników, a co za tym idzie koszty poniesione w związku z ich wynagrodzeniem są okolicznościami istotnie odróżniającymi te dwie sytuacje. Rozstrzygana kwestia dotyczy jednak sytuacji, kiedy kilku współuczestników ma jednego pełnomocnika procesowego, gdyż mocodawcy podjęli taką decyzję, biorąc pod uwagę zapewne także potrzebę minimalizacji ponoszonych kosztów.

5. Odnosząc się do drugiego zagadnienia związanego ze sposobem, w jaki powinien sąd zasądzać koszty zastępstwa procesowego współuczestnikom materialnym będącym małżonkom pozostającym w ramach ustroju wspólności

majątkowej, należy zwrócić uwagę, że Kodeks postępowania cywilnego poza art. 105 § 2 k.p.c. nie określa sposobu, w jaki należy rozstrzygać o obowiązku zwrotu kosztów procesu w razie występowania po jednej stronie kilku podmiotów. Wedle tego przepisu na współuczestników sporu odpowiadających solidarnie co do istoty sprawy sąd włoży solidarny obowiązek zwrotu kosztów. Za koszty wynikłe z czynności procesowych, podjętych przez poszczególnych współuczestników wyłącznie we własnym interesie, inni współuczestnicy nie odpowiadają. Zgodnie zaś z ogólną regułą obowiązku zwrotu kosztów przez współuczestników wyrażoną w art. 105 § 1 k.p.c. współuczestnicy sporu zwracają koszty procesu w częściach równych.

Artykuł 105 k.p.c. nie dotyczy jednak sytuacji, w której współuczestnicy są stroną wygrywającą, której należny jest zwrot kosztów procesu. W doktrynie wskazuje się, że w takim przypadku zwrot kosztów procesu następuje najczęściej w częściach równych, w jakich każdy ze współuczestników koszty te poniósł albo w częściach wskazanych przez samych współuczestników bądź bezudziałowo w przypadku małżonków.

Również orzecznictwo, w tym także Sądu Najwyższego, jest w tym zakresie rozbieżne. Można spotkać orzeczenia zasądzające koszty procesu na rzecz wygrywających współuczestników (1) bez bliższego określenia sposobu zasądzenia tych kosztów, (2) w częściach równych, (3) solidarnie, (4) *in solidum*, (5) łącznie lub „do niepodzielnej ręki” (zob. np. wyrok SN z dnia 10 września 2013 r., sygn. I PK 71/13, i postanowienie SN 23 maja 2023 r., sygn. II PSK 98/22), (6) do majątku wspólnego. Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju niejednolitość w stosowaniu przepisów prawa procesowego jest zjawiskiem wysoce niepożądanym.

6. Według art. 98 § 1 k.p.c. strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym, zalicza się poniesione przez nią koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub jej pełnomocnika oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie (art. 98 § 2 k.p.c.). Do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony (art. 98 § 3 k.p.c.).

Zasadą jest więc, że strona wygrywająca powinna otrzymać przede wszystkim zwrot „poniesionych” przez nią kosztów sądowych oraz wynagrodzenie adwokata lub radcy prawnego. Skoro Kodeks postępowania cywilnego nie wprowadza szczególnych regulacji w odniesieniu do współuczestników wygrywających proces, należy rozważyć, czy zasady te mogą znaleźć w takiej sytuacji bezpośrednie zastosowanie. Oznaczałoby to konieczność badania, który ze współuczestników poniósł określony wydatek składający się na koszty sądowe (np. opłatę od pozwu,

zaliczkę na wynagrodzenie biegłego itp.), a także, który z nich poniósł lub zobowiązał się ponieść wynagrodzenie pełnomocnika. Zmuszałoby to sąd do analizowania okoliczności niemających znaczenia z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, a niejednokrotnie bardzo trudnych lub wręcz niemożliwych do ustalenia.

Sytuacja komplikuje się jeszcze bardziej w odniesieniu do małżonków. Przyjęcie, że koszty procesu podlegają zasądzeniu na rzecz małżonków łącznie, do majątku wspólnego lub do niepodzielnej ręki, wymagałoby ustalenia okoliczności, które in casu nie muszą być oczywiste, że (1) współuczestnicy są małżeństwem, (2) pozostają w ustroju wspólności ustawowej, (3) wydatek lub wynagrodzenie pełnomocnika poniesiono z majątku wspólnego. W tym ostatnim przypadku pokrycie wydatków lub wynagrodzenia środkami pochodzącymi z majątku osobistego nie mogłoby przecież decydować o tym, że roszczenie o zwrot kosztów procesu wchodzi do majątku wspólnego małżonków. Nie można przy tym wykluczyć, że wydatki i wynagrodzenie pełnomocnika zostałyby w okolicznościach sprawy poniesione w określonych częściach zarówno z obu majątków osobistych, jak i majątku wspólnego, co dodatkowo komplikowałoby rozstrzygnięcie o kosztach procesu. Ponadto, w razie gdyby po stronie wygrywającej występowali jeszcze inni (oprócz małżonków) współuczestnicy materialni, konieczne byłoby odmienne rozstrzygnięcie o kosztach procesu wobec tych uczestników i małżonków.

Nie budzi wątpliwości, że taki model rozstrzygania o kosztach procesu, angażujący sąd w czynności i ustalenia zbędne dla rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, byłby całkowicie dysfunkcyjny. W konsekwencji sąd musiałby bowiem częstokroć poświęcać więcej wysiłku dla prawidłowego sformułowania rozstrzygnięcia o kosztach procesu niż dla rozstrzygnięcia co do meritum sprawy. Pewnym rozwiązaniem byłoby w takich sytuacjach zasądzanie kosztów na rzecz wygrywających współuczestników solidarnie, ale dla takiego rozwiązania brak ustawowej podstawy. Artykuł 105 § 2 k.p.c. przewiduje solidarną odpowiedzialność za koszty procesu tylko po stronie współuczestników przegrywających.

7. Należy zatem przyjąć rozwiązanie maksymalnie operatywne, które uwzględniając zasady rozstrzygania o kosztach procesu i słuszne interesy wszystkich współuczestników, nie będzie obciążało sądu orzekającego o tych kosztach (a więc kwestii drugorzędnej dla każdego procesu) ponad przeciętną miarę.

Po pierwsze, punktem wyjścia musi być przyjęcie, że przepisy procesowe zawierają autonomiczne reguły orzekania o kosztach procesu (art. 98–110 k.p.c.) i nie jest co do zasady możliwe stosowanie zasad rozstrzygania o roszczeniach materialnoprawnych w odniesieniu do kosztów procesu. W szczególności wyłączone jest przenoszenie sposobu zasądzenia w wyroku roszczenia materialnoprawnego na rozstrzygnięcie o kosztach procesu, tj. np. w sytuacji, gdy roszczenie materialnoprawne jest zasądzone *in solidum*, orzekanie o kosztach należnych współuczestnikom materialnym również *in solidum*.

Po drugie, na rzecz wygrywających proces współuczestników materialnych powinna zostać zasądzona jedna kwota kosztów procesu, stanowiąca sumę poniesio-

nych przez nich kosztów. Sąd nie jest więc zobowiązany do badania ani tego, który ze współuczestników poniósł określone koszty, ani w jakiej wysokości. Z tej perspektywy współuczestnicy materialni powinni być więc traktowani jako jedna strona.

Po trzecie, w orzeczeniu konieczne jest jednak wskazanie, w jaki sposób ta kwota została zasądzona na rzecz współuczestników. Nie przekonuje stanowisko, że kwestia ta może zostać pominięta i wystarczy zasądzenie jednej kwoty na rzecz kilku współuczestników bez dalszych wskazówek co do tego, jak świadczenie z tego tytułu powinno zostać spełnione przez dłużnika. Niewątpliwie jest, że orzeczenie jest w tym zakresie tytułem egzekucyjnym (art. 777 § 1 k.p.c.) i powinno jednoznacznie opisywać zakres uprawnień wierzycieli i treść obowiązku dłużnika. Co więcej, konieczne jest rozstrzygnięcie, czy w tym zakresie powstaje jeden tytuł egzekucyjny dla wszystkich wierzycieli (współuczestników), czy też każdy ze współuczestników dysponuje własnym tytułem, a jeżeli tak, to na jaką kwotę.

Niewskazanie sposobu spełnienia świadczenia pozostawiałoby więc otwarte zagadnienie, jak dłużnik powinien świadczyć, aby zwolnić się z zobowiązania. Uznanie, że skuteczne będzie spełnienie świadczenia w całości na rzecz jednego z wierzycieli ze skutkiem wobec wszystkich, oznaczałoby w istocie, że kwota kosztów została zasądzona (w sposób dorozumiany) solidarnie lub *in solidum*. Z kolei przyjęcie, że dłużnik dla zwolnienia się z zobowiązania powinien spełnić świadczenie na rzecz wszystkich wygrywających współuczestników w częściach równych, prowadziłoby do wniosku, że świadczenie jest podzielne (zob. art. 379 k.c.) i zostało w istocie zasądzone w częściach równych.

Po czwarte, sąd, orzekając o kosztach procesu, nie powinien analizować stosunków majątkowych istniejących między współuczestnikami, w tym badać, jaki obowiązuje ich ustrój majątkowy.

Po piąte, nie można jednak odmówić współuczestnikom dokonania między sobą określonych ustaleń co do ponoszenia kosztów procesu i rozliczeń z tego tytułu. Współuczestnicy mogą np. ustalić, że tylko jeden z nich poniesie wszystkie koszty procesu w tym wynagrodzenie pełnomocnika. Możliwe jest też porozumienie, że koszt procesu zostaną poniesione przez część współuczestników w określonych częściach. W takich wypadkach współuczestnicy mogą złożyć zgodny wniosek (art. 109 § 1 k.p.c.) o zasądzenie kosztów na rzecz jednego współuczestnika w całości lub niektórych z nich w określonych częściach.

Respektując zasadę dyspozycyjności, sąd powinien ten wniosek uwzględnić.

Z całą pewnością sąd nie jest jednak uprawniony do rozstrzygania sporów powstałych między współuczestnikami na tym tle. Jeżeli zatem nie zostanie złożony zgodny wniosek, sąd powinien zasądzić koszty na rzecz wygrywających współuczestników w częściach równych.

Uchwała SN z dnia 16 listopada 2023 r., sygn. III CZP 54/23.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

26

Art. 77 § 1 k.p.a.

W celu ustalenia, czy naruszenie prawa jest rażące, należy uwzględnić nie tylko proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia, lecz także warunkowane okolicznościami materialnoprawnymi sprawy czynności, jakie powinien podjąć organ dążąc do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Zwrócił również uwagę, że rażące naruszenie prawa stanowi postać kwalifikowaną naruszenia prawa i jako takie powinno być interpretowane ściśle. Sąd orzekający stwierdza zatem rażące naruszenie prawa, gdy wystąpią szczególne okoliczności uzasadniające przyjęcie tego stanowiska. Nie każde naruszenie prawa wskutek bezczynności lub prowadzenia postępowania w sposób przewlekły będzie naruszeniem rażącym. Ocena, czy mamy do czynienia z naruszeniem rażącym, powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie, wyznaczonej przez wiele elementów zmiennych.

Z uzasadnienia:

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku.

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Skarżący kasacyjnie organ dążył do wykazania, że jego działanie w sprawie nie wynika ze złej woli czy lekceważenia stron postępowania, ale z konieczności podjęcia wszystkich czynności wyjaśniających w sprawie. W niedostrzeżeniu tej okoliczności organ upatrywał przyczyny naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 149 § 1a p.p.s.a. w zw. z art. 8, art. 12, art. 36 § 1 oraz art. 77 § 1 k.p.a.

Sąd kasacyjny wskazuje, że organ nie zakwestionował ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd pierwszej instancji. Z ustaleń tych wynika, że Wojewoda postanowieniem z (...) czerwca 2021 r. zawiesił postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania za nieruchomość Skarżących. Zażalenie na to postanowienie zostało (...) lipca 2021 r. przekazane Ministrowi. Pismem z (...) lipca 2021 r.

Minister poinformował Skarżących o wpływie zażalenia oraz wskazał termin zakończenia postępowania na (...) grudnia 2021 r. Pismem z (...) stycznia 2023 r. otrzymanym przez Ministra (...) stycznia 2023 r., Skarżący wnieśli ponaglenie, a następnie pismem z (...) stycznia 2023 r. skargę na bezczynność Ministra (niewłaściwie zatytułowaną skargą na przewlekłość postępowania). Minister wydał (...) stycznia 2023 r. postanowienie utrzymujące w mocy rozstrzygnięcie o zawieszeniu postępowania, a następnie przekazał skargę do Sądu.

Oznacza to, że Minister rozpoznawał zażalenie Skarżących przez przeszło 17 miesięcy. Tymczasem, jak słusznie zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji, rozpoznanie sprawy w postępowaniu odwoławczym winno nastąpić w ciągu miesiąca.

Minister w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazywał, że postępowanie zażaleniom dotyczyło sprawy o szczególnie skomplikowanym charakterze, bowiem proces przygotowywania rozstrzygnięć w sprawach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1363, z późn. zm.), dalej: specustawą drogową, jest skomplikowany. W pominięciu tej okoliczności Minister upatrywał naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 12 k.p.a., nie precyzując jednak, czy Sąd naruszył § 1 czy też § 2 tegoż artykułu.

Odnosząc się do argumentu o szczególnym skomplikowaniu sprawy Sąd kasacyjny wskazuje, że postępowanie toczące się przed Ministrem dotyczyło ustalenia, czy w sprawie zaistniało zagadnienie wstępne uzasadniające zawieszenie postępowania.

Jak wynika z postanowienia Wojewody, zawiesił on postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomość przejętą w trybie specustawy drogowej na mocy wydanej przez siebie decyzji z (...) czerwca 2018 r. bowiem okazało się, że zachodzą wątpliwości co do określenia działki przejętej przywołaną decyzją.

Zadaniem organu drugiej instancji było więc wyłącznie ustalenie, czy powołana w postanowieniu z (...) czerwca 2021 r. okoliczność stanowiła zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

Sąd kasacyjny wskazuje, że ani z akt postępowania, ani z odpowiedzi na skargę ani też ze skargi kasacyjnej nie wynika, jakie konkretne czynności organ odwoławczy podejmował w celu wnikliwego rozpatrzenia sprawy. W skardze kasacyjnej nie wyjaśniono, dlaczego owe wnikliwe rozpatrywanie sprawy musiało trwać 17 miesięcy. Nie wyjaśniono również, jakie czynności dowodowe były podejmowane w celu rozpatrzenia zażalenia zgodnie z zasadami wynikającymi – jak wskazywał Minister – z nowelizacji k.p.a. dokonanej ustawą z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

Jak wynika z akt sprawy, podmiot zobowiązany na mocy postanowienia Wojewody do wystąpienia do Ministra „z wnioskiem o zawarcie w ww. decyzji ZRID prawidłowej działki zgodnie z liniami rozgraniczającymi pas drogowy drogi wojewódzkiej nr (...)” w terminie do 31 sierpnia 2021 r. wystąpił z tymże wnioskiem dopiero po wniesieniu przez Skarżących ponaglenia na nierozpoznanie zażalenia. Następnie organ odwoławczy w rozpoznał zażalenie.

Minister wskazywał, że dopiero wniesienie wniosku o zmianę decyzji przez podmiot zobowiązany postanowieniem Wojewody umożliwiło merytoryczne rozstrzygnięcie zażalenia.

Odnosząc się do tego argumentu Sąd kasacyjny wskazuje, że nie jest jego zadaniem w niniejszej sprawie dokonywanie merytorycznej oceny wyrażonego przez Ministra poglądu. Analiza uzasadnienia postanowienia Ministra z (...) stycznia 2023 r. wskazuje jednak, że przyczyną oddalenia zażalenia nie był fakt wystąpienia przez Województwo Ś. z wnioskiem „o zawarcie w ww. decyzji ZRID prawidłowej działki zgodnie z liniami rozgraniczającymi pas drogowy drogi wojewódzkiej nr (...)” ale podzielenie stanowiska Wojewody, że postępowanie w sprawie odszkodowania uzależnione jest od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego.

W świetle powyższych okoliczności zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 77 § 1 k.p.a. uznać należy za oczywiście niezasadny.

Przywołane przez organ jako wzorce kontroli art. 8 i art. 12 k.p.a. składają się z dwóch jednostek redakcyjnych o różnej treści normatywnej. Ani w petitum skargi kasacyjnej ani w jej uzasadnieniu nie sprecyzowano, czy w ocenie Ministra Sąd naruszył art. 8 § 1 k.p.a. zgodnie z którym organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania czy też art. 8 § 2 k.p.a. zgodnie z którym organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Minister nie wyjaśnił również, czy Sąd naruszył art. 12 § 1 k.p.a. zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, czy też art. 12 § 2 k.p.a., w świetle którego sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.

Sąd kasacyjny wyjaśnia, że nie jest jego zadaniem odkodowywanie, na podstawie uzasadnienia skargi kasacyjnej, jaki przepis w ocenie jej autora został naruszony przez Sąd pierwszej instancji. W konsekwencji, zarzut naruszenia art. 8 i 12 k.p.a. uznać należało za niezasadny.

Przywołany przez organ art. 36 § 1 k.p.a. stanowi, że o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Organ nie wyja-

śnił, na czym polegać miało naruszenie tego przepisu przez Sąd pierwszej instancji ani też jaki wpływ mogło ono mieć na wynik sprawy.

Sąd pierwszej instancji dostrzegł, że Minister pismem z (...) lipca 2021 r. poinformował Skarżących o wpływie zażalenia oraz wskazał termin zakończenia postępowania na (...) grudnia 2021 r. Okolicznością niesporną jest jednak fakt, że organ sprawy nie załatwił we wskazanym przez siebie terminie. Po upływie terminu wskazanego w piśmie z (...) lipca 2021 r. organ nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 k.p.a. i rozpoznał sprawę po upływie kolejnego roku.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ przedstawił również wykładnię pojęcia rażącego naruszenia prawa, o którym mowa w art. 149 § 1a p.p.s.a. wskazując, że rażącym naruszeniem prawa będzie z pewnością stan, w którym wyraźnie, ewidentnie, bezdyskusyjnie i drastycznie naruszono treść obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Organ zwrócił uwagę, że w orzecznictwie akcentuje się, iż rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Kwalifikacja naruszenia jako rażące musi posiadać także pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie. Podkreśla się także, iż dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne. Rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach ma być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia (*vide*: wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., w sprawie sygn. I OSK 675/12; postanowienie NSA z dnia 27 marca 2013 r., w sprawie sygn. II OSK 468/13 oraz wyroki WSA: we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2014 r., w sprawie sygn. II SAB/Wr 14/14; w Poznaniu z dnia 11 października 2013 r., w sprawie sygn. II SAB/Po 69/13; w Szczecinie z dnia 16 maja 2013 r., w sprawie sygn. II SAB/Sz 34/13 i inne; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Organ podkreślił również, że w celu ustalenia, czy naruszenie prawa jest rażące, należy uwzględnić nie tylko proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia, lecz także warunkowane okolicznościami materialnoprawnymi sprawy czynności, jakie powinien podjąć organ dążąc do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Zwrócił również uwagę, że rażące naruszenie prawa stanowi postać kwalifikowaną naruszenia prawa i jako takie powinno być interpretowane ściśle. Sąd orzekający stwierdza zatem rażące naruszenie prawa, gdy wystąpią szczególne okoliczności uzasadniające przyjęcie tego stanowiska. Nie każde naruszenie prawa wskutek bezczynności lub prowadzenia postępowania w sposób przewlekły będzie naruszeniem rażącym. Ocena, czy mamy do czynienia z naruszeniem rażącym, powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie, wyznaczonej przez wiele elementów zmiennych.

Sąd pierwszej instancji przedstawił w uzasadnieniu swojego wyroku analogiczną wykładnię art. 149 § 1a p.p.s.a. Dokonał następnie analizy stanu faktycz-

nego sprawy jak również przedstawionych przez organ w odpowiedzi na skargę wyjaśnień mających usprawiedliwić tak długi okres rozpoznawania zażalenia.

Sąd kasacyjny w pełni podziela stanowisko Sądu Wojewódzkiego, zgodnie z którym rozpoznawanie przez 17 miesięcy zażalenia celem wydania rozstrzygnięcia, co do zasadności zawieszenia postępowania odszkodowawczego stanowiło rażące naruszenie prawa. Sąd pierwszej instancji postąpił prawidłowo zwracając uwagę na fakt, że przedmiotowe postępowanie było postępowaniem wypadkowym, czyli odmiennym od spraw dotyczących rozpatrzenia odwołania od decyzji ZRID wydanej w trybie przepisów specustawy drogowej. Sąd Wojewódzki zaznaczył, że jest w stanie zgodzić się z argumentami dotyczącymi stopnia skomplikowania spraw tego rodzaju, podkreślił jednak, że w niniejszej sprawie organ odwoławczy miał wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie zasadności zawieszenia postępowania odszkodowawczego. Sąd zwrócił również uwagę na uwagę tożsamość stanu faktycznego sprawy dotyczącej wydania decyzji ZRID oraz ustalenia odszkodowania za wyłączonej nieruchomości – w zakresie dotyczącym Skarżących – jak również na fakt, że Minister był w posiadaniu kompletnych akt administracyjnych sprawy dotyczącej wskazanej w postanowieniu Wojewody przyczyny zawieszenia. W świetle tych okoliczności Sąd Wojewódzki słusznie uznał, że nie zaistniały jakichkolwiek okoliczności usprawiedliwiających blisko półtoraroczną zwłokę w rozpoznaniu zażalenia. Prawidłowa była zatem ocena Sądu Wojewódzkiego, że brak jakichkolwiek czynności podejmowanych w tej sprawie przez organ odwoławczy przy wskazanym okresie jej załatwienia uzasadnia stwierdzenie, że beczynność organ odwoławczego miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Mając na uwadze powyższe wywody Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną. Uzasadnienie zostało sporządzone stosownie do wymogów określonych w art. 193 zdanie 2 p.p.s.a. zgodnie z którym uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej.

W niniejszej sprawie pełnomocnik skarżącego kasacyjnie – na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. – zrzekł się rozprawy, a strona przeciwna w ustawowym terminie nie zawnioskowała o jej przeprowadzenie, stąd też rozpoznanie skargi kasacyjnej nastąpiło na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a.

Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2024 r., sygn. I OSK 2016/23.

27

Art. 17 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 1a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 111, z późn. zm.)

Fakt, że małżonek osoby wymagającej opieki nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, co wskazywał w uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor, wyklucza możliwość ustalenia, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje dalszym osobom, na których wobec osoby wymagającej opieki ciąży

obowiązek alimentacyjny, i które w związku ze sprawowaną opieką zrezygnowały z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub nie podejmują takiej aktywności.

Z uzasadnienia:

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. w niniejszej sprawie nie występują. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego postanowienia determinują zakres kontroli dokonywanej przez sąd drugiej instancji, który nie bada całokształtu sprawy, ale ogranicza się do weryfikacji zasadności zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej.

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

W niniejszej sprawie skarżący kasacyjnie zarzucił wprowadzić wyrokowi Sądu pierwszej instancji naruszenie przepisów materialnych, jak i procesowych, jednakże te drugie stanowią jedynie kontynuację zarzucanych naruszeń prawa materialnego, a ich uzasadnienie opiera się na tezie, że skoro organy i Sąd pierwszej instancji wadliwie zastosowały wskazane przepisy ustawy, to dopuściły się także naruszeń procedury. W tej sytuacji ocena zarzucanych naruszeń prawa materialnego determinuje wynik oceny zarzutów naruszenia przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny w poniższych rozważaniach skoncentruje się na wykazaniu, że kontrola legalności decyzji organów administracji dokonana przez Sąd pierwszej instancji była prawidłowa, odnosząc się do wskazanych w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia przepisów materialnych. Oznacza to, że nie doszło tym samym do naruszeń przepisów postępowania.

Istota sporu w rozpoznawanej sprawie dotyczy możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego wnioskodawcy w sytuacji, w której osoba niepełnosprawna wymagająca opieki, pozostaje w związku małżeńskim z osobą nielegitymującą się orzeczeniem lekarskim o znacznym stopniu niepełnosprawności. W niniejszej sprawie skarżący wystąpiło bowiem o przyznanie mu świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawną matką, a orzekające w sprawie organy odmówiły przyznania tego świadczenia, wskazując, że podopieczna skarżącego pozostaje w związku małżeńskim z osobą nielegitymującą się orzeczeniem lekarskim o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Mając powyższe na uwadze, należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 uśr świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje innym (niż wymienione w punktach poprzedzających) osobom, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełno-

sprawności, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Jednocześnie w myśl art. 17 ust. 1a uśr osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (1), nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (2) i nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (pkt 3). Ponadto, stosownie do postanowień art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a uśr świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

W rozpoznawanej sprawie skarżący domaga się przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawną matką, tj. krewną w stopniu pierwszym. Powoduje to, że art. 17 ust. 1a uśr nie znajduje zastosowania w sprawie, w związku z czym brak jest podstaw do uwzględnienia zarzutów skargi kasacyjnej opartych na tej podstawie prawnej, tj. zarzutu wskazanego w pkt 1 i 2.

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a uśr, wyjaśnić należy, że w dotychczasowej praktyce orzeczniczej na tle tego przepisu powstały istotne rozbieżności, które stały się podstawą wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie powyższej kwestii i ustalenie, czy przepis ten powinien podlegać ścisłej wykładni językowej, czy też dopuszczalne jest zastosowanie wykładni celowościowej i odstąpienie od literalnego brzmienia przepisu art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a uśr i przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom zobowiązanym alimentacyjnie w dalszej kolejności również w sytuacji, gdy małżonek niepełnosprawnego wprowadzie nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie jest w stanie faktycznie sprawować opieki nad niepełnosprawnym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2013 r., sygn. I OSK 1899/12, z 13 lutego 2013 r., sygn. I OSK 1526/12; z dnia 20 września 2013 r., sygn. I OSK 46/13; z dnia 6 listopada 2014 r., sygn. I OSK 251/14; z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. I OSK 1230/14; z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. I OSK 1200/14; z dnia 25 stycznia 2021 r., sygn. I OSK 2103/20; z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. I OSK 394/21, czy z dnia 10 grudnia 2021 r., sygn. I OSK 817/21).

Zaznaczyć jednakże należy, że ostatecznie kwestia ta została rozstrzygnięta uchwałą siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2022 r., sygn. I OPS 2/22, która w związku z brzmieniem art. 269 § 1 p.p.s.a. wiąże skład orzekający w rozpoznawanej sprawie. W uchwale tej skład orzekający stwierdził, że warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 uśr, z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 uśr, innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a uśr).

Uzasadniając swoje stanowisko, skład poszerzony stwierdził, że akceptuje tezę, że wykładnia prawa powinna mieć charakter kompleksowy, to jest powinna być przeprowadzana z wykorzystaniem różnych dyrektyw interpretacyjnych, w celu weryfikacji konkurencyjnych alternatyw interpretacyjnych i ostatecznego wyboru jednej możliwości interpretacyjnej. Jednocześnie jednak stwierdził, że waga argumentów przemawiających za odmiennym rozumieniem norm prawnych regulujących dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego osób zobowiązanych do alimentacji osoby wymagającej opieki ze względu na niepełnosprawność powinna być dostatecznie doniosła, aby uzasadnić konieczność modyfikacji zastosowanych przesłanek. W związku z tym skład poszerzony dokonał analizy treści omawianego uregulowania zawartego w ustawie o świadczeniach rodzinnych w kontekście przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i doszedł do przekonania, że odesłanie, zawarte w art. 17 ust. 1 pkt 4 uśr do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ma ograniczony charakter w tym znaczeniu, że nie daje podstaw w procesie wykładni do odwoływania się do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie szerszym, niż to wynika z tego odesłania. Kontekst systemowy jest w tym zakresie ograniczony i brak jest w szczególności podstaw do przyjmowania, że stanowi go też art. 132 k.r.o. i przyjęte w nim przesłanki wyznaczające kolejność powstawania obowiązku alimentacyjnego.

W wyniku powyższego skład poszerzony doszedł do przekonania, że w kwestii kolejności dostępu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego ustawodawca nie odsyła do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a ustawa zawiera własną regulację, która nie jest aktualnie w pełni koherentna z modelem przyjętym w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, co nie świadczy o braku spójności systemowej. W kwestii kryteriów i przesłanek przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ustawa o świadczeniach rodzinnych ma charakter autonomiczny i brak jest podstaw do przyjmowania, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a czy art. 17 ust. 1a uśr powinny być interpretowane z uwzględnieniem art. 132 k.r.o. i wskazanych w nim przesłanek odnoszących się do braku możliwości lub nadmiernych trudności w zadośćuczynieniu obowiązkowi alimentacyjnemu.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a uśr jest jasne i odwołuje się do prawnie uregulowanej kwestii instytucji orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, co rzutuje na wykładnię tego przepisu. Zwró-

cono także uwagę, że brzmienie przepisu jest wynikiem zmian legislacyjnych, które dostosowały jego brzmienie do aktualnej ówczesnej sytuacji. W ocenie sędziów wydających uchwałę na wynik wykładni tego przepisu ma również wpływ fakt, że świadczenie pielęgnacyjne jest jednym ze świadczeń rodzinnych, w związku z czym pozbawienie prawa do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego na skutek ścisłej wykładni analizowanego przepisu nie pozbawia rodziny jako całości przysługujących jej świadczeń, a zatem literalna wykładnia nie prowadzi do powstania luki legislacyjnej, której uzupełnienie miałoby następować w drodze innych niż językowa metod wykładni.

Mając na uwadze treść przywołanej powyżej uchwały, należy uznać, że zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a uśr okazał się niezasadny. Fakt, że małżonek osoby wymagającej opieki nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, co wskazywał w uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor, wyklucza możliwość ustalenia, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje dalszym osobom, na których wobec osoby wymagającej opieki ciąży obowiązek alimentacyjny, i które w związku ze sprawowaną opieką zrezygnowały z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub nie podejmują takiej aktywności (zob.m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 sierpnia 2023 r., sygn. I OSK 88/22).

W konsekwencji powyższego za niezasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 77, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a. Skoro bowiem zgodnie z brzmieniem art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a uśr i wiążącą wykładnią tego przepisu wynikającą z powyższej uchwały w sprawie okolicznością przesądzającą o braku możliwości przyznania wnioskowanego świadczenia był brak orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności małżonka niepełnosprawnej, to organy prowadzące postępowanie nie miały obowiązku ustalania i wyjaśniania, czy miał on rzeczywistą możliwość sprawowania opieki nad niepełnosprawną żoną. Oznacza to, że stan faktyczny ustalony w sprawie i podjęte czynności wyjaśniające były wystarczające i odpowiednie do wydania rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że za skarżony wyrok odpowiada prawu, wobec czego działając na podstawie art. 184 w zw. z art. 182 § 2 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną.

Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. I OSK 35/23.

28

Art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 360 z późn. zm.)

Skoro orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego usunęło z systemu prawnego niekonstytucyjne brzmienie art. 115a ustawy z 1990 r. o Policji w zakresie współczynnika 1/30, to posłużenie się przez ustawodawcę w art. 9 ust. 1 ustawy z 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzo-

rowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw sformułowaniem „na zasadach wynikających z przepisów ustawy” oznacza, że należy stosować art. 115a ustawy z 1990 r. o Policji w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, jednak z wyłączeniem tej jego części (dotyczącej współczynnika ekwiwalentu w wysokości 1/30), która została uznana za sprzeczną z przepisami ustawy zasadniczej i którą należy wypełnić treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. w niniejszej sprawie nie występują. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez sąd drugiej instancji, który w odróżnieniu od sądu pierwszej instancji nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zawartego w skardze kasacyjnej wniosku o zawieszenie postępowania z uwagi na toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie w sprawie o sygn. P 7/21 o zbadanie zgodności art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach z Konstytucją, należy wyjaśnić, że w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2021–2023 zawieszono wiele tożsamyh spraw ze skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych uwzględniających skargi byłych funkcjonariuszy Policji zwolnionych ze służby przed 6 listopada 2018 r. na decyzje organów Policji odmawiające wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy do wysokości wynikającej z aktualnego brzmienia art. 115a o Policji wprowadzonego ustawą o szczególnych rozwiązaniach. W okresie tym Naczelny Sąd Administracyjny w wielu tego typu sprawach oddalił również zażalenia na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych zawieszające postępowania ze skarg funkcjonariuszy na decyzje organów Policji odmawiające im wyrównania ekwiwalentu (por. przykładowo postanowienia NSA: z dnia 4 sierpnia 2021 r., sygn. III OSK 5220/21 i 5195/21; z dnia 16 grudnia 2021 r., sygn. III OZ 1250/21 i III OZ 1255/21; z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 5406/21 i III OZ 1355/21 oraz z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. III OSK 6076/21 i III OZ 53/22; z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 6907/21). Konieczność zawieszania tych spraw w oparciu o fakultatywną podstawę zawieszenia przewidzianą w art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. ze względu na zadane Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne WSA w Białymstoku nie wywoływała w zasadzie jakichkolwiek rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jak wynika z uzasadnień tych rozstrzygnięć Naczelny Sąd Administracyjny, decydując o wstrzymaniu toku postępowań w sprawach ekwi-

walentów funkcjonariuszy zwolnionych ze służby przed 6 listopada 2018 r. w oczekiwaniu na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 7/21, kierował się przede wszystkim potrzebą zapewnienia równego i sprawiedliwego potraktowania wszystkich zainteresowanych a to, jak wskazywał, najpełniej może zostać osiągnięte jedynie w przypadku wyeliminowania normy prawnej z porządku prawnego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wywołującym taki sam skutek wobec wszystkich adresatów normy prawnej. Analiza orzecznictwa wskazuje jednak, że w ostatnim czasie sprawy dotyczące wyrównania ekwiwalentu funkcjonariuszom, którzy odeszli ze służby przed 6 listopada 2018 r. są sukcesywnie podejmowane bez dalszego oczekiwania na wyrok Trybunału. Powodem zmiany stanowiska jest długość postępowania sądowego i obawa dotycząca naruszenia praw skarżących do rozpoznania ich spraw w rozsądnym terminie (por. przykładowo postanowienia NSA: z dnia 5 lipca 2023 r., sygn. III OSK 5188/21; z dnia 7 lipca 2023 r., sygn. III OSK 5204/21 i III OSK 5221/21 czy z 11 lipca 2023 r., sygn. III OSK 6907/21 i III OSK 902/21). Dodatkowo należy zauważyć, że podstawa zawieszenia postępowania wskazana w art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. ma charakter fakultatywny oraz że w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego strona ma możliwość żądania wznowienia postępowania w oparciu o art. 272 § 1 p.p.s.a. Ponadto zachodzi także obawa, że z uwagi na stanowisko Sejmu RP zajęte wobec pytania WSA w Białymstoku wnioskujące o umorzenie postępowania przed Trybunałem z uwagi na konieczność i możliwość prokonstytucyjnej wykładni art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach (por. pismo z dnia 9 czerwca 2022 r., nr BAS-WAK-842/21 w sprawie P 7/21 dostępne na stronie internetowej TK) czas oczekiwania na merytoryczne rozstrzygnięcie Trybunału może okazać się bezowocny. Kierując się zatem względami celowości, sprawiedliwości, jak również ekonomiki procesowej, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wniosek o zawieszenie postępowania, w aktualnych uwarunkowaniach zarówno faktycznych jak i prawnych, nie może być uwzględniony. Uwzględnienie wniosku godziłoby w konstytucyjne gwarancje obywatela do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania sprawy należy zauważyć, że zasadniczy problem w sprawie odnosi się do odkodowania treści art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, przy czym Sąd pierwszej instancji przyjął, że część normy, która w art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach ograniczyła czasowe ramy jej zastosowania w okresie między wejściem w życie przepisu 115a ustawy o Policji, w poprzednio obowiązującym i niekonstytucyjnym brzmieniu a dniem 6 listopada 2018 r., jest w sposób oczywisty niekonstytucyjny, co uprawnia go do odmowy zastosowania takiej normy. W skardze kasacyjnej organ w istocie zakwestionował uprawnienie sądu do takiego działania, uznając je za przekroczenie kompetencji i wkroczenie w sferę zastrzeżoną dla Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowisko Sądu pierwszej instancji o wtórnej niekonstytucyjności części regulacji zawartej w art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach nie jest prawidłowe, tym niemniej wyrok pomimo błędnego w tym zakresie uzasadnienia odpowiada prawu, co ostatecznie przesądziło o konieczności oddalenia skargi kasacyjnej (art. 184 p.p.s.a.).

Na wstępie przypomnieć należy, że od dnia opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. K 7/15, czyli od 6 listopada 2018 r., część art. 115a ustawy o Policji (w brzmieniu uwzględniającym współczynnik ekwiwalentu pieniężnego w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym) została wyeliminowana z obrotu prawnego i nie może stanowić podstawy orzekania o wysokości ekwiwalentu za niewykorzystany urlop (por. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2021 r., sygn. III OSK 2832/21, LEX nr 3146689). Oznacza to, że niekonstytucyjny przepis stracił moc obowiązującą i nie może być podstawą orzeczenia w procesie stosowania prawa niezależnie od tego, czy rozstrzygnięcie dotyczy stanu faktycznego sprzed ogłoszenia orzeczenia Trybunału czy też zaistniałego po tej dacie. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego typu postępowania. W przypadku derogacji przepisu prawa z powodu jego niezgodności z wzorcem konstytucyjnym, sytuację jednostki normuje bezpośrednio art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, na co zasadnie zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji.

Po wydaniu wyroku Trybunału z dnia 30 października 2018 r., sygn. K 7/15, w dniu 1 października 2020 r. weszła w życie ustawa o szczególnych rozwiązaniach. Przepis art. 1 pkt 16 tej ustawy nadał nowe brzmienie art. 115a ustawy o Policji. Jednocześnie ustawodawca w art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach zawarł przepis o charakterze intertemporalnym, regulujący zasady stosowania art. 115a ustawy o Policji w znowelizowanym brzmieniu. Z art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach wynika, że art. 115a ustawy o Policji w brzmieniu znowelizowanym stosuje się do spraw dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wszczętych i niezakończonych przed dniem 6 listopada 2018 r. oraz do spraw dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy policjantowi zwolnionemu ze służby od dnia 6 listopada 2018 r. Natomiast ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. ustala się na zasadach wynikających z przepisów ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r. Przy obliczaniu wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za 2018 r. określa się propor-

cję liczby dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego przysługującego przed dniem 6 listopada 2018 r. oraz od 6 listopada 2018 r.

W procesie wykładni art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach fundamentalne znaczenie ma treść zdania drugiego art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, zgodnie z którym ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. ustala się na zasadach wynikających z przepisów ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r. Regulacja zdania drugiego art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach odwołuje się do zasad ustalania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wynikających z przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r. Nie budzi wątpliwości stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. K 7/15, zgodnie z którym: „użycie przez ustawodawcę słowa „ekwiwalent” na oznaczenie świadczenia pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy uzasadnia wniosek, że chodzi o równowartość niewykorzystanych urlopów. Ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy jest „zastępczą formą” wykorzystania urlopu w sytuacji zwolnienia ze służby, która powoduje prawną i faktyczną niemożliwość realizacji tych świadczeń w naturze. Innymi słowy, po ustaniu stosunku służby, prawo do urlopu przekształca się w świadczenie pieniężne, będące, jak sama nazwa wskazuje, jego ekwiwalentem. Obowiązek wypłaty obciąża Policję (pracodawcę), ponieważ w czasie służby w tej formacji funkcjonariusz nabył powyższe uprawnienia, których z powodu wykonywania obowiązków służbowych nie mógł zrealizować w naturze”. W treści art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach ustawodawca nie utożsamia pojęcia zasad ustalania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy z treścią art. 115a ustawy o Policji, stanowiąc wyraźnie w zdaniu pierwszym art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach o „stosowaniu art. 115a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”, a w zdaniu drugim art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, o ustalaniu ekwiwalentu „na zasadach wynikających z przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r.”, a tym samym rozróżniając sposób obliczania wysokości ekwiwalentu w oparciu o ustawowo wskazany przelicznik i wypłaty ekwiwalentu od zasad jego ustalania.

Odwołanie się zatem przez ustawodawcę w zdaniu drugim art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach do „zasad”, a nie do niekonstytucyjnego przelicznika w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego policjantowi na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, nie może być interpretowane jako powtórzenie niekonstytucyjnych przepisów ustawy o Policji, wbrew wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego i nakazanie stosowania do obliczania ekwiwalentu za nie-

wykorzystany urlop z okresu przed dniem 6 listopada 2018 r., (czyli sprzed daty publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) uregulowań, które utraciły moc w następstwie wydania wskazanego wyroku. Przyjęcie za prawidłową wykładnię przepisów przejściowych zastosowaną przez organ oznaczałoby, że w drodze regulacji intertemporalnych próbuje się ograniczyć zakres zastosowania wyroku Trybunału, co narusza konstytucyjną zasadę powszechnej mocy obowiązującej wyroków Trybunału, które wiążą również ustawodawcę.

Zasady, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, wymagają uwzględnienia przy wykładni art. 115a ustawy o Policji wyroku Trybunału z dnia 30 października 2018 r., sygn. K 7/15, na co wielokrotnie już zwracały uwagę wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA, a także projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach, wskazując, iż projekt przewiduje wprowadzenie rozwiązań prawnych mających na celu wdrożenie wyroku Trybunału. Skoro orzeczenie Trybunału usunęło z systemu prawnego niekonstytucyjne brzmienie art. 115a ustawy o Policji w zakresie współczynnika 1/30, to posłużenie się przez ustawodawcę w art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach sformułowaniem „na zasadach wynikających z przepisów ustawy” oznacza, że należy stosować art. 115a ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, jednak z wyłączeniem tej jego części (dotyczącej współczynnika ekwiwalentu w wysokości 1/30), która została uznana za sprzeczną z przepisami ustawy zasadniczej i którą należy wypełnić treścią wyroku Trybunału. Z tej też przyczyny, na mocy art. 190 Konstytucji RP, nie tylko sądy, ale również organy administracji publicznej, powinny dokonywać wykładni art. 115a ustawy o Policji w związku z art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, zgodnie z ustawą zasadniczą. Przeciwnie rozumienie art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach prowadzi do stosowania wyroku Trybunału jedynie na przyszłość (od dnia jego publikacji), z wyłączeniem skutku retroaktywnego, co niewątpliwie narusza art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Wprawdzie przyznanie (naliczenie w wymaganej wysokości) i wypłata ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany przez policjanta urlop stanowi czynność materialno-techniczną i nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, a więc uruchomienia nadzwyczajnego trybu wznowienia postępowania z art. 145a k.p.a., to jednak nie uzasadnia odstępiania od konieczności przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Wówczas trudno byłoby mówić o ekwiwalentności wypłaconego funkcjonariuszowi Policji przed 6 listopada 2018 r. świadczenia za niewykorzystany urlop, o czym wyraźnie rozstrzygnął Trybunał w wyroku w sprawie K 7/15, a tym samym o zrealizowaniu zagwarantowanego konstytucyjnie prawa do urlopu – art. 66 ust. 2 Konstytucji RP (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2022 r., sygn. II PSKP 122/21, OSNP 2023, nr 4, poz. 42, dotyczący ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy z okresu sprzed 6 listopada 2018 r. należnego funkcjonariuszowi Służby Ochrony Państwa).

Przedstawiona wyżej wykładnia art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach nie daje podstaw do przyjęcia wtórnej niekonstytucyjności norm wska-

zanych przez Sąd pierwszej instancji, a zatem i do odmowy ich stosowania z tego powodu. Wbrew twierdzeniu Sądu pierwszej instancji z treści art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach nie wynika wniosek, że ustawodawca postanowił, że wobec policjantów zwolnionych ze służby przed dniem 6 listopada 2018 r., którzy nie wykorzystali urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego za okres przed dniem ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czyli przed dniem 6 listopada 2018 r., zastosowanie ma art. 115a ustawy o Policji w brzmieniu uznanym przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją.

Jednakże nie do zaakceptowania jest również dokonana przez organy Policji literalna wykładnia art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, która uniemożliwia zastosowanie zgodnych z Konstytucją RP zasad obliczania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy. Zasadnie zatem Sąd pierwszej instancji uchylił decyzje organu I i II instancji.

Zatem żądanie skarżącego powinno zostać uwzględnione z zastosowaniem poprzednio obowiązującego art. 115a ustawy o Policji w brzmieniu ukształtowanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. oraz treścią art. 66 ust. 2 Konstytucji RP. Innymi słowy, wysokość ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed 6 listopada 2018 r. ustala się na zasadach wynikających z przepisów ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym przed 6 listopada 2018 r., co implikuje obowiązek obliczenia go według zasad podanych w tej ustawie w brzmieniu ukształtowanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. K 7/15. Trybunał w motywach swojego wyroku stwierdził bowiem, że „Świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest wynagrodzenie za jeden dzień roboczy. Taki sposób obliczania wartości jednego dnia urlopu wynika z faktu, że urlop wypoczynkowy liczony jest wyłącznie w dniach roboczych. Interpretację taką wspiera także treść art. 121 ust. 1 ustawy o Policji, który ustala wysokość uposażenia przysługującego policjantowi w razie wykorzystania urlopu. Ekwiwalent będący substytutem urlopu powinien więc odpowiadać wartości tego świadczenia w naturze. Przyjęcie w art. 115a ustawy o Policji wskaźnika 1/30 części miesięcznego uposażenia policjanta oznacza, że wypłacanej policjantowi należności za jeden dzień niewykorzystanego urlopu nie można nazwać rekompensatą ekwiwalentną, co prowadzi do naruszenia „istoty” corocznego płatnego urlopu chronionego przez art. 66 ust. 2 Konstytucji”. W konsekwencji liczbę dni urlopu przysługującego skarżącemu za okres przed 6 listopada 2018 r. należy pomnożyć przez wysokość wynagrodzenia przysługującego mu za 1 dzień roboczy na dzień zwolnienia ze służby. Prawidłowym w tej sytuacji będzie posłużenie się aktualnie obowiązującym współczynnikiem ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wynoszącym 1/21, albowiem przyjęta przez ustawodawcę wartość średnia, jako odwołująca się do zasad, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, została uznana za ekwiwalentną względem

1 dnia urlopu wypoczynkowego i w pełni realizuje zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Po ustaleniu wysokości przysługującego skarżącemu ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop według podanych powyżej zasad należy określić różnicę pomiędzy kwotą wymaganą, a już wypłaconą.

Zamierzonego skutku nie mógł odnieść zarzut naruszenia art. 184 i art. 188 pkt 1 Konstytucji RP. Sąd pierwszej instancji nie stwierdził w żadnym miejscu uzasadnienia zaskarżonego wyroku, że art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach jest niezgodny z Konstytucją RP, a tym samym nie naruszył art. 184 i art. 188 pkt 1 Konstytucji RP. Sąd pierwszej instancji, dokonując wykładni art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, do czego miał kompetencję, stanął na stanowisku, zgodnie z którym nie można przyjąć, aby art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach stanowił przeszkodę do stosowania art. 115a ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 2020 r. nadanym ustawą o szczególnych rozwiązaniach, do stanów faktycznych zaistniałych przed tym dniem. Częściowa wadliwość argumentacji przytoczonej przez Sąd pierwszej instancji na uzasadnienie powyższego stanowiska nie skutkowałą wadliwością rezultatu wykładni, nie mogła również tym bardziej skutkować przekroczeniem kompetencji w ramach sprawowanej władzy sądowniczej.

Nieskuteczny okazał się także zarzut naruszenia art. 107 ust. 1 ustawy o Policji. Za nieprawidłowe należało uznać twierdzenia skarżącego kasacyjnie organu jakoby art. 107 ust. 1 ustawy o Policji, zgodnie z którym: „roszczenia z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne”, stał w niniejszej sprawie na przeszkodzie czynności wyliczenia i wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Skarżący nie mógł bowiem przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny i jego ogłoszeniem wystąpić z żądaniem wypłacenia wyrównania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, gdyż dopiero z chwilą wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. K 7/15, a więc od dnia 6 listopada 2018 r., powstało po stronie byłego funkcjonariusza Policji zwolnionego ze służby po 19 października 2001 r. roszczenie o wypłatę wyrównania należnego ekwiwalentu. Innymi słowy, z chwilą wejścia w życie orzeczenia Trybunału rozpoczął się bieg terminu przedawnienia roszczeń wynikających z tego wyroku.

Skoro zarzuty naruszenia prawa materialnego okazały się nieskuteczne, to tym samym, w realiach niniejszej sprawy, nie mogły odnieść zamierzonego skutku zarzuty naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c) p.p.s.a. w związku z art. 135 p.p.s.a., sformułowane jako zarzuty naruszenia prawa będące konsekwencją naruszenia prawa materialnego. W sytuacji, gdy Sąd pierwszej instancji, stwierdził naruszenie przepisów prawa materialnego, a Naczelny Sąd Administracyjny podzielił to stanowisko, to zachodziły przesłanki do wyeliminowania zaskarżonych decyzji z obrotu prawnego w oparciu o przepisy art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w związku z art. 135 p.p.s.a. Z tego

samemu powodowi nieskuteczny okazał się zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. przez błędne udzielenie wskazówek co do dalszego postępowania. Abstrahując od tego, że treść art. 141 § 4 p.p.s.a. i ugruntowane na tle jego wykładni poglądy orzecznictwa wskazują, że w ramach tego zarzutu nie można skutecznie kwestionować prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Przepis ten bowiem jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu, Naczelny Sąd Administracyjny, zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. Sformułowane wskazania co do dalszego postępowania są bezpośrednią logiczną konsekwencją rezultatu wykładni art. 9 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, w związku z art. 115a ustawy o Policji, którego to rezultatu strona skarżąca kasacyjnie skutecznie nie podważyła zarzutami naruszenia prawa materialnego.

Mając na uwadze powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżony wyrok mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, dlatego na mocy art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.

O kosztach postępowania kasacyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny, orzekł jak w pkt 2 wyroku, na podstawie art. 204 pkt 2 i art. 209 oraz art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1800). Koszty te wynoszą 240 zł i obejmują wynagrodzenie dla pełnomocnika skarżącego za sporządzenie i wniesienie odpowiedzi na skargę kasacyjną z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 179 p.p.s.a. (uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2012 r., sygn. II FPS 4/12).

Ponownie rozpatrując sprawę organy Policji uwzględnią wykładnię prawa zaprezentowaną w niniejszym uzasadnieniu i ustalą wysokość należnego skarżącemu ekwiwalentu, przy przyjęciu zasad, jakie obowiązywały w chwili jego odejścia ze służby, ale przy zastosowaniu nowego brzmienia art. 115a ustawy o Policji wprowadzonego ustawą o szczególnych rozwiązaniach. Różnica pomiędzy tak wyliczoną kwotą, a wypłaconą przy odejściu ze służby powinna być skarżącemu wypłacona w ramach wyrównania wypłaconego świadczenia.

Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. III OSK 6197/21.

Trybunał Konstytucyjny

29

Art. 17 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1621)

Art. 17 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1621) w związku z art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1251, ze zm.) w zakresie, w jakim pomija emerytury przyznane na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r., jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

1. Sąd Okręgowy w Elblągu (dalej: pytający sąd) powziął wątpliwości co do konstytucyjności art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 504; obecnie: Dz. U. z 2023 r., poz. 1251, ze zm.; dalej: u.e.r.FUS lub ustawa emerytalna) w związku z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1621; dalej: ustawa nowelizująca z 2021 r.).

1.1. Art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a u.e.r.FUS stanowią część regulacji dotyczącej kwartalnej waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne. Przepisy te zostały zakwestionowane w brzmieniu nadanym (lub dodanym) ustawą nowelizującą z 2021 r. (zob. art. 3 pkt 1 tej ustawy), a ich treść jest następująca:

- ust. 2 pkt 2: „W przypadku ustalania wysokości emerytury: (...) w drugim kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za czwarty kwartał poprzedniego roku, z uwzględnieniem ust. 2a”;
- ust. 2a: „W przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku waloryzacji składek dokonuje się w taki sam sposób jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju danego roku, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego”.

Art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. ustanawia z kolei regulację przejściową i ma następującą treść:

- ust. 1: „Przepisy art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy zmienianej w art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po dniu 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a ustawy zmienianej w art. 3 osobom, które wiek emerytalny ukończyły po dniu 31 maja 2021 r., oraz do rent rodzinnych przyznanych po osobach zmarłych po dniu 31 maja 2021 r.”;

- ust. 2: „W przypadku przyznania emerytury lub renty rodzinnej, o których mowa w ust. 1, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, emerytura lub renta rodzinna podlega ponownemu przeliczeniu z uwzględnieniem przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy zmienianej w art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

1.2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z przywołanego przepisu konstytucyjnego wynikają trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał pytań prawnych, mianowicie przesłanka podmiotowa (pytanie prawne może przedstawić jedynie organ państwa będący „sądem” w znaczeniu konstytucyjnym), przesłanka przedmiotowa (przedmiotem pytania prawnego może być kwestia zgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego mającego zastosowanie w sprawie, na której kanwie sąd przedstawił pytanie) oraz przesłanka funkcjonalna (dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uwarunkowana jest tym, czy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed pytającym sądem zależy od rozstrzygnięcia przez Trybunał kwestii zgodności zakwestionowanego aktu normatywnego).

W niniejszym postępowaniu Trybunał stwierdził, że pytanie prawne zostało przedstawione przez sąd w znaczeniu konstytucyjnym (sąd okręgowy), a zatem została spełniona przesłanka podmiotowa. Spełniona została również przesłanka przedmiotowa w tym sensie, że pytający sąd uczynił przedmiotem zaskarżenia ujęte związkowo przepisy materialne dotyczące zasad waloryzacji składek oraz wyznaczające zakres ich zastosowania przepisy przejściowe.

Pytający sąd wyjaśnił, że orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności zaskarżonej w pytaniu prawnym regulacji w zakresie, w jakim pominięto w niej określoną grupę osób (do której należy ubezpieczona – skarżąca w sprawie toczącej się przed pytającym sądem), spowoduje uwzględnienie odwołania skarżącej i przyznanie jej prawa do ponownego, opartego na nowym mechanizmie waloryzacji kwartalnej „emerytur czerwcowych”, obliczenia wysokości wcześniej przyznanego jej świadczenia. Sąd zaznaczył, że dla skarżącej skutkować to będzie „wypłatą wyższego świadczenia na bieżąco i wypłatą wyrównania”.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (zob. w szczególności wyrok z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU 2011, nr 3/A, poz. 25) wyjaśnił, że przesłanki dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego są niezależne od przesłanek decydujących o merytorycznym kształcie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadającego na skutek rozpoznania takiego pytania, co znaczy, iż okoliczność, czy orzeczenie Trybunału zmieni bezpośrednio stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem, nie ma żadnego znaczenia. Oceniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej, trzeba natomiast zawsze zważyć, czy istnieje w ogóle możliwość, by orzeczenie wydane

przez Trybunał wpłynęło w danym wypadku na wynik sprawy, w związku z którą skierowano pytanie prawne. Wziąwszy pod uwagę przedstawione wyżej wyjaśnienia pytającego sądu, Trybunał uznał, że udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy rozpoznawanej przez ten sąd. Wobec tego należało stwierdzić, że pytanie prawne, na podstawie którego wszczęto postępowanie w niniejszej sprawie, spełnia także przesłankę funkcjonalną.

W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny przypomniał dodatkowo, prezentowany konsekwentnie w jego orzecznictwie, pogląd, że w pierwszej kolejności relewantność pytania jest ustalana przez sąd, który rozstrzyga zawiśłą przed nim sprawę. Pytający sąd musi przecież ustalić, czy w stanie faktycznym i prawnym takiej sprawy zachodzi wątpliwość konstytucyjna odnośnie do szeroko rozumianej podstawy prawnej mającego zapaść rozstrzygnięcia. Również do pytającego sądu należy stwierdzenie, czy jest właściwy do rozpoznania sprawy, w związku z którą formułuje pytanie prawne. Z autonomią sądu zadającego pytanie koresponduje wprawdzie autonomia Trybunału, który – wypełniając powierzoną mu funkcję ustrojową – nie jest związany zapatrywaniem pytającego sądu dotyczącym istnienia legitymacji do wystąpienia z danym pytaniem prawnym, z zastrzeżeniem jednak, że niedające się usunąć wątpliwości powinny zostać rozstrzygnięte na rzecz jego merytorycznego rozpoznania.

2. Pytający sąd, kwestionując regulację wywiedzioną z przywołanych związkowo art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS oraz art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r., uczynił to, używając następującej formuły zakresowej: „w zakresie, w którym przepisy te nie przyznają prawa do obliczenia emerytury z uwzględnieniem art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy emerytalnej tym osobom, które wnioszek o emeryturę zgłosiły przed dniem 1 czerwca 2021 r.”

Jak wynika dodatkowo z uzasadnienia pytania prawnego, przedmiotem zażalenia jest nie sam mechanizm waloryzacji kwartalnej tzw. emerytur czerwcowych, lecz zbyt wąskie ujęcie art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. Przepis ten rozstrzyga, że nowe – wprowadzone ustawą nowelizującą z 2021 r. – zasady waloryzacji składek w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu mają zastosowanie nie tylko na przyszłość, lecz także do sytuacji sprzed wejścia w życie ustawy, przy czym tylko do niektórych z nich, a mianowicie do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a u.e.r.FUS osobom, które wiek emerytalny ukończyły po 31 maja 2021 r. Tymczasem – jak wywodzi pytający sąd, a także Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgłosił swój udział w niniejszym postępowaniu – w takiej samej sytuacji jak emeryci, którzy zgłosili wniosek w czerwcu 2021 r. lub którym w tym miesiącu przyznano emeryturę z urzędu, są także osoby, które wystąpiły z wnioskiem lub którym przyznano emeryturę z urzędu w czerwcu w latach poprzednich (Rzecznik wskazuje na lata 2009–2019). To podobieństwo sytuacji powoduje, że nowy mechanizm waloryzacji kwartalnej „emerytur czerwcowych” powinien mieć szersze niż przyjęto zastosowanie do sytuacji (zdarzeń) przeszłych.

Wziąwszy pod uwagę, że przedmiotem wątpliwości konstytucyjnych pytającego sądu jest nie sam mechanizm waloryzacji składek przewidziany w art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a u.e.r.FUS, lecz zbytnie podmiotowe zawężenie normy przejściowej określającej czasowy zakres zastosowania tego mechanizmu, należało dojść do wniosku, że przepisem podstawowym przy tak ujętym zaskarżeniu jest w istocie art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r., natomiast art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS mają charakter związkowy. Trybunał Konstytucyjny doszedł przy tym do wniosku, że zaskarżenie w niniejszej sprawie należy zakwalifikować jako dotyczące tzw. pominięcia ustawodawczego objętego kognicją sądu konstytucyjnego (zamiast wielu wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU 2012, nr 10/A, poz. 119), przy czym chodzi tu o szczególną postać tego pominięcia, które można określić jako „pominięcie podmiotowe”. Pytający sąd zakwestionował bowiem to, że w określonej regulacji prawnej nie uwzględniono wszystkich podmiotów (sytuacji) charakteryzujących się tą samą cechą istotną, co – zdaniem sądu – prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania w grupie „emerytów czerwcowych” i skutkuje niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących tej kategorii podmiotów.

Precyzyjne wyznaczenie przedmiotu kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie wymagało dodatkowo dalszego uściślenia przedmiotu zaskarżenia. Należało bowiem zauważyć, że art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. rozstrzygając o zastosowaniu art. 25a ust. 2 oraz ust. 2a i 2b u.e.r.FUS, wymienia następujące sytuacje:

- 1) emerytury przyznane na wniosek zgłoszony po 31 maja 2021 r.
- 2) emerytury przyznane na podstawie art. 24a u.e.r.FUS osobom, które wiek emerytalny ukończyły po 31 maja 2021 r.;
- 3) renty rodzinne przyznane po osobach zmarłych po 31 maja 2021 r.

W formule zaskarżenia użytej przez pytający sąd po pierwsze, chodzi tylko o sytuacje wymienione w punkcie 1 (co jest uwarunkowane także stanem faktycznym sprawy, w związku z którą sąd przedstawił pytanie prawne). Po drugie – stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet* – Trybunał sprecyzował użyte w petitum pytania prawnego określenie. Otóż pytający sąd użył określenia „osoby, które wniosek o emeryturę zgłosiły”, które Trybunał – rekonstruując przedmiot kontroli – zastąpił tożsamym co do zakresu użytym przez ustawodawcę w art. 17 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2021 r. określeniem „emerytury przyznane na wniosek zgłoszony”.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. w związku z art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS w zakresie, w jakim pomija emerytury przyznane na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r.

Na marginesie Trybunał odniósł się do jeszcze jednej okoliczności. Rzecznik Praw Obywatelskich w swym stanowisku stwierdził, że kwestionowana regulacja jest niekonstytucyjna „w zakresie, w którym przepisy te nie przyznają prawa do obliczenia emerytury z uwzględnieniem art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy emerytalnej tym osobom, którym emeryturę przyznano od dnia 1 czerwca do dnia

30 czerwca w latach 2009–2019”. Mimo pewnych różnic w ujęciu formuła użyta przez Rzecznika jest zbieżna co do istoty z zaskarżeniem ujętym w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Elblągu. Rok 2009 wskazany w stanowisku Rzecznika odpowiada temu, że efekty wcześniej obowiązującego mechanizmu waloryzacji kwartalnej (wprowadzonego ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 121, poz. 1264; dalej: ustawa nowelizująca z 2004 r.; art. 1 pkt 12), ze względu na konstrukcję systemu emerytalnego, zaczęły być widoczne właśnie od tego roku, kiedy przyznawano tzw. emeryturę mieszaną (wystąpiły w jeszcze większym natężeniu od 2015 r., kiedy rozpoczęto przyznawanie emerytur z tzw. systemu zdefiniowanej składki, zob. uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 2272/IV kadencja, a także K. Berrahal, Przyczyny i proponowane rozwiązania problemu niekorzystnych zasad obliczania emerytury w czerwcu, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” nr 1/2021, s. 2). Rok 2019 jest z kolei rokiem poprzedzającym wejście w życie tymczasowego rozwiązania przewidującego po raz pierwszy zmianę sposobu waloryzacji kwartalnej „emerytur czerwcowych” (zob. ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2; Dz. U. poz. 875; dalej: ustawa osłonowa). Wskazanie tych lat w zaskarżeniu lub przy określeniu przedmiotu kontroli konstytucyjności nie jest jednak konieczne, by oddać treść normatywną, której konstytucyjność podlegała ocenie w niniejszej sprawie. Dokonana wyżej przez Trybunał rekonstrukcja przedmiotu zaskarżenia obejmuje wszystkie sytuacje, w których przyznano „emerytury czerwcowe” na poprzednich zasadach, a których nie uwzględniono w kwestionowanej normie przejściowej.

3. Pytający sąd, choć w petitum pytania prawnego jako wzorce kontroli konstytucyjności wymienił art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji, to w uzasadnieniu wskazał tylko na naruszenie zasady równości, prawa do zabezpieczenia społecznego oraz zasady sprawiedliwości społecznej, nie czyniąc żadnej wzmianki o wyrażonej w art. 32 ust. 2 Konstytucji zasadzie niedyskryminacji. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny uznał, że gdy chodzi o zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 2 Konstytucji, pytający sąd nie spełnił przesłanki określonej w art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK, tj. nie sformułował zarzutu ani go nie uzasadnił. Wobec tego – w zakresie dotyczącym art. 32 ust. 2 Konstytucji – Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK postanowił umorzyć postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3.1. Spośród wyżej wymienionych wzorców kontroli Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim odniósł się do art. 67 ust. 1 Konstytucji. Należało bowiem odpowiedzieć na pytanie, czy wyrażone w tym przepisie prawo do zabezpieczenia społecznego jest adekwatnym odniesieniem podczas dokonywania oceny regulacji dotyczącej waloryzacji składek na ubezpieczenie społeczne.

W dotychczasowym orzecznictwie (zob. zwłaszcza wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10/A, poz. 163) Trybunał Konstytucyjny

wielokrotnie podkreślał, że art. 67 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia zakresu oraz form zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy znaczny zakres swobody. Trybunał zaznaczał, że zakres tej swobody jest uzależniony od tego, czy dotyczy działalności ustawodawczej mającej na celu wykreowanie systemu emerytalnego, czy też odnosi się do określania warunków nabywania bądź utraty prawa do świadczeń. Ustawodawca dysponuje bowiem znacznie większą swobodą w odniesieniu do pierwszej sfery swojej aktywności, a więc wówczas, kiedy organizuje instytucjonalną część systemu świadczeń emerytalnych. Mniejsza swoboda ustawodawcy dotyczy natomiast tego aspektu jego działalności, w ramach której wyznacza on warunki realizacji podmiotowego prawa do emerytury. Trybunał dodawał, że swoboda ustawodawcy nie jest nieograniczona, gdyż ustawodawca musi uwzględniać również inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa. Ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego jest też uwzględnianie kondycji finansów publicznych.

Zdaniem Trybunału, kształtując system ubezpieczeń społecznych, ustawodawca ma obowiązek utrzymania odpowiedniego poziomu świadczeń, co wiąże się bezpośrednio z koniecznością istnienia mechanizmu ich waloryzacji. Z tego względu, określając zakres i formy zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, ustawodawca nie może zaniechać wprowadzenia odpowiedniej metody utrzymywania ich realnej wartości. Trybunał w związku z tym wyjaśniał, że prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z istotnych elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. w szczególności wyroki TK z dni: 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU 2012, nr 11/A, poz. 136; 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 29/12, OTK ZU 2013, nr 9/A, poz. 138 wraz z licznymi tam przywołanymi wcześniejszymi orzeczeniami Trybunału), zaznaczając jednocześnie, że prawo do waloryzacji należy odróżnić od konkretnej metody podwyższania nominalnej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych. Ustawodawca ma przy tym znaczną swobodę wyboru metody waloryzacji, którą uzna za najbardziej odpowiednią w danej sytuacji gospodarczej i społecznej kraju.

Postawiony w niniejszej sprawie problem konstytucyjny odnosi się do waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne, które są jedną z podstaw obliczenia emerytury. Kwestie te pozostają zatem w sferze realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wobec tego jest wzorcem adekwatnym w niniejszej sprawie, choć ze względu na charakter postawionych zarzutów powinien być ujmowany związkowo z pozostałymi wskazanymi przez pytający sąd przepisami Konstytucji. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że postawiony problem odnosi się nie do samej przyjętej przez ustawodawcę metody waloryzacji składek, lecz

jego istotą jest to, czy ustawodawca, wprowadzając określone zmiany w ramach przyjętego przez siebie mechanizmu waloryzacji kwartalnej, uczynił to z poszanowaniem innych – wyrażonych w art. 32 ust. 1 oraz w art. 2 Konstytucji – wartości konstytucyjnych. W tym aspekcie warto zaznaczyć, że w samym systemie ubezpieczeń społecznych została sformułowana wprost, w sposób normatywny, zasada równego traktowania ubezpieczonych (art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2023 r., poz. 1230, ze zm.). W myśl tej zasady wszyscy ubezpieczeni, bez względu na płeć, stan cywilny, stan rodzinny, są traktowani równo. Zasada ta dotyczy w szczególności warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek, obliczania wysokości świadczeń, okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń.

3.2. Mając na uwadze to, że zarzuty w niniejszej sprawie dotyczą głównie naruszenia zasady równości w sferze realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, Trybunał Konstytucyjny – w oparciu o swoje jednolite orzecznictwo – przypomniał, że ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień.

Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna.

Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Mając na uwadze, że w niniejszej sprawie jako wzorzec kontroli przywołany został także art. 2 Konstytucji, Trybunał raz jeszcze przypomniał, że treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości, a ustalenie powiązań zachodzących między nimi wymaga rozważenia formalnego i materialnego aspektu tej pierwszej (zob. zwłaszcza wyrok TK z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU 2012, nr 7/A, poz. 79). Odnosnie do nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. Nie ulega w konsekwencji wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze. Należy jednak uznać, że w razie sformułowania zarzutu niezgodności określo-

nej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas adekwatnego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady sprawiedliwości społecznej prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie jest niezgodny z omawianą zasadą konstytucyjną. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących nierówne traktowanie równych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady równości.

Wypada przy tym wyjaśnić, że Trybunał Konstytucyjny, weryfikując zgodność kwestionowanej regulacji z zasadą równości, jest zawsze obowiązany zbadać, czy wprowadzone przez taką regulację odstępstwo od nakazu równego traktowania równych znajduje usprawiedliwienie w unormowaniach ustawy zasadniczej, w tym wysłowiających zasadę sprawiedliwości społecznej. Art. 2 Konstytucji nie jest jednak *sensu stricto* wzorcem kontroli konstytucyjności, lecz punktem odniesienia w teście równości.

Odnosnie do wyjaśnionej wyżej relacji między art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, należało zauważyć, że pytający sąd dopatruje się naruszenia zasady sprawiedliwości w tym, że nie stanowi ona – jego zdaniem – uzasadnienia dla wprowadzenia przez kwestionowaną regulację odstępstwa od zasady równości. Co więcej, pytający sąd, wskazując na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, nie podał żadnej innej argumentacji niż ta uzasadniająca zarzut naruszenia zasady równości. Ta okoliczność dodatkowo przemawiała za uznaniem niedopuszczalności wydania wyroku, gdy chodzi o zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, a to znaczy, że w tym zakresie postępowanie podlegało umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

4. Jak wynika z ustaleń poczynionych wyżej, przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu jest zgodność art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. w związku z art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS w zakresie, w jakim pomija emerytury przyznane na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r., z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Chodzi bowiem o to, czy ustawodawca, obejmując zakresem normowania analizowanej regulacji tylko emerytury przyznane na wniosek zgłoszony po 31 maja 2021 r., zróżnicował w sposób konstytucyjnie nieuzasadniony „emerytów czerwcowych”, wobec których zastosowano mechanizm waloryzacji kwartalnej obowiązujący przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2021 r.

4.1. Przed przystąpieniem do oceny kwestionowanej regulacji, Trybunał Konstytucyjny przeanalizował jej kontekst i otoczenie normatywne.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.e.r.FUS, podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24 tej ustawy (emerytura ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r.), stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględ-

nieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie z tzw. kapitałowej części składki emerytalnej. Waloryzację składek przeprowadza się corocznie, od 1 czerwca każdego roku (art. 25 ust. 3 u.e.r.FUS), przy czym waloryzacja składek za ostatni rok przed przejściem na emeryturę (zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację) dokonywana jest kwartalnie według sposobu określonego w art. 25a u.e.r.FUS.

Art. 25a u.e.r.FUS dodano ustawą nowelizującą z 2004 r. W projekcie tej ustawy zaproponowano zmianę częstotliwości waloryzacji kont z waloryzacji kwartalnej na waloryzację roczną oraz wprowadzenie waloryzacji kwartalnej tak, aby stan konta uwzględniał przyrost przypisu składek przypadający po ostatniej waloryzacji rocznej (zob. uzasadnienie projektu zwartego w druku sejmowym nr 2272/IV kadencja). Art. 25a ust. 1 u.e.r.FUS wszedł w życie 1 lipca 2004 r., a jego ustęp 2 otrzymał wówczas następujące brzmienie:

„W przypadku ustalania wysokości emerytury:

- 1) w pierwszym kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za trzeci kwartał poprzedniego roku;
- 2) w drugim kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za czwarty kwartał poprzedniego roku;
- 3) w trzecim kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za pierwszy kwartał danego roku;
- 4) w czwartym kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za drugi kwartał danego roku”.

Praktyka stosowania art. 25a u.e.r.FUS dość szybko pokazała, że osoby przechodzące na emeryturę w czerwcu mogą otrzymać niższe świadczenie, niż gdyby wysokość ich emerytur ustalano w innym miesiącu. Problem ten był dostrzegany powszechnie (zob. K. Berrahal, *op. cit.*, s. 2 i 3 i przytoczone tam odwołania), zwracał na niego uwagę także Rzecznik Praw Obywatelskich w licznych interwencjach (odwołał się do nich pytający sąd oraz Rzecznik w swoim stanowisku przedstawionym w niniejszej sprawie).

W orzecznictwie sądów powszechnych zaczęła z kolei zarysowywać się pewna rozbieżność wykładni art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 3 w związku z art. 25 ust. 1 i 3 u.e.r.FUS (na co wskazał także pytający sąd, zob. również orzeczenia przywołane w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich). Ujmując rzecz w pewnym uproszczeniu, według jednego stanowiska – w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku, składki zewidencjonowane na koncie podlegają tylko waloryzacji rocznej, natomiast według drugiego stanowiska – niedopuszczalne jest dzielenie ubezpieczonych w zakresie sposobu obliczenia emerytury na składających wnioski przed i po 1 czerwca danego roku. Powziąwszy wątpliwości w zakresie wykładni wskazanych przepisów ustawy emerytalnej, sądy przedstawiały

Sądowi Najwyższemu związane z tym problemem zagadnienia prawne. Choć Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 6 października 2015 r. (sygn. III UZP 9/15) odmówił podjęcia uchwały, to w jego uzasadnieniu wyjaśnił kwestie dotyczące mechanizmu waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego dla ustalenia podstawy obliczenia emerytury oraz zobrazował je przykładami, podnosząc w szczególności, co następuje:

„Roczna waloryzacja polega na tym, że w czerwcu danego roku waloryzuje się składki należne do końca poprzedniego roku kalendarzowego, a podlegające zaewidencjonowaniu na koncie ubezpieczonego do dnia 31 stycznia roku, w którym przeprowadzana jest waloryzacja (roku waloryzacji). Waloryzację roczną składek przeprowadza się w dniu 1 czerwca z tego względu, że wskaźnik owej waloryzacji za poprzedni rok ogłaszany jest do dnia 25 maja kolejnego roku. (...) W wyniku ostatniej rocznej waloryzacji przeprowadzonej przed przyznaniem ubezpieczonemu prawa do emerytury podwyższeniu wskaźnikiem waloryzacyjnym podlegają zatem składki należne do końca roku kalendarzowego poprzedzającego rok, w którym przeprowadzana jest ta waloryzacja. Natomiast składki należne za okres po zakończeniu tegoż roku obrachunkowego, które nie zostaną objęte kolejną roczną waloryzacją (gdyż ta nastąpi już po przyznaniu i obliczeniu wysokości świadczenia) podlegają waloryzacji kwartalnej, o jakiej mowa w art. 25a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W trybie tego przepisu waloryzowana jest kwota składek zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na ostatni dzień pierwszego miesiąca kwartału, za który przeprowadzana jest waloryzacja, powiększona o kwoty uzyskane w wyniku poprzednich waloryzacji kwartalnych. (...) W przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu 2014 r., składki zaewidencjonowane na koncie ubezpieczonego podlegają jedynie rocznej waloryzacji. Waloryzacja roczna przeprowadzona w dniu 1 czerwca 2014 r. dotyczy bowiem składek wpłaconych do końca 2013 r. i zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na dzień 31 stycznia 2014 r. Składki te nie podlegają już ponownej waloryzacji kwartalnej z art. 25a ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, skoro nie są składkami zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację. Natomiast w świetle art. 25a ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy, składki wpłacone poczynając od dnia 1 stycznia 2014 r. podlegają waloryzacji kwartalnej w przypadku emerytur, których wysokość ustalana jest poczynając od trzeciego kwartału tegoż roku. Jeśli zatem wysokość emerytury ustalana jest w czerwcu 2014 r., na podstawie jej obliczenia składa się suma: 1) kwoty składek ustalonej po ostatniej rocznej waloryzacji przeprowadzonej 1 czerwca 2014 r. (tekst jedn.: kwoty zwaloryzowanych składek należnych do końca 2013 r.); 2) nominalnej kwoty składek należnych za okres od 1 stycznia 2014 r. do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty emerytury, które w świetle art. 25a ust. 1 ustawy nie podlegają waloryzacji kwartalnej, a jednocześnie nie zostaną objęte kolejną waloryzacją roczną przypadającą dopiero na dzień 1 czerwca 2015 r. (...) Wypada zauważyć, że przyjęty w powołanych przepisach

mechanizm waloryzacji składek pozostaje w pewnej niezgodzie z literalnym brzmieniem art. 25 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który stanowi o – będącej podstawą obliczenia emerytury – kwocie składek na ubezpieczenie emerytalne z uwzględnieniem waloryzacji składek zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury. Literalnie rzecz ujmując, waloryzacji powinna podlegać kwota składek za wszystkie miesiące poprzedzające miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury. W rzeczywistości zaś regulacja art. 25a ust. 1 ustawy wyłącza spod waloryzacji część miesięcy przypadających na ten okres” (por. postanowienie SN z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. III UZP 12/15 zob. także wyrok SN z dnia 24 listopada 2022 r., sygn. III USKP 17/22).

Jak zauważył w swoim stanowisku Rzecznik Praw Obywatelskich, stanowisko Sądu Najwyższego było na ogół respektowane w orzecznictwie sądów powszechnych. Nie oznaczało to jednak, że problem „emerytur czerwcowych” został rozwiązany. W literaturze podniesiono, że „(...) powinna tu nastąpić odpowiednia interwencja ustawodawcy idąca czy to w kierunku umożliwienia, w razie złożenia wniosku o emeryturę w czerwcu danego roku kalendarzowego, ustalenia podstawy obliczenia tego świadczenia (także przyznanego z urzędu) na takich samych zasadach, na jakich się je ustala w przypadku zgłoszenia wniosku w innym (wcześniejszym, czyli w maju) miesiącu tego samego kwartału, jeżeli byłoby to oczywiście korzystniejsze dla zainteresowanego (takie rozwiązanie zaproponował podsekretarz stanu w MRPiPS w odpowiedzi na [...] wystąpienie RPO z dnia 15 września 2017 r.), czy też, co z kolei zostało zasygnalizowane w ww. postanowieniu SN, III UZP 9/15, należałoby przeprowadzać waloryzację składek zgodnie z dosłownym brzmieniem art. 25 ust. 1, tzn. za wszystkie miesiące poprzedzające miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, gdyż obecna praktyka (ze względu na funkcjonowanie mechanizmu waloryzacji kwartalnej) nie pozostaje w zgodzie z treścią wymienionego przepisu, w którym mowa jest o waloryzacji składek zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury” [K. Antonów, komentarz do art. 25 u.e.r.FUS, (w:) R. Babińska-Górecka, M. Bartnicki, S. Gajewski, B. Suchacki, M. Zieleński, K. Antonów, Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz, wyd. I, LEX/el. 2019].

Mimo że problem „emerytur czerwcowych” był dostrzegany powszechnie w praktyce stosowania przepisów regulujących waloryzację kwartalną, przez wiele lat nie podjęto działań naprawczych takiego stanu rzeczy, poprzestając jedynie na działaniach o charakterze informacyjnym. Jak wyjaśniono w skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich piśmie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (znak: DUS–II.070.48.2021.MBu): „Z uwagi na utrzymywanie się tej tendencji zainicjowano działania mające na celu zapewnienie ubezpieczonym uzyskanie rzetelnych informacji w tym zakresie. Przede wszystkim doradcy

emerytalni oraz pracownicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przyjmujący wnioski o świadczenia emerytalne informowali każdą osobę zgłaszającą wniosek w czerwcu, że jeśli przejdzie na emeryturę w innym miesiącu, to może uzyskać wyższą kwotę emerytury. Przyszli emeryci mają też możliwość skorzystania z kalkulatora emerytalnego zamieszczonego na stronie internetowej ZUS w celu porównania wysokości kwot emerytury obliczonych dla poszczególnych miesięcy roku, w którym planują zakończyć pracę i przejść na emeryturę. Są to wprawdzie kwoty hipotetyczne, ale obrazują różnice w wysokości emerytury w zależności od miesiąca przejścia na emeryturę. Akcja informacyjna ZUS przyniosła efekty. Na wzrost świadomości ubezpieczonych o znaczeniu daty przejścia na emeryturę wskazuje fakt, że liczba osób przechodzących w czerwcu na emeryturę systematycznie malała. W latach 2018–2019 było to ok. 1% ogółu przyznanych w danym roku emerytur¹. W perspektywie dalszych rozważań, Trybunał już w tym miejscu podkreślił, że to przede wszystkim ustawodawca jest zobowiązany – dostrzegając ułomność dotychczasowych rozwiązań – dążyć do naprawienia stanu rzeczy przy pomocy narzędzi prawodawczych. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 marca 2019 r. (sygn. P 20/16, OTK ZU 2019, nr A, poz. 11) dotyczącym tzw. wcześniejszych emerytur kobiet urodzonych w 1953 r., prawodawca został wyposażony w fachowy aparat i niezbędne narzędzia służące prawidłowości i realności planowania finansowego w odpowiednio długiej perspektywie czasu. Nie może zatem wykonywać swoich władczych kompetencji, by przerzucać na obywateli skutki swoich decyzji podejmowanych na podstawie błędnych założeń.

4.2. Pierwszym krokiem podjętym przez ustawodawcę w kierunku zmiany mechanizmu waloryzacji „emerytur czerwcowych” było rozwiązanie przyjęte w ustawie osłonowej. Wprowadzono wówczas regulację jednorazową, a mianowicie w art. 53 tej ustawy postanowiono, że w przypadku ustalania w czerwcu 2020 r. wysokości emerytury na podstawie ustawy emerytalnej, waloryzacji składek, o której mowa w art. 25a u.e.r.FUS, dokonuje się w taki sam sposób jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju 2020 r., jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego.

Ten sposób waloryzacji kwartalnej w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu został następnie wprowadzony do ustawy emerytalnej – ustawą nowelizującą z 2021 r. zmieniono art. 25a ust. 2 pkt 2 u.e.r.FUS oraz dodano w tym artykule (między innymi) ust. 2a – o treści i zakresie zastosowania wcześniej wzmiankowanych. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2021 r. wskazano: „Czynnikiem, który determinuje wysokość emerytury – oprócz wydłużenia aktywności zawodowej – jest sposób waloryzacji składek emerytalnych oraz kapitału początkowego, stanowiących podstawę obliczenia emerytury. Waloryzację przeprowadza się systemem rocznym do czasu, gdy ubezpieczony zgłosi wniosek o emeryturę. W przypadku ustalania wysokości emerytury w okresie od stycznia do maja i od lipca do grudnia danego roku, składki zapi-

sane na koncie ubezpieczonego po 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację roczną, podlegają dodatkowo również waloryzacji kwartalnym. Natomiast w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacji kwartalnym, gdyż została już zwaloryzowana rocznie za poprzedni rok od 1 czerwca roku, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę. W konsekwencji, przejście na emeryturę w czerwcu może być mniej korzystne niż w pozostałych miesiącach II kwartału danego roku. Proponuje się, by na stałe wprowadzić rozwiązanie wprowadzone na 2020 r. dotyczące zasad ustalania wysokości nowych emerytur przyznanych w czerwcu, począwszy od 2021 r., w tym waloryzacji kapitału początkowego i składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego, w taki sam sposób, jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju bieżącego roku, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego” (druk sejmowy nr 1188/IX kadencja). Jak wynika z przytoczonego fragmentu, projektodawca – mając świadomość niekorzystnych dla „emerytur czerwcowych” skutków obowiązującego mechanizmu waloryzacji kwartalnej – postanowił wprowadzić rozwiązanie o charakterze naprawczym, przy czym, gdy chodzi o jego zastosowanie do „emerytur czerwcowych” przyznanych przed wejściem w życie ustawy, zastosowanie nowej regulacji ograniczył jedynie do 2021 r. Tymczasem niekorzystne skutki dotknęły również „emerytów czerwcowych”, którym świadczenia przyznano w latach wcześniejszych niż 2021 r. W dalszej części rozważań Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy ustawodawca mógł dokonać takiego zróżnicowania w grupie „emerytów czerwcowych”.

4.3. Ocena, czy kwestionowana regulacja narusza zasadę równości, musi być poprzedzona analizą, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

W art. 17 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2021 r. ustawodawca wyróżnił między innymi grupę osób, którym emerytury przyznano na wniosek zgłoszony po 31 maja 2021 r. W ustępie 2 tego przepisu postanowił, że w przypadku poprzedzającego wejście w życie tej ustawy przyznania emerytury, następuje ponowne przeliczenie świadczenia z uwzględnieniem nowego mechanizmu waloryzacji kwartalnej. Tymczasem w takiej samej sytuacji jak osoby, którym przyznano emeryturę na wniosek zgłoszony po 31 maja 2021 r., są także osoby, którym przyznano emeryturę na takich samych zasadach w latach wcześniejszych. Mają rację i pytający sąd, i Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując, że podmiotami podobnymi są zatem ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. (objęci systemem zdefiniowanej składki), którzy wystąpili o emeryturę w czerwcu, ich emerytura została ustalona z zastosowaniem art. 25a ust. 2 pkt 2 u.e.r.FUS w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z 2004 r. i obowiązującym do wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2021 r.

W obrębie wyróżnionej wyżej grupy podmiotów – wskutek postanowienia wyrażonego w art. 17 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej z 2021 r. – doszło do zróżnicowania: część osób uzyskała możliwość przeliczenia wcześniej przyznanej emerytury z uwzględnieniem nowego korzystniejszego sposobu waloryzacji kwartalnej, natomiast części osób takiej możliwości odmówiono.

Trybunał Konstytucyjny, w oparciu o wyżej przeprowadzoną analizę stwierdził po pierwsze, że oceniane rozwiązanie nie ma charakteru relewantnego, ponieważ nie pozostaje w bezpośrednim związku z deklarowanym celem jego wprowadzenia, którym były naprawa wcześniej obowiązującego stanu prawnego i przyjęcie jednolitych zasad waloryzacji składek także dla osób, które występują z wnioskiem o emeryturę w czerwcu, w szczególności wobec osób, które z takim wnioskiem wystąpiły również przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2021 r.

Po drugie, Trybunał wziął pod uwagę, że ustawodawca, ograniczając zakres zastosowania nowych zasad waloryzacji kwartalnej tylko do wąskiego zakresu „emerytur czerwcowych” przyznanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2021 r., nie podał w zasadzie żadnych argumentów konstytucyjnych mających uzasadniać taką decyzję. Oceniając regulacje determinujące kształt systemu emerytalnego w perspektywie konstytucyjnej, zwłaszcza z punktu widzenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie można całkowicie abstrahować od zasady wzajemności, która choć nie ma charakteru absolutnego, to – ujmując rzecz w pewnym uproszczeniu – oznacza, że świadczenie emerytalne za każdym razem, w mniejszym czy większym stopniu, jest uzależnione od długości okresu zatrudnienia i wysokości odprowadzanych składek. Wprowadzenie zróżnicowania sposobu waloryzacji składek w grupie podmiotów o ustalonej wyżej wspólnej cesze istotnej w żaden sposób nie służy realizacji zasady równego traktowania ubezpieczonych w systemie zdefiniowanej składki.

Jedyną okolicznością, którą podnoszono w celu uzasadnienia zakresu podmiotowego regulacji przejściowej wyrażonej w art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r., były skutki finansowe zastosowania mechanizmu naprawczego wobec szerszej grupy emerytów. Dla przykładu można przytoczyć skierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich pismo Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (znak: DUS–II.070.48.2021.MBu), w którym wprost wskazano, że zastosowanie nowego mechanizmu waloryzacji wobec osób przechodzących na emeryturę począwszy od czerwca 2021 r. wynikało ze „złożoności systemu emerytalnego (...), a także z oceny skutków regulacji i jej wpływu na finanse Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz finanse publiczne”. Przy czym w toku prac legislacyjnych – na co zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim stanowisku przedstawionym w niniejszej sprawie – nie przedstawiono bardziej szczegółowych analiz kosztów przeliczenia „emerytur czerwcowych” przyznanych w latach wcześniejszych niż rok 2020 i 2021 (Rzecznik w swoim piśmie odwołał się do wypowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej

Stanisława Szweda, zgodnie z którą koszt przeliczenia zaniżonych świadczeń z lat 2009–2019 miał wynieść ok. 2,5 mld zł, a wypłata wyrównania zwiększałaby koszty o dodatkowe 2 mld zł). Zgodnie natomiast z informacją przedstawioną Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w trybie art. 65 ust. 1 u.o.t.p.TK oszacowany koszt wyrównań za cały okres, w którym emerytury przyznane w czerwcu w latach 2009–2019 wypłacane były w niższej wysokości – przyjmując, że wyrównania wypłacone byłyby w styczniu 2024 r. – wyniósłby 1584,8 mln zł, natomiast odsetki – 531,2 mln. Dla porównania koszt wypłaty tzw. czternastych emerytur w 2023 r. oszacowano na ok. 12 mld złotych, dokładniej – na 11,6 mld zł (zob. Minister Małąg, Czternasta emerytura pozostanie na stałe – Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej – Portal Gov.pl, archive.org, zob. także aktualizację Programu konwergencji na 2023 r.).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zaznaczał w swoim orzecznictwie, że równowaga budżetowa, określana także jako równowaga finansów publicznych, stanowi wartość chronioną konstytucyjnie lub samodzielną przesłankę mogącą uzasadniać ograniczenie praw i gwarancji socjalnych wyrażonych w Konstytucji. Za uznaniem tej równowagi za wartość konstytucyjną przemawia przede wszystkim zasada dobra wspólnego, proklamowana w art. 1 ustawy zasadniczej oraz wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej (szczegółowe unormowania dotyczące bezpieczeństwa finansowego państwa określa jednak rozdział X Konstytucji). Jak zauważono w literaturze – gdy równowaga finansów publicznych jest rozważana jako przesłanka ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych, wówczas nie można rozumieć jej wąsko jedynie jako zasady ekonomicznej. Mogłoby to bowiem prowadzić do jej „wyjęcia” z kontekstu zasad i wartości konstytucyjnych, a nawet przeciwstawić ją tym zasadom i wartościom, wówczas też w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym dla stwierdzenia dopuszczalności wprowadzonych ograniczeń decydujące byłoby stanowisko Ministra Finansów [zob. M. Granat, Równowaga budżetowa jako zasada prawa (na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego), Przegląd Konstytucyjny 2017, nr 3, s. 22 i 23].

Patrząc z tej perspektywy, to na ustawodawcy spoczywa ciężar wykazania, że regulacja w kształcie przez niego proponowanym jest konieczna (nieodzowna), a przyjęcie innych rozwiązań, mniej dotkliwych dla podmiotów praw konstytucyjnych (w tym wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji) nie jest możliwe bez naruszenia stabilności finansów publicznych zagrażającej dobru wspólnemu. Ochrona równowagi budżetowej nie ma charakteru absolutnego, ani też przeważającego inne wartości lub prawa konstytucyjne. Powołanie się na zagrożenie równowagi budżetowej jako uzasadniające ingerencję w prawa konstytucyjne, w tym socjalne, nie może być zatem „gołosłowne”. Ustawodawca powinien dysponować analizami, z których jasno wynika, że zagrożenie stabilności systemu jest realne, a nie tylko że może dojść do zwiększenia wydatków budżetowych. Jak podniesiono w literaturze: „Budżet państwa cierpi na stan chronicz-

nego deficytu, co może być powodem dowolnego ingerowania w sferę praw podmiotowych i zastanych stosunków prawnych. Tym bardziej byłoby zasadne sprecyzowanie standardów podejmowania działań legislacyjnych, które umotywowane są względami fiskalnymi, lecz przenoszą odpowiedzialność za równowagę budżetu państwa na jego obywateli i inne podmioty” (A. Gorgol, Równowaga budżetowa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Państwo i Prawo 2014, nr 9) oraz „(...) nie można mówić o «bezwolnej akceptacji» przez trybunał działań ustawodawcy znoszącego prawa nabyte w celu zapewnienia równowagi finansowej. Do obowiązków inicjatorów takich ustaw należy wykazanie, że podjęte działania nastąpiły po jednoznacznym upewnieniu się ustawodawcy co do prawidłowości rozdziału środków budżetowych na poszczególne kierunki wydatków oraz co do wyczerpania wszystkich możliwości zwiększenia dochodów budżetowych” (W. Grygorowicz, Prawne instrumenty zachowania równowagi finansowej państwa i ich skuteczność, Łódź 2016, s. 128).

Raz jeszcze podkreślić należało, że przedmiotem oceny Trybunału w niniejszej sprawie jest zróżnicowanie określonej grupy podmiotów, wobec których zastosowano mechanizm waloryzacji kwartalnej określony w art. 25a ust. 2 pkt 2 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2021 r., a której celem była „naprawa” usterek tego mechanizmu dostrzeżonych w praktyce jego stosowania. Istnienia tych usterek ustawodawca był świadomy przez wiele lat i mimo to wcześniej nie podejmował kroków naprawczych. Można zatem powiedzieć, że sam doprowadził do zwiększenia kosztów podjętego później działania, co starał się zniwelować, przyznając możliwość przeliczenia „emerytury czerwcowej” w zasadzie dowolnie ograniczonej grupie uprawnionych. Takiego działania ustawodawcy nie da się uzasadnić potrzebą ochrony sprawiedliwości społecznej, raczej można je zakwalifikować jako sprzeczne z zasadą lojalności, mającą swoje zakotwiczenie również w art. 2 Konstytucji.

W świetle poczynionych wyżej ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powołanie się przez ustawodawcę na konieczność zachowania równowagi budżetowej jako uzasadniające przyznanie możliwości przeliczenia tylko niektórych wcześniej przyznanych „emerytur czerwcowych” było pozorne, a zatem jednocześnie arbitralne. Ustawodawca nie wykazał, by zastosowanie mechanizmu naprawczego wobec wszystkich osób znajdujących się w istotnie podobnej sytuacji zagrażało dobru wspólnemu lub służyło realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny zgodził się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, który podniósł, że utrzymanie niekorzystnego sposobu waloryzacji kwartalnej „emerytur czerwcowych” doprowadziło do niesprawiedliwego potraktowania tej grupy ubezpieczonych, którym ustawodawca uniemożliwił skorygowanie wysokości przyznanych emerytur według metody wprowadzonej ustawą nowelizującą z 2021 r.

Trybunał jeszcze raz podkreślił, że przedmiotem jego oceny nie był sam mechanizm waloryzacji kwartalnej, ani w kształcie obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2021 r., ani po wejściu w życie tejże

ustawy. Trybunał badał jedynie, czy ustawodawca, zmieniając ten mechanizm, uczynił to zgodnie ze standardem konstytucyjnym wynikającym z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przeanalizowawszy treść kwestionowanej regulacji, jej otoczenia normatywnego i kontekstu, Trybunał stwierdził, że nie spełnia ona warunków konstytucyjnie dopuszczalnego odstępstwa od zasady równości. Ustawodawca, poza formalnym odwołaniem się do konieczności ochrony równowagi budżetowej i stabilności systemu, nie uzasadnił ani relewantności, ani konieczności, ani proporcjonalności pominięcia w art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. (w związku z art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS) emerytów, którym przyznano emerytury na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r.

5. Trybunał Konstytucyjny orzekł w niniejszej sprawie w trybie tzw. kontroli konkretnej i był związany zakresem zaskarżenia określonym w pytaniu prawnym, uwarunkowanym stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytanie to zostało przedstawione. Wyrok Trybunału dotyczy wskazanego w jego sentencji pominięcia wynikającego z art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. w związku z art. 25 ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS i odnoszącego się do „emerytur czerwcowych” przyznanych na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r. Tymczasem zakres normowania regulacji wynikającej ze wskazanych przepisów nie ogranicza się jedynie do emerytur przyznanych na wniosek, lecz również obejmuje emerytury przyznane na podstawie art. 24a u.e.r.FUS i renty rodzinne po osobach zmarłych. Wziąwszy pod uwagę racje, które przemawiały za stwierdzeniem niekonstytucyjności w niniejszej sprawie, ustawodawca powinien dokonać odpowiednich zmian w odniesieniu do wszystkich adresatów art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. w związku z art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS, którzy znaleźli się w analogicznej sytuacji, jak „emeryci czerwcowi” i nie mogli na podstawie tych przepisów skorzystać z możliwości przeliczenia przyznanego im wcześniej na mniej korzystnych zasadach świadczenia.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest tzw. wyrokiem o pominięciu. Wyroki tego rodzaju nie wywierają skutku derogacyjnego i *per se* nie prowadzą do zmiany w systemie prawa. Ponadto, ponieważ stanowisko doktryny i orzecznictwa dotyczące bezpośrednich skutków tego rodzaju wyroków Trybunału w sferze stosowania prawa nie jest jednolite, może się okazać, że także stanowisko sądów orzekających w takich sprawach, jak sprawa zawisła przed pytającym sądem, będzie różne, w szczególności gdy chodzi o możliwość zastosowania – tylko w oparciu o wyrok Trybunału Konstytucyjnego – art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS (w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2021 r.) wobec szerszego kręgu adresatów niż określony *expressis verbis* w art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. Z tych powodów reakcja ustawodawcy jest pilnie potrzebna.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Wyrok TK z dnia 15 listopada 2023 r., sygn. P 7/22.