



Orzecznictwo

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

NR 7-8/lipiec-sierpień 2023



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne**Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
53 k.k.	4
209 § 1 k.k.	11
9 § 2 k.w.	14
439 k.p.k.	15
439 § 1 pkt 2 k.p.k.	15
454 k.p.k.	15
457 § 3 k.p.k.	15
500 § 3 k.p.k.	16
523 § 1 k.p.k.	16
607e § 1 k.p.k.	16

Sądy Apelacyjne

25 § 2 k.k.	16
148 § 1 k.k.	17
190 § 1 k.k.	17
258 § 1 k.k.	17
280 § 2 k.k.	18
53 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 172), dalej u.p.n.	18
59 ust. 2 u.p.n.	18
62 ust. 2 u.p.n.	18
168b k.p.k.	19
424 § 1 i 2 k.p.k.	19
431 § 3 k.p.k.	19

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

671 ust. 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1876) w związku z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.	21
379 pkt 4 k.p.c. w zw. z art. 386 § 5 k.p.c.	28
11 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423)	34

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

4a ust. 1 pkt 2 ustawy z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2021 r., poz. 1043, z późn. zm.)	44
---	----

Trybunał Konstytucyjny

9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2519)	51
---	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 53 k.k.

Sfera sędziowskiego wymiaru kary w pierwszej kolejności zarezerwowana jest dla Sądu pierwszej instancji, który w tym zakresie orzeka, biorąc przede wszystkim pod uwagę wskazania wynikające z treści w art. 53 k.k. Należy jednak zaznaczyć, co akcentowane jest w orzecznictwie, że przepis ten „nie zawiera unormowania stanowczego, a ujęte w nim dyrektywy i przesłanki podlegają ocenie w ramach swobodnego uznania sędziowskiego.

Z uzasadnienia:

Kasacja Prokuratora Generalnego jest zasadna, a to musiało skutkować uchyleniem zaskarżonego wyroku i przekazaniem sprawy Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym.

Ponieważ przedmiotowa kasacja dotyczy rozstrzygnięcia Sądu odwoławczego w zakresie wymierzonej oskarżonemu kary pozbawienia wolności, warto przypomnieć jedną, a mającą zasadnicze znaczenie w tej sprawie, kwestię.

Otóż, sfera sędziowskiego wymiaru kary w pierwszej kolejności zarezerwowana jest dla Sądu pierwszej instancji, który w tym zakresie orzeka, biorąc przede wszystkim pod uwagę wskazania wynikające z treści w art. 53 k.k. Należy jednak zaznaczyć, co akcentowane jest w orzecznictwie, że przepis ten „nie zawiera unormowania stanowczego, a ujęte w nim dyrektywy i przesłanki podlegają ocenie w ramach swobodnego uznania sędziowskiego. Podważanie zatem ocen dokonywanych w tej sferze możliwe jest jedynie w ramach zarzutu rażącej niewspółmierności kary (art. 438 pkt 4 k.p.k.) (...)” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2016 r., sygn. III KK 191/16, LEX nr 2157276; zob. też: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2011 r., sygn. V KK 96/11, LEX nr 1044083). Z tego względu „kontrola instancyjna wyroku Sądu *meriti* w zakresie wymiaru kary musi być dokonywana z uwzględnieniem szerokiego zakresu swobodnej oceny sądu co do tego, jaka kara będzie stanowiła trafną reakcję karną na przestępstwo. Podważenie stanowiska sądu pierwszej instancji nie może się zatem sprowadzać do wyrażenia odmiennego poglądu co do doniosłości okoliczności sprawy w kontekście dyrektyw sądowego wymiaru kary. Taki zabieg stanowiłby wkroczenie w sferę zarezerwowaną dla Sądu *a quo*. Ingerencja w płaszczyznę wymiaru kary wymaga wykazania, że sąd orzekający naruszył dyrektywy

wymiaru kary w taki sposób, że orzeczona sankcja jest nie tylko nieproporcjonalna, ale wręcz rażąco niewspółmierna w świetle prawidłowo zastosowanych dyrektyw wymiaru kary w danej sprawie. Nie wystarczy zatem wskazać, że Sąd orzekający nie uwzględnił danej okoliczności istotnej z perspektywy zastosowania się do jednej z dyrektyw. Należy wykazać uchybienie tak doniosłe, że uwzględniając prawidłowo znaczenie określonej dyrektywy wymiaru kary należałoby orzec karę znacząco odbiegającą od tej wymierzonej w zaskarżonym wyroku (co do wysokości lub jej rodzaju). W istocie chodzi zatem o przypadki wyjątkowe, a przy tym ewidentne w zakresie naruszenia standardów wymiaru kary, którą można by określić mianem kary sprawiedliwej” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. IV KK 481/21). To bowiem Sąd pierwszej instancji – co do zasady – przeprowadza bezpośrednio wszystkie dowody w sprawie, on dokonuje ich oceny i na ich podstawie orzeka o winie (bądź niewinności) sprawcy przestępstwa i decyduje o ewentualnej wysokości kary. Sąd odwoławczy z kolei, w zakresie przewidzianym przepisami prawa procesowego, mając na uwadze zakres zaskarżenia i podniesione zarzuty ocenia, czy i na ile są one zasadne, czy też nie. A jeśli chodzi o wymierzoną przez sąd pierwszej instancji karę, to może ją zmienić w instancji odwoławczej (tak na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego), jedynie wówczas, gdy zasadnie zostanie wykazane, że kara ta nie tylko jest karą niewspółmierną, ale „niewspółmierną w stopniu rażącym”. Nie wystarczy więc samo odmienne zapatrywanie sądu odwoławczego co do dolegliwości sankcji karnej za popełnione przestępstwo, gdyż nie każda różnica w ocenie upoważnia ten sąd do ingerencji w jej kształt, albowiem – jak podniesiono to już wyżej – musiałaby być to różnica o charakterze zasadniczym. Ustawa bowiem traktuje jako podstawę odwoławczą tylko taką niewspółmierność kary, która ma charakter rażący (art. 438 pkt 4 k.p.k.), a która zachodzić może tylko wówczas, gdy na podstawie ujawnionych okoliczności, które powinny mieć zasadniczy wpływ na wymiar kary, można byłoby przyjąć, iż zachodziłaby wyraźna różnica pomiędzy karą wymierzoną przez Sąd I instancji, a karą, jaką należałoby wymierzyć w instancji odwoławczej w następstwie prawidłowego zastosowania w sprawie dyrektyw wymiaru kary przewidzianych w art. 53 k.k. Na gruncie art. 438 pkt 4 k.p.k. nie chodzi bowiem o każdą ewentualną różnicę w ocenach co do wymiaru kary, ale o różnicę ocen tak zasadniczej natury, iż karę dotychczas wymierzoną nazwać można byłoby – również w potocznym znaczeniu tego słowa – „rażąco” niewspółmierną, to jest niewspółmierną w stopniu niedającym się wręcz zaakceptować.

Nie negując więc prawa sądu odwoławczego do wydania w omawianej materii orzeczenia reformatoryjnego wskazać trzeba, że może on oczywiście zmienić wymiar, czy też rodzaj orzeczonej wobec sprawcy kary, ale jedynie wówczas gdy stwierdzi, że kara orzeczona przez sąd pierwszej instancji jest „rażąco niewspółmierna”. Tej zaś przesłanki Sąd Apelacyjny, czyli rażącej niewspółmierności orzeczonej przez Sąd Okręgowy w Legnicy kary, jak wynika z lektury pisemnego uzasadnienia jego wyroku, wprost nie stwierdził ani rzeczowo

nie uzasadnił, chociaż stosowne teoretyczne rozważania w tej materii poczynił. Nie wskazał również z jakich względów karę tę należało tak właśnie ocenić. Wskazał jedynie, że oceniając wszelkie okoliczności, w tym te wskazane w procesie wymiaru kary przez Sąd pierwszej instancji, „doszedł do przekonania o braku podstaw do orzeczenia wobec oskarżonego kary o charakterze trwale eliminacyjnym to jest dożywotniego pozbawienia wolności (...), zakładającej w istocie brak szans na resocjalizację oskarżonego w przewidywalnej, dłuższej niż 25 lat, perspektywie, nie uznając jej za niezbędną do osiągnięcia celów kary w zakresie prewencji indywidualnej i ogólnej”. Wskazał również, że „mając na uwadze wskazaną przez Sąd I instancji prawidłową ocenę o wyraźnej przewadze okoliczności obciążających nad łagodzącymi doszedł do przekonania, iż cele kary nie mogłyby być osiągnięte w ramach tzw. zwykłej kary pozbawienia wolności, nawet przy jej maksymalnym wymiarze 15 lat pozbawienia wolności i koniecznym jest orzeczenie kary nadzwyczajnej, to jest 25 lat pozbawienia wolności”.

Sąd Okręgowy w Legnicy w sposób szczegółowy, z dużą wnikliwością, logicznie i rzeczowo uzasadnił, dlaczego w okolicznościach omawianej sprawy zasadnym było orzeczenie wobec oskarżonego P.P. kary dożywotniego pozbawienia wolności. Nie ma potrzeby przywoływać ponownie w tym miejscu argumentów, jakich użył uzasadniając swoje rozstrzygnięcie Sąd pierwszej instancji, ale wystarczy wskazać, że nie pominął żadnej z relewantnych okoliczności, która mogłaby mieć wpływ na wymiar tak ukształtowanej kary. Wskazał przy tym, że jako jedyną okoliczność łagodzącą przyjął „przyznanie się oskarżonego do zarzucanego mu czynu oraz złożenie w tym zakresie szerokich wyjaśnień”, co może stanowić wstęp do rozpoczęcia jego resocjalizacji. Zaznaczył również, że „dotychczasowa linia życiowa oskarżonego, jego cechy osobowości wskazują, że wymaga długotrwałej izolacji, która dopiero pozwoli na osiągnięcie i ugruntowanie pozytywnych zmian w jego psychice” i o ile uznał, że wobec P.P. należy wymierzyć karę dożywotniego pozbawienia wolności, to jednocześnie podkreślił, że „nie zachodzi potrzeba ograniczenia warunków warunkowego przedterminowego zwolnienia. Tym samym sąd otwiera oskarżonemu możliwość powrotu do społeczeństwa, zwłaszcza że jest on osobą stosunkowo młodą, natomiast czy wykorzysta tą szansę zależy tylko i wyłącznie od jego postawy w przyszłości oraz wyciągniętych wniosków z dotychczasowego postępowania”.

Sąd Najwyższy, dzieląc zarzuty podniesione w kasacji Prokuratora Generalnego, a które dotyczą obrazu prawa procesowego oraz nieprawidłowej oceny okoliczności, które mogłyby mieć wpływ na wymiar orzeczonej przez Sąd Apelacyjny kary, miał na względzie kwestie następujące.

Oczywiście zasadny jest zarzut obrazu art. 186 § 1 k.p.k. Sąd Apelacyjny uzasadniając pozytywną opinię oskarżonego w miejscu zamieszkania wskazał m.in., że relacja procesowa wieloletniej partnerki oskarżonego J.S., „pośrednio potwierdza relacje siostry oskarżonego opisującej zaangażowanie oskarżonego w relacje z córką, czy relacje innych kobiet, kiedy oskarżony miał wskazywać

na niemożność spotkania z uwagi na wizytę u córki". Faktem bowiem jest, że w postępowaniu przygotowawczym siostra oskarżonego – X.Y., złożyła zeznania, jednak przed Sądem Okręgowym w Legnicy na rozprawie w dniu 29 kwietnia 2021 r., jako osoba najbliższa dla oskarżonego skorzystała z prawa do odmowy składania zeznań i w tej sytuacji – zgodnie właśnie z art. 186 § 1 k.p.k. – „poprzednio złożone zeznanie tej osoby nie może wówczas służyć za dowód ani być odtworzone”, a zakaz ten ma charakter bezwzględny, niezależnie od tego, czy działa na korzyść, czy też na niekorzyść oskarżonego.

Nie sposób również odmówić racji skarżącemu, że Sąd Apelacyjny „dokonał nieprawidłowej oceny uzależnienia oskarżonego od hazardu, jako stanowiącego usprawiedliwienie jego motywacji do zdobycia środków finansowych”. W uzasadnieniu swojego stanowiska Sąd Apelacyjny rzeczywiście stwierdził bowiem, że jakkolwiek rozpoznanie u oskarżonego tak zwanego hazardu patologicznego nie ma znaczenia w odniesieniu do przypisanego czynu z perspektywy art. 31 § 1 lub 2 k.k., to jednocześnie dodał, że w jego przekonaniu nie oznacza to zasadności ograniczenia znaczenia owego faktu „na płaszczyźnie wymiaru kary wyłącznie do kwestii poczytalności”. Wywodził bowiem dalej, że skoro oskarżonego do pełnienia zbrodni doprowadziło uzależnienie od hazardu i chęć zdobycia środków finansowych, a oskarżony jest świadomy swojego uzależnienia i w przeszłości przeszedł kilkumiesięczną terapię odwykową, która co prawda nie doprowadziła do trwałego zerwania z nałogiem, to jednak „wskazuje na realność założenia, iż przy długotrwałym oddziaływaniu w tym kierunku oskarżony może osiągnąć trwałe ograniczenie uzależnienia, mającego jw. wykazano istotne, wręcz zasadnicze znaczenie, jako czynnik kryminogeny”, a to przemawiało za korektą wymierzonej oskarżonemu kary. Jeżeli już jednak w tym temacie Sąd Apelacyjny przywołał opinię biegłych lekarzy psychiatrów, to winien mieć również na uwadze i to, że w ich ocenie „uzależnienie od hazardu nie pozostaje w żadnym związku w rozumieniu poczytalności z tym zachowaniem, które zarzucono oskarżonemu. Dokonał rabunku, ale przede wszystkim dokonał zabójstwa, my nie znajdujemy żadnego z punktu widzenia psychiatrycznego usprawiedliwienia zachowania spowodowanego zabójstwem w przypadku osoby, która jest uzależniona od hazardu. Analogicznie, takiego uzasadnienia nie byłoby w przypadku osoby uzależnionej od narkotyków czy alkoholu, zważywszy na okoliczności tego czynu (...). W niniejszym postępowaniu nie można mówić o tym, żeby uzyskana korzyść materialna związana była z tym czynem, który zarzucono oskarżonemu, bezpośrednio była wykorzystana na uprawianie hazardu. To nie ma absolutnie żadnego związku. Całe zachowanie jakby nie jest związane ze stwierdzonym uzależnieniem oskarżonego od hazardu”. Trudno w tym względzie oczywiście nie przyznać racji, że zdobywanie środków finansowych w związku z uzależnieniem od alkoholu, narkotyków czy hazardu, nie jest żadną okolicznością usprawiedliwiającą zachowanie sprawcy, a wręcz przeciwnie, jeśli pominąć sytuacje chorobowe, jest to okoliczność obciążająca.

Jeżeli natomiast chodzi już o samą możliwość resocjalizacji oskarżonego w warunkach izolacji, to oczywiście nigdy jej nie można wykluczyć, a nawet

założyć należy, iż jej długotrwały proces z pewnością może przynieść pozytywne rezultaty, ale to jeszcze nie oznacza, że kwestia powyższa powinna mieć zawsze decydujące znaczenie przy wymiarze kary. W omawianym przypadku warto jednak zwrócić uwagę, że prognozowanie zgodnego z prawem zachowania oskarżonego w przyszłości na wolności, na co zwracał uwagę Sąd Apelacyjny, jest co najmniej wątpliwe. Oskarżony P.P. podjął co prawda terapię odwykową, ale nie przyniosła ona trwałych, oczekiwanych rezultatów – oskarżony do hazardu powrócił. Ponadto, co równie istotne, oskarżony był w przeszłości karany za wiele przestępstw, w tym na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na stosowny okres próby. Zawieszając warunkowo wykonanie kary sąd orzekający musiał nabrać przekonania, zgodnie z art. 69 § 1 k.k., że pomimo niewykonania kary, sprawca więcej na drogę przestępstwa nie powróci. I ta prognoza nie okazała się trafna – oskarżony P.P. powrócił na drogę przestępstwa, tym razem dopuszczając się okrutnej zbrodni.

Podobnie nie wytrzymuje krytyki stanowisko Sądu Apelacyjnego, jakoby oskarżony cieszył się pozytywną opinią środowiskową. Sam Sąd odwoławczy zauważa, że istotna część informacji o oskarżonym pochodzi od osób dla niego najbliższych, co może (ale oczywiście jeszcze nie musi) wskazywać na ich brak obiektywizmu. Gdyby nawet przyjąć, że informacje pochodzące od matki oskarżonego, które przekazała kuratorowi sądowemu, polegają na prawdzie, to oznacza to jedynie to, że matka oskarżonego nie zauważyła w postępowaniu swojego syna zachowań nagannych (nie wynikają z nich zresztą również jakieś szczególnie pozytywne zachowania, zasługujące na podkreślenie). Z zeznań J. S. wynika przecież nadto, a co zdaje się umknęło Sądowi odwoławczemu, że swój związek z oskarżonym określiła, jako „burzliwy” – w jej ocenie oskarżony brał narkotyki, jest uzależniony od hazardu, znęcał się nad nią psychicznie, manipulował nią i dzieckiem. Jest mistrzem manipulacji – ma dar. Potrafi być bardzo wiarygodny w tym co mówi, ale to „straszny bajerant”. Gdy załatwiła mu pobyt na terapii, to nie chciał zaakceptować warunków terapii i uciekł, gdy zbliżał się termin podjęcia terapii. Gdy ostatecznie po terapii wydawało się, że jest wiarygodny dała mu szansę, ale po pół roku zorientowała się, że znowu ją okłamuje. Miał za sobą kradzież, jakieś sprzęty, piłę i sprzedawał to do lombardu. Był na medal pracownikiem do czasu, a potem „okradali ich i go wywalali”. Miał problemy finansowe, miał po kilka kredytów na raz, do mieszkania przychodzili koledzy po spłatę długów, było też dużo pism od komorników z kas pożyczkowych. Potrafi kłamać z kamieną twarzą, żadnych oznak emocji – sam jej powiedział, że jest tak wyprany z uczuć, że jakby mu ktoś kazał zabić, to by to zrobił.

Jeżeli natomiast chodzi o opinię z miejsca pracy oskarżonego, to chociażby z zeznań H.M. wynika, że nosił się on z zamiarem zwolnienia oskarżonego, gdy „zaczęły ginąć elektronarzędzia”. Zabrano więc oskarżonemu samochód i klucze od magazynu, a oskarżony – nie wypierając się tych kradzieży – zgodził się, by potrącać mu pieniądze przy wypłacie i nie zgłaszać tego na policji. Świadek podej-

rzewał, że oskarżony zażywał narkotyki, gdyż zachowywał się dziwnie, tzn. „latała mu szczeka, miał dziwne oczy” – były na zakładzie plotki, że oskarżony zażywa narkotyki i ma problemy z hazardem. Z powyższego nie wynika zatem, aby to była rzeczywiście pozytywna opinia o oskarżonym, nawet jeśli nie doszło do jego zwolnienia z pracy, jak przyjął to Sąd Apelacyjny. Można byłoby nawet powiedzieć, że postępując w ten sposób pracodawca uzyskał możliwość odzyskania chociażby części odszkodowania za skradzione rzeczy.

Z kolei opinia o oskarżonym z jego zachowania w warunkach izolacji penitencjarniej (nie stwarza problemów natury wychowawczej, dba o czystość i wygląd celi oraz wygląd i higienę osobistą, stara się respektować przepisy oraz ustalony porządek wewnętrzny, raz karany dyscyplinarnie za gromadzenie leków), jest raczej opinią przeciętną, typową dla osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych i jakkolwiek nie zawiera ona ocen zdecydowanie negatywnych, to jednak wątpliwe jest, aby powinna ona mieć istotny wpływ na wymiar kary, jaką należałoby wymierzyć oskarżonemu.

Także cechy osobowości oskarżonego P.P. (niedojrzałość emocjonalna, niski wgląd i krytycyzm wobec własnych zachowań, podejmowanie ryzykownych działań, niskie poczucie obowiązku i odpowiedzialności oraz umiejętności radzenia sobie w sytuacjach trudnych, niezgodnych z własnymi oczekiwaniami, egocentryzm, tendencje do egoistycznego koncentrowania się na sobie, kierowanie się w postępowaniu własnymi korzyściami i potrzebami oraz doraźna potrzebą bez zwracania uwagi na konsekwencje własnych wyborów i nieliczenie się z ich negatywnymi skutkami dla samego siebie oraz otoczenia), wcale nie przemawiają na jego korzyść. Jest on bowiem człowiekiem dojrzałym, w chwili czynu miał ukończonych 38 lat i miał możliwość doskonalenia własnej osobowości, jeżeli tylko wziąłby na siebie ten wysiłek, a niekiedy i trud. Jego próby ułożenia sobie trwałych związków, wyjścia z uzależnienia, przestrzegania prawa, etc., nie były trwałe i oskarżony wracał do swoich wcześniejszych zachowań. Nieprawidłowe zatem cechy osobowości, choćby wynikały z przyczyn od sprawcy niezależnych (dyspozycje dziedziczne, zaniedbania wychowawcze) nie mogą być oceniane tylko w kategorii okoliczności łagodzących, należą bowiem do właściwości osobistych sprawcy (art. 53 § 2 k.k.), określają stopień zagrożenia społecznego z jego strony, a tym samym cele zapobiegawcze (art. 53 § 1 k.k.), jakie ma do spełnienia kara w danym wypadku. W konkretnym przypadku mogą one bowiem nie tylko nie przemawiać za łagodniejszym traktowaniem sprawcy przestępstwa, a wręcz przeciwnie – mogą wskazywać na potrzebę długiego procesu wdrażania go do przestrzegania norm społecznych i poszanowania prawa.

Nie sposób również przeceniać przyznania się oskarżonego do popełnienia zarzucanego mu czynu (zresztą nie w pełnym zakresie zgodnym z prawdą) oraz werbalnego wyrażenia skruchy, skoro brak jest przesłanek wskazujących na rzeczywistą i trwałą, a nie pozorowaną, zmianę jego osobowości, przewartościowane zachowania, czynienie prób zadośćuczynienia za popełnioną zbrod-

nię, itp. Nie jest bowiem niczym nadzwyczajnym i niespotykanym wyrażanie żalu i skruchy przez sprawców zabójstw, zwłaszcza mających w perspektywie odbycie długoletniej kary pozbawienia wolności. W większości tego typu spraw zabójcy żałują bowiem swoich zachowań, żałują pozbawienia życia innej osoby. Zbrodnia zabójstwa jest sama w sobie tak powszechnie nieakceptowalna, że u większości sprawców wywołuje w toku procesu żal i skruchę, a tym samym nie można tych elementów przeceniać w procesie kształtowania adekwatnej do czynu sankcji karnej. Tego rodzaju zachowania sprawców zbrodni zabójstwa, za którymi nie idą żadne konkretne ich działania, są bowiem niejednokrotnie wyrazem jedynie roztropności procesowej, a nie rzeczywistej i trwałej ich przemiany.

Nie można również przy tym zgodzić się z argumentem Sądu odwoławczego, że „brak jest podstaw do orzeczenia wobec oskarżonego kary o charakterze trwale eliminacyjnym, to jest dożywotniego pozbawienia wolności, zakładającej w istocie brak szans na resocjalizację oskarżonego w przewidywalnej, dłuższej niż 25 lat, perspektywie”. Przeciwnie Sąd Okręgowy wyraźnie zaznaczył, a co już było wskazane wyżej, że o ile Sąd ten uznał, iż wobec P.P. należy wymierzyć karę dożywotniego pozbawienia wolności, to jednocześnie zaznaczył, że „nie zachodzi potrzeba ograniczenia warunków warunkowego przedterminowego zwolnienia. Tym samym Sąd otwiera oskarżonemu możliwość powrotu do społeczeństwa, zwłaszcza że jest on osobą stosunkowo młodą, natomiast czy wykorzysta tę szansę zależy tylko i wyłącznie od jego postawy w przyszłości oraz wyciągniętych wniosków z dotychczasowego postępowania”. Co najmniej jest przy tym dyskusyjna argumentacja Sądu Apelacyjnego co do braku szans na resocjalizację oskarżonego w wypadku jego skazania na karę dożywotniego pozbawienia wolności, kiedy sam wymierzył mu również karę wyjątkową – karę 25 lat pozbawienia wolności, co zdaje się uzasadniać przekonanie o większej doniosłości dla wymiaru kary względu indywidualno-prewencyjnego, związane go z potrzebą izolacji sprawcy, aniżeli podjęcia próby jego resocjalizacji.

Jeżeli zatem wziąć nadto pod uwagę liczne i ważne okoliczności obciążające, które legły u podstaw rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego, a których Sąd Apelacyjny nie zakwestionował i które zasadnie przywołał w kasacji Prokurator Generalny (w tym m.in., wyjątkowo wysoki stopień zawinienia oskarżonego, najwyższy z możliwych stopień społecznej szkodliwości czynu przypisanego oskarżonemu, jego bezwzględne i okrutne działanie wobec pokrzywdzonej, poniżające potraktowanie ofiary, działanie z niskich i zasługujących na szczególne potępienie pobudek oraz motywacji nastawionej wyłącznie na osiągnięcie korzyści majątkowych, duży stopień demoralizacji oskarżonego, zachowanie się oskarżonego po dokonanej zbrodni), zasadnym było uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania w zakresie orzeczonej wobec oskarżonego P. P. kary pozbawienia wolności. Sąd Apelacyjny winien zatem ponownie szczegółowo i rzetelnie rozważyć wszelkie okoliczności przedmiotowe i podmiotowe, mające lub mogące mieć

wpływ na wymiar kary, a gdyby uznał za zasadne wydać w omawianym zakresie orzeczenie reformatoryjne, to swoje stanowisko – gdyby zaszła taka potrzeba – powinien uzasadnić w zgodzie z przepisem art. 424 § 2 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 11 maja 2023 r., sygn. I KK 41/23.

2

Art. 209 § 1 k.k.

Dla skazania za przestępstwo niealimentacji określone w art. 209 § 1 k.k. nie wystarczy samo potwierdzenie, że oskarżony nie płaci alimentów, do których świadczenia był zobowiązany, lecz konieczne jest równoczesne ustalenie, iż od tego obowiązku „uchyla się”, przy czym uchylanie się od obowiązku świadczenia na rzecz osoby uprawnionej do alimentów zachodzi wtedy, gdy zobowiązany mając obiektywną możliwość wykonywania tego obowiązku, nie dopełnia go ze złej woli. W szczególności ma to miejsce wtedy, kiedy wykazuje negatywny stosunek psychiczny do wykonywania ciążącego na nim obowiązku, co sprawia, że mimo obiektywnej możliwości jego wykonania, obowiązku tego umyślnie nie wypełnia, gdyż wypełnić go nie chce lub też lekceważy.

Z uzasadnienia:

Kasacja jest oczywiście zasadna, co przy zastosowaniu art. 535 § 5 k.p.k. skutkowało uwzględnieniem jej w całości na posiedzeniu bez udziału stron. W obu zarzutach skargi trafnie bowiem podniesiono w niej rażące naruszenie przez Sąd orzekający wskazanych przepisów postępowania, zaś w części motywacyjnej akcentowano, z powołaniem się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, że dla skazania za przestępstwo niealimentacji określone w art. 209 § 1 k.k. nie wystarczy samo potwierdzenie, że oskarżony nie płaci alimentów, do których świadczenia był zobowiązany, lecz konieczne jest równoczesne ustalenie, iż od tego obowiązku „uchyla się”, przy czym uchylanie się od obowiązku świadczenia na rzecz osoby uprawnionej do alimentów zachodzi wtedy, gdy zobowiązany mając obiektywną możliwość wykonywania tego obowiązku, nie dopełnia go ze złej woli. W szczególności ma to miejsce wtedy, kiedy wykazuje negatywny stosunek psychiczny do wykonywania ciążącego na nim obowiązku, co sprawia, że mimo obiektywnej możliwości jego wykonania, obowiązku tego umyślnie nie wypełnia, gdyż wypełnić go nie chce lub też lekceważy. Ten negatywny stosunek psychiczny winien być przy tym wykazany stosownymi dowodami. W przypadku M. C. nie można jednak przyjąć, że tak się stało.

Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego (dokumentacji nadesłanej przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Z., zeznań świadków, w tym uprawnionego do alimentów S. C., jak i M. S., matki dzieci z nieformalnego związku z P. C.) wynika, że od października 2020 r. skazany zaprzestał płacenia alimentów na rzecz dwojga dzieci, do czego był zobowiązany wyrokiem Sądu Rejonowego w Z. Sam skazany w złożonych w dniu 22 czerwca 2021 r. wyjaśnie-

niach tego faktu również nie kwestionował. Wobec tego, jak już wyżej wskazano, w sprawie podstawowe znaczenie miało ustalenie, czy zachowanie oskarżonego można traktować jak „uchylanie się” od powyższego obowiązku.

W tym zakresie należy wskazać, że sam P. C., przyznając fakt zaprzestania płacenia alimentów od października 2020 r., wyjaśnił, że nastąpiło to „z przyczyn niezależnych”, mianowicie złamania w październiku 2020 r. palca z przemieszczeniem, wymagającego przeprowadzenia operacji, do której doszło w grudniu 2020 r. i założenia opatrunku gipsowego, co uniemożliwiało mu wykonywanie pracy zarobkowej (skazany z zawodu jest malarzem-tapeciarzem), nadto odbywania od stycznia 2021 r. orzeczonej w innej sprawie kary 6 miesięcy pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, nakładającego na niego obowiązek przebywania w domu w godzinach określonych przez Sąd i utrudniającego także z tego powodu podjęcie pracy zarobkowej. Mimo braku pisemnego uzasadnienia wyroku wypada przyjąć, mając na uwadze jego treść, że Sąd Rejonowy wyjaśnienia oskarżonego tłumaczącego, iż nie był w stanie płacić alimentów, uznał za niewiarygodne. Nasuwa to zastrzeżenia w sytuacji, gdy skazany podał konkretne okoliczności mogące rzutować na jego zdolność wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego wobec dzieci, zaś w toku postępowania nie przeprowadzono dowodów, które przeczyłyby jego wyjaśnieniom. Wymaga przy tym podkreślenia, że P. C. pismem z dnia 9 lipca 2021 r. zgłosił Sądowi Rejonowemu w Z. wniosek dowodowy o dopuszczenie dowodu z dokumentów na okoliczność „braku możliwości podjęcia pracy zarobkowej, a tym samym wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego w danym okresie”. Sąd przeprowadzając całe postępowanie dowodowe na jednej rozprawie w dniu 6 października 2021 r., w której skazany nie brał udziału, zaniechał, z rażącym naruszeniem art. 368 § 1 k.p.k., podjęcia decyzji co do wniosku dowodowego złożonego przez oskarżonego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, że zaniechanie podjęcia decyzji co do wniosku dowodowego złożonego przez oskarżonego skutkuje naruszeniem art. 366 § 1 k.p.k. oraz art. 368 k.p.k. i w konsekwencji prowadzi do sytuacji tożsamej z oddaleniem wniosku dowodowego (zob. np. postanowienie z dnia 23 listopada 2004 r., sygn. V KK 199/04). Nabiera to istotnego znaczenia w aspekcie wskazanego przez Sąd Rejonowy w Z. na rozprawie w dniu 6 października 2021 r., po zamknięciu przewodu sądowego, określonego w art. 405 § 2 k.p.k. mechanizmu ujawnienia bez odczytywania wszystkich protokołów i dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, podlegających odczytaniu na rozprawie, a które nie zostały ujawnione. W kasacji zasadnie wskazano, że w świetle art. 405 § 3 pkt 1 k.p.k. protokołami i dokumentami, o których mowa w § 2, są protokoły i dokumenty wskazane przez prokuratora w akcie oskarżenia jako dowody, których przeprowadzenia domaga się on na rozprawie głównej, zaś w świetle art. 405 § 3 pkt 2 k.p.k. dokumentami podlegającym ujawnieniu bez odczytywania są dokumenty wskazane we wniosku dowodowym strony, który został uwzględniony. Należy zatem przyjąć, że tylko decyzja o dopuszczeniu dowodu z dokumentów zawnioskowanego przez stronę powoduje, iż dokumenty te podlegają ujawnieniu bez odczytywania i mogą zara-

zem stanowić podstawę dowodową wyroku. Natomiast fakt, że wniosek dowodowy nie został, jak w niniejszej sprawie, w ogóle rozpoznany pomimo jego złożenia i nie podjęto decyzji pozytywnej oznacza, że dokument (dokumenty) nie podlegały ujawnieniu w trybie art. 405 § 2 k.p.k. [zob. D. Świecki (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany, LEX/el 2023; teza 19 do art. 405]. Wobec tego wypada przyznać rację Autorowi kasacji, że zawnioskowanych przez ówczesnie oskarżonego do przeprowadzenia dowodów z dokumentów Sąd nie wprowadził *de facto* do materiału dowodowego w omawianej sprawie, naruszając tym samym w sposób rażący przepis art. 366 § 1 k.p.k. Z jego treści wynika, że przewodniczący rozprawie sędzia nie tylko kieruje rozprawą i czuwa nad jej prawidłowym przebiegiem, ale też baczny, by zostały wyjaśnione wszystkie istotne okoliczności sprawy. Wynika z tego obowiązek wykorzystania wszystkich możliwości dowodowych, koniecznych dla dokonania opartych na prawdzie ustaleń faktycznych. Wspomniane uchybienie mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia, a wniosek taki wypływa z analizy przedłożonych przez P. C. dokumentów, prowadzonej przy uwzględnieniu, iż przypisano mu popełnienie przestępstwa w okresie od października 2020 r. do 19 maja 2021 r. Wskazują one na to, że w dniu 11 października 2020 r. P. Cz. zgłosił się do Szpitalnego Oddziału Ratunkowego Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w K., gdzie stwierdzono u niego m.in. złamanie V kości śródreżcza lewego, założono opatrunek gipsowy i zalecono kontrolę w oddziale urazowo – ortopedycznym. W dniu 8 grudnia 2020 r. zgłosił się do Szpitala Specjalistycznego w R. z powodu zastarzałego złamania V kości śródreżcza lewego, skierowano go do oddziału ortopedii w dniu 10 grudnia 2020 r., jednak w tym dniu odmówiono mu przyjęcia do szpitala z powodu braku możliwości wykonania zabiegu „w dniu jutrzejszym”, zalecono zgłoszenie się w dniu 13 grudnia 2020 r. W okresie od 13 do 17 grudnia 2020 r. P. C. przebywał w szpitalu, w trakcie hospitalizacji przeprowadzono zabieg operacyjny – otwartej repozycji i stabilizacji złamania dwoma drutami, przy wypisie zalecono oszczędzający tryb życia. Wskazano także, iż w okresie od 13 grudnia 2020 r. do 10 stycznia 2021 r. P. C. jest niezdolny do pracy. Trzeba też uwzględnić, że w okresie od 26 października do 12 listopada 2020 r. skazany przebywał na kwarantannie domowej oraz że na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w R. z dnia 22 stycznia 2021 r. sygn. III (...) P. C. udzielono zezwolenia na odbycie kary 6 miesięcy pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego w miejscu stałego pobytu z określeniem krótkich przedziałów czasowych w poszczególnych dniach tygodnia, w których ma prawo oddalić się z miejsca stałego pobytu, związanych z odprowadzeniem i przyprowadzeniem dziecka do szkoły, zrobieniem zakupów, wykonywaniem spacerów z dzieckiem. Koniec odbywania kary pozbawienia wolności w tym systemie przypadał na dzień 21 lipca 2021 r.

Należy również zaznaczyć, że we wspomnianym piśmie dnia 9 lipca 2021 r. P. C. wskazał, że w sprawie Sądu Rejonowego w Z. o sygn. II K (...) wykonanie orzeczonej wobec niego kary ograniczenia wolności z obowiązkiem wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy zostało wstrzymane, bowiem z opinii bie-

głego z zakresu medycyny sądowej sporządzonej w styczniu 2021 r. wynikało, iż ze względów zdrowotnych nie może on wykonywać tej pracy.

Powyższe okoliczności, potwierdzające wyjaśnienia oskarżonego co do braku możliwości podjęcia pracy zarobkowej w okresie objętym zarzutem, najwyraźniej zostały pominięte przez Sąd orzekający w przedmiotowej sprawie, chociaż mogły istotnie rzutować na możliwość przypisania mu odpowiedzialności karnej za występki z art. 209 § 1a k.k.

W drugim zarzucie kasacji zgłoszono też zastrzeżenia odnośnie do oceny przez Sąd *meriti* zeznań świadków, prowadzącej do ustalenia, że uchylając się od wykonania obowiązku alimentacyjnego skazany naraził osoby uprawnione na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. W istocie zbędne jest obecnie szersze odnoszenie się tej kwestii, skoro stwierdzenie wcześniej omówionego uchylenia było wystarczające dla uwzględnienia wniosku kasacji, tj. wydania orzeczenia kasatoryjnego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Jest zrozumiałe, że o ile wyżej przytoczone okoliczności Sąd orzekający uzna za sprzeciwiające się ustaleniu, że P. C. uchylał się od wykonania obowiązku alimentacyjnego, to nie będzie rozważał, czy swoim zachowaniem naraził osoby uprawnione na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Można jednak wspomnieć, że Autor kasacji, przytaczając zeznania świadków S. C. (podał, że uczy się zaocznie, a także pracuje, osiągając dochód w wysokości 2800 zł oraz że cyt. „pieniądze, jakie obecnie zarabiam wystarczają mi na moje wydatki, ale jak potrzebuję więcej to oczywiście mama mi daje”; na rozprawie świadek podał, że zarabia 2500 zł miesięcznie – k. 104 odw.) i M. S. (według niej „N. i S. mają zapewnione podstawowe potrzeby życiowe”, zbyt kategorycznie twierdzi, iż zeznania te przeczą tezie, że brak płatności ze strony skazanego naraził jego dzieci na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Należy bowiem mieć na uwadze, że nie uchyla bytu występkę z art. 209 § 1a k.k. fakt, że podstawowe potrzeby życiowe osoby uprawnionej są zaspokojone przez inną osobę, w tym współzobowiązaną do alimentacji (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 1987 r., sygn. V KRN 54/87), co ma znaczenie zwłaszcza w przypadku nieosiągającej własnych dochodów N. C. Tym niemniej przy ponownym rozpoznaniu sprawy kwestia narażenia osób uprawnionych na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych powinna zostać przez Sąd wnikliwie rozważona, oczywiście dopiero w razie ustalenia, że P. C. w okresie objętym zarzutem jednak miał możliwość wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego.

Wyrok SN z dnia 10 maja 2023 r., sygn. II KK 135/23.

3

Art. 9 § 2 k.w.

Jeżeli jednocześnie orzeka się o ukaraniu za dwa lub więcej wykroczeń, wymierza się łącznie karę w granicach zagrożenia określonych w przepisie

przewidującym najsurowszą karę, co nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu środków karnych na podstawie innych naruszonych przepisów.

Wyrok SN z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. IV KK 566/22.

Prawo karne procesowe

4

Art. 439 k.p.k.

Mimo, że ten zarzut nie został podniesiony w kasacji, a pismo obrońcy należy potraktować li tylko jako sygnalizację, to jednakże przepis art. 536 k.p.k. obliguje Sąd Najwyższy do wyjścia poza granice zaskarżenia w wypadkach określonych w art. 439 k.p.k. Tym samym, nawet w sytuacji, gdy w kasacji nie podniesiono zarzutu zaistnienia bezwzględnej przyczyny odwoławczej, rozpoznający tę skargę Sąd Najwyższy zobligowany jest do sprawdzenia, czy w danej sprawie przyczyna ta nie zachodzi.

Wyrok SN z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. IV KK 303/22.

5

Art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.

Dla stwierdzenia, że sąd jest nienależycie obsadzony w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. konieczne jest zbadanie, czy wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Wyrok SN z dnia 9 lutego 2023 r., sygn. II KS 21/22.

6

Art. 454 k.p.k.

Sąd Najwyższy rozpoznając skargę na wyrok sądu odwoławczego ogranicza się wyłącznie do badania, czy w sprawie, na etapie postępowania przed sądem I lub II instancji, zachodzi tzw. bezwzględna przyczyna odwoławcza, albo doszło do uchylecia wyroku mimo braku formalnych przeszkód określonych w art. 454 k.p.k. lub też konieczne jest przeprowadzenie na nowo w całości przewodu sądowego.

Wyrok SN z dnia 13 lutego 2023 r., sygn. IV KS 1/23.

7

Art. 457 § 3 k.p.k.

Zgodnie z dyspozycją art. 457 § 3 k.p.k. uzasadnienie sądu odwoławczego powinno wprost podawać, dlaczego zarzuty apelacyjne sąd uznał za zasadne albo niezasadne. Samo wskazanie, że Sąd Rejonowy postąpił prawidłowo nie jest tu wystarczające, a co istotniejsze, kolejność rozumowania i przedstawiania

argumentacji powinna być dokładnie odwrotna. Mianowicie, najpierw należy ocenić podniesione w środku odwoławczym zarzuty, a w konkluzji tej oceny stwierdzić, czy sąd pierwszej instancji postąpił prawidłowo.

Wyrok SN z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. IV KK 327/22.

8

Art. 500 § 3 k.p.k.

Wskazana w art. 500 § 3 k.p.k. przesłanka braku wątpliwości obejmuje nie tylko ustalenia w zakresie sprawstwa czynu, ale wszelkich okoliczności mających wpływ na dokonanie jego właściwej oceny prawnej, w tym co do tak zasadniczej kwestii, jak realizacja przez oskarżonego wszystkich znamion zarzuconego mu czynu, wymienionych w konkretnym przepisie typizującym dane przestępstwo.

Wyrok SN z dnia 27 lutego 2023 r., sygn. IV KK 510/22.

9

Art. 523 § 1 k.p.k.

O „rażącym naruszeniu prawa” w rozumieniu art. 523 § 1 k.p.k. wolno mówić tylko wtedy, gdy doszło do poważnej obrazy prawa, a więc odgrywającej przy rozstrzyganiu sprawy znaczącą rolę. To jednak dla uznania kasacji za zasadną nie jest wystarczające, bowiem należy jeszcze wykazać, że owo rażące naruszenie prawa mogło wywrzeć istotny wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia.

Postanowienie SN z dnia 1 lutego 2023 r., sygn. IV KK 9/23.

10

Art. 607e § 1 k.p.k.

Zasada specjalności sformułowana w art. 607e § 1 k.p.k. stanowi przesłankę ujemną dla orzeczenia kary łącznej obejmującej kary pozbawienia wolności, wymierzone za przestępstwa inne niż te, które stanowiły podstawę przekazania skazanego.

Wyrok SN z dnia 9 lutego 2023 r., sygn. IV KK 324/22.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

11

Art. 25 § 2 k.k.

Jeżeli ustalenie przekroczenia granic obrony koniecznej znalazło się w opisie czynu, to art. 25 § 2 k.k. winien zostać przywołany w podstawie skazania.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. II AKa 304/22.

12

Art. 148 § 1 k.k.

Oskarżony z dużą siłą zamachnął się na pokrzywdzonego, co niewątpliwie świadczy o chęci wyrządzenia bratu znacznej krzywdy, jednak nie można logicznie przyjmować, w świetle wyjaśnień oskarżonego, jak i zachowania się oskarżonego bezpośrednio po zadaniu ciosu, iż rzeczywiście jego działanie było podyktowane zamiarem pozbawienia życia brata. Nie jest przy tym tak, iż zadanie ciosu siekierą jest równoznaczne z zamiarem pozbawienia życia zaatakowanego. Oskarżony, nawet początkowo werbalnie przyznając się do winy od samego początku wyjaśniał, iż nie celował specjalnie w głowę brata, natomiast tak zamachując się siekierą „nieszczęśliwie” trafił w głowę, co potwierdza jego dalsze bezzwłoczne zachowanie po tym trafieniu, dzięki któremu do śmierci brata nie doszło.

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2022 r., sygn. II AKa 136/22.

13

Art. 190 § 1 k.k.

Biegli w toku wywiadu z oskarżonym powzięli wiadomość, iż w przeszłości oskarżony był karany za groźby karalne. Oskarżony w toku niniejszego postępowania nie krył się z tą informacją, mimo iż jego dane o karalności nie zawierają tego skazania. Ta okoliczność mogła być więc w pełni wykorzystana przez biegłych w trakcie opiniowania, gdyż nie dotyczyła ona samego skazania, które już uważane jest za niebyłe, ale dotyczyła doświadczeń oskarżonego z popełnianiem czynu zabronionego i grożącą mu za to odpowiedzialnością.

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 30 listopada 2022 r., sygn. II AKa 108/22.

14

Art. 258 § 1 k.k.

1. Zorganizowaną grupą jest nie tylko taka grupa sprawców, która zorganizowała się, aby popełniać przestępstwa w sposób ciągły, zatem podobnego rodzaju, lecz także do dokonania kilku przestępstw, jeżeli ich owocem może być źródło dochodu trwające jakiś czas. Zorganizowanie polega na w miarę stałym jej składzie, choć nie wszyscy członkowie muszą uczestniczyć w popełnieniu każdego z zaplanowanych przestępstw, jak również akceptacji celów i gotowości do zaspokajania potrzeb grupy, w tym w narzędzia potrzebne do popełniania przestępstw, wyszukiwanie miejsc niezbędnych dla przechowywania skradzionych przedmiotów, rozprowadzanie ich paserom. Cel, jakim jest popełnienie przestępstwa, może mieć charakter stały lub zależny od nadarzającej się okazji. Nie jest wymagany stały skład grupy. Jej członkowie mogą popełniać przestępstwa w różnych układach personalnych. Łączyć ich musi jedynie wspólna chęć popełnienia przestępstwa, jak i gotowość do takich działań na rzecz grupy, które mogą ułatwić popełnienie przestępstwa.

2. Sam udział w zorganizowanej grupie przestępczej jest przestępstwem. Do wypełnienia znamion tego typu przestępstwa wystarcza sama bierna przynależność bez popełniania innych czynów zabronionych.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 30 listopada 2022 r., sygn. II AKa 457/22.

15

Art. 280 § 2 k.k.

Usunięcie dokumentu obejmuje wszelkie czynności prowadzące do uczynienia go niedostępnym dla osoby uprawnionej. Usunięciem dokumentu jest także pozbawienie nad nim władztwa dotychczasowego dysponenta.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2022 r., sygn. II AKa 304/21.

16

Art. 53 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 172), dalej u.p.n.

Jeśli z ilości wolnej zasady amfetaminy (1351 g) wytworzonej przez oskarżonego można uzyskać 1851g amfetaminy w postaci siarczanu występującej w obrocie i konsumpcji, to z całą pewnością jest to ilość zdatna do jednorazowego zaspokojenia potrzeb więcej niż kilkudziesięciu uzależnionych osób.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2022 r., sygn. II AKa 168/22.

17

Art. 59 ust. 2 u.p.n.

Skarżący, który zmierza do podważenia zasadności rozstrzygnięcia poprzez zakwestionowanie oceny dowodów stanowiących jego podstawę, nie może ograniczyć się do prostego jej zanegowania i arbitralnego stwierdzenia, że walorem wiarygodności winny być obdarzone wyłącznie dowody korzystne, czy też niekorzystne dla oskarżonego. Obowiązkiem skarżącego jest bowiem wykazanie, jakich konkretnych uchybień dopuścił się sąd *meriti* w kontekście zasad wiedzy – w szczególności logicznego rozumowania – oraz doświadczenia życiowego, oceniając zebrany materiał dowodowy.

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2022 r., sygn. II AKa 221/22.

18

Art. 62 ust. 2 u.p.n.

Nawet większe potrzeby osoby uzależnionej zażywającej duże ilości narkotyków nie powodują podwyższenia progu znacznej ilości, która jest kryterium zobiektywizowanym.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2022 r., sygn. II AKa 154/22.

Prawo karne procesowe

19

Art. 168b k.p.k.

Użyte w art. 168b k.p.k. sformułowanie „innego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego innego niż przestępstwo objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej” obejmuje swoim zakresem wyłącznie te przestępstwa, co do których sąd może wyrazić zgodę na zarządzenie kontroli operacyjnej, w tym te, o których mowa w art. 9c ust. 1 ustawy z 1990 r. o Straży Granicznej.

Wyrok SA w Białymstoku z dnia 22 listopada 2022 r., sygn. II AKa 51/22.

20

Art. 424 § 1 i 2 k.p.k.

Jeżeli sąd odwoławczy zmienia ustalenia faktyczne przyjęte za podstawę zaskarżonego wyroku, uzasadnienie wyroku sądu odwoławczego powinno zawierać szczegółową analizę materiałów dowodowych, w szczególności zaś wyraźnie wskazywać zarówno to, dlaczego sąd II instancji uznał ustalenia sądu pierwszej instancji za błędne, jak i to, jakie fakty sąd odwoławczy uznał za udowodnione lub nieudowodnione, na jakich w tej mierze oparł się dowodach i dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych. Uzasadnienie wyroku sądu odwoławczego w tej części spełniać musi wymogi stawiane uzasadnieniu wyroku pierwszej instancji, określone w art. 424 § 1 i 2 k.p.k.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2022 r., sygn. II AKa 144/21.

21

Art. 431 § 3 k.p.k.

Skoro czynności pełnomocnika traktowane są jak czynności samej strony – z treści art. 431 § 3 k.p.k. interpretowanego *a contrario* wynika, że pełnomocnik wnioskodawcy działający w postępowaniu karnym na podstawie ustawy lutowej, jako reprezentant procesowy wnioskodawcy może skutecznie cofnąć nie tylko apelację (środek odwoławczy) wniesioną na rzecz (na korzyść) wnioskodawcy (strony), ale nawet apelację (środek odwoławczy) wniesioną osobiście przez reprezentowanego przez siebie wnioskodawcę (stronę), bez konieczności uzyskania od niego zgody na tę czynność.

Z uzasadnienia:

Semantyczna korelacja treści art. 431 k.p.k. i art. 425 § 1 k.p.k. prowadzi do jurydycznie niebudzącego wątpliwości wniosku, że środek odwoławczy może cofnąć ten tylko, kto go wniósł, a więc strona oraz inne osoby wskazane w przepisach ustawy. Dlatego też tylko strona, poza wyjątkami dotyczącymi oskarżonego, może cofnąć wniesiony przez te podmioty środek odwoławczy.

Ponadto – skoro czynności pełnomocnika traktowane są jak czynności samej strony – z treści art. 431 § 3 k.p.k. interpretowanego a contrario wynika, że pełnomocnik wnioskodawcy działającego w postępowaniu karnym na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1693), jako reprezentant procesowy wnioskodawcy, może skutecznie cofnąć nie tylko apelację (środek odwoławczy) wniesioną na rzecz (na korzyść) wnioskodawcy (strony postępowania jurysdykcyjnego), ale nawet apelację (środek odwoławczy) wniesioną osobiście przez reprezentowanego przez siebie wnioskodawcę (stronę postępowania jurysdykcyjnego), bez konieczności uzyskania od niego zgody na tę czynność.

W realiach rozpoznawanej sprawy skarżącym jest wnioskodawca W. Z., w którego imieniu i na którego rzecz apelację (środek odwoławczy) wnosi reprezentant procesowy – pełnomocnik adw. K. S. Zważywszy dodatkowo, że wola (zgoda) wnioskodawcy na wycofanie apelacji może zostać przekazana także za pośrednictwem pełnomocnika [por. D. Świecki, uwagi do art. 431 k.p.k., teza 5, (w:) Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany, Lex/el. 2020], to w przedmiotowej sprawie, wobec skutecznego cofnięcia przez pełnomocnika wnioskodawcy wniesionej przez niego apelacji, należało pozostawić ją bez rozpoznania.

Zgodnie z art. 432 k.p.k. cofnięty środek odwoławczy sąd odwoławczy pozostawia bez rozpoznania, chyba że zachodzi jedna z przyczyn wymienionych w art. 439 k.p.k. lub w art. 440 k.p.k. W realiach przedmiotowej sprawy nie zaistniały żadne okoliczności, o których mowa w art. 439 k.p.k. lub w art. 440 k.p.k., które uniemożliwiałyby skuteczne cofnięcie apelacji. Nie można przy tym zapominać, że sąd nie ma legitymacji do badania, czy krok taki nie jest *in concreto* niekorzystny dla wnioskodawcy, gdyż działa na skutek skargi strony. W realiach rozpoznawanej sprawy rolę skargi w postępowaniu odwoławczym pełni apelacja pełnomocnika wnioskodawcy, a zatem przy braku skargi (brak ten jest spowodowany tym, iż skarga została cofnięta) sąd nie może kontynuować postępowania. Wyjątki od reguły, że cofnięty środek odwoławczy pozostawiany jest przez sąd odwoławczy bez rozpoznania, są enumeratywnie wyliczone w art. 432 k.p.k., niezależnie od tego, jaki był kierunek środka odwoławczego.

Z racji skutecznego cofnięcia przez pełnomocnika wnioskodawcy wniesionej przez niego apelacji oraz pozostawienia w następstwie tego rzeczzonej apelacji bez rozpoznania, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 637 § 1 k.p.k. w zw. z art. 636 § 1 k.p.k. w zw. z art. 634 k.p.k. w zw. z art. 13 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1693) obciążył Skarb Państwa kosztami postępowania odwoławczego – co implikowało rozstrzygnięcie z punktu 2 niniejszego postanowienia.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 29 grudnia 2022 r., sygn. II AKa 332/22.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

22

Art. 67l ust. 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1876) w związku z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Orzeczenie wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych ustalające wysokość kosztów postępowania stanowi tytuł egzekucyjny i może zostać zaopatrzone w klauzulę wykonalności (art. 67l ust. 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1876 w związku z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.).

Z uzasadnienia:

Postępowanie przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych (dalej: „komisja”) – stanowiące pozasądową drogę dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia za szkodę poniesioną przez pacjenta w wyniku zdarzenia medycznego (art. 67a–67 u.p.p.) – zostało wprowadzone ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 113, poz. 660 – dalej: „ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r.”).

Zostało ono skonstruowane w ten sposób, że w jego pierwszej fazie komisja orzeka, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa stanowiło zdarzenie medyczne (art. 67j ust. 1 u.p.p.).

W drugiej fazie zmierza natomiast do ustalenia wysokości odszkodowania lub zadośćuczynienia należnego podmiotowi składającemu wniosek, które mogą prowadzić do wydania zaświadczenia stanowiącego tytuł wykonawczy (art. 67k ust. 4 i 8 u.p.p.). Komisja w przeciwieństwie do sądu, nie bada jednak rozmiarów szkody majątkowej ani krzywdy wyrządzonej pacjentowi albo jego spadkobiercom. Jest ona określana na zasadach wynikających z ustawy o prawach pacjenta i nie musi odpowiadać wysokości poniesionej szkody (art. 67k ust. 4 i 5 u.p.p.). Zgodnie z art. 67o u.p.p. w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 67a–67m u.p.p. do postępowania przed komisją stosuje się odpowiednio szczegółowo wymienione przepisy kodeksu postępowania cywilnego.

Wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego podlega opłacie w kwocie 200 zł uiszczanej na rachunek właściwego urzędu wojewódzkiego, która jest zaliczana na poczet kosztów postępowania przed komisją (art. 67d ust. 3 i 4 u.p.p.). Zgodnie z art. 67l ust. 3 u.p.p. koszty postępowania przed komisją ponosi: podmiot składający wniosek – w przypadku orzeczenia o braku zdarzenia medycznego; szpital – w przypadku orzeczenia o zdarzeniu medycznym; ubezpieczyciel – w przypadku, gdy nie przedstawi w terminie, o którym mowa w art. 67k ust. 2 u.p.p., propozycji odszkodowania i zadośćuczynienia i jest obowiązany do ich wypłaty na zasadach wynikających z art. 67k ust. 3 u.p.p.

Wysokość kosztów postępowania komisja ustala w orzeczeniu. Kwotę stanowiącą równowartość kosztów uiszcza się na rachunek właściwego urzędu wojewódzkiego (art. 67l ust. 4 u.p.p.). Koszty postępowania przed komisją stanowią: opłata, o której mowa w art. 67d ust. 3 u.p.p., zwrot kosztów podróży i noclegu oraz utraconych zarobków lub dochodów osób wezwanych (art. 67l ust. 5 pkt 2 u.p.p.) oraz wynagrodzenie za sporządzenie opinii (art. 67l ust. 5 pkt 3 u.p.p.).

Na tle tej regulacji, powstała wątpliwość przedstawiona przez Sąd Rejonowy, czy orzeczenie komisji ustalające wysokość kosztów postępowania zgodnie z art. 67l ust. 4 u.p.p. stanowi tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i może zostać zaopatrzone w klauzulę wykonalności.

Zagadnienie to nie było przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, jest ono natomiast przedmiotem rozbieżnych orzeczeń w praktyce sądów powszechnych. Część sądów przyjmuje, że orzeczenie komisji o kosztach stanowi tytuł egzekucyjny, któremu może być nadana klauzula wykonalności, a część uznaje, że orzeczenie to nie spełnia wymogów art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i nie podlega zaopatrzeniu w klauzulę wykonalności.

W doktrynie również prezentowane są w tym przedmiocie rozbieżne stanowiska. Wskazuje się, że egzekucja kosztów określonych w orzeczeniu komisji jest dopuszczalna, jednak bez określenia trybu tej egzekucji. Drugi pogląd zakłada natomiast, że wobec braku regulacji ustawowej przyjąć należy, że orzeczenie to nie podlega wykonaniu ani w drodze egzekucji sądowej ani administracyjnej, a ustawodawca skonstruował roszczenie, w którym uniemożliwił podmiotom uprawnionym jego prawną egzekucję. Prezentowane jest także stanowisko, że orzeczenie komisji o kosztach stanowi tytuł egzekucyjny, któremu może być nadana sądowa klauzula wykonalności ewentualnie, że podlega ono wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej.

Opowiedzieć należy się za przyjęciem, że orzeczenie komisji stanowi tytuł egzekucyjny o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i może być mu nadana klauzula wykonalności.

Tytułem egzekucyjnym jest dokument urzędowy stwierdzający istnienie i zakres nadającego się do egzekucji roszczenia wierzyciela, a jednocześnie istnienie i zakres obowiązku prawnego dłużnika. Wyjątkowo tytułem egzekucyjnym może być dokument, który nie jest dokumentem urzędowym. Rodzaje

tytułów egzekucyjnych określa art. 777 k.p.c. Należą do nich między innymi: orzeczenia sądu prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu, jak również ugoda zawarta przed sądem (art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c.), orzeczenia referendarza sądowego prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu (art. 777 § 1 pkt 1¹ k.p.c.), a także inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają egzekucji sądowej (art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.).

Podstawą egzekucji jest tytuł wykonawczy, który może powstać w sądowym postępowaniu cywilnym lub karnym, a także w trybie pozasądowym. Tytułem wykonawczym jest tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności, chyba że ustawa stanowi inaczej i przewiduje, że klauzula wykonalności nie jest warunkiem wszczęcia postępowania egzekucyjnego (art. 776 k.p.c.). Przez nadanie klauzuli wykonalności sąd stwierdza, że tytuł egzekucyjny odpowiada wszelkim wymaganiom przez prawo warunkom, od których uzależniona jest możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Świadczenie przyznane uprawnionemu pacjentowi i stwierdzone w tytułach wykonawczych, o których mowa w art. 67k ust. 4 i art. 67k ust. 2 w związku z art. 67 ust. 8 i 10 u.p.p. ma charakter cywilnoprawny i jest egzekwowane w drodze egzekucji sądowej. Tytuły wykonawcze stanowi: zaświadczenie wystawione przez komisję, w którym stwierdza ona złożenie wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego, wysokość odszkodowania lub zadośćuczynienia oraz fakt nieprzedstawienia propozycji należnych świadczeń (art. 67 k ust. 4 u.p.p.), a także propozycja odszkodowania i zadośćuczynienia przedstawiona przez ubezpieczyciela albo podmiot leczniczy prowadzący szpital (art. 67 k ust. 8 w związku z art. 67k ust. 10 u.p.p.). Do tytułów tych znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy działu II tytułu I części III Kodeksu postępowania cywilnego (art. 67 k ust. 4 i 8 u.p.p.).

Ustawodawca jednoznacznie przy tym przesądził, że dokumenty te stanowią szczególny tytuł wykonawczy powstały w trybie pozasądowym. W konsekwencji podlegają wykonaniu bez nadawania im klauzuli wykonalności, a dłużnik może podjąć merytoryczną obronę przed egzekucją żądając pozbawienia tytułu wykonawczego, niebędącego orzeczeniem sądu, wykonalności w całości lub w części za pomocą powództwa opozycyjnego. Zgodnie z art. 840² k.p.c., jeżeli egzekucja prowadzona jest na podstawie tytułu egzekucyjnego lub innego dokumentu, któremu nie nadaje się klauzuli wykonalności, do ochrony praw dłużnika stosuje się odpowiednio przepisy art. 840 i 843 k.p.c. Brak odesłania w art. 67o u.p.p. do przepisów kodeksu postępowania cywilnego o powództwach przeciwegzekucyjnych oceny tej nie zmienia, skoro dotyczy ono postępowania przed komisją, a nie sądem uprawnionym do rozpoznania powództwa opozycyjnego.

Zaświadczenie wystawione przez komisję nie zawiera jednak rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, znajduje się ono bowiem w orzeczeniu o zdarzeniu medycznym. Z kolei orzeczenie komisji o stwierdzeniu czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne ma charakter orzeczenia ustalającego, zbędne było zatem rozstrzy-

ganie przez ustawodawcę o jego wykonalności. Ustawodawca pominął jednak, że częścią orzeczenia ustalającego komisji jest rozstrzygnięcie o kosztach, które ze swej istoty nadaje się do wykonania.

Brak regulacji w tym przedmiocie nie stanowił świadomej decyzji ustawodawcy, by wyłączyć możliwość wyegzekwowania kosztów postępowania przed komisją. Nie wskazuje na to ani treść przepisów rozdziału 13 a ustawy o prawach pacjenta ani proces legislacyjny towarzyszący wejściu w życie ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r.

Ustawodawca wyraźnie bowiem określił kto ponosi koszty postępowania przed wojewódzką komisją (art. 67 l ust. 3–6 u.p.p.) i nałożył na komisję obowiązek ich ustalenia w orzeczeniu rozstrzygającym sprawę co do istoty, zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik postępowania (art. 67 l ust. 4 u.p.p.). W przypadku wydania orzeczenia o zdarzeniu medycznym koszty postępowania ponosi podmiot leczniczy prowadzący szpital. W sytuacji, gdy ubezpieczyciel nie przedstawi w określonym w ustawie terminie propozycji odszkodowania i zadośćuczynienia to on ponosi koszty postępowania. W przypadku wydania orzeczenia o braku zdarzenia medycznego do pokrycia tych kosztów zobowiązany jest natomiast wnioskodawca, chyba że komisja – stosując art. 102 k.p.c. – nie obciąży go tymi kosztami (art. 67 l ust. 3 i 4 u.p.p.).

Z regulacji tej wynika, że Skarb Państwa i wnioskodawca mają, w razie wydania przez komisję orzeczenia stwierdzającego wystąpienie zdarzenia medycznego, roszczenie do podmiotu leczniczego prowadzącego szpital o zwrot kosztów. Stałe się ono wymagalne w dacie uprawomocnienia się orzeczenia komisji, a więc bezskutecznego upływu terminu na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo wydania orzeczenia w wyniku postępowania toczącego się z wniosku o ponowne rozpatrzenie. Wierzycielem kosztów należnych Skarbowi Państwa jest Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego wojewodę, podobnie jak na gruncie postępowań sądowych wierzycielem w zakresie kosztów sądowych może być Skarb Państwa reprezentowany przez prezesa właściwego sądu. Nie do zaakceptowania jest zatem stanowisko, że zgodnie z wolą ustawodawcy koszty te przy braku dobrowolnej zapłaty nie podlegają egzekucji i jako takie są pokrywane przez wnioskodawcę mimo stwierdzenia zaistnienia zdarzenia medycznego lub Skarb Państwa – właściwego wojewodę.

Nie przekonuje pogląd, że orzeczenie komisji o kosztach podlega wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 479, ze zm. – dalej: „u.p.e.a.”). Komisja nie jest organem administracji publicznej a orzeczenia przez nią wydane nie mają przymiotu aktu podjętego z obszaru administracji publicznej. Możliwość wszczęcia postępowania w drodze egzekucji administracyjnej na podstawie innych orzeczeń jest natomiast możliwa tylko wtedy, gdy odrębne ustawy tak stanowią (art. 4 u.p.e.a.), a regulacji takiej brak.

Ponadto sprawa na gruncie, której komisja wydaje orzeczenie o kosztach ma charakter cywilnoprawny. O tym czy sprawa ma charakter cywilny w pierwszej mierze decyduje charakter stosunku prawnego z którego sprawa ta wynika. Wprawdzie wpływy z kosztów postępowania stanowią dochód budżetu państwa (art. 67 l ust. 5 u.p.p.), to jednak komisje rozstrzygają sprawy cywilne z zakresu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, prowadząc pozasądowe postępowanie cywilne. Nie ma wątpliwości, że dochodzenie ustalenia, że zdarzenie objęte wnioskiem ma charakter zdarzenia medycznego zdefiniowanego w art. 67 a u.p.p. i domaganie się w następstwie jego zaistnienia odszkodowania lub zadośćuczynienia jest sprawą cywilną (art. 1 k.p.c.).

Oceny tej nie zmienia okoliczność, że sprawa ta jest rozpoznawana w postępowaniu pozasądowym, sprawy cywilne w rozumieniu materialnym mogą być bowiem przez ustawodawcę przekazane do właściwości innych organów (art. 2 § 3 k.p.c.). Na cywilny charakter postępowania przed komisją wskazuje także fakt, że nie wydaje ona rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej, art. 67 o u.p.p. zawiera odesłanie do wielu enumeratywnie wymienionych przepisów kodeksu postępowania cywilnego a nie kodeksu postępowania administracyjnego, sprawę rozstrzyga organ niezależny od stron, które są równorzędne wobec siebie, a postępowanie ma charakter kontradiktoryjny i dwustronny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się przy tym, że orzeczenia komisji nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej, ponieważ nie rozstrzygają sprawy administracyjnej, nie zostały wydane przez organ administracji publicznej albo wykonujący zadania z zakresu administracji publicznej i nie można im przypisać waloru decyzji administracyjnej ani aktu z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (zob.m.in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2015 r., sygn. II OSK 554/15, niepubl.).

Skoro orzeczenie o kosztach, będące integralną częścią orzeczenia stwierdzającego zaistnienie zdarzenia medycznego lub jego brak, jest wydawane w tym samym postępowaniu, względy systemowe przemawiają za przyjęciem, że podlega ono wykonaniu w drodze egzekucji sądowej analogicznie jak przyznane poszkodowanemu świadczenie.

Przemawia za tym akcesoryjny charakter rozstrzygnięcia o kosztach w stosunku do orzeczenia o przedmiocie żądania wniosku, który ma charakter cywilnoprawny, jak i brak uzasadnienia do wprowadzania odmiennych trybów egzekucji w stosunku do świadczeń przyznawanych w ramach jednego postępowania. Ponadto wierzytelność z tytułu kosztów może przysługiwać nie tylko Skarbowi Państwa, ale także wnioskodawcy. Osoba, która nie ma cech wierzyciela w rozumieniu art. 1a pkt 13 i art. 5 u.p.e.a., nie może natomiast doprowadzić do wszczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Nieuzasadnione byłoby zatem wprowadzenie różnych trybów egzekucji w stosunku do roszczeń

o koszty powstałych w ramach tego samego postępowania, w zależności od podmiotu, który to roszczenie zgłasza.

De lege lata brak jest przepisu przewidującego, że rozstrzygnięcie o kosztach postępowania przed komisją zawarte w orzeczeniu tej komisji o ustaleniu zdarzenia medycznego stanowi tytuł wykonawczy, a okoliczność, że orzeczenie stanowi tytuł wykonawczy musi być – zgodnie z art. 776 k.p.c. – stwierdzona przepisem ustawy. Przesłanki wystawienia tytułu wykonawczego muszą być interpretowane ściśle, a reguła ta nabiera szczególnego znaczenia w przypadku tytułów wykonawczych nie pochodzących od sądu.

Przyjąć zatem należy, że stanowi ono tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., a brak odesłania przez ustawodawcę przy rozstrzygnięciu o kosztach do odpowiedniego stosowania przepisów tytułu I części III Kodeksu postępowania cywilnego, tak jak to zostało uczynione w art. 67 k. ust. 4 i 8 u.p.p., jest wynikiem niedopatrzenia ustawodawcy, co przemawia za istnieniem luki w prawie.

Analogia w postępowaniu cywilnym pełni funkcje naprawcze wypełniając luki konstrukcyjne prowadzące do dysfunkcjonalności mechanizmu postępowania cywilnego, wynikające między innymi – tak, jak w rozpoznawanym przypadku – z niedopatrzeń ze strony ustawodawcy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że w przypadku luk konstrukcyjnych stosowanie analogii staje się koniecznością (zob. m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 1998 r., sygn. III CZP 69/97, OSNCP 1998, nr 7–8, poz. 111 i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r., sygn. III CO 5/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 21). W rozpoznawanym przypadku z uwagi na cywilny charakter postępowania powinna być ona wypełniona przez odpowiednie stosowanie kodeksu postępowania cywilnego.

Zgodnie z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., który zawiera niewyczerpujący katalog tytułów egzekucyjnych, są nimi orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Orzeczenie komisji może być takim tytułem, a oceny tej nie zmienia brak jednoznacznej regulacji ustawowej w tym przedmiocie w ustawie o prawach pacjenta oraz brak odesłania w art. 67o u.p.p. do art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Dla bytu tytułu egzekucyjnego nie ma bowiem znaczenia czy ustawodawca posłużył się takim określeniem, także w przypadku tytułów pozasądowych. Istotne jest to czy spełnia on warunki ogólne przewidziane w przepisach prawa dla tytułów egzekucyjnych (określenie świadczenia, dłużnika i wierzyciela) oraz dla danego tytułu egzekucyjnego w przepisach szczególnych, a także czy został przekazany do wykonania w drodze egzekucji sądowej. Do tytułów egzekucyjnych będą zaliczone te akty, które spełniają warunki ustalone dla tych tytułów, niezależnie od tego, jakim pojęciem posłużył się ustawodawca.

Za analogicznym stosowaniem art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. przemawia również badanie procesu legislacyjnego poprzedzającego wprowadzenie do systemu prawnego postępowania przed komisjami (zob. uzasadnienie do rządowego pro-

jektu ustawy z dnia 15 października 2010 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3488).

Wprawdzie intencje czy wola ustawodawcy nie mogą przesądzać o treści wyinterpretowanej z uchwalonego przepisu normy prawnej, ale nie powinno się od tych motywów abstrahować (zob.m.in. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. III CZP 130/07, OSNC 2008, nr 10, poz. 108 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. IV CSK 290/07, niepubl.).

W uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie wskazano, że postępowanie przed komisją dotyczy spraw cywilnych. Ustawodawca zmierzał do odciążenia powszechnego systemu sądownictwa cywilnego przez stworzenie uproszczonego, szybkiego, skutecznego, alternatywnego do drogi sądowej systemu rozstrzygania sporów w związku z ujemnymi następstwami związanymi z niewłaściwym procesem diagnozowania i leczenia pacjentów. Abstrahując tu od oceny czy przyjęte rozwiązania mogą taki rezultat zapewnić, sprzeczne z tym zamierzeniem byłoby tworzenie regulacji, które nie mogą być egzekwowane. Z analizowanych materiałów przygotowawczych nie wynika, by zamiarem ustawodawcy było pozbawienie wnioskodawcy i Skarbu Państwa prawa do przymusowego wyegzekwowania należnych im kosztów.

Za przyjętym stanowiskiem przemawia również okoliczność, że funkcja postępowania egzekucyjnego stanowi część funkcji całego postępowania cywilnego, które polega na przymusowym urzeczywistnieniu skonkretyzowanych w tytule egzekucyjnym norm prawnych. Uprawniony musi mieć zatem możliwość zrealizowania prawa do sądu, które nie wyczerpuje się na etapie samego wydania rozstrzygnięcia, lecz wymaga stworzenia warunków do jego wykonania. Wykluczyć zatem należy zamierzone tworzenie przez racjonalnego ustawodawcę norm prawnych, które nie pozwalałyby na realizację tej funkcji. Do takich wniosków musiałoby prowadzić przyjęcie, że ustawodawca skonstruował roszczenie, które w części dotyczącej kosztów może być wykonane, ale nie może to nastąpić ani w trybie egzekucji administracyjnej ani sądowej, skoro brak jest w tym zakresie regulacji ustawowej. Ocenę tę wspiera konieczność wykładni norm prawnych, tak by nie doprowadzić do irracjonalnych konsekwencji wprowadzonych przez ustawodawcę rozwiązań.

Odrzucić należy rozwiązanie, że wydane przez komisję orzeczenie o kosztach nie jest sądowym tytułem egzekucyjnym w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. a jedynie orzeczeniem przyznającym uprawnienie, które jeżeli nie zostanie dobrowolnie zaspokojone, to w celu stworzenia warunków do jego przymusowej realizacji musi być dochodzone przed sądem powszechnym, po to by sąd mógł wydać co do niego orzeczenie mogące stać się następnie tytułem egzekucyjnym w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. Uznać należy, że angażowanie sądów powszechnych w orzekanie o powinności spełnienia tego samego świadczenia wyłącznie w celu stworzenia uprawnionemu warunków do jego

wyegzekwowania nie może być ocenione jako racjonalne korzystanie z instrumentów systemowych w celu udzielenia ochrony prawnej poszukującym takiej ochrony podmiotom (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1997 r., sygn. III CZP 1/97, OSNC 1997, nr 8, poz. 98).

Brak również, jakichkolwiek racji funkcjonalnych i aksjologicznych mających przemawiać za niedopuszczalnością egzekucji kosztów, a przyjęte rozwiązanie jest zgodne z kierunkiem działania ustawodawcy – choć wprost niewyrażonym w ustawie o prawach pacjenta.

Uchwała SN z dnia 26 stycznia 2023 r., sygn. III CZP 117/22.

23

Art. 379 pkt 4 k.p.c. w zw. z art. 386 § 5 k.p.c.

Zarządzenie przez przewodniczącego wydziału wyłonienia nowego składu orzekającego w drodze losowania z pominięciem sędziego wyznaczonego do rozpoznania sprawy z mocy ustawy na podstawie przepisu art. 386 § 5 k.p.c. nie skutkuje samo w sobie sprzecznością składu orzekającego z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 390 § 1 k.p.c., jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy.

W orzecznictwie podkreśla się, że przedmiotem zagadnienia prawnego może być jedynie taka poważna wątpliwość prawna, której wyjaśnienie w formie uchwały jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji. Sąd ten powinien zatem szczegółowo wyjaśnić, na czym polegają jego wątpliwości i dlaczego uważa je za poważne. Obowiązany jest również wykazać, że wątpliwości te pozostają w związku z rozstrzygnięciem środka odwoławczego. Przed wystąpieniem z pytaniem prawnym Sąd powinien podjąć samodzielnie próbę wyjaśnienia wątpliwości prawnych i wystąpić z pytaniem jedynie wówczas, gdy obiektywnie ujmując, nie może ich rozstrzygnąć. Instytucja pytania nie służy bowiem zastępowaniu Sądu *meriti* przez Sąd Najwyższy w procesie koniecznej wykładni prawa i jego stosowania (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. III CZP 9/19, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2020 r., sygn. III CZP 73/19). Zagadnienia prawnego nie można przy tym ograniczać do pytania wprost lub pośrednio o sposób rozstrzygnięcia (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2018 r., sygn. III CZP 72/18). Instytucja pytań prawnych nie może być wykorzystywana do przetrzucenia na Sąd Najwyższy decyzji jurysdykcyjnej obciążającej sąd orzekający.

Przytoczone w tym zakresie argumenty podlegają rozważeniu przez Sąd Najwyższy, który w pierwszej kolejności bada, czy spełnione zostały warunki do podjęcia uchwały. Taka sytuacja, zdaniem Sądu Najwyższego, ma miejsce w niniejszej spra-

wie. Zagadnienie prawne zostało przedstawione przez sąd drugiej instancji (art. 390 § 1 k.p.c.) w związku z rozpoznaniem apelacji, ma poważny charakter i pozostaje w związku z rozstrzygnięciem środka odwoławczego. Sąd pytający podjął próbę ich wyjaśnienia, czemu dał wyraz w uzasadnieniu swojego postanowienia.

Przechodząc do odpowiedzi na postawione zagadnienie przypomnieć należy, że obecna treść art. 386 § 5 k.p.c. wprowadzona została do Kodeksu postępowania cywilnego ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019, poz. 1469), obowiązującą od 7 listopada 2019 r. Stanowi ona odwrócenie dotychczasowej zasady, zgodnie z którą po uchyleniu wyroku i przekazaniu sprawy sądowi I instancji sąd rozpoznawał sprawę w innym składzie. Zasada ta miała swoją wieloletnią tradycję w polskim prawie procesowym cywilnym, choć nie zawsze była konsekwentnie wdrażana do ustawodawstwa. Nakaz zmiany składu sądu w razie uchylenia wyroku przez sąd wyższej instancji i przekazania sprawy sądowi niższej instancji do ponownego rozpoznania obowiązywał w kodeksie postępowania cywilnego z 1930 r., z tym że pierwotnie dotyczył tylko sytuacji, w której uchylenie wyroku nastąpiło w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej (art. 437 k.p.c. z 1930 r. według tekstu jednolitego z 1932 r., Dz. U. z 1932 r., Nr 112, poz. 934). Po wyeliminowaniu ustawą z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych (Dz. Nr 38, poz. 349) systemu apelacyjno-kasacyjnego i wprowadzeniu systemu rewizyjnego nie wprowadzono podobnej regulacji. Przywrócono ją dopiero ustawą z dnia 28 marca 1958 r. o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 18, poz. 75). Do kodeksu postępowania cywilnego z 1964 r. obowiązek zmiany składu po uchyleniu przez sąd rewizyjny wyroku sądu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania został wprowadzony w art. 388 § 1 ustawą z dnia 18 kwietnia 1985 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 20, poz. 86). Obowiązek ten został utrzymany również po ponownym wprowadzeniu z dniem 1 lipca 1996 r. systemu apelacyjno-kasacyjnego (art. 1 pkt 44 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) i to zarówno w postępowaniu apelacyjnym (art. 386 § 5 k.p.c.), jak i kasacyjnym (art. 393¹³ § 2, a następnie 398¹⁵ § 2 k.p.c.).

W orzecznictwie oraz w doktrynie podkreślano, że zmiana składu sądu w razie uchylenia wyroku przez sąd wyższej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania ma na celu zapewnienie jak najdalej idącej bezstronności składu orzekającego i poszanowanie niezawisłości sędziowskiej. Pozwala na wyeliminowanie sytuacji, w której sędzia przy powtórnym rozpoznaniu sprawy byłby z mocy art. 386 § 6 k.p.c. skrzepowany oceną prawną i wskazaniami co do dalszego postępowania zawartymi w uzasadnieniu orzeczenia sądu II in-

stancji i zmuszony do podjęcia rozstrzygnięcia wbrew przekonaniu, któremu dał wyraz, wydając uchylone orzeczenie. Podkreślano, że chodzi o zapewnienie pełnego zaufania stron do sądów oraz ich orzeczeń, co leży w interesie praworządności (zob. uchwałę SN z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. III CZP 80/14).

Konieczność zmiany składu sądu w razie wydania przez sąd drugiej instancji orzeczenia kasatoryjnego wiązana była zatem z gwarancją niezawisłości sędziowskiej, bezstronności i obiektywizmu sędziego w rozpoznaniu sprawy, wynikającą wprost z art. 45 Konstytucji RP. Zwracano także uwagę na aspekt psychologiczny, przejawiający się w zapobieganiu zmuszania sędziego do prowadzenia postępowania wbrew swojemu przekonaniu, w wypadku gdy wyraził on już swój pogląd na sprawę, wydając uchylony wyrok.

Zasada zmiany składu orzekającego w przypadku ponownego rozpatrywania sprawy po uchyleniu orzeczenia przez sąd II instancji traktowana była szeroko i obejmowała także sytuacje kolejnego uchylenia orzeczenia i przekazania sprawy sądowi I instancji. Zgodnie z uchwałą SN z dnia 18 października 1990 r., sygn. III CZP 59/90, OSNC 1991, nr 5–6, poz. 58, kolejne uchylenie postanowienia orzekającego co do istoty sprawy i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w trybie art. 388 § 1 k.p.c. po dniu 1 lipca 1985 r. skutkowało, że w rozpoznaniu tym nie mógł brać udziału nie tylko sędzia uczestniczący w wydaniu uchylonego postanowienia, a także postanowień uchylonych wcześniej, w tym również zapadłych przed 1 lipca 1985 r. Przez „inny skład”, o którym mowa w art. 388 § 1 k.p.c. rozumiano taki skład, w którym nie brał udziału żaden z członków składu sądu, który wydał którekolwiek orzeczenie w tej samej sprawie (tak uchwały Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1963 r., sygn. III PO 10/63, OSNCP 1963, nr 11, poz. 239; z dnia 7 października 1986 r., sygn. III CZP 71/86; z dnia 28 listopada 1986 r., sygn. III CZP 76/86; i z dnia 18 października 1990 r., sygn. III CZP 59/90, OSNCP 1991, nr 5–6, poz. 58 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1963 r., sygn. III CR 86/63, OSNCP 1964, nr 11, poz. 226; i z dnia 16 stycznia 1987 r., sygn. I CR 385/86, OSNCP 1988, nr 5, poz. 6).

Jednocześnie w orzecznictwie Sadu Najwyższego dominujący był pogląd, że skład sądu orzekającego z udziałem sędziego, który uczestniczył w wydaniu uchylonego orzeczenia, był składem sprzecznym z przepisami prawa, powodującym – stosownie do art. 379 pkt 4 k.p.c. – nieważność postępowania (zob. wyrok SN z dnia 4 lutego 2021 r., sygn. II USKP 10/21). Stanowisko to nie było jednak jednolicie przyjmowane, pojawiały się też orzeczenia, że naruszenie przepisu art. 386 § 5 k.p.c. nie było objęte skutkiem w postaci nieważności postępowania, o której stanowi art. 379 pkt 4 k.p.c. (zob. wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2004 r., sygn. I CK 647/03).

Odwroćcie zasady, o której mowa przy niezmienionym, co do zasady, modelu postępowania cywilnego, w szczególności modelu apelacji, wskazuje na organizacyjno-procesowy charakter zawartej w nim normy. W uzasadnieniu projektu

k.p.c. z 2019 r. podkreślono, że zasadniczym motywem, dla którego po uchyleniu wyroku i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania sprawa powinna zostać przydzielona do sędziego (sądu), który już w sprawie orzekał jest to, by dany sędzia, który naruszył przepisy, ponownie zajął się sprawą. Ustawodawca krytycznie odniósł się do „przerzucania” na innych sędziów ciężaru zajęcia się sprawą, która została przekazana do ponownego rozpoznania przez sąd niższej instancji. Zaznaczono, że dzięki zmianie regulacji prawnych „skutki swoich błędów w postaci dodatkowego nakładu pracy poniesie ten sędzia, który je popełnił”. W ocenie ustawodawcy jest to „sprawiedliwe, a po drugie będzie to motywacją do starannego prowadzenia postępowania” (Uzasadnienie projektu 3137, s. 82).

Celem art. 386 § 5 k.p.c. w obecnej treści jest zatem sprawność, rzetelność oraz szybkość postępowania. Nie należy go wiązać z gwarancją niezawisłości sądu i bezstronnością postępowania. Taka korelacja stanowiłaby całkowite zaprzeczenie dotychczasowego dorobku doktryny i judykatury, odnoszących się do uprzednio obowiązującej zasady zmiany składu orzekającego przy ponownym rozpoznawaniu sprawy, co – w świetle motywów wprowadzonej nowelizacji – nie ma żadnego uzasadnienia. Należy raczej przyjąć, że ustawodawca uznał, że art. 386 § 5 k.p.c. w uprzednim brzmieniu nie pełnił tak istotnej funkcji z punktu widzenia gwarancji niezawisłości sądu i bezstronności postępowania, aby względy sprawności i ekonomiki postępowania nie mogły doprowadzić do jego zmiany. Nie oznacza to jednak, że wszelkie racje za nim przemawiające utraciły całkowicie sens.

Przyczyną nieważności określoną w art. 379 pkt 4 k.p.c. jest, obok udziału w rozpoznaniu sprawy sędziego wyłączonego z mocy ustawy, okoliczność, że skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa. Pojęcie „składu sądu”, ze względu na brak definicji normatywnej, może być różnie interpretowane. Przepisy działu trzeciego zatytułowane „Skład sądu” zawarte w księdze pierwszej, tytule pierwszym kodeksu postępowania cywilnego, regulują wyłącznie kwestie liczebności składu i kompetencyjne w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, uprawnienia referendarzy sądowych w postępowaniu cywilnym i asystentów sędziego w zakresie wydawania zarządzeń. W postępowaniu apelacyjnym problem unormowany jest przepisem art. 367 § 3 k.p.c. Kwestią sporną jest ocena, czy przepisy prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. dotyczą tylko norm jurysdykcyjnych, czy także ustrojowych. Przyjmuje się obecnie, że cechą ustrojową wymiaru sprawiedliwości jest prawo do sądu właściwego do rozpoznania sprawy ze względu na jego właściwość miejscową, rzeczową i funkcjonalną oraz orzekającego we właściwym składzie i w zgodzie ze swoją kompetencją. W orzecnictwie dotyczącym sprzeczności składu orzekającego z przepisami prawa, oprócz sytuacji naruszenia art. 386 § 5 k.p.c. w jego uprzednim brzmieniu, wskazuje się na takie sytuacje jak zmiana składu jednego sędziego na skład trzyosobowy, czy też składu zawodowego na ławniczy bądź odwrotnie (zob. uchwałę SN z dnia 18 grudnia 1968 r., sygn. III CZP 119/68, OSNPG 1969,

nr 4, poz. 23). Skład sprzeczny z przepisami ustawy, skutkujący nieważnością postępowania, występuje także wtedy, gdy sędzia nie brał udziału w jego wydaniu, a jedynie ogłosił wyrok (zob. wyrok SN z dnia 21 maja 2009 r., sygn. V CSK 418/08). Nieważność postępowania z tej przyczyny zachodzi także w przypadku, gdy orzeczenie zostało wydane lub choćby ogłoszone przez sędziego, który nie brał udziału w rozprawie poprzedzającej bezpośrednio jego wydanie (zob. uchwałę SN z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. III CZP 160/06, OSNC 2008, nr 1, poz. 7).

Należyte obsadzenie sądu oceniane jest także w świetle uregulowań decydujących o szeroko rozumianych kompetencjach sędziów i ławników. Skład sądu sprzeczny z przepisami prawa występuje bowiem również wówczas, gdy bierze w nim udział osoba nieuprawniona. Liczne orzeczenia dotyczące zagadnienia braku kompetencji orzeczniczych związane były ze statusem zawodowym sędziów delegowanych. W tej mierze wskazać należy m.in. na przepis art. 46 § 1 u.s.p. wyłączający możliwość przewodniczenia składowi trzech sędziów w sądzie okręgowym przez delegowanego sędziego sądu rejonowego oraz przewodniczenia składowi jednego sędziego i dwóch ławników w sądzie okręgowym przez delegowanego sędziego sądu rejonowego, jeżeli sędzia ten nie posiadał upoważnienia Ministra Sprawiedliwości (zob. postanowienie SN z dnia 14 lipca 2000 r., sygn. II UK 366/00, OSNP 2002, nr 3, poz. 81 oraz wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2004 r., sygn. III SK 26/04, OSNP 2005, nr 5, poz. 72, uchwałę SN z dnia 17 lipca 2007 r., sygn. III CZP 81/07, OSNC 2007, nr 10, poz. 154). W orzecznictwie przyjęto też, że delegowanie sędziego przez prezesa sądu apelacyjnego na podstawie art. 77 § 8 i 9 u.s.p. do pełnienia obowiązków w innym sądzie nie upoważnia tego sędziego do ogłoszenia, po upływie okresu delegacji, wyroku wydanego z jego udziałem (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2012 r., sygn. III CZP 77/11, OSNC 2012, nr 11, poz. 123). Uznano też, że sędzia sądu rejonowego delegowany do pełnienia obowiązków sędziego sądu okręgowego w celu uzupełnienia składu orzekającego w oznaczonym dniu, w razie odroczenia publikacji wyroku, nie jest uprawniony do udziału w terminie publikacyjnym, w otwarciu zamkniętej rozprawy na nowo, wydaniu postanowienia w trybie art. 390 § 1 k.p.c. i odroczeniu rozpoznania sprawy (zob. postanowienie SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. III CZP 48/09, OSNC–ZD 2010, nr 2, poz. 53). Także udział sędziego innego sądu, delegowanego do orzekania przez prezesa sądu apelacyjnego, w wydaniu wyroku po upływie czasu delegacji powoduje, że skład sądu jest sprzeczny z prawem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. II CSK 717/11). Z kolei w wyroku z 14 kwietnia 2004 r., sygn. III SK 26/04 (OSNP 2005, nr 5, poz. 72) Sąd Najwyższy uznał, że nieważność postępowania zachodziła, gdy w sądzie okręgowym I instancji w składzie jednoosobowym orzekał sędzia sądu rejonowego, delegowany na podstawie art. 77 u.s.p., któremu Minister Sprawiedliwości nie przyznał prawa przewodniczenia.

Nie każda jednak nieprawidłowość utworzenia lub następcej zmiany składu sądu jest jednak kwalifikowana jako bezwzględna przyczyna skutkująca nieważnością postępowania. W orzecznictwie Sądu Najwyższego uznano, że brak w aktach sprawy dokumentu wskazującego na to, że delegowany do sądu okręgowego sędzia sądu rejonowego, który orzekał w sądzie okręgowym w pierwszej instancji, został uprzednio upoważniony do przewodniczenia sądowi okręgowemu, nie stanowi wystarczającej podstawy do stwierdzenia z urzędu przez sąd odwoławczy nieważności postępowania z powodu sprzeczności składu sądu pierwszej instancji z ustawą (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2008 r., sygn. III CSK 337/07, OSNC–ZD 2009, nr 2, poz. 34). Z kolei w wyroku z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. V CSK 363/12 (OSNC–ZD 2014, nr B, poz. 64), przyjęto, że naruszenie sposobu przydzielania spraw sędziom, określonego w (już nieobowiązującym) § 49 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 259), nie powoduje nieważności postępowania. Podniesiono przy tym, że wyznaczanie sędziom orzekającym w sprawach cywilnych rozpraw według alfabetycznej listy sędziów ma tylko charakter organizacyjny, a naruszenie unormowań mających tylko organizacyjny i instrukcyjny charakter nie oznacza składu sprzecznego z ustawą.

Niewątpliwie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego określające przyczyny nieważności powinny być interpretowane ściśle. Należy przyjąć, że chodzi o sytuacje o znacznym ciężarze gatunkowym, które naruszają ład procesowy w stopniu powodującym, że sąd drugiej instancji nie może ich pominąć. Waga naruszenia art. 386 § 5 k.p.c. w aktualnej treści warunku tego nie spełnia. Nie odpowiada stopniowi naruszenia tego przepisu w jego dawnym brzmieniu, ani też innym sytuacjom, kwalifikowanym jako sprzeczność składu orzekającego z przepisami prawa, z którymi w orzecznictwie Sądu Najwyższego wiąże się sankcja nieważności. Przyjęcie takiej sankcji w odniesieniu do naruszenia art. 386 § 5 k.p.c. w jego aktualnym brzmieniu godziłoby w cel wprowadzenia obecnej regulacji, prowadziłoby bowiem do wydłużenia postępowania.

Przeciwko traktowaniu przepisu art. 386 § 5 k.p.c. jako postanowienia, którego naruszenie prowadziłoby do nieważności postępowania, przemawia także okoliczność, że – w przeciwieństwie do jego poprzedniego brzmienia – nie ma ono bezwzględnego charakteru, a odstępstwa od jego zastosowania, choć ograniczone do dwóch sytuacji (niemożliwość rozpoznania w tym samym składzie, nadmierna zwłoka w postępowaniu) mają niedookreślony i oceny charakter. Takie określenie wyjątków od przyjętej przez ustawodawcę zasady ponownego rozpoznawania sprawy w tym samym składzie powoduje liczne wątpliwości. Niewątpliwie niemożliwość przekazania sprawy temu samemu sądowi może mieć miejsce, jeśli dany sędzia nie orzeka już w danym sądzie (śmierć, stan spoczynku, awans do sądu wyższej instancji). Wątpliwości rodzą się natomiast w sytuacji delegacji do innego sądu (jak długa delegacja uspra-

wiedliwia odstępstwo od zasady), czy przebywania na zwolnieniu lekarskim (zwłaszcza w przypadku, gdy nie jest to jedno długotrwałe zwolnienie, ale szereg powtarzających się zwolnień). Wątpliwe jest także, czy sytuacja usprawiedliwiająca odstępstwo od przyjętej zasady mogłaby mieć miejsce w sytuacji, w której sędzia który wydał uchylone w toku postępowania instancyjnego orzeczenie został przydzielony do pracy w innym wydziale lub gdyby był znacznie obciążony pracą, a inny sędzia miał dopiero „tworzony” referat. Ustawodawca nie wprowadził przy tym żadnych wymogów dotyczących sposobu dokumentowania i uzasadniania zaistnienia tych wyjątkowych sytuacji, usprawiedliwiających odstępstwo od zasady wyrażonej art. 386 § 5 k.p.c. Tymczasem przyczyny nieważności postępowania muszą być jednoznaczne i nie mogą zależeć od dyskrecjonalnej oceny przewodniczącego wydziału.

Reasumując, naruszenie art. 386 § 5 k.p.c. w jego obecnym brzmieniu należy traktować jako zwykłe naruszenie przepisów proceduralnych, którego ewentualny wpływ na treść orzeczenia należy stosownie wykazać. Nie dochodzi w takim przypadku do nieważności postępowania ze względu na sprzeczność składu z przepisami prawa, albowiem jego treść stanowi tylko dyrektywę natury porządkowo–organizacyjnej i nie ma charakteru bezwzględnego, a wyjątki od zasady w nim wyrażonej mają oceny charakter.

Zdaniem Sądu Najwyższego podejmującego niniejszą uchwałę, ocena skutków naruszenia art. 386 § 5 k.p.c. w jego obecnym brzmieniu nie wymaga sięgania po argumenty wynikające z art. 55 § 4 u.s.p., dodanym ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 190). Stąd też nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na drugie z zadanych pytań prawnych.

Uchwała SN z dnia 20 października 2022 r., sygn. III CZP 97/22.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

24

Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423)

W sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego o niepodleganiu dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu (art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423) wartość przedmiotu zaskarżenia jest ustalana jako suma świadczeń z ubezpieczenia chorobowego za sporny okres, nie więcej niż za rok (art. 22 k.p.c.).

Z uzasadnienia:

1. Ze względu na ujawnioną rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego co do sposobu ustalenia wartości przedmiotu zaskarżenia w sprawach dotyczących podlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu (objęcia dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym lub wyłączenia z tego ubezpieczenia przez ustalenie niepodlegania temu ubezpieczeniu) oraz ze względu na doniosłość zagadnienia prawnego (przekładającą się na dopuszczalność lub niedopuszczalność możliwości wniesienia skargi kasacyjnej w tej kategorii spraw) istniały przesłanki do podjęcia w składzie powiększonym uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne sformułowane przez zwykły skład Sądu Najwyższego.

Już na wstępie można zauważyć, że sprawy, w których powstaje omawiany problem, dotyczą przede wszystkim podlegania lub niepodlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu przez osoby prowadzące działalność pozarolniczą, przede wszystkim (choć nie tylko) kobiety zgłaszające się do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego w celu zapewnienia sobie możliwości skorzystania ze świadczeń związanych z tym rodzajem ubezpieczenia – najpierw zasiłku chorobowego czasie ciąży, a następnie zasiłku macierzyńskiego. Decyzja co do sposobu liczenia wartości przedmiotu zaskarżenia w tych sprawach – a przez to co do dopuszczalności skargi kasacyjnej – ma istotne znaczenie dla tej kategorii ubezpieczonych. Od decyzji tej zależy dostęp do Sądu Najwyższego jako sądu kasacyjnego. Możliwość merytorycznego rozpoznania przez Sąd Najwyższy skarg kasacyjnych wniesionych w tych sprawach ma istotne znaczenie dla ujednolicenia orzecznictwa oraz wyjaśnienia pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych związanych ze zmieniającym się stanem prawnym (np. w związku z późn. zm. w art. 14 ustawy systemowej wprowadzonymi poczynając od 1 stycznia 2022 r. przez ustawę z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r., poz. 1621).

2. Rozważania należy rozpocząć od przytoczenia regulacji prawnej wyznaczającej dopuszczalność skargi kasacyjnej ze względu na wartość przedmiotu zaskarżenia (art. 398² § 1 k.p.c.). Zgodnie z art. 398² § 1 zdanie pierwsze i drugie k.p.c.: „Skarga kasacyjna jest niedopuszczalna w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż pięćdziesiąt tysięcy złotych, a w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – niższa niż dziesięć tysięcy złotych. Jednakże w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych skarga kasacyjna przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia w sprawach o przyznanie i o wstrzymanie emerytury lub renty oraz o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego”.

Drugie zdanie przytoczonego przepisu zawiera wyjątek od reguły niedopuszczalności skargi kasacyjnej ze względu na wartość przedmiotu zaskarżenia. W sprawach w nim wymienionych skarga kasacyjna jest dopuszczalna

niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia. W przedstawionym zagadnieniu prawnym chodzi przede wszystkim o ustalenie, według jakiego kryterium ustala się wartość przedmiotu zaskarżenia w sprawach wszczętych wniesieniem odwołania od decyzji o niepodleganiu dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu. Sąd Najwyższy w zwykłym składzie przyjmuje zatem założenie, że sprawy o niepodleganiu dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu nie mieszczą się w kategorii spraw „o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego”. Jest to założenie zgodne z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, w którym przyjmuje się, że w zakresie spraw „o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego” z art. 398² § 1 k.p.c. nie mieszczą się spory dotyczące dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

W postanowieniu z dnia 7 października 2021 r., sygn. II UZ 8/21, przekazującym składowi powiększonemu zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy stwierdził, że nie budzi wątpliwości, iż użyte w art. 398² § 1 zdanie drugie k.p.c. określenie „objęcie obowiązkiem ubezpieczenia” odnosi się do ubezpieczenia obowiązkowego, a nie dobrowolnego (tak m.in. w postanowieniach Sądu Najwyższego: z 8 marca 2017 r., sygn. II UZ 80/16, LEX nr 2261739; z dnia 24 października 2017 r., sygn. II UZ 69/17, LEX nr 2427171; z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. II UZ 9/18, LEX nr 2549198) i w związku z tym o dopuszczalności skargi kasacyjnej w sprawie o podleganie dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu decyduje wartość przedmiotu zaskarżenia. Pogląd ten należy uznać za utrwalony w dotychczasowym orzecznictwie. Na przykład, w postanowieniu z dnia 18 listopada 2020 r., sygn. III UK 442/19 (LEX nr 3080640), Sąd Najwyższy – odrzucając skargę kasacyjną w sprawie o podleganie dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu – argumentował, że w orzecznictwie utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym sprawa o objęcie ubezpieczeniem społecznym (w tym o objęcie dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym) jest sprawą o prawa majątkowe, gdyż z decyzji o objęciu ubezpieczeniem (wyłączeniu z ubezpieczenia) wynikają bezpośrednio skutki majątkowe. W sprawie takiej o dopuszczalności skargi kasacyjnej decyduje wartość przedmiotu zaskarżenia. Podobnie w postanowieniu z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. II UZ 91/03 (LEX nr 1129286), Sąd Najwyższy przyjął, że w sprawach dotyczących objęcia dobrowolnym ubezpieczeniem społecznym dopuszczalność skargi kasacyjnej uzależniona jest od wartości przedmiotu zaskarżenia, ponieważ określenie przedmiotu sprawy, którego dotyczy wyłączenie zawarte w art. 398² § 1 zdanie drugie k.p.c., nawiązuje do ustawowej regulacji tego przedmiotu. Określenie „objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego” odnosi się do definicji tego pojęcia zawartej w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Ustawa ta rozróżnia obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, określone w art. 6, art. 6a ust. 1, art. 6b ust. 1, art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1, od dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych

i rentowych, o których mowa w art. 7, oraz dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego uregulowanego w art. 11 ust. 2. Jeżeli dojdzie do dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego, rentowego lub chorobowego, to nie zmienia się ono w ubezpieczenie obowiązkowe. Warunki powstania dobrowolnego ubezpieczenia, jego kontynuowania i ustania uregulowane są w art. 14 ustawy systemowej, który to przepis jest regulacją odrębną od zasad obowiązujących przy ubezpieczeniu obowiązkowym. Użyty w art. 398² § 1 zdanie drugie k.p.c. zwrot „objęcie obowiązkiem ubezpieczenia” odnosi się do ubezpieczenia obowiązkowego, a nie dobrowolnego (taki pogląd wyrażono również między innymi w postanowieniach Sądu Najwyższego: z dnia 8 marca 2017 r., sygn. II UZ 80/16, LEX nr 2261739; z dnia 24 października 2017 r., sygn. I UZ 69/17, LEX nr 2427171; z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. II UZ 9/18, LEX nr 2549198).

Przyjęcie założenia, że sprawy o podleganie lub niepodleganie dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu nie mieszczą się w kategorii spraw „o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego”, skłania do poszukiwania sposobu ustalenia wartości przedmiotu zaskarżenia w tych sprawach w celu oceny dopuszczalności skargi kasacyjnej.

3. Sposób ustalenia wartości przedmiotu sporu w sprawach o prawa majątkowe regulują przepisy ogólne (art. 19–26 k.p.c., w tym między innymi art. 19 § 2 k.p.c. i art. 22 k.p.c.). Mają one odpowiednie zastosowanie do ustalenia wartości przedmiotu zaskarżenia (w apelacji – art. 368 § 2 k.p.c. i w skardze kasacyjnej – art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 368 § 2 k.p.c.).

Jeśli chodzi o sposób ustalenia wartości przedmiotu zaskarżenia w sprawach dotyczących podlegania lub niepodlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu, to w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważał pogląd, że w sprawach o objęcie dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym (a nie obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym) o dopuszczalności skargi kasacyjnej decyduje wartość przedmiotu zaskarżenia, ustalona jako suma składek na dobrowolne ubezpieczenie za sporny okres, nie więcej niż za rok (art. 22 k.p.c.). Na przykład w postanowieniu z dnia 8 marca 2017 r., sygn. II UZ 80/16 (LEX nr 2261739), Sąd Najwyższy argumentował, wykorzystując przy tym argumentację przedstawioną w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2016 r., sygn. III UZP 2/16 (OSNP 2017, nr 1, poz. 6), że jakkolwiek z ustaleniem samego podlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu wiąże się lub może się wiązać w przyszłości prawo do świadczeń (np. zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego), to jednak w sprawach o podleganie ubezpieczeniom społecznym (istnienie lub nieistnienie stosunku ubezpieczenia, objęcie obowiązkiem ubezpieczeń społecznych) rozpoznawanych przez sądy ubezpieczeń społecznych chodzi przede wszystkim o to, czy w związku z podleganiem ubezpieczeniom społecznym powinny być uiszczane składki na te ubezpieczenia, a także ustalenie podstawy wymiaru składek, ustalenie osoby płatnika składek itd. Wbrew odmiennym

twierdzeniom, to właśnie ten bliższy cel, czyli konieczność uiszczenia składek, powinien determinować podstawę ustalenia wartości przedmiotu zaskarżenia. Trzeba bowiem podkreślić, że z decyzji o objęciu lub wyłączeniu z ubezpieczenia wynika obowiązek uiszczenia składek, natomiast prawo do określonych świadczeń uwarunkowane jest wystąpieniem ustawowych przesłanek, które w toku postępowania o objęcie ubezpieczeniem nie stanowią przedmiotu kontroli sądu. Również w wielu innych orzeczeniach wyrażono podobny pogląd. W postanowieniu z dnia 22 stycznia 2019 r., sygn. II UZ 41/18 (LEX nr 2609105), Sąd Najwyższy przyjął nawet, że w sprawie o podleganie dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu nie jest możliwe ustalenie wartości przedmiotu zaskarżenia w odniesieniu do wysokości świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, które uzyskałby ubezpieczony.

Odmienne założenia przyjęto w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2021 r., sygn. II UZ 6/21 (niepublikowane) oraz w postanowieniu z dnia 7 października 2021 r., sygn. II UZ 8/21 (niepublikowane), przedstawiającym do rozstrzygnięcia omawiane zagadnienie prawne.

Odnosząc się do argumentacji przedstawionej we wcześniejszych postanowieniach (przede wszystkim w sprawie II UZ 80/16), należy zauważyć, że w sprawach o podleganie dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu (o ustalenie istnienia dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego) przedmiotem sporu nie jest ustalenie obowiązku składowego (ten stan może się zmienić po 1 stycznia 2022 r. w związku z późn. zm. w art. 14 ustawy systemowej), lecz dopuszczalność wniesienia przez ubezpieczonego dobrowolnych składek w celu uzyskania ochrony ubezpieczeniowej. W mniejszym stopniu chodzi zatem o uiszczenie (dobrowolne) składek, w większym o uzyskanie ochrony ubezpieczeniowej w celu uzyskania świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Perspektywa możliwości uzyskania świadczeń (np. zasiłku chorobowego lub zasiłku macierzyńskiego) jest dla ubezpieczonego zgłaszającego się do dobrowolnego ubezpieczenia społecznego najważniejsza i wysuwa się na pierwszy plan.

Już w uzasadnieniu uchwały z dnia 20 lipca 2016 r., sygn. III UZP 2/16, Sąd Najwyższy dostrzegł, że sprawy o podleganie ubezpieczeniom społecznym nie są jednolite w swojej istocie, argumentując, że „w razie podjęcia przez organ rentowy decyzji o objęciu określonym tytułem ubezpieczenia, odwołanie zmierza do ustalenia nieistnienia tego stosunku ubezpieczenia społecznego. Wówczas wartość przedmiotu sporu powinno odnosić się do wysokości składek na ubezpieczenia społeczne, których uiszczenie będzie skutkiem decyzji (może to też być różnica w stosunku do wysokości składek dotychczas uiszczanych z innego tytułu ubezpieczenia). Natomiast w przypadku wydania decyzji o „wyłączeniu” z określonego tytułu ubezpieczenia (ustalenia jego nieistnienia), odwołanie zmierza do ustalenia istnienia stosunku ubezpieczenia społecznego. Wartość przedmiotu sporu należy wówczas odnosić do wysokości świadczeń

podlegających zwrotowi wskutek takiej decyzji, ewentualnie świadczeń, których ubezpieczony nie otrzyma”.

Na zróżnicowanie przedmiotu sporu (różnorodność interesów majątkowych strony odwołującej się od decyzji organu rentowego) w tej kategorii spraw zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniach z dnia 9 września 2021 r., sygn. II UZ 6/21 oraz z dnia 7 października 2021 r., sygn. II UZ 8/21. To zróżnicowanie powinno determinować sposób ustalania wartości przedmiotu zaskarżenia; powinna być ona odniesiona do wartości „interesu majątkowego” ubezpieczonego, który ma podlegać ochronie najpierw w związku z wniesieniem odwołania od decyzji organu rentowego, potem w związku z wniesieniem skargi kasacyjnej.

Sprawy o podleganie ubezpieczeniom społecznym (objęcie ubezpieczeniem społecznym) są podobne do spraw o ustalenie. Decyzja organu rentowego lub wyrok sądu ubezpieczeń społecznych w tych sprawach mają zwykle charakter raczej ustalający niż kształtujący prawo. Można się w związku z tym odwołać do orzecznictwa dotyczącego sposobu ustalania wartości przedmiotu sporu i zaskarżenia w sprawach o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa (art. 189 k.p.c.).

Ustalanie wartości przedmiotu sporu (wartości przedmiotu zaskarżenia) odbywa się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego regulujących tę materię (art. 19–26 k.p.c., art. 368 § 2 k.p.c., art. 398²¹ k.p.c.). Ustalenie wartości przedmiotu sporu (zaskarżenia) w rozważanej kategorii spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych – o podleganie dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu, o ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku ubezpieczenia społecznego w zakresie dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, o objęcie tym ubezpieczeniem społecznym – również odbywa się według tych przepisów. W tym kontekście należy przywołać przede wszystkim art. 19 § 2 k.p.c., zgodnie z którym w sprawach majątkowych innych niż sprawy o roszczenia pieniężne powód obowiązany jest oznaczyć w pozwie kwotą pieniężną wartość przedmiotu sporu, uwzględniając postanowienia zawarte w kolejnych artykułach (art. 20 i nast. k.p.c.). Do czasu zakwestionowania tej wartości w sposób przewidziany przepisami Kodeksu (art. 25–26 k.p.c.), wartość podana przez powoda jest wiążąca. Podobne zasady można odnieść do oznaczenia wartości przedmiotu sporu przez odwołującego się od decyzji organu rentowego w omawianej kategorii spraw albo do oznaczenia wartości przedmiotu zaskarżenia (w apelacji lub skardze kasacyjnej) przez skarżącego, w tym przez organ rentowy.

Co prawda, żaden z przepisów dotyczących ustalania wartości przedmiotu sporu (art. 19–26 k.p.c.) nie dotyczy bezpośrednio spraw o ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku ubezpieczenia społecznego (o objęcie ubezpieczeniem społecznym; o podleganie ubezpieczeniom społecznym), jednak dotyczy to wielu innych spraw cywilnych o ustalenie prawa lub stosunku prawnego o charakterze majątkowym. Bogate orzecznictwo dotyczące sposobów oznaczania wartości przedmiotu sporu w sprawach o ustalenie (art. 189 k.p.c.) po-

zwala sprowadzić je do wspólnego mianownika – strona powinna zastosować obiektywne kryteria przy określaniu wartości przedmiotu sporu, którego ochrony prawnej się domaga (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. II PK 240/08, LEX nr 535829 i orzeczenia przytoczone w jego uzasadnieniu). Tym obiektywnym kryterium jest jej interes prawny, którego ochrony domaga się w postępowaniu sądowym. Dlatego w sprawach o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego albo prawa (także jego treści lub zakresu – art. 189 k.p.c.) wartość przedmiotu sporu należy odnosić do świadczeń wynikających z takiego ustalenia (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 3 grudnia 2001 r., sygn. I PZ 95/01, OSNP 2003, nr 23, poz. 572; z dnia 5 stycznia 2006 r., sygn. I PZ 24/05, LEX nr 668929; z dnia 14 maja 2009 r., sygn. I PZ 5/09, OSNP 2011, nr 1–2, poz. 12; z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. II PK 240/08, LEX nr 535829 oraz z dnia 5 sierpnia 2009 r., sygn. II PZ 6/09, LEX nr 558584).

W tym kontekście należy poszukiwać kryteriów, które mogłyby decydować o odmiennym sposobie ustalenia wartości przedmiotu zaskarżenia w sprawach pozornie jednolitych (dotyczących, ogólnie rzecz ujmując, dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego), w których interes majątkowy strony odwołującej się od decyzji organu rentowego może być jednak różny.

Ogólnie w sprawach tych znajdzie zastosowanie art. 22 k.p.c., zgodnie z którym w sprawach o prawo do świadczeń powtarzających się wartość przedmiotu sporu stanowi suma świadczeń za jeden rok, a jeżeli świadczenia trwają krócej niż rok – za cały czas ich trwania.

Sprawy, w których pojawia się problem ustalenia wartości przedmiotu zaskarżenia w związku z dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym, można podzielić zasadniczo na dwie grupy.

W pierwszej znajdują się sprawy, w których uwzględnienie stanowiska organu rentowego – wbrew twierdzeniom płatnika składek – prowadzi do konieczności realizacji obowiązku składkowego. Mogą to być na przykład sprawy, w których ubezpieczony domaga się stwierdzenia nieistnienia stosunku dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego (kwestionuje stanowisko organu rentowego, że podlega temu ubezpieczeniu) po tym, jak organ rentowy stwierdził podleganie ubezpieczeniu, co wiąże się z obowiązkiem uiszczenia składek. W tych sprawach chodzi bezpośrednio o obowiązek uiszczenia składek i/lub o ich wysokość. Należy przyjąć, że wówczas świadczeniami powtarzającymi się (art. 22 k.p.c.), wokół których toczy się spór, są składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe, a zatem wartość przedmiotu sporu i zaskarżenia stanowi suma tych świadczeń za okres sporny lub za rok. Interes płatnika składek sprowadza się w tym przypadku do kwestii związanych z obliczeniem, rozliczeniem i przekazaniem składek na dobrowolne ubezpieczenie społeczne (art. 17 ust. 1 ustawy systemowej). W tej kategorii spraw ubezpieczony (w ujęciu materialnoprawnym) może występować w roli odwołującego się od decyzji organu rentowego albo w roli zainteresowanego (w ujęciu procesowym), jeżeli nie jest jednocześnie

płatnikiem składek. Jako zainteresowany (w ujęciu procesowym) ubezpieczony (w ujęciu materialnoprawnym) może wspierać którąś ze stron sporu – odwołującego się płatnika składek bądź organ rentowy, w zależności od subiektywnego zapatrywania co do swojego interesu prawnego. Zawsze jednak w tych sprawach chodzi o składki na ubezpieczenie chorobowe, a nie o świadczenia z ubezpieczenia chorobowego (np. zasiłek chorobowy, zasiłek macierzyński).

Druga grupa spraw to takie, w których ubezpieczony (w ujęciu materialnoprawnym) domaga się stwierdzenia istnienia stosunku ubezpieczenia społecznego (podlegania temu ubezpieczeniu) po tym, jak organ rentowy stwierdził brak podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu dobrowolnemu. W tych sprawach może być kwestionowane istnienie samego tylko dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego (np. w razie opóźnienia się ubezpieczonego z opłaceniem składek i ustania – zdaniem organu rentowego – tego ubezpieczenia) albo podleganie ubezpieczeniom społecznym w ogóle, w tym obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz pochodnemu dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu (np. w razie kwestionowania przez organ rentowy tytułu w postaci prowadzenia działalności pozarolniczej). W takich sprawach spór z organem rentowym toczy na ogół nie płatnik składek, lecz bezpośrednio sam ubezpieczony (choć może zachodzić tożsamość podmiotowa tych podmiotów stosunku ubezpieczenia społecznego, gdy ubezpieczony jest jednocześnie płatnikiem składek – por. art. 17 ust. 3 ustawy systemowej). Interes ubezpieczonego w każdym ubezpieczeniu społecznym – w tym również w dobrowolnym ubezpieczeniu chorobowym – sprowadza się do uzyskania gwarancji ochrony przed zejściem ryzyka ubezpieczeniowego (w tym przypadku choroby lub macierzyństwa) oraz otrzymania świadczenia ubezpieczeniowego w razie jego zejścia. W sytuacji, gdy organ rentowy kwestionuje podleganie dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu, ubezpieczony w postępowaniu sądowym ubiega się o ustalenie podlegania temu ubezpieczeniu przede wszystkim ze względu na uprawnienie do uzyskania świadczeń z tego ubezpieczenia, chodzi zatem o ochronę tego uprawnienia, nawet jeśli prawo do świadczenia miałyby być realizowane w innym (odrębnym) postępowaniu. W tej kategorii spraw ubezpieczony nie przystępuje do sporu z powodu chęci opłacenia składek na swoje ubezpieczenie wbrew wierzycielowi (organowi rentowemu) niechętnemu przyjęciu tego świadczenia, lecz z powodu zamiaru uzyskania ochrony ubezpieczeniowej lub samego świadczenia ubezpieczeniowego. W sprawach o podleganie dobrowolnemu ubezpieczeniu społecznemu, które są wszczynane z odwołania ubezpieczonego, teoretycznie spór co do podlegania temu ubezpieczeniu może wystąpić przed zejściem ryzyka. W praktyce sprawy z odwołania od decyzji organu rentowego stwierdzającej brak podlegania ubezpieczeniu chorobowemu są wszczynane już po zaistnieniu ryzyka, a ich celem jest zapewnienie sobie przez ubezpieczonego dostępu do świadczenia. Potwierdzeniem tego jest kolejność zdarzeń w tego typu sprawach. Najpierw ini-

cjowane jest postępowanie o zasiłek (art. 61b ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. z 2001 r., poz. 1133, dalej: ustawa zasiłkowa). W ramach tego postępowania podstawową przesłanką jest ustalenie, czy ryzyko zaszło w okresie ubezpieczenia (art. 6 ust. 1, art. 18 ust. 1, art. 23 ust. 1, art. 29 ust. 1 i art. 32 ust. 1 ustawy zasiłkowej) albo w innym okresie ochronnym. W razie powzięcia wątpliwości organ rentowy wszczyna postępowanie w sprawie podlegania ubezpieczeniu chorobowemu, którego efektem jest decyzja o niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym w ogóle lub tylko o niepodleganiu ubezpieczeniu chorobowemu albo decyzja o umorzeniu postępowania, jeżeli wątpliwości okazały się nieuzasadnione. W przypadkach, o których była mowa w uchylonym art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej (obowiązującym do 31 grudnia 2021 r.), ubezpieczony składał wniosek o wyrażenie zgody na zapłatę składek po terminie, a organ rentowy decydował o wyrażeniu na to zgody. W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2022 r. – po zmianach w art. 14 ustawy systemowej – przedmiotem sporu może być data objęcia dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym i/lub data ustania podlegania temu ubezpieczeniu. W każdym z tych przypadków ustalenie w sprawie podlegania ubezpieczeniu chorobowemu jest bezpośrednio związane z perspektywą otrzymania świadczenia z tego ubezpieczenia (np. zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego) z uwagi na uprzednie wystąpienie zdarzenia losowego. Rzeczywisty interes ubezpieczonego w takich sporach polega na uzyskaniu dostępu do oczekiwanego świadczenia, a zatem istota sporu dotyczy podlegania ubezpieczeniu chorobowemu jako jednej z przesłanek warunkujących prawo do świadczenia.

Przy dokonywaniu oceny, w jaki sposób powinna być ustalona wartość przedmiotu zaskarżenia w sprawie z odwołania od decyzji o niepodleganiu dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu, nie można pominąć celu istnienia systemu ubezpieczeń społecznych, które stanowią realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. W systemie ubezpieczeń społecznych najważniejsza jest ochrona ubezpieczeniowa i wynikające z niej przysługiwanie ubezpieczonemu prawa do świadczenia w razie ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego. Oparcie ustalenia wartości przedmiotu zaskarżenia na wysokości składki jako elemencie drugorzędnym (wtórnym w stosunku do ochrony i oczekiwanego świadczenia wynikającego z tej ochrony) może ograniczać realizację celu pierwszorzędnego, którym jest dostęp do świadczenia po zajściu ryzyka.

Można ponownie odwołać się do rozważań przedstawionych w uzasadnieniu uchwały z dnia 20 lipca 2020 r., sygn. III UZP 2/16. Spory, w których płatnik składek domaga się ustalenia, że ubezpieczenie nie istnieje, to sprawy, w których – zgodnie ze stwierdzeniem zawartym w tej uchwale „chodzi zwykle przede wszystkim o to, czy w związku z podleganiem ubezpieczeniom społecznym powinny być uiszczane składki na te ubezpieczenia, a także ustalenie podstawy wymiaru składek, ustalenie osoby płatnika składek itd.” Wówczas rzeczywiście

bliższym – czy wręcz skonkretyzowanym – celem jest konieczność uiszczenia składek i do tego świadczenia powinna się odnosić ustalana w sprawie wartość przedmiotu sporu lub zaskarżenia. Jednocześnie „w sprawach, w których ustalenie nieistnienia tytułu ubezpieczenia społecznego (ustalenie niepodlegania ubezpieczeniom społecznym) wiąże się ze wstrzymaniem wypłaty świadczeń oraz zwrotem nienależnie pobranych świadczeń, wartość tych świadczeń może stanowić podstawę ustalenia wartości przedmiotu sporu (zaskarżenia).” Katalog wymienionych spraw nie został w uchwale z dnia 20 lipca 2020 r., sygn. III UZP 2/16, ustalony jako zamknięty i należy uzupełnić go o sprawy, w których ustalenie nieistnienia tytułu ubezpieczenia społecznego (ustalenie niepodlegania ubezpieczeniom społecznym) wiąże się z brakiem udzielenia ochrony z tytułu ryzyka, które już zaszło.

Podsumowując przedstawione rozważania, można stwierdzić, że w sprawach o podleganie lub niepodleganie dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu (podobnie jak o podleganie lub niepodleganie innym ubezpieczeniom społecznym) wartość przedmiotu zaskarżenia ustalana jest zgodnie z art. 22 k.p.c., jednak to, jakie świadczenie będzie stanowiło podstawę obliczenia wartości przedmiotu sporu lub zaskarżenia (suma składek za sporny okres czy suma świadczeń z ubezpieczenia chorobowego), wymaga wcześniejszego ustalenia bezpośredniego przedmiotu sporu stron procesu.

W sporach organu z płatnikiem składek o podleganie ubezpieczeniu będzie nią najczęściej zobowiązanie płatnika do opłacenia składek (ewentualnie podstawa ich ustalenia, czyli wysokość składek). Jeżeli natomiast spór jest bezpośrednio związany ze zmaterializowanym już ryzykiem, za świadczenie w rozumieniu art. 22 k.p.c. należy uznać potencjalne świadczenie z ubezpieczenia chorobowego wypłacane przez organ rentowy na rzecz ubezpieczonego (np. zasiłek chorobowy, zasiłek macierzyński) i do niego odnieść wartość przedmiotu zaskarżenia.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 20 stycznia 2022 r., sygn. III UZP 8/21.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

25

Art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2021 r., poz. 1043, z późn. zm.)

Wyrażenie użyte w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. „w przypadku gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne (...) – udokumentują ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy, na jego rachunek, inny niż płatniczy, w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub przekazem pocztowym”, należy rozumieć w ten sposób, że warunkiem wystarczającym do skorzystania ze zwolnienia podatkowego uregulowanego w tym przepisie jest udokumentowanie dokonania przekazania środków pieniężnych we wskazany w tym przepisie sposób przez darczyńcę na rzecz obdarowanego.

Z uzasadnienia:

4. Rozpatrując przedstawione zagadnienie, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zważył, co następuje.

4.1. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. warunkiem rozpoznania wniosku uprawnionego podmiotu o podjęcie uchwały jest wystąpienie sytuacji, gdy stosowanie przepisu, który ma być wyjaśniany, wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przejawem rozbieżności jest sytuacja, w której zagadnienie prawne wynikające z określonych przepisów nie było w dotychczasowym orzecznictwie rozstrzygane w sposób jednolity, w konsekwencji wydawane są przez sądy różne rozstrzygnięcia na tej samej podstawie prawnej i w analogicznym stanie faktycznym. Rozbieżność, która daje podstawę do zastosowania art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., musi mieć charakter rzeczywisty i trwały. Przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienie prawne odpowiada warunkom określonym w art. 15 § 2 pkt 2 p.p.s.a., spełniona została przesłanka dla wystąpienia z wnioskiem o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały abstrakcyjnej. Przytoczone we wniosku wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego odzwierciedlają istnienie rozbieżności w zakresie zidentyfikowanym przez wnioskodawcę, wniosek adekwatnie przedstawia też argumentację podawaną dla uzasadnienia każdego ze stanowisk.

4.2. Zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s.d., zwalnia się od podatku nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierbą, rodzeństwo, ojczyma i macochę, jeżeli:

- 1) zgłoszą nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy od dnia powstania obowiązku podatkowego;
- 2) w przypadku gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne, a wartość majątku nabytego łącznie od tej samej osoby w okresie 5 lat poprzedzających rok, w którym nastąpiło ostatnie nabycie, doliczona do wartości rzeczy i praw majątkowych ostatnio nabytych, przekracza kwotę określoną w art. 9 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. – udokumentują ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy, na jego rachunek, inny niż płatniczy, w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub przekazem pocztowym.

Aby skorzystać ze zwolnienia podatkowego na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s.d., konieczne jest zatem kumulatywne spełnienie dwóch warunków, tj.

- 1) zgłoszenie do właściwego urzędu skarbowego w ciągu 6 miesięcy faktu otrzymania darowizny (art. 4a ust. 1 pkt 1 u.p.s.d.) oraz
- 2) udokumentowanie otrzymania środków pieniężnych dowodem ich przekazania na rachunek płatniczy nabywcy (obdarowanego), na jego rachunek, inny niż płatniczy, w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub przekazem pocztowym (art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d.).

Zwolnienie uregulowane w art. 4a u.p.s.d. ma najszerszy zakres spośród wszystkich zwolnień przewidzianych w ustawie o podatku od spadków i darowizn. Niemniej jednak zwolnienie to nie ma charakteru bezwarunkowego, lecz wymaga od podatnika pewnej aktywności. Przepis art. 4a ustawy będący podstawą zwolnienia podatkowego przysługującego najbliższym członkom rodziny, zwalnia z opodatkowania dokonane w obrębie najbliższej rodziny przesunięcia praw majątkowych, pod warunkiem że dokonane zostaną one w sposób jawny. Zabezpiecza to interesy Skarbu Państwa przed ewentualnymi nadużyciami ze strony podatników, którzy w celu uniknięcia odpowiedzialności podatkowej, mogliby powoływać się na fikcyjne czynności prawne dokonane pomiędzy najbliższymi członkami rodziny, czego zweryfikowanie w postępowaniu podatkowym stwarzałoby trudności. Obowiązek notyfikacji zwiększa zatem pewność i stałość obrotu prawnego.

Prawidłowe odczytanie powyższego przepisu wymaga zauważenia, że warunkiem skorzystania z uregulowanego w nim zwolnienia podatkowego jest kumulatywne spełnienie dwóch przesłanek: (a) zgłoszenie do właściwego urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy faktu otrzymania przez obdarowanego darowizny i (b) udokumentowanie otrzymania w ramach czynności prawnej darowizny (art. 888 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 z późn. zm., dalej: k.c.) środków pieniężnych dowodem przekazania tychże środków na rachunek bankowy nabywcy. Kluczowe jest określenie prawidłowego rozumienia wyrażenia zastosowanego przez prawodawcę w drugiej z ww. przesłanek z art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. – „dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy, na jego rachunek, inny niż płatni-

czy, w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub przekazem pocztowym”. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak w każdym przypadku sądowego stosowania prawa, należy sięgnąć po dyrektywy wykładni należące do ustalonego przez naukę prawa i praktykę prawniczą dorobku kultury prawnej. Całokształt zasad wykładni prawa krajowego przemawia jednoznacznie w rozpoznawanej sprawie za odrzuceniem interpretacji przyjętej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w jego wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej.

Analiza językowa danego przepisu prawa jest nie tylko punktem wyjścia wykładni prawa, ale także określa jej granice. Próba dokonania wykładni, która byłaby sprzeczna z językowym znaczeniem przepisu prawa byłaby naruszeniem zasady praworządności. Językowe znaczenie przepisu prawa wyznacza bowiem granice dopuszczalnej wykładni, gdyż formuła słowna jest granicą wszelkiego dopuszczalnego sensu, jakiego możemy poszukiwać w tekście przepisów prawa. Aby ustalić ten sens można odwołać się do kontekstu językowego, systemowego i funkcjonalnego interpretowanego przepisu prawa, zgodnie z przyjętymi w judykaturze dyrektywami wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Sięgając po pozajęzykowe metody wykładni, należy pamiętać, że ich wynik musi się mieścić w językowym znaczeniu słów tworzących dany przepis prawa, gdyż przyjęcie wyniku wykładni, który ewidentnie jest nie do pogodzenia z szeroko rozumianym znaczeniem interpretowanych zwrotów byłoby równoznaczne z wykładnią *contra legem* [zob. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2016 r., sygn. II FSK 3111/14; także B. Brzeziński, Wykładnia prawa podatkowego, Gdańsk 2013, s. 27; B. Brzeziński, M. Zirk-Sadowski, Specyfika wykładni prawa podatkowego, (w:) W. Nykiel, M. Wilk (red.), Zagadnienia ogólne prawa podatkowego, Łódź 2014, s. 75–76; B. Brzeziński, Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki, Toruń 2017, s. 518].

Tak zarysowane granice wykładni prawa są normatywnie zabezpieczone przez przepisy rangi konstytucyjnej, gdyż zgodnie z przyjętą w judykaturze i doktrynie zasadą pierwszeństwa wykładni językowej w procesie wykładni prawa, należy w pierwszej kolejności opierać się na rezultatach wykładni językowej, a dopiero w przypadku dalszych wątpliwości lub w celu wzmocnienia wyniku wykładni językowej sięgać kolejno po wykładnię systemową lub funkcjonalną. W prawie podatkowym pogląd ten znajduje swoje oparcie w art. 84 Konstytucji RP, w myśl którego każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Ustawa jest tekstem zapisanym w języku polskim, zatem każdy podatnik może poznać treść prawa podatkowego w oparciu o reguły językowe. Podatnik nie jest zobowiązany do znajomości pozajęzykowych metod wykładni. W pierwszej kolejności należy zatem sięgać po te dyrektywy wykładni, które są wspólne dla adresatów norm prawa podatkowego i instytucji stosujących prawo (zob. np. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2014 r., sygn. II FSK 1077/12).

Odnosząc się do wyżej powołanych zasad wykładni prawa, należy uwzględnić najnowsze poglądy judykatury oraz doktryny w tym zakresie i za licznymi wypowiedziami Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzić, że zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie powinna prowadzić do wniosku, że interpretatorowi wolno jest całkowicie ignorować wykładnię systemową lub funkcjonalną. Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej. Jednym z najmocniejszych argumentów o poprawności interpretacji jest okoliczność, że wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna dają zgodny wynik. W każdej sytuacji, gdy nasuwa się podejrzenie, że wynik wykładni językowej może okazać się nieadekwatny, interpretator powinien go zatem skonfrontować z wykładnią systemową i funkcjonalną.

Odnosząc powyższe uwagi do badanego problemu wykładni przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn, należy stwierdzić, że w tym konkretnym przypadku samo brzmienie słów zawartych w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. nie jest wystarczające dla określenia możliwego sensu tych słów, niezbędnego przy ustalaniu normy prawnej zakodowanej w ww. przepisie. Należy jednak pamiętać, że stosując wykładnię celowościową, wiąże się brzmienie słów aktów prawnych z sensem i celem przepisów prawnych, przy czym granicą wykładni jest możliwy sens słów, za pomocą których prawodawca wyraża swoją wolę (zob. R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2021, s. 98).

Według art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d., warunkiem uregulowanego w nim zwolnienia podmiotowego jest udokumentowanie otrzymania środków pieniężnych tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy „dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy, na jego rachunek, inny niż płatniczy, w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub przekazem pocztowym” [zob. P. Borszowski, (w:) P. Borszowski, K. J. Musiał, A. Nita, K. Stelmaszczyk-Borszowska, J. Wantoch-Rekowski, *Ustawa o podatku od spadków i darowizn. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 154, art. 4a]. Brak jest podstaw do bagatelizowania zamiarów prawodawcy, który zawarł w ustawie o podatku od spadków i darowizn cytowane brzmienie warunków formalnych w art. 4a ust. 1 pkt 2, które w projekcie zmiany tej ustawy było uzasadniane tym, że „wprowadzenie tych warunków ma na celu zapewnienie szczelności systemu podatkowego” (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych – V kadencja, druk sejmowy nr 736).

W uzasadnieniach niektórych orzeczeń, jak również Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku wyraźnie próbuje osłabić – wręcz zbagatelizować – treść art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d., oceniając przesłankę udokumentowania przekazania środków pieniężnych dowodem przekazania na rachunek bankowy nabywcy jako niezręczne sformułowanie wymogu technicznego. Tymczasem taka wykładnia nie jest uprawniona ani w świetle dyrektyw wykładni językowej,

ani dyrektyw wykładni celowościowej, na której Rzecznik Praw Obywatelskich w kluczowy sposób oparł swoje stanowisko zaprezentowane we wniosku.

Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia przez skład siedmiu sędziów NSA nie jest znalezienie optymalnego rozwiązania normatywnego, ale rozstrzygnięcie, czy rozwiązanie ustalone w oparciu o brzmienie nadane ustawie przez prawodawcę jest względem standardów konstytucyjnych przeciwnie, rażąco i w sposób oczywisty je naruszające. Podkreślenia wymaga, że rozbieżność w orzecznictwie i wątpliwości interpretacyjne nie dotyczą rozumienia tekstu prawnego, spowodowanego jego niejednoznacznością, ale kwestii odstąpienia od jednoznacznego brzmienia przepisów i stosowania ich z pominięciem warunków wprost w nim wyrażonych, czyli z pominięciem fragmentu przepisu, który musiałby zostać uznany nie tyle za zbędny, co za niedopuszczalny, rażąco naruszający Konstytucję RP, prowadzący do sprzeczności z chronionymi przez nią wartościami. W pozostałych przypadkach zastrzeżenia co do rozwiązań ustawowych mogą nosić jedynie charakter postulatów *de lege ferenda* pod adresem ustawodawcy, ewentualnie realizowanych na drodze inicjatywy ustawodawczej za pośrednictwem uprawnionych podmiotów.

W ocenie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, taka sytuacja w przypadku przepisów objętych wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma miejsca. Zgodnie z dyrektywą wykładni językowej, określaną jako zakaz wykładni *per non est*, nie można tak interpretować danego przepisu prawa, aby jakiś jego fragment okazał się być zbędny. Odczytując art. 4a ust. 1 u.p.s.d., narusza się zatem ww. dyrektywę wykładni językowej, oceniając przesłankę wyrażoną w pkt 2 ww. przepisu prawa jako zbędne sformułowanie wymogu technicznego. Doprowadziło to do dalszego błędu w rekonstrukcji *ratio legis* ww. przepisu na potrzeby wykładni celowościowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich sformułował swoje stanowisko powołując się na cel prorodzinny art. 4a ust. 1 u.p.s.d. Wprowadzone art. 4a u.p.s.d. zwolnienie podatkowe rzeczywiście stanowi realizację w sferze przepisów regulujących obowiązki podatkowe konstytucyjnej zasady uwzględniania dobra rodziny. Zasada ta znajduje wyraz w art. 18 Konstytucji RP, gwarantującym rodzinie ochronę i opiekę państwa oraz w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, nakazującym państwu prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodziny. Narzuca to obowiązek wyboru takiego kierunku wykładni, który jest zgodny z konstytucyjnymi normami i wartościami. Konstatacji tej nie sposób zakwestionować.

Naczelny Sąd Administracyjny aprobuje prokonstytucyjną wykładnię art. 4a u.p.s.d. wskazaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego w uzasadnieniach niektórych wyroków. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie do art. 4a ust. 1 ww. ustawy punktu 2 także było celowym działaniem prawodawcy. Rekonstrukcja *ratio legis* art. 4a u.p.s.d. nie może od tej okoliczności abstrahować. Wprowadzenie między innymi warunku udokumentowania otrzymania środków pienięż-

nych dowodem ich przekazania na rachunek bankowy obdarowanego ma na celu zapewnienie szczelności systemu podatkowego i uniemożliwienie działań zmierzających do wprowadzenia do obiegu środków pieniężnych o nieustalonym pochodzeniu (do takiej konkluzji prowadzi analiza ww. druku sejmowego nr 736). Konstruując zwolnienie podatkowe, o którym mowa w art. 4a u.p.s.d., prawodawca kierował się więc złożonym celem: z jednej strony dążył do wprowadzenia prorodzinnego rozwiązania podatkowego w zakresie podatku od spadków i darowizn, a z drugiej strony narzucił takie warunki korzystania z analizowanego zwolnienia, aby zapewnić bezpieczeństwo obrotu prawnego i systemu podatkowego, który służy państwu, a więc dobru wspólnemu wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP). Oba ww. aspekty *ratio legis* art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. powinny być wzięte pod uwagę.

Nie sposób odgadnąć, w jaki sposób dokonana przez obdarowanego wpłata środków na własne konto miałyby dowodzić, a takie stanowiska są formułowane, że służy ona wykonaniu umowy darowizny. Jeśli celem analizowanej regulacji jest potwierdzenie faktu dokonania darowizny, to tym bardziej nieodzowne staje się ustalenie, że wpłaty na konto obdarowanego dokonał darczyńca. Jak jednak tego dokonać, jeśli odstąpimy od weryfikacji osoby dokonującej tej wpłaty? Nie sposób w tej sytuacji odgadnąć, jak wpłatę zrealizowaną przez obdarowanego na własne konto można uznać za darowiznę. Z tego względu należy stwierdzić, że „w przypadku gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne, a wartość majątku nabytego łącznie od tej samej osoby w okresie 5 lat poprzedzających rok, w którym nastąpiło ostatnie nabycie, doliczona do wartości rzeczy i praw majątkowych ostatnio nabytych, przekracza kwotę określoną w art. 9 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d.”, warunkiem zwolnienia na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s.d. jest udokumentowanie nabycia środków pieniężnych dowodem przekazania „na rachunek płatniczy nabywcy, na jego rachunek, inny niż płatniczy, w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub przekazem pocztowym” w sposób zapewniający identyfikację stron umowy. Tylko wtedy można mieć pewność, że korzystniejszy model opodatkowania na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. znalazł zastosowanie w sytuacji odpowiadającej intencjom prawodawcy. Analizowany warunek nie został *expressis verbis* wyrażony w treści art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d., należy zatem wyinterpretować konieczność udowodnienia dokonania wpłaty przez darczyńcę z wykorzystaniem wykładni funkcjonalnej oraz systemowej (zob. A. Goettel, Obowiązek udokumentowania nabycia środków pieniężnych jako warunek zwolnienia z podatku od spadków i darowizn, Glosa 2014, nr 3, s. 124–125).

Przyjęcie wykładni celowościowej nakierowanej na pełny cel ww. regulacji prowadzi do konkluzji, że należy zaaprobować takie rozumienie art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d., które służy celom prorodzinnym, ale także zapewnia bezpieczeństwo obrotu prawnego i systemu podatkowego. Tym samym użyte w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. wyrażenie „udokumentowanie – w przypadku gdy przedmiotem nabycia tytułem

darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne (...) – ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy, na jego rachunek, inny niż płatniczy, w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub przekazem pocztowym” należy rozumieć w ten sposób, że dowód ten dokumentuje dokonanie wpłaty lub przelewu środków pieniężnych, będących przedmiotem czynności prawnej darowizny (art. 888 § 1 k.c.), przez darczyńcę na konto obdarowanego, a nie wpłatę lub przelew obdarowanego na własną rzecz w imieniu darczyńcy.

Konkluzja ta znajduje potwierdzenie nie tylko w wykładni językowej i kompleksowej wykładni celowościowej, ale także wykładni systemowej. W myśl art. 888 § 1 k.c. przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku. Dla skorzystania ze zwolnienia podatkowego, uregulowanego w art. 4a u.p.s.d., kluczowe jest natomiast wykonanie umowy darowizny. Udokumentowanie czynności przekazania przedmiotu darowizny pieniężnej na konto obdarowanego ma służyć właśnie wykazaniu, że w stanie faktycznym danej sprawy doszło rzeczywiście do wykonania umowy, o której mowa w art. 888 § 1 k.c. Innymi słowy, kluczowe jest udokumentowanie transferu pieniężnego składnika majątku darczyńcy do majątku obdarowanego. Tylko w ten sposób zapewni się bowiem bezpieczeństwo obrotu, przez wyeliminowanie prób dokonania wpłaty na rzecz samego siebie środków niewiadomego pochodzenia i nadania tej czynności pozoru wykonania umowy darowizny. Z tego względu w art. 4a ust. 3 u.p.s.d. prawodawca postanowił, że w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 1 i 2, nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych podlega opodatkowaniu na zasadach określonych dla nabywców zaliczonych do I grupy podatkowej.

4.3. W świetle przedstawionej powyżej argumentacji skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdza, że wyrażenie użyte w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. „w przypadku gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne (...) – udokumentują ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy, na jego rachunek, inny niż płatniczy, w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub przekazem pocztowym”, należy rozumieć w ten sposób, że warunkiem wystarczającym do skorzystania ze zwolnienia podatkowego uregulowanego w tym przepisie jest udokumentowanie dokonania przekazania środków pieniężnych we wskazany w tym przepisie sposób przez darczyńcę na rzecz obdarowanego. Tym samym uznaje, że podejmowane inne czynności w celu dokumentowania otrzymania środków pieniężnych tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są niewystarczające albo zbędne.

Uwzględniając powyżej zaprezentowane zasady wykładni prawa oraz oparte na nich rozumowanie w przedmiocie przedstawionego zagadnienia prawnego, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 i art. 264 § 1 p.p.s.a. podjął uchwałę, jak w sentencji.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 20 marca 2023 r., sygn. III FPS 3/22.

Trybunał Konstytucyjny

26

Art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst. jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2519)

Art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2519), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. do 8 sierpnia 2022 r., w zakresie, w jakim przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za przekazanie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o powołanej ustawy, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia: umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne

1.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, którego rozpatrzenie warunkowane zostało spełnieniem szeregu przesłanek, wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowionych w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

1.2. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Składu Trybunału rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Choć skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada to, czy odpowiada ona warunkom formalnym i czy nie jest oczywiście bezzasadna, to jednak zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza dalszej oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym etapie postępowania sądowokonstytucyjnego. Przekaza-

nie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał, rozpoznając taką sprawę, nie jest związany stanowiskiem zajętym na etapie wstępnego rozpoznania. Kontrolując istnienie pozytywnych przesłanek procesowych oraz brak przesłanek ujemnych, może również dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z dni: 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU 2003, nr 5/A, poz. 47; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU 2006, nr 3/A, poz. 35; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU 2010, nr 3/A, poz. 29; 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13, OTK ZU 2015, nr 3/A, poz. 35; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU 2018, nr A, poz. 82 i 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU 2020, nr A, poz. 68).

2. Przedmiot kontroli

2.1. Interpretacja art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK prowadzi do wniosku, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. W skardze konstytucyjnej nie można skutecznie kwestionować zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego bez wcześniejszego ich zastosowania w konkretnej sprawie skarżącego. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które były podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej (zob. wśród wielu, postanowienia TK z dni: 17 listopada 1999 r., sygn. SK 17/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 168; 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU 2005, nr 7/A, poz. 84; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU 2010, nr 9/A, poz. 117; 28 lipca 2015 r., sygn. SK 14/14, OTK ZU 2015, nr 7/A, poz. 119 oraz 11 kwietnia 2018 r., sygn. SK 24/17, OTK ZU 2018, nr A, poz. 17).

2.1.1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy, które po pierwsze – stanowią normatywną podstawę wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji, po drugie – których treść normatywna stanowi przyczynę naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw przysługujących skarżącemu. Innymi słowy – przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego są nie akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego przepisów niezgodnych z Konstytucją. Nie leży natomiast w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego kontrola prawidłowości ustaleń sądów (organów administracji publicznej) ani sprawowanie kontroli sposobu wykładni obowiązujących przepisów, ich stosowania lub

niestosowania przez sądy (organy administracji publicznej) orzekające w indywidualnych sprawach (zob. postanowienia TK z dni: 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU 2004, nr 9/A, poz. 101; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU 2008, nr 5/A, poz. 98, 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU 2010, nr 10/A, poz. 131; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU 2017, nr A, poz. 42 i 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU 2019, nr A, poz. 28).

2.1.2. Ustawodawca nałożył na skarżącego m.in. obowiązek określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK).

2.2. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie są art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2519; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości) w następującym brzmieniu:

- art. 9xb pkt 2 „Podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, który: przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o – podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni”,
- art. 9zc ust. 1 „Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 2–4, art. 9xa pkt 2, art. 9xaa pkt 1, art. 9xb pkt 1, art. 9y ust. 1 pkt 2–4 i art. 9z ust. 1 pkt 2 i ust. 4, właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu”,
- art. 9zf „Do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska”.

O ile ostatni z wymienionych przepisów nie był zmieniony, to dwa pierwsze podlegały nowelizacji.

Artykuł 9xb pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości otrzymał wskazaną treść 1 stycznia 2016 r. na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045, ze zm.), a następnie został zmieniony ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1549; dalej: ustawa nowelizująca z 2022 r.) i od 9 sierpnia 2022 r. otrzymał oznaczenie „art. 9xb ust. 1 pkt 2”, a jego brzmienie jest następujące: „Podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o – podlega karze pieniężnej w wysokości 300 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 90 dni”.

Z kolei art. 9zc ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. miał następującą treść: „Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 2–4, art. 9xa pkt 2, art. 9xb pkt 1, art. 9y ust. 1 pkt 2–4 i art. 9z ust. 1 pkt 2 i ust. 4, właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu”.

Od 1 stycznia 2018 r. do 8 sierpnia 2022 r., na mocy art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2056, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2017 r.), przepis ten brzmiał: „Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 2–4, art. 9xa pkt 2, art. 9xaa pkt 1, art. 9xb pkt 1, art. 9y ust. 1 pkt 2–4 i art. 9z ust. 1 pkt 2 i ust. 4, właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu”.

Od 9 sierpnia 2022 r. jego brzmienie zmieniła ustawa nowelizująca i jest ono następujące: „Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 2–4, art. 9xa pkt 2, art. 9xaa pkt 1, art. 9xb ust. 1 pkt 1, art. 9y ust. 1 pkt 2–4 i art. 9z ust. 1 pkt 2 i ust. 4, właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu”.

Ustawodawca zdecydował również, że „Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzonych na podstawie art. 9xb i art. 9z ust. 6 ustawy zmienianej w art. 2 stosuje się przepisy dotychczasowe” (art. 15 ustawy nowelizującej z 2022 r.). Zaskarżone przepisy stosuje się zatem, na mocy normy intertemporalnej, do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Ponadto w innych sytuacjach stosuje się ogólną regułę prawa międzyczasowego *tempus regit actum*, zgodnie z którą sądy administracyjne mają obowiązek orzekania „na podstawie akt sprawy”. Przyjęcie w art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329, ze zm.) reguły, że sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy, oznacza, że sąd ten rozpatruje sprawę na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu [zob. A. Kabat, komentarz do art. 133 § 1, (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Lex/el. 2021].

2.3. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, orzekanie o zgodności z Konstytucją uchylonych lub zmienionych przepisów jest dopuszczalne, gdy zaskarżone przepisy – pomimo ich uchylenia lub zmiany – mogą nadal być stosowane na podstawie normy intertemporalnej, odnoszącej się do danej kwestii (por. wyroki TK z dni: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5; 6 grudnia 2006 r., sygn. SK 25/05, OTK ZU 2006, nr 11/A, poz. 169; 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU 2009, nr 2/A, poz. 8).

2.4. Skoro zaskarżone przepisy mogą być nadal stosowane z racji obowiązywania normy intertemporalnej, to Trybunał jest właściwy do orzekania w sprawie ich zgodności z Konstytucją.

2.5. Zaskarżone przepisy były podstawą prawną wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o ich zastosowaniu wobec skarżącego w swoim wyroku i definitywnie przesądził o konstytucyjnych wolnościach, prawach i obowiązkach skarżącego.

2.6. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest norma prawna dekodowana z art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy o utrzymaniu czystości, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. do 8 sierpnia 2022 r., w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za przekazanie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o powołanej ustawy, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu.

Zmiana art. 9zc ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości na mocy ustawy nowelizującej z 2017 r. nie miała wpływu na treść normy prawnej obowiązującej we wskazanym czasie i mającej zastosowanie wobec skarżącego.

3. Wzorce kontroli

3.1. Rekonstrukcja przedmiotu niniejszego postępowania, uwzględniająca zarzuty skarżącego, wymagała zweryfikowania zakresu dopuszczalnych konstytucyjnych wzorców kontroli. W skardze konstytucyjnej wskazano następujące wzorce: art. 2, art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, a także art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Przede wszystkim należy przypomnieć, że nie każdy przepis powołany w skardze konstytucyjnej może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu wszczętym wskutek skargi konstytucyjnej. Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna służy tylko w wypadku, gdy zostały naruszone wolności lub prawa konstytucyjne. Naruszenie musi przy tym nastąpić na skutek tego, że akt normatywny, na podstawie którego zapadło ostateczne orzeczenie krzywdzące skarżącego, jest niezgodny z normą konstytucyjną chroniącą określoną wolność lub określone prawo (zob. np. wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU 2004, nr 1/A, poz. 2).

3.2. W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną art. 2 Konstytucji może być samoistnym wzorcem tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym przepisie Konstytucji (zob. postanowienie z dnia 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU 2002, nr 1/B, poz. 60). Natomiast jeśli skarżący odwołuje się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli. W niniejszym

postępowaniu art. 2 Konstytucji został powołany jako samodzielny wzorzec kontroli w kontekście braku adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki bez wskazania, o jaką sferę chodzi. Poza tym tak sformułowany zarzut nie wykracza poza rozumienie zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności wyprowadzanej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tych powodów postępowanie w zakresie kontroli zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.3. Z kolei art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji został wskazany jako wzorzec kontroli z argumentacją, że osoba, która spóźniła się ze złożeniem sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości, traktowana jest gorzej niż osoba, która złożyła takie sprawozdanie nierzetelne albo w ogóle go nie złożyła. Argumentacja taka uzasadnia jednak nadmierną surowość sankcji administracyjnej wobec podmiotów przekazujących po terminie wskazane sprawozdanie, a nie naruszenie zasady nierównego traktowania czy dyskryminacji.

Z tej racji postępowanie w zakresie kontroli zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.4. Podsumowując, spośród wskazanych konstytucyjnych wzorców kontroli za dopuszczalne w niniejszym postępowaniu Trybunał uznał: art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3a. Problem konstytucyjny

3a.1. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał obowiązywanie zasady *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* skargi konstytucyjnej, ile całej jej treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu (por. wyroki TK z dnia: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 51; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU 2007, nr 3/A, poz. 23; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU 2009, nr 2/A, poz. 10).

3a.2. Zastosowanie tej zasady w rozpatrywanej sprawie pozwoliło zrekonstruować występujący w niej problem konstytucyjny, który można sformułować w formie pytania: czy przewidziany w zaskarżonych przepisach bezwzględny obowiązek nałożenia przez organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za delikt administracyjny w postaci przekazania po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, jest zgodny z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie administracyjnych kar pieniężnych

Trybunał Konstytucyjny orzekający w niniejszej sprawie uznał za aktualne ustalenia przedstawione w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 (OTK

ZU 2014, nr 7/A, poz. 68). Po analizie swojego orzecznictwa Trybunał Konstytucyjny we wskazanym wyroku uznał m.in., że:

Po pierwsze, konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej.

Po drugie, przyzwole nie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego nie oznacza jednakże, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania kar administracyjnych i trybu ich nakładania. Granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy. Minimalny standard w tym zakresie określiło już orzeczenie z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93 (OTK 1994, cz. I, poz. 5), w którym Trybunał stwierdził, że podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada).

Po trzecie, przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary, a w rozpatrywanej obecnie sprawie – do stopnia uszczerbku w środowisku. Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego; osobę o niskich dochodach wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej. Uwzględnienie tej okoliczności należy jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o ukaraniu oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku.

Po czwarte, prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Konsekwencją takiej zmiany regulacji materialnoprawnej powinno być poddanie decyzji o ukaraniu kontroli sądu mającego odpowiednio ukształtowaną kognicję.

Po piąte, administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być oceniana przez pryzmat zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności, ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Uchwała NSA w sprawie możliwości odstąpienia od nałożenia administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w przepisach rozdziału 4d ustawy o utrzymaniu czystości

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy znaczenie miała również uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 9 czerwca 2022 r., sygn. III OPS 1/21 (CBOSA), w której stwierdzono, że „Do postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w przepisach Rozdziału 4d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...), stosuje się art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (...)”. Uchwała ta została podjęta, ponieważ w orzecznictwie sądów administracyjnych występowały rozbieżności związane z dopuszczalnością stosowania art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000, ze zm.; dalej: k.p.a.). NSA musiał rozstrzygnąć, jak interpretować art. 189a § 1 i 2 w związku z art. 189f k.p.a. w relacji do przepisów rozdziału 4d ustawy o utrzymaniu czystości, a więc również kary nałożonej na skarżącego za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych.

Zgodnie z art. 189a k.p.a. „W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu” (§ 1). „W przypadku uregulowania w przepisach odrębnych: 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej, 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej – przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się” (§ 2).

Z kolei art. 189f k.p.a. stanowi, że „Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna” (§ 1). „W przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ admini-

stracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających: 1) usunięcie naruszenia prawa lub 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia” (§ 2). „Organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia” (§ 3).

W uzasadnieniu wskazanej uchwały NSA uznał, że „Poszukując w przepisach rozdziału 4d ustawy (o utrzymaniu czystości) materii zbieżnej treściowo (określającej wypadki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej) z regulacją zawartą w art. 189f k.p.a., wskazać należy, że żaden z przepisów ustawy (o utrzymaniu czystości) nie normuje przesłanek odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Regulacji takowej nie stanowi także art. 9zf ustawy [o utrzymaniu czystości]. W świetle tego przepisu: «Do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska». Biorąc pod uwagę różnice konstrukcyjne pomiędzy administracyjnymi karami pieniężnymi a zobowiązaniami podatkowymi, zakres odesłania do przepisów działu III Ordynacji podatkowej może budzić wątpliwości interpretacyjne. Niewątpliwie jednak w dziale III Ordynacji podatkowej nie ma konstrukcji odpowiadającej odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Ponadto z literalnego brzmienia przepisu art. 9zf ustawy [o utrzymaniu czystości] wynika, że odsyła on do stosowania Ordynacji podatkowej do kary pieniężnej, a więc dolegliwości już nałożonej przez organ administracji publicznej.

Zwrócić należy również uwagę, że w art. 189f k.p.a. nie określono rodzajów administracyjnych kar pieniężnych (na przykład: kary biegnące, kary miarkowane, kary określone sztywno). Zgodnie z dyrektywą wykładni *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* przyjąć należy, że przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej mogą mieć zastosowanie do wszystkich rodzajów administracyjnych kar pieniężnych Rozdziału 4d ustawy (o utrzymaniu czystości)”.

W konkluzji NSA stwierdził, że art. 189f k.p.a. stanowi uzupełnienie regulacji przepisów rozdziału 4d ustawy o utrzymaniu czystości o przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Uchwała ta przesądziła więc o możliwości odstąpienia od nałożenia m.in. administracyjnej kary pieniężnej za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych i poprzestaniu na pouczeniu. Nie odnosząc się do trafności interpretacji przyjętej przez NSA we wskazanej uchwale, należy zwrócić uwagę, że została ona podjęta po wydaniu przez NSA wyroku w sprawie skarżącego. Jak już wskazano, NSA w wyroku wydanym w sprawie skarżącego uznał, że nie ma możliwości ani miarkowania nałożonej kary administracyjnej za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych, ani odstąpienia od jej wymierzenia.

6. Kwestia zgodności zaskarżonych przepisów z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

6.1. Zdaniem skarżącego kwestionowane przepisy prowadzą do nadmiernego ograniczenia wolności działalności gospodarczej oraz prawa własności ze względu na surowość i automatyzm administracyjnej kary pieniężnej za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych.

6.2. W przepisach tych wyrażony został mechanizm karania podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych. Mechanizm ten zakłada wymierzenie kary administracyjnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni. Kara ta jest jedną z kar przewidzianych w rozdziale 4d ustawy o utrzymaniu czystości, zatytułowanym „Kary pieniężne”.

W sprawie skarżącego, organy administracji publicznej, a następnie sądy administracyjne przyjęły, że nie ma możliwości ani miarkowania nałożonej kary administracyjnej, ani odstąpienia od jej wymierzenia.

6.3. Zgodnie z art. 22 Konstytucji „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Przepis ten pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20 Konstytucji, z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (zob. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4/A, poz. 33).

Klauzula generalna „ważnego interesu publicznego” winna być identyfikowana na gruncie konkretnej ustawowej regulacji ograniczającej wolność działalności gospodarczej. Wspomniane ograniczenie nie może oczywiście naruszać, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, istoty wolności działalności gospodarczej (zob. wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, OTK ZU 2010, nr 8/A, poz. 74). Trybunał podzielił pogląd, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej podlega szczególnej regulacji art. 22 Konstytucji. Usprawiedliwić ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność działalności gospodarczej może tylko „ważny interes publiczny”, z zachowaniem ustawowej formy tej ingerencji. Artykuł 22 Konstytucji jako *lex specialis* nie wyłącza jednak zupełnie stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, przynajmniej w tym zakresie, w jakim „ważny interes publiczny” może być odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok pełnego składu TK z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU 2015, nr 3/A, poz. 30).

Treść normatywną art. 22 Konstytucji należy odczytywać w kontekście art. 20 Konstytucji, który stanowi, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Artykuł 22 Konstytucji nie proklamuje bowiem samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej. Przepis ten nie określa, „jaka jest treść tej wolności i sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej”, lecz dotyczy konstytucyjnych wymogów ograniczenia wolności działalności gospodarczej (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02). Wyrażenie „wolność działalności gospodarczej” należy rozumieć zarówno jako wolność wyboru działalności gospodarczej, jak i wolność jej wykonywania (por. wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU 2005, nr 6/A, poz. 62).

6.3.1. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Postanowienie to wyraża prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, korzystania z niego, dysponowania nim i zachowania go (zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5). Wprowadza gwarancję nie tylko nabywania mienia, ale i rozporządzania nim (por. wyrok TK z dnia 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 85). Uprawnienie do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*) oznacza możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą, i do swobodnego przeniesienia prawa własności na inną, wybraną przez siebie, osobę na zaakceptowanych indywidualnie warunkach (zob. wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217).

Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji, podobnie jak następujące po nim ust. 2 i 3, przewiduje konstytucyjną gwarancję ochrony własności od strony podmiotowej (tzn. przez ujęcie ochrony konkretnego prawa przysługującego konkretnej osobie).

Prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego (zob. wyroki TK z dni: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3 oraz 16 października 2007 r., sygn. K 28/06, OTK ZU 2007, nr 9/A, poz. 104).

Jak stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. W orzecnictwie Trybunału podkreśla się, że uregulowanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek ograniczania własności nie wyłącza stosowania generalnej zasady proporcjonalności ograniczania praw i wolności konstytucyjnych, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W przypadku zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności w związku z ograniczaniem prawa własności art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy jako konstytucyjne potwierdzenie ogólnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń

tego prawa. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji nie stanowi *lex specialis* wobec art. 64 ust. 3 Konstytucji ani *vice versa* (zob. wyroki TK z dni: 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78 oraz 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12, OTK ZU 2013, nr 6/A, poz. 87). W związku z tym ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności musi uwzględniać wymagania przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przekroczenie ram proporcjonalności ingerencji i naruszenie art. 31 ust. 3 zdania pierwszego Konstytucji powoduje naruszenie ogólnej gwarancji ochrony prawa własności – art. 64 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12).

Na podstawie art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza się ograniczenie własności wyłącznie w drodze ustawy oraz zakazuje naruszenia istoty prawa własności. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje ponadto podstawową przesłankę dopuszczalności ograniczeń, którą stanowi konieczność takiego ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym, ze względu na wymienione w tym postanowieniu enumeratywnie dobra (wartości): bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz ochrona wolności i praw innych osób.

6.3.2. Ustanowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału. Stosownie do tej zasady ograniczenia wolności i praw są dopuszczalne, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (kryterium przydatności), 2) regulacja ta jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, któremu służy (kryterium konieczności), 3) jej korzyści pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (kryterium proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Zasada ta kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (zob. np. wyroki TK z dni: 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 86; 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU 2006, nr 4/A, poz. 43 i 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU 2008, nr 5/A, poz. 78).

6.4. Zdaniem Trybunału bezwzględny obowiązek nałożenia przez organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za delikt administracyjny w postaci przekazania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych stanowi ingerencję państwa w wolność wykonywania działalności gospodarczej jako elementu wolności działalności gospodarczej i prawo własności.

Wartością konstytucyjną, dla ochrony której ustawodawca wprowadził do ustawy o utrzymaniu czystości zakwestionowane przepisy, był wzgląd na ochronę środowiska. W art. 31 ust. 3 zdaniu pierwszym Konstytucji ochrona środowiska jest *expressis verbis* wymieniona jako wartość, która może uzasad-

niać ustawowe ograniczenia korzystania z praw konstytucyjnych, w tym z wolności działalności gospodarczej i prawa własności. Ograniczenia te, niezależnie od zachowania formy ustawy i służeńiu ochronie środowiska, muszą odpowiadać również wymaganiom wynikającym z zasady proporcjonalności.

Po pierwsze, należało odpowiedzieć na pytanie, czy administracyjna kara pieniężna jest właściwym instrumentem mogącym skutecznie zapobiegać nieterminowemu przekazywaniu sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych. Trybunał uznał, że mechanizm prawny polegający na karaniu podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych jest adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony środowiska w tym zakresie. Ma on zapobiegać niekontrolowanemu opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transportowi nieczystości ciekłych na terenie gminy (miasta), a więc działalności mogącej spowodować niepowetowany uszczerbek w środowisku.

Po drugie, należało rozważyć, czy ustanowione zaskarżonymi przepisami ograniczenia wolności działalności gospodarczej i prawa własności są niezbędne dla realizacji celu, jakim jest ochrona środowiska. Wymóg „niezbędności” czy też „konieczności” zostaje spełniony, gdy wartości konstytucyjnej z katalogu ujętego w art. 31 ust. 3 zdaniu pierwszym Konstytucji nie można chronić w inny, mniej uciążliwy sposób. Trybunał stwierdził, że mechanizm prawny polegający na karaniu podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych jest konieczny. Nie można bowiem wskazać innego sposobu ochrony środowiska w tym zakresie, który mógłby równie skutecznie zapobiegać niekontrolowanemu pozbywaniu się nieczystości ciekłych. Brak kwestionowanych przepisów spowodowałby zapewne, że właściciele (posiadacze) działek ze zbiornikami bezodpływowymi lub podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, kierując się tylko własnymi, często wyłącznie materialnymi interesami, mogliby pozbywać się nieczystości, zatruwając środowisko.

Po trzecie wreszcie, należało ocenić, czy przyjęte w zaskarżonych przepisach ograniczenia wolności działalności gospodarczej i prawa własności są proporcjonalne do potrzeb ochrony środowiska i czy nie są zbyt dolegliwe dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Trybunał orzekł, że zaskarżone przepisy ustawy o utrzymaniu czystości nie spełniają wymogu proporcjonalności *sensu stricto*, ponieważ przewidują bezwzględny obowiązek wymierzania administracyjnej kary pieniężnej w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności przekazania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych. Dla takiej oceny zaskarżonych przepisów znaczenie miała również wysokość przewidzianej administracyjnej kary pieniężnej, która może stanowić, w określonych okoliczno-

ściach, sankcję nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku na skutek przekazania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych.

Automatyzm wymierzania kary przewidziany w zaskarżonych przepisach nie pozwala uwzględnić wagi naruszenia obowiązku ustawowego ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu. Ustawodawca nakazuje stosowanie dolegliwej sankcji bez względu na zróżnicowanie przyczyn i okoliczności przekazania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych. Zaskarżone przepisy nie uwzględniają w szczególności specyfiki sytuacji, w których doszło do nieterminowego przekazania wskazanego sprawozdania. Organ właściwy do wymierzenia wysokości kary za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych ustala, ile dni liczy opóźnienie i określa jej wysokość (100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni). Dodatkowo kary za przekazanie po terminie sprawozdań dotyczących nieczystości ciekłych mogą się kumulować, gdy dotyczą różnych okresów sprawozdawczych. W niektórych przypadkach obowiązek zapłacenia kilkudziesięciu lub kilkuset tysięcy złotych kary może doprowadzić sprawcę deliktu do ruiny finansowej, zmuszając go do zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej i odjęcia mu prawa własności.

6.5. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że ograniczenia wolności gospodarczej i prawa własności, wynikające z zaskarżonych przepisów, nie spełniają testu proporcjonalności i wobec tego są niezgodne z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Skutki wyroku

7.1. Trybunał w niniejszym wyroku stwierdził niezgodność zaskarżonej regulacji ze wskazanymi wzorcami z uwagi na jej niezupełność z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych. Skutkiem niniejszego wyroku nie jest zatem utrata mocy obowiązującej art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy o utrzymaniu czystości, lecz wyeliminowanie znaczeń tych przepisów, które zostały wskazane w sentencji orzeczenia Trybunału jako niekonstytucyjne.

7.2. Sentencja i uzasadnienie niniejszego wyroku nakładają na ustawodawcę obowiązek dokonania takich zmian w prawie, które uwzględnią będą złożone przyczyny przekazywania po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości, i ich wpływ na wymiar przewidzianej kary administracyjnej.

7.3. Sądy administracyjne i organy administracji publicznej rozstrzygające po ogłoszeniu niniejszego wyroku powinny uwzględniać konstytucyjny standard ochrony praw człowieka – do czego zobowiązuje je art. 8 Konstytucji – i łagodzić przewidziany automatyzm wymierzania kary administracyjnej za przekazywanie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości.

Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 66/21.