

Orzecznictwo

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

NR 5/maj 2024



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Art.	Str.
558 k.p.k.	4

Sądy Apelacyjne

65 § 1 k.k.	12
280 § 2 k.k.	12
148 § 1 k.k.	12
438 k.p.k.	13
439 § 2 k.p.k.	13

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

379 pkt 4 k.p.c.	14
823 k.p.c.	20
28 ust. 2, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2189 z późn. zm.) w zw. z § 4 i 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 740)	24

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 z późn. zm.)	34
--	----

36 k.p.a.	37
43 k.p.a.	40

Trybunał Konstytucyjny

37 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 1080, ze zm.)	45
---	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne procesowe

1

Art. 558 k.p.k.

Sformułowanie „w kwestiach nieuregulowanych”, zawarte w art. 558 k.p.k., pozwala na stosowanie art. 442 k.p.c. w sprawach prowadzonych na podstawie Rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, a także w sprawach prowadzonych 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1693) – w związku z jej art. 8 ust. 3.

Z uzasadnienia:

Wniosek Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Karnej o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zaprezentowanego zagadnienia prawnego niewątpliwie spełnia warunki określone w art. 83 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. Zgodnie z treścią tego przepisu, jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego może, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w składzie 7 sędziów lub innym odpowiednim składzie. Przedstawiona przez Prezesa Sądu Najwyższego we wniosku argumentacja w sposób oczywisty uzasadnia przyjęcie tezy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych wystąpiły rozbieżności, skutkujące odmiennymi stanowiskami w kwestii dopuszczalności stosowania k.p.c. w sprawach prowadzonych na podstawie Rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, jak również w sprawach prowadzonych na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy lutowej. Zarysowane rozbieżności są doniosłe i, co warto zauważyć, nie wynikają jedynie z samego odmiennego stosowania prawa, lecz z jego odmiennej wykładni. Powyższe przemawia zatem wprost za podjęciem uchwały w trybie art. 83 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym.

Przedstawienie stanowiska merytorycznego rozpocząć trzeba od skonstatowania, iż analizowane zagadnienie posiada swoje głębokie umocowanie konstytucyjne, które jasno wskazuje na samą rangę zagadnienia będącego

przedmiotem uchwały. Aspekt dopuszczalności stosowania art. 44² k.p.c., kreującego obowiązek przekazania sprawy innemu sądowi równorzędnemu, jeśli stroną postępowania jest Skarb Państwa, a państwową jednostką organizacyjną, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, jest m.in. sąd właściwy do rozpoznania sprawy, w sprawach prowadzonych na podstawie Kodeksu postępowania karnego nieodzownie i bezpośrednio łączy się z kwestiami, takimi jak właściwość sądów oraz ich bezstronność. Z treści Konstytucji RP wynika, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Wyrażona tu zasada prawa do sądu koreluje wyraźnie z uprawnieniem obywateli do dochodzenia własnych praw przed „właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem”. Organ sądowy, rozpatrując każdą sprawę (abstrahując w tym miejscu od analizy spornego zagadnienia „sprawy sądowej”) powinien posiadać wszystkie wymienione atrybuty (por. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LEX/el. 2013). Niewłaściwa interpretacja zakresu ustawowego odesłania, zawartego w Kodeksie postępowania karnego (art. 558 k.p.k.) do stosowania w zakresie nieuregulowanym – norm zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego, może zatem w skrajnych przypadkach wyraźnie godzić w standard konstytucyjny.

Bezstronność sądu, która notabene legła u podstaw wprowadzenia art. 44² k.p.c. do porządku prawnego, stanowi swoiste dopełnienie pojęć „niezależności” i „niezawisłości”. Chodzi o to, by sąd nawet w sposób potencjalny nie sprzyjał jakiegokolwiek podmiotowi podsądnemu. Jest to niezmiernie ważne w tych przypadkach, gdy jeden z subiektów pozostaje w szczególny sposób powiązany z sądem, albowiem również działa w imieniu Państwa Polskiego (Skarbu Państwa). Trafnie w doktrynie 6 wskazuje się, że „organ zależny co do treści swojego funkcjonowania – działający poprzez osoby poddane zależności służbowej oraz zobligowany do preferowania interesów któregoś z występujących wobec niego podmiotów – nie mieściłby się w treści pojęcia «sądu» w przyjętym w naszej kulturze prawnej znaczeniu” [P. Sarnecki, Komentarz do art. 45 Konstytucji RP, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LEX/el. 2016]. Zauważyć przy tym wypada, że walor bezstronności posiada dwa oblicza, wewnętrzne i zewnętrzne. Wewnętrzne obejmuje subiektywne poczucie osób będących członkami składów orzekających co do własnej bezstronności. Równie istotna jest jednakże bezstronność w odbiorze zewnętrznym. To oblicze bezstronności oparte być powinno na zobiektywizowanych przesłankach, niezbędnych w kontekście analizy prowadzącej się do oceny sytuacji dokonywanej przez obserwatorów postępowania karnego. Zagadnienie będące przedmiotem uchwały posiada silne konotacje właśnie z zewnętrznym aspektem bezstronności.

Materia właściwości sądu została doprecyzowana w treści ustawy zasadniczej, który przewiduje, że ustrój i właściwość sądów oraz postępowania

nie przed sądami określają ustawy. Taka regulacja konstytucyjna świadczy o dużej doniosłości tej instytucji w relacji do praw jednostki. Nakazuje to w efekcie każdorazowo przyjąć określony standard, przejawiający się w tym, by regulacje systemowe nie posiadały na tej płaszczyźnie jakichkolwiek niedopowiedzeń i co do zasady były pozbawione obszarów niedookreślonych w kształtowaniu właściwości sądu.

W świetle treści art. 176 ust. 2 Konstytucji RP wskazać należy, że w ujęciu karnoprosesowym do kwestii właściwości sądu w zakresie spraw o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie nawiązuje art. 554 § 1 k.p.k. Zgodnie z tym przepisem: „Żądanie odszkodowania należy zgłosić w sądzie okręgowym, w którego okręgu wydano orzeczenie w pierwszej instancji, a w wypadku określonym w art. 552 § 4 – w sądzie okręgowym właściwym ze względu na miejsce, w którym nastąpiło zwolnienie tymczasowo aresztowanego lub zwolnienie zatrzymanego”. Na gruncie 7 ustawy lutowej przepisem tym jest art. 8 ust. 3. Wedle jego treści w postępowaniach o odszkodowanie i zadośćuczynienie znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, z wyjątkiem art. 554 § 2a i 2b oraz art. 555. Ustawa lutowa odsyła zatem do odpowiedniego stosowania norm k.p.k., co nie zamyka *per se* możliwości stosowania odesłania o charakterze stanowczym i zarazem bezpośrednim, zawartego w art. 558 k.p.k. Założenie to zyskuje na znaczeniu, jeśli zważy się, iż przepis k.p.k. dopuszcza stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego tylko w kwestiach nieuregulowanych w ustawie karnoprosesowej. Jest to zatem odesłanie relatywnie wąskie. Z jednej strony dotyczy wyłącznie obszarów nieposiadających stosownej regulacji w Kodeksie postępowania karnego. Z drugiej strony nakazuje stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego wprost, a nie *mutatis mutandis*. Nie jest zatem dopuszczalna w tym mechanizmie jakkolwiek czynność adaptacyjna, dostosowująca brzmienie przepisów ustawy cywilnoprawnej do specyfiki postępowań karnych.

Odnotowania wymaga w tym miejscu i to, iż przed Trybunałem Konstytucyjnym (sygn. Ts 175/18) zawisłe jest postępowanie mające za przedmiot m.in. to, czy art. 558 k.p.k. w części, w której nie zawiera wskazania zakresu spraw, dla których następuje odesłanie do przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 z późn. zm.; dalej jako: k.p.c.) oraz nie wskazuje jednoznacznie na przepisy prawne, do których się odsyła, pozostaje zgodne z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, i 2, art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prowadzone jest ono w kontekście analizy, czy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1904, z późn. zm.) w zakresie, w jakim stanowi przesłankę umorzenia postępowania w przypadku spraw o roszczenia majątkowe rozpoznawane według przepisów Działu XIII Rozdziału 58 wymienionej ustawy, jest zgodny z art. 64 ust. 1

Konstytucji RP. Aspekt konstytucyjności przepisu art. 558 k.p.k. wykracza jednak poza ramy wniosku Prezesa Sądu Najwyższego.

Podkreślić także trzeba, że art. 554 § 1 k.p.k. *expressis verbis* nie wskazuje sądu właściwego do rozpoznania sprawy, a określa jedynie sąd właściwy do zgłoszenia żądania odszkodowania (jakkolwiek pismo procesowe stanowiące żądanie odszkodowania nie stanowi pozwu, to pełni funkcję do niego analogiczną). Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, że przepis k.p.k. zachowuje standard konstytucyjny w rozumieniu uprzednio wskazanym. Sądem funkcjonalnie właściwym w tym przypadku jest sąd okręgowy. Roszczenie należy każdorazowo zgłosić do tego sądu okręgowego, w którego okręgu wydano implikujące powstanie szkody orzeczenie w pierwszej instancji. Nie ma w tym przypadku znaczenia okoliczność, czy był to sąd rejonowy czy też okręgowy. Podobnie, bez znaczenia pozostaje też treść rozstrzygnięcia sądu odwoławczego. W przypadku dochodzenia odszkodowania z tytułu niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania właściwy miejscowo pozostaje nadal sąd okręgowy, przy czym będzie nim ten, w którego okręgu nastąpiło zwolnienie tymczasowo aresztowanego lub zatrzymanego (art. 552 § 4 k.p.k.). Nie bez znaczenia jest tu jednakże okoliczność, że art. 554 § 1 k.p.k. nie odnosi się do właściwości miejscowej sądu. Stanowisko, iż przez stosowanie art. 44² k.p.c. dochodzi na naruszenia właściwości miejscowej sądu nie jest więc zasadne. W konsekwencji nie jest też trafne również doszukiwanie się w obliczu stosowania art. k.p.c. na gruncie postępowań karnych naruszeń art. 45 Konstytucji RP.

Należy również odnotować pewnego rodzaju koincydencję czasową, gdyż nie jest to bez znaczenia dla prowadzonych rozważań. Otóż art. 554 k.p.k. został zmieniony na podstawie art. 1 pkt 98 lit. a ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1694). W obecnym brzmieniu obowiązuje od dnia 5 października 2019 r. Na podstawie wymienionej nowelizacji przepis *de facto* uległ uszczegółowieniu, gdyż dodane zostały dwie kolejne jednostki redakcyjne – § 2a oraz 2b, o treści następującej:

„§ 2a. Stronami w postępowaniu są: wnioskodawca, prokurator oraz Skarb Państwa.

§ 2b. Organem reprezentującym Skarb Państwa jest:

- 1) prezes sądu, w którym wydano ostatnie orzeczenie kończące postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej, stosowania środka zapobiegawczego, środka zabezpieczającego lub zatrzymania, albo
- 2) prezes sądu pierwszej instancji, w którym wydano zmienione orzeczenie – jeżeli orzeczeniem, o którym mowa w pkt 1, zmieniono orzeczenie sądu pierwszej instancji i zastosowano środek, w związku z którym nie przysługuje odszkodowanie w myśl niniejszego rozdziału, albo
- 3) organ, który dokonał zatrzymania – jeżeli sąd uwzględnił zażalenie na zatrzymanie albo jeżeli sąd nie rozpoznawał zażalenia na zatrzymanie”.

Projektodawca w uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazał: „Proponuje się przywrócić w postępowaniu odszkodowawczym udział w charakterze strony organu reprezentującego Skarb Państwa. Rolą tego organu jest dbanie o zabezpieczenie interesów majątkowych Skarbu Państwa, podczas gdy zadaniem prokuratora jest reprezentowanie interesu społecznego w kształtowaniu sprawiedliwego i trafnego rozstrzygnięcia. W przeciwieństwie jednak do regulacji obowiązujących w latach 2015–2016 projektowane regulacje wyraźnie wskazują, który organ w danej sytuacji procesowej jest uprawniony i zobowiązany do reprezentowania Skarbu Państwa” (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja Sejmu RP, druk nr 3251, s. 72, Druki8ka.nsf/0/A617BC771FDAE095C12583AC004875E9/%24File/3251.pdf).

W wyniku wprowadzenia tych przepisów do porządku prawnego może więc na gruncie tzw. spraw odszkodowawczych dochodzić do sytuacji, w których sądem, w których zgłoszono wniosek o odszkodowanie, a na ogół będącym *in praxi* sądem właściwym do rozstrzygania spraw w trybie przepisów zawartych w Rozdziale 58 Kodeksu postępowania karnego, stanie się sąd w sposób istotny związany z roszczeniem, zaś stroną takiego postępowania prezes tego sądu. Taki stan rzeczy z pewnością może wywołać w odbiorze społecznym wątpliwości dotyczące zachowania jednego z rudymenarnych standardów, jakim jest prawo do bezstronnego sądu. Na tym tle nie ma przesądzającego znaczenia argument, który można napotkać w orzecznictwie (zob. postanowienie SN z dnia 24 maja 2023 r., sygn. II Ko 50/23), że to nie sąd zobowiązany będzie do zapłaty odszkodowania i zadośćuczynienia, a będzie to Skarb Państwa. To właśnie ten sąd, który prowadzi postępowanie jest bowiem *statio fisci* Skarbu Państwa w procesie odszkodowawczym. Sądem tym kieruje administracyjnie prezes sądu, który z kolei jest w tymże postępowaniu podsądnym, gdyż ma status strony tego postępowania.

Ma on natomiast bez wątpienia stać na straży interesów finansowych jednostki, którą reprezentuje. Interesy procesowe wnioskodawcy i prezesa sądu są interesami zwykle przeciwstawnymi, co wzmaga wątpliwości w zakresie bezstronności sądu, na czele którego prezes ten stoi, a który jednocześnie sprawę rozstrzyga. Co więcej, to decyzje tego sądu stały się najczęściej podstawą roszczenia.

Niejako w sukurs tym sytuacjom wychodzi natomiast norma zawarta w art. 44² k.p.c. Rozwiązanie przyjęte w cywilnej ustawie proceduralnej przewiduje, że: „Jeżeli stroną jest Skarb Państwa, a państwową jednostką organizacyjną, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, jest sąd:

- 1) właściwy do rozpoznania sprawy – sąd ten z urzędu przedstawia akta sprawy sądowi nad nim przełożonemu, który przekazuje sprawę innemu sądowi równorzędnemu z sądem przedstawiającym;

- 2) przełożony nad sądem właściwym do rozpoznania sprawy – sąd właściwy do rozpoznania sprawy z urzędu przedstawia akta sprawy temu sądowi przełożonemu, który przekazuje sprawę innemu sądowi równorzędnemu z sądem przedstawiającym, mającemu siedzibę poza obszarem właściwości sądu przekazującego”.

Przepis art. 44² k.p.c. został z kolei wprowadzony do porządku prawnego na podstawie art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469), a więc w czasie nieodległym od zmiany treści k.p.c. W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (zob. VIII kadencja Sejmu RP, druk nr 3137, s. 5, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/166CCC44490F3965C1258384003CD40A/24File/3137.pdf>) był zawarty w jednostce redakcyjnej art. 45² k.p.c., lecz posiadał identyczne brzmienie, co obecnie. W uzasadnieniu tego projektu podniesiono:

„Konkretyzacją zasady, że sąd nie powinien rozpoznawać sprawy, której charakter a *limine* stawia w wątpliwym świetle jego bezstronność, są dwie inne regulacje. Pierwsza, polegająca na obligatoryjnym rozpoznaniu sprawy przez inny sąd w przypadku wyłączenia sędziego (proj. art. 48 1), została omówiona przy przepisach o wyłączeniu sędziego.

Druga polega na analogicznym «przekazaniu sprawy» w sytuacji, gdy sąd ogólnie właściwy miałby rozpoznać sprawę, w której stroną jest on sam albo sąd nad nim przełożony. Jest to legalizacja i usprawnienie dotychczasowej praktyki, w której ten sam efekt był osiąganym w drodze zebrania oświadczeń o wyłączeniu od wszystkich sędziów danego sądu.

Odpowiednią regulację zawiera projekt art. 45²ⁿ (zob. VIII kadencja Sejmu RP, druk nr 3137, s. 137, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/166CCC44490F3965C1258384003CD40A/%24File/3137-uzas.pdf>).

W postępowaniu cywilnym analizowana regulacja ściśle łączy się więc z prawem (standardem) sądu bezstronnego, co implikuje zmianę właściwości sądu. Trzeba uznać, że zdaniem projektodawcy celem wprowadzenia owej regulacji była dążność do uniknięcia rozpoznania sprawy przez sąd – właściwy na zasadach ogólnych – wobec którego istniałyby wątpliwości względem jego bezstronności. Wzbudzenie wątpliwości w tym wymiarze miałyby nastąpić wówczas, gdyby sąd rozpoznający sprawę jednocześnie pełnił w tej samej sprawie funkcję *stationis fisci* Skarbu Państwa, będącego stroną. Analogicznie projektodawca ocenił sytuację sądu przełożonego, tj. sądu judykacyjnie nadrzędnego.

Dlatego zdecydował się na takie ukształtowanie przepisów, aby w omawianych sytuacjach unikać potencjalnego konfliktu interesów. To gwarantować ma rozpoznawanie sprawy przez ten sąd, którego działania orzecznicze nie wiązałyby się z zagrożeniem zasady bezstronności [zob. T. Ereciński (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze. Artykuły 1–124, wyd. VI, WKP 2023, uwagi do k.p.c., teza 1; O. Piaskowska

(red.), Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany, Lex/el. 2023, uwagi do art. 442 k.p.c., teza 1; M. Manowska (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1–477 (16), Lex/el. 2022, uwagi do art. 442 k.p.c., teza 1 i 2; T. Wiśniewski (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366, WKP 2021, uwagi do art. 442 k.p.c., teza 1; T. Zembruski (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian, WKP 2020, uwagi do k.p.c., teza 1–3].

Artykuł 442 k.p.c. niewątpliwie stanowi emanację określonej w art. 45 Konstytucji RP zasady bezstronności sądu. Stanowi przejaw wzmocnienia zasady bezstronności sądu, przesuwając niejako na dalszy plan jego właściwość. To postrzeganie omawianego zagadnienia wyraźnie wpisuje się w potrzebę dążności do takiego ukształtowania zewnętrznego obrazu wymiaru sprawiedliwości, który tworzy w społeczeństwie przekonanie, że sąd jest bezstronny. Ów stan rzeczy niekiedy jest możliwy do osiągnięcia tylko kosztem określonych odstępstw od ogólnych zasad związanych z właściwością sądów. Oznacza to, że zasada bezstronności sądu jest dominująca nad zasadą właściwości sądu. Pozostawienie sprawy do rozpoznania bez zastosowania art. 442 k.p.c. wówczas, gdy reprezentantem Skarbu Państwa jest prezes tego samego sądu, przed którym toczy się postępowanie o odszkodowanie, może faktycznie powodować uzasadnioną obawę co do bezstronności sądu w aspekcie zewnętrznym.

Unormowanie zawarte w art. 442 k.p.c. ma stąd charakter bezwzględny, co oznacza, że w wypadku wystąpienia przesłanek w nim określonych sąd jest obowiązany do określonego w nim działania. Wskazuje na to bezpośrednio treść przepisu, w którym użyto słów „przedstawia” i „przekazuje”. Przepis nie pozostawia na tym polu sądowi właściwemu żadnej swobody co do realizacji jego dyspozycji. W wypadku spełnienia kryteriów określonych w k.p.c. właściwe organy procesowe są zobowiązane do działania w nim przewidzianego [tak np. M. Manowska (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1–477 (16), Lex/el. 2022, uwagi do art. 442 k.p.c., teza 6–8].

Należy również zwrócić uwagę na inny aspekt, który w istocie pomijany jest w tych stanowiskach, które negują dopuszczalność zastosowania przepisu art. 44² k.p.c. na gruncie procedury karnej. Ustawodawca 13 wyraźnie wszakże rozgraniczył wskazany przepis od normy zawartej w art. 44¹ k.p.c. W tym z kolei przepisie uregulowano przekazanie sprawy innemu sądowi przez Sąd Najwyższy, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości. To unormowanie jest analogiczne względem k.p.k. (zob. VIII kadencja Sejmu RP, druk nr 3137, s. 137, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/166CCC44490F3965C1258384003C-D40A/%24File/3137-uzas.pdf>; zob. nadto posiedzenie Podkomisji stałej do spraw nowelizacji prawa cywilnego z dnia 13 marca 2019 r., prace nad zmianą 13, godz. 12:16–12:19, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/transmisja.xsp?>

documentId=E35BE04BE5594858C12583B5004664F-F&symbol=TRANSMISJA_ARCH&info=T). Nie można zatem utożsamiać ze sobą obu tych regulacji prawnych, jak to zwykle czyni się w judykaturze. Ustawodawca zdecydował się wszakże na ich ukształtowanie w oddzielnych jednostkach redakcyjnych, którym nadał odmienną treść.

W ten sposób bardzo wyraźnie wyodrębnił sytuację procesową opisaną w art. 44² k.p.c. od sytuacji przewidzianej w art. 44¹ k.p.c. – analogicznej wszakże jak w k.p.k. Pomiędzy tymi sytuacjami nie sposób więc postawić znaku równości ani wywodzić, że przepis art. 37 k.p.k. rozciąga się znaczeniowo również na sytuację unormowaną w art. 44² k.p.c. Analiza Kodeksu postępowania karnego wyraźnie wskazuje na to, że nie zawarto w nim przepisu stanowiącego bezpośredni odpowiednik art. 44² k.p.c. Istnieje „jedynie” art. 37 k.p.k., który – jak wcześniej wskazano – jest odpowiednikiem k.p.c., a więc dotyczy odmiennej instytucji prawnej. Instytucja z art. 37 k.p.k. posiada przy tym nie tylko charakter wyjątkowy, lecz i uznaniowy. W art. 37 k.p.k. ustawodawca zdecydował się na pozostawienie organom procesowym tzw. „luzu decyzyjnego”, a więc uznaniowej swobody w ocenie sytuacji. Wydanie rozstrzygnięcia według jest więc uznaniowe, co jest prostą konsekwencją zawarcia w nim zwrotu o charakterze niedookreślonym: „dobro wymiaru sprawiedliwości” [zob. D. Świecki (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany, Lex/el. 2023, uwagi do art. 37 k.p.k., teza 1]. Natomiast w k.p.c., o czym już wspomniano wcześniej, istnieje jednoznaczny nakaz działania w sytuacji objętej treścią przepisu. Nie ma tu pola do jakiegokolwiek luzu decyzyjnego czy uznaniowości. Przekazanie sprawy, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, na podstawie art. 37 k.p.k., nie może być więc postrzegane w tych samych kategoriach, co sytuacja z art. 44² k.p.c.

W konsekwencji po pierwsze nie można uznać, iż art. 37 k.p.k. obejmuje swoim zakresem sytuację z k.p.c. Po wtóre, nie ma również podstaw do uznania, że w Kodeksie postępowania karnego istnieje przepis stanowiący odpowiednik art. 44² k.p.c., co miałyby uniemożliwiać skorzystanie na płaszczyźnie postępowania karnego z uregulowania zawartego w procedurze cywilnej. W związku z tym należy zaaprobować twierdzenie, iż w sprawach prowadzonych na podstawie Rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, poprzez odwołanie zawarte w art. 558 k.p.k., można stosować art. 44² k.p.c. Trzeba przy tym mieć na względzie, że przepis ten, wprowadzający odstępstwo od konstytucyjnej gwarancji rozpoznania sprawy przez właściwy sąd (Konstytucji RP) na rzecz realizacji jednej z naczelných gwarancji procesowych – tj. prawa do rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd, nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej.

Odesłanie zawarte w art. 8 ust. 3 ustawy lutowej do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. w żaden sposób nie stoi natomiast na przeszkodzie i umożliwia stosowanie art. 44² k.p.c., tym bardziej że w sprawach toczących się w trybie powołanej ustawy mogą wystąpić okoliczności opisane w art. 44² k.p.c. Dodać tu

trzeba, że odesłanie z k.p.k. do przepisów k.p.c. jest odesłaniem wprost – tylko w kwestiach nieuregulowanych w Kodeksie postępowania karnego, a już nie kolejnym odesłaniem do odpowiedniego stosowania przepisów. Co więcej, przepis ten odsyła w tym konkretnym wypadku do art. 44² k.p.c., stanowiącego normę o charakterze stanowczym, niepozostawiającym żadnego luzu decyzyjnego.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 17 stycznia 2024 r., sygn. I KZP 4/23.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

2

Art. 65 § 1 k.k.

Uprzednie bądź jednoczesne skazanie za udział w grupie przestępczej nie jest warunkiem koniecznym przypisania popełnienia przestępstwa w zorganizowanej grupie przestępczej na podstawie art. 65 § 1 k.k.

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

3

Art. 280 § 2 k.k.

Do przyjęcia współsprawstwa wystarcza obiektywne współdziałanie sprawców w czynnościach wykonawczych przestępstwa, to jest porozumienie osiągnięte w czasie wykonywania przestępstwa wspólnymi siłami. Uprzednia zмова nie stanowi koniecznego warunku przestępstwa, o ile każdy ze współsprawców zdaje sobie sprawę z celu wspólnego działania.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 2 lutego 2024 r., sygn. VIII AKa 327/23.

4

Art. 148 § 1 k.k.

Brak jest wystarczających przesłanek do przyjęcia, iż oskarżony zadając cios nożem bratu działał z zamiarem bezpośrednim pozbawienia go życia. Nie występował bowiem jakiś istotny konflikt, który powodowałby tego rodzaju celowe działanie oskarżonego, a późniejsze zachowanie oskarżonego, czyli odrzucenie noża, pomoc pokrzywdzonemu wskazywało, że nie chciał pozbawić życia brata.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 1 lutego 2024 r., sygn. VIII AKa 296/23.

Prawo karne procesowe

5

Art. 438 k.p.k.

Ustalenie, że nie było podstaw do zatrzymania, a organ stosujący ten środek przymusu błędnie przyjmował istnienie takich podstaw, skutkuje uznaniem, że zatrzymanie było niewątpliwie niesłuszne. O prawidłowości tej czynności nie decyduje bowiem świadomość przeprowadzającego ją organu, a całokształt okoliczności z momentu rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o zasądzenie odszkodowania i zadośćuczynienia.

Orzeczenie SA w Warszawie z dnia 8 lutego 2024 r., sygn. VIII AKa 126/23.

6

Art. 439 § 2 k.p.k.

W art. 439 § 2 k.p.k. chodzi o takie sytuacje, w których zaskarżone orzeczenie zawiera rozstrzygnięcie najkorzystniejsze dla oskarżonego, a tym samym z powodów określonych w art. 439 § 1 pkt 9–11 k.p.k. jego uchylenie nie mogłoby doprowadzić do wydania orzeczenia na korzyść oskarżonego, np. gdy oskarżony został uniewinniony, a prokurator w apelacji postawił zarzut przedawnienia karalności czynu (art. 439 § 1 pkt 9 w zw. z art. 17 § 1 pkt 6).

Wyrok SA w Warszawie z dnia 1 lutego 2024 r., sygn. VIII AKa 178/23.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

7

Art. 379 pkt 4 k.p.c.

W sprawach o rozwód, zarówno niezakończonych do 3 lipca 2021 r., jak i wszczętych w okresie od 3 lipca 2021 r. do 14 kwietnia 2023 r., sąd pierwszej instancji orzeka w składzie jednego sędziego, chyba że prezes sądu zarządził rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów. W razie rozpoznania takiej sprawy w składzie jednego sędziego i dwóch ławników zachodzi nieważność postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.).

Z uzasadnienia:

3. Zgodnie z art. 390 § 1 zd. 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. Instytucja pytań prawnych, prowadząca do związania sądów niższych instancji w danej sprawie poglądem Sądu Najwyższego, zawartym w podjętej uchwale, jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady podległości sędziów tylko Konstytucji RP oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Powinna być zatem traktowana z pełną świadomością tej wyjątkowości, co z kolei nakazuje wyklądać art. 390 § 1 k.p.c. w sposób jak najbardziej ścisły, bez żadnych koncesji na rzecz argumentów o nastawieniu celowościowym lub uylitarnym (zob. uchwałę SN z dnia 30 marca 1999 r., sygn. III CZP 62/98, OSNC 1999, nr 10, poz. 166; postanowienia SN: z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. III CZP 21/08; z dnia 29 października 2009 r., sygn. III CZP 79/09; z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. III CZP 106/09; i z dnia 13 maja 2022 r., sygn. III CZP 68/22).

Sąd Najwyższy dostrzega a *limine*, że pierwsze z zagadnień prawnych przedstawionych przez Sąd Apelacyjny skonstruowane jest zbyt kazuistycznie. Sąd Apelacyjny odnosi się bowiem do konkretnego zarządzenia wiceprezesa Sądu Okręgowego w Rzeszowie, wnosząc o odpowiedź Sądu Najwyższego, czy jego wydanie i orzekanie przez sąd w składzie nim ukształtowanym spowodowało nieważność postępowania. Oczywiście jest jednak, uwzględniając treść uzasadnienia postanowienia Sądu Apelacyjnego, że odpowiedź na pytanie prawne nie ma służyć ocenie tylko tego stanu faktycznego, lecz będzie miała charakter bardziej ogólny, który może mieć i z pewnością ma znaczenie także dla innych podobnych

spraw. W istocie bowiem rozstrzygnięcia wymaga prawidłowość orzekania przez sąd pierwszej instancji w składzie ławniczym ukształtowanym zarządzeniem prezesa sądu w okresie obowiązywania ustawy o zwalczaniu COVID.

Z tych względów Sąd Najwyższy dostrzega uzasadnienie dla udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne.

4. Przystąpienie do udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne wymaga usystematyzowania podstawowych regulacji prawnych obowiązujących w okresie relewantnym dla sprawy o rozwód, w której przedstawiono pytanie prawne. I tak, wedle podstawowej regulacji zawartej w art. 47 § 2 pkt 2 lit. a k.p.c. w pierwszej instancji sąd w składzie jednego sędziego jako przewodniczącego i dwóch ławników rozpoznaje sprawy o rozwód.

Tymczasem od 3 lipca 2021 r. art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zapobieganiu COVID uzyskał brzmienie: „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID–19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, zwanej dalej »Kodeksem postępowania cywilnego«: (...) w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego; prezes sądu może zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawartość lub precedensowy charakter sprawy”. Brzmienie to zostało nadane ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, która równocześnie w art. 6 ust. 2 określała, że sprawy, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy sąd rozpoznawał w składzie innym niż jednego sędziego, w dalszym ciągu prowadzone są przez tego sędziego, któremu sprawa została przydzielona jako referentowi, do zakończenia sprawy w danej instancji.

Nowelizacja obowiązująca od 3 lipca 2021 r. określała zatem zasady ustalania składu orzekającego we wszystkich sprawach cywilnych, przesądzając, że będzie to skład jednoosobowy i równocześnie usuwając ze składów w sprawach, które były już rozpoznawane, pozostałych – poza referentem – członków składu (innych sędziów lub ławników).

Kolejna zmiana w tym zakresie zaszła 15 kwietnia 2023 r., kiedy wskazany przepis uzyskał brzmienie: „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID–19 oraz w ciągu roku od odwołania tego z nich, który obowiązywał jako ostatni, w sprawach rozpoznawanych według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, zwanej dalej »Kodeksem postępowania cywilnego«: (...) w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego, z wyjątkiem spraw rozpoznawanych w składzie jednego sędziego i dwóch ławników; prezes sądu może zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawartość lub precedensowy charakter sprawy”. Wprowadzająca tę zmianę, ustawa z dnia 9 marca

2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw zawierała również przepis przejściowy, zgodnie z którym w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie art. 17 do czasu zakończenia postępowania w danej instancji stosuje się art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy zmienianej w art. 17, w brzmieniu dotychczasowym.

5. Z przytoczonych regulacji wynika, że od 3 lipca 2021 r. do 14 kwietnia 2023 r. podstawowym składem sądu orzekającego w sprawach cywilnych w pierwszej instancji był skład jednego sędziego. Otwarta była też droga do ukonstytuowania składu trzech sędziów na zarządzenie prezesa sądu; ustawodawca nie przewidział natomiast możliwości wyznaczenia przez prezesa sądu składu ławniczego. Wymieniony bowiem w powyższym przepisie in fine skład trzech sędziów to niewątpliwie skład trzech sędziów zawodowych. Za taką interpretacją przemawia konwencja językowa, wedle której skład ławniczy jest zawsze oznaczany z odwołaniem się do słowa „ławnik”, oraz to, że przesłanką wyznaczenia składu trzech sędziów ma być „szczególna zawłość lub precedensowy charakter sprawy”, a więc racje odwołujące się do prawniczego przygotowania merytorycznego, a nie do doświadczenia życiowego.

Istota analizowanego zagadnienia prawnego sprowadza się zatem do odpowiedzi na pytanie, czy w okresie od 3 lipca 2021 r. do 14 kwietnia 2023 r. dopuszczalne było – na podstawie zarządzenia prezesa sądu – rozpoznanie w pierwszej instancji sprawy o rozwód w składzie jednego sędziego i dwóch ławników. Za uznaniem dopuszczalności wyznaczenia takiego składu mogłaby prima facie przemawiać gwarantowana konstytucyjnie zasada udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182 Konstytucji), dążenie do zachowania w ciągu toczącego się postępowania tego samego składu (*argumentum ex art. 47b § 1 zd. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych*, dalej: „p.u.s.p.”) oraz preferowana przez ustawodawcę zwykłego kolegiałność orzekania w sprawach rozwodowych (*argumentum ex art. 47 § 2 pkt 2 lit. a k.p.c.*). Bliższa analiza tych argumentów wyklucza jednak sugerowane stanowisko.

6. Regulacja konstytucyjna zawarta w art. 182 Konstytucji jest lakoniczna i ogranicza się do wskazania, że udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. O ile zatem nie może budzić wątpliwości, że ustrojodawca nałożył na ustawodawcę zwykłego obowiązek włączenia obywateli do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, o tyle norma ta w sposób oczywisty nie może być stosowana przez sąd bezpośrednio. Ustrojodawca jednoznacznie powierzył bowiem ustawodawcy zwykłemu określenie, w jakich przypadkach i w jakiej formie ma się odbywać udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Taka regulacja nie przesądza ani tego, że w sprawach rozwodowych udział obywateli w orzekaniu jest obowiązkowy, ani też że winien on przybierać formę orzekania przez dwóch ławników towarzyszących sędziemu (zawodowemu). Oznacza to, że norma konstytucyjna ma charakter wyłącznic kierunkowy

i nie jest samowymagalna, co pozwalałoby podważyć normę niższego rzędu wynikającą z art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu COVID.

Jedynie marginalnie zauważyć trzeba, że ostatecznie wagę regulacji konstytucyjnej ustawodawca zwykły uwzględnił, ponieważ ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw dokonał z dniem 15 kwietnia 2023 r. zmiany art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu COVID–19 przez „przywrócenie” orzekania w składach ławniczych przy zachowaniu zasady orzekania jednoosobowego w innych sprawach w pierwszej i drugiej instancji.

7. Z punktu widzenia oceny wpływu zmiany składu orzekającego w toku rozpoznania sprawy na prawidłowość wydania wyroku standard w postępowaniu cywilnym określa art. 323 k.p.c., który wymaga jedynie, by przed sędziami wydającymi orzeczenie odbyła się rozprawa poprzedzająca wydanie wyroku. Na gruncie postępowania cywilnego nie przyjęto bowiem nigdy reguły obecnej w postępowaniu karnym, w myśl której każdy z członków składu orzekającego winien być obecny na całej rozprawie (*argumentum ex art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.*).

Wprawdzie w przepisach ustrojowych w 2017 r. pojawiła się norma wynikająca z art. 47b § 1 zd. 1 p.u.s.p., jednakże już w swej pierwotnej strukturze przewiduje ona możliwość odstępstwa od niezmienności składu, jeżeli rozpoznanie sprawy w dotychczasowym składzie jest niemożliwe lub zachodzi długotrwała przeszkoda. Analiza art. 47b p.u.s.p. prowadzi do wniosku, że preferuje on unikanie zmiany składu w toku rozpoznania sprawy, jednakże nie zakazuje bezwzględnie takiej zmiany, dopuszczając przykładowo podjęcie czynności w sprawie przez inny skład ze względu na sprawność postępowania, zwolnienie sędziego z obowiązku rozpoznania sprawy w razie zmiany miejsca służbowego czy też zaistnienia długotrwałej przeszkody. Co więcej, art. 47b p.u.s.p. nie określa konsekwencji procesowych zmiany składu, wobec czego należy ich poszukiwać na gruncie odpowiednich przepisów procesowych; w przypadku postępowania cywilnego przepisem tym jest art. 323 k.p.c. Przepis ten niewątpliwie nie wyklucza w postępowaniu rozwodowym, a szerzej – w postępowaniu cywilnym – zmiany składu orzekającego, byle przed składem orzekającym odbyła się rozprawa poprzedzająca wydanie wyroku (uchwała SN z dnia 17 maja 2016 r., sygn. III CZP 103/15, OSNC 2016, nr 11, poz. 124; wyrok SN z dnia 21 marca 2018 r., sygn. V CSK 256/17).

8. Kolegialność rozpoznania sprawy, preferowana zwłaszcza w postępowaniach odwoławczych, tradycyjnie przyjmowana jest na potrzeby postępowania rozwodowego również w pierwszej instancji (art. 47 § 2 pkt 2 lit. a k.p.c.). W ocenie Sądu Najwyższego, skoro dla spraw rozwodowych rozpoznawanych w pierwszej instancji kolegialność określona została w ustawie zwykłej (Kodeks postępowania cywilnego), stąd też i odstępstwo od niej może zostać dokonane w ustawie zwykłej (ustawa o zwalczaniu COVID), zwłaszcza że nawet na gruncie postępowania odwoławczego uznaje się za dopuszczalne dokonanie ingerencji w zasadę

niezmienności składu kolegiального na podstawie ustawy o zwalczaniu COVID (zob. postanowienie SN z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 77/22; uchwałę SN z dnia 26 maja 2022 r., sygn. III CZP 86/22, OSNC 2023, nr 1, poz. 6).

Dodatkowo podkreślić trzeba, że w Kodeksie postępowania cywilnego ustawodawca przewidział uprawnienie prezesa sądu do zarządzenia rozpoznania sprawy w składzie trzech sędziów (zawodowych), jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawilgość lub precedensowy charakter sprawy (art. 47 § 4 k.p.c.). W żadnym natomiast przypadku – ani Kodeks postępowania cywilnego, ani ustawa o zwalczaniu COVID – nie kreują podstawy do rozpoznania sprawy w składzie ławniczym na zarządzenie prezesa sądu. Oznacza to, że w okresie od 3 lipca 2021 r. do 14 kwietnia 2023 r. nie było w systemie prawnym podstawy do wydania przez prezesa sądu zarządzenia zmieniającego skład orzekający z jednoosobowego (wprowadzonego przez art. 15z¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu COVID) na skład ławniczy.

Wszystkie wskazane racje prowadzą do wniosku, że zgodnie z literalnym brzmieniem art. 15 z¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zapobieganiu COVID sprawy rozwodowe niezakończone do 3 lipca 2021 r. oraz wszczęte w okresie od 3 lipca 2021 r. do 14 kwietnia 2023 r. podlegają rozpoznaniu przez sąd pierwszej instancji w składzie jednego sędziego, chyba że prezes sądu zarządził rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów.

9. Jedynie marginalnie odnotować należy, że poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego pozostaje ocena celowości i zasadności decyzji ustawodawcy – wyrażona w ustawie o zwalczaniu COVID – o odmiennym niż dotychczas określeniu składów orzekających w sprawach cywilnych. Tymczasem część podnoszonych przez Sąd Apelacyjny wątpliwości prowadziła by w istocie nie tylko do odstąpienia od jasnego sensu językowego przepisu, ale w praktyce oznaczałaby jego faktyczną derogację.

Sąd Najwyższy nie dostrzega w tym zakresie uzasadnionych wątpliwości konstytucyjnych, które nakazywałyby zwrócić się z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności z Konstytucją (zwłaszcza z art. 45 ust. 1) rezygnacji z niezmienności składu oraz z rozpoznania sprawy rozwodowej w składzie ławniczym dokonanej w art. 15 z¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zapobieganiu COVID. W ocenie Sądu Najwyższego ustawodawca podejmował w trudnych warunkach epidemicznych i społecznych ekstraordynaryjne środki mające na celu nie tyle usprawnienie, co raczej zagwarantowanie pracy sądów w ciężkim dla wszystkich okresie. Środki te podlegać muszą ocenie z punktu widzenia proporcjonalności, z tym że obiektywnym punktem odniesienia dla tej oceny musi być nie wiedza posiadana obecnie, nie obecne poczucie stanu względniego opanowania zagrożenia epidemiologicznego, lecz kryterium ochrony zdrowia publicznego i jednostkowego identyfikowane w sytuacji rozwoju i zmienności epidemii w 2021 r. W tym zaś okresie sytuacja daleka była od opanowania (w 2021 r. z powodu COVID zmarło 91 tysięcy osób; zob. <https://www.prawo.pl/>

zdrowie/dane-o-zgonach-w-polsce-za-2021-rok,515159.html), stąd podejmowania środków zaradczych różnego rodzaju nie można kwalifikować *a limine* jako oczywiście niepotrzebnych; tylko w takim przypadku zachodziłaby potrzeba poddania tej regulacji kontroli konstytucyjnej.

Co więcej, Sąd Najwyższy opowiada się przeciwko wyrażanym niekiedy w orzecznictwie poglądom dopuszczającym nie tylko rozproszoną kontrolę konstytucyjności w postaci odmowy zastosowania określonego przepisu w konkretnej sprawie, lecz także w postaci faktycznego usuwania z obrotu prawnego norm przez Sąd Najwyższy (por. np. uchwałę SN z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. III PZP 6/22, OSNP 2023, nr 10, poz. 104). Te ostatnie działania stanowią przekroczenie zadań powierzonych Sądowi Najwyższemu przez ustrojodawcę (art. 175 i 183 ust. 1 Konstytucji), a w konsekwencji naruszenie konstytucyjnego podziału funkcji między Trybunałem Konstytucyjnym oraz Sądem Najwyższym i sądami powszechnymi. Zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji stanowiło sprzeciwia się pogładowi, by w przypadku krytycznej oceny sposobu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego Sąd Najwyższy przejmował jego funkcje (postanowienie SN z dnia 9 października 2020 r., sygn. III CZP 95/19).

10. Rozstrzygnięcie pierwszej wątpliwości otwiera drogę do odniesienia się do konsekwencji procesowych wydania przez prezesa sądu – na potrzeby spraw rozwodowych niezakończonych do 3 lipca 2021 r. oraz wszczętych w okresie od 3 lipca 2021 r. do 14 kwietnia 2023 r. – zarządzenia o rozpoznaniu sprawy w składzie ławniczym, a następnie wydania wyroku w składzie określonym takim zarządzeniem. Wymaga to udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy tak ukształtowany skład jest sprzeczny z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c., a w konsekwencji, czy rozpoznanie sprawy w takim składzie prowadzi do nieważności postępowania.

Przeprowadzona powyżej analiza wskazuje, że skład ławniczy rozstrzygający sprawę rozwodową, czerpiący w okresie od 3 lipca 2021 r. do 14 kwietnia 2023 r. swe umocowanie z zarządzenia prezesa sądu, jest składem ukształtowanym bez podstawy prawnej. Każde zaś odstępstwo od składu określonego przepisami prawa prowadzi do nieważności postępowania. Nie można bowiem mówić o składzie sądu „lepszym” lub „gorszym”, np. stawiać tezy, że skład trzech sędziów jest składem „lepszym”, „mocniejszym” niż trzyosobowy skład ławniczy lub skład jednoosobowy; w określonej sprawie sąd jest zgodny z prawem albo jest z nim sprzeczny – *tertium non datur* (uchwała SN z dnia 18 grudnia 1968 r., sygn. III CZP 119/68, OSNPG 1969, nr 4, poz. 23).

Do odmiennych konstatacji nie może prowadzić to, że skład ławniczy jest składem przewidzianym w art. 47 § 2 pkt 2 lit. a k.p.c. oraz że od 15 kwietnia 2023 r. był przewidziany w art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu COVID. W analizowanym bowiem okresie dla spraw rozwodowych ustawodawca przewidział w pierwszej instancji skład jednoosobowy, zaś przywrócenie od 15 kwietnia 2023 r. między innymi w sprawach ze stosunków rodzinnych o rozwód w istocie

kodeksowego składu sądu nie wpływa na ocenę zgodności składu sądu w okresie wcześniejszym. Regulacja umieszczona w art. 379 pkt 4 k.p.c. oparta jest na precyzyjnym kryterium „zgodności” i „sprzeczności” z prawem, pozostawia poza zakresem zainteresowania *ratio legis* leżące u podstaw tak czy inaczej określonego w ustawie składu sądu. Z istoty rzeczy też uniemożliwia uznanie, że skład sprzeczny z przepisami prawa jest składem „ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 EKPC. W konsekwencji uznać trzeba, że w razie rozpoznania sprawy o rozwód – w okresie, w którym przewidziany był dla takich spraw skład jednoosobowy – w składzie jednego sędziego i dwóch ławników zachodzi nieważność postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.).

11. W przypadku zaskarżenia wyroku wydanego – w okresie, w którym przewidziany był dla spraw rozwodowych skład jednoosobowy – w składzie jednego sędziego i dwóch ławników, zachodzą przesłanki do zastosowania art. 386 § 2 k.p.c. Jeżeli jednak wyrok taki uprawomocnił się bez zaskarżenia, nie można domagać się wznowienia postępowania z powołaniem się na art. 401 pkt 1 k.p.c., albowiem rozpoznanie sprawy w składzie ławniczym nie stanowi ani orzekania przez osobę nieuprawnioną, ani też orzekania przez sędziego wyłączanego z mocy ustawy (postanowienie SN z 2 października 2007 r., sygn. II CZ 72/07).

Uchwała SN z dnia 14 grudnia 2023 r., sygn. III CZP 32/23.

8

Art. 823 k.p.c.

W przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z mocy prawa na podstawie art. 823 k.p.c., jeżeli postępowanie egzekucyjne zostało uprzednio zawieszone na wniosek wierzyciela w związku z zawarciem porozumienia między nim a dłużnikiem co do sposobu lub terminu spełnienia świadczenia, opłata egzekucyjna ustalona na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych obciąża dłużnika.

Z uzasadnienia:

III. Przedstawione zagadnienie prawne nie było dotychczas przedmiotem wypowiedzi orzecznictwa. W doktrynie w przedmiotowej kwestii zajęto dwa przeciwstawne stanowiska.

Po pierwsze, wskazano, że „przepis art. 29 ust. 1 zd. 2 u.k.k. przewiduje sytuacje, w których wierzyciel może na zasadzie wyjątku uchylić się od obowiązku poniesienia opłaty – w związku z umorzeniem postępowania egzekucyjnego – który to obowiązek zostanie przeniesiony na dłużnika.

Dotyczy to wyłącznie przypadku, gdy ma miejsce złożenie wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania egzekucyjnego w związku ze spełnieniem świadczenia przez dłużnika w terminie miesiąca od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. Nie dotyczy to natomiast sytuacji umorzenia postępowania egzekucyjnego z powodu bezczynności wierzyciela [tak M. Klonowski, (w:)

R. Reiwer (red.), Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz, wydanie 2, Warszawa 2021, s. 1050–1051].

W ramach niniejszego poglądu wskazano zapatrywanie, że co do zasady „obie przyczyny umorzenia postępowania egzekucyjnego z art. 29 ust. 1 u.k.k., to jest na skutek złożonego w tym celu wniosku oraz w następstwie bezczynności wierzyciela, zasadniczo skutkują powstaniem po stronie wierzyciela obowiązku uiszczenia opłaty egzekucyjnej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Nie dotyczy to jednak sytuacji, w której przyczyną wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania egzekucyjnego jest spełnienie świadczenia przez dłużnika albo zawarcie porozumienia między wierzycielem a dłużnikiem dotyczącego sposobu lub terminu spełnienia świadczenia – w takim przypadku opłata obciąża dłużnika i wynosi 5% albo 10% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania” [O. Marcewicz-Kochnio, (w:) A. Mendrek (red.), Komentarz do ustawy o kosztach komorniczych, Sopot 2021, s. 241].

Po drugie, przyjmuje się, że zdanie drugie i trzecie art. 29 ust. 1 u.k.k. odnosi się do obu przesłanek umorzenia postępowania egzekucyjnego, wymienionych w zdaniu pierwszym art. 29 ust. 1 u.k.k., a zatem zarówno do wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania egzekucyjnego, jak i do sytuacji bezczynności wierzyciela, które powoduje umorzenie postępowania egzekucyjnego. Wyjątkowa rola analizowanych przepisów polega na tym, że jeżeli wskazane w nich zdarzenia są przyczyną umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela albo z powodu jego bezczynności, to opłata – egzekucyjna jest pobierana od dłużnika, a nie od wierzyciela (tak M. Uliasz, Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych, K. Płowik, Opłaty egzekucyjne obciążające wierzyciela w toku postępowania egzekucyjnego ze świadczenia pieniężnego, *Monitor Prawniczy* 2022, nr 7, s. 348, A. Antkiewicz, Z. Merchel, Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz, Sopot 2019, s. 152).

IV. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (u.k.s.e.), obowiązującym do dnia 31 grudnia 2018 r., w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w przypadkach umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. komornik pobierał od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/20 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednakże, w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik pobierał od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 1/20 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

W dniu 1 stycznia 2019 r. weszła w życie kompleksowa reforma postępowania egzekucyjnego wprowadzona dwoma ustawami – ustawą o kosztach komorniczych („u.k.k.”) oraz ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach

sądowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 771, z późn. zm., dalej „u.k.s.”), w ramach której doszło do uchylecia ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (art. 305 u.k.s.). Artykuł 305 u.k.s., stanowi, że „do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe,” co jest stosowanym w praktyce legislacyjnej zwrotem ustanawiającym regułę jedności (kontynuacji). Z porównania art. 29 u.k.k. i art. 49 ust. 2 u.k.s.e. wynika, że ustawodawca zdecydował się na diametralną zmianę filozofii pobierania opłat egzekucyjnych w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela (jak również w razie bezzynności wierzyciela). Dotychczasowe przepisy przewidywały bowiem, że w takich sytuacjach należało obciążyć dłużnika opłatą stosunkową w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, zaś w aktualnym stanie prawnym obowiązek uiszczenia opłaty, co do zasady, spoczywa na wierzycielu (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 27 lutego 2020 r., sygn. III CZP 62/19, OSNC 2020, nr 11, poz. 94).

V. Natomiast przepis art. 29 u.k.k. ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2019 r. także w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed tym dniem (art. 52 ust. 2 u.k.k.). Artykuł 29 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 210 z późn. zm.) nie znajduje zastosowania, jeżeli sześciomiesięczny okres bezzynności wierzyciela, który nie zażądał podjęcia zawieszonego postępowania egzekucyjnego, upłynął przed dniem wejścia w życie tej ustawy, zaś komornik umorzył postępowanie z tej przyczyny na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. po dniu 1 stycznia 2019 r. (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2022 r., sygn. III CZP 34/22).

VI. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 29 ust. 1 u.k.k. w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela albo na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, wierzyciela obciąża opłata stosunkowa w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Jeżeli jednak wierzyciel wykaże, że przyczyna umorzenia postępowania egzekucyjnego wiąże się ze spełnieniem świadczenia przez dłużnika w terminie miesiąca od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji albo z zawarciem w tym terminie porozumienia między wierzycielem a dłużnikiem dotyczącego sposobu lub terminu spełnienia świadczenia, opłata ta obciąża dłużnika. Jeżeli spełnienie świadczenia lub zawarcie porozumienia z wierzycielem nastąpiło po upływie miesiąca od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, obciąża go opłata w wysokości 10% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania.

VII. Należy przyjąć, że art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. stanowi odpowiednik art. 823 k.p.c., a tym samym pozwala na przyjęcie, że przepis art. 29 ust. 1 u.k.k. dotyczy także umorzenia, które nastąpiło na mocy art. 823 k.p.c. (co do poglądu przeciwnego K. Płowik, który odrzuca możliwość stosowania przez analogię art. 29 ust. 1 u.k.k. w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c., por. K. Płowik, *Opłaty egzekucyjne...*, s. 348).

VIII. Zdanie pierwsze art. 29 ust. 1 u.k.k. przewiduje dwie odrębne sytuacje w których wierzyciel ponosi koszty postępowania egzekucyjnego, w związku z umorzeniem postępowania egzekucyjnego w wysokości 5% opłaty stosunkowej. Po pierwsze to sytuacja, gdy na wniosek wierzyciela następuje umorzenie postępowania, po drugie – umorzenie postępowania ma miejsce na skutek bezczynności wierzyciela. Jak zauważono, jest to zmiana dotychczasowych zasad i filozofii obciążania opłat egzekucyjnych stron postępowania egzekucyjnego.

Zasadą jest bowiem w takiej sytuacji obciążenie kosztami postępowania wierzyciela.

IX. Od tej zasady, zdanie drugie analizowanego przepisu, przewiduje dwa wyjątki, które związane są z przyczynami umorzenia postępowania. Ich wystąpienie prowadzi do przerzucenia obowiązku poniesienia opłat egzekucyjnych na dłużnika, który dał powody do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Po pierwsze, przyczyna umorzenia postępowania egzekucyjnego wiąże się ze spełnieniem świadczenia przez dłużnika w terminie miesiąca od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. Po drugie – wiąże się to z zawarciem w tym terminie porozumienia między wierzycielem a dłużnikiem dotyczącego sposobu lub terminu spełnienia świadczenia. W takich sytuacjach opłata ta obciąża dłużnika. Okoliczności te musi w razie wątpliwości wykazać wierzyciel. W świetle wykładni językowej i celowościowej nie można uznać, że oba wyjątki dotyczą wyłącznie sytuacji, w której wierzyciel wnosi o umorzenie postępowania, natomiast ich zastosowanie wyłączone jest w sytuacji, gdy dochodzi do umorzenia postępowania z powodu bezczynności wierzyciela na skutek zawarcia porozumienia z dłużnikiem. Zdanie drugie art. 29 ust. 1 u.k.k., wiąże zastosowanie możliwości przerzucenia kosztów na dłużnika z umorzeniem postępowania, nie zawężając tego skutku wyłącznie do przypadku, gdy umorzenie jest efektem wniosku wierzyciela o umorzenie egzekucji. Wątpliwość dotyczy więc sytuacji bezczynności wierzyciela, gdy ta jest skutkiem zawartego z dłużnikiem porozumienia co do spłaty egzekwowanych zobowiązań.

X. Skoro wierzyciel i dłużnik zawarli porozumienie co do spłaty, na co się powoła wierzyciel i co w razie wątpliwości wykaże przedstawiając np. ugodę, działa w zaufaniu do dłużnika, który dał wcześniej podstawy do wszczęcia egzekucji. Umorzenie zawieszanej egzekucji w takiej sytuacji na skutek bierności wierzyciela, który pozostaje w zaufaniu do zawartego porozumienia z dłużnikiem, daje podstawy do obciążenia kosztami dłużnika. Wierzyciel musi wykazać a nie tylko powołać się na fakt zawarcia porozumienia. Nie wystarczy także że je tylko uprawdopodobni do czego może się sprowadzać powołanie na okoliczność zawarcia np. ugody z dłużnikiem co do spłat dochodzonych roszczeń w postępowaniu egzekucyjnym.

Uchwała SN z dnia 23 listopada 2023 r., sygn. III CZP 42/23.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

9

Art. 28 ust. 2, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2189 z późn. zm.) w zw. z § 4 i 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 740)

Wskaźnik częstości zatrudnionych w warunkach zagrożenia, stosowany przy obliczaniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe zgodnie z art. 28 ust. 2, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2189 z późn. zm.) w związku z § 4 i 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 740) jest ustalany z uwzględnieniem osób wyposażonych w środki ochrony indywidualnej.

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (aktualnie tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1230 z późn. zm.; dalej jako: ustawa systemowa) stopa procentowa składek na ubezpieczenie wypadkowe jest zróżnicowana dla poszczególnych płatników składek i ustalana w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń, natomiast art. 22 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 tej ustawy stanowi, że stopy procentowe składek na ubezpieczenie wypadkowe wynoszą od 0,40% do 8,12% podstawy wymiaru, a zasady różnicowania stopy procentowej składek na ubezpieczenie wypadkowe określają przepisy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Ubezpieczenie wypadkowe, jako jedyne z grupy ubezpieczeń społecznych, powiązane zostało ze zmienną stopą procentową składek, a składki na ubezpieczenie wypadkowe obciążają finansowo wyłącznie płatników składek (głównie pracodawców). W ocenie Sądu Najwyższego wynikało to z dwóch celów wskazanych wyżej przepisów: 1) konieczności zapewnienia składek pokrywających wydatki na świadczenia wypadkowe w adekwatnej proporcji do ryzyka wystąpienia wypadku przy

pracy lub choroby zawodowej u konkretnego płatnika składek, 2) prewencyjnego działania wysokości składek na zwiększenie bezpieczeństwa pracy.

Z art. 55 ust. 4 ustawy systemowej wynika bowiem, że w ramach FUS wyodrębnia się między innymi fundusz wypadkowy, z którego finansowane są świadczenia określone w odrębnych przepisach, a także koszty prewencji wypadkowej określone w odrębnych przepisach.

Przedstawiona wykładnia celowościowa (ustalania składek w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń oraz działania prewencyjnego), ma relewantne znaczenie przy wykładni pozostałych przepisów dotyczących ustalania wysokości składek na ubezpieczenie wypadkowe, przy czym należy zwrócić uwagę na niekonsekwencję prawodawcy w kwestii uzależnienia różnicowania wysokości składek wyłącznie od wskazanego w ustawie systemowej kryterium „poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń”. Wprowadzony bowiem wieloetapowo od 1 stycznia 2003 r. nowy system ubezpieczenia wypadkowego wprowadził zróżnicowane składki na ubezpieczenie wypadkowe uzależnione przede wszystkim od liczby zatrudnionych pracowników. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (aktualnie tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2189 z późn. zm.: dalej jako: ustawa wypadkowa) stopa procentowa składki na ubezpieczenie wypadkowe dla płatnika składek zgłaszającego do ubezpieczenia wypadkowego nie więcej niż 9 ubezpieczonych wynosi 50% najwyższej stopy procentowej ustalonej na dany rok składkowy dla grup działalności, zgodnie z zasadami określonymi w art. 30. Natomiast w myśl ust. 2 cytowanego artykułu – stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe dla płatnika składek zgłaszającego do ubezpieczenia wypadkowego co najmniej 10 ubezpieczonych ustala Zakład jako iloczyn stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe określonej dla grupy działalności, do której należy płatnik składek, i wskaźnika korygującego ustalonego dla płatnika składek, z zastrzeżeniem art. 33.

Z przepisów tych wynika, że jeżeli płatnik składek zgłasza do ubezpieczenia wypadkowego nie więcej niż 9 ubezpieczonych, obowiązuje go stopa zryczałtowana, której wartość wynosiła przykładowo: 1,8% w okresie od 1 kwietnia 2006 r. do 31 marca 2009 r., a od 1 kwietnia 2021 r. do 31 marca 2022 r. – 1,67%.

Zryczałtowany charakter tej składki powoduje, że nie ma znaczenia dla tych płatników składek, ile osób faktycznie pracuje w warunkach indywidualnego zagrożenia na wypadki i choroby zawodowe (oraz czy są oni wyposażeni w środki ochrony indywidualnej lub zbiorowej), bowiem ustalając liczbę ubezpieczonych w ciągu poszczególnych miesięcy płatnik składek oblicza tylko liczbę wszystkich ubezpieczonych, którzy w danym miesiącu podlegali przynajmniej jeden dzień ubezpieczeniu wypadkowemu.

Ten wygodny i łatwy do stosowania ryczałtowy sposób obliczania składki na ubezpieczenie wypadkowe ustawodawca pominął w przypadku płatników

składek zatrudniających powyżej 9 ubezpieczonych przez konieczność zastosowania skomplikowanych algorytmów obliczania składek, uzależniając wysokość płaconych przez płatników składek od branży, w której działają oraz od ryzyka powstania wypadków i chorób na poziomie branżowym oraz w konkretnym zakładzie pracy.

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu w składzie powiększonym dotyczy tylko płatników składek zatrudniających powyżej 9 ubezpieczonych (pracowników); podjęta w przedstawionej kwestii uchwała dotyczy więc tylko tych płatników składek na ubezpieczenie wypadkowe.

Przyjęcie algorytmu obliczania składki w sposób różnicujący większe zakłady działające w tej samej branży odczytać należy jako zachętę dla pracodawców do podejmowania wysiłków w celu zwiększenia ochrony pracowników przed zagrożeniami wypadkowymi i chorobowymi (efektywność podejmowanych przez płatnika działań w omawianej kwestii wpływać może na zmniejszenie obciążeń składowych i przez to zwiększenie rynkowej konkurencyjności płatnika składek). Zgodnie bowiem z art. 30 ustawy wypadkowej stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe dla grupy działalności ustala się w zależności od kategorii ryzyka ustalonej dla tej grupy (ust. 1), a kategorię ryzyka dla grupy działalności ustala się w zależności od ryzyka określonego wskaźnikami częstości: 1) poszkodowanych w wypadkach przy pracy ogółem; 2) poszkodowanych w wypadkach przy pracy śmiertelnych i ciężkich; 3) stwierdzonych chorób zawodowych; 4) zatrudnionych w warunkach zagrożenia (ust. 2). Wpływ każdego ze wskaźników częstości, o których mowa w ust. 2, na ustalenie kategorii ryzyka dla grupy działalności jest równy.

W celu ustalenia wysokości składki wypadkowej przy zgłaszaniu do ubezpieczenia wypadkowego ponad 9 osób, należało odczytać odpowiednią stopę procentową składki z tabeli stanowiącej załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków, przypisaną dla grupy działalności, do której ten płatnik należał z uwagi na rodzaj przeważającej działalności według PKD, z jakim był on ujęty w rejestrze REGON na dzień 31 grudnia poprzedniego roku. Przykładowo grupa działalności „wydobywanie węgla kamiennego i węgla brunatnego” należała do kategorii ryzyka 11 z wysokością stóp procentowych 3,06%, natomiast działalność związana z obsługą rynku nieruchomości – odpowiednio: 2 oraz 0,67%. Z przepisów tych wynika, że ta kategoria ryzyka zależała przede wszystkim od branży, do której należał płatnik składek, a czynnikiem indywidualizującym było jedynie obliczenie liczby pracowników podlegających ubezpieczeniu wypadkowemu.

Ściśle natomiast powiązane było z warunkami zatrudnienia u konkretnego pracodawcy – płatnika składek ustalenie wskaźnika korygującego, gdyż zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy wypadkowej wysokość wskaźnika korygującego, o któ-

rym mowa w art. 28 ust. 2, wynosiła: 1) w okresie od dnia 1 kwietnia 2006 r. do dnia 31 marca 2009 r. – od 0,8 do 1,2; 2) od dnia 1 kwietnia 2009 r. – od 0,5 do 1,5; natomiast stosownie do ust. 2 wskaźnik korygujący ustala się na rok składkowy w zależności od kategorii ryzyka ustalonej dla płatnika składek. Wskaźnik korygujący mógł więc powodować podwyższenie lub obniżenie wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe (nawet o połowę). Art. 31 ust. 3 stanowi, że kategorię ryzyka dla płatnika składek ustala się w zależności od ryzyka określonego wskaźnikami częstości: 1) poszkodowanych w wypadkach przy pracy ogółem; 2) poszkodowanych w wypadkach przy pracy śmiertelnych i ciężkich; 3) zatrudnionych w warunkach zagrożenia.

W tym kontekście zwrócić można uwagę, że liczba wypadków przy pracy w danym okresie ma charakter losowy, a na wysokość płaconej składki mają wpływ również wypadki spowodowane wyłącznie z winy pracowników lub powstałe z przyczyn niezależnych od pracodawcy i niezależnych od warunków zagrożenia.

Przedmiotem kontrowersji, przedstawionych w zagadnieniu prawnym przez zwykły skład Sądu Najwyższego, była przede wszystkim wykładnia trzeciego punktu art. 31 ust. 3 ustawy wypadkowej, dotyczącego obliczania wskaźnika „zatrudnionych w warunkach zagrożenia”. Pomimo tego, że wpływ tego wskaźnika częstości jest dwukrotnie większy niż każdego z dwóch poprzednich wskaźników, ustawa wypadkowa nie zawiera definicji pracowników zatrudnionych w warunkach zagrożenia, co w orzecznictwie sądów wywołuje rozbieżności dotyczące tego, czy pomiary warunków zagrożenia powinny obejmować wpływ zastosowanych przez pracodawcę środków ochrony zbiorowej lub indywidualnej (na przykład naszników ochronnych, okularów, fartuchów ochronnych) i przez to implikować obniżenie składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Na podstawie delegacji z art. 33 ust. 4 ustawy wypadkowej zostało wydane rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków (aktualnie tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 740; dalej również jako: rozporządzenie wykonawcze), które w § 4 ust. 4 określa kategorie ryzyka odpowiadające wskaźnikowi zatrudnionych w warunkach zagrożenia, które występują w razie przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy. Analogiczne określenie zostało zawarte w § 5 tego rozporządzenia. Powiązanie tej kategorii ryzyka (związanej z liczbą zatrudnionych) z warunkami zagrożenia, które występują w środowisku pracy, inspirowane wykładnią językową wskazującą, że chodzi o czynniki szkodliwe dla zdrowia panujące w otoczeniu pracownika (w jego środowisku), a więc niezależnie od tego, czy środki ochrony indywidualnej wystarczająco chronią dany narząd ciała pracownika lub całe ciało ubezpieczonego od czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy.

Definicję „środowiska pracy” zawierało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., poz. 1650 z późn. zm.), które w § 2 pkt 11 wyjaśniało, że pod pojęciem „środowisko pracy” rozumie się warunki środowiska materialnego (określonego czynnikami fizycznymi, chemicznymi i biologicznymi), w którym odbywa się proces pracy. Rozporządzenie to zawiera także definicję takich pojęć jak: środki ochrony indywidualnej (§ 2 pkt 9) i środki ochrony zbiorowej (§ 2 pkt 10), określając, że są to środki przeznaczone do ochrony przed jednym lub większą liczbą zagrożeń związanych z występowaniem niebezpiecznych lub szkodliwych czynników w środowisku pracy. W § 2 pkt 13 rozporządzenie to zawiera definicję pojęcia „zagrożenia” i rozumie się przez to stan środowiska pracy mogący spowodować wypadek lub chorobę. Z analizy tych przepisów wynika, iż pojęcie „środowisko pracy” oznacza obiektywnie istniejące warunki w miejscu świadczenia pracy, mogące spowodować wypadek przy pracy lub chorobę.

Szczegółowe zasady ustalania wskaźnika korygującego określone są w § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, określającego wzór, na podstawie którego ustala się kategorie ryzyka dla płatników składek. Podstawę ustalenia częściowych kategorii ryzyka, o których mowa w ust. 1, stanowią średnie arytmetyczne wskaźników częstości, o których mowa w art. 31 ust. 3 ustawy. Warto zwrócić uwagę, że zarówno w § 5 ust. 1 pkt 4, jak i w § 5 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia wykonawczego zatrudnienie w warunkach zagrożenia określone jest przez odniesienie do występujących w „środowisku pracy” przekroczeń dopuszczalnych stężeń czynników szkodliwych dla zdrowia. Zgodnie z algorytmem zawartym w § 5 rozporządzenia wykonawczego wskaźnik częstości zatrudnionych w warunkach zagrożenia, które występują w razie przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (W3) oblicza się w ten sposób, że liczbę zatrudnionych w warunkach zagrożenia, które występują w razie przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (P3) dzieli się przez liczbę ubezpieczonych, o których mowa w ust. 3 (U), a wynik mnoży się przez 1000.

Przepisy te wskazują, że zatrudnienie w warunkach zagrożenia to stan, w którym występują u płatnika składek przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, obejmującym na przykład mikroklimat, zapylenie, hałas, wibracje, oświetlenie, promieniowanie jonizujące i niejonizujące, obciążenie układu mięśniowo – szkieletowego, czynniki chemiczne, czynniki biologiczne. Przepisy dotyczące tej kwestii ulegały modyfikacjom. Przykładowo rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, wydane na podstawie art. 228 § 3 Kodeksu pracy, ustalało wartości

najwyższych dopuszczalnych stężeń chemicznych i pyłowych czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, określone w wykazie stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia, a także – wartości najwyższych dopuszczalnych natężeń fizycznych czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, określone w wykazie stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia. Wartości te powiązane zostały z wartością średnią ważoną stężenia, którego oddziaływanie na pracownika w ciągu 8-godzinnego dobowego i przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy, określonego w Kodeksie pracy, przez okres jego aktywności zawodowej nie powinno spowodować ujemnych zmian w jego stanie zdrowia oraz w stanie zdrowia jego przyszłych pokoleń, a także określiło najwyższe dopuszczalne stężenie chwilowe, które nie powinno spowodować ujemnych zmian w stanie zdrowia pracownika, jeżeli występuje w środowisku pracy nie dłużej niż 15 minut i nie częściej niż 2 razy w czasie zmiany roboczej, w odstępie czasu nie krótszym niż 1 godzina; ujęto też najwyższe dopuszczalne stężenie pułapowe, które ze względu na zagrożenie zdrowia lub życia pracownika nie może być w środowisku pracy przekroczone w żadnym momencie.

Funkcją tych przepisów było zapewnienie pracownikom bezpiecznych warunków zatrudnienia. Taką wykładnię funkcjonalną należało też zastosować do zasad ustalania wysokości składek na ubezpieczenie wypadkowe.

Hałas jest drugim (po zanieczyszczeniu powietrza) najczęstszym zagrożeniem środowiskowym, któremu poświęcono szereg odrębnych unormowań. Od dnia 21 czerwca 2007 r. do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy dodano § 39c: Pracodawca informuje pracowników o istniejących zagrożeniach, w szczególności o zagrożeniach, przed którymi chronić ich będą środki ochrony indywidualnej oraz przekazuje informacje o tych środkach i zasadach ich stosowania. Szczegółowe zasady stosowania środków ochrony indywidualnej określa załącznik nr 2 do rozporządzenia. W myśl § 78 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia pracodawca jest obowiązany zapewnić ochronę pracowników przed zagrożeniami związanymi z narażeniem na hałas, a w szczególności zapewnić stosowanie: 1) procesów technologicznych niepowodujących nadmiernego hałasu; 2) maszyn i innych urządzeń technicznych powodujących możliwie najmniejszy hałas, nieprzekraczający dopuszczalnych wartości; 3) rozwiązań obniżających poziom hałasu w procesach pracy. Dopuszczalne wartości hałasu w środowisku pracy określają właściwe przepisy i Polskie Normy. Natomiast stosownie do § 79 tego rozporządzenia na stanowiskach pracy, na których mimo zastosowania możliwych rozwiązań technicznych i organizacyjnych poziom hałasu przekracza dopuszczalne normy, pracodawca ma obowiązek zapewnić: 1) ustalenie przyczyn przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu oraz opracowanie i zastosowanie programu działań technicznych i organizacyjnych, mających na celu najskuteczniejsze zmniejszenie narażenia pracowników na hałas; 2) zaopatrzenie pracowników w indywidualne ochrony

słuchu, dobrane do wielkości charakteryzujących hałas i do cech indywidualnych pracowników oraz ich stosowanie; 3) ograniczenie czasu ekspozycji na hałas, w tym stosowanie przerw w pracy; 4) oznakowanie stref zagrożonych hałasem, a także, gdy jest to uzasadnione ze względu na stopień zagrożenia oraz możliwe, ograniczenie dostępu do tych stref poprzez ich odgrodzenie.

Zgodnie z § 79 ust. 2 powołanego rozporządzenia wymagania dotyczące ochrony zdrowia pracowników zatrudnionych przy pracach związanych z narażeniem na hałas są określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 5 sierpnia 2005 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy pracach związanych z narażeniem na hałas lub drgania mechaniczne (Dz. U. Nr 157, poz. 1318), wydanym na podstawie art. 23715 § 1 Kodeksu pracy. Stosownie do § 2 tego ostatniego rozporządzenia – użyte w rozporządzeniu określenia oznaczają: 5) hałas – każdy niepożądany dźwięk, który może być uciążliwy albo szkodliwy dla zdrowia lub zwiększać ryzyko wypadku przy pracy; 6) narażenie indywidualne – rzeczywisty poziom narażenia pracownika na hałas lub drgania mechaniczne, po uwzględnieniu tłumienia uzyskanego w wyniku stosowania środków ochrony indywidualnej. W myśl § 5 ust. 1 tego rozporządzenia pracodawca eliminuje u źródła ryzyko zawodowe związane z narażeniem na hałas lub drgania mechaniczne albo ogranicza je do możliwie najniższego poziomu, uwzględniając dostępne rozwiązania techniczne oraz postęp naukowo-techniczny § 9 ust. 2 stanowi, że w przypadku stwierdzenia narażenia indywidualnego na hałas lub drgania mechaniczne przekraczającego wartości NDN, pracodawca: 1) podejmuje niezwłoczne działania w celu ograniczenia narażenia indywidualnego poniżej wartości NDN; 2) ustala przyczyny wystąpienia nadmiernego narażenia indywidualnego; 3) dobiera środki ochronne oraz podejmuje działania zapobiegawcze, pozwalające uniknąć ponownego wystąpienia narażenia indywidualnego przekraczającego wartości NDN.

Z tych unormowań wynika, że w przypadku hałasu polski prawodawca nakazuje obliczanie indywidualnego narażenia na hałas po uwzględnieniu tłumienia hałasu, uzyskanego w wyniku stosowania środków ochrony indywidualnej, jednak podstawową zasadą zawartą w rozporządzeniu jest eliminacja źródła ryzyka zawodowego związanego z narażeniem na hałas. Przepisy te nie mogą więc w sposób stanowczy determinować wykładni trzeciego punktu art. 31 ust. 3 ustawy wypadkowej, dotyczącego obliczania wskaźnika „zatrudnionych w warunkach zagrożenia”, chociaż mogą prowokować próbę indywidualnej oceny tej kwestii z uwzględnieniem zastosowanych środków ochrony osobistej.

W tym aspekcie przywołać należy dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (hałasem), które w art. 5 (Przepisy mające na celu unikanie lub ograniczanie narażenia) ust. 1 określa, że uwzględniając postęp techniczny i dostępność środków ograniczenia ryzyka

w miejscu jego powstawania, należy eliminować u źródła ryzyko wynikające z narażenia na hałas, lub ograniczać je do minimum; ust. 3 stanowi, że na podstawie oceny ryzyka, określonej w art. 4, miejsca pracy, na których pracownicy mogą być narażeni na hałas przekraczający górne wartości, przy których należy podejmować odpowiednie działania, zostaną oznakowane odpowiednimi znakami. Strefy te zostaną także wydzielone, a dostęp do nich ograniczony, gdy jest to technicznie wykonalne, a ryzyko wynikające z narażenia uzasadnia takie wydzielenie. Artykuł 6 tej dyrektywy precyzuje, że jeżeli ryzyka wynikającego z narażenia na hałas nie można uniknąć za pomocą innych środków, pracodawca powinien udostępnić pracownikom właściwie dobrane indywidualne ochrony słuchu oraz zapewnić ich stosowanie, zgodnie z przepisami dyrektywy Rady 89/656/EWG z dnia 30 listopada 1989 r. w sprawie minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników korzystających z wyposażenia ochrony osobistej. Z wykładni dyrektywy 2003/10, potwierdzonej wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 maja 2011 r., sygn. C-256/10, wynika, że pracodawca, w którego przedsiębiorstwie dzienny poziom ekspozycji pracowników na hałas mierzony bez uwzględnienia skutków używania indywidualnych środków ochrony słuchu wynosi ponad 85 dB, nie spełnia obowiązków wynikających z tej dyrektywy przez samo wydanie pracownikom takich środków ochrony słuchu umożliwiających obniżenie dziennej ekspozycji na hałas poniżej 80 dB, ponieważ na owym pracodawcy ciąży obowiązek wdrożenia programu środków technicznych lub organizacyjnych zmierzających do zmniejszenia ekspozycji na hałas mierzony bez uwzględnienia skutków używania indywidualnych środków ochrony słuchu do poziomu poniżej 85 dB.

Normy te obligują do zapewnienia redukcji źródeł hałasu oraz akcentują ich środowiskowy, stanowiskowy aspekt (wydzielenie i oznaczenie stref niebezpiecznych dla zdrowia). Mimo, że przepisy tej dyrektywy nie mają bezpośredniego wpływu na ustalenie wysokości składek na ubezpieczenie wypadkowe, wysokość składek należy uznać za wyraz realizacji unijnych obowiązków ograniczania lub redukcji przede wszystkim źródeł zagrożenia dla zdrowia pracowników, z drugoplanowym charakterem środków ochrony indywidualnej. Zapewnienie efektywności cytowanej dyrektywy implikuje konkluzję, że ekspozycja ubezpieczonego (pracownika) na zagrożenie środowiskowe wywołane przekroczeniem najwyższych dopuszczalnych norm powinna być mierzona bez uwzględnienia skutków używania indywidualnych środków ochrony, co ma wpływ na ustalanie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Zwrócić również należy uwagę, że w większości przypadków czynniki szkodliwe dla zdrowia mogą niekorzystnie oddziaływać na pracowników pomimo zastosowania środków ochronnych, na przykład praca w kopalniach pod ziemią wiąże się ze stałym narażeniem na zapylenie, wysoką temperaturę, wilgoć i hałas, mimo zastosowania masek i odzieży ochronnej. Podobna sytuacja występuje podczas pracy przy piecach hutniczych, produkcji kwasów siarko-

wych, aluminium, miedzi, przy silnych polach elektromagnetycznych, przy urządzeniach emitujących promieniowanie rentgenowskie, w chłodniach lub magazynach materiałów sypkich, przy spawaniu. Również hałas przekraczający dopuszczalne normy wpływa negatywnie nie tylko na narząd słuchu, ale może też powodować: nadciśnienie tętnicze, stres, zaburzenia pracy serca oraz choroby układu pokarmowego. Zatrudnienie w warunkach zagrożenia występuje więc w sytuacji, gdy zagrożenie występujące w środowisku pracy może spowodować wypadek lub chorobę, niezależnie od zastosowanych środków ochrony indywidualnej.

Niewątpliwie obowiązkiem pracodawcy jest przeciwdziałanie zagrożeniom w miejscu pracy, co może uczynić dokonując zakupu na przykład osłon do niebezpiecznych stref maszyn i urządzeń (stałych, ruchomych, blokujących i blokujących z urządzeniem ryglującym, sterujących, itp.), instalacji optoelektrycznych urządzeń ochronnych (kurtyn świetlnych, skanerów laserowych, itp.), instalacji urządzeń ochronnych czułych na nacisk (mat, podłóg, obrzeży, krawędzi), instalacji elementów systemów sterowania realizujących funkcje bezpieczeństwa, instalacji kabin i obudów dźwiękoizolacyjnych lub dźwiękochłonoizolacyjnych, zakupu i instalacji obudów, osłon i ekranów chroniących przed promieniowaniem optycznym, hałasem oraz polami elektromagnetycznymi, instalacji tłumików akustycznych oraz materiałów i urządzeń dźwiękochłonnych. Ponadto płatnik składek może dokonać zakupu środków ochrony indywidualnej, takich jak specjalne wyciszające nauszники, fartuchy ochronne lub okulary ochronne. Zapewnienie przez pracodawcę środków ochrony indywidualnej stanowi przede wszystkim wykonanie obowiązków wynikających z przepisów bhp, a także może mieć wpływ na zakres odpowiedzialności pracodawcy w przypadku powstania wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

Z przedstawionych konstatacji wynika, że chociaż wykładnia językowa nie prowadzi do jednoznacznej oceny, czy zastosowane przez pracodawcę – płatnika składek na ubezpieczenie wypadkowe środki ochrony zbiorowej lub indywidualnej (redukujące w całości lub ograniczające zagrożenia) mogą wpłynąć na liczbę osób zgłoszonych do obliczania składki na ubezpieczenie wypadkowe, jednak wykładnia celowościowa, systemowa, funkcjonalna oraz pro unijna przemawiają za przyjęciem ogólnej zasady, iż wskaźnik częstości zatrudnionych w warunkach zagrożenia, stosowany przy obliczaniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 w związku z art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy wypadkowej, dotyczy pracowników, którzy są zatrudnieni stale lub czasowo w środowisku, w którym występują przekroczenia norm bhp, niezależnie od zastosowanych przez płatnika środków ochrony indywidualnej lub zbiorowej. Sąd Najwyższy w składzie powiększonym uznał więc, że wskaźnik ten powinien być ustalony na podstawie liczby pracowników narażonych na działanie przekroczonych najwyższych dopuszczalnych norm bhp bez wyłączenia (pomijania) ubezpieczonych zaopatrzonych w środki ochrony indywidualnej.

Przedstawione konstatacje są częściowo zgodne z zasadą wyartykułowaną w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2023 r., sygn. III UZP 6/22, (mimo odmiennej końcowej konkluzji) oraz częściowo odmienne od argumentacji przedstawionej w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. II UK 186/19 (OSNP 2021, nr 7, poz. 81).

De lege ferenda celowe może być uproszczenie bardzo skomplikowanych i trudnych do interpretacji algorytmów obliczania składek na ubezpieczenie wypadkowe, ustawowe zdefiniowanie w ustawie wypadkowej desygnatu „osoba zatrudniona w warunkach zagrożenia” oraz jednoznaczne określenie przez ustawodawcę w ustawie wypadkowej kwestii, czy płatnik składek (pracodawca), który wyposażył pracowników w środki ochrony indywidualnej eliminujące w całości indywidualne przekroczenia najwyższych dopuszczalnych norm hałasu, ma prawo do zapłaty niższych składek na ubezpieczenie wypadkowe.

Ponieważ w treści pytania Sądu Najwyższego, przekazującego zagadnienie prawne, zaakcentowano ustalenie kategorii ryzyka dla grupy działalności (art. 30 ust. 2 pkt 4), natomiast wprost nie wymieniono kategorii ryzyka dla płatnika składek (wymieniając art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy wypadkowej), a kategoria ryzyka dla płatnika składek przez ustalenie wysokości wskaźnika korygującego ma podstawowy wpływ na wysokość płaconych przez płatnika składek, Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów uznał, że na przedstawione zagadnienie prawne należy udzielić bardziej uniwersalnej odpowiedzi:

Wskaźnik częstości zatrudnionych w warunkach zagrożenia, stosowany przy obliczaniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe zgodnie z art. 28 ust. 2, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2189 z późn. zm.) w związku z § 4 i 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 740) jest ustalany z uwzględnieniem osób wyposażonych w środki ochrony indywidualnej.

Uchwała SN z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. III UZP 6/23.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

10

Art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 z późn. zm.)

Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może być skutecznie uzasadniony próbą zwalczania ustaleń faktycznych, która mogłaby ewentualnie odnieść zamierzony skutek, wyłącznie w ramach podstawy kasacyjnej określonej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

Z uzasadnienia:

5. Skarga kasacyjna nie miała usprawiedliwionych podstaw, a zatem nie zasługiwała na uwzględnienie.

5.1. Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 z późn. zm., dalej „p.p.s.a.”). Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (podstaw kasacyjnych) chyba, że zachodzą przesłanki nieważności postępowania sądowego wymienione w § 2 powołanego artykułu. Takich jednak przesłanek w niniejszej sprawie z urzędu nie odnotowano. Nie ujawniono także podstaw do odrzucenia skargi ani umorzenia postępowania przed sądem pierwszej instancji, które obligowałyby Naczelny Sąd Administracyjny do wydania postanowienia przewidzianego w art. 189 p.p.s.a. (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. II GPS 5/09, CBOSA). Skarga kasacyjna została zatem zbadana według reguły związania zarzutami w niej zawartymi (art. 183 § 1 ab initio p.p.s.a.).

5.2. Mając na uwadze treść skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny za zasadne uznaje przypomnieć pewne elementarne kwestie dotyczące konstrukcji tego środka zaskarżenia. Skarga kasacyjna jest bowiem środkiem odwoławczym wysoce sformalizowanym.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod uwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. Granice skargi są zaś wyznaczone przez jej podstawy i wnioski. Związanie podstawami skargi kasacyjnej polega na tym, że wskazanie przez stronę skarżącą naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, czy też procesowego określa zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zatem sam autor skargi kasacyjnej wyznacza zakres kontroli instancyjnej, wskazując, które normy prawa zostały naruszone. Naczelny

Sąd Administracyjny nie ma obowiązku ani prawa do domyślania się i uzupełniania argumentacji autora skargi kasacyjnej. Przytoczenie podstawy kasacyjnej musi więc być precyzyjne, gdyż – z uwagi na związanie sądu kasacyjnego granicami skargi kasacyjnej – Naczelny Sąd Administracyjny może uwzględnić tylko te przepisy, które zostały wyraźnie wskazane w skardze kasacyjnej jako naruszone. Niezbędne jest zatem wskazanie w niej konkretnych przepisów, które zdaniem skarżącego zostały naruszone przez sąd pierwszej instancji. Powyższe wskazanie powinno obejmować numer artykułu, paragrafu, ustępu, punktu i innych jednostek redakcyjnych ustawy. Powołanie się na całość przepisu, który został podzielony na mniejsze jednostki redakcyjne, nie pozwala bowiem na prawidłowe ustalenie granic zaskarżenia, gdyż nie wyznacza kierunku, w jakim Naczelny Sąd Administracyjny powinien dokonać kontroli zaskarżonego orzeczenia. Taka sama sytuacja ma miejsce, gdy skarżący wskazuje jako podstawę skargi kasacyjnej cały akt prawny lub tylko jego tytuł (por. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 472). Ponadto zarzuty kasacyjne powinny zawierać uzasadnienie, a w przypadku zarzutów naruszenia przepisów procesowych – także wskazanie, jaki wpływ na wynik sprawy miało zarzucane uchybienie procesowe. Sąd nie może bowiem zastępować strony i precyzować czy uzupełniać przytoczone podstawy kasacyjne.

Powyższe uwagi natury ogólnej mają doniosłe znaczenie w niniejszej sprawie, gdyż o braku zasadności skargi kasacyjnej strony w znacznej mierze przesądzą właśnie wady konstrukcyjne tego środka odwoławczego, pomimo że zgodnie z wymogami art. 175 p.p.s.a. został on sporządzony przez profesjonalnego pełnomocnika.

5.3. Z opisanych powyżej przyczyn na uwzględnienie nie zasługiwał zarzut naruszenia „prawa materialnego: art. ust. 1b Ustawy z dnia 26 lipca 1992 r. u.p.d.o.f., art. 3 Ustawy z 16 lipca 2015 r. zmieniającej u.p.d.o.f., art. 25b ust. 4 u.p.d.o.f., art. 25G u.p.d.o.f.” (str. 2 skargi kasacyjnej).

Po pierwsze autor skargi kasacyjnej nie wskazał numeru artykułu, którego naruszenie podnosi, a odwołał się jedynie do ustępu 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2032 z późn. zm., dalej: „u.p.d.o.f.”) Z uzasadnienia skargi można jedynie wywnioskować, że chodziło o art. 20 ust. 1b u.p.d.o.f.

Zgodnie z tym przepisem, za przychody z innych źródeł, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9, uważa się w szczególności: kwoty wypłacone po śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego wskazanej przez niego osobie lub członkowi jego najbliższej rodziny, w rozumieniu przepisów o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, kwoty uzyskane z tytułu zwrotu z indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego oraz wypłaty z indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego, w tym także dokonane na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego, zasiłki pieniężne z ubezpieczenia społecznego, alimenty, stypendia, dotacje (subwencje) inne niż wymie-

nione w art. 14, dopłaty, nagrody i inne nieodpłatne świadczenia nienależące do przychodów określonych w art. 12–14 i art. 17. W ocenie strony naruszenie tego przepisu przez sąd nastąpiło natomiast przez „ustalenie, że przychody małżonków R. nie znajdują pokrycia w ujawnionych źródłach lub że pochodzą ze źródeł nieujawnionych” (str. 2 skargi kasacyjnej). Tak naprawdę więc autor skargi kasacyjnej poprzez ten zarzut zmierza do podważenia stanu faktycznego sprawy.

Taki zarzut nie może zostać uznany za skuteczny. Jak wskazuje się w orzecznictwie, zarzut naruszenia prawa materialnego nie może być skutecznie uzasadniony próbą zwalczania ustaleń faktycznych, która mogłaby ewentualnie odnieść zamierzony skutek, wyłącznie w ramach podstawy kasacyjnej określonej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego może być dokonywana wyłącznie na podstawie stanu faktycznego, którego ustalenia nie są kwestionowane lub nie zostały skutecznie podważone, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który sama strona skarżąca kasacyjnie uznaje za prawidłowy (por. wyroki NSA z dnia: 30 października 2014 r., sygn. I GSK 186/13; 6 października 2016 r., sygn. II FSK 2724/14).

5.4. Tożsame stanowisko należy przyjąć w stosunku do zarzut naruszenia art. 25b ust. 4 u.p.d.o.f. Autor skargi kasacyjnej wskazuje, że „wykładania tego przepisu wskazuje na możliwość ustalenia, iż skarżąca i jej mąż zgromadzili przed nabyciem mieszkania określone środki finansowe pochodzące w szczególności z oszczędności oraz z uzyskanych dodatkowych źródeł w szczególności pomocy rodzinnej” (s. 3 skargi kasacyjnej). Ponownie więc poprzez zarzut naruszenia prawa materialnego podejmuje próbę podważenia ustaleń faktycznych dotyczących pochodzenia środków przeznaczonych na zakup lokalu, o którym mowa w zaskarżonej decyzji. Jak wskazano natomiast wcześniej, niedopuszczalne jest zastępowanie zarzutu naruszenia przepisów postępowania zarzutem naruszenia prawa materialnego i za jego pomocą kwestionowanie ustaleń faktycznych.

5.5. Zarzut naruszenia „art. 3 Ustawy z dnia 16 lipca 2015 r. zmieniającej u.p.d.o.f.” nie został natomiast w żaden sposób uzasadniony, nie może więc zostać uwzględniony. Naczelny Sąd Administracyjny nie może zastępować stron postępowania i uzupełniać przytoczonych podstaw kasacyjnych oraz badać, czy sąd administracyjny pierwszej instancji nie naruszył innych przepisów (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2013 r., sygn. II FSK 2208/11). Naczelny Sąd Administracyjny nie może również modyfikować uzasadnienia zarzutów kasacyjnych pod kątem okoliczności danej sprawy. Musi bazować na zarzutach i ich uzasadnieniu sformułowanym przez wnoszącego skargę kasacyjną (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2015 r., sygn. II FSK 1079/13).

5.6. Podobne uwagi dotyczące wadliwości skargi kasacyjnej, należy odnieść do zarzutów wskazanych w punkcie 2 i 3 petitum skargi kasacyjnej.

Treść skargi kasacyjnej koncentruje się na kwestionowaniu ustaleń faktycznych, jednak strona nie sformułowała żadnego zarzutu naruszenia prawa pro-

cesowego, a poprzestała jedynie na ogólnym wskazaniu na naruszenie swobodnej oceny dowodów. Prawdliwość ustaleń faktycznych oraz ocenę tych ustaleń można zwalczać jedynie za pomocą zarzutów naruszenia przepisów postępowania, wykazując przy tym, że określone uchybienia proceduralne mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Konieczne jest wskazanie w skardze kasacyjnej konkretnych przepisów, które zdaniem skarżącego zostały naruszone przez sąd pierwszej instancji. Powinno ono obejmować numer artykułu, paragrafu, ustępu, punktu i innych jednostek redakcyjnych ustawy. Tego w rozpoznawanej skardze kasacyjnej zabrakło.

Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2024 r., sygn. II FSK 1110/23.

11

Art. 36 k.p.a.

Organy w toku postępowania wyjaśniającego nie ustaliły stanu drogi na spornej nieruchomości, a zatem brak było możliwości prawidłowego określenia wartości tej części nieruchomości i ustalenia właściwej wysokości odszkodowania z tytułu wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego.

Z uzasadnienia:

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

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

Przed przystąpieniem do rozpoznania zarzutów skargi kasacyjnej wskazać należy, że niniejsze postępowanie wszczęte zostało na skutek złożenia sprzeciwu od decyzji Wojewody Dolnośląskiego uchylającego decyzję Starosty Powiatu Wrocławskiego. Jest to zatem postępowanie sądowoadministracyjne szczególne, uregulowane odrębnie m.in. przepisami art. 64a–64e i art. 151a p.p.s.a. Powoduje to w szczególności, że w postępowaniu tym nie znajdują zastosowania przepisy art. 145 § 1 p.p.s.a. Uwzględnienie bądź oddalenie sprzeciwu następuje bowiem na podstawie odpowiednio art. 151a § 1 oraz art. 151a § 2 p.p.s.a.

W świetle powyższych uwag Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wydając zaskarżony wyrok, nie mógł naruszyć przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.

Przyjmując jednakże, że intencją autora skargi kasacyjnej było powiązanie zarzutu naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. z art. 151a § 1 p.p.s.a., brak było podstaw do uwzględnienia tego zarzutu. Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Możliwość uchylenia decyzji organu pierwszej instancji jest zatem warunkowana spełnieniem dwóch warunków, tj. naruszeniem przepisów postępowania oraz istotnym wpływem na rozstrzygnięcie zakresu sprawy koniecznego do wyjaśnienia.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że w rozpoznawanej sprawie Starosta Powiatu Wrocławskiego decyzją z (...) czerwca 2013 r. ustalił odszkodowanie na rzecz skarżącej kasacyjnie z tytułu wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości położonej w Z., gmina Z., działka nr (...), (...), obręb Z., która przeszła z mocy prawa na własność gminy Z. z przeznaczeniem pod drogę publiczną.

W toku rozpatrywania sprawy przez Wojewodę organ ten pozyskał operaty szacunkowe dotyczące przedmiotowej nieruchomości, które zostały zakwestionowane przez skarżącą kasacyjnie spółkę z uwagi na ustalenie w nich, że droga znajdująca się na tej działce była zużyta w 90%. W celu wyjaśnienia zaistniałych wątpliwości Wojewoda przeprowadził rozprawę administracyjną, w której toku uzyskał stosowne wyjaśnienia. Wynikało z nich, że osoby uczestniczące w rozprawie nie posiadały szczegółowej wiedzy o stanie wspomnianej drogi i stopniu jej zużycia na wrzesień 2006 r., pomimo że określały go jako zły. W konsekwencji Wojewoda uznał, że w sprawie ujawnił się kluczowy dla jej załatwienia element i decyzją z (...) kwietnia 2023 r. uchylił rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia celem uzupełnienia materiału dowodowego m.in. przez powołanie biegłego rzeczoznawcy ze specjalizacją drogową w celu określenia stopnia zużycia drogi na dzień 15 września 2006 r. i pozyskanie dokumentacji niezbędnej do sporządzenia ekspertyzy.

W tak ustalonym stanie faktycznym sprawy należy stwierdzić, że Wojewoda prawidłowo zastosował art. 138 § 2 k.p.a. Brak wyjaśnienia stanu fizycznego drogi znajdującej się na spornej nieruchomości na dzień 15 września 2006 r. powoduje bowiem, że w toku postępowania nie został ustalony istotny element stanu faktycznego mający wpływ na wartość odszkodowania przysługującego skarżącej kasacyjnie spółce z tytułu utraty prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości. Brak wyjaśnienia tego elementu powoduje jednocześnie, że w toku postępowania naruszone zostały zasady wynikające z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. W rozpoznawanej sprawie nie został bowiem w sposób wyczerpujący zebrany i rozpatrzony cały materiał dowodowy. Okoliczność tę stwierdza nawet autor skargi kasacyjnej, wskazując, że organy dysponowały operatami szacunkowymi z dni: 19 sierpnia 2011 r., 29 lutego 2012 r., 23 kwietnia 2009 r. oraz 10

października 2011 r. a przesłuchani świadkowie nie mieli informacji o stanie drogi na dzień 15 września 2006 r. i nie byli specjalistami z dziedziny budownictwa. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje to, że organy w toku postępowania wyjaśniającego nie ustaliły stanu drogi na spornej nieruchomości, a zatem brak było możliwości prawidłowego określenia wartości tej części nieruchomości i ustalenia właściwej wysokości odszkodowania z tytułu wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego.

Jednocześnie należy stwierdzić, że uzupełnienie materiału dowodowego przez organ odwoławczy, choć dopuszczalne na gruncie art. 136 k.p.a., nie może prowadzić do naruszenia art. 15 k.p.a. Zgodnie z tym ostatnim przepisem postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Wyjaśnienia przy tym wymaga, że istota zasady dwuinstancyjności postępowania polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy administracji sprawy tożsamej pod względem przedmiotowym i podmiotowym. Zachowanie zasady dwuinstancyjności wymaga więc nie tylko podjęcia dwóch kolejnych rozstrzygnięć przez dwa właściwe w sprawie organy, ale konieczne jest, aby rozstrzygnięcia te zapadły w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania merytorycznego tak, aby dwukrotnie oceniono dowody i przeanalizowano wszystkie istotne okoliczności sprawy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2022 r., sygn. II OSK 3780/19). Wyklucza to zatem uzupełnienie materiału dowodowego w istotnej jego części na etapie postępowania przed organem odwoławczym. Instytucja przewidziana w art. 136 k.p.a. nie może być wykorzystywana w razie konieczności dokonania szeregu brakujących ustaleń istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. W takim przypadku dochodzi bowiem do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Instytucja unormowana w art. 136 k.p.a. nie może polegać na wyřeczaniu organu pierwszej instancji z obowiązku wnikliwego wyjaśnienia sprawy oraz wszechstronnej oceny zgromadzonych wyczerpująco dowodów w sprawie (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2018 r., sygn. II OSK 590/18). W konsekwencji powyższego ustalenie stanu drogi znajdującej się na spornej nieruchomości w dniu 15 września 2006 r. nie było możliwe na etapie postępowania przed Wojewodą, a zatem organ ten słusznie uchylił decyzję organu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

W świetle powyższych wywodów w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego brak było podstaw do uwzględnienia jedyne go zarzutu skargi kasacyjnej.

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

Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2024 r., sygn. I OSK 3131/23.

12

Art. 43 k.p.a.

Matka skarżącego kasacyjnie (domownik) jest osobą pełnoletnią i nie ma dowodu na jej ubezwłasnowolnienie, zatem dokonywane przez nią czynności są prawnie skuteczne. Zaawansowany wiek domownika nie stanowi przeszkody w przyjęciu domniemania prawnego doręczenia pisma w trybie art. 43 k.p.a.

Z uzasadnienia:

W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym prowadzonym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej obowiązuje generalna zasada ograniczonej kognicji tego sądu (art. 183 § 1 p.p.s.a.). Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, wyznaczonymi przez przyjęte w niej podstawy, określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa, jak i jego zakres. Z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania. Ta jednak nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie.

Niezasadny jest zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego. Skarżący kasacyjnie powołał jako naruszony art. 24 ust. 5b u.s.u.s. i wskazał, że naruszenie to nastąpiło przez jego błędną wykładnię „mającą istotny wpływ na wynik sprawy”, nie wyjaśnił jednak na czym ta błędna wykładnia polega i jak – jego zdaniem – powinien być interpretowany ów przepis. Podkreślił jedynie, że naruszenia tego upatruje w nieuwzględnieniu „braku wskazania przez organy administracyjne – w jakim okresie nastąpić miało zawieszenie biegu terminu przedawnienia”. Skarżący kasacyjnie nie określił przy tym czy zarzuca naruszenie art. 24 ust. 5b u.s.u.s. w brzmieniu obowiązującym w chwili wszczęcia postępowania egzekucyjnego, tj. przed zmianą tego przepisu, która nastąpiła z dniem 1 stycznia 2012 r., czy też – z uwagi na specyfikę i czas trwania postępowania egzekucyjnego – zarzuca naruszenie tego przepisu w brzmieniu obowiązującym po dniu 1 stycznia 2012 r. Niezależnie od tego należy podkreślić, że nieuwzględnienie braku wskazania przez organy egzekucyjne – w jakim okresie nastąpić miało zawieszenie biegu terminu przedawnienia – nie może być uznane za prawidłowo skonstruowany zarzut naruszenia prawa materialnego (art. 24 ust. 5b u.s.u.s.) poprzez błędną jego wykładnię. Poza tym ta sama okoliczność podniesiona jest w grupie zarzutów naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Niezasadny jest zarzut naruszenia przepisów postępowania tj. art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 59 § 1 pkt 2 i art. 61 u.p.e.a. (w brzmieniu obowiązującym w 2011 r.) poprzez nieuwzględnienie zarzutu dotyczącego niezastosowania wskazanych przepisów u.p.e.a. przez organy administracyjne, pomimo spełnienia przesłanek do umorzenia postępowania egzekucyjnego w tym trybie z uwagi na przedawnienie zobowiązania skarżącego (z uwagi na brak skutecznego wszczęcia egzekucji w 2011 r.).

Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że zasady przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne wynikają z regulacji art. 24 ust. 4–6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2011 r. termin przedawnienia należności z tytułu składek wynosił 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się one wymagalne, przy czym określone ustawowo okoliczności mogły wpłynąć na bieg terminu przedawnienia. Od dnia 1 stycznia 2012 r. weszły w życie przepisy ustawy z poprzedzającego go postanowienia od dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z 2011 r., Nr 232, poz. 1378) zmieniające brzmienie art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zatem zgodnie z art. 24 ust. 4 ww. ustawy (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r.) należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat. Należy jednak podkreślić, iż zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców do przedawnienia należności z tytułu składek, którego bieg rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r., stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (5 letni okres przedawnienia), z tym że bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia 1 stycznia 2012 r.

W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy odpis tytułu wykonawczego został doręczony zobowiązanemu (skarżącemu) na zasadzie doręczenia zastępczego w dniu (...) marca 2011 r. Doręczenie odpisu tytułu wykonawczego stanowi czynność zmierzającą do wyegzekwowania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zawieszającą bieg terminu przedawnienia tej należności w rozumieniu art. 24 ust. 5b u.s.u.s. (w brzmieniu obowiązującym w roku 2011) do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego. Również po zmianie przepisów dokonanej z dniem 1 stycznia 2012 r. doręczenie zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego stanowi czynność zmierzającą do wyegzekwowania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zawieszającą bieg terminu przedawnienia tej należności w rozumieniu art. 24 ust. 5b u.s.u.s. Nie ma przy tym znaczenia, że – jak wyżej wyjaśniono – okres tego przedawnienia został z dniem 1 stycznia 2012 r. skrócony z 10 lat do 5 lat, a dla należności, które stały się wymagalne przed dniem 1 stycznia 2012 r. bieg tego 5 letniego terminu przedawnienia rozpoczynał się od tego właśnie dnia. Ustawodawca skrócił jedynie okres przedawnienia należności, jeżeli jednak okres przedawnienia, który rozpoczął swój bieg przed dniem 1 stycznia 2012 r. został zawieszony przed tą datą, to stan zawieszenia biegu przedawnienia trwa nadal mimo skrócenia okresu przedawnienia i trwać będzie do zakończenia postępowania egzekucyjnego. W rozpoznawanej sprawie nie doszło do zakończenia postępowania egzekucyjnego, zatem zawieszony bieg terminu przedawnienia nie został reaktywowany i w konsekwencji nie upłynął, co uniemożliwiało organowi egzekucyjnemu umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a.

Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej ani na bieg terminu przedawnienia zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za maj 2002 r., ani na jego zawieszenie nie miała wpływu odmowa „prowadzenia postępowania egzekucyjnego w 2011 r. z uwagi na brak wskazania przez ZUS nowych źródeł dochodu, czy też majątku zobowiązanego”. W rozpoznawanej sprawie Dyrektor Oddziału ZUS w Gorzowie Wielkopolskim, stosownie do treści art. 5 i art. 19 § 4 u.p.e.a. w brzmieniu obowiązującym w roku 2011 oraz w brzmieniu obowiązującym po zmianie art. 19 § 4 u.p.e.a. z dniem 8 września 2016 r., mocą art. 3 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1311), pełnił (i pełni) funkcję wierzyciela i organu egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków z tytułu należnych składek na ubezpieczenia społeczne. Połączenie tych dwóch kompetencji w jednym organie oznaczało w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 30 lipca 2020 r. (czyli przed dniem wejścia w życie nowelizacji przepisów u.p.e.a. dokonanej na podstawie art. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 2070)), że postępowanie egzekucyjne wszczynane jest z urzędu. Datą wszczęcia tego postępowania był (w zależności od tego co nastąpiło wcześniej) dzień doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub dzień zastosowania środka egzekucyjnego, o którym zobowiązany został powiadomiony. W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy wszczęcie postępowania egzekucyjnego nastąpiło w dniu doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego, to jest w dniu (...) marca 2011 r. (w okresie biegu ówczesnie 10 letniego okresu przedawnienia). Stosownie do treści przywołanego wyżej art. 19 § 4 u.p.e.a., dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest organem egzekucyjnym, który w prowadzonej egzekucji może wykorzystać niektóre tylko środki egzekucyjne obowiązków o charakterze pieniężnym, to jest: egzekucję z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z renty socjalnej, z wierzytelności pieniężnych oraz rachunków bankowych. Dyrektor Oddziału ZUS w Gorzowie Wielkopolskim jako organ egzekucyjny dokonał zajęcia wynagrodzenia za pracę zobowiązanego. Z uwagi na fakt, że zobowiązany pobierał minimalne wynagrodzenie za pracę w kwocie (1) zł brutto zajęcie nie mogło być realizowane. W tych okolicznościach Dyrektor Oddziału ZUS w Gorzowie Wielkopolskim – występując już jedynie jako wierzyciel – przesłał tytuł wykonawczy do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Międzyrzeczu, gdyż zgodnie z art. 19 § 1 u.p.e.a. organem egzekucyjnym, który w egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym może stosować wszystkie środki egzekucyjne przewidziane w ustawie (a więc również te, które nie pozostają w gestii dyrektora oddziału ZUS) jest naczelnik urzędu skarbowego.

Pismem z dnia (...) października 2011 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Międzyrzeczu zwrócił tytuł wykonawczy Dyrektorowi Oddziału ZUS w Gorzo-

wie Wielkopolskim wyjaśniając, że prowadził już postępowanie egzekucyjne w celu wyegzekwowania należności objętych tym tytułem wykonawczym i postępowanie to umorzył na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a., bowiem ustalono wówczas, że nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że umorzenie pierwotnie prowadzonego postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Międzyrzeczu miało miejsce w 2005 r., a więc przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego przez Dyrektora Oddziału ZUS w Gorzowie Wielkopolskim. Zwrot tytułu wykonawczego przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Międzyrzeczu – wbrew stanowisku prezentowanemu w skardze kasacyjnej – nie oznaczał zakończenia postępowania egzekucyjnego, bowiem było ono nadal zawisłe (w toku) przed właściwym w sprawie organem egzekucyjnym – to jest przed Dyrektorem Oddziału ZUS w Gorzowie Wielkopolskim.

Niezasadny jest zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Zarówno Sąd I instancji, jak i orzekające w sprawie organy szeroko wyjaśniły w uzasadnieniach podjętych rozstrzygnięć, że twierdzenia skarżącego o braku wszczęcia postępowania egzekucyjnego w 2011 r. są bezzasadne, gdyż postępowanie to zostało wszczęte w momencie skutecznego doręczenia odpisu tytułu wykonawczego w dniu 30 marca 2011 r.

Niezasadny jest zarzut naruszenia art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 43 k.p.a. poprzez uznanie, iż doszło do doręczenia zastępczego odpisu tytułu wykonawczego. Zgodnie z art. 43 k.p.a., stosowanym w postępowaniu egzekucyjnym na zasadzie odesłania z art. 18 u.p.e.a., w przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania. Skarżący kasacyjne wskazuje, że w zakresie doręczenia zastępczego wystąpiły nieprawidłowości wykluczające przyjęcie prawidłowości tak dokonanego doręczenia, ponieważ „Korespondencja została oddana do rąk matki skarżącego, osoby schorowanej, w podeszłym wieku, z demencją, nierozumiejącej obrotu prawnego, osoby która nie mogła świadomie zobowiązać się do oddania korespondencji adresatowi”.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że doręczenie zastępcze może być dokonane tylko z zachowaniem kilku wymienionych w art. 43 k.p.a. przesłanek, występujących łącznie. Po pierwsze, adresat jest nieobecny w lokalu mieszkalnym i jest to nieobecność w czasie samego doręczenia pisma; doręczenie będzie nieprawidłowe, jeżeli wiadomo, że adresat nie przebywa w tym lokalu i nie miało miejsca uchylenie się od obowiązku nałożonego przepisem art. 41 k.p.a. Po drugie, pismo przyjmują osobiście za pokwitowaniem pełnoletnie osoby wymienione w przepisie, z zachowaniem kolejności w nim podanej, tzn. domownik, sąsiad, dozorca domu. Po trzecie, osoby te zobowiązują się do

dodania pisma osobiście adresatowi. Pokwitowanie odbioru pisma przez dorosłego domownika jest następstwem aktu woli i stanowi uzewnętrznienie wyrażenia woli oddania pisma adresatowi. Doręczenie zastępcze przewidziane w art. 43 k.p.a. stwarza domniemanie prawne doręczenia przesyłki, które może być wprawdzie obalone, ale ciężar obalenia tego domniemania spoczywa na skarżącym. Jednakże skarżący w tym zakresie nie przedstawił w istocie żadnych dowodów. Matka skarżącego kasacyjnie (domownik) jest osobą pełnoletnią i nie ma dowodu na jej ubezwłasnowolnienie, zatem dokonywane przez nią czynności są prawnie skuteczne. Zaawansowany wiek domownika nie stanowi przeszkody w przyjęciu domniemania prawnego doręczenia pisma w trybie art. 43 k.p.a. Powoływany w uzasadnieniu skargi kasacyjnej brak zrozumienia przez matkę skarżącego obrotu prawnego i w konsekwencji brak możliwości świadomego zobowiązania się przez nią do odbioru pisma są to w istocie twierdzenia gołosłowne i nie wpływają na ocenę skuteczności doręczenia odpisu tytułu wykonawczego.

Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2024 r., sygn. I GSK 172/23.

Trybunał Konstytucyjny

13

**Art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej
(Dz. U. z 2023 r., poz. 1080, ze zm.)**

Art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 1080, ze zm.), w zakresie obejmującym wyrażenie: „w tym samym wymiarze”, przez to, że nie przyznaje funkcjonariuszowi Straży Granicznej czasu wolnego w zwiększonym wymiarze za czas służby przekraczający normę określoną w art. 37 ust. 2 tej ustawy, jest niezgodny z art. 4 akapit 1 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67, ze zm.).

Ponadto postanawia:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

1. Legitymacja wnioskodawcy

1.1. Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem z dnia 29 stycznia 2019 r. Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej (dalej: wnioskodawca), który zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z art. 4 akapit 1 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: Karta):

- 1) art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2365, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r., poz. 1080, ze zm.; dalej: u.SG, ustawa o SG) w zakresie, w jakim w zamian za czas służby przekraczający normy czasu służby przyznaje funkcjonariuszowi Straży Granicznej czas wolny od służby w tym samym wymiarze,
- 2) art. 37 ust. 3a u.SG (w całości).

1.2. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, z wnioskiem do Trybunału w sprawie zbadania hierarchicznej zgodności norm (w zakresie określonym w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji) mogą wystąpić ogólnokrajowe organy związków zawodowych. Art. 191 ust. 2 Konstytucji precyzuje jednak, że podmioty takie mogą wystąpić z wnioskiem tylko wtedy, gdy kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Trybunał wyjaśniał już w tym kontekście, że „powiązanie sprawy wnoszonej do Trybunału z określonym ustawowo zakresem działania wnioskodawcy należy interpretować w sposób ścisły. Oznacza to, że wniosek złożony do Trybunału musi być bezpośrednio związany z interesem prawnym danej organizacji jako

takiej lub interesem prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania dana organizacja została powołana” (postanowienie z dnia 18 listopada 1998 r., sygn. K 20/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 5).

1.3. Zgodnie z art. 72 ust. 1 u.SG, funkcjonariusze mogą zrzeszać się w związkach zawodowych – z tym że nie przysługuje im prawo do strajku. Przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 263) stosuje się odpowiednio z zastrzeżeniem pewnych odrębności wskazanych w art. 72 ust. 2 i in. u.SG.

Zgodnie z przepisami statutowymi, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej (dalej: związek) jest ogólnokrajową, dobrowolną i samorządną organizacją zawodową zrzeszającą funkcjonariuszy Straży Granicznej (dalej: SG), a także emerytów i rencistów SG i Wojska Ochrony Pogranicza. Obszarem działania związku jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Do celów działania związku należą m.in. obrona zawodowych interesów funkcjonariuszy SG, ochrona funkcjonariuszy i ich rodzin oraz emerytów i rencistów przed obniżeniem poziomu ich życia, a także podejmowanie działań na rzecz kształtowania korzystnych warunków służby i płacy oraz innych świadczeń na rzecz funkcjonariuszy. Związek reprezentuje członków związku lub funkcjonariuszy SG przed kierownictwem służbowym, organami władzy publicznej lub administracji państwowej, samorządem terytorialnym albo sądami w ramach obowiązującego prawa.

Organem wykonawczym związku jest Zarząd Główny. Do jego zadań i uprawnień należy m.in. reprezentowanie związku przed władzami, administracją państwową, samorządem terytorialnym, podmiotami gospodarczymi oraz innymi organizacjami i instytucjami, kierowanie bieżącą działalnością związku, opiniowanie projektów aktów prawnych oraz przedstawianie wniosków i postulatów dotyczących treści tworzonych aktów prawnych, a także podejmowanie uchwał w sprawach nieobjętych statutem, ale dotyczących działalności związku.

1.4. Na mocy uchwały nr 85/X/2018 z 12 grudnia 2018 r. Zarząd Główny związku podjął decyzję o złożeniu do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w sprawie dotyczącej zgodności art. 37 ust. 3 i 3a u.SG (w zakresie wyżej wskazanym) z Kartą.

1.5. W tych okolicznościach legitymacja wnioskodawcy do wystąpienia z wnioskiem o treści wskazanej w petitum tego wniosku nie budziła wątpliwości Trybunału.

2. Zakwestionowane przepisy

2.1. Wnioskodawca zakwestionował przepisy ustawy o SG określające zasady, na jakich funkcjonariusze SG mogą otrzymać rekompensatę za czas służby przekraczający normy czasu służby (tj. za służbę w tzw. nadgodzinach).

Art. 37 ust. 3 u.SG – w brzmieniu obowiązującym w chwili wniesienia wniosku rozpoznawanego w niniejszym postępowaniu – stanowił, że w zamian za

czas służby przekraczający normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG funkcjonariuszowi przysługuje czas wolny od służby w tym samym wymiarze. Wyjątek od tej reguły przewidywał art. 37 ust. 3a u.SG. Przepis ten – w ówczesnym brzmieniu – stanowił, że art. 37 ust. 3 u.SG nie stosuje się do funkcjonariusza uprawnionego do dodatku funkcyjnego, jednak funkcjonariuszowi uprawnionemu do dodatku funkcyjnego przysługuje czas wolny od służby w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG, pełnioną przed uzyskaniem uprawnienia do tego dodatku.

W stanie prawnym obowiązującym w chwili wniesienia wniosku, art. 37 ust. 2 u.SG przewidywał, że czas pełnienia służby funkcjonariusza wynosi 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 3 miesięcy.

2.2. Zakwestionowane przepisy ustawy o SG zostały zmienione na mocy art. 3 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1635; dalej: ustawa zmieniająca).

Art. 37 ust. 3 u.SG w nowym brzmieniu przewiduje, że w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG funkcjonariuszowi przysługuje w okresie rozliczeniowym czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo po zakończeniu okresu rozliczeniowego rekompensata pieniężna, o ile w terminie 10 dni od zakończenia okresu rozliczeniowego nie wystąpi z wnioskiem o udzielenie czasu wolnego od służby w tym samym wymiarze. Natomiast art. 37 ust. 3a u.SG w nowym brzmieniu stanowi, że art. 37 ust. 3 u.SG nie stosuje się do funkcjonariusza uprawnionego do dodatku funkcyjnego. Jednocześnie na mocy art. 3 pkt 1 lit. d ustawy zmieniającej dodany został art. 37 ust. 3b u.SG, który przewiduje, że funkcjonariuszowi uprawnionemu do dodatku funkcyjnego przysługuje – za czas służby pełnionej przed dniem uzyskania uprawnienia do tego dodatku – czas wolny od służby w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG albo rekompensata pieniężna, o której mowa w art. 37 ust. 3 u.SG.

Modyfikacje wprowadzone na mocy przepisów ustawy zmieniającej objęły również inne rozwiązania zawarte w ustawie o SG. W aktualnym stanie prawnym czas pełnienia służby funkcjonariusza wynosi przeciętnie 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym od 1 stycznia do 30 czerwca danego roku oraz od 1 lipca do 31 grudnia danego roku (zob. art. 37 ust. 2 u.SG w brzmieniu nadanym na mocy art. 3 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej). Jednakże przedłużenie czasu służby funkcjonariusza ponad przeciętną normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG nie może spowodować przekroczenia 48-godzinnego

tygodniowego wymiaru czasu służby w okresie rozliczeniowym (zob. art. 37 ust. 2b u.SG, dodany na mocy art. 3 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej).

Ustawodawca określił również zasady ustalania wysokości rekompensaty za służbę w nadgodzinach. Zgodnie z art. 117c u.SG (dodanym na mocy art. 3 pkt 3 ustawy zmieniającej), w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG funkcjonariuszowi przyznaje się rekompensatę pieniężną w wysokości 1/172 uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego funkcjonariuszowi na stanowisku zajmowanym w ostatnim dniu okresu rozliczeniowego, za każdą godzinę służby przekraczającą normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG. Łączny czas służby przekraczający normę w danym okresie rozliczeniowym zaokrągla się w górę do pełnej godziny. Rekompensatę pieniężną oblicza i wypłaca komórka finansowa jednostki organizacyjnej SG właściwa w sprawach wypłaty uposażenia. Rekompensatę pieniężną wypłaca się do końca kwartału następującego po okresie rozliczeniowym, o którym mowa w art. 37 ust. 2 u.SG, lecz nie później niż w dniu zwolnienia ze służby, a w wypadku śmierci albo zaginięcia funkcjonariusza – niezwłocznie po wydaniu rozkazu personalnego o wygaśnięciu stosunku służbowego.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wyjaśniono, że „zmiany w ustawach pragmatycznych poszczególnych formacji resortu spraw wewnętrznych i administracji mają na celu wprowadzenie regulacji w zakresie rekompensaty pieniężnej w zamian za czas służby przekraczający normę 40-godzinnego tygodnia służby, w okresach rozliczeniowych od 1 stycznia do 30 czerwca danego roku oraz od 1 lipca do 31 grudnia danego roku. W zamian za czas służby przekraczający normę funkcjonariuszowi przysługiwać będzie w okresie rozliczeniowym czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo po zakończeniu okresu rozliczeniowego rekompensata pieniężna, o ile w terminie 10 dni od zakończenia okresu rozliczeniowego nie wystąpi z wnioskiem o udzielenie czasu wolnego od służby w tym samym wymiarze. Rekompensata pieniężna wynosić będzie 1/172 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na stanowisku zajmowanym w ostatnim dniu okresu rozliczeniowego za każdą godzinę ponadnormatywnego czasu służby (...). W obowiązującym stanie prawnym jedynie w Państwowej Straży Pożarnej istnieje możliwość bieżącego płacenia należności za nadgodziny, w Policji i Straży Granicznej płaci się za nieodebrane nadgodziny jedynie przy przejściu na emeryturę, w Służbie Ochrony Państwa oddaje się nadgodziny wyłącznie w «naturze» (nawet przy przejściu na emeryturę), natomiast w Służbie Więziennej przy zwolnieniu ze służby. (...) W przypadku przekroczenia godzin normy czasu służby (zwanych dalej «nadgodzinami») występują trzy formy rozliczania ich, które w formacjach przedstawiają się następująco: (...) Straż Graniczna – stosownie do art. 37 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej w zamian za czas służby przekraczający normę funkcjonariuszowi przysługuje czas wolny od służby w tym samym wymiarze (z wyjątkiem funkcjonariusza

uprawnionego do dodatku funkcyjnego, tj. zajmującego stanowisko kierownicze/samodzielne, który nie odbiera nadgodzin). W ustawie w art. 118 ust. 1 pkt 2 określono również, że jedynie funkcjonariusz zwalniany ze służby otrzymuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany czas wolny od służby. Wysokość ekwiwalentu określono w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2005 r. w sprawie ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystane przez funkcjonariusza Straży Granicznej urlopy i czas wolny od służby i wynosi on 0,5% indywidualnego uposażenia funkcjonariusza za każdą nadgodzinę (...). Projekt został opracowany w związku z podpisaniem w dniu 8 listopada 2018 r. Porozumieniem pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Stroną Społeczną reprezentowaną przez przedstawicieli związków zawodowych zrzeszających funkcjonariuszy służb resortu spraw wewnętrznych i administracji (...). W projekcie zaproponowano przepisy przejściowe, na mocy których za ponadnormatywny czas służby pełnionej w okresie przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy będzie przysługiwał tylko czas wolny, udzielany na podstawie dotychczasowych przepisów” (druk sejmowy nr 3604/VIII kadencja).

Ustawa zmieniająca weszła w życie 12 września 2019 r. z mocą od 1 lipca 2019 r.

3. Zmiana stanu prawnego a dopuszczalność wydania wyroku

3.1. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 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), Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Wyjątek przewidziany został w art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK, zgodnie z którym Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prokurator Generalny w stanowiskach pisemnych wskazali na konieczność umorzenia niniejszego postępowania w zakresie dotyczącym art. 37 ust. 3 u.SG na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK. Jednocześnie zmiana brzmienia art. 37 ust. 3a u.SG nie stanowi – ich zdaniem – przyczyny umorzenia postępowania na tej podstawie. Stanowiska obu uczestników dotyczącego konieczności częściowego umorzenia niniejszego postępowania nie podzielił wnioskodawca.

Zmiana stanu prawnego wynikająca z wejścia w życie ustawy zmieniającej spowodowała konieczność rozważenia przez Trybunał dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku ze względu na negatywną przesłankę procesową wskazaną w art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK.

3.2. Trybunał wyjaśniał już, że umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego stanowi trwały element kontroli

konstytucyjności prawa w Polsce. Przewidywały je kolejne ustawy regulujące tryb postępowania przed Trybunałem, przy czym jednak sposób rozumienia przez Trybunał pojęcia „utruty mocy obowiązującej” uległ pewnej zmianie na przestrzeni lat w tym kierunku, że oceny prowadzącej do umorzenia postępowania przesłanki utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego dokonuje się nie na podstawie formalnego stwierdzenia wyeliminowania kontrolowanego przepisu z systemu prawa, lecz z punktu widzenia możliwości wywołania przezeń skutków prawnych (szerzej zob. m.in. postanowienie z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. K 3/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 7). Również po wejściu w życie u.o.t.p. TK Trybunał przyjmował, iż dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany do żadnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie ze względu na utratę przez niego mocy obowiązującej. O utracie mocy obowiązującej można bowiem mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany (zob. np. wyrok z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. U 1/14, OTK ZU 2018, nr A, poz. 5). Trybunał badał w szczególności to, czy akt nowy zawiera przepisy przejściowe lub dostosowujące, które przesądzałyby o tym, że formalnie uchylone przepisy mogą jeszcze kształtować status prawny podmiotów nimi objętych (zob. wyrok o sygn. U 1/14, a także wyrok z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. K 3/16, OTK ZU 2019, nr A, poz. 40; zob. też postanowienia z dni: 4 października 2017 r., sygn. P 8/16, OTK ZU 2017, nr A, poz. 61; 19 lutego 2019 r., sygn. P 3/18, OTK ZU 2019, nr A, poz. 7; 29 maja 2019 r., sygn. U 1/18, OTK ZU 2019, nr A, poz. 27). Ponadto w wypadkach, w których zmiana stanu prawnego nie wiązała się z uchYLENIEM zakwestionowanego przepisu, lecz polegała na nadaniu mu innego brzmienia, Trybunał badał, czy taka nowelizacja doprowadziła do modyfikacji samej treści normatywnej rekonstruowanej na podstawie tego przepisu w zakresie, w jakim podmiot inicjujący postępowanie wiąże zarzuty niekonstytucyjności, i w sposób, który prowadzi do uchylecia wątpliwości wnioskodawcy (por. postanowienia z dni: 21 września 2015 r., sygn. K 46/14, OTK ZU 2015, nr 8/A, poz. 132; 7 marca 2017 r., sygn. K 9/15, OTK ZU 2017, nr A, poz. 11).

3.3. Trybunał, przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy, stwierdził, że ustalenie nowego brzmienia art. 37 ust. 3 u.SG na mocy art. 3 pkt 1 lit. c ustawy zmieniającej nie doprowadziło do modyfikacji zawartej w tym przepisie treści normatywnej w zakresie kwestionowanym przez wnioskodawcę. W dalszym bowiem ciągu za czas służby przekraczający normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG, ustęp 3 tego przepisu przewiduje prawo do czasu wolnego od służby „w tym samym wymiarze” (*ex lege* w okresie rozliczeniowym albo na wniosek złożony w terminie 10 dni, liczonym od zakończenia okresu rozliczeniowego). Trybunał dostrzegł rzecz jasna fakt, że ustawodawca stworzył również możliwość przyznawania funkcjonariuszom – już jednak po zakończeniu okresu rozliczeniowego – rekompensaty pieniężnej. Zasady ustalania jej wysokości i jej wypłaty uprawnio-

nym funkcjonariuszom SG określa art. 117c u.SG, dodany na mocy art. 3 pkt 3 ustawy zmieniającej. Jednak kwestie te – z uwagi na treść wniosku rozpoznawanego przez Trybunał – są poza zakresem orzekania w niniejszej sprawie.

Z kolei art. 37 ust. 3a u.SG w dawnym (zakwestionowanym przez wnioskodawcę) brzmieniu obejmował dwa zdania [„Przepisu (art. 37) ust. 3 nie stosuje się do funkcjonariusza uprawnionego do dodatku funkcyjnego. Funkcjonariuszowi uprawnionemu do dodatku funkcyjnego przysługuje czas wolny od służby w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w (art. 37) ust. 2, pełnioną przed uzyskaniem uprawnienia do tego dodatku”]. Na mocy art. 3 pkt 1 lit. c ustawy zmieniającej, zakwestionowany art. 37 ust. 3a u.SG uzyskał nowe brzmienie: składa się obecnie z jednego zdania, którego treść jest tożsama z treścią wyrażoną w dawnym art. 37 ust. 3a zdanie pierwsze u.SG. [„Przepisu (art. 37) ust. 3 nie stosuje się do funkcjonariusza uprawnionego do dodatku funkcyjnego”]. Natomiast na mocy art. 3 pkt 1 lit. d ustawy zmieniającej, do art. 37 u.SG został dodany ustęp 3b. Trybunał zauważył przy tym, że zarzuty przedstawione we wniosku przez wnioskodawcę odnoszą się wyłącznie do zdania pierwszego dawnego art. 37 ust. 3a u.SG (obecnie wyczerpującego cały art. 37 ust. 3a u.SG). Wnioskodawca nie sformułował osobnej argumentacji dotyczącej zdania drugiego tego przepisu. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie może być zatem wyłącznie art. 37 ust. 3a u.SG w aktualnym brzmieniu.

Trybunał odnotował również fakt, że ustawodawca, decydując się na modyfikację reguł rekompensowania funkcjonariuszom SG służby w wymiarze przekraczającym normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG, posłużył się jednocześnie rozwiązaniem intertemporalnym polegającym na dalszym stosowaniu ustawy dawnej do tzw. spraw w toku. Zgodnie z art. 13 ustawy zmieniającej, do udzielania czasu wolnego w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG w brzmieniu dotychczasowym, pełnionej w okresie przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Art. 14 ustawy zmieniającej stanowi zaś, że funkcjonariuszowi zwalnianemu ze służby ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany czas wolny od służby udzielany na podstawie art. 37 ust. 3 u.SG, przysługujący za służbę pełnioną w okresie od 24 sierpnia 2005 r. do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. 12 września 2019 r.), wypłaca się na podstawie przepisów dotychczasowych. Zdaniem Trybunału, nie jest zatem wykluczone, że mogą w dalszym ciągu toczyć się postępowania dotyczące roszczeń z tytułu należności za służbę w tzw. nadgodzinach, ocenianych na podstawie przepisów w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej. Zgodnie bowiem z art. 111 ust. 1 u.SG, roszczenia z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. Bieg przedawnienia roszczenia z tytułu uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych przerywa: 1) każda czynność przed kierownikiem jednostki organizacyjnej SG, upoważnionym do rozpatrywania roszczeń,

podjęta bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia roszczenia; 2) uznanie roszczenia (zob. art. 111 ust. 3 u.SG). Stosownie natomiast do art. 111 ust. 2 u.SG, organ właściwy do rozpatrywania roszczeń może nie uwzględnić przedawnienia, jeżeli opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami.

W tych okolicznościach Trybunał uznał, że zmiana stanu prawnego, która nastąpiła 12 września 2019 r. na skutek wejścia w życie ustawy zmieniającej, nie spowodowała utraty mocy obowiązującej (w znaczeniu art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK) art. 37 ust. 3 i 3a u.SG w dawnym brzmieniu ani nie zdezaktualizowała problemu konstytucyjnego podniesionego we wniosku rozpoznawanym w niniejszym postępowaniu. Nie zaistniała zatem przesłanka umorzenia postępowania przewidziana w art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie Trybunał uczynił:

- 1) art. 37 ust. 3 u.SG (w aktualnym brzmieniu) – w zakresie wskazanym we wniosku;
- 2) art. 37 ust. 3a u.SG (w aktualnym brzmieniu) – w całości.

4. Wzorzec kontroli

4.1. Jako wzorzec kontroli zakwestionowanych przepisów wnioskodawca wskazał art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty (błędnie oznaczany jako „art. 4 ust. 2”), który stanowi, że w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia państwa-strony Karty, zobowiązują się uznać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w wypadkach szczególnych.

Przepis ten został przy tym wskazany jako wyłączny wzorzec kontroli.

4.2. Zgodnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji, Trybunał orzeka w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Wzorcem kontroli zgodności przepisów ustaw mogą być więc również postanowienia aktów prawa międzynarodowego, o ile te ostatnie mają status prawny umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku w niniejszym postępowaniu wymagała ustalenia statusu prawnego Karty w porządku konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał przypomniał, że Karta została ratyfikowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 10 czerwca 1997 r. Fakt ten został notyfikowany Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy 25 czerwca 1997 r. Po upływie miesiąca od notyfikacji Karta weszła w życie w stosunku do Polski. Wobec tego, że ratyfikacja Karty nastąpiła przed wejściem w życie Konstytucji, Trybunał uwzględnił art. 241 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską przed wejściem w życie Konstytucji na

podstawie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w czasie ich ratyfikacji i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Karta została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 29 stycznia 1999 r. (Dz. U. Nr 8, poz. 67). Rzeczpospolita Polska, wiążąc się Kartą, przyjęła na siebie zobowiązania w zakresie m.in. ochrony praw pracowniczych, opieki zdrowotnej i prawa do zabezpieczenia społecznego, a więc w zakresie praw socjalnych, które podlegają też ochronie konstytucyjnej (zob. np. art. 65–68 Konstytucji). Tymczasem, stosownie do art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, ratyfikacja umowy międzynarodowej dotyczącej wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Z powyższego wynika, że Karta spełnia obie wymienione w art. 241 ust. 1 Konstytucji przesłanki uznania jej za umowę międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w rozumieniu konstytucyjnym.

Zgodnie z treścią oświadczenia złożonego w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezydenta, Polska związała się w szczególności art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty (tj. treść oświadczenia pomija jedynie pkt 1 w art. 4 akapit 1 Karty, obejmując pkt. 2–5 tego przepisu).

W tych okolicznościach Trybunał uznał, że art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty mógł być wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Ze względu na art. 241 ust. 1 Konstytucji jest on przepisem umowy międzynarodowej mającej w konstytucyjnym systemie źródeł prawa status umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w rozumieniu art. 188 pkt 2 Konstytucji. Niezależnie od pytania o to, czy brzmienie art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty pozwala wywieść z niego prawa podmiotowe, które mogłyby być bezpośrednio powoływane przez jednostki w indywidualnych sprawach (czy jest „bezpośrednio stosowalny”), czy też na taką interpretację nie pozwala, nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał dokonał oceny tego, czy wysłowny w art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty obowiązek państwa-strony Karty uznania prawa pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych został przez Rzeczpospolitą Polską zrealizowany, a więc tego, czy funkcjonariuszom SG została przyznana możliwość uzyskania rekompensaty za służbę w nadgodzinach w wymiarze zwiększonym w stosunku do zwykłego wynagrodzenia za czas służby w zakresie nieprzekraczającym normy. Trybunał uwzględnił również to, że niniejsze postępowanie zostało wszczęte wnioskiem ogólnokrajowego organu związku zawodowego, a więc toczy się w trybie tzw. kontroli abstrakcyjnej. W tym trybie nie wiążą Trybunału ograniczenia zakresu jego kognicji właściwe kontroli konkretnej zainicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał przypomniał, że art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty był już wzorcem kontroli przepisów ustawowych w postępowaniu przed Trybunałem. W wyroku z dnia 21 stycznia 2014 r., sygn. P 26/12 (OTK ZU 2014, nr 1/A, poz.

3), Trybunał orzekł, że „art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (...) w zakresie, w jakim dotyczy pracowników samorządowych zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej (...)”. Art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty był zatem w przywołanej sprawie samodzielnym wzorcem kontroli przepisu ustawowego. W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 26/12 Trybunał wyjaśnił, że „Europejska Karta Społeczna jest to konwencja Rady Europy sporządzona w Turynie w dniu 18 października 1961 r., zrewidowana w 1996 r., która jest podstawowym aktem prawa europejskiego, zapewniającym ochronę praw socjalnych, przede wszystkim związanych z zatrudnieniem i zabezpieczeniem społecznym, traktowanym jako prawa człowieka. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Kartę (...), z wyłączeniem niektórych postanowień. W zakresie art. 4 (prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia) Polska wyłączyła z ratyfikacji tylko jej ust. 1, stanowiący, że strony zobowiązują się uznać prawo pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia. Ratyfikowała natomiast wszystkie pozostałe ustępy art. 4, a wśród nich ust. 2 dotyczący wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych”. Trybunał wskazał również, że „zgodnie z art. 4 ust. 2 [Karty], strony zobowiązują się uznać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych. Uzasadnieniem dla zwiększonej stawki wynagrodzenia jest wzmógłony wysiłek, jakiego wymaga od pracownika wykonanie pracy w czasie przekraczającym prawne normy czasu pracy (...). Postanowienie art. 4 ust. 2 [Karty] nie określa wymaganego minimalnego zwiększenia stawki wynagrodzenia. Również Europejski Komitet Praw Społecznych (Komitet Niezależnych Ekspertów Rady Europy w dziedzinie Karty, dalej: EKPS [lub Komitet]) nie określił w żaden sposób tego zwiększenia (...). EKPS uznał, że rekompensatą za pracę w godzinach nadliczbowych, zamiast zwiększonego wynagrodzenia, może być czas wolny, ale również jego wymiar powinien być wyższy od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych (...). Postanowienie art. 4 ust. 2 [Karty] dotyczy wszystkich pracowników, dopuszczając wyjątki w «przypadkach szczególnych». W ramach wykładni Karty, EKPS uznał za zgodne z art. 4 ust. 2 [Karty] pozbawienie prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zajmujących stanowiska kierownicze (z uwagi, jak zaznaczył, na wysokie zazwyczaj płace tej kategorii pracowników) oraz funkcjonariuszy publicznych. Jeżeli chodzi o tę drugą grupę, EKPS podkreślił, że nie jest dopuszczalne pozbawienie dodatku wszystkich pracowników sektora publicznego, a jedynie «wysokich funkcjonariuszy publicznych» (...)» – (wyrok o sygn. P 26/12).

4.3. Art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty stanowi, że w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia umawiające się strony zobowiązują się uznać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w wypadkach szczególnych. Stosownie do art. 4 akapit 2 Karty, wykonywanie tego prawa po-

winno być zapewnione bądź w drodze swobodnie zawartych układów zbiorowych pracy, bądź w drodze prawnie określonych mechanizmów ustalania wynagrodzeń, bądź za pomocą innych środków, odpowiednich do warunków krajowych. Państwa-strony Karty dysponują więc względną swobodą wyboru właściwego sposobu ustanowienia środków służących realizacji prawa do rekompensaty za pracę (służbę) w nadgodzinach. Niemniej, nawet jeśli Karta pozostawia swobodę wyboru środków realizacji zobowiązań wynikających z jej art. 4, to przyjęty ostatecznie środek musi przynieść „satysfakcjonujący rezultat” w postaci realnie zwiększonego wynagrodzenia za pracę w nadgodzinach (zob. szerzej M. Nowak, Prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę. Regulacja prawna i treść, Łódź 2007, s. 258–273; A. M. Świątkowski, Karta Praw Społecznych Rady Europy, Warszawa 2006, s. 139–144). A więc, pomimo, że art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty nie określa wymaganego poziomu stawki wynagrodzenia za nadgodziny, to państwa-strony Karty nie mogą zaniechać rekompensaty w stawce „zwiększonej” w stopniu, który zapewni efektywną realizację prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia.

Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Komitetu Praw Społecznych (dalej: Komitet) – ciała właściwego do rozpatrywania sprawozdań państw-stron Karty w sprawie stosowania postanowień części II Karty oraz przedkładania wniosków (ang. *conclusions*) na temat przestrzegania przez państwa-strony Karty zobowiązań z niej wynikających (zob. art. 21–29 Karty) – wysłowiona w art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty zasada wynagrodzenia według stawki wyższej za pracę wykonywaną poza normalnymi godzinami pracy opiera się na założeniu, że taka praca wymaga zwiększonego wysiłku pracownika, który powinien być za nią wynagradzany w zwiększonym wymiarze (zob. Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, grudzień 2018, s. 86; <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>). W konsekwencji nie tylko pracownik musi otrzymać wynagrodzenie za nadgodziny, ale także stawka takiego wynagrodzenia wypłaty musi być wyższa niż stawka podstawowa [zob. Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 4§2, (za:) Appendix: Relevant Abstracts, Decisions and Conclusions of the European Committee of Social Rights, grudzień 2018, s. 104; <https://rm.coe.int/digest-2018-appendix-en/1680939f7e>].

Choć art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty stanowi o zwiększonej stawce wynagrodzenia za pracę w nadgodzinach, to Komitet przyjmuje, że są zgodne z tym przepisem rozwiązania prawne polegające na przyznaniu rekompensaty w postaci dodatkowego czasu wolnego od pracy – pod warunkiem jednak, że wymiar takiego czasu wolnego będzie wyższy niż liczba godzin przepracowanych ponad normę czasu pracy [(zob. Conclusions XIV–2 (1998), Belgium, (za:) Appendix..., s. 106]. Komitet dopuszcza również rozwiązania mieszane, polegające np. na tym, że za pracę w nadgodzinach pracownik otrzymuje wynagrodzenie w normalnej stawce i jednocześnie prawo do dodatkowego czasu wolnego [zob. decyzja z dnia 17 października 2011 r. w sprawie European Council of Police Trade Unions (CESP) przeciwko Portugalii, skarga nr 60/2010, (za:) Appendix..., s. 106].

Art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty nie ma charakteru absolutnego w tym sensie, że dopuszcza wyjątki od zasady zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w nadgodzinach. Wyjątki takie są jednak ograniczone do „przypadków szczególnych” (ang. *particular cases*), określanych też przez Komitet mianem „przypadków specjalnych” (ang. *special cases, specific cases*). Takie wyjątki dotyczyć mogą osób zajmujących stanowiska kierownicze, odpowiadających za zarządzanie zakładem pracy (ang. *management executives, senior managers*), lub wysokich urzędników służby publicznej (ang. *senior officials of state employees*), przy czym nawet w takich przypadkach istnieć muszą pewne ograniczenia co do maksymalnej liczby godzin przepracowanych ponad wymiar, które nie podlegają wynagrodzeniu w zwiększonej stawce [zob. decyzja Komitetu z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) przeciwko Francji, skarga nr 57/2009, (za:) Appendix..., s. 107].

Z dorobku Komitetu wynika też, że okoliczność zatrudnienia w sektorze publicznym [zob. np. Conclusions X–2 (1990), Ireland, (za:) Appendix..., s. 107; zob. także Conclusions XX–3 (2014), Poland; <https://hudoc.esc.coe.int/>] nie wyłącza spod ochrony przewidzianej w art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty osób wykonujących pracę (służbę) – niezależnie od tego, czy wykonują ją na podstawie umowy o pracę, czy też na innej podstawie (np. na podstawie mianowania). Odnosi się to również do zatrudnienia w ramach służb mundurowych. Pojęcie „pracownicy” (ang. *workers, fr. travailleurs*), wyznaczające zakres podmiotowy gwarancji wynikającej z art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty, ma bowiem charakter autonomiczny w stosunku do pojęć użytych w przepisach prawa obowiązujących z poszczególnych państw-stronach Karty. W decyzji z dnia 17 października 2011 r. w sprawie European Council of Police Trade Unions (CESP) przeciwko Portugalii, skarga nr 60/2010) Komitet stwierdził naruszenie art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty, polegające na tym, że funkcjonariusze policji wykonujący obowiązki w ramach „czynnej prewencji” (ang. *active prevention duties*) za czas służby w nadgodzinach otrzymywali wynagrodzenie w wysokości w istocie niższej niż za służbę w normalnym wymiarze. Natomiast w decyzji z dnia 3 grudnia 2007 r. (sprawa Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) przeciwko Francji, skarga nr 38/2006) Komitet stwierdził naruszenie art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty w sytuacji, w której przepisy gwarantowały funkcjonariuszom korpusu oficerskiego służb policyjnych (ang. *members of the command corps of the national police force*) wynagrodzenie za służbę w nadgodzinach ustalane na tych samych zasadach co wynagrodzenie za służbę w standardowym wymiarze, a więc bez możliwości uzyskania dodatkowej rekompensaty w jakiegokolwiek formie. Niezgodność dotyczyła sytuacji funkcjonariuszy, którzy nie mogli być wyłączeni z zakresu prawa do podwyższonego wynagrodzenia ze względu na „charakter ich obowiązków” (ang. *the nature of their duties*). Komitet podkreślił przy tym, że zatrudnienie w stopniu wyższego oficera lub dowódcy nie zawsze musi wiązać się z wykonywaniem funkcji planowania i zarządzania (ang. *the functions of senior*

officers and commanders do not always equate to planning and management tasks), a więc nie zawsze może podlegać wyłączeniu jako „przypadek szczególny” (zob. też decyzję z 1 grudnia 2010 r. w sprawie Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) przeciwko Francji, skarga nr 57/2009). Z kolei w decyzji z 23 października 2012 r. (sprawa European Council of Police Trade Unions (CESP) przeciwko Francji, skarga nr 68/2011) Komitet stwierdził, że ustanowienie systemu specjalnego dodatku (ang. *specific bonus*) jako formy wynagradzania wyższych oficerów policji (ang. *senior police officers*) za pracę w nadgodzinach nie jest, co do zasady, niezgodne z art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty. Niemniej narusza art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty sytuacja, w której wysokość zwiększenia takiego specjalnego dodatku – którego celem samym w sobie nie było rekompensowanie pracy w nadgodzinach – mogła stanowić w istocie ekwiwalent wynagrodzenia za nieznaczłą liczbę godzin pracy (ok. 4 godziny ponadwymiarowej służby miesięcznie), w związku z czym w pozostałym zakresie nie uzyskiwali oni dodatkowego wynagrodzenia. Jednocześnie Komitet zwrócił uwagę na to, że wymiar dodatkowego czasu wolnego, do którego zostali uprawnieni tylko niektórzy funkcjonariusze należący do tego korpusu (w zależności od charakteru wykonywanych obowiązków), był ustalany w ten sposób, że funkcjonariusz uzyskiwał uprawnienie do 1 godziny dodatkowego czasu wolnego w zamian za 1 godzinę ponadwymiarowej służby, bez prawa do dodatkowej rekompensaty pieniężnej, co również nie spełniało standardu określonego w art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty.

Trybunał zaznacza, że nie jest związany wnioskami Komitetu na temat sposobu rozumienia art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty. Niemniej w niniejszej sprawie Trybunał podzielił jego zapatrywania co do treści standardu międzynarodowego, którym Rzeczpospolita Polska się związała.

5. Ocena zgodności art. 37 ust. 3 u.SG z art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty

5.1. Zasadniczy problem prawny podniesiony we wniosku rozpoznawanym w niniejszym postępowaniu dotyczy tego, że zakwestionowane przepisy ustawy o SG nie gwarantują funkcjonariuszom SG – za czas służby ponad normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG – rekompensaty ustalonej w wymiarze wyższym niż wynagrodzenie za służbę w standardowym czasie.

Trybunał stwierdził w niniejszej sprawie, że na gruncie ustawy o SG ustawodawca nie zaniechał odrębnego unormowania – na potrzeby pragmatyki służbowej dotyczącej funkcjonariuszy SG – sposobu i zasad rozliczenia służby w tzw. nadgodzinach. Zagadnienia te uregulował właśnie w art. 37 ust. 3 i n. u.SG. Ustawodawca nie pominął też określenia, w jakiej wysokości ma być przyznawana rekompensata za taką służbę. Uznając za podstawową rekompensatę w formie przyznania czasu wolnego od służby, w art. 37 ust. 3 u.SG wskazał, że za czas służby przekraczający normę wynikającą z art. 37 ust. 2 u.SG funkcjonariusz SG uzyskuje prawo do czasu wolnego od służby „w tym samym wymiarze”.

Do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie należała ocena tego, czy ustalenie przez ustawodawcę rekompensaty za czas służby w tzw. nadgodzinach w formie czasu wolnego od służby „w tym samym wymiarze” czyni zadość zobowiązaniu, jakie Rzeczpospolita Polska przyjęła na siebie, wiążąc się treścią art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty, który nakłada na państwa-strony Karty obowiązek uznania „prawa pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w wypadkach szczególnych”.

5.2. Zgodnie z art. 37 ust. 3 u.SG, funkcjonariuszowi SG, który pełnił służbę w tzw. nadgodzinach, przysługuje co do zasady czas wolny od służby, rozliczany w tym samym okresie rozliczeniowym. Po upływie okresu rozliczeniowego (zob. art. 37 ust. 2 u.SG) funkcjonariuszowi wypłacana jest rekompensata pieniężna na zasadach określonych w art. 117c u.SG, o ile w terminie 10 dni od zakończenia okresu rozliczeniowego nie wystąpi z wnioskiem o udzielenie czasu wolnego od służby w tym samym wymiarze.

Podstawową formą rekompensaty za służbę w ponadnormatywnym czasie jest więc nadal udzielenie dodatkowego czasu wolnego od służby. Jednakże takiego dodatkowego czasu wolnego od służby udziela się – jak stanowi art. 37 ust. 3 u.SG – „w tym samym wymiarze”, tj. w wymiarze równym ponadnormatywnemu czasowi służby. Ponadto, o sposobie (terminie) wykorzystania uprawnienia do dodatkowego czasu wolnego od służby nie decyduje samodzielnie uprawniony funkcjonariusz SG, lecz decyduje jego przełożony służbowy. Zgodnie z § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1602; dalej: rozporządzenie z 2009 r.), czasu wolnego w zamian za służbę przekraczającą normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG udziela przełożony zajmujący stanowisko kierownicze bezpośrednio wyższe od stanowiska zajmowanego przez funkcjonariusza, poczynając od kierownika sekcji (równorzędnego) lub dowódcy plutonu: z urzędu, w ustalonych przez siebie terminach, uwzględniając potrzeby służbowe, albo na pisemny wniosek funkcjonariusza, we wskazanych przez niego terminach, w szczególności w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego ukończeniu, jeżeli nie zakłóca to normalnego toku służby. O terminie udzielenia z urzędu czasu wolnego informuje się funkcjonariusza nie później niż: 1) do chwili zakończenia służby poprzedzającej służbę w dniu, w którym wyznaczono funkcjonariuszowi termin udzielenia czasu wolnego w godzinach lub dniach; 2) na tydzień przed udzieleniem funkcjonariuszowi czasu wolnego co najmniej tygodniowego (zob. § 18 ust. 3 rozporządzenia z 2009 r.).

5.3. Przywołany przez wnioskodawcę art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty, wskazany jako wzorzec kontroli art. 37 ust. 3 u.SG (w zaskarżonym zakresie), zobowiązuje państwa-strony Karty, do przyznania zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Ekwiwalentem wynagrodzenia pieniężnego w zwiększonym wymiarze za pracę w tzw. nadgodzinach może być rekompens-

sata w postaci dodatkowego czasu wolnego od pracy – pod warunkiem jednak, że wymiar takiego czasu wolnego będzie wyższy niż liczba godzin przepracowanych ponad normę czasu pracy. W świetle brzmienia całego art. 4 Karty, celem przyznania takiej rekompensaty za pracę ponadnormatywną (w formie pieniężnej albo w formie dodatkowego czasu wolnego od pracy) jest zapewnienie skutecznej realizacji prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia. Trybunał przyjmuje, że cel ten jest celem mającym też konstytucyjne zakotwiczenie.

W świetle art. 24 Konstytucji, praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, zaś państwo ma sprawować nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Każdy musi mieć zapewnione prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (zob. art. 66 ust. 1 Konstytucji), a także prawo do wypoczynku (zob. art. 66 ust. 2 *ab initio* Konstytucji). W literaturze fachowej trafnie wskazuje się, że „prawo do wypoczynku jest stałym elementem aksjologii konstytucyjnej i jest immanentnie związane z innymi normami i wartościami. Najściślejsza relacja występuje między wypoczynkiem a prawem do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (...), o czym świadczy ujęcie tych dwóch grup regulacji w jednej jednostce redakcyjnej. Wypoczynek jest niezbędny do regeneracji przez pracownika sił fizycznych i psychicznych, co przekłada się wprost na higienę pracy, zwiększenie jej efektywności i redukcję potencjalnych niebezpieczeństw, w tym wypadków przy pracy” (A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017, s. 419). Dostrzegał tę zależność też Trybunał, stwierdzając, iż „nie ulega wątpliwości, że pomiędzy czasem pracy a bezpiecznymi i higienicznymi warunkami pracy istnieje ścisły związek. Bezpieczne i higieniczne warunki pracy oznaczają eliminowanie podczas świadczenia pracy czynników niekorzystnie wpływających na organizm ludzki. Zbyt długi czas pracy może być postrzegany jako taki właśnie czynnik” (wyrok z dnia 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK ZU 2013, nr 4/A, poz. 40).

Jednym z konstytucyjnych elementów ochrony prawa do wypoczynku jest właśnie nakaz określenia w ustawie maksymalnych norm czasu pracy. Oczywiście „z Konstytucji nie wynika jeden konkretny model czasu pracy, który powinien obowiązywać wszystkich. Wręcz przeciwnie, ustawodawca ma swobodę określenia systemu pracy określonych grup zawodowych (...). Konstytucja nie przesądza bowiem ani o wymiarze czasu pracy, ani o liczbie dni wolnych od pracy czy warunkach nabywania urlopu. Nie można więc uznać, że art. 66 ust. 2 Konstytucji nakazuje odnoszenie kodeksowej definicji czasu pracy do wszelkich form aktywności wszystkich grup zawodowych” (wyrok o sygn. SK 11/11). Owa swoboda ustawodawcy ustalania maksymalnych norm czasu pracy nie powinna być jednak rozumiana w ten sposób, że decydowanie o takich normach może być swobodne i abstrahować od konstytucyjnej aksjologii dotyczącej ochrony zatrudnionych. Skoro treść art. 66 ust. 2 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości co do tego, że maksymalne normy czasu pracy są traktowane jako jeden z elementów ochrony prawa do wypoczynku, to ich ustawowe określenie musi zapew-

niać pracownikowi realną możliwość codziennej i cotygodniowej regeneracji sił fizycznych i psychicznych (zob. A. Krzywoń, dz. cyt., s. 437). Ponadto, skoro ustawowo określone maksymalne normy czasu pracy są konstytucyjnie przewidzianym środkiem realizacji podstawowych praw pracowniczych, to obowiązkiem ustawodawcy jest również stworzenie mechanizmów gwarantujących ich przestrzeganie w stosunkach horyzontalnych (między osobą zatrudnioną i zatrudniającym). Z tego punktu widzenia „konsekwencją konstytucyjnego obowiązku określenia maksymalnych norm czasu pracy jest konieczność uregulowania sytuacji przekroczenia przez pracownika tych granic” (tamże, s. 438). Trafnie wskazuje się przy tym, że preferowaną formą regeneracji sił po przepracowaniu czasu ponad ustawowo określony wymiar jest przyznanie dodatkowego czasu wolnego, zaś rekompensata finansowa powinna mieć co do zasady charakter subsydiarny. Obie formy rekompensaty – jako substytut gwarancji w postaci maksymalnych norm czasu pracy – są jednak objęte ochroną konstytucyjną (tamże, s. 438 i 439). Zdaniem Trybunału, żeby ochrona osób zatrudnionych w tym zakresie mogła być efektywna, rozwiązaniem konstytucyjnie preferowanym powinno być przyznanie rekompensaty za pracę w czasie ponadnormatywnym w zwiększonym wymiarze w stosunku do tego, jaki przysługuje za pracę w czasie mieszczącym się w maksymalnych normach czasu pracy. Z jednej strony, praca w tzw. nadgodzinach wymaga zazwyczaj od pracownika dodatkowych, „ponadnormatywnych” nakładów sił fizycznych i psychicznych. Wówczas czas potrzebny na regenerację tych sił jest też dłuższy w stosunku do czasu regeneracji po przepracowaniu „normalnego” czasu pracy. W tym znaczeniu rekompensata w zwiększonym wymiarze za czas przepracowany w tzw. nadgodzinach jest wynagrodzeniem sprawiedliwym w sensie art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty. Z drugiej strony, rekompensata w zwiększonym wymiarze jednocześnie skuteczniej powstrzymuje pracodawców od nadużywania możliwości kierowania osób zatrudnionych do pracy w czasie ponadnormatywnym i dzięki temu pozwala urzeczywistnić gwarancje określone w art. 66 Konstytucji.

5.4. W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Trybunału uczyniony został przepis dotyczących rekompensaty za służbę w czasie ponadnormatywnym funkcjonariuszy SG. Stosunek służbowy funkcjonariuszy tej formacji mundurowej regulują przede wszystkim przepisy ustawy o SG. Powstaje on w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby (zob. art. 34 ust. 1 u.SG). „Akt mianowania jest decyzją administracyjną o charakterze personalnym, jednostronnie rozstrzygając[a] (...). Nie jest on aktem w rozumieniu art. 76 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (...) – dalej k.p., bowiem stosunek służbowy funkcjonariuszy Straży Granicznej ma charakter wyłącznie administracyjny, a funkcjonariusz nie jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p.” [M. Osińska, uwagi do art. 34, (w:) M. Derlatka (red.), Służba w Straży Granicznej. Komentarz do art. 31–147b ustawy o Służbie Granicznej, Warszawa 2018]. Nie znaczy to jednak, że funkcjonariusze służb mundurowych – w tym SG – nie są objęci ochroną konstytucyjną wynikającą z art. 66 Konstytucji.

tucji. Na gruncie sprawy dotyczącej przepisów mających zapewniać bezpieczne i higieniczne warunki pracy funkcjonariuszy służb mundurowych, Trybunał zwracał już uwagę, że „prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje, zgodnie z art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, każdemu. Nie jest ono ograniczone wyłącznie do osób pozostających w stosunku pracy i obejmuje też osoby wykonujące pracę w innych formach zatrudnienia. (...) Uprawnionym konstytucyjnie jest każdy wykonawca szeroko rozumianej pracy, a nie tylko osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy w rozumieniu kodeksu pracy. Z tym prawem powiązane są obowiązki pracodawcy, którego na gruncie art. 66 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć szeroko. Pojęcie pracodawcy ma znaczenie szersze niż w kodeksie pracy i obejmuje każdą osobę, która umożliwia świadczenie pracy, niezależnie od podstawy tego świadczenia. Skoro konstytucyjne prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje każdemu, to przez pracodawcę należy rozumieć nie tylko stronę stosunku pracy regulowanego kodeksem pracy, lecz także podmioty zatrudniające na podstawie stosunku administracyjnego, a nie pracowniczego. Statuowane w art. 66 ust. 1 Konstytucji prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje więc również funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Celnej” (wyrok z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. K 18/14, OTK ZU 2015, nr 10/A, poz. 165). Zdaniem Trybunału, stanowisko zajęte w wyroku o sygn. K 18/14 należy odpowiednio odnieść również do gwarancji wskazanych w art. 66 ust. 2 Konstytucji. Trybunał podziela stanowisko wyrażone w doktrynie, oparte na założeniu autonomicznej definicji pracownika na gruncie Konstytucji, w myśl którego „zakres podmiotowy regulacji art. 66 ust. 1 Konstytucji (każda osoba wykonująca pracę w rozumieniu konstytucyjnym) i art. 66 ust. 2 Konstytucji (pracownik w rozumieniu konstytucyjnym) jest de facto taki sam” (A. Krzywoń, dz. cyt., s. 424). Podkreślana w orzecznictwie trybunalskim specyfika służby w służbach mundurowych nie wyłącza ochrony wynikającej z art. 66 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, specyfika służby w służbach mundurowych nie wyłącza również ochrony wynikającej z art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty.

5.5. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdził, że zachodzi niezgodność między treścią regulacji ustawowej ustanowionej przez ustawodawcę w art. 37 ust. 3 u.SG a treścią zobowiązania międzynarodowego, jaki przyjęła na siebie Rzeczpospolita Polska, wiążąc się treścią art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty. Na mocy umowy międzynarodowej, mającej status umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (zob. art. 188 pkt 2 w związku z art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji), państwo polskie przyjęło na siebie obowiązek przyznania osobom wykonującym pracę w tzw. nadgodzinach rekompensaty w zwiększonym wymiarze. Tymczasem art. 37 ust. 3 u.SG wprost stanowi, że za czas służby przekraczający ustawowo określoną normę

funkcjonariuszowi SG może być przyznany czas wolny od służby jedynie „w tym samym wymiarze”. Treść obu norm jest rozbieżna.

Trybunał stwierdził zatem, że art. 37 ust. 3 u.SG (w aktualnym brzmieniu), w zakresie obejmującym dwukrotnie wyrażenie: „w tym samym wymiarze”, jest niezgodny z art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty przez to, że nie przyznaje funkcjonariuszowi SG czasu wolnego w zwiększonym wymiarze za czas służby przekraczający normę określoną w art. 37 ust. 2 u.SG.

6. Umorzenie postępowania w zakresie art. 37 ust. 3a u.SG

6.1. Drugim przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie wnioskodawca uczynił art. 37 ust. 3a u.SG. Przepis ten wyłącza uprawnienie do dodatkowego czasu wolnego („w tym samym wymiarze”) za służbę w czasie ponadnormatywnym w wypadku funkcjonariuszy, którym przysługuje dodatek funkcyjny. Ustawodawca zdaje się zakładać, że w wypadku funkcjonariuszy należących do kategorii uprawnionych do dodatku funkcyjnego jedyną formę rekompensaty za ewentualną służbę w godzinach nadliczbowych będzie stanowić ten właśnie dodatek.

6.2. Zgodnie z art. 108 ust. 1 pkt 3 u.SG, funkcjonariusze SG na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych otrzymują dodatek funkcyjny do uposażenia. § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 897, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2008 r.) precyzuje, że funkcjonariusze SG w służbie stałej i przygotowawczej, pełniący służbę na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych, otrzymują dodatek funkcyjny w wysokości uwzględniającej rodzaj wykonywanych zadań i zakres ponoszonej odpowiedzialności, skuteczność w zarządzaniu posiadanymi środkami, terminowość i efektywność podejmowanych działań lub decyzji, umiejętność organizacji pracy, kierowania i sprawowania nadzoru, a także posiadane kwalifikacje i umiejętności wykorzystywane na zajmowanym stanowisku. Dodatek funkcyjny jest przyznawany na czas pełnienia służby na stanowisku kierowniczym lub samodzielnym (zob. § 7 ust. 4 rozporządzenia z 2008 r.). Podstawę jego naliczenia stanowi suma wysokości przysługującego funkcjonariuszowi uposażenia zasadniczego według grupy tego uposażenia i dodatku za stopień, do których zostało zaszeregowane stanowisko służbowe, na którym funkcjonariusz pełni służbę (zob. § 7 ust. 3a rozporządzenia z 2008 r.). Zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia z 2008 r., dodatek funkcyjny przyznaje się funkcjonariuszowi kwotowo w wysokości wynoszącej miesięcznie powyżej 10% i nie więcej niż:

- 1) 60% podstawy naliczenia tego dodatku – na stanowisku służbowym Komendanta Głównego SG i zastępcy Komendanta Głównego SG;
- 2) 65% podstawy naliczenia tego dodatku – na stanowisku służbowym komendanta Biura Spraw Wewnętrznych SG, komendanta oddziału SG, ko-

mentanta ośrodka szkolenia SG, komendanta ośrodka SG, zastępcy komendanta Biura Spraw Wewnętrznych SG, zastępcy komendanta oddziału SG, zastępcy komendanta ośrodka szkolenia SG, zastępcy komendanta ośrodka SG, dyrektora i zastępcy dyrektora;

- 3) 70% podstawy naliczenia tego dodatku – na pozostałych stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych.

Wykaz stanowisk służbowych, których zajmowanie uprawnia funkcjonariuszy do otrzymywania dodatku funkcyjnego, określa tabela stanowiąca załącznik nr 4 do rozporządzenia z 2008 r. Tabela ta obejmuje następujące stanowiska służbowe: 1) Komendant Główny SG; 2) zastępcę Komendanta Głównego SG; 3) komendanta Biura Spraw Wewnętrznych SG, komendanta oddziału SG, komendanta ośrodka szkolenia SG, komendanta ośrodka SG, komendanta dywizjonu SG, komendanta placówki SG; 4) zastępcę komendanta Biura Spraw Wewnętrznych SG, zastępcę komendanta oddziału SG, zastępcę komendanta ośrodka szkolenia SG, zastępcę komendanta ośrodka SG, zastępcę komendanta dywizjonu SG, zastępcę komendanta placówki SG; 5) dyrektora, zastępcę dyrektora; 6) głównego księgowego, zastępcę głównego księgowego; 7) doradcę Komendanta Głównego SG, radcę; 8) radcę prawnego, legislatora; 9) rzecznika prasowego Komendanta Głównego SG – kierownika zespołu prasowego, rzecznika prasowego komendanta oddziału SG – kierownika zespołu prasowego, rzecznika prasowego; 10) dziekana, wicedziekana, kapłana; 11) kierownika komórki audytu wewnętrznego, kierownika zespołu audytu wewnętrznego – audytora wewnętrznego, audytora wewnętrznego; 12) naczelnika wydziału, naczelnika wydziału – kierownika strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców; 13) zastępcę naczelnika wydziału; 14) kierownika samodzielnej sekcji, kierownika sekcji; 15) kierownika zakładu; 16) kierownika służby zdrowia, zastępcę kierownika służby zdrowia; 17) kierownika kancelarii tajnej; 18) szefa służb; 19) komendanta pododdziałów szkolenych, komendanta studium (kursu); 20) zastępcę komendanta studium (kursu); 21) kierownika grupy, kierownika zespołu, kierownika zmiany; 22) dowódcę jednostki pływającej kat. I, dowódcę jednostki pływającej kat. II, dowódcę jednostki pływającej kat. III, dowódcę jednostki pływającej kat. IV; 23) zastępcę dowódcy jednostki pływającej kat. I, zastępcę dowódcy jednostki pływającej kat. II, zastępcę dowódcy jednostki pływającej kat. III; 24) dowódcę pododdziału odwodowego, dowódcę plutonu odwodowego, dowódcę plutonu; 25) zastępcę dowódcy pododdziału odwodowego.

6.3. W odniesieniu do art. 37 ust. 3a u.SG wnioskodawca podnosi, że przepis ten narusza art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty, ponieważ nie wszystkie stanowiska znajdujące się w wykazie kategorii stanowisk kierowniczych lub samodzielnych uprawniających do dodatku funkcyjnego, można uznać za „przypadki szczególne” w rozumieniu powołanego wzorca kontroli.

Trybunał stwierdził jednak, że tak ujęty problem prawny nie odnosi się bezpośrednio do treści normatywnej art. 37 ust. 3a u.SG. Wnioskodawca nie kwestionuje bowiem tego, że w niektórych „przypadkach szczególnych” formą rekompensaty za służbę w czasie ponadnormatywnym może być dodatek funkcyjny, lecz kwe-

stionuje to, że wykaz stanowisk uprawniających do dodatku funkcyjnego jest zbyt szeroki i nie mieści się w granicach wyjątku przewidzianego w art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty. Tak ujęty zarzut dotyczy jednak nie art. 37 ust. 3a u.SG., lecz przepisów rozporządzenia z 2008 r. Wykaz stanowisk służbowych, których zajmowanie uprawnia funkcjonariuszy SG do otrzymywania dodatku funkcyjnego, określa bowiem tabela stanowiąca załącznik nr 4 do rozporządzenia z 2008 r. (zob. § 7 ust. 2 rozporządzenia z 2008 r.). Aby zatem skutecznie poddać ocenie Trybunału problem zbyt szerokiego ujęcia wyjątków od zasady przyznawania dodatkowego czasu wolnego od służby za służbę w czasie ponadnormatywnym, wnioskodawca powinien był zakwestionować we wniosku te przepisy, które określają krąg osób uprawnionych do dodatku funkcyjnego, i wykazać, które ze stanowisk kierowniczych lub samodzielnych ujętych w załączniku nr 4 do rozporządzenia z 2008 r. nie mieści się w pojęciu „przypadków szczególnych” w znaczeniu art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty, przedstawiając stosowną argumentację.

Trybunał stwierdził, że brak zakwestionowania we wniosku przepisów określających krąg funkcjonariuszy uprawnionych do dodatku funkcyjnego uniemożliwiało merytoryczne rozpatrzenie zarzutu wykroczenia poza granice „przypadków szczególnych” w znaczeniu art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty. Tak ujęty zarzut nie odnosił się bowiem do treści normatywnej art. 37 ust. 3a u.SG.

6.4. Wnioskodawca wskazał również, że wysokość dodatku funkcyjnego – z uwagi na zasady jej ustalania – nie stanowi wynagrodzenia za służbę w czasie ponadwymiarowym „w zwiększonej stawce” w znaczeniu art. 4 akapit 1 pkt 2 Karty.

Również w tym zakresie Trybunał stwierdził, że ujęty w ten sposób zarzut nie może dotyczyć treści normatywnej art. 37 ust. 3a u.SG. Zarzut taki odnosi się bowiem do zasad ustalania wysokości dodatku funkcyjnego, które miałyby – zdaniem wnioskodawcy – nie dawać gwarancji wynagrodzenia „w zwiększonej stawce” w wypadku służby w czasie ponadnormatywnym. Zasady ustalania wysokości dodatku funkcyjnego są jednak określone nie w art. 37 ust. 3a u.SG, lecz w przepisach rozporządzenia z 2008 r. (zob. m.in. § 7 ust. 3 rozporządzenia z 2008 r.).

Trybunał stwierdził, że brak zakwestionowania we wniosku przepisów określających zasady ustalania wysokości dodatku funkcyjnego uniemożliwiało merytoryczną ocenę zarzutu dotyczącego pozbawienia funkcjonariuszy SG zajmujących stanowiska kierownicze lub samodzielne uprawnienia do wynagrodzenia „w zwiększonej stawce” za służbę w czasie ponadnormatywnym.

6.5. W konsekwencji Trybunał, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK., postanowił umorzyć niniejsze postępowanie w zakresie art. 37 ust. 3a u.SG ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Wyrok TK z dnia 28 listopada 2023 r., sygn. K 17/19.