



Orzecznictwo

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

NR 3/marzec 2024



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Art.	Str.
64 § 2 k.k.	4
66 § 1 k.k.	4
102 k.k.	4
180a k.k.	5
209 § 1 k.k.	5
216 § 1 k.k.	5
1 § 1 k.w.	5
24 § 1 i 1a k.w.	6
52 § 2 pkt 2 k.w.	6
94 § 1 k.w.	6
17 § 1 pkt 2 i 6 k.p.k.	6
37 k.p.k.	7
41 § 1 k.p.k.	7
355 k.p.k.	7
387 § 2 k.p.k.	7
433 § 2 k.p.k.	8
437 § 2 zd. 2 <i>in fine</i> k.p.k.	8
439 § 1 pkt 2 k.p.k.	8
500 § 3 k.p.k.	9
523 § 1 k.p.k.	10
532 § 1 k.p.k.	10
539a § 1 k.p.k.	10
540 § 1 k.p.k.	10
545 § 3 k.p.k.	11
93 § 2 k.p.w.	11
112 k.p.w.	12

Sądy Apelacyjne

148 § 1 k.k.	12
156 § 1 pkt 2 k.k.	12

280 § 2 k.k.	13
299 § 1 k.k.	13
8 ust. 1 i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1693)	13

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

33 pkt 2 k.r.o.	14
46c ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1683)	21
15zss ⁹ ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1327)	27

Prawo Administracyjne

Naczelnny Sąd Administracyjny

30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reptrywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 795)	33
---	----

Trybunał Konstytucyjny

1a ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 2, w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i e ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 70)	40
---	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 64 § 2 k.k.

Przepis o recydywie specjalnej wielokrotnej (art. 64 § 2 k.k.) wymaga, dla jego zastosowania, spełnienia kilku przesłanek. Po pierwsze, konieczne jest, aby sprawca kolejnego przestępstwa umyślnego był uprzednio skazany w warunkach określonych w art. 64 § 1 k.k. za czyn należący do enumeratywnego katalogu przestępstw, obejmującego czyny przeciwko życiu i zdrowiu, zgwałcenie, rozbój oraz kradzież z włamaniem lub inne przestępstwa przeciwko mieniu popełnione z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia. Po drugie, sprawca musi być skazany „ponownie” za przestępstwo należące do tego katalogu. Po trzecie, sprawca ma odbyć łącznie (a więc ze skazania pierwotnego, jak i kolejnego za przestępstwo popełnione w warunkach recydywy określonej w art. 64 § 1 k.k.) co najmniej rok pozbawienia wolności. Po czwarte, przestępstwo w warunkach recydywy specjalnej wielokrotnej musi być popełnione w ciągu 5 lat po odbyciu w całości lub części ostatniej kary.

Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. II KK 193/23.

2

Art. 66 § 1 k.k.

Z treści art. 66 § 1 k.k. wynika jednoznacznie, iż z dobrodziejstwa warunkowego umorzenia postępowania może skorzystać wyłącznie sprawca niekarany za przestępstwo umyślne. Przesłanka ta ma charakter bezwzględny i uzależnia orzekanie o warunkowym umorzeniu postępowania od ustalenia, że w chwili wyrokowania sprawca nie jest karany za jakiegokolwiek przestępstwo umyślne, niezależnie od jego podobieństwa do czynu będącego przedmiotem postępowania i rodzaju wymierzonej uprzednio kary.

Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. IV KK 499/23.

3

Art. 102 k.k.

Przepis art. 15 zwr. 1 ust. 1 i 2 ustawy COVID odczytywany w powiązaniu z art. 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, skutkował spoczywaniem biegu przedawnienia karalności czynu. Karalność występku zarzucanego oskarżonej nie ustała więc 7 stycznia 2021 r., a dopiero z dniem 22 lutego 2021 r. Tym samym wszczęcie dochodzenia w dniu 11 lutego 2021 r. nastąpiło przed upływem

terminu przedawnienia karalności, co spowodowało jego przedłużenie o 10 lat, zgodnie z art. 102 k.k.

Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2023 r., sygn. IV KK 471/23.

4

Art. 180a k.k.

Warunkiem odpowiedzialności z art. 180a k.k. jest nie tyle samo zachowanie polegające na kierowaniu pojazdem bez posiadania uprawnień (jest ono penalizowane poprzez art. 94 § 1 k.w.), ale musi być ono powiązane z niezastosowaniem się do wydanej uprzednio decyzji administracyjnej właściwego organu o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi. Występek ten może popełnić tylko osoba, wobec której zapadła taka decyzja administracyjna i tylko w okresie, na jaki cofnięto w niej uprawnienie do kierowania pojazdami mechanicznymi. Równocześnie w okresie wskazanym w decyzji o cofnięciu uprawnień osoba, której ona dotyczy, nie może tych uprawnień odzyskać.

Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2023 r., sygn. V KK 475/23.

5

Art. 209 § 1 k.k.

W wypadku przestępstw wieloczynowych, do których należy występek z art. 209 § 1 k.k., nie ma stanu rzeczy osądzonej, jeśli uprzednie prawomocne skazanie dotyczy tylko fragmentu zarzuconego później czynu. Uchylenie się od obowiązku alimentacyjnego w okresie nieobjętym prawomocnym skazaniem jest już nowym czynem przestępnym, pociągającym dalszą odpowiedzialność karną, przy czym granice czasowe kolejnego przestępstwa powinny być dokładnie określone, z uwzględnieniem treści poprzedniego wyroku skazującego.

Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. IV KK 458/23.

6

Art. 216 § 1 k.k.

Jeżeli zarzut kasacji wywodzi, iż sąd zaniechał kontroli odwoławczej do której był zobligowany, to prawidłowy wniosek powinien dotyczyć uchylenia wyroku sądu odwoławczego w tym zakresie, w jakim sąd ten zaniechał swoich ustawowych obowiązków. Sąd Najwyższy nie może zastępować sądu odwoławczego, który nie wykonuje swoich obowiązków i w istocie rozpoznawać zarzuty apelacji. Zarzuty apelacji musi w sposób rzetelny rozpoznać sąd odwoławczy.

Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. II KK 511/23.

7

Art. 1 § 1 k.w.

Nawet gdyby przyjąć, że obwiniony zakłócał swoimi okrzykami przebieg legalnego zgromadzenia, aktualne pozostaje pytanie, czy działanie to było czy-

nem społecznie szkodliwym – w rozumieniu art. 1 § 1 k.w. i czy nie podlega ochronie konstytucyjnej, jako forma wyrażania poglądów. W ustaleniu powyższego pomocne byłoby przeprowadzenie postępowania dowodowego, w tym odtworzenie na rozprawie nagrania z miejsca zdarzenia, wszelako sąd od tego odstąpił, niesłusznie decydując się rozstrzygnąć kwestię odpowiedzialności obwinionego w trybie nakazowym.

Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. II KK 563/23.

8

Art. 24 § 1 i 1a k.w.

Wymierzenie kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianego w przepisie, który określa kwalifikację prawną czynu przypisanego, bez wskazania szczególnej podstawy do takiego ukształtowania rozstrzygnięcia co do kary, stanowi rażące naruszenie prawa materialnego.

Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. I KK 353/23.

9

Art. 52 § 2 pkt 2 k.w.

Podżeganie innych osób do uczestnictwa w nielegalnym zgromadzeniu oraz osobiste uczestniczenie w nim nie wypełnia znamion wykroczenia z art. 52 § 2 pkt 2 k.w.

Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. II KK 548/23.

10

Art. 94 § 1 k.w.

Pod pojęciem „pozbawiona prawa jazdy” użytym w art. 94 § 1 k.w. należy rozumieć kategorie prawne przewidziane w k.k. i k.w oraz w p.r.d., a nie stany faktyczne, jak na przykład nieodebranie prawa jazdy od organu administracji.

Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. V KK 205/23.

Prawo karne procesowe

11

Art. 17 § 1 pkt 2 i 6 k.p.k.

Jeżeli na etapie postępowania odwoławczego, a więc już po przeprowadzeniu dowodów i wyjaśnieniu wszystkich okoliczności faktycznych, dochodzi do zbiegu negatywnych przesłanek procesowych określonych w art. 17 § 1 pkt 2 i 6 k.p.k., należy orzec odmiennie co do istoty, uniewinniając oskarżonego od popełnienia przypisanego mu czynu, nie zaś umarzać postępowanie z powodu przedawnienia karalności.

Wyrok SN z dnia 20 grudnia 2023 r., sygn. III KK 340/22.

12

Art. 37 k.p.k.

Kryterium „dobra wymiaru sprawiedliwości”, które stanowi podstawę do przekazania sprawy innemu sądowi w oparciu o przepis art. 37 k.p.k., należy wiązać również z tym, że w sprawie materializuje się ryzyko nierozpoznania sprawy przez sąd miejscowo właściwy bez zbędnej zwłoki na skutek wystąpienia trudności związanych ze stanem zdrowia oskarżonego (stwierdzonym opinią lekarską), który uniemożliwia mu stawiennictwo w sądzie właściwym miejscowo, a czyni realnym udział w postępowaniu w innym sądzie, bliższym miejsca jego zamieszkania.

Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2023 r., sygn. III KO 125/23.

13

Art. 41 § 1 k.p.k.

Sędzia ulega wyłączeniu, nie tylko wówczas, gdy istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie (art. 41 § 1 k.p.k.), ale również w sytuacji, gdy orzekanie przez sędziego w danej sprawie mogłoby prowadzić do naruszenia standardu z art. 6 ust. 1 EKPC i uznania, że taki skład orzekający w ogóle nie stanowi niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą.

Postanowienie SN z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. V KK 272/22.

14

Art. 355 k.p.k.

Sąd rozpoznający wniosek z art. 335 k.p.k. zobligowany jest na podstawie art. 343 k.p.k. do dokonania kontroli zasadności i legalności wniosku zarówno merytorycznie, jak i pod kątem przepisów prawa materialnego i procesowego. Dopiero po dokonaniu takiej kontroli możliwe są bądź uwzględnienie wniosku, bądź – w wypadku wniosku dołączonego do aktu oskarżenia – rozpoznanie sprawy na zasadach ogólnych.

Wyrok SN z dnia 20 grudnia 2023 r., sygn. I KK 427/23.

15

Art. 387 § 2 k.p.k.

Złożenie wniosku o dobrowolne poddanie się karze nie obliguje sądu do jego automatycznego uwzględnienia. Na sądzie ciąży bowiem obowiązek zbadania przesłanek z art. 387 § 2 k.p.k., tj. m.in. tego, czy okoliczności popełnienia przestępstwa nie budzą wątpliwości. Wymóg ten, odnosi się nie tylko do zasadniczej kwestii samego sprawstwa oskarżonego zarzucanego mu czynu, ale i do wszelkich okoliczności ważących na kształcie i rozmiarze odpowiedzialności karnej za taki czyn.

Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2023 r., sygn. I KK 372/23.

16

Art. 433 § 2 k.p.k.

Nie jest wystarczające samo stwierdzenie, że sąd odwoławczy określonego zarzutu nie rozpoznał, naruszając art. 433 § 2 k.p.k. lub nie rozważył go należyście, czym dopuścił się obrazy art. 433 § 2 k.p.k. w zw. z art. 457 § 3 k.p.k., ale konieczne jest wykazanie, że przy dokonywaniu kontroli odwoławczej uchybienie zaistniało w rzeczywistości, a nadto opisanie na czym ono polegało i dlaczego stanowi tak rażące naruszenie przepisów, że można je przyrównywać w swych skutkach do uchybienia w postaci bezwzględnej podstawy odwoławczej.

Postanowienie SN z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. IV KK 214/23.

17

Art. 437 § 2 zd. 2 *in fine* k.p.k.

Konieczność uzupełnienia postępowania dowodowego, względnie potrzeba dokonania ponownej, spełniającej wymogi art. 7 k.p.k., oceny dowodów już zgromadzonych, nie mieści się w ustawowych podstawach orzeczenia kasatoryjnego, w znaczeniu wynikającym z art. 437 § 2 zdanie drugie *in fine* k.p.k., bez względu na rangę tych dowodów i ich znaczenie dla wyniku postępowania.

Wyrok SN z dnia 19 grudnia 2023 r., sygn. III KS 57/23.

Art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.

18

Przeprowadzając test niezależności i bezstronności sądu w kontekście ewentualnego zaistnienia bezwzględnej przyczyny odwoławczej z art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., należy mieć na względzie szereg okoliczności. Oprócz wadliwości samego procesu nominacyjnego sędziego, istotną rolę w tej ocenie powinny odgrywać m.in.: równoczesność (lub zbliżony czas) uruchomienia drogi awansowej z objęciem ważnego stanowiska w administracji sądowej w drodze arbitralnej decyzji Ministra Sprawiedliwości, utajnienie obrad KRS w zakresie danej kandydatury, jednoznacznie negatywna opinia zgromadzenia ogólnego sędziów, porównanie osiągnięć zawodowych kandydata z doświadczeniem zawodowym i poparciem środowiska dla kontrkandydatów, fakt uzyskania nominacji na stanowiska funkcyjne pozostające w dyskrecjonalnej kompetencji władzy politycznej, udział w pracach gremiów powiązanych z władzą polityczną, wykonywanie określonych zadań lub funkcji na podstawie arbitralnych decyzji władzy politycznej, co obejmuje również tzw. delegacje ministerialne, dodatkowe zatrudnienie w jednostkach bezpośrednio podporządkowanych władzy politycznej, charakter sprawy, do której rozstrzygnięcia ukształtowano dany skład sądu, a także działalność publiczna i wypowiedzi danego sędziego, wykraczające poza gwarantowane przez Konstytucję ramy udziału w debacie publicznej, a wskazujące na zaangażowanie w realizację określonych celów politycznych władzy wykonawczej.

Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2023 r., sygn. II KK 500/23.

19

Gdyby jakaś osoba aprobowala jawne łamanie praworządności, a już w szczególności czyniła to ze względów osobistych, to oczywiste jest, że tym samym dyskwalifikowałaby się jako sędzia w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 2 Konstytucji RP). Nie respektowałaby bowiem podstawowych zasad i norm prawa krajowego, międzynarodowego oraz wypracowanego i utrwalonego na tym polu bogatego orzecznictwa tak sądów krajowych, jak i międzynarodowych trybunałów. Zmaterializowała się więc bezwzględna przyczyna odwoławcza przewidziana w art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., a to z uwagi na udział w składzie orzekającym sądu sędzi X.

Wyrok SN z dnia 20 grudnia 2023 r., sygn. II KK 76/23.

20

Postawa sędziego X wobec przeprowadzonych w Polsce „reform wymiaru sprawiedliwości”, które spowodowały wydanie przez trybunały europejskie szeregu orzeczeń wskazujących na naruszenie europejskich standardów niezależności sądownictwa uzasadnia konkluzję o akceptowaniu przez niego wielu przejawów nadużywania przez ówczesnego Ministra Sprawiedliwości środków dyscyplinowania sędziów w celu zniechęcenia ich do uwzględniania w orzecznictwie standardów wyznaczonych przez te trybunały.

Wyrok SN z dnia 20 grudnia 2023 r., sygn. III KK 39/23.

21

Samo wzięcie udziału w konkursie przed niekonstytucyjnym organem, w czasie, gdy orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz sądów międzynarodowych nie pozostawiało wątpliwości, że ścieżka powoływania w Polsce sędziów jest obciążona fundamentalnymi mankamentami, obala domniemanie bezstronności sądu, w którego składzie zasiada beneficjent takiego konkursu. Różne czynniki towarzyszące karierze sędziego przed i po rozstrzygnięciu konkursu muszą zostać wzięte pod uwagę w procesie holistycznej oceny zachodzenia przesłanki z art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 21 grudnia 2023 r., sygn. III KK 307/23.

22

Art. 500 § 3 k.p.k.

Sąd może wydać wyrok nakazowy, jeżeli na podstawie zebranych dowodów okoliczności czynu i winy oskarżonego nie budzą wątpliwości. Brak tych wątpliwości oznacza, że nie ma ich zarówno odnośnie do sprawstwa danego czynu, winy oskarżonego, wypełnienia wszystkich znamion tego czynu, przy uwzględnieniu wszystkich dowodów przedstawionych w akcie oskarżenia.

Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2023 r., sygn. I KK 255/23.

23

Art. 523 § 1 k.p.k.

O istotnym wpływie przepisów określających zasady kontroli odwoławczej na treść zaskarżonego orzeczenia w rozumieniu art. 523 § 1 k.p.k. można mówić tylko jeśli jest możliwe wykazanie, że kwestionowane rozstrzygnięcie byłoby w zasadniczy sposób odmienne od tego, które w sprawie zostało wydane. W konsekwencji zarzuty kasacyjne muszą w sposób „punktowy” wykazywać oczywistą wadliwość w rozumowaniu tego Sądu w sferze oceny trafności bądź nietrafności zarzutów apelacyjnych i nie mogą być prostym powtórzeniem zarzutów apelacyjnych, co niestety ma miejsce na gruncie przedmiotowej sprawy.

Postanowienie SN z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. IV KK 455/23.

24

Art. 532 § 1 k.p.k.

Nadzwyczajny charakter kasacji i związane z nim skutki procesowe zastosowania instytucji przewidzianej w art. 532 § 1 k.p.k., prowadzą do wniosku, że wstrzymanie wykonania orzeczenia może nastąpić, kiedy ewentualność uwzględnienia kasacji jawi się jako wysoce prawdopodobna. Chodzi tu w szczególności o okoliczności wskazujące – jeszcze przed rozpoznaniem nadzwyczajnego środka zaskarżenia – w sposób ewidentny, bez potrzeby dodatkowej, pogłębionej analizy podniesionych zarzutów, na wysokie prawdopodobieństwo ich uwzględnienia, co przekłada się na tożsamą prognozę w odniesieniu do możliwości skasowania prawomocnego wyroku.

Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2023 r., sygn. IV KK 481/23.

25

Art. 539a § 1 k.p.k.

Zakres kontroli dokonywanej przez Sąd Najwyższy po wniesieniu skargi od wyroku sądu odwoławczego, o której mowa w art. 539a § 1 k.p.k., ogranicza się do zbadania, czy stwierdzone przez sąd odwoławczy uchybienie daje podstawę do wydania orzeczenia kasatoryjnego.

Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2023 r., sygn. III KS 66/23.

26

Art. 540 § 1 k.p.k.

Potrzeba wznowienia postępowania karnego wynikająca z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską (art. 540 § 3 k.p.k.) zachodzi wtedy, gdy przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału dotyczy głównego nurtu procesu, a charakter i zakres stwierdzonych w jego toku uchybień w istocie podważa słuszność merytorycznego rozstrzygnięcia. Potrzeba wznowienia w związku z orzeczeniem Euro-

pejskiego Trybunału Praw Człowieka zajdzie wówczas, gdy poczynione zostaną ustalenia, że stwierdzone przez Trybunał naruszenie przepisów Konwencji mogło mieć wpływ na treść orzeczeń sądów krajowych zapadłych w toku prawomocnie zakończonego postępowania karnego objętego wnioskiem o wznowienie.

Postanowienie SN z dnia 6 grudnia 2023 r., sygn. III KO 120/23.

27

Art. 545 § 3 k.p.k.

Przepis art. 545 § 3 k.p.k. nakłada na sąd obowiązek przeprowadzenia kontroli wniosku o wznowienie postępowania pochodzącego od podmiotu nieprofesjonalnego pod kątem tego czy nie jest on oczywiście bezzasadny. Kontrola ta ma charakter *quasi* formalny, co oznacza, że w jej toku nie dochodzi do merytorycznego rozpoznania wniosku ani do badania jego zasadności pod kątem ewentualnych podstaw wznowienia, ale do wstępnego przeanalizowania jego treści, w celu ustalenia możliwości skutecznego złożenia tego pisma. Wniosek, który jest bezzasadny w stopniu oczywistym, musi spotkać się z odmową przyjęcia bez wzywania do usunięcia braków formalnych. Oczywiście bezzasadność wniosku o wznowienie postępowania to taka, która nie wymaga szczególnego badania, jest widoczna „na pierwszy rzut oka”, jest niewątpliwa i wniosek obiektywnie nie może doprowadzić do wzruszenia orzeczenia.

Postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2023 r., sygn. III KO 112/23.

Art. 93 § 2 k.p.w.

28

Zarówno okoliczności związane ze stanem faktycznym sprawy, jak i związane z prawną oceną zdarzenia nie były na tyle jednoznaczne, aby nie nasuwały żadnych istotnych wątpliwości co do winy i okoliczności popełnienia zarzucanego czynu. Przede wszystkim, dołączony do wniosku o ukaranie materiał dowodowy nie pozwalał na jednoznaczne ustalenie czy na rozpatrywanym terenie obowiązywał okresowy zakaz wstępu do lasu.

Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2023 r., sygn. V KK 162/23.

29

Zgodnie z art. 93 § 2 k.p.w. orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. Przez użyte na gruncie tego przepisu pojęcie „okoliczności” swym zakresem znaczeniowym obejmuje nie tylko kwestie sprawstwa obwinionego, ale wszystkie okoliczności, które mają znaczenie dla ustalenia zakresu jego odpowiedzialności, a więc także właściwą ocenę prawną czynu będącego przedmiotem osądu. Stwierdzenie zatem jakichkolwiek wątpliwości co do tej ostatniej kwestii winno skutkować skierowaniem sprawy na rozprawę. Określenie „wina” ma

w tym wypadku autonomiczne znaczenie i obejmuje zarówno winę w znaczeniu procesowym, czyli sprawstwo, jak i całokształt przesłanek przypisania odpowiedzialności za wykroczenie przewidzianych w prawie materialnym.

Wyrok SN z dnia 29 grudnia 2023 r., sygn. I KK 275/23.

30

Art. 112 k.p.w.

O zakładzie prowadzącym działalność w zakresie kultury, sportu, oświaty, turystyki i wypoczynku można twierdzić wówczas, gdy zespół wyodrębnionych obiektów materialnych przedsiębiorstwa wiąże się z działalnością kulturalną, sportową, oświatową, turystyczną lub wypoczynkową.

Wyrok SN z dnia 19 grudnia 2023 r., sygn. III KK 440/23.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

31

Art. 148 § 1 k.k.

Oskarżony wielokrotnie i z determinacją zadawał ciosy nożem nieuzbrojonemu pokrzywdzonemu, w tym w miejsca istotne dla życia człowieka tj. klatkę piersiową, gdzie skupione są ważne narządy wewnętrzne. Nóż posiadał długie na 18,5 cm ostrze. Nadto co najmniej jeden cios został zadany ze znaczną siłą, gdyż spowodował złamanie żebra. Przynajmniej 1 rana była głębsza niż powłoki ciała i doprowadziła do odmy płucnej. Powyższe świadczy, że oskarżony zadając umyślnie ciosy nożem w istocie godził się na doprowadzenie do zgonu ofiary, czyli działał z zamiarem ewentualnym pozbawienia życia.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2023 r., sygn. VIII AKA 294/23.

32

Art. 156 § 1 pkt 2 k.k.

Pokrzywdzona w wyniku działania oskarżonego doznała ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Była hospitalizowana, operowana, a następnie przechodziła długotrwałą rehabilitację. W dacie zdarzenia była młodą i zdrową osobą mającą określone plany na przyszłość. Skutki w zakresie rozstroju zdrowia były poważne, a stopień cierpień fizycznych i psychicznych znaczny. Proces leczenia był długotrwały i nie został jeszcze zakończony. Z tych przyczyn Sąd Apelacyjny należało podwyższyć zadośćuczynienie na rzecz pokrzywdzonej do kwoty 80 000 zł.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2023 r., sygn. VIII AKA 142/23.

33

Art. 280 § 2 k.k.

Przestępstwo kradzieży rozbójniczej jest przestępstwem umyślnym, które można popełnić jedynie w zamiarze bezpośrednim. Strona podmiotowa tego przestępstwa charakteryzuje się podwójną kierunkowością zamiaru. Kierunkowość ta wyraża się w tym, że sprawca najpierw podejmuje działania zmierzające do zaboru cudzej rzeczy ruchomej w celu przywłaszczenia. Po osiągnięciu tego celu, a więc po przejęciu władztwa nad rzeczą, sprawca podejmuje działania polegające na używaniu przemocy wobec osoby, grożeniu natychmiastowym jej użyciem albo doprowadzeniu człowieka do stanu nieprzytomności lub bezbronności, przy czym działania te są ukierunkowane celowo na zapewnienie utrzymania się w posiadaniu zabranej rzeczy.

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. II AKA 269/23.

34

Art. 299 § 1 k.k.

W sytuacji ustalenia, iż sprawcy przestępstwa z art. 299 § 1 k.k. działali wspólnie i w porozumieniu oczywiste jest kwalifikowanie ich zachowań jako typu kwalifikowanego z art. 299 § 5 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 20 grudnia 2023 r., sygn. II AKA 344/23.

Prawo karne procesowe

35

Art. 8 ust. 1 i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1693)

Subiektywny i indywidualny charakter każdej krzywdy, a także różne okoliczności faktyczne w poszczególnych sprawach, różne tło i uwarunkowania, czynią, iż jakiegokolwiek porównania w tym względzie nie są adekwatne i prawidłowe. Pojawiające się zaś poglądy o jednolitości orzecznictwa sądowego mogą być uznane za słuszne tylko o tyle, o ile odnoszą się do przyjmowania przez sądy podobnych kryteriów i wyznaczników pozwalających określić rozmiary doznanej krzywdy i o ile pozostają w zgodności z zasadą indywidualizowania okoliczności w odniesieniu do konkretnej osoby i sytuacji.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2023 r., sygn. VIII AKA 163/23.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

36

Art. 33 pkt 2 k.r.o.

Gospodarstwo rolne przekazane na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin następcy pozostającemu w ustroju ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków.

Z uzasadnienia:

Zagadnienie, czy gospodarstwo rolne przekazane następcy na podstawie ustawy z 1982 r. wchodzi w skład majątku wspólnego, czy też stanowi majątek odrębny następcy, jest przedmiotem rozbieżnych poglądów wyrażanych w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Prezentowane są bowiem dwa odmienne stanowiska.

Pierwsze z nich zakłada, że na tle ustawy z 1982 r. mamy do czynienia z przeniesieniem własności gospodarstwa rolnego pod tytułem nieodpłatnym, na tyle podobnym do umowy darowizny, iż do umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego następcy należy stosować w drodze analogii przepisy Kodeksu cywilnego i innych ustaw o umowie darowizny. W ocenie składów Sądu Najwyższego prezentujących ten pogląd ustawa z 1982 r. zbliżyła tak dalece reżim prawny umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego następcy do umowy darowizny, że nie jest uzasadnione, by odmiennie traktować skutki tych czynności w świetle przepisów odwołujących się do darowizny. Już na tle ustawy z 1977 r. przyjmowano, że gospodarstwo rolne przekazane jednemu z małżonków na podstawie jej art. 43 ust. 1 i art. 52 ust. 1 stanowi jego majątek odrębny (art. 33 pkt 2 k.r.o.), a wchodzi do majątku wspólnego, gdy na podstawie powyższych przepisów zostało przekazane obojgu małżonkom.

Kluczowe jest wyjaśnienie, czy umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego następcy w zamian za emeryturę lub rentę może być traktowana jako darowizna w rozumieniu k.r.o., której przedmiot zaliczany jest do majątku odrębnego każdego z małżonków, chyba że darczyńca inaczej postanowił. Zagadnienie to – jak w tym nurcie wykładni zważył Sąd Najwyższy – budzi poważną wątpliwość, w szczególności ze względu na sens znaczeniowy użytego w wymienionym przepisie pojęcia darowizny i cel unormowania, który może uzasadnić dość szeroką wykładnię tego pojęcia; można to zauważyć w praktyce orzecznictwa sądowego traktującego jako darowiznę także dokonywane przysporzenia (wy-

posażenia), jak również darowizny mieszane. Z życiowego punktu widzenia przedmioty uzyskane z darowizny nie są dorobkiem małżonków, gdyż dorobek, chociaż w prawnym znaczeniu majątku wspólnego (zob. art. 31 i 32 § 1 k.r.o.) jest pojmowany szeroko, to jednak niejednokrotnie kojarzy się z określonym osiągnięciem połączonym z wysiłkiem ekonomicznym, który z reguły nie występuje przy darowiznie. Stąd też według przyjętego uregulowania przedmioty pozyskane z darowizny, podobnie jak nabyte przez dziedziczenie i zapis, nie powiększają majątku wspólnego małżonków powstałego z dorobku, chyba że darczyńca (spadkodawca) inaczej postanowi.

Czynnik woli darczyńcy w tym przedmiocie wyraża zasadę swobodnego jego wyboru w czynieniu szczodroliwości. W tym znaczeniu, o jakim teraz mowa, umowa o przekazaniu gospodarstwa rolnego następcy wykazuje cechy upodabniające ją do darowizny, gdyż, polegając na nieodpłatnym przeniesieniu prawa (posiadania), oznacza w istocie w stosunku do następcy przysporzenie majątkowe kosztem wyzbycia się przez rolnika gospodarstwa bez zastrzeżenia od „obdarowanego” wzajemnych świadczeń. Nie ma zatem dostatecznych racji, które pozwoliłyby uzasadnić pogląd, że przedmiot umowy o przekazanie jako dorobek jest składnikiem majątku wspólnego następcy i jego małżonka w rozumieniu przepisów o ustawowej wspólności (por. art. 31 k.r.o.). Natomiast są takie racje dla przyjęcia stanowiska przeciwnego, co nie przeczy prawnej ocenie umowy o przekazanie na gruncie prawa cywilnego jako umowy niemieszczącej się wśród umów wymienionych w Kodeksie cywilnym (zob. np. uchwałę SN z dnia 15 listopada 1989 r.; wyroki SN z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. II CSK 274/10; i z dnia 2 grudnia 2011 r., sygn. III CSK 63/11, OSNC-ZD 2013, nr A, poz. 11; postanowienia SN z dnia 18 kwietnia 2008 r., sygn. II CSK 647/07; i z dnia 30 stycznia 2009 r.).

Zgodnie natomiast z drugim stanowiskiem reprezentowanym przez Sąd Najwyższy nie może być wątpliwości, że umowa przekazania gospodarstwa rolnego zawarta na podstawie ustawy z 1982 r. przez jednego z małżonków stanowi z mocy prawa źródło przysporzenia do majątku obojga małżonków pozostających w ustroju wspólności ustawowej. Umowa darowizny i umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego następcy to umowy nazwane, mające pewne cechy wspólne, ale różniące się od siebie w istotny sposób. Konstrukcja umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego następcy ewoluowała wraz z kolejnymi aktami prawnymi regulującymi system emerytalny rolników w kierunku stopniowego rozszerzenia swobody rolnika – zbywcy w kształtowaniu warunków umowy z nabywcą, ale treść wzajemnych praw i obowiązków, jakie mogły dla siebie przewidzieć strony tej umowy, decydowały o jej jeszcze wyraźniejszym zbliżeniu do umowy dożywocia.

Sąd Najwyższy wskazał na wyodrębnioną ustawowo swoistość umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego następcy, odmienną od umowy darowizny. Przyczyną jej zawarcia jest dążenie do uzyskania świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a następstwem jest wzajemna zależność umowy i decyzji

w przedmiocie tych świadczeń ubezpieczeniowych, polegająca na tym, że utrata mocy jednej z tych czynności pociąga za sobą utratę mocy także drugiej. Dochodzi do powiązania tymi czynnościami rolnika, następcy i państwa jako przyznającego świadczenia, co przemawia za tym, iż umowa nie mieści się w katalogu umów uregulowanych w Kodeksie cywilnym. Wspólna cecha umowy o przeniesienie i umowy darowizny dotyczy wyłącznie nieodpłatności świadczenia, istotne natomiast znaczenie dla swoistości umowy o przeniesienie ma to, że przekazujący zapewnia sobie świadczenia emerytalne lub rentowe ze środków państwowych, korzystanie z działki, lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarczych, a gospodarstwo przejmuje osoba zdolna do osiągania lepszych efektów gospodarowania, przez co umowa spełnia cel gospodarczy i społeczny (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów SN z dnia 25 listopada 2005 r., sygn. III CZP 59/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 79; uchwały SN: z dnia 16 lipca 1980 r., sygn. III CZP 44/80, OSNC 1981, nr 2–3, poz. 24; z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. III CZP 29/12, OSNC 2013, nr 1, poz. 7, i z dnia 28 listopada 2012 r., OSNC 2013, nr 5, poz. 59; postanowienia SN: z dnia 4 października 2001 r., sygn. I CKN 402/00, OSNC 2002, nr 6, poz. 79; z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. III CSK 344/06, OSNC 2008, nr 1, poz. 12; i z dnia 6 września 2013 r., sygn. V CSK 417/12).

Należy przychylić się do drugiego z przedstawionych powyżej stanowisk.

Zgodnie z art. 50 ustawy z 1982 r., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 lutego 1990 r. o niektórych warunkach funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin w 1990 r., która weszła w życie 13 marca 1990 r. z mocą od 1 stycznia 1990 r., gospodarstwo rolne mogło być przekazane, według wyboru rolnika, jednemu lub kilku następcom. Wcześniej, od wejścia w życie ustawy z 1982 r., regulacja miała inne brzmienie, a mianowicie, że gospodarstwo rolne mogło być przekazane jednemu następcy, a jeżeli następca pozostawał w związku małżeńskim – także obojgu małżonkom, przy czym była ona zawarta w art. 49 ust. 1 ustawy z 1982 r., a od 27 kwietnia 1989 r. – z uwagi na ogłoszenie tekstu jednolitego tej ustawy – w art. 50 ust. 1. Różnica polegała na wprowadzeniu możliwości przekazania gospodarstwa rolnego kilku następcom zamiast – jak było w pierwotnej wersji – małżonkom. W świetle natomiast art. 59 ust. 1 ustawy z 1982 r.m.in. przekazanie gospodarstwa rolnego następcy albo innej osobie następowało w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego. Ustawa nie regulowała przy tym cywilnych skutków w zakresie przejścia własności, gdy gospodarstwo rolne zostało przekazane następcy pozostającemu w ustroju ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej.

Także ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (dalej: „ustawa z 1990 r.”) nie reguluje tej kwestii; jedynie w jej art. 119 ust. 1 wskazano, że skutki prawne umowy o nieodpłatne przekazanie gospodarstwa rolnego następcy, zawartej w myśl dotychczasowych przepisów, ustala się według tych przepisów. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, nowelizująca od 20 stycznia

2005 r. przepisy działu III tytułu I Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, w ust. 2 art. 5 określiła zasadę, że jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy stosunki majątkowe małżonków podlegały wspólności ustawowej, składniki majątków istniejące w tym dniu zaliczało się do majątku wspólnego albo majątków osobistych, stosownie do przepisów ustawy. Ten przepis wyraźnie zatem odesłał do zmienionych przepisów regulujących ustrój majątkowy małżonków, a więc przede wszystkim do § 33 k.r.o.

Odwołać się w tym zakresie można zatem do art. 33 pkt 2 k.r.o., zgodnie z którym do majątku osobistego każdego z małżonków należą przedmioty majątkowe nabyte m.in. przez darowiznę, chyba że darczyńca inaczej postanowił.

Należy jednak zwrócić uwagę, że umowa o przekazanie gospodarstwa zawarta w trybie ustawy z 1982 r. stanowiła integralny składnik systemu emerytalnego i rentowego rolników. Celem jej zawarcia było uzyskanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z czym wiązała się wzajemna zależność umowy i decyzji w przedmiocie tych świadczeń, polegająca na tym, że utrata mocy jednej pociąga za sobą utratę mocy drugiej z tych czynności. To samo można powiedzieć o umowie regulowanej w art. 84 i nast. ustawy z 1990 r.

Rozważenia zatem wymaga, czy umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego zawarta w powyżej wskazanym trybie spełnia warunek podobieństwa do umowy darowizny w stopniu pozwalającym na zastosowanie per analogiam przepisów regulujących darowizny na rzecz osoby pozostającej w związku małżeńskim, w którym obowiązuje ustrój wspólności majątkowej małżeńskiej (tj. art. 33 pkt 2 k.r.o.).

Darowizna jest umową zobowiązującą do przeniesienia praw majątkowych, w której świadczenie darczyńcy dokonywane jest pod tytułem darmym (*negotia lucrativa*), tj. nie łączy się z żadnym ekwiwalentnym świadczeniem ze strony osoby obdarowanej. Fakt, że umowę darowizny definiuje przede wszystkim nieodpłatność świadczenia, nie daje jednak asumptu do uznania, iż każda czynność nieodpłatna jest darowizną. Należy bowiem zwrócić uwagę chociażby na k.c., zgodnie z którym nie stanowią darowizny następujące bezpłatne przysporzenia:

- 1) gdy zobowiązanie do bezpłatnego świadczenia wynika z umowy uregulowanej innymi przepisami kodeksu;
- 2) gdy kto zrzeka się prawa, którego jeszcze nie nabył albo które nabył w taki sposób, że w razie zrzeczenia się prawo jest uważane za nienabyte.

Zawarte w powołanym przepisie pojęcie „umów uregulowanych innymi przepisami kodeksu” należy rozumieć szeroko, nie ograniczając się do umów uregulowanych w Kodeksie cywilnym, ale z uwzględnieniem innych przepisów prawa (wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. II FSK 257/09).

Nie należy również tracić z pola widzenia, że powiązanie czynności rolnika, następcy i państwa (jako świadczeniodawcy) skutkuje tym, iż umowa o przekazanie gospodarstwa następcy nie mieści się w definicji umowy darowizny. W istocie wspólną cechą umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego i umowy darowizny jest nieodpłatność, jednakże nie jest to dominująca cecha bądź atrybut umowy

o przekazanie gospodarstwa rolnego. Umowa ta nie była (i nie jest) zawierana *causa donandi*, gdyż przyczyną jej zawarcia było dążenie do uzyskania świadczenia z ubezpieczenia społecznego, co nie pozwala na jej zakwalifikowanie jako odmiany umowy darowizny. Innymi słowy, nie chodziło w tym przypadku wyłącznie o kausę w postaci chęci obdarowania określonej osoby, ale o jej obdarowanie w zamian za świadczenie uzyskiwane od osoby trzeciej.

Nie należy bowiem pomijać istotnej różnicy pomiędzy umową darowizny a umową o przekazanie gospodarstwa rolnego, jaką w przypadku umowy darowizny jest wola darczyńcy bezpłatnego przysporzenia obdarowanemu kosztem swojego majątku określonej korzyści majątkowej, podczas gdy umowa o nieodpłatne przekazanie gospodarstwa rolnego następcy miała (i nadal ma) na celu zapewnienie przekazującemu rolnikowi ze środków państwowych przewidzianego w ustawie zaopatrzenia na starość lub na wypadek inwalidztwa, a ponadto zapewnienie kontynuowania działalności rolniczej przez osobę młodą, dającą gwarancję należytego prowadzenia przekazanego jej, jako następcy, gospodarstwa rolnego.

W ten sposób przekazanie gospodarstwa rolnego następcy na zasadach i w trybie omawianej ustawy realizowało cel socjalny, jakim jest zabezpieczenie rolnika przez przyznanie mu emerytury lub renty inwalidzkiej oraz prawa korzystania z nieruchomości, lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich, jak i cel gospodarczy, jakim jest przekazanie dalszego prowadzenia gospodarstwa osobie zdolnej do stosowania właściwych metod gospodarowania i osiągania należytych efektów produkcyjnych (zob. uchwałę SN z dnia 16 lipca 1980 r., sygn. III CZP 44/80). Dla oceny charakteru prawnego umowy darowizny nie ma natomiast znaczenia zindywidualizowany motyw dokonanego nieodpłatnie przysporzenia. W związku z tym ta istotna cecha umowy darowizny nie dotyczy umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego.

Według art. 31 § 1 k.r.o. majątek wspólny obejmuje przedmioty nabyte w okresie pozostawania małżonków we wspólności majątkowej bez względu na to, czy nabywcami byli oboje, czy jeden z nich. W literaturze przedmiotu ustroj wspólności majątkowej małżonków postrzegany jest jako służący ochronie interesu rodziny, gdyż sprzyja ustabilizowaniu jej bazy materialnej. Za takim rozumieniem funkcji tego ustroju majątkowego opowiadał się też wielokrotnie Sąd Najwyższy. Przykładowo, w wyroku z dnia 17 maja 1985 r., Sąd ten podkreślił, że w systemie obowiązującego prawa rodzinnego, przyjmującego jako zasadę reżim ustawowej wspólności majątkowej, można skonstruować domniemanie, według którego określone rzeczy w transakcji dokonywanej przez jednego tylko z małżonków zostały nabyte z majątku dorobkowego w interesie (na rzecz) ustawowej majątkowej wspólności małżeńskiej. Orzecznictwo stoi zatem na słusznym stanowisku, że wszystkie przedmioty nabyte w okresie małżeństwa pozostającego w ustroju wspólności ustawowej, co do zasady, wchodzą do majątku wspólnego niezależnie od ich charakteru i sposobu nabycia, a więc niezależnie od tego, czy oboje lub jeden tylko małżonek je nabyli oraz czy nabycie nastąpiło na nazwisko

obojga małżonków lub tylko jednego z nich (zob. uchwałę SN z dnia 7 marca 1969 r., sygn. III CZP 10/69, OSNC 1970, nr 4, poz. 53).

Ustawowy ustrój majątkowy (wspólność ustawowa) jest zatem ustrojem preferowanym przez ustawodawcę i ma charakter powszechnego reżimu majątkowego. Ustrój ten służy bowiem realizacji podstawowych zasad prawa rodzinnego, w szczególności zasady równouprawnienia mężczyzny i kobiety oraz zasady ochrony małżeństwa i rodziny, przyczyniając się do umocnienia pozycji małżonka słabszego ekonomicznie oraz do stabilizacji sytuacji materialnej rodziny założonej przez małżonków. Aktualna regulacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ma na względzie realizację powyższych zasad w celu umożliwienia małżonkom jak najpełniejszego współdziałania w sferze majątkowej, a z drugiej strony zapewnienia każdemu z małżonków szerokiej samodzielności majątkowej [B. Kubica, P. Twardoch (w:) M. Frasz, M. Habdas (red.), Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, Warszawa 2021, komentarz do art. 31].

Ponieważ w małżeństwie, w którym obowiązuje ustawowy ustrój majątkowy, wejście przedmiotów w skład majątku wspólnego stanowi zasadę, to przynależność nabytych składników majątkowych do majątków osobistych małżonków ma charakter wyjątkowy. O przynależności nabytego przedmiotu majątkowego do majątku wspólnego decyduje czas, w którym nabycie nastąpiło. Wyjątek został przewidziany w art. 33 k.r.o., określającym, które składniki majątku wchodzi do majątku osobistego każdego z małżonków (a w okresie obowiązywania ustawy z 1982 r. – do majątku odrębnego). Zaliczenie takiego przedmiotu do majątku osobistego wymaga jednak spełnienia dodatkowej przesłanki – wykazania, że nabycie nastąpiło w okolicznościach szczególnych (art. 33 k.r.o.).

Nie należą zatem do majątku wspólnego przedmioty majątkowe, które każdy z małżonków nabył przed powstaniem wspólności (k.r.o.) albo nabył je wprawdzie w czasie pozostawania we wspólności, ale ze źródeł szczególnych (art. 33 pkt 2–10 k.r.o.) i nie są to przedmioty zwykłego urządzenia domowego nabyte przez dziedziczenie, zapis lub darowiznę, służące do użytku obojga małżonków (art. 34 k.r.o.). Przynależność nabytych przedmiotów do majątku osobistego małżonka sprowadza się zatem do wyczerpująco wymienionych przypadków.

Unormowana powołanymi przepisami zależność w kwalifikowaniu określonych składników do majątku wspólnego i majątków osobistych małżonków musi mieć wpływ na interpretację przepisów regulujących m.in. zawieranie umów przez małżonków. Ocena okoliczności faktycznych i prawnych stanowiących podstawę zakwalifikowania nabytego przedmiotu do majątku wspólnego lub osobistego powoduje konieczność odniesienia się do reguł prawa cywilnego, skoro regułom tego prawa podporządkowany jest majątek osobisty małżonka. Jak wskazano powyżej, jedyna cecha łącząca umowę o przekazanie gospodarstwa rolnego z umową darowizny, tj. nieodpłatność, nie może decydować o tym, że zachodzi wyjątek z art. 33 pkt 2 k.r.o., i nie jest wystarczająca do rozumowania *per analogiam*.

W związku z tym nabyte w wyniku przekazania gospodarstwo rolne podlegałoby zaliczeniu do majątku osobistego, gdyby umowa o przekazanie mieściła się w katalogu, o którym mowa w k.r.o. Skoro jednak ten przepis stanowi wyjątek od zasady, to niewątpliwie podlega ścisłej interpretacji, w tym również co do zdarzeń wskazanych w jego punkcie 2, czyli także co do pojęcia „darowizny”. Tym samym nie sposób utożsamiać darowizny z bezpłatnym przekazaniem gospodarstwa rolnego na podstawie ustawy z 1982 r.

Należy dodać, że – jak była mowa powyżej – ustawa z 1982 r., która zastąpiła ustawę z 1977 r., powieliła rozwiązania prawne poprzedniej ustawy, a na tle ustawy z 1977 r. została podjęta powołana wcześniej uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2005 r., sygn. III CZP 59/05, zgodnie z którą gospodarstwo rolne, przekazane na podstawie tej ustawy następcy pozostającemu w ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej, należy do majątku wspólnego. Nie ma aksjologicznych argumentów, aby na tle ustawy z 1982 r. wyrazić odmienny pogląd. Nie ma znaczenia, czy w czynności nabycia gospodarstwa rolnego uczestniczył jeden z małżonków, czy oboje, jeżeli łączył ich ustrój wspólności ustawowej małżeńskiej. Odwrócenie następstw uregulowań zawartych w art. 31 i 33 k.r.o. jest możliwe jedynie w wyniku zawarcia umowy majątkowej małżeńskiej, z zachowaniem ustawowych ograniczeń (k.r.o.). Nie dochodziło przy tym do ograniczenia woli przekazującego gospodarstwo rolne, gdyż zasady wynikające z Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, dotyczące wejścia określonego składnika majątkowego do majątku wspólnego lub osobistego, mają charakter uniwersalny. Z art. 49 ust. 1 ustawy z 1982 r., w pierwotnym brzmieniu, wynikało, że jeżeli przekazanie następowało na rzecz osoby pozostającej w związku małżeńskim, dotyczyło ono obojga małżonków. Był to wyjątek od możliwości przekazania gospodarstwa rolnego tylko jednemu następcy, a nie wyraz przyznania rolnikowi kompetencji do podjęcia decyzji, czy jego wolą jest przekazanie gospodarstwa jednemu małżonkowi, czy obojgu małżonkom. Dopiero od 1990 r. istnieje możliwość przekazania gospodarstwa rolnego na rzecz więcej niż jednej osoby, nawet jeżeli nie są one małżonkami.

Reasumując, w świetle powyższych rozważań należy uznać, że darowizna i umowa o przekazanie są dwiema różnymi instytucjami, niewywołującymi tożsamyh skutków prawnych. Wyłącznym celem darowizny jest dokonanie przysporzenia na rzecz obdarowanego, ale bez ekwiwalentu, przekazanie zaś gospodarstwa rolnego, mimo że nieodpłatne, następuje z uwagi na inne (wskazane powyżej) cele. Istniejące między nimi podobieństwo, sprowadzające się jedynie do nieodpłatności przysporzenia ze strony nabywcy, przy jednoczesnym występowaniu szeregu istotnych różnic, nie usprawiedliwia stosowania analogii w zakresie skutków takiego przysporzenia dla stosunków majątkowych małżeńskich nabywcy. Skoro umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego zawarta na podstawie ustawy z 1982 r. przez jednego z małżonków nie podlega reżimowi określone

w art. 33 pkt 2 k.r.o., to stanowi z mocy prawa źródło przysporzenia do majątku obojga małżonków pozostających w ustroju ustawowej wspólności majątkowej.

Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2023 r., sygn. III CZP 106/22.

37

Art. 46c ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1683)

Dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o odszkodowanie za szkody łowieckie w przypadku niewniesienia odwołania przez zarządcę lub dzierżawcę obwodu łowieckiego od protokołu z szacowania ostatecznego, o którym mowa w art. 46c ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw.

Protokół z szacowania ostatecznego jest dokumentem prywatnym w rozumieniu art. 245 k.p.c.

Z uzasadnienia:

3. Ustawodawca trzema kolejnymi ustawami o zmianie ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (dalej: „pr.łow.”), tj. z dnia 22 czerwca 2016 r., z dnia 22 marca 2018 r. i z dnia 15 czerwca 2018 r., dokonał między innymi istotnej zmiany trybu dochodzenia odszkodowań za szkody wyrządzone przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny, z dotychczasowego trybu polubownego na tzw. administracyjno-sądowy. Ustawodawca uszczegółowił i sformalizował regulację przebiegu postępowania w zakresie dokonywania oględzin i szacowania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez te zwierzęta oraz przeniósł na inny organ kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych ustalających wysokość odszkodowania.

Dla sprawy rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w Gliwicach relewantny jest stan prawny obowiązujący od 1 kwietnia 2018 r. na podstawie ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 651 z późn. zm.). Kolejna zmiana, choć o mniejszym znaczeniu, wynikała z ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1507).

4. Zgodnie z obowiązującymi od 1 kwietnia 2018 r. regulacjami, na skutek wniosku właściciela albo posiadacza gruntów rolnych oszacowania szkód i ustalenia wysokości odszkodowania powinien dokonać zespół składający się z przedstawiciela gminy właściwej ze względu na miejsce wystąpienia szkody, przedstawiciela zarządcy albo dzierżawcy obwodu łowieckiego oraz właściciela albo posiadacza gruntów rolnych, na terenie których wystąpiła szkoda (art. 46 ust. 2–3 pr.łow.). Niestawiennictwo właściciela albo posiadacza gruntów rolnych

lub dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego nie wstrzymywało dokonania szacowania szkód (art. 46 ust. 8 pr.łow.).

Oględzin należało dokonać niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od otrzymania wniosku, zaś po oględzinach należało sporządzić protokół, do którego członkowie mogli wnieść zastrzeżenia wraz z uzasadnieniem (art. 46a pr.łow.). Kolejnym działaniem było szacowanie ostateczne, również przybierające postać protokołu, do którego członkowie zespołu mieli prawo wnieść zastrzeżenia wraz z uzasadnieniem. Jeżeli od ostatecznego szacowania nie wniesiono odwołania, dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego winien w terminie 30 dni wypłacić odszkodowanie (art. 46c pr.łow.).

Kompetencje w zakresie rozpoznania odwołania od ostatecznego szacowania przyznano nadleśniczemu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody. Nadleśniczy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, właściwy ze względu na miejsce wystąpienia szkód, ustalał wysokość odszkodowania w drodze decyzji. Właściciel albo posiadacz gruntów rolnych, na których zostały wyrządzone szkody, a także dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego niezadowolony z decyzji mógł, w terminie trzech miesięcy od dnia jej doręczenia, wytoczyć powództwo do sądu właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody (art. 46d–46e pr.łow.). W zakresie nieuregulowanym w ustawie lub przepisach wydanych na jej podstawie, do postępowania prowadzonego przez nadleśniczego lub dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania stosować należało odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (art. 49a pr.łow.).

Porządkującego odnotowania wymaga, że w przypadku szkód wyrządzonych przez dziki na łąkach i pastwiskach zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych należało dokonać jedynie ostatecznego szacowania szkody.

Tak skonstruowana procedura obejmowała zatem aż trzy etapy: pierwszy związany z szacowaniem szkody zasadniczo przez samych zainteresowanych, drugi – w postaci postępowania administracyjnego zgodnie z regułami Kodeksu postępowania administracyjnego przed nadleśniczym, które kończyło się wydaniem przezeń decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, i wreszcie trzeci – inicjowany wniesieniem pozwu do sądu (a nie odwołania od decyzji administracyjnej).

5. Przywołane regulacje, obowiązujące w okresie od 1 kwietnia do 22 sierpnia 2018 r., jasno określały, że droga sądowa otwierała się dla poszkodowanego lub dzierżawcy obwodu łowieckiego, gdy właściwy organ wydał decyzję na zasadzie art. 46e ust. 1 i 4 pr.łow. Ustawodawca nie zdecydował się na to, by wyraźnie – jak np. w art. 469 ust. 5 Prawa wodnego – upoważnić poszkodowa-

nego do wystąpienia na drogę sądową już wtedy, gdyby decyzja w jego sprawie nie została wydana w terminie.

Ustawa nie udzielała również wprost odpowiedzi co do dopuszczalności drogi sądowej w przypadkach, gdy – z różnych powodów – nie doszło do sporządzenia protokołu, nie zostało skutecznie wniesione odwołanie od protokołu z szacowania ostatecznego czy też dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego nie zrealizował dobrowolnie obowiązku wypłaty odszkodowania określonego tym protokołem na zasadzie art. 46c ust. 8 pr.łow., jak też gdy mimo niewystąpienia na drogę sądową zobowiązany nie zrealizował obowiązku określonego w decyzji nadleśniczego. Konieczne jest zatem określenie, czy powyższe zaniechania (które mogły wynikać z postępowania każdego z zainteresowanych) zamykały drogę do zasądzenia przez sąd odszkodowania z powództwa poszkodowanego lub też do ustalenia, że na zarządcy albo dzierżawcy obwodu łowieckiego nie spoczywa obowiązek zapłaty odszkodowania.

6. W uchwale z dnia 6 lipca 2021 r., sygn. III CZP 48/20 (OSNC 2021, nr 12, poz. 83) – odnoszącej się do stanu prawnego obowiązującego od 22 sierpnia 2018 r., częściowo zbliżonego do aktualnego w niniejszej sprawie – Sąd Najwyższy wyjaśnił, że niewykonanie przez dzierżawcę albo zarządcę obwodu łowieckiego obowiązków wynikających z art. 46–46c pr.łow. i niesporządzenie protokołu, o którym mowa w art. 46d ust. 1 w zw. z art. 46a ust. 4 albo art. 46c ust. 5 pr.łow., nie zamyka – po wydaniu decyzji przewidzianej w art. 46e ust. 1 pr.łow. – drogi sądowej w sprawie o naprawienie szkody łowieckiej. Nie było natomiast przedmiotem rozważań w tejże sprawie określenie skutków braku wypłaty odszkodowania, gdy – z jakichkolwiek przyczyn – nie doszło do wydania wskazanej w art. 46e ust. 1 pr.łow. decyzji.

Natomiast w uchwale z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 62/22 (OSNC 2022, nr 12, poz. 121), Sąd Najwyższy uznał, że w sprawie o zapłatę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego odszkodowania za szkodę łowiecką sąd jest związany decyzją nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe ustalającą wysokość odszkodowania, która nie została zakwestionowana w terminie określonym w art. 46e ust. 4 pr.łow. Co istotne, Sąd Najwyższy wykluczył, by decyzja nadleśniczego mogła stanowić tytuł egzekucyjny, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. Również zatem ta uchwała nie udziela odpowiedzi na pytania postawione w niniejszej sprawie.

7. Spór, w którym ma dojść do określenia wysokości odszkodowania za szkodę, jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym, w rozumieniu art. 1 k.p.c. Zgodnie zaś z art. 2 § 1 k.p.c. zasadą jest, że do rozpoznania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, z wyjątkami określonymi w art. 2 § 3 k.p.c.

Oznacza to, że również orzekanie o wynagrodzeniu szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne przekazane jest na drogę sądową (orzeczenie TK z dnia 12 kwietnia 1989 r., sygn. Uw 9/88, OTK 1989, nr 1, poz. 9; uchwały SN: z dnia 20 sierpnia 1993 r., sygn. III CZP 112/93, OSNC 1994, nr 3, poz. 60; z dnia 17

grudnia 1993 r., sygn. III CZP 168/93, OSNC 1994, nr 7–8, poz. 148; z dnia 28 września 1994 r., sygn. III CZP 124/94, OSNC 1995, nr 2, poz. 32; z dnia 6 lipca 2021 r., sygn. III CZP 48/20; wyrok SN z dnia 3 grudnia 2008 r., sygn. V CSK 310/08; postanowienie SN z dnia 30 marca 1989 r., sygn. II CZ 45/89), chyba że z wyraźnej dyspozycji ustawowej wynika coś innego, w szczególności konieczność wyczerpania trybu polubownego, uzyskania uprzedniej decyzji administracyjnej itp.

W stanie prawnym obowiązującym od 1 kwietnia 2018 r. w odniesieniu do szkód łowieckich możliwość skorzystania z drogi sądowej jest determinowana uprzednim wyczerpaniem etapów pojednawczego i administracyjnego (obligatoryjny przedsądowy tryb administracyjny), co jest równoznaczne z czasową niedopuszczalnością drogi sądowej w rozumieniu art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. Etap administracyjny rozpoczyna odwołanie do nadleśniczego, a kończy wydanie przez nadleśniczego decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, która ma charakter ostateczny (art. 46e ust. 1 i 2 pr.łow.). Dopiero wówczas otwiera się w takiej sprawie droga sądowa, przy czym strona (poszkodowany albo dzierżawca, albo zarządca obwodu łowieckiego) niezadowolona z tej decyzji ma trzy miesiące od dnia jej doręczenia na wniesienie powództwa do sądu powszechnego (art. 46e ust. 4 pr.łow.).

W niniejszej sprawie stan faktyczny odbiega jednak od modelu przewidzianego przez ustawodawcę, ponieważ doszło do ostatecznego szacowania szkód, od którego żadna ze stron nie wywiodła (skutecznie) odwołania. Pomimo tego, że w art. 46c ust. 8 pr.łow. (w brzmieniu relewantnym w sprawie) przewidziano, że wypłaty odszkodowania dokonuje dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania protokołu z szacowania ostatecznego, od którego nie wniesiono odwołania, wypłata taka nie została dokonana.

W istocie zatem na przeszkodzie realizacji uprawnień poszkodowanego stanęła postawa pozwanego, który zaniedbał wykonania obowiązku nałożonego na niego ustawą.

8. Wprawdzie w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono stanowisko, że warunkiem koniecznym wniesienia powództwa do sądu powszechnego jest wykonanie przez dzierżawcę albo zarządcę obwodu łowieckiego obowiązków nałożonych w Prawie łowieckim (zob. np. postanowienie NSA z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. II OSK 865/20; później w tym kierunku wyroki NSA z dnia 6 maja 2022 r., sygn. I OSK 1896/21; i z dnia 26 kwietnia 2022 r., sygn. I OSK 1572/21), jednakże stanowisko to nie zostało podzielone w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. zwłaszcza uchwałę SN z dnia 6 lipca 2021 r., sygn. III CZP 48/20).

Analiza art. 46e ust. 4 pr.łow. zgodnie z którym właściciel albo posiadacz gruntów rolnych, na których zostały wyrządzone szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1 pr.łow., a także dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego niezadowolony z decyzji, o której mowa w art. 46e ust. 1 pr.łow., może, w terminie trzech miesięcy od dnia jej doręczenia, wytoczyć powództwo do sądu właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody, wskazuje, że ustawodawca

nie rozwiązał w tym przepisie kompleksowo zagadnienia otwarcia drogi sądowej w sprawach łowieckich. Przepis ten reguluje jedynie przypadek otwarcia drogi sądowej w ściśle określonej sytuacji. Nie uwzględnia on – przykładowo – przypadków, w których nie sporządzono protokołu z szacowania ostatecznego lub też, jak w stanie faktycznym sprawy, od tegoż protokołu odwołania nie wniesiono.

Pozwala to uznać, że konstytucyjne gwarancje rozpoznania sprawy przez sąd powszechny (art. 45 ust. 1 Konstytucji) wymagają tego, by droga sądowa była przed poszkodowanym otwarta także w przypadku, gdy konieczna wcześniejsza droga administracyjna nie została wyczerpana z przyczyn od powoda niezależnych.

Owa droga administracyjna ma bowiem służyć przyspieszeniu i ułatwieniu realizacji ochrony praw podmiotowych, a nie ich zniweczeniu. Sama zaś wykładnia prowadząca do uznania, że zaniechania jednej strony mogą prowadzić do pozbawienia drugiej strony prawa do sądu, jest nie do przyjęcia.

Co więcej, etap związany ze sporządzeniem protokołu z oszacowania ostatecznego jest etapem w istocie polubownego rozwiązywania sporu, a ustawodawca nie przewidział żadnej normy, ani wprost, ani przez odwołanie do art. 46e ust. 4 pr.łow., wskazującej na możliwość zamknięcia drogi sądowej na tym etapie.

Rozumowanie powyższe wspiera okoliczność, że postępowanie przed sądem powszechnym, zainicjowane powództwem opartym na art. 46e ust. 4 pr.łow. nie stanowi kontynuacji postępowania administracyjnego prowadzonego przed nadleśniczym. Wydawane przez sąd orzeczenie rozstrzyga – bez jakiegokolwiek odniesienia do decyzji nadleśniczego – o prawach i obowiązkach stron w związku ze szkodą łowiecką, stąd też samo wydanie tej decyzji przez nadleśniczego nie stanowi warunku *sine qua non* postępowania sądowego.

Oznacza to, że niewniesienie odwołania przez zarządcę lub dzierżawcę obwodu łowieckiego od protokołu z szacowania ostatecznego, o którym mowa w art. 46c ust. 5 pr.łow., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw, nie zamyka drogi sądowej do dochodzenia odszkodowania za szkody łowieckie.

9. Wspomniany powyżej protokół z oszacowania ostatecznego, o którym mowa w art. 46c ust. 5 pr.łow., nie stanowi oczywiście orzeczenia o odszkodowaniu, nie jest tytułem egzekucyjnym, a jedynie zawiera opis i określenie wysokości szkody (zob. też uchwałę SN z dnia 6 lipca 2021 r., sygn. III CZP 48/20). Nie stanowi on również decyzji administracyjnej ani dokumentu urzędowego (wyrok SN z dnia 30 maja 2017 r., sygn. IV CSK 473/16). W tym ostatnim zakresie nie wypełnia bowiem wymagań z art. 244 k.p.c. – nie jest sporządzany ani przez organ władzy publicznej, ani inny organ państwowy, ani też przez inny podmiot w zakresie zleconych mu przez ustawę zadań z dziedziny administracji publicznej. Sam ustawodawca zastrzegł, że na etapie polubownym (a zatem właśnie sporządzania protokołu) nie znajdują zastosowania, nawet subsydiarnego, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (a contrario art. 49a pr.łow.).

Nie przekonuje w tym zakresie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego (postanowienie z 17 listopada 2020 r., sygn. II OSK 865/20) co do tego, że sporządzenie protokołów oględzin i protokołów ostatecznego szacowania szkody (art. 46c ust. 4 i 5 pr.łow.) należy do czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących obowiązków i uprawnień wynikających z przepisów prawa, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, że protokół ten stanowi bezspornie materiał dowodowy zebrany w toku ustalania odszkodowania za szkodę i służy uchwyceniu stanu rzeczy, który podatny jest na bardzo dynamiczne zmiany. Ustawodawca, przewidując niezwykle krótkie terminy na wykonywanie czynności, uwzględnił właśnie to, że widoczne zewnętrzne ślady szkód łowieckich szybko ulegają zatarciu i przeobrażeniu (uchwała SN z dnia 20 sierpnia 1993 r., sygn. III CZP 112/93). Stąd też potencjalnej wagi protokołu nie sposób nie docenić.

Zagadnienie ewentualnego „związania” sądu treścią protokołu z oszacowania ostatecznego mogłoby być rozważane w aspekcie dążenia do przyspieszenia postępowania i ułatwienia dochodzenia roszczeń poszkodowanym.

Jednakże równocześnie nie można pomijać, że „związanie” sądu tymże protokołem, jako ograniczające swobodę jurysdykcyjną sądu cywilnego, powinno mieć wyraźną podstawę w przepisach prawa; tej jednak znaleźć nie sposób.

W szczególności art. 46c pr.łow. takiej regulacji nie zawiera.

Nie można wreszcie nie uwzględnić, że przyznanie protokołowi z szacowania ostatecznego waloru wiążącego sprawiałoby, że sąd ograniczałby się do wydania wyroku potwierdzającego obowiązek zapłaty wynikający z tego protokołu, a zatem prowadzenie postępowania sądowego byłoby w istocie zbędne.

Wskazówkę interpretacyjną w zakresie „związania” sądu może stanowić analiza postępowania sądowego w innych przypadkach, w których dochodzi do czasowego ograniczenia drogi sądowej na rzecz postępowania administracyjnego. Wówczas również zadaniem sądu nie jest kontrola dotychczasowego postępowania administracyjnego, w tym sporządzonych w jego toku dokumentów, lecz przeprowadzenie przez sąd własnego postępowania w pierwszej instancji (zob. np. wyrok SN z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. IV CSK 430/12; uchwała SN z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. III CZP 48/14, OSNC 2015, nr 3, poz. 27).

W konsekwencji protokół z szacowania ostatecznego, sporządzony na podstawie art. 46c pr.łow. jest dokumentem prywatnym w rozumieniu art. 245 k.p.c., nie ma szczególnych walorów dowodowych i podlega swobodnej ocenie (art. 233 § 1 k.p.c.) na równi z innymi dowodami zaoferowanymi przez poszkodowanego w celu wykazania jego twierdzeń.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2023 r., sygn. III CZP 73/22.

38

Art. 15zszs⁹ ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1327)

Data doręczenia pisma w przypadku określonym w art. 15zszs⁹ ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1327) jest dzień następujący po upływie 14 dni od dnia umieszczenia pisma w portalu informacyjnym.

Z uzasadnienia:

Przepisy art. 15zszs⁹ ust. 2 i n. ustawy o Covid-19 stanowiły doraźną reakcję ustawodawcy na stan epidemii i związane z nim zakłócenia obrotu pocztowego. W związku z brakiem wdrożenia całościowego systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe (por. art. 9 k.p.c.), o którym stanowi art. 131¹ k.p.c. regulujący doręczenia elektroniczne, postanowiono, że doręczenia pism sądowych, których adresatami są osoby wskazane w art. 15zszs⁹ ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o Covid-19, będą następować z wykorzystaniem innego systemu teleinformatycznego, służącego co do zasady udostępnianiu danych o sprawie, treści protokołów oraz pism sądowych i procesowych, określonego jako „portal informacyjny” (§ 132 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2514 i art. 53e ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 217, dodany ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1860). Stosownie do art. 15zszs⁹ ust. 4 ustawy o Covid-19 doręczenia dokonywane za pośrednictwem portalu informacyjnego wywołują skutki procesowe określone w k.p.c. dla doręczenia pisma sądowego.

Rozwiązanie to, z założenia epizodyczne (art. 15zszs⁹ ust. 1 w związku z art. 15zszs⁹ ust. 2 in initio ustawy o Covid-19), wywołało liczne wątpliwości w praktyce, związane w szczególności z niepełną funkcjonalnością portalu informacyjnego w aspekcie dokonywania doręczeń pism sądowych i brakiem unormowania obowiązku posiadania konta systemowego ze strony potencjalnych adresatów tych pism (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2022 r., sygn. III CZ 77/22; z dnia 20 maja 2022 r., sygn. III CZ 124/22; z dnia 17 stycznia 2023 r., sygn. II UZ 14/22; z dnia 27 kwietnia 2023 r., sygn. III CZ 390/22; zob. też wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 września 2021 r., sygn. IV.510.47.2021.k.p., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202109/RPO_MS_

doreczenia_portal_informacyjny_14.09.2021.pdf). Zagadnienia te wybiegają jednak poza granice przedstawionego zagadnienia prawnego, które zostało skoncentrowane na wykładni art. 15zszs⁹ ust. 3 ustawy o Covid-19 w tym fragmencie, w którym przepis ten reguluje skutek doręczenia w razie niezapoznania się (nieodczytania) pisma umieszczonego w portalu informacyjnym w przewidzianym ku temu czternastodniowym terminie.

Podjmując tę kwestię należało zauważyć, że doręczenie w postępowaniu cywilnym jest czynnością procesową polegającą na uprząstępnieniu adresatowi pisma. W zależności od sposobu, w jaki jest dokonywane, doręczenie jako czynność konwencjonalna, jest konstruowane przez określone reguły sensu i może znacząco odbiegać od doręczenia w pozaprawnym znaczeniu tego słowa, w którym łączy się ono z fizycznym wręceniem lub dostarczeniem przesyłki do adresata. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których nie tylko nie dochodzi do wręczenia pisma adresatowi, lecz także nie zapoznaje się on z pismem w pośredni sposób, a mimo to ma miejsce doręczenie w znaczeniu procesowym. Najczęstszym w praktyce wyrazem tej konstrukcji jest doręczenie przez awizo (art. 139 k.p.c.) w sytuacji, w której adresat nie odbiera pisma złożonego w placówce pocztowej lub w urzędzie właściwej gminy (art. 139 § 1 k.p.c.), względnie odmawia przyjęcia pisma (art. 139 § 2 k.p.c.). Doręczenie przez awizo zakłada uprząstępnienie adresatowi pisma przez złożenie go w określonym miejscu w celu odebrania; doręczenie następuje jednak także wtedy, gdy adresat pisma nie odebrał, a tym bardziej niezależnie od tego, czy zapoznał się z jego treścią. Nie chodzi tu, jak wskazuje się niekiedy w orzecznictwie, o domniemanie, że pismo sądowe dotarło do rąk adresata i że w ten sposób doręczenie zostało dokonane prawidłowo (por. w tym kierunku np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 września 1970 r., sygn. I PZ 53/70, OSNCP 1971, nr 6, poz. 100; z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. IV CZ 132/16 i z dnia 26 kwietnia 2022 r., sygn. III UZ 2/22) ani też o sankcję z racji bezczynności adresata obowiązującego do odbioru pisma, lecz o to, że ustawa łączy skutek doręczenia z sekwencją określonych zdarzeń prawnych, odrywając doręczenie jako czynność procesową od znaczenia słowa „doręczenie” w języku ogólnym.

Doręczenie unormowane w art. 15zszs⁹ ust. 2 i n. ustawy o Covid-19 nawiązuje do konstrukcji doręczenia przez awizo (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2022 r., sygn. III UZ 2/22 i z dnia 17 stycznia 2023 r., sygn. II UZ 14/22), z tym, że uprząstępnienie pisma adresatowi nie następuje przez przemieszczenie pisma i złożenie go w określonym fizycznym miejscu, lecz przez umieszczenie w postaci elektronicznej w systemie teleinformatycznym, jakim jest portal informacyjny. Podobnie, jak w przypadku doręczenia na podstawie art. 139 k.p.c., od woli adresata dysponującego odpowiednim dostępem do systemu zależy, czy odbierze i odczyta on umieszczone tam pismo (zapozna się z nim), czy też nie; doręczenie następuje jednak także wtedy, gdy adresat z możliwości tej nie skorzysta.

Nieodzownym elementem tych sposobów doręczenia, które nie polegają na wręczeniu pisma adresatowi, jest określenie chwili, w której doręczenie (skutek doręczenia) następuje, ponieważ chwila ta ma rozstrzygające znaczenie dla biegu terminów procesowych. Zagadnienie to jest niekiedy przedmiotem wyrażonej regulacji prawnej, w innych zaś przypadkach pozostawia się je orzecznictwu i nauce. Normując tę kwestię wprost ustawodawca posługuje się zróżnicowanymi, acz zbliżonymi sformułowaniami, stanowiąc, że doręczenie „staje się skuteczne”, „uznaje się za skuteczne”, „uznaje się za dokonane”, „uważa się za dokonane” bądź pismo „uznaje się za doręczone”.

W odniesieniu do doręczenia przez awizo regulację taką zawierał § 12 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 września 1933 r. o doręczaniu pism sądowych przez pocztę w postępowaniu cywilnym i karnym (Dz. U. Nr 76, poz. 548); de lege lata wynika ona dla potrzeb postępowania administracyjnego z art. 44 § 4 k.p.a. i postępowania sądownoadministracyjnego z art. 73 § 4 p.p.s.a. (por. również art. 150 § 4 ustawy z dnia 28 sierpnia 1998 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2651, dalej – „o.p.”). Unormowania takiego brak natomiast w art. 139 k.p.c., na tle którego w judykaturze, przy aprobachie nauki, od kilkudziesięciu lat utrzymało się stanowisko, według którego w razie nieodebrania pisma w terminie przeznaczonym do jego odbioru, doręczenie następuje w ostatnim dniu tego terminu (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (zasada prawna) z dnia 10 maja 1971 r., sygn. III CZP 10/71, OSNCP 1971, nr 11, poz. 187).

W przypadku doręczenia przez portal informacyjny datę, w której następuje skutek doręczenia, zdecydowano się uregulować wprost, tak bowiem tylko można odczytywać art. 15zsz⁹ ust. 3 zdanie drugie ustawy o Covid-19. Przepis ten stanowi, że pismo uznaje się za doręczone po upływie czternastu dni od dnia umieszczenia w portalu. Chodzi tu – podobnie jak na tle art. 145 zdanie drugie k.p.c., art. 44 § 4 k.p.a., art. 73 § 4 p.p.s.a. i art. 150 § 4 o.p. – o określenie chwili, w której następuje doręczenie, nie zaś jedynie o wygenerowanie w systemie informatycznym potwierdzenia, że doręczenie doszło do skutku. Idąc tym torem, sformułowanie zastosowane w art. 15zsz⁹ ust. 3 zdanie drugie ustawy o Covid-19 należy uznać za równoznaczne ze stwierdzeniem, że w razie biernej postawy adresata doręczenie (skutek doręczenia) następuje po upływie czternastu dni od dnia umieszczenia pisma w portalu informacyjnym, a tym samym z kolejnym (piętnastym) dniem, następującym po upływie czternastu dni od dnia złożenia pisma.

Racją jest, że rozwiązanie, według którego w razie biernej postawy adresata doręczenie następuje po upływie czternastu dni – *scil.* następnego (piętnastego) dnia od jego umieszczenia w portalu informacyjnym – odbiega od stanowiska przyjętego w judykaturze na tle art. 139 § 1 k.p.c. i przyjętego w art. 145 zdanie drugie k.p.c. Przepisy te łączą bowiem doręczenie z upływem ostatniego dnia terminu do odbioru pisma, względnie z upływem ostatniego dnia miesięcznego

terminu, nie zaś dniem następnym. Dystynkcja ta, jakkolwiek systemowo niepożądana, jest jednak konsekwencją brzmienia art. 15zsz⁹ ust. 3 zdanie drugie ustawy o Covid-19, według którego doręczenie nie następuje czternastego dnia (w czternastym dniu) od umieszczenia pisma w portalu informacyjnym, względnie z upływem ostatniego dnia czternastodniowego terminu (por. art. 145 zdanie drugie k.p.c.), lecz po upływie tego terminu, co logicznie zakłada jego uprzednią expirację.

W tym stanie rzeczy ewentualna odmienna intencja prawodawcy, domniemywana przez Sąd Okręgowy i prokuratora, nie może mieć rozstrzygającego znaczenia. Gwarancyjny charakter przepisów regulujących sposoby doręczeń (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 września 2002 r., sygn. SK 35/01, OTK-A 2002, nr 5, poz. 60 i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2014 r., sygn. I PZ 17/14, OSNP 2015, nr 10, poz. 136) nakazuje bowiem poprzestanie na ścisłej, deklaratywnej wykładni art. 15zsz⁹ ust. 3 zdanie drugie ustawy o Covid-19, z odwołaniem się do zasady „co ustawodawca chciał, powiedział, czego nie powiedział, nie chciał” (*idem dixit quam voluit*). *In casu* stanowisko to dodatkowo wzmacnia postulat wykładni przepisów o doręczeniach dokonywanych przez portal informacyjny – z uwzględnieniem doraźnego charakteru tych rozwiązań i towarzyszących im usterek legislacyjnych – w miarę możliwości z korzyścią dla stron postępowania (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2022 r., sygn. III CZ 77/02 i z dnia 17 stycznia 2023 r., sygn. II UZ 14/22).

Inną rzeczą jest to, że intencja ustawodawcy, aby związać skutek doręczenia z upływem czternastego dnia terminu przeznaczonego do odbioru pisma jest wątpliwa, jeżeli zważyć, że art. 15zsz⁹ ust. 3 zdanie drugie ustawy o Covid-19 odpowiada art. 131¹ § 2 zdanie trzecie k.p.c., przy czym ostatni z tych przepisów w pierwotnym brzmieniu stanowił, że w razie braku elektronicznego potwierdzenia odbioru doręczenie uznaje się za skuteczne z upływem czternastu dni od daty umieszczenia pisma w systemie informatycznym. Ówczesna treść przepisu wskazywała jasno, że doręczenie ma miejsce ostatniego dnia czternastodniowego terminu, w którym adresat mógł zapoznać się z korespondencją. Unormowanie to zostało jednak zmienione ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 218), którą dotychczasowe sformułowanie zastąpiono wyrażeniem „po upływie 14 dni” i to właśnie wyrażenie następnie przejęto do art. 15zsz⁹ ust. 3 ustawy o Covid-19, jak również – konsekwentnie – do art. 131^{1a} § 2 zdanie trzecie k.p.c., dodanego ze skutkiem od dnia 14 marca 2024 r. ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1860), zmierzającą do utrwalenia doręczeń przez portal informacyjny w systemie postępowania cywilnego (por. druk sejmowy IX kadencji nr 3216). Za znamienne należy uznać zwłaszcza tę ostatnią nowelizację, mając na względzie, że pozostając przy sformułowaniu „po upływie 14 dni” ustawodawca musiał być

świadomy powstających na jego tle niespójności w zestawieniu ze stanowiskiem utrwalonym na tle art. 139 k.p.c. i treścią art. 145 zdanie drugie k.p.c., a mimo to nie zdecydował się od niego odstąpić.

Odwolać się trzeba ponadto do art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 285, dalej – „u.d.e.”), biorąc pod uwagę, że akt ten w kompleksowy i przynajmniej w założeniu modelowy sposób reguluje problematykę doręczeń elektronicznych w postępowaniach przed organami państwa, w tym w postępowaniu cywilnym (por. art. 1 i art. 63 u.d.e.). Zgodnie z powołanym art. 42 ust. 2 w związku z art. 41 ust. 1 pkt 3 u.d.e., w razie bezskutecznego upływu czternastodniowego terminu od dnia wpływu korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych, korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie 14 dni od wskazanego w dowodzie otrzymania dnia jej wpływu na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego. Sposób zredagowania tego przepisu jednoznacznie oddaje założenie, według którego doręczenie nie dochodzi do skutku w ostatnim dniu czternastodniowego terminu, lecz w dniu następnym.

Odmiennych wniosków nie uzasadniają przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 2015 r. w sprawie trybu i sposobu dokonywania doręczeń elektronicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 452). Po pierwsze, akt ten odnosi się do doręczeń dokonywanych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe, a zatem innego systemu aniżeli portal informacyjny (por. wchodzący w życie dnia 14 marca 2024 r. art. 1311a § 4 k.p.c.). Po drugie zaś, nie określa on daty doręczenia pisma w razie bezskutecznego upływu terminu do jego odebrania, lecz nakazuje jedynie uwidocznienie na koncie adresata datę, w której upłynął czternastodniowy termin, o którym mowa w art. 131¹ § 2 zdanie trzecie k.p.c. (§ 4 ust. 1). Uwidocznienie w systemie daty upływu czternastodniowego terminu do odebrania korespondencji przewiduje również dostępna na stronie internetowej portalu informacyjnego instrukcja odbierania pism sądowych (https://portal.waw.sa.gov.pl/zalacznik/Instrukcja_odbierania_pism_s%C4%85dowych_w_Portalu_Informacyjnym.pdf,s.5), zastrzegając jednak wyraźnie, że termin, w którym następuje skutek doręczenia, należy określać zgodnie z ustawą procesową.

Nie można się również zgodzić z argumentem, że preferowany pogląd prowadzi do uprzywilejowania adresatów niepodejmujących korespondencji względem osób, które dokonują jej odbioru w przewidzianym ustawą terminie. Odbiór pisma w systemie teleinformatycznym stanowi odpowiednik wręczenia korespondencji doręczanej drogą tradycyjną, jasne jest zatem, że doręczenie następuje wówczas w dniu, w którym doszło do odbioru pisma. Konstrukcję tę, choć niezbyt fortunnie, oddaje art. 15zsz⁹ ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o Covid-19, według którego datą doręczenia jest data „zapoznania się” przez odbiorcę z pismem umieszczonym w portalu informacyjnym. Jeżeli jednak do odbioru pisma nie dochodzi, określenie, kiedy ma dojść do skutku doręczenie w proce-

sowym tego słowa znaczeniu, stanowi domenę ustawodawcy, który powinien kierować się z jednej strony koniecznością zapewnienia efektywnego dostępu do sądu, z drugiej zaś gwarancyjną funkcją doręczeń. Rozwiązanie, według którego doręczenie następuje w dniu następującym po upływie czternastodniowego terminu do odbioru pisma, nie godzi *prima facie* ani w te zasady ani też w założenie racjonalności ustawodawcy. Akcentowana wcześniej niespójność, jakkolwiek niecelowa, nie uzasadnia natomiast odstąpienia od brzmienia przepisu, tym bardziej, że odejście to prowadziłoby do rezultatu niekorzystnego dla strony.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2023 r., sygn. III CZP 24/23.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

39

Art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 795)

Okoliczności określone w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r., poz. 795) mogą stanowić przesłankę do uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej również w sytuacji, gdy miały miejsce przed wejściem w życie tej ustawy.

Analiza treści ustawy przemawia za uznaniem, że w odniesieniu do art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r., poz. 795) zostały spełnione wymagania dotyczące dopuszczalności odstąpienia od zasady *lex retro non agit*.

Z uzasadnienia:

I. Przedstawione składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienie prawne spełnia przesłanki określone w art. 187 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z przywołanym przepisem „Jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu”. Przepis ten, w powiązaniu z p.p.s.a., stosownie do którego „Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie administracyjnej”, wskazuje, że warunkiem podjęcia uchwały jest po pierwsze, wystąpienie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości prawne i po drugie, jego związek z rozstrzygnięciem konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej.

Dla stwierdzenia istnienia poważnych wątpliwości w zakresie wykładni i stosowania prawa istotna jest argumentacja prawna świadcząca o problemie prawnym wywołującym trudności w jego rozwiązaniu i wymagającym zaangażowania powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W rozpoznawanej sprawie warunek „poważnych wątpliwości” w zakresie interpretacji art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych

zasadach usuwania skutków prawnych decyzji repriwatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r., poz. 795) jest spełniony, o czym świadczą motywy przedstawienia zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego sądu, zawarte w uzasadnieniu postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lipca 2022 r. Wskazano w nim, że poważna wątpliwość wynika z odmiennej oceny prawnej art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy wyrażonej przez Komisję oraz przez Sąd I instancji. Doniosłość wątpliwości w przedstawionym do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów zagadnieniu prawnym wynika z samego przedmiotu tego zagadnienia, które zostało uregulowane w szczególnym akcie prawnym, jakim jest ustawa z dnia 9 marca 2017 r., a nadto sama regulacja zawarta art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy ma szczególny charakter, odmienny niż rozwiązania zawarte w pozostałych punktach ustawy.

Odnosnie natomiast do drugiego z warunków podjęcia uchwały w oparciu o art. 187 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a., tj. związku zagadnienia prawnego (budzącego poważne wątpliwości) z rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, to należy wyjaśnić, że chodzi o taki związek, w którym wyjaśnienie zagadnienia prawnego będzie miało bezpośredni wpływ na rozpoznanie skargi kasacyjnej, a tym samym wpłynie na wynik sprawy. Z uwagi na treść art. 183 § 1 p.p.s.a. i wynikające z tego przepisu związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej zagadnienie prawne musi być powiązane z podstawami skargi kasacyjnej i mieć decydujący wpływ na ocenę ich zasadności, chyba że chodzi o kwestie odnoszące się do przesłanek nieważności, o których mowa w p.p.s.a. Również i ten warunek dla podjęcia uchwały w niniejszej sprawie należy uznać za spełniony.

Należy w tym miejscu zauważyć, że zarówno I.R., jak też J. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. w skardze do sądu w ramach zarzutów naruszenia prawa materialnego zarzucili naruszenie art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. I SA/Wa 963/18, odnosząc się do podstawy uchylenia decyzji repriwatyzacyjnej uregulowanej w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy nie wypowiedział się wprost w kwestii możliwości stosowania oceny prawnej wynikającej z tego przepisu do zdarzeń i okoliczności, które miały miejsce przed jego wejściem w życie. Sąd przyjął bowiem, że podstawa uchylenia decyzji z ustawy nie może być zastosowana wobec braku adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy decyzją repriwatyzacyjną a okolicznościami i zdarzeniami, które miały miejsce po jej wydaniu. Uznał, że decyzja repriwatyzacyjna była wyłącznie zdarzeniem chronologicznie poprzedzającym wykazywane przez Komisję zachowania właściciela budynku, a nie zdarzeniem je wywołującym, czy choćby sprzyjającym ich podejmowaniu. To zaś oznacza, że zaistnienie przyczyny – o której mowa w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy – nie potwierdziło się, a tym samym uchylenie na tej podstawie decyzji repriwatyzacyjnej było niedopuszczalne. Taki sposób argu-

mentacji należy odczytywać jako zaakceptowanie przez Sąd I instancji w sposób milczący poglądu Komisji o dopuszczalności zastosowania art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy w okolicznościach rozpoznawanej sprawy.

W podstawach skargi kasacyjnej Komisji wskazano na naruszenie art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy. Komisja, dopuszczając możliwość stosowania ustawy do oceny zdarzeń i okoliczności, które miały miejsce po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej, ale przed wejściem przepisu w życie, uznała, że jest uprawniona do oceny legalności decyzji reprivatyzacyjnej w oparciu o podstawę przewidzianą w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy, czyli normę nieistniejącą zarówno w dacie wydania decyzji reprivatyzacyjnej, jak i w dacie zdarzeń i okoliczności, które miały miejsce po jej wydaniu, a przed wejściem w życie ustawy.

Należy zauważyć, że przed przystąpieniem do ustalenia, jakiego rodzaju relacja istnieje pomiędzy wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej, a wystąpieniem skutków jej wydania rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, konieczne jest dokonanie w pierwszej kolejności oceny dopuszczalności stosowania art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy do zdarzeń i okoliczności, które miały miejsce po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej, ale przed wejściem przepisu w życie. Nie można bowiem skutecznie zarzucać naruszenia przepisu prawa poprzez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, jeżeli przepis ten nie mógł być zastosowany w sprawie. Dopiero po stwierdzeniu dopuszczalności stosowania art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy można dokonywać ustaleń i formułować oceny co do zaistnienia okoliczności, o których mowa w ustawie oraz co do związku tych okoliczności z decyzją reprivatyzacyjną.

Należy również zauważyć, że z mocy art. 188 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. Z tego względu sąd kasacyjny winien odnieść się do zarzutów podniesionych w skardze.

Z powyższego wynika, że przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny pytanie ma bezpośredni związek z rozpoznawaną sprawą, a rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego może przesądzić o jej wyniku, bowiem może wpłynąć na ocenę legalności decyzji Komisji uchylającej wydaną decyzję reprivatyzacyjną.

II. Przechodząc do meritum należy w pierwszej kolejności wyjaśnić, że art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r., poz. 795) określa przesłanki wydania przez Komisję decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2–4 ustawy. Przesłanka wskazana w punkcie 6 tego przepisu została określona w następujący sposób: „wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania

uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal”.

Należy w tym miejscu podkreślić, że przed 5 maja 2017 r. wystąpienie określonych w ustawie skutków decyzji rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, nie stanowiło przesłanek uchylenia takiej decyzji.

Istota wątpliwości sprowadza się do pytania, czy okoliczności określone w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy mogą stanowić przesłankę do uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej w sytuacji, gdy miały miejsce przed wejściem w życie tej ustawy. Mówiąc inaczej – chodzi o to, czy art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy pomimo tego, że ustawa ta weszła w życie z dniem 5 maja 2017 r., to jest zgodnie z art. 42 tej ustawy po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, i dopiero od tego dnia przepis ten obowiązywał, może być stosowany do okoliczności zaistniałych przed dniem wejścia w życie ustawy i stanowić podstawę do uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej pomimo tego, że przed 5 maja 2017 r. wystąpienie tych okoliczności nie stanowiło przesłanek uchylenia takiej decyzji.

Kwestia istoty ww. okoliczności oraz charakteru związku między decyzją reprivatyzacyjną a tymi okolicznościami wykracza poza granice zagadnienia prawnego przedłożonego w postanowieniu z dnia 28 lipca 2022 r., sygn. I OSK 2633/20, dlatego Naczelny Sąd Administracyjny nie wypowie się na ten temat. Podobnie nie mieści się w tych granicach kwestia skutków uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej ze względu na przesłankę określoną w ustawie, w tym braku regulacji dotyczącej przyznania odszkodowania za odjęte uprawnienie.

Wykładnia językowa art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy prowadzi do wniosku, że wydanie przez Komisję decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2–4 ustawy, jest warunkowane wystąpieniem skutków, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy. Data wydania decyzji reprivatyzacyjnej jest natomiast irrelevantna. Niezależnie zatem od daty wydania decyzji reprivatyzacyjnej stwierdzenie przez Komisję wystąpienia ww. skutków prowadzi do wydania przez Komisję decyzji, o której mowa w ustawie. Omawiany przepis nie uzależnia możliwości wydania ww. decyzji od daty lub okresu wystąpienia skutków, o których mowa w tym przepisie.

Norma zawarta w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. określa jedną z przesłanek wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji reprivatyzacyjnej (jej uchylenia, stwierdzenia nieważności albo stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa) i w tym zakresie przedstawia się jako norma materialnoprawna. Norma ta obowiązuje w polskim porządku prawnym od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 2017 r., tj. od dnia 5 maja 2017 r. Od tego czasu znaczenie prawne uzyskuje kwalifikacja określonych w ustawie skutków decyzji reprivatyzacyjnej, przy czym ustawa stanowiąc, że „wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie

wieczyste” wyraźnie odwołuje się do okoliczności wcześniejszych w stosunku do momentu wejścia w życie tej normy. Wydanie decyzji reprivatyzacyjnej – jak wynika z treści art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy – „doprowadziło” już bowiem, tj. w chwili wejścia w życie ustawy, do wskazanych w niej skutków. W istocie, norma zakodowana w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wskazuje w swojej treści, jaki stan prawny i faktyczny należy uwzględniać w stosowaniu tej normy. Od chwili wejścia w życie ustawy organ stosując jej art. 30 ust. 1 pkt 6 powinien zatem brać pod uwagę skutki decyzji reprivatyzacyjnej, do jakich decyzja ta doprowadziła przed wydaniem decyzji, o jakiej mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2–4 ustawy, w tym również tych, które zaistniały przed wejściem w życie tej ustawy. Z samej treści normy prawnej wynikającej z ustawy wynika zatem, że należy ją stosować również do oceny skutków wydania decyzji reprivatyzacyjnej, które miały miejsce przed dniem 5 maja 2017 r. W tym zakresie norma zawarta w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy wywołuje także skutki o charakterze intertemporalnym. W doktrynie prawniczej wskazuje się, że normy intertemporalne mogą przybierać różną postać. Mogą to być m.in. normy merytoryczne bezpośrednio wyznaczające szczególne skutki prawne wskazanych w nich faktów przeszłych bądź też faktów mających zachodzić w przyszłości w ramach nawiązanych już sytuacji prawnych w toku (por. T. Pietrzykowski, *Podstawy prawa intertemporalnego. Zmiany przepisów i problemy stosowania prawa*, Warszawa 2011, s. 66).

Wskazana wyżej deklaracja ustawodawcy wyrażona w treści art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy co do zakresu stosowania zawartej w tym przepisie normy wobec określonych w niej stanów faktycznych nie budzi wątpliwości nie tylko na gruncie wykładni językowej tego przepisu. Należy bowiem zwrócić uwagę na wewnętrzną systematykę art. 30 ust. 1 ustawy, w którym ustawodawca zawarł cały katalog przesłanek charakterystycznych również dla nadzwyczajnych trybów wznowienia postępowania administracyjnego i stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych, które z istoty tych trybów odnoszą się do okoliczności faktycznych mających miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Niezależnie od krytycznej oceny tego rodzaju techniki legislacyjnej, w której następuje swoiste pomieszanie trybów i kompetencji organu, uregulowanych w ustawie, należy stwierdzić, że szczególna ustawowa przesłanka wynikająca z art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy konsekwentnie wpisuje się w katalog przesłanek odwołujących się do okoliczności mających miejsce jeszcze przed wejściem w życie ustawy.

Wykładnia prokonstytucyjna art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy [traktowana w doktrynie jako mająca charakter zarówno wykładni systemowej, jak i funkcjonalnej (celowościowej) – zob. A. Bator, A. Kozak, *Wykładnia prawa w zgodzie z Konstytucją*, (w:) S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Zakamycze 2005, s. 66], uzasadnia ponadto wniosek, że treść normy zawartej w tym przepisie mieści się w zakresie, dopuszczalnych i uzasadnionych w demokratycznym państwie prawa, wyjątków od zasady *lex retro*

non agit, a tym samym potwierdza rezultat wykładni językowej stanowiąc jednocześnie silne uzasadnienie aksjologiczne dla tej wykładni.

Z jednej strony należy bowiem zauważyć, że niewątpliwie adresat, który jest obowiązany do przestrzegania prawa, musi znać prawo, aby dostosować swój sposób postępowania do wymogów prawa. Dlatego ustawodawca nie może „zaskakiwać” obywatela regulacjami, które są wprowadzane później, aniżeli zdarzenia, które miały miejsce przed ich uchwaleniem i twierdzić, że regulacje te powinny być stosowane do stanów faktycznych i prawnych powstałych przed datą wejścia w życie nowych uregulowań prawnych.

Poprawnie realizowana zasada bezpieczeństwa prawnego powinna skutkować przekonaniem obywateli, że państwo nie próbuje ich w żaden sposób zaskoczyć za pomocą ogólnej konstrukcji systemu prawnego, a także nie pogarsza ich sytuacji poprzez poszczególne przepisy prawne.

Z drugiej jednak strony zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych, które wyprowadzane są z wyrażonej w art. 2 Konstytucji klauzuli państwa prawnego, nie mają charakteru bezwzględnego, dopuszczalne są bowiem od nich wyjątki (wyrok TK z dnia 10 czerwca 2020 r.; podobnie w odniesieniu do prawa unijnego wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 kwietnia 2005 r., sygn. C-376/02). Również sam ustawodawca dopuszcza takie wyjątki stanowiąc w art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) o możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Należy uznać, że odstąpienie od ww. zasad przemawiające za retroaktywnością regulacji prawnych zawartych w ustawie może być uzasadnione koniecznością poszanowania innych wartości i zasad konstytucyjnych. Należy pamiętać, że również zasada ochrony praw nabytych wynikająca z art. 2 Konstytucji nie ma charakteru bezwzględnego, bo jej ograniczenie jest dopuszczalne, jeżeli przemawia za tym inny konstytucyjnie chroniony interes publiczny, a ponadto zakresem ochrony objęte są tylko prawa słusznie nabyte (zob. wyroki TK z dni: 20 grudnia 1999 r.; 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU 2010, nr 2/A, poz. 15; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU 2012, nr 5/A, poz. 53).

Zakaz stanowienia prawa z mocą wsteczną wskazywany był również przez filozofów prawa jako jeden z wymogów prawidłowego tworzenia prawa (L. L. Fuller. *Moralność prawa*. Warszawa 1978). W wyjątkowych jednak wypadkach L.L. Fuller dopuszcza stanowienie prawa retroakcyjnego, gdy jest to niezbędne dla zachowania praworządności, jak stwierdza, „czasami musimy zatrzymać się i zawrócić, by zaprowadzić porządek” L. L. Fuller wychodząc z założenia, że prawo z założenia działa na przyszłość, nie wyklucza możliwości wystąpienia sytuacji, gdy będzie konieczne zastosowanie nowych regulacji do sytuacji przeszłych, traktując to jako środek naprawczy. Jak stwierdza: „Jeśli zatem oceniamy mamy prawa o mocy wstecznej w sposób inteligentny, ujmować je musimy

w ramach systemu praw, które z reguły mają działać w przyszłości. Jest rzeczą interesującą, że z tego punktu widzenia możliwe są sytuacje, w których nadanie prawu mocy wstecznej nie jest tylko czymś nie do przyjęcia, ale – co więcej – jest niezbędne dla utrzymania praworządności”. Z tego powodu zakaz tworzenia prawa retroakcyjnego nie ma charakteru bezwzględnego, a problem w praktyce przesuwają na poszukiwanie kryteriów uzasadniających ewentualne przyjęcie takiego rozwiązania, na badanie relacji między prawem retroaktywnym a innymi składnikami praworządności. Takie też stanowisko w kwestii charakteru zakazu retroakcji wyrażane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. II GSK 1540/16, NSA stwierdził, że zasada nieretroaktywności nie ma charakteru absolutnego, jednak jej naruszenie może nastąpić wyjątkowo, ustępując innej zasadzie prawnokonstytucyjnej i musi to być uzasadnione szczególnymi okolicznościami [zob.: I. Bogucka, Sądy administracyjne wobec problemu retroakcji, (w:) A. Mańan, A. Nita (red.), Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim; T. Pietrzykowski, Wsteczne działanie prawa i jego zakaz, Kraków 2004, s. 291–292].

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że jednostka musi w każdym czasie liczyć się ze zmianą regulacji prawnych i uwzględniać podczas planowania przyszłych działań ryzyko zmian prawodawczych, uzasadnionych zmianą warunków społecznych. Na gruncie obowiązującej Konstytucji nie można całkowicie wykluczyć stanowienia regulacji prawnych o charakterze retroaktywnym. Ustawodawca musi jednak wyważyć uzasadniony interes jednostki i interes publiczny, stanowiąc nowe regulacje (wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn., OTK ZU 2013, nr 4/A, poz. 39).

Treść zasady *lex retro non agit* jako wzorca kontroli zgodności z Konstytucją, a także wskazania kryteriów dopuszczalności ustanowienia od niej wyjątków, była wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., począwszy od orzeczenia z dnia 28 maja 1986 r. o sygn. U 1/86 (OTK 1986, poz. 2).

W świetle dotychczasowego i utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 65, i z dnia 22 lipca 2020 r., sygn. K 4/19, OTK-A 2020, nr 33) przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli łącznie spełniają następujące warunki:

- nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe);
- mają one rangę ustawową;
- ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;

- spełniona jest zasada proporcjonalności wyrażona w Konstytucji, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;
- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, lecz przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej, ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy;
- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz (por. szerzej powołany wyrok TK z dnia 19 listopada 2008 r., k.p. 2/08).

W odkodowaniu motywów i celów odstępstwa od zasady niedziałania prawa wstecz może być pomocna, wyłącznie posiłkowo, analiza uzasadnienia projektu danego aktu.

Tytuł ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wskazuje na wyjątkowy charakter jej unormowań wyrażający się w konieczności wprowadzenia „szczególnych zasad” usuwania skutków prawnych określonych w niej decyzji reprivatyzacyjnych, co należy odczytywać jako deklarację również wyjątkowo istotnych celów i motywów usuwania tych skutków. Ponadto z tytułu ustawy i treści jej art. 3 ust. 2 i 3 wynika, że unormowania tej ustawy odnoszą się również do tych okoliczności, które są wcześniejsze w stosunku do momentu wejścia jej w życie, skoro jest to ustawa o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych już wydanych z naruszeniem prawa, a zadaniem Komisji – zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy – jest „wyjaśnianie nieprawidłowości i uchybień w działalności organów i osób prowadzących postępowania w przedmiocie wydawania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich” oraz branie pod uwagę „okoliczności sprzyjających wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnych z naruszeniem prawa lub popełnianiu przestępstw bądź utrudniających ich ujawnianie”, a także „występowanie do właściwych organów” w razie stwierdzenia takich okoliczności. Ustawodawca wskazuje zatem na istotne motywy i cele wstecznego działania norm ustawy a mające służyć „staniu na straży interesu publicznego w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich” (art. 3 ust. 3 ustawy).

Na tym tle przechodząc do okoliczności uchwalenia ustawy z dnia 9 marca 2017 r. należy stwierdzić, że cel ustawy i sama koncepcja jej uchwalenia, potwierdzona analizą materiałów obrazujących „historię legislacyjną” ustawy, jednoznacznie wskazują na to, że intencją ustawodawcy było wyposażenie Komisji w kompetencję do stwierdzania nieważności lub uchylania decyzji reprivatyzacyjnych, które były wydawane przed wejściem w życie ustawy o Komisji, częściowo w oparciu o nowe przesłanki, które nie obowiązywały w chwili wydawania decyzji.

Brak systemowych rozwiązań legislacyjnych po okresie transformacji ustrojowej negatywnie wpłynął nie tylko na czas i efektywność postępowań w spra-

wie wzruszania decyzji dekretowych, ale przyczynił się również do powstania rynku obrotu roszczeniami dekretoowymi. Zgodność z prawem wielu decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich budziła wątpliwości. Skutki tych działań miały nie tylko prawny charakter, ale również stały się odczuwalne w płaszczyźnie społeczno-gospodarczej. Społeczna ocena warszawskiej reprivatyzacji była skrajnie negatywna, a decyzje reprivatyzacyjne były oceniane jako naruszające interes publiczny i prywatny i w związku z tym elementarne poczucie sprawiedliwości społecznej.

W uzasadnieniu projektu (druk sejmowy nr 1056/VIII kad.) wskazano, że w procesie reprivatyzacyjnym w oparciu o dekret dochodziło do przestępstw, nadużycia praw podmiotowych w obrocie cywilnoprawnym, a także naruszeń godzących w interes społeczny. Wydanie decyzji reprivatyzacyjnych nie tylko prowadziło do faktycznego sanowania naruszeń prawa, ale wywoływało również dalsze negatywne skutki i naruszenia praw podstawowych. W szczególności prawa do zwrotu własności nieruchomości nie mogły dochodzić osoby, którym faktycznie powinno przysługiwać prawo własności lub prawo do użytkowania wieczystego. Należytej ochrony zostali także pozbawieni lokatorzy zamieszkujący nieruchomości zabudowane.

Z powodu skali występujących naruszeń i towarzyszących im negatywnych zjawisk uznano, że dotychczasowe regulacje prawne mające na celu ochronę praw podmiotowych i przeciwdziałanie tego rodzaju negatywnym zjawiskom okazały się nieefektywne.

Okoliczności te doprowadziły do reakcji ustawodawcy w postaci uchwalenia ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że doszło do naruszenia prawa własności przewidzianego w Konstytucji RP poprzez zarówno naruszenie prawa własności komunalnej, której przedstawiciele organów wyzbyli się w sposób nieuprawniony, jak i naruszenia prawa własności prywatnej, tj. własności rzeczywiście byłych właścicieli nieruchomości warszawskich lub ich spadkobierców.

Stwierdzono, że negatywne zjawiska związane z wydawaniem decyzji reprivatyzacyjnych wymagają analizy z punktu widzenia ochrony praw lokatorów, ponieważ zgodnie z art. 75 Konstytucji RP władze publiczne są zobowiązane do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i ochrony praw lokatorów.

Stwierdzono, że w konsekwencji skali występujących naruszeń i towarzyszących im negatywnych zjawisk należy uznać, że dotychczasowy stan prawny może być oceniany jako sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zarzut działania państwa sprzecznego z niniejszym standardem konstytucyjnym uzasadniać może bowiem – w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – istnienie regulacji prawnych, które kreują złudne i nieefektywne mechanizmy mające na celu ochronę praw podmiotowych.

Wskazano, że powyższe naruszenia wymagają podjęcia działań nadzwyczajnych, które zmierzają do ochrony dóbr bardziej zasługujących na ochronę, aniżeli stabilność decyzji administracyjnych.

W sprawach dotyczących wydania decyzji reprivatyzacyjnych występują ponadto przesłanki świadczące o rażącym lub nawet świadomym zaniedbaniu obowiązków przez urzędników uczestniczących w postępowaniu. Zaznaczono, że projektowana ustawa ma na celu wywarcie efektów prewencyjnych poprzez doprecyzowanie już obowiązujących, ale trudnych do realizacji podstaw odpowiedzialności urzędniczej.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika zatem, że celem projektodawcy było stworzenie prawnych możliwości usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, które to skutki ujawniły się przed wejściem ustawy w życie. Nie wykluczono przy tym możliwości stosowania przepisów ustawy do decyzji wydanych po wejściu ustawy w życie czy do skutków prawnych, które ujawniły się po tej dacie.

W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że cztery z siedmiu przesłanek uchylenia lub stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa decyzji reprivatyzacyjnej, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, wskazane w art. 25 ust. 1 projektu ustawy, są tożsame z podstawami wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji, określonymi odpowiednio w art. 145 § 1 pkt 1, i 5 oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Oznacza to, że projektodawca w odniesieniu do tych przesłanek nie przełamywał zasady *lex retro non agit*. Kolejne trzy przesłanki określono w uzasadnieniu projektu ustawy jako swoiste dla postępowania rozpoznawczego i stanowiące *novum* normatywne.

Projekt ustawy nie przewidywał regulacji tożsamej lub zbliżonej do przepisu art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy. Taka regulacja została natomiast zamieszczona w projekcie ustawy załączonym do sprawozdania Komisji Ustawodawczej o rządowym projekcie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (druk sejmowy nr 1214/VIII kad.). Przepis art. 28 ust. 1 pkt 6 projektu stanowił, że Komisja wyda decyzję o uchyleniu lub stwierdzeniu wydania z naruszeniem prawa decyzji reprivatyzacyjnej, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, jeżeli wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal. Brzmienie tego przepisu nie było modyfikowane w toku dalszych prac ustawodawczych. W wyniku zmiany numeracji artykułów stanowi on punkt 6 w ustępie 1 artykułu 30 uchwalonej ustawy.

Wprowadzenie na etapie prac sejmowych do projektu ustawy przepisu oznaczonego w uchwalonej ustawie jako art. 30 ust. 1 pkt 6 nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że uzasadnienie projektu ustawy dopuszczające retroaktywność ustawy może być odniesione również i do tego unormowania. Projektodawca nie mógł przewidzieć, że w toku prac legislacyjnych do przewidzianych w projekcie nowych przesłanek weryfikacji decyzji repriwatywacyjnych zostanie dodana kolejna nowa przesłanka, dlatego nie można oczekiwać, że w projekcie ustawy zostanie zawarta argumentacja wskazująca na zamiar projektodawcy przełamania zakazu retroaktywności w odniesieniu do ustawy.

Mając zatem na uwadze treść przytaczanych wyżej przepisów ustawy oraz odnosząc się na ich tle do powyższych stwierdzeń zawartych w uzasadnieniu projektu ustawy należy w pierwszej kolejności wskazać na zasadę *tempus regit actum*, która jest elementem zasady nieretroakcji prawa. Zasada ta ma szczególne znaczenie w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Oznacza bowiem, że ocena legalności decyzji administracyjnej powinna być dokonywana z punktu widzenia przepisów obowiązujących w chwili wydania decyzji (por. art. 133 § 1 p.p.s.a. oraz np. wyrok TK z dnia 13 listopada 2007 r. sygn. P 42/06).

Z zasadą *tempus regit actum* wiąże się tzw. domniemanie bezpośredniego działania ustawy nowej. Bezpośrednie działanie ustawy nowej jest, jak to ujmuję się w literaturze, wariantem techniki *tempus regit actum* (T. Pietrzykowski, Podstawy prawa intertemporalnego. Zmiany przepisów a problemy stosowania prawa, Warszawa 2011, s. 99). Domniemanie, o którym mowa, przyjmuje się zazwyczaj wówczas, gdy ustawa nie zawiera przepisów intertemporalnych, przewidujących retroakcję regulacji zawartych w ustawie. Innymi słowy, oznacza ono, że w braku regulacji intertemporalnych należy przyjąć, że ustawa działa na przyszłość (prospektywnie), natomiast dla oceny legalności aktów wydawanych przed jej wejściem w życie należy stosować przepisy obowiązujące w dniu wydania określonego aktu, zgodnie z zasadą *tempus regit actum*. Również w orzecznictwie TK wskazuje się, że ogólną zasadą prawa intertemporalnego, jest to, że w razie wątpliwości, czy należy stosować ustawę dawną czy nową, pierwszeństwo ma ustawa nowa. Ta ogólna zasada prawa intertemporalnego tłumaczy się domniemaniem, że ustawa nowa jest lepszym, a przynajmniej powinna być lepszym odbiciem aktualnych stosunków prawnych, bardziej dostosowanym do aktualnego stanu prawnego. Z całą pewnością jest ona wyrazem woli ustawodawcy, która została powzięta później aniżeli wola ustawodawcy, której wyrazem był wcześniej wydany akt normatywny (uchwała TK z dnia 16 czerwca 1993 r., sygn. W 4/93).

Nie zawsze jest jednak tak, że w przypadku braku przepisów intertemporalnych należy przyjąć domniemanie zasady *tempus regit actum* i – co się z tym wiąże – należy uznawać, że ustawa ma zastosowanie tylko do faktów mających miejsce po wejściu w życie ustawy. W literaturze wskazuje się bowiem, że zasięg domniemania bezpośredniego działania ustawy nowej obejmuje jedynie

przypadki, w których nie pojawiają się żadne istotne względy aksjologiczne, systemowe czy pragmatyczne mogące przemawiać zarówno na rzecz objęcia danej kategorii faktów zasadą bezpośredniego działania prawa nowego, jak i dalszego działania prawa dawnego (T. Pietrzykowski, jw., s. 112–113).

W przeszłości ustawodawca niekiedy decydował się na powołanie do życia nowych organów władzy publicznej po to, aby rozwiązać określony i aktualny problem społeczny. Taka decyzja ustawodawcy, polegająca na stworzeniu szczególnego organu, którego zadaniem jest „odwrócenie” negatywnych następstw działań określonych osób czy organów władzy publicznej, może być podyktowana realizacją zadań państwa, wynikających np. z Konstytucji, nakazującego państwu urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej, z art. 5 Konstytucji, który mówi, że „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela” czy z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nakazującego państwu ochronę porządku publicznego. Może być w szczególności tak, że wydane w przeszłości akty prawne (np. decyzje administracyjne) – nawet jeśli były zgodne z regulacjami obowiązującymi w chwili ich wydania – wywołały skutki niedające się aktualnie pogodzić z aksjologią konstytucyjną, w tym z zasadą sprawiedliwości społecznej, ochroną wolności i praw człowieka i obywatela, a także ochroną porządku publicznego.

Dla osiągnięcia celu ustawodawcy, polegającego na ochronie ww. wartości – co posiada uzasadnienie konstytucyjne – może być konieczne wprowadzenie przepisów prawa o charakterze retroaktywnym. Wówczas niezasadne jest przyjmowanie w drodze wykładni prawa domniemania zasady *tempus regit actum*, gdyż doszłoby w ten sposób do całkowitego zniweczenia – mającego uzasadnienie konstytucyjne – założenia ustawodawcy.

W jednym z orzeczeń TK wskazał, że retroaktywność musi być konieczna dla urzeczywistniania lub ochrony konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że ochrona tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Te inne wartości konstytucyjne muszą być szczególnie cenne i ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji. W konkretnych wypadkach wartością taką może być np. sprawiedliwość społeczna. (wyrok TK z dnia 19 listopada 2008 r., k.p. 2/08). W cyt. wyroku TK ponadto podkreślił, że retroakcja jest dopuszczalna, jeśli w inny sposób nie da się osiągnąć legitymowanego konstytucyjnie celu ustawodawcy. Innymi słowy, jeśli określone założenie leżące u podstaw uchwalenia ustawy posiada silne uzasadnienie w aksjologii konstytucyjnej i jednocześnie nie da się tego założenia zrealizować bez odstąpienia od zakazu działania prawa wstecz, to takie rozwiązanie można uznać za zgodne z Konstytucją.

Tak więc cel ustanowienia określonej regulacji może uzasadniać jej zastosowanie z mocą wsteczną. Pod pojęciem „celu ustawy” należy rozumieć przede wszystkim przyczynę jej uchwalenia (zob. M. Kłoda, Prawo międzyczasowe prywatne. Podstawowe zasady, Warszawa 2007, s. 166; por. też uchwała SN z dnia 27 kwietnia 1971 r.).

Jak wskazuje się w literaturze, cel ustawy zakodowany jest w brzmieniu jej przepisów – a zwłaszcza w ich nowym brzmieniu. Jednak nieuzasadnione byłoby oczekiwanie, że ustawodawca musi wyrazić w sposób dosłowny, a zwłaszcza w jednym przepisie, wyjątek od ogólnej zasady niedziałania prawa wstecz, a nie może tego uczynić np. w drodze nowego, kompleksowego ujęcia określonej instytucji [T. Sokołowski, komentarz do art. 3 Kodeksu cywilnego, (w:) A. Kidyba (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, wyd. II, LEX/el., pkt 19].

Konkludując, analiza treści ustawy przemawia za uznaniem, że w odniesieniu do art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy zostały spełnione wymagania dotyczące dopuszczalności odstąpienia od zasady *lex retro non agit*.

Przepis ten jest przepisem rangi ustawowej, który nie jest przepisem prawa karnego ani prawa daninowego. Jego wprowadzenie było konieczne dla ochrony porządku i bezpieczeństwa prawnego oraz zachowania zasad sprawiedliwości społecznej. Wobec tych wartości muszą ustąpić rozumiana formalistycznie zasada pewności obrotu prawnego oraz zasada swobody działalności gospodarczej pojmowana jako możliwość realizowania modelu działalności biznesowej wiążącego się z rażącym naruszeniem interesu społecznego. Zjawiska, którym ma przeciwdziałać ww. przepis, nie występowały wcześniej i nie można było ich przewidzieć. Wyeliminowanie decyzji reprivatyzacyjnej z obrotu prawnego powoduje przywrócenie poprzedniej sytuacji prawnej adresatów tej decyzji, nie można zatem mówić o poprawieniu ich sytuacji prawnej kosztem innych podmiotów.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a., podjął uchwałę jak w sentencji.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. I OPS 3/22.

Trybunał Konstytucyjny

40

Art. 1a ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 2, w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i e ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 70)

I

Art. 1a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i e ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 70):

- w zakresie, w jakim umożliwiają, na potrzeby podatku od nieruchomości, uznanie wyodrębnionego garażu znajdującego się w budynku mieszkalnym, za część budynku o odmiennym niż mieszkalny charakterze, są niezgodne z zasadą szczególnej określoności regulacji daninowych wywodzoną z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- w zakresie, w jakim uzależniają zastosowanie odpowiednich stawek podatku od nieruchomości do znajdującego się w budynku mieszkalnym garażu od jego wyodrębnienia lub niewyodrębnienia jako przedmiotu odrębnej własności, przez co do znajdującego się w budynku mieszkalnym garażu wielostanowiskowego stanowiącego przedmiot odrębnej własności, zastosowanie ma stawka określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy o podatkach i opłatach lokalnych a nie stawka określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a tej ustawy, są niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 84 Konstytucji.

II

1. Przepisy wymienione w części I, w zakresach tam wskazanych, tracą moc obowiązującą z upływem 31 grudnia 2024 r.

2. Odroczenie utraty mocy obowiązującej nie stoi na przeszkodzie wzruszeniu orzeczeń zapadłych w sprawie skarżących, w związku z którymi została złożona skarga konstytucyjna.

Ponadto postanawia:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

Z uzasadnienia:

1. Ustalenia wstępne

1.1. Przedmiotem rozpatrywanej skargi konstytucyjnej są art. 1a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12

stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1785, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r., poz. 70; dalej: u.p.o.l.). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że od momentu wniesienia skargi do chwili jej rozpoznania kwestionowane w niej przepisy (poza zmianami stawek podatkowych, wynikającymi z obwieszczeń Ministra Finansów wydawanych na podstawie art. 20 ust. 2 u.p.o.l., co nie ma znaczenia dla rozpoznania skargi) nie uległy zmianie. Nie ma więc potrzeby zastosowania art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393).

Kwestionowane przepisy miały następujące brzmienie:

- 1) art. 1a ust. 1. „Użyte w ustawie określenia oznaczają:
 - 1) budynek – obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach”;
 - 2) art. 2 ust. 1. „Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane:
(...) 2) budynki lub ich części”;
 - 3) art. 5 ust. 1. „Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że stawki nie mogą przekroczyć rocznie:
(...)
 - 2) od budynków lub ich części:
 - a) mieszkalnych – 0,51 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,
 - b) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – 17,31 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,
 - c) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym – 8,06 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,
 - d) związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych (...),
 - e) pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego – 5,78 zł od 1 m² powierzchni użytkowej”.
- 1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konieczne jest doprecyzowanie zakresu zaskarżenia i ustalenie, czy wszystkie wymienione w skardze konstytucyjnej przepisy prawne mają związek z przedstawionymi przez skarżących zarzutami niezgodności z Konstytucją.
- Należało przy tym wziąć pod uwagę, że – jak wskazali sami skarżący – ich zastrzeżenia co do konstytucyjności kwestionowanych regulacji prawnych dotyczą:
- 1) możliwości uznania – na potrzeby podatku od nieruchomości – garażu znajdującego się w budynku mieszkalnym, stanowiącego wyodrębniony lokal za „część budynku” o odmiennym niż mieszkalny charakterze, a w konsekwencji,

- 2) zastosowania różnych stawek podatku od nieruchomości do znajdującego się w budynku mieszkalnym garażu wielostanowiskowego w zależności od tego, czy został wyodrębniony lub niewyodrębniony jako przedmiot odrębnej własności.

Jak wynika z analizy skargi konstytucyjnej oraz rozstrzygnięć zapadłych w sprawie skarżących, przedmiotem sporu w sprawie skarżących było zaklasyfikowanie miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym, stanowiącego wyodrębniony lokal i, w efekcie, zastosowanie do niego innej niż do mieszkania stawki podatku od nieruchomości. Istota tego sporu sprowadzała się do ustalenia, czy wobec miejsca postojowego znajdującego się w garażu wielostanowiskowym, usytuowanego w budynku wielorodzinnym mieszkalnym, należało zastosować stawkę podatku od nieruchomości przewidzianą w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e u.p.o.l., czyli jak dla budynków lub ich części pozostałych, czy też właściwa powinna być stawka określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.o.l., przewidziana dla budynków lub ich części mieszkalnych. Jednocześnie do sytuacji skarżących nie miały zastosowania i nie były kwestionowane w skardze konstytucyjnej pozostałe podpunkty art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że postępowanie w zakresie kontroli art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b–d u.p.o.l. należało umorzyć jako niedopuszczalne.

W przekonaniu pozostałych uczestników postępowania skarżący nie zakwestionowali w sposób poprawny art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., który wskazuje, że opodatkowaniu podlegają „budynki lub ich części”. Marszałek i Prokurator uznali, że skarżący nie kwestionują samego faktu opodatkowania i nie wskazali w tym zakresie jakiegokolwiek argumentacji. Trybunał stwierdził jednak, że kwestionowany przepis był kluczowym elementem analizy dokonanej przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 27 lutego 2012 r. o sygn. II FPS 4/11 (dalej: uchwała NSA) i, w związku z tym, przed oceną znaczenia tejże uchwały dla ustalenia treści kontrolowanych norm, umorzenie postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. byłoby przedwczesne.

1.3. Skarżący wskazali jako wzorzec kontroli konstytucyjności art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, które, w ich przekonaniu, pozwalają na postawienie zarzutu nadmiernego fiskalizmu, a pośrednio również naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko, że art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą być adekwatnymi wzorcami kontroli regulacji prawa daninowego, jednak pod pewnymi warunkami: po pierwsze, kiedy ustawodawca pod pozorem regulacji daninowej ustanowi instrument służący celom innym niż fiskalne, w szczególności nacjonalizacyjnym czy represyjnym (np. przez nadanie podatkowi cech instytucji konfiskaty mienia); po drugie, jeżeli regulacje daninowe normują nie sferę nakładania obowiązków daninowych, ale sferę realizacji tego obowiązku (por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 13/15, OTK ZU 2017, nr A, poz. 85). Skarżący nie przedstawili jednak argumentacji pozwalającej odnieść się do tego zarzutu w świetle wymogów okre-

ślonych w dotychczasowym orzecznictwie TK, w związku z czym Trybunał postanowił w tym zakresie umorzyć postępowanie.

Również postawiony w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji nie dotyczył w istocie konstrukcji prawa własności, czy też braku jego należytego zabezpieczenia, lecz wprowadzonych przez kwestionowane przepisy daninowe ograniczeń. Argumenty skarżących koncentrowały się na wadliwej konstrukcji prawnej skarżonych przepisów u.p.o.l., nienaruszenia prawa własności. Z tego powodu Trybunał uznał, że art. 64 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, związku z czym Trybunał postanowił umorzyć postępowanie również w tym zakresie kontroli.

Odnosząc się do wskazanych przez skarżących zarzutów dotyczących naruszenia zasad poprawnej legislacji oraz szczególnej określoności regulacji daninowych Trybunał przyjął (analogicznie jak w wyroku z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU 2018, nr A, poz. 2), że dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego podniesionego przez skarżących w zupełności wystarczające będzie orzeczenie w przedmiocie zgodności z zasadą szczególnej określoności regulacji daninowych. Spełnienie wyższego standardu legislacyjnego (wyznaczonego przez zasadę szczególnej określoności regulacji daninowych) przesądza bowiem o spełnieniu standardu niższego (wynikającego z zasady poprawnej legislacji), z kolei naruszenie wyższego standardu legislacyjnego czyni bezprzedmiotowym weryfikację realizacji standardu niższego. Pogląd ten pozostaje wciąż aktualny (zob. wyrok TK z dnia 4 lipca 2023 r., sygn. SK 14/21, OTK ZU 2023, nr A, poz. 59). W konsekwencji, postępowanie w części dotyczącej zasady poprawnej legislacji podlegało umorzeniu ze względu na zbędność wydania wyroku.

2. Uchwała NSA

Skarżący zakwestionowali precyzyjność kryteriów objęcia danego lokalu (miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym) podatkiem od nieruchomości. W skardze zostały przedstawione zarzuty dotyczące uzależnienia wysokości podatku od niejasnych kryteriów kwalifikowania garażu do „pozostałych budynków lub ich części”, co w konsekwencji powoduje objęcie tego rodzaju lokalu wyższą stawką podatkową niż budynki lub ich części zakwalifikowane jako „mieszkalne”. Mimo że zróżnicowanie stawek podatku uzależnione jest od przeznaczenia przedmiotu opodatkowania, wątpliwości skarżących budzi przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych (w tym orzekających w ich sprawie) stanowisko, że część budynku może mieć odmienny charakter od reszty budynku, którego jest częścią. Decydujące znaczenie dla przyjęcia takiego rozstrzygnięcia ich sprawy miała wskazana uchwała NSA.

2.1. W analizowanej uchwale NSA stwierdził m.in., że:

- garaże mogą podlegać odmiennemu opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości przy założeniu, że stanowią one odrębny budynek bądź część budynku;

- odrębna własność lokalu nie jest wymieniona jako przedmiot opodatkowania w art. 2 u.p.o.l. (stanowi o tym art. 3 ust. 4 i 5 u.p.o.l.);
- w myśl art. 3 ust. 4 u.p.o.l. jeśli nieruchomości lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania;
- ustawa definiuje, czym jest budynek (art. 1a ust. 1 pkt 1), nie definiuje jednak budynku mieszkalnego, choć tym pojęciem posługuje się dla potrzeb określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości (art. 5);
- orzecznictwo sądowoadministracyjne, określając zakres znaczeniowy pojęcia „budynek mieszkalny”, odwołuje się do przepisów prawa budowlanego, a także słownikowego znaczenia tego pojęcia. Powoduje to trudności w kwalifikowaniu poszczególnych budynków lub ich części do odpowiedniej stawki podatku i wskazuje na konieczność przeprowadzenia istotnych zmian w tym zakresie;
- określenie przez ustawodawcę, czym jest budynek przez odwołanie się w art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. do definicji zawartej w ówczesnym art. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r., poz. 682) stanowi błąd logiczny, który nie powinien mieć miejsca i potwierdza konieczność gruntownej zmiany przepisów regulujących opodatkowanie podatkiem od nieruchomości;
- niezbędne jest skorzystanie z przepisów niepodatkowych, a mianowicie art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r., Nr 240, poz. 2027, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r., poz. 1752, ze zm.; dalej u.p.g.k.), który wskazuje, że podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków;
- opodatkowanie budynku lub jego części stawką dla budynków mieszkalnych jest możliwe, jeśli w ewidencji gruntów i budynków budynek został określony jako mieszkalny. Jeśli jednak budynek nie znalazł się w ewidencji, to – jak zauważył NSA – organy podatkowe są uprawnione/zobowiązane do ustalenia charakteru (klasyfikacji) budynku do celów podatkowych, do czego wykorzystywane jest rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. Nr 112, poz. 1317, ze zm.), które zastąpione zostało rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. Nr 242, poz. 1622, ze zm.). W oparciu o wyżej wskazane akty prawne NSA uznał, posilkując się również rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (Dz. U. Nr 112, poz.

- 1316, ze zm.), że w zawisłej przed nim sprawie ma do czynienia z budynkiem należącym do kategorii mieszkalnych, w którego bryle znajdują się garaże stanowiące przedmiot odrębnej własności lokali;
- u.p.o.l. definiuje pojęcie budynku, jednak nie wskazuje, co należy rozumieć pod pojęciem jego części. Aby to ustalić NSA przyjął, że właściwe będzie przyjęcie znaczenia słownikowego. Mając je na uwadze stwierdził, że kluczowym dla rozstrzygnięcia sprawy jest przesądzenie, czy garaż stanowiący część budynku mieszkalnego, będący odrębną nieruchomością, stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a w konsekwencji może podlegać odmiennemu reżimowi opodatkowania niż budynek mieszkalny. Zdaniem NSA art. 3 ust. 4 u.p.o.l. w powiązaniu z treścią art. 3 ust. 5 u.p.o.l. pozwalają uznać nieruchomość lub obiekt budowlany stanowiący współwłasność lub znajdujący się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów za odrębny przedmiot opodatkowania. Odrębność ta (od innych części budynku) pozwala na różne opodatkowanie, w zależności od charakteru lokalu, który może być mieszkalny, pozostały, bądź przeznaczony na działalność gospodarczą, w rozumieniu art. 5 ust. 1 u.p.o.l.;
 - uwzględniając postanowienia u.w.l. NSA doszedł do wniosku, że garaż może stanowić pomieszczenie przynależne do lokalu mieszkalnego albo może stanowić odrębną własność lokalową, co również decyduje o jego opodatkowaniu odpowiednią stawką podatku od nieruchomości;
 - przechodząc do ustaleń związanych ze stawką podatku od nieruchomości (art. 5 ust. 1 u.p.o.l.) NSA stwierdził, że decydujące znaczenie ma fakt, że lokal garaż nie ma charakteru mieszkalnego. W związku z tym, uwzględniając wykładnię językową, celowościową oraz systemową NSA doszedł do wniosku, że w sytuacji, gdy garaż stanowi odrębny lokal to stanowi on odrębny przedmiot opodatkowania nawet wówczas, jeśli cały budynek ma charakter mieszkalny. Umożliwia to opodatkowanie garaży stanowiących przedmiot odrębnej własności, znajdujących się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, podatkiem od nieruchomości zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e u.p.o.l.;
 - odnośnie do zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), NSA stwierdził, że faktycznie „nieuzasadnione (niesprawiedliwe) jest, aby właściciel domu o powierzchni 300 m² płacił niższą stawkę za znajdujący się w bryle domu jednorodzinnego garaż, niż właściciel lokalu mieszkalnego np. o powierzchni 40 m², który jest jednocześnie właścicielem garażu stanowiącego odrębną własność lokalową w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. W Polsce nie obowiązuje jednak system podatku od nieruchomości, który w przypadku opodatkowania budynków lub ich części uzależnia wysokość podatku od ich wartości. W związku z tym pomimo, że podatek od nieruchomości zalicza się do grupy podatków od posiadania majątku, to jego wysokość nie jest uzależniona, w omawianym przypadku, bezpośrednio od jego wartości, a od wykorzystywania go na określone cele

(mieszkalne, do działalności gospodarczej, pozostałe). W związku z powyższym, Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdził, aby zróżnicowanie stawek podatku od garaży w zależności od tego, czy są one lokalem stanowiącym odrębną własność, a w konsekwencji odrębny przedmiot opodatkowania, czy stanowią jedynie przynależność lokalu mieszkalnego, stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji”.

2.2. Wymaga podkreślenia, że NSA w uchwale stwierdził, iż u.p.o.l. jest obciążona mankamentami legislacyjnymi, w tym błędami logicznymi. Również przedstawiciele nauki prawa, komentujący uchwałę, niezależnie od aprobowanego (zob. B. Pahl, Glosa do uchwały NSA z dnia 27 lutego 2012 r., sygn. II FPS 4/11, Lex/el, pkt III; G. Borkowski, Podatek od garażu w budynku wielorodzinnym. Glosa do uchwały NSA z dnia 27 lutego 2012 r., sygn. II FPS 4/11, Glosa 2012, nr 2, s. 132) lub krytycznego (Ł. Karczyński, Opodatkowanie garaży w budynkach mieszkalnych podatkiem od nieruchomości. Glosa do uchwały NSA z dnia 27 lutego 2012 r., sygn. II FPS 4/11, Gdańskie Studia Prawnicze 2012, nr 4, s. 96; J. Repel, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 27 lutego 2012 r. (sygn. II FPS 4/11), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 4, s. 185) stanowiska zawartego w ich głosach podkreślili, jak duże znaczenie dla analizowanego problemu mają wady legislacyjne u.p.o.l. Rezultat interpretacyjny osiągnięty dzięki przedmiotowej uchwale, choć przyczynił się do ujednolicenia orzecznictwa i definitywnie ustalił zasady opodatkowania garaży w budynkach wielomieszkaniowych, został oparty na wątpliwych przesłankach z punktu widzenia konstytucyjnych reguł stanowienia prawa podatkowego.

2.3. Uchwała NSA została wydana na skutek wyłonienia się zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości (art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r., poz. 1634, ze zm.). Jak wynika z wyroku NSA zapadłego w sprawie skarżących, stanowisk uczestników postępowania oraz ustaleń Trybunału, po wydaniu omawianej uchwały NSA orzecznictwo sądowe i praktyka stosowania prawa ustabilizowały się zgodnie z regułami w niej wytyczonymi. Ustalenie to jest istotne dla rozpoznawanej skargi konstytucyjnej, ponieważ w orzecznictwie TK ugruntowane jest jednolite stanowisko co do badania przepisów w rozumieniu nadanym im w praktyce stosowania prawa. Jeśli określony sposób rozumienia przepisu znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunał uznaje, że przepis ten nabrał takiej właśnie treści (zob. np. wyrok z dnia 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188). Jednakże Trybunał podkreślał, że nie chodzi tu o jedną z możliwych wersji abstrakcyjnie dokonywanej interpretacji, ale o normę o treści i zakresie obowiązywania wynikających z ustalonego powszechnego znaczenia w rzeczywistości nadawanego kontrolowanym przepisom. W tym bowiem zakresie granica między brzmieniem prawa i brzmieniem utrwalonym dzięki

powszechnej praktyce jego stosowania ulega zatarciu, co wpływa na zakres dopuszczalnej kontroli konstytucyjności w ramach skargi konstytucyjnej (zob. wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU 2008, nr 6/A, poz. 101).

Powyższe ustalenia wskazują, że kwestionowane przez skarżących przepisy zostały zinterpretowane w uchwale NSA w sposób, który spełnia wymogi jednolitej i powtarzalnej praktyki stosowania prawa podlegającej kognicji Trybunału. Oznacza również, że nie ma podstaw do umorzenia postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., ponieważ przepis ten stanowi istotny element ustaleń dokonanych przez NSA, prowadzących następnie do wydania wskazanej wyżej uchwały.

3. Wzorce kontroli

Wskazane przez skarżących wzorce kontroli zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału i, w związku z tym, zostaną zaprezentowane ogólnie.

Z przywołanej przez skarżących zasady szczególnej określoności prawa daninowego wynika obowiązek ustawodawcy takiego stanowienia podatków, aby wynikające z przepisów podatkowych normy prawne, określające obowiązek podatnika, były w pełni precyzyjne, niebudzące wątpliwości [zob. M. Mazurkiewicz, M. Łyszkowski, Kontrola konstytucyjności aktów normatywnych prawa finansowego, (w:) C. Kosikowski (red.), System prawa finansowego t. I, Warszawa 2010, s. 262]. Art. 84 Konstytucji wprowadza wymaganie, aby ciężary i świadczenia publiczne były regulowane ustawowo. Ustrojodawca doprecyzował zakres tej regulacji w odniesieniu do podatków w art. 217 Konstytucji, który: „ustanawia bezwzględną wyłączność ustawy dla unormowania: po pierwsze, nakładania podatków i innych danin publicznych o niepodatkowym charakterze, po drugie, dla określania podstawowych elementów konstrukcji podatku, takich jak podmiot, przedmiot opodatkowania i stawka podatkowa, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. W tych materiach konieczne jest więc uregulowanie w samej ustawie wszystkich wymaganych elementów, tak aby unormowanie ustawowe zyskało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności” (wyrok z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU 2013, nr 6/A, poz. 76).

Na gruncie art. 84 i art. 217 Konstytucji została skonstruowana zasada władztwa daninowego, z której wynika kompetencja państwa do obciążania określonych podmiotów daninami (w tym podatkami), umożliwiającymi realizację zadań publicznych. Nakładanie danin (w tym przede wszystkim podatków) jest więc na gruncie Konstytucji uprawnione i nie może być traktowane jako pozbawianie własności, a ustawodawca ma w tym względzie dalece posuniętą swobodę. Jednakże swoboda ustawodawcy nie może być absolutna i nie może przekształcić się w dowolność. Swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowa-

nia treści ustaw podatkowych ograniczona jest obowiązkiem przestrzegania reguł dotyczących wymogów drogi ustawodawczej, procedury uchwalania ustaw podatkowych oraz wymogu szczególnej dbałości legislacyjnej przy stanowieniu przepisów prawnych, aby umożliwiały one konstruowanie precyzyjnych norm podatkowych (zob. wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU 2007, nr 10/A, poz. 127).

Z art. 217 Konstytucji wynika również, że przedmiot (podstawa) opodatkowania musi być określony w sposób niebudzący wątpliwości. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wyłączność drogi ustawowej w nakładaniu podatków służy stworzeniu silniejszej ochrony proceduralnej praw podatnika wobec organów władzy publicznej, a zawarty w art. 217 Konstytucji nakaz określania w ustawie istotnych elementów obowiązku podatkowego należy rozumieć jako nakaz szczególnej precyzji przy określaniu podmiotów opodatkowania, przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych. Art. 217 Konstytucji konkretyzuje w zakresie obowiązku podatkowego zasadę określoności prawa, będącą częścią zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (zob. wyrok z dnia 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5/A, poz. 41).

Zgodnie z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Stanowi ona również o dopuszczalności różnicowania sytuacji prawnej podmiotów różnych. Dopiero jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, co należy ocenić przez pryzmat przyjętego przez ustawodawcę kryterium różnicowania. Taka konstrukcja zasady równości oznacza, że kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne.

Skarżący powiązali zasadę równości z zasadą równej ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Istotą art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych jest równa dla wszystkich, co akcentuje element podmiotowy (zob. wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 25). Jest ona równa bez względu na: zakres podmiotowy, charakter podmiotu danego prawa czy kryterium drogi uzyskania tytułu własności, a także wyklucza różnicowanie między osobami fizycznymi a osobami prawnymi (zob. wyroki TK z dnia: 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 5; 28 września 2015 r., sygn. K 20/14, OTK ZU 2015, nr 8/A, poz. 123). W orzecznictwie TK wskazuje się na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo podmiotowe, bez względu na

posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich podmiotów. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU 2009, nr 2/A, poz. 10).

W aspekcie przedmiotowym art. 64 ust. 2 Konstytucji odnosi się do wszelkich praw majątkowych [zob. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, uwagi do art. 64, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, Warszawa 2016, s. 611]. Potwierdza to TK, który wielokrotnie wskazywał, że przywołany przepis nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, iż wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (zob. wyroki z dni: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 40; 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU 2020, nr A, poz. 13).

Z drugiej zaś strony, nakaz równej ochrony praw majątkowych należy odnosić jedynie do praw majątkowych zaliczanych do tej samej kategorii. Różnicowanie charakteru poszczególnych praw majątkowych determinuje różnicowanie zakresu ich ochrony. Musi być ono jednak obiektywnie uzasadnione. Trybunał wskazywał też, że różnicowanie charakteru poszczególnych praw majątkowych determinować może różnicowanie zakresu ich ochrony (zob. wyrok o sygn. K 23/98), tym bardziej że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny i dopuszcza uzasadnione odstępstwa. Jeżeli można wykazać, że różnicowanie ochrony jest uzasadnione relewantnością, proporcjonalnością i powiązaniem z innymi zasadami konstytucyjnymi, to różnicowanie takie jest dopuszczalne (zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5).

Zasada równej ochrony ujęta w art. 64 ust. 2 Konstytucji wyklucza więc różnicowanie pod względem podmiotowym, dopuszczając je w aspekcie przedmiotowym, ze względu na odmienną sytuację faktycznych lub prawnych podmiotów, w odniesieniu do ochrony praw majątkowych tego samego typu, ale różnej wartości (por. postanowienie TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 32/09, OTK ZU 2010, nr 5/A, poz. 55).

4. Kontrola konstytucyjności

4.1. Pozostałe zarzuty przedstawione i uzasadnione przez skarżących dotyczą naruszenia zasady szczególnej określoności regulacji daninowych i zasady równości (w tym równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych).

4.2. Zarówno Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie (zob. np. wyroki z dnia: 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU 2011, nr 7/A, poz. 71 i o sygn. SK 48/15), jak i NSA m.in. w przedstawionej wyżej uchwale analizują na gruncie u.p.o.l. pojęcia „budynku”, „budynku mieszkalnego”,

„budynku pozostałego”, „garażu”, „samodzielnego lokalu”, „odrębnej własności lokalu”. Powtarzanie tych ustaleń w całości nie jest w tym miejscu konieczne. Przypomnieć jednak należy, że system definicji zawartych w u.o.p.l. jest w dotychczasowych orzeczeniach krytykowany i, co istotne, problemy definicyjne nie zostały w ciągu ostatnich lat przez ustawodawcę rozwiązane (zob. ustalenia w wyroku o sygn. SK 14/21).

W rozpoznawanej sprawie problematyczne pozostaje rozstrzygnięcie na podstawie u.p.o.l. o treści kluczowych dla niniejszej sprawy zagadnień, czyli czym jest „budynek mieszkalny” oraz „część budynku”. Przyjęcie na potrzeby podatku od nieruchomości, że „część budynku” może mieć odrębny (mieszkalny albo pozostały) charakter od całego budynku – jak zrobił to w uchwale NSA – pozwala na zastosowanie odrębnych stawek dla „budynku” i „części budynku”. W celu przeprowadzenia takiego wywodu NSA dokonał wykładni innych niż u.p.o.l. aktów prawnych, do czego Trybunał odniesie się w dalszej części uzasadnienia.

Przypomnienia wymaga, że w uchwale NSA stwierdził, iż „[u]stawa nie definiuje pojęcia budynku mieszkalnego, choć posługuje się nim dla potrzeb określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości (art. 5 u.p.o.l.). Orzecznictwo sądownoadministracyjne określając zakres znaczeniowy pojęcia «budynek mieszkalny» odwołuje się do przepisów prawa budowlanego, a także słownikowego znaczenia tego pojęcia. (...) Trudności w kwalifikowaniu poszczególnych budynków lub ich części do odpowiedniej stawki podatku wskazują na konieczność przeprowadzenia istotnych zmian w tym zakresie” (pkt 16 uchwały NSA).

W tej samej uchwale NSA stwierdził (pkt 19), że u.p.o.l. „definiuje pojęcie budynku, nie wskazuje jednak co należy rozumieć pod pojęciem jego «części»” i przyjmuje w tym celu słownikowe rozumienie pojęcia „część”. Należy wskazać, że pojęciem „część budynku” posługują się art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. (jako przedmiotem opodatkowania) i art. 5 ust. 1 pkt 2, w którym ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości. U.p.o.l. definiuje pojęcie budynku (art. 1a ust. 1 pkt 1 – abstrahując w tym momencie od jakości tej definicji), nie wskazuje jednak, co należy rozumieć pod pojęciem jego „części”. Na gruncie u.p.o.l. nie ma również podstaw, aby dokonać podziału budynków do celu podatku od nieruchomości według kryteriów innych niż wskazane w art. 5 ust. 2 u.p.o.l. Ustawodawca w u.p.o.l. nie podzielił przedmiotów opodatkowania na budynek i części budynku; nie ma więc na gruncie ustawy podatkowej podstaw do przyjęcia, że istnieją dwa przedmioty opodatkowania. Nieuprawniona byłaby sytuacja, w której części budynków ze względu na ich wyodrębnienie prawne traktowano by inaczej (gorzej) w sensie podatkowym od lokali, które są wyodrębnione tylko fizycznie i także stanowią część budynku mieszkalnego.

Samodzielny lokal mieszkalny, a także lokale o innym przeznaczeniu, o których mowa w u.p.o.l., mimo że na mocy tej ustawy mogą stanowić odrębne nieruchomości, są faktycznie częściami określonego budynku (tu: mieszkalne-

go) i z powodu wzmiankowanego wyodrębnienia nie przestają nimi być. Pod względem prawnym potwierdza to art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze u.w.l., w którym definiuje się samodzielny lokal jako obszar wydzielony trwałymi ścianami w obrębie budynku, a także art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. – wskazujący jako przedmiot opodatkowania budynki lub ich części, nie zaś określone (mieszkalne, niemieszkalne) lokale mieszczące się w budynku.

W art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz lit. e u.p.o.l. do wskazanych w nich przedmiotów opodatkowania w postaci „budynków lub ich części” zastosowanie znajdują, determinujące zróżnicowane stawki podatkowe, określenia: „mieszkalne” oraz „pozostałe”. Przepis ten stanowi o stawce podatkowej w relacji do budynków mieszkalnych lub ich części. Art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.o.l. nie stanowi natomiast o częściach mieszkalnych i niemieszkalnych budynków mieszkalnych. Można wskazać tego cztery przyczyny:

- 1) analizowana regulacja odnosi się do pojęcia i kategorii budynków mieszkalnych obejmujących – pod względem faktycznym i prawnym – ich części, które mogą być mieszkalne i niemieszkalne;
- 2) znajdujący się w obrębie budynku mieszkalnego lokal mieszkalny lub lokal o innym przeznaczeniu, nie przestaje być z racji swego charakteru częścią budynku mieszkalnego;
- 3) w treści art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.o.l. ustawodawca nie wyróżnił części budynku mieszkalnego o mieszkalnym albo niemieszkalnym przeznaczeniu;
- 4) przedstawione wyżej ustalenia dotyczą również art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e u.p.o.l., adresowanej przedmiotowo do „pozostałych” budynków lub ich części. Trudno przyjąć, aby dla celów podatkowych racjonalny prawodawca przewidział i wyodrębnił prawnie „część mieszkalną” „pozostałego” budynku niemieszkalnego. Art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e u.p.o.l. stanowi więc o „pozostałych” budynkach lub ich częściach, nie stanowi natomiast o „częściach mieszkalnych” budynków „pozostałych”.

4.3. Trybunał nie znalazł również podstaw, aby uznać, że art. 21 ust. 1 u.p.g.k. powinien zostać zastosowany do celów wyznaczania podatku od nieruchomości w sposób określony w uchwale NSA. Art. 21 ust. 1 u.p.g.k. stanowi wprost o tym, że dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią m.in. podstawę wymiaru podatku. Przez podstawę wymiaru podatku należy rozumieć zarówno określenie przedmiotu opodatkowania, zaliczenie do właściwej stawki podatkowej, jak i objęcie określonych gruntów zwolnieniem od opodatkowania. Dokonując podziału na budynki czy lokale, mieszkalne albo niemieszkalne, ustawodawca w przywoływanych przepisach nie ingeruje w sam podział przedmiotu opodatkowania dokonany w ustawie podatkowej. Wymienienie określonego lokalu w ewidencji gruntów i budynków nie zmienia faktu, że stanowi on część budynku mieszkalnego, która to część, a nie lokal, rodzajowo podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

Nie podważa zaprezentowanej powyżej tezy także treść art. 3 ust. 5 u.p.o.l., zgodnie z którym: „jeżeli wyodrębniono własność lokali, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości od gruntu oraz od części budynku stanowiących nieruchomość wspólną w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (...) ciąży na właścicielach w zakresie odpowiadającym ich udziałowi w nieruchomości wspólnej”. Przepis ten potwierdza jedynie, na kim ciąży obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości od gruntu oraz części budynku stanowiących współwłasność, nie normuje natomiast przedmiotu opodatkowania tym podatkiem, który określony jest w art. 2 ust. 1 u.p.o.l. Regulacja prawna art. 3 ust. 5 u.p.o.l. nie determinuje więc stawki podatkowej.

4.4. W ocenie Trybunału art. 84 i art. 217 Konstytucji stawiają wymóg, aby klasyfikując przedmiot opodatkowania, posługiwać się definicjami zawartymi w ustawie podatkowej (ewentualnie wyjątkowo w ustawach, do których przepisy ustaw podatkowych wprost odsyłają), a nie posilkować się przesądzająco znaczeniami zawartymi w innych aktach prawnych, do których ustawa podatkowa poddawana wykładni nawet nie odsyła. Wymóg ten jest istotny nie tylko ze względu na konieczność jednoznacznego i precyzyjnego zrekonstruowania obowiązku podatkowego, lecz także dlatego, że minimalizuje przypadki niezamierzonej przez ustawodawcę ingerencji w treść tego obowiązku. W sytuacji, gdy przy ustaleniu treści obowiązku podatkowego bierzemy pod uwagę także przepisy spoza prawa daninowego (tak jak miało to miejsce w niniejszej sprawie), ryzyko przypadkowej i niezamierzonej jego modyfikacji poważnie wzrasta. Jeszcze bardziej rażącym naruszeniem standardu określonego w art. 84 i art. 217 Konstytucji jest sytuacja, kiedy treść choćby niektórych elementów wyznaczających zakres obowiązku podatkowego wynika z przepisów podustawowych (co także miało miejsce w niniejszej sprawie). Dlatego w doktrynie podkreśla się, że prawo podatkowe, aby mogło wypełniać swoje zadania, może być związane tylko własnymi pojęciami (zob. R. Mastalski, Interpretacja prawa podatkowego, źródła prawa podatkowego i jego wykładnia, Wrocław 1989, s. 98). Ustawodawca posługuje się wprawdzie w prawie podatkowym pojęciami z innych dziedzin prawa, nawet bez ich zmiany lub modyfikacji, lecz czyni to zasadniczo tylko wtedy, gdy uzna, że pojęcia te mogą być wykorzystane do realizacji celów opodatkowania. Używając nazw analogicznych, jak w innych gałęziach prawa, prawo podatkowe albo może im przypisywać takie znaczenie jak w danej dziedzinie, albo też nadawać znaczenie szczególne, uzależnione od celów, jakie ustawodawca zamierza realizować. Dokonując wykładni językowej prawa podatkowego, która powinna być uściślona i rozwijana w kontekście wykładni systemowej i funkcjonalnej, należy przede wszystkim szukać „podatkowego” rozumienia pojęć używanych przez ustawodawcę. Na gruncie powołanej w sprawie skarżących, ale i w uchwale NSA, ustawy o własności lokali – garaż może stanowić lokal niemieszkalny, pomieszczenie przynależne do samodzielnego lokalu mieszkalnego, odrębną własność lokalu. Konstatacje te nie

powinny jednak mieć decydującego wpływu na rozważania dotyczące opodatkowania garażu na gruncie u.p.o.l.; mogą mieć tylko charakter pomocniczy.

Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że skoro ustawodawca nie odwołał się w u.p.o.l. w sposób wyraźny i jednoznaczny do wskazanych w uchwale NSA ustaw niepodatkowych, to należy uznać, że nie wolno tego „dopowiadać” czy też „doprecyzowywać” interpretatorowi. Zaistniała wątpliwość nie może więc być interpretowana na niekorzyść podatnika. Na konieczność respektowania tej zasady w procesie wykładni przepisów prawa podatkowego zwracał uwagę Trybunał, stwierdzając m.in. w wyroku z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09 (OTK ZU 2013, nr 6/A, poz. 80), że, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, niejasnych regulacji podatkowych nie wolno interpretować na niekorzyść podatników, a w konsekwencji, jeśli takie regulacje okazują się ostatecznie wieloznaczne, to zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* należy opowiedzieć się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu obowiązującego do świadczeń podatkowych (zob. również ustalenia zawarte w wyroku o sygn. SK 14/21).

Nie tylko z orzecznictwa Trybunału, lecz także z orzecznictwa NSA wynika, że obowiązywanie tej zasady nakazuje, aby w razie potrzeby rozstrzygania między różnymi wchodzącymi w grę wariantami interpretacyjnymi organy stosujące wybrały rezultat najbardziej korzystny dla podatnika (por. np. uchwały NSA z dnia 17 listopada 2014 r., sygn. II FPS 3/14 i sygn. II FPS 4/14 oraz z dnia 27 marca 2023 r. sygn. I FPS 2/22). Zasadę tę na gruncie sądownictwa administracyjnego należy rozumieć w ten sposób, że jeśli występują wątpliwości co do znaczenia przepisu w konkretnej sytuacji, których nie będzie można usunąć w wyniku prawidłowo prowadzonej wykładni przepisów prawa podatkowego (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2018 r., sygn. II FSK 1126/16), to wówczas należy przyjąć znaczenie przepisów korzystniejsze dla podatnika, ponieważ mamy do czynienia z „niedającą się usunąć wątpliwością” dotyczącą treści przepisu prawa podatkowego (por. S. Bogucki, *Zasada in dubio pro tributario* po jej normatywizacji, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2021, nr 3–4, s. 97 i n.).

4.5. Wyżej przedstawione okoliczności prowadziły Trybunał do uznania, że art. 1a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 i w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., w zakresie, w jakim umożliwiają, na potrzeby podatku od nieruchomości, uznanie wyodrębnionego garażu znajdującego się w budynku mieszkalnym, za część budynku o odmiennym niż mieszkalny charakterze, są niezgodne z zasadą szczególnej określoności regulacji daninowych, wywodzoną z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji.

Stwierdzenie niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji czyni zbędną ich kontrolę z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

4.6. Kolejny z rozpoznawanych przez Trybunał zarzutów dotyczy nierównego traktowania właścicieli miejsc garażowych w budynkach wielomieszkalniowych. Aby sformułowany przez skarżących zarzut ocenić z punktu widzenia zasady równości należy ocenić, czy ustawodawca prawidłowo: 1) wskazał klasy

podmiotów znajdujących się w jednakowej sytuacji prawnej, do których odnosi-
my ocenę; 2) wykazał, że kwestionowana regulacja prowadzi do zróżnicowania
sytuacji prawnej tych podmiotów oraz czy 3) zróżnicowanie to nie ma konstytu-
cyjnego umocowania.

Trybunał przypominał, że podatek od nieruchomości zaliczany jest do grupy
podatków majątkowych (od posiadania majątku), w którym ciężar podatku
został zróżnicowany w zależności od charakteru majątku. Objęci tym podatkiem
są zasadniczo wszyscy (art. 3 ust. 1 u.p.o.l.). Ustawodawca w art. 5 ust. 1
u.p.o.l. dokonał rozróżnienia stawek podatku w zależności od przedmiotu opo-
datkowania – rodzaju nieruchomości, które danym podatkiem są objęte. W art.
5 ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.o.l. ustawodawca przewidział najniższą (preferencyjną)
stawkę podatkową w stosunku do podatników posiadających majątek służący
(przeznaczony) do celów mieszkalnych, w tym miejsca garażowe w budynku
wielomieszkaniowym, jeżeli stanowią one przynależność do lokalu mieszkalne-
go. W art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e u.p.o.l. wskazał z kolei nieruchomości „pozostałe”,
których zbiór można potraktować jako częściowo otwarty (*verba legis*: „pozosta-
łych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku
publicznego przez organizacje pożytku publicznego”), a do którego zostały zali-
czone m.in. miejsca garażowe w budynkach wielomieszkaniowych, niestanowiące
przynależności do lokalu. Jak zostało to wskazane w wyżej przeprowadzonych
rozważaniach, podział ten, mający istotne znaczenie podatkowe, wynika nie
z przepisów prawa, lecz z wykładni prawa dokonanej w uchwale NSA. W przeko-
naniu składu orzekającego w niniejszej sprawie prowadzi to do sytuacji, kiedy
z punktu widzenia przepisów prawa podatkowego, a także przepisów, do których
wprost prawo podatkowe się odwołuje, nie istnieją podstawy prawne, aby garaże
w budynkach wielomieszkaniowych były traktowane jako kategoria niejednolita.
Oznacza to również, że podatnicy podatku od nieruchomości, będący właścicie-
lami takich miejsc, powinni w świetle prawa być traktowani tak samo.

Oceniając sytuację prawną pod względem drugiego z kryteriów, Trybunał nie
miał wątpliwości, podobnie jak wszyscy uczestnicy postępowania, że kwestiono-
wana regulacja – wynikająca przede wszystkim z ewidentnego braku samostojnej
podstawy prawnej opodatkowania garaży w u.p.o.l., lecz także utrwalonej wykładni
przepisów prawa – prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów, któ-
rych dotyczy ocena. Pozwoliło to przejść do trzeciego punktu oceny, czyli weryfi-
kacji, czy zróżnicowanie to ma swoje podstawy konstytucyjne.

Trybunał podzielił tu stanowisko Marszałka, że „zróżnicowanie stawek po-
datku od garaży w zależności od tego, czy są one lokalem stanowiącym odręb-
ną własność, a w konsekwencji odrębnym przedmiotem opodatkowania, czy są
jedynie przynależne do lokalu mieszkalnego, stoi w sprzeczności z przyjętym
w ustawie kryterium ustalania stawek podatkowych. Nie jest nim charakter
prawny lokalu stanowiącego przedmiot prawa własności (pomieszczenie przy-
należne do lokalu/odrębna własność lokalu), lecz przeznaczenie, zgodnie

z którym będzie on użytkowany. (...) Uwzględniając współczesne uwarunkowania społeczno-gospodarcze, należy przyjąć, że posiadanie miejsca postojowego w podziemnym garażu wielostanowiskowym stanowi immanentny element «mieszkania». Podobnie dzieje się w przypadku innych rodzajów «pomieszczeń przynależnych» do budynku mieszkalnego, o których mowa w ust. 4 art. 2 u.w.l., w szczególności piwnicy, strychu czy komórki, choćby nawet bezpośrednio nie przylegały do budynku mieszkalnego lub były położone w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal. Podlegają one klasyfikacji według stawek przewidzianych dla budynków mieszkalnych (art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a) u.p.o.l.) albowiem zaspokajają podstawowe potrzeby bytowe ludzi w zakresie zamieszkiwania, mimo iż ze swej istoty nie służą do zamieszkiwania w nich. Ponadto, bez względu na to, czy garaż stanowi nieruchomości odrębną od lokalu mieszkalnego, czy jest jedynie do niego przynależny, pełni on tę samą funkcję. Sposób korzystania z garażu nie jest przecież zależny od jego prawnorzeczowej natury” (s. 33–34 stanowiska).

Nie można w tym kontekście pominąć faktu, że w budynku wielorodzinnym wybudowanie garażu jest, co do zasady koniecznością (zob. § 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie; Dz. U. z 2022 r., poz. 1225) a wykorzystywanie garażu, jako części budynku mieszkalnego, wiąże się przede wszystkim z mieszkaniową funkcją budynku i znajdujących się w nim lokali mieszkalnych w ten sposób, że pomaga zaspokoić potrzeby mieszkaniowe osób tam przebywających.

Mając na względzie powyższe ustalenia Trybunał stwierdził, że brak jest w obowiązujących przepisach podatkowych uzasadnienia stanowiska, iż sytuacja podatnika może różnić się w zależności od tego, czy posiada miejsce postojowe w garażu stanowiącym odrębną nieruchomość w budynku wielomieszkaniowym, czy też posiada miejsce postojowe przynależne do lokalu mieszkalnego. Oceniane przez Trybunał rozwiązanie skutkuje istotnym zróżnicowaniem poziomu obciążenia majątku podatnika, które na gruncie obecnie ocenianych regulacji prawnych w świetle Konstytucji nie znajduje uzasadnienia.

Ustalenie to prowadziło Trybunał do stwierdzenia, że art. 1a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i e u.p.o.l. w zakresie, w jakim uzależniają zastosowanie odpowiednich stawek podatku od nieruchomości do znajdującego się w budynku mieszkalnym garażu od jego wyodrębnienia lub niewyodrębnienia jako przedmiotu odrębnej własności, przez co do znajdującego się w budynku mieszkalnym garażu wielostanowiskowego stanowiącego przedmiot odrębnej własności, zastosowanie ma stawka określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy o podatkach i opłatach lokalnych a nie stawka określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a tej ustawy, są niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 84 Konstytucji.

5. Skutki wyroku

5.1. Podstawową konsekwencją rozstrzygnięcia przyjętego przez Trybunał Konstytucyjny jest pozbawienie mocy obowiązującej zakwestionowanych regulacji prawnych. Art. 1a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i e u.p.o.l. w obu wymienionych w sentencji zakresach przestaną obowiązywać od 1 stycznia 2025 r.

Zastosowanie art. 190 ust. 3 Konstytucji wiąże się w sposób bezpośredni z sytuacją, gdy przez okres odroczenia skuteczności orzeczenia o niekonstytucyjności będzie istniał stan niespełniający wymogów wynikających ze standardów konstytucyjności określonych w niniejszym wyroku. Trybunał, podejmując w tej kwestii decyzję, dokonuje oceny na wniosek lub z własnej inicjatywy co do skutków natychmiastowej utraty mocy obowiązującej kwestionowanych norm/przepisów. Trybunał zwrócił uwagę na to, że orzeczenie niekonstytucyjności w niniejszej sprawie, otwierając drogę do wznowienia spraw w trybie art. 190 ust. 4 Konstytucji, mogłoby skutkować niemożliwą do oszacowania liczbą postępowań, które, w ocenie Trybunału, groziłyby poważnymi trudnościami dla wymiaru sprawiedliwości. Trybunał zwrócił również uwagę, że dochody podatkowe uzyskiwane przez gminy z podatku od nieruchomości służą zapewnieniu środków na wykonywanie zadań publicznych na tym samym obszarze, na którym znajdują się nieruchomości, których dotyczyłyby potencjalne sprawy wznowieniowe. Ponadto w czasach, kiedy dochody jednostek samorządu terytorialnego ulegają relatywnemu ograniczeniu, a ich zobowiązania wobec wspólnot lokalnych pozostały na niezmiennym poziomie, nieuzasadnione jest natychmiastowe, w trakcie roku budżetowego, obniżanie przypisanych im dochodów podatkowych. Trybunał podziela i podtrzymuje stanowisko wyrażone w jego wcześniejszym wyroku, że odroczenie utraty mocy obowiązującej wynika z konieczności respektowania konstytucyjnie chronionych wartości, takich jak pewność prawa, bezpieczeństwo prawne, współdziałanie władz i zapewnienie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej. Będą one w większym stopniu realizowane w sytuacji czasowego pozostawienia w systemie prawa niezgodnych z Konstytucją regulacji, aniżeli w następstwie ich eliminacji z chwilą ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (zob. wyrok z dnia 22 lipca 2020 r., sygn. K 4/19, OTK ZU 2020, nr A, poz. 33).

Z kolei wskazanie w sentencji wyroku określonej daty dziennej łączy się z uwzględnieniem przez Trybunał faktu, że stawki podatku od nieruchomości są wyznaczane w skali rocznej.

Trybunał uznał za wskazane podkreślić, że poważnych zmian wymaga cały mechanizm opodatkowania nieruchomości. Ustawodawca świadomość konieczności zmian u.p.o.l. uzyskiwał z każdym kolejnym wyrokiem Trybunału; również uchwała NSA wskazała, że zmiany prawne są co najmniej pożądane.

Obowiązujący system prawny, co potwierdza rozbudowane orzecznictwo i nauka prawa, jest nieefektywny i skomplikowany. Po 12 latach od zapadnięcia wyro-

ku o sygn. P 33/09 u.p.o.l. pozostaje on w zasadniczych elementach niezmienny, co skłania Trybunał do podzielenia wówczas wyrażonego poglądu, że „dopuszczenie do sytuacji, w której sposób sformułowania przepisów prawnych powoduje konieczność podjęcia niezwykle skomplikowanej i żmudnej analizy interpretacyjnej, jest przejawem lekceważenia przez władzę ustawodawczą demokratycznego państwa prawnego jej elementarnych powinności”. Pogląd ten ze szczególną mocą wybrzmiał w wyroku o sygn. SK 14/21, w którym Trybunał orzekł, że art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Dlatego Trybunał wskazuje, że pożądanym byłoby, aby w okresie od ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia, kiedy nastąpi utrata mocy zaskarżonych przepisów we wskazanych w nim zakresach, ustawodawca dokonał stosownych zmian u.p.o.l. Ustawodawca dysponuje szeroką swobodą w określaniu katalogu podatników, przedmiotu opodatkowania i stawek podatkowych, pod warunkiem wszakże, by odpowiadały one standardom konstytucyjnym wyprowadzonym przez Trybunał m.in. w niniejszym wyroku.

5.2. Wątpliwości w orzecznictwie i w nauce prawa wywołuje dalsze stosowanie przepisu uznanego za niekonstytucyjny w okresie odroczenia. Nie wchodząc w rozważania doktrynalne na ten temat (zob. w szczególności W. Płowiec, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z terminem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji, Poznań 2017, s. 229–256) skład orzekający w niniejszej sprawie przypomina, że orzeczenie zawierające klauzulę odraczającą skutkuje pozostawieniem niekonstytucyjnej regulacji w systemie prawa na określony przez Trybunał czas. Jednak skutki utrzymania przepisu w systemie mają inne znaczenie z perspektywy ustawodawcy, organów administracji i, wreszcie, sądów oraz skarżących.

Dla niniejszej sprawy szczególnie istotne jest ukształtowanie sytuacji skarżących, którzy przez wniesienie skargi konstytucyjnej zainicjowali kontrolę przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Trybunał podziela stanowisko wyrażone m.in. w wyrokach z dni: 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03 (OTK ZU 2004, nr 5/A, poz. 45); 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04 (OTK ZU 2004, nr 9/A, poz. 96) oraz 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02 (OTK ZU 2005, nr 3/A, poz. 29), że istota skargi konstytucyjnej stanowiącej środek kontroli konkretnej polega na tym, iż jej efektem musi być – w wypadku uwzględnienia skargi – zmiana ostatecznego rozstrzygnięcia, które doprowadziło do naruszenia praw i wolności skarżącego gwarantowanych konstytucyjnie (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zawierający korzystne dla skarżących rozstrzygnięcie powinien znajdować swoją kontynuację w dalszym postępowaniu, które – przez użycie stosownych środków proceduralnych – powinno doprowadzić do ponownej oceny ich sytuacji. W ten sposób musi być interpretowana regulacja konstytucyjna określająca cechy i naturę skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji w powiązaniu z art. 190 ust. 4 Konstytucji). Rozwiązanie to, o charakterze szczególnym, ma pierwszeństwo przed ogólniejszą regułą wynikającą z art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Ten właśnie zasadniczy argument odwołujący się do istotnych cech postępowania w przedmiocie skargi konstytucyjnej przemawia za odrębnym potraktowaniem, w odniesieniu do konkretnej skargi konstytucyjnej, skutków wyroku TK następujących, tak jak w niniejszej sprawie, dopiero po upływie terminu wskazanego w sentencji, a przeznaczonego na podjęcie stosownej interwencji ustawodawczej. W tym bowiem wypadku – w odniesieniu do konkretnej skargi – określenie skutków wyroku TK wyłącznie na przyszłość byłoby sprzeczne z samą istotą postępowania w zakresie tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Tylko w ten sposób bowiem może być zagwarantowana w niniejszej sprawie ochrona konstytucyjnego prawa do sądu i sanacji konstytucyjności przewidziana w art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Zważywszy na powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

Wyrok TK z dnia 18 października 2023 r., sygn. SK 23/19.