



Orzecznictwo

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

NR 6/czerwiec 2018



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne**Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
41a § 4 k.k.	4
64 § 1 k.k.	4
76 § 1 k.k.	4
85 § 3 k.k.	5
178a § 4 k.k.	5
209 § 1 k.k.	5
45 § 1 k.w.	5
87 § 4 k.w.	6
107 § 1 k.k.s.	6
7 k.p.k.	6
17 § 1 pkt 5 k.p.k.	7
17 § 1 pkt 9 k.p.k.	7
60 § 1 k.p.k.	7
105 § 1 k.p.k.	8
343 § 7 k.p.k.	8
433 § 2 k.p.k.	8
434 § 1 k.p.k.	8
529 k.p.k.	9
539a § 1 k.p.k.	9
539a § 3 k.p.k.	9
109 § 1 k.p.w.	10

Sądy Apelacyjne

28 § 1 i 2 k.k.	10
40 § 2 k.k.	11
46 § 1 k.k.	11
53 § 2 k.k.	12
60 § 2 pkt 2 k.k.	13
60 § 7 k.k.	13
72 § 1 pkt 8 k.k.	13

89 § 1b k.k.	14
162 § 1 k.k.	14
158 § 3 k.k.	15
25 § 1 pkt 1 k.p.k.	15
25 § 2 k.p.k.	16
31 § 1 k.p.k.	16
81 § 1a k.p.k.	16
192 § 2 k.p.k.	17
263 § 2 k.p.k.	17
430 § 1 k.p.k.	18
438 pkt 1 i 3 k.p.k.	18
438 pkt 4 k.p.k.	18
459 § 1 i 2 k.p.k.	18
242 § 4a k.k.w.	19
431a § 1 k.k.w.	19

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

828 § 1 k.c.	20
235 § 2 k.c.	23
65 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 887 ze zm.)	30

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

76 § 1 w związku z art. 76b § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.)	34
--	----

Trybunał Konstytucyjny

129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 672, ze zm.)	46
---	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 41a § 4 k.k.

W apelacji prokurator wniósł bowiem o orzeczenie środka karnego wobec oskarżonych na okres 3 lat, a na rozprawie odwoławczej prokurator poparł ów wniosek, uzupełniając go o wskazanie minimalnej odległości od osób chronionych, którą to odległość oskarżeni winni zachować. Uzupełnienie przez prokuratora, na etapie rozprawy odwoławczej, wniosku sformułowanego w apelacji było konsekwencją brzmienia art. 41a § 4 k.k. Orzekając w przedmiocie środków karnych sąd odwoławczy uwzględnił wnioski oskarżyciela publicznego w zasadniczej części, ale pominął ten fragment apelacji, w którym wskazano okres ich obowiązywania w odniesieniu do wszystkich oskarżonych (...). Brak sprecyzowania takiego okresu godził w prawa i interesy oskarżonych i nie podlegał konwalidacji na etapie postępowania wykonawczego.

Wyrok SN z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. III KK 544/17.

2

Art. 64 § 1 k.k.

Art. 64 § 1 k.k. dotyczy sytuacji, gdy sprawca skazany za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności popełnia w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary umyślne przestępstwo podobne do przestępstwa, za które był już skazany. Wynika z tego, że prawomocny wyrok skazujący musi poprzedzać kolejne przestępne zachowanie sprawcy.

Wyrok SN z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. II KK 33/18.

3

Art. 76 § 1 k.k.

Jeżeli nie doszło do zarządzenia wykonania kary, a sprawca czy to w okresie próby, czy też w czasie kolejnych 6 miesięcy popełnił ponownie przestępstwo, to fakt ten nie stał na przeszkodzie zatarciu skazania.

Wyrok SN z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. V KK 517/17.

4

Art. 85 § 3 k.k.

Popelnienie przez sprawcę przestępstwa w okresie próby wyznaczonym postanowieniem o warunkowym zwolnieniu z odbycia reszty kary pozbawienia wolności nie stanowi przewidzianej w art. 85 § 3 k.k. negatywnej przesłanki do orzeczenia kary łącznej obejmującej karę (kary łączne), z odbycia reszty której sprawca został warunkowo zwolniony oraz karę (kary łączne) za przestępstwo popelnione w okresie próby.

Uchwała 7 sędziów SN z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. I KZP 11/17.

5

Art. 178a § 4 k.k.

Warunkiem oceny odpowiedzialności sprawcy na podstawie art. 178a § 4 k.k. jest dokonanie poprawnej analizy uprzedniej jego karalności w zakresie typów wskazanych w tym przepisie.

Wyrok SN z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. V KK 517/17.

6

Art. 209 § 1 k.k.

Zarówno przed zmianą art. 209 § 1 k.k., dokonaną ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2017 r., poz. 952), jak i po nowelizacji, ustawa stanowi jedno ze źródeł obowiązku alimentacyjnego, z tym że od dnia 31 maja 2017 r. obowiązek ten musi być skonkretyzowany co do jego wysokości w orzeczeniu sądowym, ugodzie zawartej przed sądem albo innym organem albo w innej umowie.

Postanowienie SN z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. I KZP 10/17.

Prawo wykroczeń

7

Art. 45 § 1 k.w.

Z dniem 1 czerwca 2017 r. treść art. 45 § 1 Kodeksu wykroczeń uległa zmianie. Weszła w życie ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 966). W art. 2 tej ustawy przyjęto nowe brzmienie art. 45 k.w., zgodnie z którym karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popelnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu”. Zarazem w art. 6 powołanej ustawy stanowi się, że do czynów popelnionych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się

przepisy o przedawnieniu zawarte w ustawie, o której mowa w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, chyba że termin przedawnienia już upłynął.

Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. II KK 447/17.

8

Art. 87 § 4 k.w

Zgodnie z treścią art. 87 § 4 k.w., w wypadku ukarania za wykroczenie określone w art. 87 § 1a k.w., polegające na prowadzeniu w stanie nietrzeźwości pojazdu innego niż mechaniczny, można orzec zakaz prowadzenia pojazdów innych niż wymienione w art. 87 § 1 k.w., a więc innych niż mechaniczne.

Wyrok SN z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. II KK 30/18.

Prawo karne skarbowe

9

Art. 107 § 1 k.k.s.

Do uznania, iż wypełnione zostały znamiona przestępstwa skarbowego określonego w art. 107 § 1 k.k.s. nie jest wymagane wprowadzenie do opisu czynu zwrotów ustawowych, w tym wypadku zwrotu „bez wymaganej prawem koncesji”.

Wyrok SN z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. III KK 272/17.

Prawo karne procesowe

10

Art. 7 k.p.k.

Jeżeli sąd odwoławczy tak kategoriycznie dyskwalifikuje ocenę dowodów oraz ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd I instancji, to musi przedstawić po pierwsze pełną ocenę wszystkich dowodów przeprowadzonych w toku postępowania, nie pomijając żadnego z nich, a ocena ta winna spełniać rygory wynikające z treści art. 7 k.p.k. oraz art. 410 k.p.k. i po drugie, musi dokonać własnych, jednoznacznych ustaleń faktycznych odzwierciedlających przebieg zdarzenia opartych na analizie tych dowodów. Niedopuszczalne jest natomiast zastępowanie takich ustaleń spekulowaniem na temat hipotetycznych możliwości wystąpienia sytuacji, których nie można wykluczyć. Ocena poszczególnych dowodów nie może być przeprowadzana w oderwaniu od reszty materiału uzyskanego w toku procesu, tj. bez konfrontowania z pozostałymi dowodami, bo właśnie podjęcie takiego działania powinno służyć ich skutecznej weryfikacji.

Wyrok SN z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. V KK 303/17.

11

Art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k.

Oznacza to, że w dniu wyrokowania istniała przeszkoda procesowa, przewidziana w art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k., uniemożliwiająca prowadzenie postępowania. W konsekwencji jej zaistnienia wydany wyrok, choć sąd nie wiedział o śmierci oskarżonego, został dotknięty bezwzględną przyczyną odwoławczą z art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k. Należy podkreślić, że śmierć oskarżonego zawsze stoi na przeszkodzie prowadzeniu postępowania karnego (art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k.). Kontynuowanie procesu i wydanie wyroku stanowi uchybienie określone w art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k. Fakt, że sąd właściwy nie wiedział o wskazanej przeszkodzie, nie ma znaczenia i nie może uchronić kwestionowanego orzeczenia przed wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Wyrok SN z dnia 23 stycznia 2018 r., sygn. III KK 555/17.

12

Art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k.

Kompetencja do popierania aktu oskarżenia jest kompetencją wtórną wobec upoważnienia do jego wniesienia. Oznacza to, że podmiot uprawniony do popierania aktu oskarżenia może realizować przysługującą mu kompetencję tylko wówczas, gdy ów akt został wniesiony przez podmiot uprawniony. Innymi słowy, wniesienie aktu oskarżenia przez podmiot nieuprawniony niweczy możliwość jego skutecznego popierania. Nieusuwalną – oczywiście tylko w postępowaniu jurysdykcyjnym zainicjowanym skargą wniesioną przez podmiot nieuprawniony – wadą dotknięta jest zatem zarówno czynność wniesienia owej skargi, jak i jej popierania.

Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. II KK 297/17.

13

Art. 60 § 1 k.p.k.

Nie można bowiem uznać, że uprzedzenie o możliwości zakwalifikowania tego samego zdarzenia jako przestępstwa nieumyślnego powoduje konieczność ponownego złożenia oświadczenia o objęciu ściganiem także takiej formy tego samego przestępstwa. Odmienna sytuacja występuje wtedy, gdy dochodzi do zmiany kwalifikacji prawnej czynu z zarzucanego jako przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego na takie, które ścigane jest z oskarżenia prywatnego. Wtedy oświadczenie prokuratora jest niezbędne i nie można go domniemywać.

Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. II KK 311/17.

14

Art. 105 § 1 k.p.k.

W trybie art. 105 § 1 k.p.k. nie mogą być prostowane merytoryczne treści orzeczenia, w tym podstawa prawna wymiaru kary.

Wyrok SN z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. II KK 300/17.

15

Art. 343 § 7 k.p.k.

Zgodnie z obowiązującym od dnia 1 lipca 2015 r. nowym uregulowaniem art. 335 § 1 k.p.k. do konsensualnego zakończenia postępowania karnego może dojść w następstwie uwzględnienia przez sąd na posiedzeniu złożonego – zamiast aktu oskarżenia – wniosku prokuratora o wydanie wyroku skazującego i orzeczenie uzgodnionych z oskarżonym kar lub innych środków karnych. Sąd związany jest przy tym treścią takiego wniosku. Oznacza to, że potrzeba dokonania w tym zakresie jakichkolwiek zmian uzależniona jest od ewentualnej modyfikacji treści wniosku przez strony. Wydanie orzeczenia odbiegającego od uzgodnień poczynionych pomiędzy oskarżycielem publicznym a oskarżonym stanowi zaś rażące naruszenie przepisów prawa procesowego w tym art. 343 § 7 k.p.k. mające istotny wpływ na treść orzeczenia z uwagi na nieuwzględnienie porozumienia zawartego pomiędzy stronami.

Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. III KK 252/17.

Art. 433 § 2 k.p.k.

16

Za zgodne z art. 433 § 2 k.p.k. rozpoznanie zarzutu nie może przecież uchodzić arbitralne stwierdzenie, że Sąd pierwszej instancji w wystarczający sposób wykazał sprawstwo skazanego w zakresie przypisanego mu przestępstwa.

Wyrok SN z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. II KK 318/17.

17

Zgodnie z art. 433 § 2 k.p.k., o ile ustawa nie stanowi inaczej, sąd odwoławczy jest obowiązany rozważyć wszystkie wnioski i zarzuty wskazane w środku odwoławczym, zaś w myśl art. 457 § 3 k.p.k., w uzasadnieniu wyroku sądu odwoławczego należy podać, czym kierował się sąd wydając wyrok oraz dlaczego zarzuty i wnioski apelacji sąd uznał za zasadne albo niezasadne.

Wyrok SN z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. V KK 305/17.

18

Art. 434 § 1 k.p.k.

Sąd odwoławczy ukształtuje swoje orzeczenie tak, aby nie naruszyć zakazu wynikającego z art. 434 § 1 k.p.k., co oznacza określenie w nim terminu speł-

nienia świadczenia kompensacyjnego z art. 46 k.k., i w postaci nie mniej korzystnej niż nastąpiło to w wyroku Sądu I instancji.

Wyrok SN z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. II KK 291/17.

19

Art. 529 k.p.k.

Zgodnie z art. 529 k.p.k. wniesieniu i rozpoznaniu kasacji na korzyść oskarżonego nie stoi na przeszkodzie wykonanie kary, zatarcie skazania, akt łaski ani też okoliczność wyłączająca ściganie (a więc również przedawnienie karalności) lub uzasadniająca zawieszenie postępowania. *A contrario*, wystąpienie którejkolwiek z tych okoliczności nie tylko uniemożliwia rozpoznanie kasacji o kierunku „na niekorzyść”, ale nawet stanowi przeszkodę do jej wniesienia. Oczywiście powyższy zakaz nie zaktualizuje się w sytuacji możliwości orzeczenia na korzyść oskarżonego w ramach odwrócenia kierunku kasacji (art. 434 § 2 k.p.k. w zw. z art. 518 k.p.k.).

Postanowienie SN z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. II KK 248/17.

Art. 539a § 1 k.p.k.

20

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

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. I KZP 13/17.

21

Przedmiotem zatem samej skargi nie jest ocena poprawności oceny przez sąd odwoławczy poszczególnych zarzutów apelacji, ale tylko i wyłącznie podjęta w wyniku tej oceny następcza decyzja sądu odwoławczego o uchyleniu wyroku i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.

Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. II KS 2/18.

22

Art. 539a § 3 k.p.k.

Zgodnie z art. 539a § 3 k.p.k. skarga od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania może być wniesiona wyłącznie z powodu naruszenia art. 437 k.p.k. lub z powodu uchybień określonych w art. 439 § 1 k.p.k. (...) Sama konieczność ponownej oceny przeprowadzonych dowodów nie mieści się w kręgu podstaw rozstrzygnięcia o którym mowa w art. 437 § 2 in fine k.p.k., tj. wyroku

kasatoryjnego, także i wówczas, gdy sąd odwoławczy zasadnie – tak jak to nastąpiło w rozpatrywanym przypadku – wykaże, jakich to kardynalnych uchybień art. 7 k.p.k. dopuścił się sąd *meriti* przy ocenie zebranych w sprawie dowodów (...). Samą więc potrzebę dokonania na nowo oceny zgromadzonych w sprawie dowodów nie można postrzegać w kategoriach okoliczności samostannie determinujących konieczność przeprowadzenia przez sąd *meriti* przewodu sądowego w całości (a tym samym i uznać ją za wystarczającą do wydania kasatoryjnego wyroku przez sąd odwoławczy), skoro (obecnie) nie ma żadnych przeszkód (poza tymi przypadkami skatalogowanymi w tymże przepisie art. 437 § 2 zd. 2 k.p.k.) prawnych ku temu, by to sąd odwoławczy – w związku z rozpoznawaniem środkiem odwoławczym – samodzielnie tych czynności procesowych dokonał.

Wyrok SN z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. II KS 3/18.

Postępowanie w sprawach o wykroczenia

23

Art. 109 § 1 k.p.w.

Na zarządzenie o odmowie przyjęcia wniosku o sporządzenie na piśmie i doręczenie uzasadnienia wyroku sądu odwoławczego wydane w postępowaniu w sprawach o wykroczenia zażalenie nie przysługuje.

Uchwała 7 sędziów SN z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. I KZP 12/17.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

24

Art. 28 § 1 i 2 k.k.

Zarówno przed jak i po nowelizacji art. 28 § 1 k.k., instytucja błędu co do faktu stosowana była i w odniesieniu do sprawców czynów nieumyślnych (przy wykorzystaniu zasady z art. 1 § 3 k.k.), zaś zmiana art. 28 § 1 k.k. zasadniczo doprecyzowała warunki, w jakich w sytuacji zaistnienia błędu co do faktu, sprawca nieumyślnego czynu zabronionego nie popełnia przestępstwa z powodu braku winy, jasno stanowiąc konieczność ustalenia, czy błąd sprawcy był błędem usprawiedliwionym. Usprawiedliwienie owego błędu należy oceniać przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności, w jakich znajdował się konkretny sprawca czynu zabronionego. Mieć trzeba na uwadze subiektywne warunki osobiste sprawcy, związane z jego możliwościami analizy w określonym czasie docierających doń wiadomości oraz podejmowania opartych na nich decyzji. Rozważenia wymaga, czy w razie podjęcia przez sprawcę innych działań –

możliwych i pozostających w jego dyspozycji w konkretnych okolicznościach – mógłby on uniknąć błędu co do faktu. Nie bez znaczenia jest odniesienie się nie tylko do określonego wzorca postępowania ujmowanego jako „dobry gospodarz”, ale i zwrócenie uwagi na szczegóły niepowtarzalnej sytuacji, w jakiej przyszło działać sprawcy – człowiekowi o indywidualnych doświadczeniach, wiedzy i cechach osobowości. Ważna jest konkretna możliwość identyfikacji informacji i ich przetwarzania na decyzje, tzw. dyspozycja czasowa, związana z ograniczoną wydolnością do przetwarzania określonej liczby informacji w określonym czasie, przy uwzględnieniu tego, czy sprawca stał przed łatwym, czy też przed trudnym zadaniem, co należy oceniać wedle poziomu intelektualnego konkretnego sprawcy. Obiektywna przewidywalność to po noweli art. 28 k.k. ściśle obiektywna, a nie subiektywna możliwość przewidywania realizacji znamion czynu zabronionego, a jeżeli wyczerpanie znamion czynu zabronionego było w danych okolicznościach obiektywnie nieprzewidywalne, to nie zostały zrealizowane znamiona przedmiotowe czynu zabronionego, i wówczas oskarżonego należy uniewinnić na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 zd. pierwsze k.p.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 21 września 2017 r., sygn. II AKa 506/16.

25

Art. 40 § 2 k.k.

Orzeczenie wobec oskarżonego środka karnego (o jakim mowa w przepisie art. 40 § 2 k.k.) nie jest możliwe, skoro motyw jego działania w ogóle nie został ustalony i pozostaje jedynie w sferze domniemań. Podkreślić przy tym należy, że akcentowany przez apelującego brutalny sposób działania oskarżonego nie jest wystarczający dla przyjęcia, że czynu przypisanego mu dopuścił się „w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie”.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 18 sierpnia 2017 r., sygn. II AKa 188/17.

26

Art. 46 § 1 k.k.

Do orzekanego na podstawie art. 46 § 1 k.k. środka kompensacyjnego w postaci zadośćuczynienia nie stosuje się normy z art. 440 k.c., a zatem nie jest możliwe miarkowanie jego wysokości sytuacją materialną sprawcy. Określone w art. 440 k.c. warunki miarkowania wysokości roszczeń dotyczą wyłącznie obowiązku naprawienia szkody majątkowej, a nie zadośćuczynienia. Obowiązek naprawienia szkody niemajątkowej w formie zadośćuczynienia za wyrządzoną krzywdę określają przepisy art. 444, 445 i 448 k.c., które nie dają podstaw do uznania, aby sytuacja majątkowa podmiotu zobowiązanego mogła być przesłanką ograniczającą wysokość zadośćuczynienia, które winno być przyznane w odpowiedniej wysokości determinowanej charakterem i rozmiarem krzywd doznanych przez pokrzywdzonego.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. II AKa 203/17.

27

Art. 53 § 2 k.k.

Rozstrzygnięcie o karze stanowi wypadkową oceny stopnia zawinienia, oraz dalszych okoliczności wskazanych normą art. 53 k.k. Katalog okoliczności, doktrynalnie określanych jako „łagodzące” i „obciążające”, nie jest zamknięty, o czym stanowi użycie przez ustawodawcę określenia „w szczególności”. Nie ulega zatem wątpliwości, że pojawić się mogą sytuacje, które choć wprost nie wymienione w dyspozycji powołanej normy, powinny, a nawet muszą zostać przez sąd orzekający zidentyfikowane i następnie zastosowane w tej części wyroku, która odnosi się do wymiaru kary. Naruszenie prawa obywatela do rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, czy też rozpoznania jej w rozsądnym terminie, jako pojęcia nie są tożsame. Obowiązek rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie jest znaczeniowo pojęciem szerszym i obejmuje w swoim semantycznym znaczeniu zarówno te sytuacje, w których proces toczył się przewlekłe, wskutek błędnych najczęściej decyzji sądu odnoszących się do organizacji procesu (co rodzi zresztą oddzielną odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie ustawy o naruszeniu praw strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki), jak i te, w których wystąpiła zwłoka, czy długotrwałość postępowania, ale była ona w obiektywnym rozumieniu „uzasadniona” czy usprawiedliwiona. W obu tych wypadkach, niezależnie od przyczyn przewlekłego, długotrwałego procesu – dochodzi jednak do sytuacji, w której obywatel postawiony pod zarzutem popełnienia przestępstwa oczekuje w długim okresie czasu na rozstrzygnięcie o swojej winie lub niewinności przez jedyny do tego uprawniony organ demokratycznego Państwa – czyli niezawisły sąd. Jedynie bowiem orzeczenie niezawisłego sądu kwestię winy i kary ostatecznie zamyka i pozwala osobie najpierw oskarżonej, a następnie skazanej lub też – uniewinnionej – korzystać z jasno określonego osobistego statusu, wobec zarzucanego mu czynu o charakterze kryminalnym. Wydaje się w związku z powyższym, że uznanie obiektywnie długotrwałe toczącego się procesu za szczególnego rodzaju okoliczność łagodzącą jest w pełni uzasadnione. Okoliczność ta, w konkretnych realiach działać będzie z różną siłą. W wypadkach, gdy oskarżony swoim zachowaniem generuje przewlekłość, siła oddziaływania długotrwałości procesu jako okoliczności łagodzącej będzie mniejsza, z kolei, gdy oskarżony forsujący stanowisko o niewinności, nie utrudnia procesu, wywiązuje się z nałożonych obowiązków – w zależności również od okresu, w jakim wystąpił długotrwały proces, powinien być oceniony w kategoriach okoliczności łagodzących o istotnym charakterze.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 21 września 2017 r., sygn. II AKa 506/16.

28

Art. 60 § 2 pkt 2 k.k.

Za nadzwyczajnym złagodzeniem kary orzekanej wobec sprawczyni zabójstwa nie może przemawiać dotychczasowa niekaralność oskarżonej, która jest przecież standardem funkcjonowania człowieka w społeczeństwie. Z kolei faktycznie przeciętna opinia środowiskowa oskarżonej, w tym jej agresywne zachowania zarówno względem pokrzywdzonego, jak i poprzedniego partnera oraz pochodzącego z tego związku syna, nadto nadużywanie alkoholu, zupełne porzucenie opieki nad trójką dzieci z poprzednich związków, winna przemawiać nie za złagodzeniem, ale wręcz za zaostrzeniem kary wobec osoby, której osobowość zawiera tak dużo negatywnych cech. Wreszcie, nie jest również niczym nadzwyczajnym i niespotykanym wyrażanie żalu i skruchy przez sprawców zabójstw, zwłaszcza zabójstw osób najbliższych. Można bowiem pokusić się o stwierdzenie, że w większości tego typu spraw zabójcy żałują swych zachowań, żałują pozbawienia życia osoby bliskiej i wyjątkowego skomplikowania na tej drodze nie tylko swego życia, ale także życia pozostałych członków rodziny. Zbrodnia zabójstwa jest sama w sobie tak powszechnie nieakceptowalna, że u większości sprawców wywołuje w toku procesu żal i skruchę, a tym samym nie można tych elementów przeceniać w procesie kształtowania adekwatnej do czynu sankcji karnej. Sumując, przywołanym przez siebie okolicznościom Sąd Okręgowy nadał zbyt dużą miarę i błędnie uznał je za podstawy do stosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 5 października 2017 r., sygn. II AKa 348/17.

29

Art. 60 § 7 k.k.

Najdalej idącą – w sensie łagodności – postać nadzwyczajnego złagodzenia kary, określoną w art. 60 § 7 k.k., ustawodawca przewidział dla najłżejszych występków, nie zaś dla zbrodni.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. II AKa 198/16.

30

Art. 72 § 1 pkt 8 k.k.

Sąd Apelacyjny akceptuje dominujący w orzecznictwie pogląd, iż na podstawie art. 72 § 1 pkt 8 k.k. można zobowiązać skazanego do wykonania prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego nakazującego naprawienie szkody wynikającej z przestępstwa. Nie oznacza to wszakże, iż w każdym przypadku wystąpienia klauzuli antykumulacyjnej celowe staje się orzekanie na podstawie art. 72 § 1 pkt 8 k.k. obowiązku wykonania prawomocnego orzeczenia cywilnego nakazującego naprawienie szkody wynikającej z przestępstwa. Orzeczenie środka probacyjnego na podstawie art. 72 § 1 pkt 8 k.k. jest zasadne, jeżeli może to zapobiec popełnieniu ponownie przestępstwa. Mając na uwadze do-

tychczasowy sposób życia oskarżonych oraz ich aktualną sytuację materialną, nie jest uzasadnione dla osiągnięcia celów prewencyjnych nakładanie na nich środka probacyjnego zgodnie z wnioskiem oskarżyciela posiłkowego, którego prawa zostały szeroko zabezpieczone w sposób przez niego ustalony w momencie zawierania umowy kredytowej i na rzecz którego prowadzone jest postępowanie egzekucyjne.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 13 lipca 2017 r., sygn. II AKa 222/17.

31

Art. 89 § 1b k.k.

W sytuacji kiedy kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem, objęta została wyrokiem łącznym i stała się podstawą orzeczonej kary łącznej bezwzględnej pozbawienia wolności, to sytuację taką należy traktować analogicznie do tej, o jakiej mowa w art. 71 § 2 k.k. Konsekwencją tego jest przyjęcie, że grzywna orzeczona na podstawie art. 71 § 1 k.k. nie podlega wykonaniu i nie może zostać połączona z grzywną orzeczoną na innej podstawie.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. II AKa 300/17.

32

Art. 162 § 1 k.k.

Oczywistym jest, że nikt nie może wymagać, by z narażeniem życia bronić drugiej osoby, ale rzecz w tym, czy oskarżona bez narażenia siebie na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, mogła udzielić pomocy w inny możliwy sposób, chociażby przez powiadomienie innych osób, wezwanie służb medycznych itd. Wydaje się, że samo załanianie się szkiem i strachem, jest jedynie próbą usprawiedliwiania swojej bezczynności i nie jest wystarczające dla uchylenia się od odpowiedzialności. Nie można też zgodzić się z rozumowaniem Sądu, że nawet gdyby po wyjściu do sklepu miała ona możliwość podjęcia kroków celem udzielenia pomocy pokrzywdzonemu to i tak na pomoc byłoby już za późno. Przecież taki wniosek Sąd sformułował dopiero na etapie postępowania, po analizie całości materiału dowodowego. Tymczasem gdy oskarżona opuszczała mieszkanie, pokrzywdzony jeszcze żył, jęczał, wyglądał tragicznie. Dla bytu przestępstwa z art. 162 § 1 k.k. nieistotne jest, czy działanie, którego sprawca zaniechał, rzeczywiście przyniosłoby ratunek. Decydujące jest, że sprawca, widząc utrzymujące się lub nawet pogłębiające zagrożenie dla życia lub zdrowia człowieka, nie podejmuje wszelkich dostępnych środków mogących uchylić lub choćby pomniejszyć wspomniane zagrożenie. Obowiązek udzielenia pomocy powstaje z chwilą wystąpienia położenia zagrażającego bezpośrednim niebezpieczeństwem utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, a kończy się z chwilą przerodzenia się niebezpieczeństwa w skutek w postaci śmierci albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub z chwilą ustania niebezpieczeństwa.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. II AKa 204/17.

33

Art. 158 § 3 k.k.

Kwalifikacja z art. 158 § 3 k.k. ma zastosowanie do sprawców biorących udział w bójce lub pobiciu tylko wówczas, gdy nie można stwierdzić, że pomiędzy indywidualnym działaniem któregośkolwiek z nich, bądź działaniem podjętym w ramach współsprawstwa przez wszystkich, a skutkiem przewidzianym w art. 158 § 3 k.k. zachodzi związek przyczynowy, bądź gdy w zachowaniu sprawców nie było zamiaru, nawet ewentualnego, spowodowania skutku określonego w art. 158 § 3 k.k. W przypadku bowiem, gdy zamiar sprawców biorących udział w bójce lub pobiciu skierowany jest na spowodowanie śmierci, ma zastosowanie przepis art. 148 § 1 k.k. Okoliczności przedmiotowej sprawy, przebieg zdarzenia, przede wszystkim umiejscowienie, ilość i charakter obrażeń doznanych przez pokrzywdzonego, w wyniku intensywnego bicia, kopania obutymi nogami, działanie z dużą siłą, wyjątkowa brutalność oskarżonych, ich przewaga nad leżącym bezbronnym człowiekiem, kontynuowanie ciosów, mimo wydawanych jęków, do tego brak zainteresowania jego stanem zdrowia i niepodjęcie czynności w celu udzielenia mu pomocy, pozostawienie go w stanie agonialnym i wejście do sklepu oraz spożywanie alkoholu to okoliczności, które świadczą w sposób oczywisty o tym, że sprawcy obejmowali swoim zamiarem skutek śmiertelny. Twierdzenie, że co najwyżej można przypisać oskarżonemu przestępstwo z art. 158 § 2 k.k. nie znajduje żadnego oparcia w materiałach sprawy.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. II AKa 204/17.

Prawo karne procesowe

34

Art. 25 § 1 pkt 1 k.p.k.

O tym, czy konkretny czyn konkretnego sprawcy jest zbrodnią, decyduje treść art. 7 § 2 k.k. w powiązaniu z dolną granicą ustawowego zagrożenia, przewidzianą za czyn o określonej typizacji, według stanu prawnego ustalonego z zastosowaniem reguł określonych w art. 4 § 1 tego kodeksu, więc przepis art. 25 § 1 pkt 1 k.p.k. obejmuje zakresem właściwości rzeczowej sądu okręgowego tylko te czyny zabronione, które należały do kategorii zbrodni w czasie ich popełnienia i nie utraciły tego statusu w dacie badania kwestii właściwości. Z powyższych względów, wobec tego, że czyn z art. 156 § 1 pkt 2 k.k. zarzucony oskarżonemu miał zostać popełniony przed zmianą brzmienia wspomnianego przepisu, która nastąpiła w dniu 13 lipca 2017 r., kwalifikującą ww. czyn jako zbrodnię, to zmiany tej, jako dla oskarżonego niekorzystnej wobec surowszego zagrożenia karą, nie można odnosić do czynu objętego oskarżeniem.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 25 października 2017 r., sygn. II AKz 708/17.

35

Art. 25 § 2 k.p.k.

Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie przychylił się do koncepcji, zgodnie z którą przy badaniu właściwości rzeczowej sądu należy stosować zarówno przepisy prawa karnego procesowego, jak i prawa karnego materialnego. Oznacza to, że w sytuacji, gdy nastąpiła zmiana w zakresie ustawowego zagrożenia karą za dany czyn, w konsekwencji czego czyn ten w momencie jego popełnienia stanowił występki, a więc należał do właściwości rzeczowej sądu rejonowego, natomiast w chwili skierowania aktu oskarżenia do sądu przybrał postać zbrodni, a więc wtedy winien być rozpoznany przez sąd okręgowy jako rzeczowo właściwy, a przy tym brak jest przepisów intertemporalnych, to przy ustalaniu właściwości rzeczowej sądu nie można pominąć przepisów prawa materialnego, a w szczególności art. 4 § 1 k.k., jako współkształtującego tą właściwość.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. II AKz 748/17.

36

Art. 31 § 1 k.p.k.

W przypadku wprowadzania narkotyków na obszar Państwa Polskiego miejscem popełnienia przestępstwa w ujęciu art. 6 § 2 k.k. oraz art. 31 k.p.k. jest skonkretyzowany obszar terytorium Państwa przylegający do tego fragmentu granicy, przez który substancje te przewieziono.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 6 września 2017 r., sygn. II AKz 582/17.

37

Art. 81 § 1a k.p.k.

Zażalenie, w myśl art. 81 § 1a k.p.k., przysługuje wyłącznie na zarządzenie o odmowie wyznaczenia obrońcy, a przepis ten nie ma odpowiedniego zastosowania do analogicznej sytuacji w przypadku odmowy ustanowienia pełnomocnika dla pokrzywdzonego. Przepis art. 88 k.p.k. nie pozwala bowiem na odpowiednie stosowanie cytowanego wyżej art. 81 § 1a k.p.k. do sytuacji, kiedy nie uwzględniono wniosku pokrzywdzonego o wyznaczenie mu pełnomocnika z urzędu.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 6 września 2017 r., sygn. II AKz 586/17.

38

Art. 192 § 2 k.p.k.

Sąd Apelacyjny nie zgadza się z twierdzeniem obrońcy, iż oskarżony winien być przesłuchany w obecności psychologa. Obrońca nie wskazał w tym względzie żadnych argumentów. Odnośnie oskarżonych kodeks postępowania karnego nie zawiera tego rodzaju uregulowań, jak w przypadku świadków – zob.: art. 192 § 2 k.p.k. Wynika to ze szczególnej roli procesowej oskarżonych i szczególnych uprawnień związanych z prawem do obrony. Częste i długoletnie spożywanie alkoholu nie jest wystarczającą podstawą do uznania, że oskarżony winien być przesłuchany w obecności psychologa. Przeciwnie oskarżony może mieć możliwość odtworzenia przebiegu zajścia zgodnie z rzeczywistością, ale tego nie czyni, bo ma prawo do mówienia nieprawdy, odmowy wyjaśnień, zasłaniania się niepamięcią itd. Te wszystkie aspekty, jak i treść wyjaśnień, stanowią przedmiot oceny Sądu pod kątem ich wiarygodności.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. II AKa 204/17.

39

Art. 263 § 2 k.p.k.

Przy określaniu czasu stosowania środka zapobiegawczego nie można kierować się tym, że złożone podmiotowo śledztwo jest prowadzone równolegle w wielu wątkach, a dowody są nadal gromadzone i analizowane. Choć przy rozległości postępowania przygotowawczego, a także biorąc pod uwagę jego rozwojowy charakter, trudno byłoby zarzucać oskarżycielowi nieukończenie go w terminie, na jaki pierwotnie zastosowano tymczasowe aresztowanie, to orzekając o stosowaniu najsurowszego środka zapobiegawczego nie można zapominać, że należy go utrzymywać tylko wtedy, gdy jest on rzeczywiście nieodzowny do zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. Organ prowadzący postępowanie przygotowawcze musi zatem organizować prowadzenie śledztwa z taką dynamiką i koncentracją czynności dowodowych, aby zapewnić realizację tej dyrektywy. Potrzebę utrzymywania tymczasowego aresztowania zarazem odnosić należy wyłącznie do osoby, wobec której jest stosowane i tylko do postawionych jej zarzutów. Rolą tymczasowego aresztowania jest zabezpieczenie toku postępowania z punktu widzenia aktualnie prowadzonego postępowania przeciwko tej osobie, w stosunku do której stosuje się środek zapobiegawczy, a nie ze względu na możliwość bliżej nieokreślonego rozszerzenia jego zakresu w przyszłości.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. II AKz 772/17.

40

Art. 430 § 1 k.p.k.

Brak sformułowania w apelacji pochodzącej od podmiotu kwalifikowanego zarzutów powoduje, że takie pismo procesowe zawiera braki formalne o nieusuwalnym charakterze, uniemożliwiające nadanie mu biegu i w istocie nie może być uznane za środek odwoławczy. Tego rodzaju braki nie mogą być konwalidowane przez wezwanie do ich usunięcia w trybie, o jakim mowa w art. 120 § 1 k.p.k.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 27 września 2017 r., sygn. II AKa 457/17.

41

Art. 438 pkt 1 i 3 k.p.k.

Obrońca, zarzucając naruszenie prawa materialnego w postaci art. 9 § 1 k.k. podważał w istocie ustalenia dotyczące strony podmiotowej popełnionego przestępstwa, a więc również elementu ustaleń faktycznych. Zatem uchybienie to prawidłowo powinno być ujęte, jako błąd w ustaleniach faktycznych, mający wpływ na treść wyroku. Ponadto należy zwrócić uwagę skarżącemu, że przepis art. 9 § 1 k.k. określa zasady odpowiedzialności karnej, co oznacza, że nie jest możliwe jego naruszenie w toku rozpoznawania sprawy.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. II AKa 179/17.

42

Art. 438 pkt 4 k.p.k.

Skoro apelujący nie kwestionuje wysokości kary pozbawienia wolności wymierzonej oskarżonemu przez sąd I instancji, a jedynie stoi na stanowisku, że winna ona zostać orzeczona bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, to zważywszy na fakt, iż warunkowe zawieszenie wykonania kary jest niewątpliwie rozstrzygnięciem w sferze wymiaru kary, zarzut podniesiony w apelacji mógłby być uznany za skuteczny tylko wówczas, gdyby sąd bezzasadnie uznał, że po stronie oskarżonego zachodzi pozytywna prognoza kryminologiczna.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 21 września 2017 r., sygn. II AKa 246/17.

43

Art. 459 § 1 i 2 k.p.k.

Z art. 459 § 1 i § 2 k.p.k. wynika wyraźnie, że zażalenie przysługuje na trzy kategorie postanowień: zamykające drogę do wydania wyroku, co do środka zabezpieczającego oraz inne, zaskarżalne na podstawie przepisu szczególnego. Tymczasem postanowienie (odmawiające umorzenia postępowania sądowego) wydane w trybie art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k., zainicjowane wnioskiem obrońcy oskarżonego, nie należy do żadnej spośród wyżej wymienionych kategorii, a zatem jest niezaskarżalne. Postanowienie to nie zamyka oskarżonemu drogi do wydania

wyroku, brak jest też w kodeksie postępowania karnego przepisu, który stanowiłby, iż na rozstrzygnięcie w tym zakresie przysługuje zażalenie.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. II AKz 743/17.

Prawo karne wykonawcze

44

Art. 242 § 4a k.k.w.

Wymóg posiadania upoważnienia do działania – na gruncie art. 242 § 4a k.k.w. – zamiast dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego w okresie jego nieobecności, nie dotyczy jego zastępcy, a jedynie funkcjonariusza lub pracownika jednostki penitencjarnej.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 12 września 2017 r., sygn. II AKzw 1154/17.

45

Art. 43la § 1 k.k.w.

Warunkiem decydującym o możliwości udzielenia zezwolenia, o jakim mowa w art. 43la § 1 k.k.w., jest suma kar orzeczonych, a nie wymiar (suma) kar pozostających do odbycia w czasie orzekania w przedmiocie udzielenia tego zezwolenia. Odroczenie wykonania kary nie znosi (nie eliminuje) wykonalności kary i nie zmienia wzajemnej relacji pomiędzy karami podlegającymi odbyciu kolejno po sobie.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 6 października 2017 r., sygn. II AKzw 1165/17.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

46

Art. 828 § 1 k.c.

Ubezpieczycielowi, który pokrył koszty najmu pojazdu zastępczego w ramach umowy ubezpieczenia *assistance*, przysługuje na podstawie art. 828 § 1 k.c. roszczenie regresowe wobec ubezpieczyciela sprawcy szkody.

Z uzasadnienia:

Wątpliwość Sądu Okręgowego dotyczy tego, czy ubezpieczyciel, który we własnym zakresie pokrył koszty najmu pojazdu w ramach umowy ubezpieczenia *assistance*, wstępuje *ex lege* w prawa zaspokojonego wierzyciela (poszkodowanego) i na podstawie art. 828 § 1 k.c. przysługuje mu roszczenie regresowe do sprawcy szkody (ubezpieczyciela). Sąd Okręgowy podniósł, że z wykładni językowej art. 828 § 1 k.c. wyraźnie wynika, iż przesłanką roszczenia regresowego ubezpieczyciela jest „zapłata odszkodowania”. Przepis ten nie precyzuje, na czyją rzecz ta zapłata ma nastąpić, zatem roszczenie regresowe może powstać w razie jego zapłaty na rzecz innego podmiotu niż sam poszkodowany, jednak bez spełnienia tego rodzaju świadczenia o powstaniu roszczenia regresowego nie może być mowy. Tymczasem wskutek pokrycia kosztów najmu pojazdu zastępczego w ramach ubezpieczenia *assistance* dochodzi nie do zapłaty odszkodowania, lecz do wypłaty przez ubezpieczyciela wynagrodzenia podmiotowi trzeciemu na podstawie zawartej z nim umowy, z której wynika obowiązek tego podmiotu do spełnienia określonych świadczeń w zakresie udzielenia pomocy drogowej zamiast ubezpieczyciela.

Ubezpieczenie *assistance*, inaczej niż ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej i auto casco, w których celem jest naprawienie szkody doznanej przez ubezpieczonego, zmierza przede wszystkim do zapewnienie ubezpieczonemu wyższego komfortu. Umowa ubezpieczenia *assistance* reguluje stosunek prawny między ubezpieczycielem a ubezpieczonym, nie dotyczy natomiast kosztów świadczeń spełnianych przez ubezpieczyciela, gdyż to, kto poniesie ich ekonomiczny ciężar, zależy od konkretnej sytuacji faktycznej, której wystąpienie (wypadek ubezpieczeniowy) zobliguje ubezpieczyciela do podjęcia stosownych działań. Jeżeli przyczyna spełnienia świadczenia przez ubezpieczyciela na podstawie umowy *assistance* nie pozostaje w adekwatnym związku przyczy-

nowym z działaniem innej osoby, to koszt świadczeń spoczywa na ubezpieczycielu, gdyż jest to jego świadczenie wzajemne z umowy ubezpieczenia *assistance*, w której świadczeniem ubezpieczonego jest składka. Jeśli jednak konieczność spełnienia świadczenia wynika z działania innej osoby, które jest czynem wyrządzającym szkodę ubezpieczonemu, to choć ubezpieczyciel spełnia stosowne świadczenie na rzecz ubezpieczonego, to nie jest to ryzyko objęte ochroną ubezpieczeniową *assistance*, zatem ubezpieczyciel nie powinien za nie ponosić ekonomicznych kosztów. Rolą ubezpieczyciela *assistance* jest podniesienie komfortu ubezpieczonego przez jak najszybsze spełnienie jego świadczenia i „wzięcie na siebie” trudu ustalenia osoby za nie odpowiedzialnej oraz dochodzenia od niej odszkodowania. W tym wyraża się ochrona ubezpieczeniowa wynikająca z ubezpieczenia *assistance*, odmiennie niż wtedy, gdy ubezpieczony względem nikogo nie ma żadnego roszczenia, zatem ubezpieczyciel *assistance* ponosi ekonomiczne konsekwencje spełnienia świadczenia na rzecz ubezpieczonego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalone jest stanowisko, że koszt poniesiony na udostępnienie pojazdu zastępczego stanowi część szkody poniesionej przez poszkodowanego w wypadku komunikacyjnym i podlega naprawieniu przez ubezpieczyciela sprawcy od odpowiedzialności cywilnej (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2012 r., sygn. III CZP 75/11, OSNC 2012, nr 7–8, poz. 81; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. III CZP 76/13, OSNC 2014, nr 9, poz. 85 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2003 r., sygn. IV KKN 1916/00, niepubl., i z dnia 8 września 2004 r., sygn. IV CK 672/03, niepubl.). Co więcej, dla ubezpieczyciela występującego z roszczeniem regresowym na podstawie art. 828 § 1 k.c. wobec ubezpieczyciela odpowiedzialności cywilnej sprawcy szkody odszkodowanie to ma postać świadczenia pieniężnego odpowiadającego wysokości uzasadnionego wynagrodzenia wypłaconego osobie trzeciej za zorganizowanie poszkodowanemu możliwości korzystania z pojazdu zastępczego. Okoliczność, że wypłacone przez ubezpieczyciela wynagrodzenie jest niewątpliwie wynagrodzeniem umownym, nie wyłącza uznania go jednocześnie za odszkodowanie. Wynika ono z wykonania określonych świadczeń przez drugą stronę umowy, a nie tylko z pozostawania w gotowości do ich wykonania. Tymczasem konieczność ich wykonania powstaje w związku z doznaniem szkody przez poszkodowanego, na którego rzecz osoba trzecia spełnia świadczenia.

Osoba trzecia zastępuje ubezpieczyciela w spełnieniu świadczenia osobiste, do którego to spełnienia świadczenia jest on zobowiązany na podstawie zawartej z poszkodowanym umowy ubezpieczenia *assistance*. Spełniając to świadczenie za pośrednictwem osoby trzeciej, ubezpieczyciel *de facto* wypłaca na rzecz poszkodowanego odszkodowanie *in naturam*. Nie ulega natomiast wątpliwości, że prawo polskie przewiduje naprawienie szkody nie tylko przez wypłatę odszkodowania w pieniądzu, lecz również przez świadczenie w natu-

rze, zatem z perspektywy relacji ubezpieczyciel – poszkodowany dochodzi do zapłaty odszkodowania. Ta właśnie relacja jest kluczowa dla oceny, czy po stronie ubezpieczyciela powstaje roszczenie regresowe względem sprawcy szkody (ubezpieczyciela). Z punktu widzenia sprawcy szkody, a także z perspektywy art. 828 § 1 k.c. nie ma znaczenia, czy świadczenie na rzecz poszkodowanego spełnia bezpośrednio jego ubezpieczyciel, czy też posługuje się osobą trzecią na podstawie odrębnej umowy. Z perspektywy ubezpieczyciela zawsze dochodzi do zapłaty albo bezpośrednio odszkodowania na rzecz poszkodowanego, albo na rzecz osoby trzeciej za naprawienie szkody w naturze. W tym sensie ubezpieczyciel zawsze płaci odszkodowanie, także gdy szkoda w majątku poszkodowanego naprawiana jest w naturze.

Wobec tego, że umożliwienie poszkodowanemu w wypadku komunikacyjnym korzystania z samochodu zastępczego jest postacią wypłaty na jego rzecz odszkodowania, to do spełnienia przesłanki „zapłacenia odszkodowania” warunkującej powstanie na rzecz ubezpieczyciela roszczenia regresowego, o którym mowa w art. 828 § 1 k.c., bez znaczenia jest to, w jaki sposób ubezpieczyciel dochodzący tego roszczenia spełnił świadczenie wobec poszkodowanego, a więc czy dostarczył – bezpośrednio albo za pośrednictwem innego podmiotu – taki samochód, czy też wypłacił w pieniądzu odszkodowanie pokrywające koszty poniesione przez poszkodowanego na wynajęcie takiego samochodu. Ewentualne zawarcie umowy z osobą trzecią mającą bezpośrednio spełnić takie świadczenie na rzecz poszkodowanego jest sprawą ubezpieczyciela.

Niezasadne byłoby odczytanie art. 828 § 1 k.c. prowadzące do wniosku, że ubezpieczyciel nie może samodzielnie zapewnić dostępu do samochodu zastępczego, a jedynie ma zawsze wyłącznie wypłacić odszkodowanie pokrywające poniesione przez poszkodowanego z tego tytułu koszty. Oczywiście jest, że sam poszkodowany zapłaciłby za taką usługę więcej niż ubezpieczyciel negocjujący wypełnianie takiej usługi na szerszą skalę. Dzięki zawieraniu przez ubezpieczycieli, a nie bezpośrednio przez poszkodowanych umów o udostępnienie pojazdów zastępczych, taki sam rezultat z perspektywy ochrony interesów poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych jest osiągnięty znacznie mniejszym kosztem.

Za wykładnią, że umożliwienie poszkodowanemu w wypadku komunikacyjnym korzystania z samochodu zastępczego powoduje spełnienie przesłanek powstania roszczenia regresowego przewidzianego w art. 828 § 1 k.c., przemawiają także wnioski płynące z wykładni celowościowej oraz względy słuszności. Odmienna wykładnia skutkowałaby nieuzasadnionym wzrostem ryzyka obejmowanego ochroną ubezpieczyciela *assistance*. Musiałoby to oznaczać wzrost kosztów tego ubezpieczenia, a więc wzrost wysokości składki ubezpieczeniowej. Korzyść z tego czerpałby sprawca szkody, którego zakres odpowiedzialności ulegałby zmniejszeniu. Trzeba podkreślić, że celem ubezpieczenia *assistance* jest ochrona wyłącznie ubezpieczonego, a nie sprawcy szkody.

Wykładnię celowościową wspierają też argumenty płynące z zastosowania wykładni systemowej. Przy odmiennej wykładni sprawca szkody, a w przypadku wypadku komunikacyjnego ze względu na obowiązkowy charakter ubezpieczenia z reguły jego ubezpieczyciel odpowiedzialności cywilnej, ponosiłby odpowiedzialność za taką samą szkodę w innym zakresie, w zależności tylko od tego, czy poszkodowany był objęty ochroną ubezpieczeniową *assistance* i czy z niej skorzystał. Brak uzasadnienia dla takiego rezultatu wykładni.

Reasumując, za uznaniem, że ubezpieczycielowi z umowy ubezpieczenia *assistance* przysługuje na podstawie art. 828 § 1 k.c. roszczenie regresowe wobec ubezpieczyciela sprawcy szkody co do kosztów korzystania z pojazdu zastępczego przemawia przede wszystkim konstrukcja i założenia leżące u podstaw ubezpieczenia *assistance*, które ma chronić ubezpieczonego, a nie zmniejszać zakres odpowiedzialności za szkodę jej sprawcy i należnego z tego tytułu odszkodowania. Ponadto niewątpliwie pokrycie kosztów związanych z udostępnieniem ubezpieczonemu pojazdowi zastępczego jest postacią zapłaty odszkodowania, a skoro ubezpieczyciel z umowy *assistance* je spełnia w stosunku do poszkodowanego w naturze, to w myśl art. 828 § 1 k.c. może wystąpić z roszczeniem regresowym. Z perspektywy przysługiwania ubezpieczycielowi z umowy ubezpieczenia *assistance* roszczenia regresowego wobec sprawcy szkody (ubezpieczyciela) na podstawie art. 828 § 1 k.c. obojętne jest, w jaki sposób naprawi on szkodę, więc czy samodzielnie dostarczy pojazd zastępczy, czy zapłaci koszty wynikające z wypożyczenia takiego samochodu przez ubezpieczonego, czy też zawrze porozumienie z osobą trzecią, która w jego zastępstwie i na jego rachunek udostępni taki samochód ubezpieczonemu. Jest to kwestia wzajemnych relacji między ubezpieczonym a ubezpieczycielem, a także wewnętrzna sprawa ubezpieczyciela *assistance*. Pozostaje to bez znaczenia w relacji ze sprawcą szkody, której powstanie uzasadniało żądanie ubezpieczonego udostępnienia mu pojazdu zastępczego.

Uchwała SN z dnia 30 listopada 2016 r., sygn. III CZP 74/16.

47

Art. 235 § 2 k.c.

Upływ terminu, na który zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego gruntu, nie powoduje wygaśnięcia prawa odrębnej własności lokalu znajdującego się w budynku położonym na tym gruncie.

Z uzasadnienia:

Istota przedstawionego zagadnienia prawnego sprowadza się do wskazania prawidłowej wykładni przepisów ustawy o własności lokali oraz przepisów kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami, które należy wziąć pod uwagę przy ustaleniu skutków upływu terminu, na jaki ustanowiono prawo użytkowania wieczystego dla prawa własności lokalu znajdującego się w bu-

dynku posadowionym na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Trudności związane z wykładnią wchodzących w grę przepisów, które zaowocowały mnogością zróżnicowanych wypowiedzi w doktrynie i orzecznictwie, mają źródło przede wszystkim w tym, że skutki te nie zostały uregulowane w ustawie. Trudności są tym większe, że w kodeksie cywilnym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami przyjęto jednoznacznie, iż wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego gaśnie prawo własności budynku. Z art. 235 § 2 k.c. wynika, że przysługująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków i urządzeń, jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym. Konsekwencją tego związku jest to, że wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego pociąga za sobą wygaśnięcie przysługującego użytkownikowi wieczystemu prawa własności budynków i urządzeń. Za takim rozumieniem związku, o którym mowa w art. 235 § 2 k.c., wyraźnie przemawia przyznanie wieczystemu użytkownikowi prawa do wynagrodzenia za utraconą własność budynku. Zgodnie z art. 33 ust. 2 u.g.n., w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego, użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte budynki i urządzenia. Wykładnia językowa wymienionych przepisów wskazuje więc, że w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego – pomimo iż własność jest co do zasady prawem bezterminowym – gaśnie także własność budynków i urządzeń. Stają się one częściami składowymi gruntu i przechodzą na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w zależności od tego, na czym gruncie ustanowione zostało prawo użytkowania wieczystego, które wygasło. *Prima facie* można uznać, że skoro prawo odrębnej własności lokalu ustanowione w takim budynku, jest związane z udziałem w prawie własności budynku, a własność ta, przysługująca użytkownikowi wieczystemu, wygasła, to ono powinno także wygasnąć. Z analizowanych przepisów kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami wyciągnąć można wobec tego wniosek, że wraz z wygaśnięciem prawa wieczystego użytkowania gruntu, na którym posadowiony jest budynek, w którym znajduje się lokal będący przedmiotem odrębnej własności, własność tego lokalu także wygasa.

Zupełnie inny wniosek wynika z wykładni przepisów ustawy o odrębnej własności lokali. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.w.l., udział w nieruchomości wspólnej jest prawem związanym z własnością lokali. To samo dotyczy udziału w użytkowaniu wieczystym, jeżeli budynek został wzniesiony na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste (art. 4 ust. 3 u.w.l.). Jeżeli prawo własności lokalu jest prawem głównym, a udział w prawie użytkowania wieczystego prawem z nim związanym i wobec niego akcesoryjnym, to upływ terminu, na jaki ustanowione zostało użytkowanie wieczyste, nie może prowadzić do wygaśnięcia prawa własności lokalu. (...)

Za poglądem, że wraz z wygaśnięciem prawa użytkowania wieczystego gruntu, na którym wzniesiony jest budynek, obejmujący wyodrębnioną własność lokalu, gaśnie również prawo własności lokalu, przemawiają argumenty

wynikające z wykładni językowej, systemowej oraz funkcjonalnej. Wykładnia językowa art. 235 § 2 k.c. prowadzi do jednoznacznego wniosku, że prawo własności budynków i urządzeń, przysługujące użytkownikowi wieczystemu, jest prawem, którego los jest związany z użytkowaniem wieczystym; wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego gruntu pociąga za sobą wygaśnięcie prawa własności budynku. Tezę tę wspiera art. 33 u.w.l., który w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego przyznaje użytkownikowi wieczystemu prawo do wynagrodzenia za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. Lokal stanowiący przedmiot odrębnej własności jest częścią budynku, zatem należy uznać, że ma on taki sam status prawny jak budynek. Chociaż w art. 235 § 2 k.c. nie ma mowy o lokalu, lecz o budynku lub innym urządzeniu, to należy regulację w nim zawartą odnosić także do lokalu. Prowadzi to do wniosku, że wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego do gruntu, na którym posadowiony jest budynek, pociąga za sobą także wygaśnięcie odrębnej własności lokalu znajdującego się w tym budynku. Podobnie orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 września 2009 r., sygn. I CSK 6/09, stwierdzając, że prawo własności lokalu nie jest prawem nieograniczonym w czasie, istnieje bowiem tak długo, jak długo trwa własność budynku. Zdaniem Sądu Najwyższego, na taką wykładnię nie ma wpływu wejście w życie art. 3a u.w.l.

Takie ujmowanie relacji pomiędzy użytkowaniem wieczystym gruntu a odrębną własnością lokalu znajduje wsparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który wielokrotnie uznał, że własność budynku jest prawem związanym z prawem użytkowania wieczystego. W uchwale z dnia 14 listopada 1963 r., sygn. III CO 60/63 (OSNCP 1964, nr 12, poz. 246) Sąd Najwyższy podkreślił, że własność budynków jest pochodną od podstawowego prawa jakim jest prawo użytkowania wieczystego, a w uchwale z dnia 8 września 1992 r., sygn. III CZP 89/92 (OSNCP 1993, nr 4, poz. 53) wskazał, że własność nieruchomości budynkowej przynależy do prawa użytkowania wieczystego, które jest prawem głównym. Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2003 r., sygn. II CKN 1155/00 (OSNC 2004, nr 4, poz. 61) stwierdzono, że kodeks cywilny nadał prawu wieczystego użytkowania gruntu nadrzędny charakter w stosunku do prawa własności budynków na tym gruncie, które jest prawem głównym, a prawem związanym jest prawo własności budynków posadowionych na tym gruncie.

W doktrynie także przeważają poglądy wskazujące na prymat udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu i związaniu z nim prawa własności lokalu. Należy jednak zauważyć, że poglądy te powstały w okresie obowiązywania zasady szczególnej ochrony własności państwowej, co niewątpliwie miało na nie wpływ.

Wniosek wynikający z wykładni językowej art. 235 § 2 k.c. wspiera teza, że (...) nieruchomości budynkowe i lokalowe powstają na wyraźnej podstawie ustawowej. O losie nieruchomości gruntowej nie może zatem decydować nieruchomości budynkowa ani lokalowa. Właściciel lokalu może korzystać z niego

tylko wtedy, gdy ma do niego dostęp gwarantowany jego udziałem w nieruchomości wspólnej, skoro więc gaśnie udział właściciela w nieruchomości wspólnej, to musi również wygasnąć prawo odrębnej własności lokalu. Wynika z tego, że udział w nieruchomości wspólnej ma znaczenie podstawowe i z nim związana jest odrębna własność lokalu.

Użytkowanie wieczyste zawsze ustanawiane jest na określonej liczbie lat. Przedłużenie tego okresu jest możliwe w sposób określony w art. 236 § 2 k.c.; prawo nie przewiduje przedłużenia prawa użytkowania wieczystego *ex lege*. Oznacza to, że jeżeli użytkownik wieczysty nie skorzysta z prawa złożenia wniosku o jego przedłużenie, użytkowanie wieczyste wygaśnie, gdyż w ustawie nie przewidziano sytuacji, w której użytkowanie wieczyste może trwać po upływie okresu, na jaki zostało ustanowione. Wniosek o prymacie udziału w nieruchomości wspólnej nad prawem własności lokalu daje się pogodzić z gwarantowaną w Konstytucji ochroną własności, gdyż właściciel gruntu zasługuje na silniejszą ochronę niż właściciel lokalu. Już w chwili ustanowienia odrębnej własności lokalu, gdy jest z nią związany udział w użytkowaniu wieczystym nieruchomości wspólnej, właściciel lokalu musi liczyć się z tym, że jego prawo może wygasnąć po upływie czasu, na jaki ustanowiono użytkowanie wieczyste (...).

Traktowanie odrębnej własności lokalu jako własności czasowej nie jest w prawie rzeczowym wyjątkiem. Na tle art. 235 § 2 k.c. w judykaturze i doktrynie powszechnie uznaje się, że własność budynków znajdujących się na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste może istnieć tylko tak długo, jak długo istnieje użytkowanie wieczyste. Uznanie prawa odrębnej własności lokalu za własność czasową nie jest więc czymś wyjątkowym. (...)

Regulacja dotycząca odrębnej własności lokalu i udziału w nieruchomości wspólnej zawarta jest w ustawie o własności lokali. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy, w razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi przysługuje udział w nieruchomości wspólnej dopóty, dopóki trwa odrębna własność lokali. Nieruchomością wspólną jest grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą do wyłącznego użytku właścicieli lokali (art. 3 ust. 2 u.w.l.). Jak wynika z art. 4 ust. 3 u.w.l., jeżeli budynek został wzniesiony na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, przedmiotem wspólności jest to prawo. Oznacza to, że udział w prawie użytkowania wieczystego gruntu jest związany z odrębną własnością lokalu. Taki wniosek potwierdza art. 3a ust. 1 u.w.l., w którym uregulowano zasady oddawania w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu, stanowiąc, że oddana w użytkowanie wieczyste ułamkowa część gruntu jest prawem związanym z odrębną własnością lokali.

Z wykładni językowej powołanych przepisów wynika jednoznacznie, że udział we własności nieruchomości wspólnej albo udział w prawie użytkowania wieczystego gruntu są prawami związanymi z prawem odrębnej własności lokalu znajdującego się w budynku posadowionym na tym gruncie. W tej sytuacji brak podstaw do stosowania art. 235 § 2 k.c. w celu wyjaśnienia relacji po-

między odrębną własnością lokali a udziałem w użytkowaniu wieczystym gruntu. Wymieniony przepis określa, podobnie jak przepisy ustawy o własności lokali, relację pomiędzy prawem własności a prawem użytkowania wieczystego gruntu, jednak nie w odniesieniu do lokalu, lecz wyłącznie w stosunku do budynków i urządzeń znajdujących się na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Porównanie treści art. 235 § 2 k.c. z treścią art. 3 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 oraz art. 3a ust. 1 u.w.l. wskazuje, że są to w części przepisy określające tę samą materię, jednak nie w odniesieniu do budynków, lecz do lokali. Można wobec tego uznać, że analizowane przepisy ustawy o własności lokali są przepisami szczególnymi w stosunku do art. 235 § 2 k.c., zatem zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* należy je stosować w miejsce tego przepisu.

Za stosowaniem wspomnianych przepisów ustawy o własności lokali zamiast art. 235 § 2 k.c. przemawia również zasada *lex posterior derogat legi priori*, gdyż art. 3a ust. 1 u.w.l. wszedł w życie dnia 26 września 1997 r., a art. 235 § 2 k.c. już w dniu 1 stycznia 1965 r. Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że z mających zastosowanie przepisów ustawy o własności lokali wynika, iż prawem głównym jest prawo własności lokalu, a prawem akcesoryjnym i związanym z nim jest udział w użytkowaniu wieczystym gruntu. Brak zatem podstaw do uznania, że upływ terminu, na jaki ustanowiono prawo użytkowania wieczystego, prowadzi do wygaśnięcia prawa własności lokalu, a tym samym odrębna własność lokalu nie może być traktowana jako własność ograniczona w czasie.

Wnioski wynikające z wykładni językowej mają wsparcie w wykładni systemowej, funkcjonalnej oraz historycznej.

Niewygaśnięcie prawa własności lokalu na skutek upływu terminu, na jaki ustanowione zostało prawo użytkowania wieczystego gruntu, oznacza, że własność lokalu jest własnością nieograniczoną w czasie. Takie pojmowanie odrębnej własności lokalu pozostaje w zgodzie z koncepcją własności jako prawa jednolitego, bezterminowego i niepodzielnego. O tym, że co do zasady prawo nie przewiduje w odniesieniu do nieruchomości konstrukcji własności czasowej, świadczy przewidziany w art. 157 § 1 k.c. zakaz przenoszenia własności nieruchomości pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu. W tej sytuacji tworzenie w drodze wykładni ograniczonego w czasie prawa odrębnej własności lokalu, które gaśnie z wygaśnięciem użytkowania wieczystego gruntu, nie znajduje podstaw. To, że zgodnie z art. 235 § 2 k.c. prawo własności budynku gaśnie wraz z ustaniem prawa użytkowania wieczystego gruntu, na którym ten budynek został wzniesiony, jest wyjątkiem ustawowym, wyjątków zaś nie można interpretować rozszerzająco.

Bez znaczenia jest okoliczność, że odrębna własność dotyczy lokalu znajdującego się w budynku stanowiącym własność użytkownika wieczystego, która wygasła wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego. Regulacje wła-

sności nieruchomości lokalowej i nieruchomości budynkowej, gdy z taką własnością wiąże się udział w użytkowaniu wieczystym gruntu, na którym posadowiony jest budynek, znajdują się w odrębnych ustawach i zasadniczo różni się od siebie. Związanie własności budynku z prawem użytkowania wieczystego gruntu jest następstwem obowiązywania zasad jednolitego funduszu własności państwowej i szczególnej ochrony tej własności, które wpływały na treść norm prawnych i ich wykładnię w czasie, gdy uchwalano art. 235 § 2 k.c. Prawo odrębnej własności lokalu w obecnym kształcie zostało uregulowane znacznie później, a wykładnia odnoszących się do niego przepisów powinna uwzględniać standardy zawarte w Konstytucji, która przewiduje ochronę własności bez względu na podmiot, któremu ona przysługuje.

Za uznaniem prawa własności lokalu za prawo główne przemawiają również względy systemowe związane z podstawowymi konstrukcjami prawa rzeczowego. Prawo własności, niezależnie od tego, czy dotyczy nieruchomości gruntowej, budynkowej czy lokalowej, jest chronione jednakowo. Uzależnianie bytu prawa własności lokalu, które jest prawem głównym, od związanego z nim prawa użytkowania wieczystego, będącego prawem akcesoryjnym, byłoby zaprzeczeniem ustalonej hierarchii, w jakiej te prawa pozostają względem siebie. Zgodnie z zasadą numerus clausus praw rzeczowych, w obrocie mogą występować tylko takie prawa, które przewiduje i reguluje system prawa. W katalogu tych praw występuje tylko prawo własności jako prawo nieograniczone w czasie, brak zaś prawa własności czasowej (...). Własność czasową ustanawiał dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319), jednak kodeks cywilny jej nie przewiduje, z tego względu niedopuszczalne jest tworzenie takiej własności w drodze wykładni sądowej.

Za traktowaniem odrębnej własności lokalu jako prawa głównego i nieograniczonego w czasie, a nie prawa, które jest związane z prawem użytkowania wieczystego i gaśnie wraz z upływem terminu, na jaki to prawo ustanowiono, przemawia także powinność interpretowania norm zawartych w ustawach zwykłych zgodnie z Konstytucją. Z art. 64 ust. 3 Konstytucji wynika, że własność może być ograniczana tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Bez wyraźnego przepisu ustawy nie można więc uznać, że prawo własności lokalu wygasa. Ustawa przewiduje ograniczenie w czasie, ale tylko własności budynków, a nie lokali (art. 235 § 2 k.c.). Wykładnia prowadząca do stwierdzenia, że odrębna własność lokalu może przybrać postać prawa ograniczonego w czasie już zatem z tego względu jest niedopuszczalna. Ponadto uznanie, że własność lokalu wygaśnie, narusza istotę tego prawa. (...) Należy podkreślić, że odrębna własność lokalu jest prawem własności w rozumieniu art. 64 Konstytucji, nie ma zatem jakichkolwiek podstaw do różnicowania przewidzianej w niej ochrony tego prawa ze względu na rodzaj nieruchomości, której ona dotyczy. Odnosi się ona zarówno do odrębnej własności lokalu mieszkalnego, jak i lokalu użytkowego.

Warto również zauważyć, że odrębna własność lokalu jest jednym ze sposobów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W art. 75 Konstytucji zobowiązano władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Wprawdzie w przepisie tym jest mowa o prowadzeniu polityki przez władze publiczne, ale w doktrynie przyjmuje się trafnie, że obowiązek przewidziany w nim spoczywa także na sądach w ramach stosowania prawa. Wykładnia zmierzająca do uznania, że prawo własności lokalu jest prawem bezterminowym, którego los nie jest związany z wygaśnięciem prawa użytkowania gruntu, sprzyja utrzymaniu własnego mieszkania. Przyjęcie stanowiska odmiennego prowadziłoby do pozbawienia własnego mieszkania, co w oczywisty sposób byłoby sprzeczne z art. 75 ust. 1 Konstytucji. (...)

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w formie odrębnej własności lokali w budynkach posadowionych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste jest zjawiskiem masowym. Proponowana wykładnia przepisów wchodzących w grę ustaw prowadzi do stabilizacji sytuacji właścicieli lokali. Odmienne stanowisko powodowałoby trudny do zaakceptowania skutek w postaci utraty przez właściciela lokalu przysługującego mu prawa. Należy dodać, że inaczej niż przy utracie prawa własności budynku na mocy art. 235 § 2 k.c., gdy właścicielowi przyznano wyraźne prawo do wynagrodzenia (art. 33 ust. 2 u.g.n.), właścicielowi lokalu, który utraciłby swoje prawo w istocie *ex lege*, żaden przepis nie przyznaje roszczenia o wynagrodzenia. Jak trafnie podniesiono w doktrynie, pozostawałoby mu roszczenie o odszkodowanie za legalnie wyrządzoną szkodę w postaci wywłaszczenia go z prawa własności lokalu. Także po stronie właścicieli gruntu wygaśnięcie praw właścicieli lokali rodziłoby konieczność ponoszenia kosztów należnego im odszkodowania, a także kosztów ponownego ustanowienia odrębnej własności lokali. (...)

Przyjęcie, że użytkowanie wieczyste ulega w takiej sytuacji przedłużeniu, a właściwie zmienia się w prawo bezterminowe, nie ma uzasadnienia w ustawie. (...) Uznanie prymatu prawa użytkowania wieczystego i wygaśnięcia odrębnej własności lokalu byłoby niezgodne ze standardami konstytucyjnymi oraz podstawowymi założeniami polskiego prawa rzeczowego. Dostrzegając tę słabość wykładni, która przyjmuje priorytet prawa własności, kosztem naruszenia konstrukcyjnych założeń prawa użytkowania wieczystego, warto zwrócić uwagę, że ustawodawca może zapobiec tym następstwom, przewidując, iż gdy gaśnie prawo użytkowania wieczystego, właściciel lokalu może zachować udział w prawie własności gruntu. Ustawodawca stworzył już podstawy do zamiany prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 83). Kompleksowo kwestię tę może rozwiązać projektowana ustawa o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we

współwłasność gruntów. Należy także zwrócić uwagę, że omawiany problem nie odnosi się do wszystkich lokali znajdujących się w budynkach posadowionych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste, lecz tylko do tych, w których nie skorzystano z przedłużenia okresu istnienia takiego użytkowania. (...)

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 25 sierpnia 2017 r., sygn. III CZP 11/17.

Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

48

Art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 887 ze zm.)

Uprawniony członek rodziny nabywa prawo do renty rodzinnej po osobie, która w chwili śmierci, pomimo niespełniania warunków, miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy na skutek błędu organu rentowego (art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 887 ze zm.).

Z uzasadnienia:

Przepis art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 887 ze zm. – dalej ustawa emerytalna) stanowi, że renta rodzinna przysługuje uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy „lub” spełniała warunki do uzyskania jednego z tych świadczeń. W pierwszej kolejności należy więc odnieść się do znaczenia spójnika „lub” w tym przepisie.

Wstępnie należy zauważyć, że w wyroku z dnia 28 lutego 2001 r., sygn. II UKN 248/00 (OSNAPIUS 2002, nr 20, poz. 449) Sąd Najwyższy, przytaczając treść przepisu, zastąpił spójnik „lub” spójnikiem „albo”. Spójnik ten nie występował nigdy w treści tego przepisu. Był on natomiast użyty w treści art. 30 ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm.). Mając na uwadze uzasadnienie powyższego wyroku, wydaje się, że nastąpiła oczywista omyłka, która nie miała wpływu na rozstrzygnięcie przyjęte w tym orzeczeniu. Użycie spójnika „albo” przesądzałoby bowiem jednoznacznie, że mamy do czynienia z alternatywą rozłączną, co stałoby w oczywistej sprzeczności z przyjętym w tym wyroku rozstrzygnięciem.

Stwierdzono w nim bowiem, że prawa do renty rodzinnej nie można nabyć po osobie, która nie spełniając warunków uzyskała świadczenia w wyniku błędnej decyzji organu rentowego. Ponadto należy także zauważyć, że w powoływanej w tym wyroku uchwale Sądu Najwyższego z dnia 4 września 1978 r., sygn. II UZP 22/78 (OSNCP 1979, nr 3, poz. 47) stan faktyczny był nieco inny. Chodziło bowiem o odpowiedź na pytanie, czy możliwe jest nabycie prawa do renty rodzinnej po osobie, która pobierała świadczenie przyznane w drodze wyjątku, a która nie spełniała przesłanek do nabycia prawa do emerytury. W uchwale tej, jak i w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2001 r., sygn. II UKN 320/00 (OSNP 2003, nr 2, poz. 45), przyjęto, że w takim przypadku prawo do renty rodzinnej nie przysługuje.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do reguł wykładni językowej. Użycie w tekście aktu prawnego spójnika „lub” wyraża zawsze alternatywę. Jednak jego interpretacja sprawia często poważne problemy ze względu na to, że spójnikowi temu można przypisać trzy różne znaczenia. Należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2016 r., sygn. I UK 354/15 (LEX nr 2160746) przyjmujący, że prawo do renty rodzinnej przysługuje zarówno wtedy, gdy spełniony jest tylko pierwszy warunek, jak i wtedy, gdy spełniony jest tylko drugi warunek, jak również wtedy, gdy spełnione są oba warunki. Trafny jest więc wniosek, że z wykładni gramatycznej nie wynika, by warunek posiadania ustalonego prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy mógł być utożsamiany z warunkiem spełnienia przesłanek do tego świadczenia. Wynika z tego, że słowo „lub” należy w tym przypadku rozumieć jako odpowiednik „co najmniej jedno z dwojga”. Ten sposób użycia zwrotu „lub” jest w logice odpowiednikiem funktora alternatywy zwykłej. Oznacza to, że alternatywa zwykła jest fałszywa jedynie wówczas, kiedy oba zdania złożone tą alternatywą są fałszywe [zob. A. Malinowski (red.), *Logika dla prawników*, Warszawa 2002, s. 99–100]. Odnosząc to do powyższego poglądu Sądu Najwyższego, należy stwierdzić, że jest on w pełni uzasadniony. Możliwe byłoby więc jedynie na tej podstawie rozstrzygnięcie rozważanego zagadnienia prawnego.

Kolejną istotną kwestią związaną z przedstawionym zagadnieniem prawnym jest określenie znaczenia normatywnego „ustalenia prawa” oraz „spełnienia warunku do uzyskania świadczenia”. W wyroku o sygn. I UK 354/15 trafnie stwierdzono, że w orzeczeniach Sądu Najwyższego dominuje pogląd, według którego pojęcie ustalenia prawa do świadczeń jest używane w prawie ubezpieczeń społecznych w wielu różnych kontekstach, lecz zawsze jest odróżniane od pojęcia spełniania warunków do ich przyznania. Są to instytucje regulowane odrębnymi przepisami i mające różne znaczenie w obrocie prawnym. O istnieniu prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego stanowi art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej, w którym przesądza się o jego powstaniu z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Natomiast

ustalenie prawa do świadczeń wymaga deklaratywnej decyzji organu rentowego. Wynika stąd, że istnienia prawa do świadczeń, wiążącego się ze spełnieniem warunków nabycia tego prawa, nie można utożsamiać z ustaleniem prawa do świadczenia (por. uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 1989 r., sygn. III UZP 11/89, OSNCP 1990, nr 6, poz. 72 i wcześniejszą uchwałę z dnia 10 sierpnia 1988 r., sygn. III UZP 22/88, OSNCP 1989, nr 12, poz. 194, a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2007 r., sygn. I UK 323/06, OSNP 2008, nr 9–10, poz. 145).

Można więc przyjąć, że obu przesłankom wymienionym w art. 65 ust. 1 ustawy emerytalnej należy przypisać samodzielne znaczenie normatywne. Można w konsekwencji stwierdzić, że w takim przypadku nie jest możliwe zaakceptowanie rozstrzygnięcia z wyroku Sądu Najwyższego o sygn. II UKN 248/00. Wynika to z tego, że spełnienie przesłanek do nabycia świadczenia prowadzi zawsze do nabycia prawa w rozumieniu art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej. Przy założeniu o konieczności spełnienia obu warunków do nabycia prawa do renty rodzinnej zasadne jest twierdzenie, że jeden z nich – ustalenie prawa – byłby w istocie zbędny.

Niezmiernie złożonym i obszernym zagadnieniem jest dopuszczalność i warunki weryfikacji błędnej decyzji organu rentowego. Do problemu tego odniósł się także Sąd Najwyższy w wyroku o sygn. I UK 354/15. Należy w pełni podzielić pogląd tam wyrażony, że nie jest dopuszczalne zweryfikowanie błędnej decyzji przez organ rentowy w postępowaniu dotyczącym przyznania renty rodzinnej w odniesieniu do osoby, która już nie żyje. Można więc stwierdzić, że tak długo jak ustalone przez organ rentowy prawo do świadczenia nie zostało zweryfikowane, co może nastąpić jedynie za życia świadczeniobiorcy, nie jest dopuszczalne pozbawienie z powodu błędu organu rentowego prawa do renty rodzinnej.

Przedstawione powyżej rozumienie przesłanki nabycia prawa do renty rodzinnej jest zgodne z bogatym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zarówno w sprawie Moskal (Moskal przeciwko Polsce, wyrok z dnia 15 września 2009 r., skarga nr 10373/05, LEX nr 514351), jak i wielu późniejszych orzeczeniach ETPCz analizował kwestię naruszenia art. 1 Protokołu dodatkowego Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, między innymi pod kątem błędu organu rentowego, okresu jaki minął między decyzją ustalającą i odmawiającą prawa do świadczenia, skutków finansowych dla świadczeniobiorcy oraz skutków społecznych ponownej decyzji. W rezultacie uznano, że weryfikacja prawa do świadczenia, wskutek czego doszło do odmowy prawa do świadczenia, była nieproporcjonalna, ponieważ pierwotne, wprawdzie niezasadne ustalenie prawa do świadczenia wynikało wyłącznie z błędu organu rentowego, a skarżąca została pozbawiona środków do życia [zob. Ślęzak, Komentarz do art. 114, (w:) B. Gudowska, K. Ślęzak (red.), Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecz-

nych. Emerytury pomostowe. Komentarz, Warszawa 2013, s. 710]. Trybunał podkreślił również, że w kontekście praw majątkowych szczególne znaczenie należy przyznać zasadzie dobrego rządzenia. Analogicznie należy przyjąć w przypadku odmowy prawa do renty rodzinnej z powodu błędnej decyzji organu rentowego ustalającej prawo do świadczenia osoby zmarłej. Wniosek ten wydaje się bezdyskusyjny, jeżeli uwzględni się także funkcję renty rodzinnej. Nie ulega wątpliwości, że ma ona na celu zabezpieczenie społeczne osób do niej uprawnionych. Ma ona charakter majątkowy i alimentacyjny (zob. A. Wypych-Żywicka, Renta rodzinna z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zagadnienia materialnoprawne, Gdańsk 2006, s. 182). Rekompensuje bowiem dochody utracone w związku ze śmiercią ubezpieczonego (T. Bińczycka-Majewska, Wybrane zagadnienia prawa do renty rodzinnej, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XVII, 2007, s. 414). Jest to kolejny argument przemawiający za niedopuszczalnością pozbawienia prawa do renty rodzinnej z powodu błędu organu rentowego. Podkreślenia wymaga także, że chodzi w tym przypadku o błąd organu rentowego, o którym stanowi art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej. Nie dotyczy to więc pozostałych przypadków wzruszenia decyzji organu wymienionych w art. 114 ust. 1 pkt 1–5 tej ustawy, jak np. przedłożenia fałszywych dowodów czy świadomego wprowadzenia w błąd organu rentowego przez osobę pobierającą świadczenie. Należy również zauważyć, że zgodnie z nowym przepisem art. 114 ust. 1g, dodanym przez ustawę z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 715), organ rentowy odstępuje od uchylecia lub zmiany decyzji, z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 6, jeżeli uchylene lub zmiana decyzji wiązałyby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności. Oczywiście jest, że organ rentowy ma prawo do korygowania własnych błędów. Jednak może to nastąpić jedynie w granicach określonych przepisami ustawy. Niedopuszczalne wobec tego byłoby przyznanie prawa do weryfikacji decyzji w sposób dowolny. Zasadniczo należy także zakładać, że własne uchybienia organu administracji publicznej nie powinny powodować negatywnych skutków dla obywatela działającego w dobrej wierze.

Przedstawione wyżej argumenty uzasadniają jednoznacznie przyjęcie niedopuszczalności odmowy prawa do renty rodzinnej przez weryfikację prawa do emerytury lub renty osoby zmarłej, ustalonej na skutek błędu organu rentowego. Taki sposób naprawienia własnego błędu przez organ rentowy naruszałby konstytucyjne zasady proporcjonalności oraz sprawiedliwości społecznej.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. III UZP 1/17.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

49

**Art. 76 § 1 w związku z art. 76b § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. –
Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.)**

Brak podstawy z art. 76 § 1 o.p. do zaliczenia przez naczelnika urzędu skarbowego nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku od towarów i usług na poczet zobowiązań podatkowych, do których określenia czy ustalenia właściwy jest organ jednostki samorządu terytorialnego.

Z uzasadnienia:

7. Ramy prawne.

7.1. Przepisy ustawy Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749, ze zm.).

Art. 5. Zobowiązaniem podatkowym jest wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu albo gminy podatku w wysokości, w terminie oraz w miejscu określonych w przepisach prawa podatkowego.

Art. 6. Podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej.

Art. 3 pkt 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o podatkach, rozumie się przez to również:

a) zaliczki na podatki,

b) raty podatków, jeżeli przepisy prawa podatkowego przewidują płatność podatku w ratach,

c) opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe;

Art. 55. (...)

§ 2. Jeżeli dokonana wpłata nie pokrywa kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, wpłatę tę zalicza się proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości podatkowej oraz kwoty odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim, w dniu wpłaty, pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę.

Art. 62. § 1. Jeżeli na podatniku ciąży zobowiązania z różnych tytułów, dokonana wpłata, z zastrzeżeniem § 2, zalicza się na poczet podatku, począwszy od zobowiązania o najwcześniejszym terminie płatności, chyba że podatnik wskaże, na poczet którego zobowiązania dokonuje wpłaty.

Art. 72. § 1. Za nadpłatę uważa się kwotę:

1) nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku;

2) podatku pobraną przez płatnika nienależnie lub w wysokości większej od należnej;

3) zobowiązania zapłaconego przez płatnika lub inkasenta, jeżeli w decyzji, o której mowa w art. 30 § 4, określono je nienależnie lub w wysokości większej od należnej;

4) zobowiązania zapłaconego przez osobę trzecią lub spadkobiercę, jeżeli w decyzji o ich odpowiedzialności podatkowej lub decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego spadkodawcy określono je nienależnie lub w wysokości większej od należnej.

§ 1a. Na równi z nadpłatą traktuje się kwotę stanowiącą różnicę określoną zgodnie z art. 27f ust. 8–10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, wykazaną w zeznaniu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, lub wynikającą z decyzji.

§ 1b. Na równi z nadpłatą traktuje się kwotę przysługującą podatnikowi na podstawie art. 26ea ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz kwotę przysługującą podatnikowi na podstawie art. 18da ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, wykazaną w zeznaniu lub wynikającą z decyzji.

§ 2. Na równi z nadpłatą traktuje się:

1) część wpłaty, która została zaliczona na poczet odsetek za zwłokę, jeżeli wpłata ta dotyczyła zaległości podatkowej;

2) nienależnie zapłacone:

a) zaległości, o których mowa w art. 52 oraz art. 52a,

b) odsetki za zwłokę od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek,

c) opłatę prolongacyjną.

Art. 76. § 1. Nadpłaty wraz z ich oprocentowaniem podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę, odsetek za zwłokę od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek, kosztów upomnienia oraz bieżących zobowiązań podatkowych, a w razie ich braku podlegają zwrotowi z urzędu, chyba że podatnik złoży wniosek o zaliczenie nadpłaty w całości lub w części na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych.

§ 2. (uchylony).

§ 2a. W razie zajęcia wierzytelności z tytułu nadpłaty podatku jej zaliczenie na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę, odsetek za zwłokę określonych w decyzji, o której mowa w art. 53a, oraz bieżących zobowiązań podatkowych ma pierwszeństwo przed realizacją zajęcia.

§ 3. Przepis § 1 stosuje się odpowiednio do zaliczania nadpłaty:

1) płatnika lub inkasenta na poczet jego zaległości podatkowych, bieżących zobowiązań podatkowych lub zobowiązań powstałych w związku z wykonywaniem obowiązków płatnika lub inkasenta;

2) spółki cywilnej na poczet zobowiązań wspólników lub byłych wspólników tej spółki, z tym że w przypadku istniejącej spółki wymaga to zgody wszystkich wspólników.

Art. 76a. § 1. W sprawach zaliczenia nadpłaty na poczet zaległych oraz bieżących zobowiązań podatkowych wydaje się postanowienie, na które służy zażalenie. W przypadku zaliczenia nadpłaty na poczet zaległości podatkowych przepisy art. 55 § 2 i art. 62 § 1 stosuje się odpowiednio.

§ 2. Zaliczenie nadpłaty na poczet zaległości podatkowych następuje z dniem:

1) powstania nadpłaty – w przypadkach, o których mowa w art. 73 § 1 pkt 1–3 i 5 oraz § 2;

2) złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty.

Art. 76b. § 1. Przepisy art. 76, art. 76a, art. 77b, art. 79 i art. 80 stosuje się odpowiednio do zwrotu podatku. Zaliczenie, o którym mowa w art. 76a § 2 pkt 1, następuje odpowiednio z dniem złożenia deklaracji wykazującej zwrot podatku lub korekty takiej deklaracji.

§ 2. W przypadku złożenia przez podatnika upoważnienia organu podatkowego na podstawie przepisów o podatku od towarów i usług, zwrot podatku wraz z oprocentowaniem może być przekazany, w całości lub w części, na wskazany rachunek banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, jako zabezpieczenie kredytu udzielanego przez ten bank lub przez tę kasę, jeżeli w dniu złożenia deklaracji wykazującej zwrot podatku, w stosunku do podatnika nie jest prowadzone postępowanie mające na celu ustalenie lub określenie wysokości zobowiązań podatkowych.

§ 3. Przekazanie zwrotu podatku wraz z oprocentowaniem bankowi lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej traktuje się na równi z przekazaniem zwrotu na rachunek podatnika.

§ 4. Przekazanie bankowi lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej zwrotu podatku wraz z oprocentowaniem ma pierwszeństwo przed:

1) zaliczeniem tego zwrotu na poczet zaległości podatkowych i bieżących zobowiązań podatkowych ujawnionych po złożeniu deklaracji wykazującej zwrot podatku;

2) realizacją zajęcia wierzytelności z tytułu zwrotu podatku w postępowaniu egzekucyjnym, otrzymanego przez organ podatkowy po dniu złożenia deklaracji wykazującej zwrot.

7.2. Przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198, ze zm.)

Art. 11. 1. Środki stanowiące dochody jednostek samorządu terytorialnego, które na podstawie odrębnych przepisów pobierają urzędy skarbowe, są odprowadzane na rachunek budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego w terminie 14 dni od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4. (...)

4. W przypadku wydania postanowienia w sprawie zaliczenia nadpłaty lub zwrotu podatku na poczet zaległych lub bieżących zobowiązań podatkowych w trybie art. 76a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa,

termin, o którym mowa w ust. 1, jest liczony od dnia, w którym to postanowienie stało się ostateczne.

Art. 18. 1. Do udzielania ulg podatkowych, umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności należności z tytułu podatków i opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego, a także zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru tych należności mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

2. W przypadku pobieranych przez urząd skarbowy podatków i opłat stanowiących w całości dochody jednostek samorządu terytorialnego, naczelnik tego urzędu może umarzać, odraczać termin zapłaty lub rozkładać na raty należności oraz zwalniać płatnika z obowiązku pobrania bądź ograniczać pobór należności wyłącznie za zgodą przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

3. Na postanowienie przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie ulg, o których mowa w ust. 1, nie przysługuje zażalenie.

4. W przypadkach, o których mowa w ust. 2, naczelnik urzędu skarbowego przekazuje jednostce samorządu terytorialnego informacje o wydanych decyzjach, w terminie 10 dni po upływie każdego kwartału.

8. W przedmiocie przedstawionego zagadnienia.

8.1. Jak wskazuje art. 5 o.p., beneficjentami należności podatkowych, tj. w istocie wierzycielami podatkowymi, mogą być – co do zasady – cztery różne podmioty: Skarb Państwa, województwo, powiat albo gmina. O ściągalsność podatków i obsługę podatników dbają w imieniu ww. beneficjentów stosowne organy podatkowe: państwowe i samorządowe – stosownie do przypisanej im właściwości.

Do państwowych organów podatkowych, zgodnie z art. 13 o.p., w stanie prawnym obowiązującym do 28 lutego 2017 r. zaliczało się naczelnika urzędu skarbowego i naczelnika urzędu celnego, dyrektora izby skarbowej i dyrektora izby celnej oraz Ministra Finansów. Natomiast od 1 marca 2017 r. organami tymi są: naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego, dyrektor izby administracji skarbowej, Szef Krajowej Administracji Skarbowej, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej oraz Minister Finansów.

W systemie samorządowych organów podatkowych należy natomiast wymienić: wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz samorządowe kolegium odwoławcze.

Zgodnie z art. 1c ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 716, ze zm.), organem podatkowym właściwym w sprawach podatków i opłat unormowanych w tej ustawie, w tym w sprawie podatku od nieruchomości, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

8.2. Ze względu na beneficjentów należności podatkowych, podatki można podzielić na należne Skarbowi Państwa oraz należne jednostkom samorządu terytorialnego.

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego oraz podatku od gier, stanowią dochody budżetu Skarbu Państwa.

Natomiast jak wynika z art. 4 u.d.j.s.t. źródłami dochodów własnych gminy są:

1) wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych;

2) wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej – w części określonej w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015 r., poz. 196, ze zm.) i innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów.

Powyższy dualizm beneficjentów należności podatkowych i wynikający z tego podział organów podatkowych na państwowe i samorządowe ma swoje źródło w Konstytucji RP.

Poświęca ona samorządowi terytorialnemu odrębny rozdział VII (art. 163–172), zapewniając mu w tych regulacjach samodzielność oraz udział w dochodach publicznych. Powyższe normy konstytucyjne wskazują, w przypadku samorządu terytorialnego, na podział zadań, wydatków i dochodów publicznych pomiędzy państwo a jednostki samorządowe.

8.3. Kierując się właśnie zasadami konstytucyjnymi odnoszącymi się do samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i wymaganiami, które muszą spełniać jej ograniczenia, Naczelny Sąd Administracyjny w tej sprawie powziął wątpliwości, czy regulacja normująca w Ordynacji podatkowej zaliczenie nadpłaty (zwrotu podatku) stanowi podstawę do zaliczenia zwrotu podatku od towarów i usług na poczet zaległych czy też bieżących zobowiązań w zakresie podatków ustalanych, czy określanych i pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, stanowiących dochody własne tych jednostek.

8.4. Celem instytucji zaliczenia nadpłaty na poczet zaległych, bieżących lub przyszłych zobowiązań podatkowych, jest usprawnienie sposobu rozliczania się podatników z beneficjentem wpływów podatkowych.

Mając na uwadze powyższy cel tej instytucji zasadniczo należałoby się opowiedzieć za jej stosowaniem w każdym przypadku, niezależnie od tego który z organów podatkowych (państwowy czy samorządowy), miałby dokonywać zaliczenia nadpłaty (zwrotu) podatku na poczet należności podatkowej dowolnego jej beneficjenta (państwowego lub samorządowego). Alternatywą bowiem niedokonania takiego zaliczenia jest zwrot nadpłaty (zwrotu podatku) podatnikowi ze środków finansowych jednego beneficjenta, przy jednoczesnym braku gwarancji, że podatnik ten dokona wpłaty na poczet zaległego lub bieżącego zobowiązania podatkowego u drugiego z beneficjentów podatkowych.

De lege lata zachodzi jednak wątpliwość, czy art. 76 i art. 76b o.p. stanowią wystarczającą podstawę prawną zarachowania przez dany organ podatkowy

nadpłaty (zwrotu) podatku należnej danemu podmiotowi uprawnionemu (podatnikowi, płatnikowi, inkasentowi, współnikom spółki cywilnej) na poczet zaległych, bieżących i przyszłych zobowiązań podatkowych tegoż podmiotu u innego beneficjenta podatkowego.

Jak wynika z ww. przepisów nadpłaty (zwrotu) podatku wraz z ich oprocentowaniem podlegają zaliczeniu z urzędu:

- na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę,
- odsetek za zwłokę od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek,
- kosztów upomnienia,
- bieżących zobowiązań podatkowych,
a w razie ich braku
- podlegają zwrotowi z urzędu, chyba że podatnik złoży wniosek o zaliczenie nadpłaty w całości lub w części na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych.

Obowiązujące unormowanie wskazuje zatem na przyjęcie zasady tzw. zwrotu pośredniego nadpłaty (zwrotu) podatku (poprzez stosowne jej zarachowanie z urzędu na poczet zaległych lub bieżących zadłużeń podatkowych), który ma pierwszeństwo przed zwrotem bezpośrednim nadpłaty uprawnionemu podmiotowi. Dopiero bowiem wówczas gdy podmiot ten nie jest dłużnikiem w żadnym stosunku prawnopodatkowym i nie złoży wniosku o zaliczenie nadpłaty (zwrotu) na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych, przysługuje mu bezpośredni jej zwrot – w jednej z form określonych w art. 77b § 1 o.p.

W przypadku zaliczenia nadpłaty na poczet zaległości podatkowych stosuje się odpowiednio przepisy art. 55 § 2 i art. 62 § 1 o.p., co oznacza, że jeżeli nadpłata wraz z oprocentowaniem nie pokrywa kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę to nadpłatę zalicza się proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości podatkowej oraz odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim na dzień zaliczenia nadpłaty pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę. Jeżeli natomiast na podatniku ciąży zobowiązania z różnych tytułów nadpłatę zalicza się na poczet podatku, począwszy od zobowiązania o najwcześniejszym terminie płatności, chyba że podatnik wskaże, na poczet którego zobowiązania ma być zaliczona nadpłata.

Zgodnie natomiast z art. 76a § 2 ww. ustawy, zaliczenie nadpłaty na poczet zaległości podatkowych następuje z dniem:

1. powstania nadpłaty – w przypadkach, o których mowa w art. 73 § 1 pkt 1–3 i 5 oraz § 2 ww. ustawy,
2. złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty.

Zaliczenie natomiast zwrotu podatku następuje z dniem złożenia deklaracji wykazującej zwrot podatku (art. 76b o.p.).

8.5. W sprawach zaliczenia nadpłaty na poczet zaległych oraz bieżących zobowiązań podatkowych wydaje się postanowienie, na które służy zażalenie (nie wydaje się postanowienia w sprawie zaliczenia nadpłaty na poczet przyszłych zobowiązań).

Uwzględnić przy tym należy, że zaliczenie zwrotu podatku na zobowiązania podatkowe podatnika jest czynnością materialnotechniczną w zakresie poboru podatku, a wydanie stosownego postanowienia – warunkiem formalnym tego zaliczenia. Wydając ww. postanowienie organ podatkowy stwierdza, że na dzień dokonania poboru z określonej kwoty nadpłaty (zwrotu) podatku i jej zaliczenia na poczet określonych zaległości lub bieżących zobowiązań podatkowych, dochodzi do ich wygaśnięcia (patrz: m.in. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2006 r. sygn. II FSK 1053/05, LEX nr 193104).

8.6. Stosowanie norm art. 76 § 1, art. 76a § 1 i 2 i art. 76b o.p., przy jednoczesnym stosowaniu odpowiednio przepisów art. 55 § 2 i art. 62 § 1 o.p. nie budzi większych wątpliwości w przypadku, kiedy organ podatkowy zalicza nadpłatę (zwrot) podatku, do której zadysponowania jest właściwy, na poczet zobowiązań uprawnionego podmiotu, co do których jest również właściwym organem podatkowym. Ma wówczas pełną wiedzę o zaległościach podatkowych i bieżących zobowiązaniach podmiotu uprawnionego, co pozwala mu bez problemu ustalić, czy zweryfikowana w zakresie zasadności i wysokości nadpłata (zwrot) podatku pokrywa kwotę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, a jeżeli nie – dokonać proporcjonalnego zaliczenia nadpłaty (zwrotu) na poczet kwoty zaległości podatkowej oraz odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim na dzień zaliczenia nadpłaty pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę.

Problem pojawia się jednak w przypadku, gdy organ podatkowy właściwy do zwrotu nadpłaty (podatku) nie jest jednocześnie organem beneficjenta podatkowego, w stosunku do którego u uprawnionego do nadpłaty (zwrotu) występują zaległości podatkowe z odsetkami oraz bieżące i przyszłe zobowiązania podatkowe, które to uprawniony podmiot chciałby uregulować, poprzez zaliczenie nadpłaty (zwrotu) podatku.

W takim bowiem przypadku pojawia się pytanie, czy organ podatkowy jednego beneficjenta podatkowego jest uprawniony w zakresie właściwości do podejmowania, bez jednoznacznego upoważnienia prawnego, czynności procesowych właściwych dla organu podatkowego innego beneficjenta podatkowego.

8.7. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 15 § 1 o.p., organy podatkowe przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej.

Właściwością rzeczową jest zdolność prawna organu podatkowego do prowadzenia spraw określonej kategorii.

Właściwością miejscową jest natomiast zdolność prawna organów podatkowych do prowadzenia określonej kategorii spraw na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego kraju

Właściwość rzeczową organów podatkowych ustala się według przepisów określających zakres ich działania (art. 16 o.p.).

Właściwość rzeczowa naczelników urzędów skarbowych w zakresie ustalania lub określania i poboru podatków oraz niepodatkowych należności budżetowych obejmuje, m.in. podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek od towarów i usług.

Natomiast w przypadku systemu podatków samorządowych charakterystyczna jest specyfika zasad ich poboru. Część podatków samorządowych pobierana jest przez gminne organy podatkowe: wójta, burmistrza (prezydenta miasta), natomiast część przez państwowe organy podatkowe (naczelników urzędów skarbowych).

W gestii wójta, burmistrza (prezydenta miasta) znajduje się pobór podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportowych.

Przez naczelników urzędów skarbowych realizowane są podatki: dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn i od czynności cywilnoprawnych. Pomimo faktu ściągальności tych podatków przez naczelników urzędów skarbowych, wierzycielem tych podatków i ich beneficjentem jest określona jednostka samorządu terytorialnego.

Naruszenie przepisów o właściwości przez organ podatkowy prowadzący postępowanie stanowi podstawę stwierdzenia nieważności orzeczenia wydanego w takim postępowaniu (por. art. 247 § 1 pkt 1 oraz art. 219 w zw. z art. 247 § 1 pkt 1 o.p.).

8.8. Jak już wskazano powyżej, zaliczenie (zarachowanie) nadpłaty (zwrotu) podatku na poczet zaległości podatkowych (odsetek) i bieżących zobowiązań uprawnionego stanowi formę poboru podatku wygaszającą zobowiązanie podatkowe (art. 59 § 1 pkt 4 o.p.). Zaliczenie bowiem stanowi czynność zadysponowania, określoną co do wysokości nadpłatą (zwrotem) podatku, należną podmiotowi uprawnionemu poprzez jej przekazanie (pobór) na poczet zobowiązań tegoż podmiotu wobec wierzyciela podatkowego. Tym samym jest środkiem prowadzącym do wykonania przez zobowiązanego podmiot jego obowiązków podatkowych na rzecz wierzyciela podatkowego.

Zasadą jest, że do poboru należności podatkowych uprawnione są te same organy, które są właściwe w zakresie ich ustalania czy określania. Żaden przepis prawa nie stanowi przy tym, że w zakresie czynności poboru podatku poprzez zaliczenie na jego poczet nadpłaty (zwrotu) podatku, właściwy jest ten organ podatkowy, który dysponuje nadpłatą podatnika, także wtedy, gdy rzeczowo nie jest organem obowiązany i uprawniony do jego poboru.

8.9. Oczywiście, jak stwierdzono powyżej, w przypadku zaliczenia z urzędu nadpłaty (zwrotu) podatku na poczet zaległości podatkowych (odsetek) i bieżących zobowiązań uprawnionego przyjmuje się fikcję prawną takiego zaliczenia z mocy prawa w ściśle określonym w Ordynacji podatkowej momencie (por. art. 76a § 2 i art. 76b o.p.).

Nie można jednak pomijać, że potwierdzające okoliczności tego zaliczenia postanowienie organu podatkowego ma charakter aktu administracyjnego

w indywidualnej sprawie, który wprowadzie nie konstytuuje faktu tegoż zaliczenia, lecz określa jednak jego istotne elementy:

- wielkość nadpłaty (zwrotu) podatku (organ wcale nie musi uznać zasadności całej wskazanej przez podatnika nadpłaty lub zwrotu podatku),
- jeżeli na podatniku ciąży zobowiązania z różnych tytułów – wskazanie na poczet którego podatku zalicza się nadpłatę (zwrot) podatku, z uwzględnieniem terminów ich płatności, o ile podatnik nie wskaże, na poczet którego zobowiązania ma być zaliczona nadpłata,
- jeżeli nadpłata (zwrot) podatku wraz z oprocentowaniem nie pokrywa kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę – określenie w jakiej części nadpłatę (zwrot) zalicza się na poczet kwoty zaległości podatkowej, a w jakiej na poczet odsetek za zwłokę (uwzględniając zasadę proporcjonalnego zaliczenia w stosunku, w jakim na dzień zaliczenia nadpłaty pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę).

Czynność zaliczenia nadpłaty (zwrotu) podatku nie jest zatem jedynie operacją matematyczną, skoro na jej efekt końcowy składają się ustalenia w zakresie ww. okoliczności faktycznych decydujących o tym, w jakim zakresie ta czynność poboru podatku zaspokoi zobowiązania podatkowe podmiotu uprawnionego, prowadząc do ich wygaśnięcia.

Nie zmienia tego fakt, że czynność zaliczenia rodzi skutek z mocy prawa, lecz dopiero formalne postanowienie o zaliczeniu nadpłaty (zwrotu) podatku, jako indywidualny akt administracyjny wskazuje – z uwzględnieniem ściśle w tym przedmiocie określonych w Ordynacji podatkowej reguł – w jakim momencie i w jakim zakresie doszło do poboru z nadpłaty (zwrotu) podatku kwoty zaliczanej na poczet zobowiązań podatkowych podmiotu uprawnionego, skutkującego ich wygaśnięciem. Podmiot ten może kwestionować wydane przez organ postanowienie, podważając, poprzez złożone zażalenie, bądź to określoną przez organ wielkość nadpłaty (zwrotu) podatku, bądź też przyjęte przez organ zasady jej zaliczenia na zaległe lub bieżące zobowiązania podatkowe. Organem właściwym dla rozpatrzenia tego zażalenia będzie organ nadrzędny nad tym, który wydał postanowienie.

8.10. Uwzględnić przy tym należy, że w przypadku zaliczenia nadpłaty (zwrotu) podatku, dla którego właściwy byłby inny organ niż uprawniony do poboru zobowiązania podatkowego, na poczet którego dokonywane jest zaliczenie, musiałoby dojść – po uprawomocnieniu się postanowienia o zaliczeniu – do przelewu pobranych środków pieniężnych przez organ podatkowy będący dysponentem nadpłaty (zwrotu) na rzecz organu, właściwego dla beneficjenta podatkowego, którego zobowiązanie jest zaspokajane tą czynnością poboru. Oznacza to, że organ beneficjenta właściwego stanie się dysponentem zaliczanej kwoty z opóźnieniem, w stosunku do momentu, na który zostało określone zaliczenie (pobór) podatku (w sytuacji organu, który jest zobowiązanym z tytułu nadpłaty (zwrotu) podatku, a jednocześnie uprawnionym do poboru zobowiązania podatkowego, kwota zaliczanego poboru znajduje się cały czas w jego dyspozycji).

8.11. Mając zatem powyższe na uwadze należy – odnosząc się do rozpatrywanego zagadnienia prawnego – w pierwszej kolejności rozważyć, czy pobór przez zaliczenie na poczet podatku nadpłaty (zwrotu) podatku przez organ właściwy dla nadpłaty, a niewłaściwy dla poboru zaspokajanego podatku przynależnego innemu beneficjentowi podatkowemu, nie godzi w obecne regulacje o właściwości rzeczowej organów podatkowych.

Na kanwie rozpatrywanej sprawy, dotyczącej możliwości zaliczenia przez naczelnika urzędu skarbowego nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku od towarów i usług na poczet zobowiązań podatkowych, do których określenia, czy ustalenia, właściwy jest organ jednostki samorządu terytorialnego oznaczałoby to, że pobór zobowiązań podatkowych, który powinien być realizowany przez gminne organy podatkowe, dokonywany jest przez państwowy organ podatkowy, który rzeczowo nie został do tego upoważniony, tak jak to ma miejsce w przypadku poboru podatków: dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych, dla poboru których właściwy jest naczelnik urzędu skarbowego, przekazujący wpływy z tych podatków na rachunek właściwej gminy.

Przede wszystkim, jak już to powyżej zasygnalizowano, w obowiązujących przepisach brak jest szczególnej regulacji określającej właściwość organu podatkowego dla czynności zaliczenia nadpłaty (zwrotu) podatku na poczet zobowiązań podatkowych podmiotu uprawnionego, w sytuacji gdy organem właściwym dla zadysponowania nadpłatą jest inny organ, niż rzeczowo właściwy do poboru zobowiązania podatkowego, które ma być przedmiotem zaliczenia.

Skoro zatem organy podatkowe są z urzędu obowiązane badać swoją właściwość (art. 15 o.p.), już to powinno być uznane za przeszkodę do dokonywania takiego zaliczenia, gdyż organ dysponujący nadpłatą (zwrotem), poprzez jej zaliczenie na poczet określonego zobowiązania podatkowego wkraczałby w kognicję organu właściwego dla poboru tego zobowiązania.

8.12. Uznanie, że art. 76 § 1 w związku z art. 76b § 1 o.p. daje podstawy do zaliczenia przez naczelnika urzędu skarbowego nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku od towarów i usług na poczet zobowiązań podatkowych, do których określenia, czy ustalenia, właściwy jest organ jednostki samorządu terytorialnego, oznaczałoby doprowadzenie do niedopuszczalnej sytuacji, w której dwa organy podatkowe byłyby właściwe do poboru tego samego zobowiązania podatkowego.

Przy obecnie obowiązujących regulacjach, przyjęcie, że złożenie przez podatnika do naczelnika urzędu skarbowego wniosku o zaliczenie zadeklarowanego zwrotu VAT na poczet wskazanego zobowiązania gminnego, dawałoby temuż naczelnikowi uprawnienie do dokonania takiego zaliczenia, w żadnym bowiem zakresie nie czyni niewłaściwym gminnego organu podatkowego w zakresie poboru od podatnika tegoż zobowiązania podatkowego, w tym

zaliczania z urzędu na jego poczet stwierdzonych w tym organie nadpłat (zwrotów) z tytułu innych podatków gminnych. Organ ten nie ma przy tym podstaw do powstrzymywania się z takimi czynnościami, skoro wynik zaliczenia zwrotu VAT przez naczelnika urzędu skarbowego jest niepewny, a proces weryfikacji zasadności i wysokości zwrotu długotrwały. Sytuacja taka bezpodstawnie ograniczałaby prawo wierzyciela gminnego w dysponowaniu jego wierzytelnością. Ponadto narażałaby na zarzuty zachowania godzącego w naruszenie dyscypliny finansowej jednostki samorządowej.

Ponadto doprowadzenie do sytuacji dualizmu właściwości w przedmiocie poboru zobowiązania podatkowego, na poczet którego ma zostać dokonane zaliczenie może powodować między organami podatkowymi działającymi w imieniu i na rzecz różnych wierzycieli podatkowych kontrowersje (spory) w zakresie prawidłowości dokonanego zaliczenia (poboru) podatku, gdyż beneficjent podatkowy może kwestionować zasadność dokonanego zaliczenia, np. z uwagi na pominięcie jakichś okoliczności rzutujących na zakres wygaśnięcia określonych zobowiązań podatkowych należnych temu beneficjentowi. Jednocześnie w tym przypadku, w zakresie przynależnego temu beneficjentowi uprawnienia, pozostanie on w sytuacji, w której nie ma podstawy prawnej zakwestionowania takiego, a nie innego rozstrzygnięcia zaliczenia przez organ będący dysponentem nadpłaty (zwrotu) podatku.

Podnieść przy tym należy, że praktyka gospodarcza wskazuje, że deklarowane przez podatników zwroty VAT są przedmiotem skrupulatnych i długotrwałych weryfikacji ich zasadności i wysokości (por. art. 87 ust. 2 u.p.t.u.).

Postępowania te częstokroć prowadzą do określenia przez organ podatkowy zwrotu w innej niż zadeklarowana wielkość zwrotu.

W sytuacji zatem złożenia przez podatnika deklaracji z wykazaniem zwrotu podatku i wnioskiem o jego zaliczenie na poczet wskazanego gminnego zobowiązania podatkowego częstokroć zachodziłaby poważna rozbieżność pomiędzy momentem zaliczenia (poboru) zwrotu (z dniem złożenia deklaracji wykazującej zwrot – art. 76a § 2 pkt 1 i art. 76b o.p.), a faktycznym otrzymaniem przekazanej do dyspozycji zaliczonej kwoty przez gminny organ podatkowy. Prowadziłoby to do pozbawienia tej jednostki środków z tego tytułu, do momentu przekazania ich przez organ dokonujący zaliczenia.

Tego rodzaju sytuacja niewątpliwie stanowiłaby ingerencję w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, gwarantowaną im w art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 167 Konstytucji RP.

8.13. Powyższe wskazuje także, że – abstrahując od kwestii właściwości – brak stosownych regulacji określających zasady współdziałania organów podatkowych w zakresie zaliczania nadpłat (zwrotów) podatku u jednego z wierzycieli podatkowych na poczet zobowiązań podatkowych należnych drugiemu wierzycielowi podatkowemu (jak to ma np. miejsce w art. 18 u.d.j.s.t., określają-

cym zasady udzielania ulg w podatkach i opłatach pobieranych przez organy podatkowe) – stoi również obecnie na przeszkodzie realizacji takiej czynności.

8.14. Reasumując zatem stwierdzić należy, że czynność zaliczenia zwrotu podatku na zobowiązania podatkowe uprawnionego podmiotu nie może zostać dokonana z naruszeniem właściwości organu podatkowego, w gestii którego znajduje się ustalanie lub określanie i pobór podatku, na poczet którego ma zostać dokonane zaliczenie skutkujące wygaśnięciem tegoż zobowiązania. Godziłoby to bowiem w zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Powyższe wskazuje jednocześnie, że jeżeli zwrot podatku od towarów i usług miałby być przez naczelnika urzędu skarbowego zaliczony na jeden z podatków należnych jednostce samorządu terytorialnego, którego poboru dokonuje tenże naczelnik (podatku dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych), czynność taka nie pozostawałaby w sprzeczności z przepisami o rzeczowej właściwości organów podatkowych w zakresie poboru podatków, skoro organ dokonujący zaliczenia (zarachowania) zwrotu podatku jest jednocześnie właściwy w zakresie ustalania lub określania i poboru podatku, na poczet którego dokonywane jest zaliczenie.

Na możliwość dokonywania w tych przypadkach zaliczenia nadpłaty lub zwrotu podatku na poczet zaległych lub bieżących zobowiązań podatkowych, które na podstawie odrębnych przepisów pobierają urzędy skarbowe i są odprowadzane na rachunek budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego, wskazuje pośrednio art. 11 ust. 4 w zw. z ust. 1 u.d.j.s.t.

8.15. W sytuacji jednak, gdy zadane pytanie nie dotyczy tej grupy podatków gminnych, do których ustalania (określania) i poboru właściwi są naczelnicy urzędów skarbowych, a jedynie tych zobowiązań podatkowych, do których określenia, czy ustalenia właściwy jest organ jednostki samorządu terytorialnego, na zadane pytanie:

„Czy art. 76 § 1 w związku z art. 76 b § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749, ze zm.) daje podstawę do zaliczenia przez naczelnika urzędu skarbowego nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku od towarów i usług na poczet zobowiązań podatkowych, do których określenia czy ustalenia właściwy jest organ jednostki samorządu terytorialnego?”

należy udzielić odpowiedzi, że:

artykuł 76 § 1 w związku z art. 76b § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749, ze zm.) nie daje podstawy do zaliczenia przez naczelnika urzędu skarbowego nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku od towarów i usług na poczet zobowiązań podatkowych, do których określenia czy ustalenia właściwy jest organ jednostki samorządu terytorialnego.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 27 marca 2017 r., sygn. I FPS 9/16.

Trybunał Konstytucyjny

50

Art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 672, ze zm.)

I

Art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r., poz. 519, 785, 898, 1089, 1529, 1566, 1888, 1999, 2056 i 2290 oraz z 2018 r., poz. 9 i 88) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

ponadto postanawia:

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

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

1. Przedmiot i wzorce kontroli konstytucyjnej

1.1. Przedmiotem kontroli, wskazanym we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca albo RPO), jest art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r., poz. 519, ze zm.; dalej: p.o.ś. lub prawo ochrony środowiska). Zgodnie z tym przepisem „z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1–3, można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”.

Wyjaśnienie znaczenia przedmiotu kontroli (art. 129 ust. 4 p.o.ś.) wymaga przytoczenia także treści art. 129 ust. 1–3 p.o.ś.

W myśl art. 129 ust. 1 p.o.ś. „Jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części”.

Zgodnie z art. 129 ust. 2 p.o.ś.: „w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości”.

Według art. 129 ust. 3 p.o.ś. „roszczenie, o którym mowa w ust. 1 i 2, przysługuje również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a roszczenie, o którym mowa w ust. 2, także osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości”.

W orzecznictwie SN jednoznacznie uznano, że termin do zgłoszenia roszczeń, o którym stanowi art. 129 ust. 4 p.o.ś., jest terminem zawitym (zob. wyrok SN z dnia 10 października 2008 r., sygn. II CSK 216/08, Lex nr 577165). Jest to szczególnie rygorystyczna postać dawności, której bieg co do zasady nie podlega ani przerwie, ani zawieszeniu, z chwilą jego upływu roszczenie wygasa, a okoliczność ta jest zawsze brana pod uwagę z urzędu. W orzecznictwie SN przyjęto także, że termin określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. dotyczy zgłoszenia roszczenia podmiotowi zobowiązanemu i wyczerpuje się z chwilą dokonania takiego zgłoszenia (zob. wyrok SN z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. II CSK 161/13, Lex nr 1433722). Jest więc terminem do wystąpienia z roszczeniem, którego dochowanie warunkuje zachowanie roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 1–3 p.o.ś. Roszczenia te nie są roszczeniami deliktowymi, dlatego podlegają przedawnieniu na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 117 – 125 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459, ze zm.; dalej: k.c.). Termin ich przedawnienia biegnie od dnia wymagalności, tj. wprowadzenia na mocy rozporządzenia albo aktu prawa miejscowego ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska (zob. wyrok SN z dnia 2 października 2015 r., sygn. II CSK 720/14, Lex nr 1817650). Wskazane terminy nie kolidują ze sobą, pełnią bowiem odmienną funkcję – termin zawity umożliwia zobowiązanemu w krótkim czasie uzyskanie wiedzy o liczbie kierowanych do niego roszczeń, natomiast termin przedawnienia wyznacza uprawnionemu granice czasowe na dochodzenie roszczeń na drodze sądowej (zob. wyrok SN z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. II CSK 161/13).

1.2. RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest niezgodny z:

- art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- art. 2 Konstytucji,
- art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: protokół nr 1 do europejskiej konwencji),
- art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Ocena zgodności art. 129 ust. 4 p.o.ś. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

2.1. RPO przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynił art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska. Przepis ten limituje dwuletnim terminem zawitym możliwość dochodzenia roszczenia o odszkodowanie lub wykup nieruchomości za ograniczenie rozporządzeniem albo aktem prawa miejscowego zakresu korzystania z nieruchomości przez właściciela, użytkownika wieczystego albo uprawnionego z ograniczonego prawa rzeczowego.

Wnioskodawca zarzucił powołanemu przepisowi, że przewidziany w nim termin zawity jest zbyt krótki i narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych. Tak krótki i w dodatku prekluzyjny termin na zgłoszenie roszczeń o odszkodowanie lub wykup nieruchomości powoduje, że uprawnieni w praktyce nie mogą dochodzić zrehabilitowania obniżenia jej wartości ekonomicznej wskutek ograniczenia własności nieruchomości lub innych praw do jej substancji. Z licznych skarg skierowanych do Rzecznika wynika, że w wielu przypadkach w momencie, w którym uprawnieni dowiedzieli się o wprowadzonych ograniczeniach ze względu na ochronę środowiska, było już za późno na podniesienie roszczeń rekompensacyjnych. Działo się tak dlatego, że uprawnieni nie byli informowani ani o ograniczeniach, które dotyczą własności, użytkowania wieczystego czy ograniczonych praw rzeczowych, ani o terminie dochodzenia przysługujących im roszczeń.

Wnioskodawca zarzucił więc art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska przede wszystkim naruszenie prawno-podstawowej zasady ochrony własności i innych praw majątkowych wyrażonej w art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepis przewiduje dwuletni termin zawity na zgłoszenie roszczeń odszkodowawczych lub roszczeń o wykup nieruchomości, przysługujących właścicielowi nieruchomości i innym uprawnionym z uwagi na uprzednie ograniczenie zakresu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska. Przepis ten zatem limituje możliwość dochodzenia wymienionych w nim roszczeń stosunkowo krótkim terminem prekluzyjnym.

Należy jednak zauważyć, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie stanowi bezpośredniego ustawowego ograniczenia własności i innych praw majątkowych, pozwalających na korzystanie z nieruchomości. Ograniczenia takie wynikają bowiem wprost ze stosownych postanowień rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, wydawanych na podstawie ustawowego upoważnienia. To one ograniczają bezpośrednio zakres korzystania z nieruchomości, a nie przepis normujący długość terminu zawitego, limitującego możliwość dochodzenia roszczenia o odszkodowanie albo wykup nieruchomości.

Trybunał Konstytucyjny uznał więc, że w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy sformułowany przez RPO zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest prawidłowy, a co za tym idzie – czy jest dopuszczalny.

Mimo braku wyartykułowania tego w uzasadnieniu wniosku, Trybunał Konstytucyjny dostrzega ścisły związek roszczeń wymienionych w art. 129 ust. 4 p.o.ś. z instytucją ograniczenia własności nieruchomości (użytkowania wieczystego lub ograniczonych praw rzeczowych). Przewidziane w prawie ochrony środowiska ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, wkraczając we władztwo właściciela lub uprawnionego z innego prawa, mogą być wyjątkowo intensywne; mogą dotyczyć albo nawet naruszać istotę prawa, o której stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w przypadku własności – także art. 64 ust. 3 Konstytucji. W takim

przypadku roszczenie o odszkodowanie lub wykup może być uznane za substytut istotnej części własności, użytkowania wieczystego albo ograniczonego prawa rzeczowego; może zajmować, z ekonomicznego czy funkcjonalnego, ale nie strukturalnego, punktu widzenia, pozycję uprawnień właścicielskich czy uprawnień wchodzących w skład użytkowania wieczystego albo ograniczonego prawa rzeczowego. Roszczenie odszkodowawcze lub roszczenie o wykup stanowi w takim ujęciu niezbędne wyrównanie uszczerbku, wynikającego z ograniczenia własności lub innych praw majątkowych. Przyznanie tych roszczeń w omawianym przypadku nie jest zatem wyrazem swobody prawodawczej, ale konieczności wynikającej z art. 64 ust. 1 Konstytucji, statuującego prawno-podstawową zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych. Zważywszy na tę zasadę odjęcie przedmiotowych roszczeń jest równoznaczne z ograniczeniem tych praw.

Trybunał Konstytucyjny, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, uznał zatem, że we wniosku zakwestionowano nie tylko samą długość terminu zawitego, ale generalnie ograniczenie własności i innych praw majątkowych przez odjęcie uprawnionym koniecznych roszczeń o odszkodowanie lub wykup nieruchomości. W konsekwencji pozwoliło to Trybunałowi Konstytucyjnemu na zbadanie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Zgodnie z art. 130 ust. 1 p.o.ś. istnieją dwa ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska: 1) poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r., poz. 142, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody) oraz 2) wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Niewykluczona jest jednak możliwość ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073, ze zm.) – art. 130 ust. 2 p.o.ś. Poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody dotyczy przede wszystkim nieruchomości wchodzących w skład parków narodowych i rezerwatów, a także parków krajobrazowych albo położonych w obszarach chronionego krajobrazu, sieci obszarów Natura 2000 albo nieruchomości, na których znajdują się pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytku ekologicznego lub zespół przyrodniczo-krajobrazowy (art. 15, art. 17, art. 24, art. 33 i art. 45 tej ustawy).

Za ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości prawo ochrony środowiska przewiduje roszczenia dla osób, których prawa majątkowe uległy skutek tego uszczerbieniu; w rachubę wchodzi właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty albo uprawniony z ograniczonego prawa rzeczowego. Według art. 129 ust. 1 p.o.ś. uprawnionemu przysługuje roszczenie o wykup nieruchomości lub jej części, jeżeli w konsekwencji ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska dotychczasowe użytkowanie jej stało

się niemożliwe lub istotnie ograniczone; zgodnie z art. 129 ust. 2 p.o.ś. uprawnionemu przysługuje roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę, obejmującą również zmniejszenie wartości nieruchomości, w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości z uwagi na ochronę środowiska.

Zgodnie z art. 134 p.o.ś. obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości są: 1) właściwa jednostka samorządu terytorialnego, jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego, 2) reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa, jeżeli powyższe ograniczenie nastąpiło w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra albo wojewody. W myśl art. 133 p.o.ś. ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego według zasad i trybu przewidzianego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami).

Art. 131 ust. 1 p.o.ś. przewiduje, że w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 130 ust. 1 p.o.ś., na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania. Decyzja jest niezaskarżalna. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od doręczenia decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 131 ust. 2 p.o.ś.). Z kolei do żądania wykupu nieruchomości w przypadkach ograniczenia sposobu korzystania z niej, o których mowa w art. 130 ust. 1 p.o.ś., stosuje się zasady i tryb określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Chodzi o art. 113 i następne (a szczególnie art. 124 ust. 5) ustawy o gospodarce nieruchomościami normujące wywłaszczenie i zawarcie przez starostę umowy nabycia nieruchomości od dotychczasowego właściciela. W przypadku braku zgody strony zobowiązanej, właściciel może dochodzić przed sądem powszechnym prawomocnego orzeczenia stwierdzającego obowiązek złożenia stosownego oświadczenia woli przez stronę, które zastąpi to oświadczenie (zob. art. 1047 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego; Dz. U. z 2018 r., poz. 155, ze zm.; dalej: k.p.c. w związku z art. 64 k.c.).

Przewidziana w art. 129 p.o.ś. odpowiedzialność odszkodowawcza została ukształtowana jako ustawowy obowiązek zrekompensowania właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu, uprawnionemu z ograniczonego prawa rzeczowego) szkód wynikających z wprowadzenia uregulowań prawnych, które ograniczają korzystanie z nieruchomości. Jest to odpowiedzialność za skutki ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska, wynikające z aktu prawa miejscowego albo rozporządzenia. Przesłankami odpowiedzialności są wejście w życie aktu prawa miejscowego albo rozporządzenia powodujące ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości oraz związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem a szkodą.

W orzecznictwie przyjmuje się, że odszkodowanie nie sprowadza się jedynie do wyrównania rzeczywistej straty, obowiązuje bowiem zasada pełnej odpowiedzialności za wprowadzone ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska (zob. wyrok SN z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. II CSK 546/08, Lex nr 503415).

Podobnie uregulowany w art. 129 p.o.ś. wykup nieruchomości lub jej części ma charakter ustawowego obowiązku, będącego konsekwencją ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości w drodze rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego w związku z ochroną środowiska. Właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu, uprawnionemu z ograniczonego prawa rzeczowego) przysługuje zatem roszczenie wobec podmiotu zobowiązanego o wykupienie nieruchomości, na której przysługujące prawo zostało dotknięte ograniczeniami, jeżeli dotychczasowe korzystanie z niej stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

Zachowanie roszczeń, o których stanowi art. 129 ust. 1–3 p.o.ś., wymaga uprzedniego wystąpienia właściciela nieruchomości (użytkownika wieczystego lub uprawnionego z ograniczonego prawa rzeczowego) z roszczeniem do podmiotu zobowiązanego, a więc domagania się wykupu albo odszkodowania. Kwestionowany art. 129 ust. 4 p.o.ś. przewiduje, że termin na wystąpienie z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1–3 art. 129 p.o.ś., liczony od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, wynosi dwa lata. Termin ten odnosi się do wszystkich roszczeń przyznanych w art. 129 ust. 1–3 p.o.ś., niezależnie od tego, w jakim trybie są dochodzone, czy w trybie mieszanym w przypadku dochodzenia odszkodowania (art. 131 p.o.ś.), czy też na drodze sądowej w postępowaniu cywilnym w odniesieniu do roszczenia o wykup.

Rygorizm krótkiego terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś. orzecznictwo Sądu Najwyższego próbuje łagodzić, uznając w szczególności, że termin ten może być przerwany, kiedy czynność nim ograniczona nie została wykonana, lecz przed jego upływem strony podjęły inne działania wskazujące na wolę dobrowolnego zrealizowania obowiązku, dla którego istotne znaczenie miała terminowość czynności (zob. wyrok SN z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. II CSK 161/13), dotyczy to ma także wniesienia do sądu wniosku o zawezwanie do próby ugodowej, bez uprzedniego zgłoszenia roszczenia osobie zobowiązanej (zob. uchwałę SN z dnia 12 maja 2017 r., sygn. III CZP 7/17, Lex nr 2283607). Tym samym w orzecznictwie SN uznaje się, że: „istnieje możliwość stosowania przez analogię, choć w stopniu ograniczonym, przepisów o przedawnieniu do terminów zawitych, a takim terminem jest dwuletni termin przewidziany w art. 129 ust. 4 p.o.ś.” (postanowienie SN z dnia 22 kwietnia 2015 r., sygn. II CSK 560/14, Lex nr 1678065). W orzecznictwie SN nie budzi zastrzeżeń, że termin do zgłoszenia roszczenia o wykup lub odszkodowanie z tytułu ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska, o którym mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś., rozpoczyna bieg od nowa wyłącznie dla osób, wobec których akty

prawa miejscowego lub rozporządzenia wprowadzają nowe, zwiększają lub przedłużają dotychczasowe ograniczenia (zob. uchwałę SN z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. III CZP 114/15, Lex nr 2204477).

2.3. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji ochrona własności należy do zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, a także ujęcie jej w kategoriach konstytucyjnego prawa podmiotowego (podstawowego) zawarte jest w art. 64 Konstytucji. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność lub inne konstytucyjnie chronione prawa majątkowe nie mają jednak charakteru absolutnego i mogą podlegać ustawowym ograniczeniom. Muszą one jednak spełniać wymagania proporcjonalności *sensu largo*, a więc przejść test: 1) przydatności, 2) najmniejszej uciążliwości (niezbędności) oraz 3) proporcjonalności *sensu stricto*. Przesłanki te składają się na treść konieczności w demokratycznym państwie, o której stanowi art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji (zob. wyroki TK z dnia: 25 października 2016 r., sygn. SK 71/13, OTK ZU A 2016, poz. 81; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU 2007, nr 3/A, poz. 26 oraz powoływane tam orzecznictwo TK). Ograniczenie ustawą prawa własności lub innych praw majątkowych nie może jednak naruszać ich istoty – art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji. Zakaz ten ma charakter bezwzględny (zob. wyroki TK z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2; 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 190; 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU 2007, nr 9/A, poz. 102).

2.4. Przechodząc do zasadniczej oceny zgodności z Konstytucją art. 129 ust. 4 p.o.ś., należy przypomnieć, że RPO zarzuca temu przepisowi, że normuje instytucję prekluzji o zbyt krótkiej długości. Upływ krótkiego, dwuletniego terminu zawitego na zgłoszenie roszczeń o odszkodowanie lub wykup, może sprawiać w praktyce, że uprawnieni nie będą mogli dochodzić zrekompensowania ograniczeń ich praw majątkowych. Ponieważ, jak wyżej podkreślono, roszczenia te można postrzegać jako ekonomiczny (funkcjonalny) ekwiwalent za uszczerbek związany z uprzednim ograniczeniem własności lub innych praw majątkowych (użytkowania wieczystego, ograniczonych praw rzeczowych) ze względu na ochronę środowiska, to odjęcie tych roszczeń jest ponownym ograniczeniem własności lub innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Powstaje zatem zagadnienie zgodności takich ograniczeń z zasadą proporcjonalności *sensu largo*, o której stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc rozstrzygnięcie, czy oceniany art. 129 ust. 4 p.o.ś. spełnia przesłanki: 1) przydatności, 2) najmniejszej uciążliwości (niezbędności) oraz 3) proporcjonalności *sensu stricto*.

2.4.1. Termin zawity, obok przedawnienia, zasiedzenia i przemilczenia, zalicza się do tzw. dawności. W każdej z tych instytucji chodzi o nabycie, utratę lub osłabienie jakiegoś prawa czy uprawnienia podmiotowego na rzecz jednej osoby kosztem innej wskutek upływu określonego w ustawie czasu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się za doktryną, że tzw. dawność

spełnia wiele ważnych funkcji w systemie prawnym, w szczególności funkcję stabilizacyjną. System prawny z uwagi na konstytucyjną wartość porządku publicznego powinien być ukształtowany w taki sposób, aby unikał wzruszania długotrwałych stanów faktycznych, gwarantując pewność i bezpieczeństwo obrotu prawnego. Z kolei spełniając funkcję ochronną, nie powinien kreować stanu niepewności co do dochodzenia czy wykonywania praw lub uprawnień przy jednoczesnym nakładaniu na inne podmioty obowiązków trwających *ad infinitum*. Dawność spełnia również funkcję wychowawczą i dyscyplinującą, mobilizując osoby uprawnione do dochodzenia swoich praw w racjonalnym czasie. Ponadto, może usuwać trudności dowodowe, jakie mogą wystąpić po wielu latach od zdarzenia wywołującego określone skutki prawne (zob. wyrok TK z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. P 46/09, OTK ZU 2013, nr 1/A, poz. 3).

„Żadna (...) norma konstytucyjna nie odnosi się wprost do kwestii terminów dawności (...)” (wyrok TK z dnia 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 105; zob. także powołane tam orzecznictwo TK). Niemniej Trybunał Konstytucyjny dostrzega użyteczność, a nawet konieczność korzystania z tej instytucji w różnych jej postaciach z uwagi na wartość bezpieczeństwa obrotu oraz stabilizacji stosunków cywilnoprawnych (zob. wyroki TK z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU 2007, nr 4/A, poz. 39; 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU 2006, nr 8/A, poz. 97; 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78; 22 stycznia 2013 r., sygn. P 46/09). Prekluzja, podobnie jak przedawnienie, jako instytucja mieszcząca się w pojęciu dawności, może służyć ochronie konstytucyjnych praw podmiotowych (zob. wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU 2011, nr 4/A, poz. 35).

Jednakże termin zawity (prekluzyjny) to instytucja stosunkowo surowa dla uczestników obrotu. Bezskuteczny upływ terminu zawitego powoduje definitywne wygaśnięcie prawa (uprawnienia), które należało w tym terminie wykonywać. Ponadto, w odróżnieniu od przedawnienia, terminy zawite nie podlegają co do zasady zawieszeniu, wstrzymaniu czy przerwaniu, a ich upływ uwzględniany jest z urzędu, a nie na zarzut. Prekluzję cechuje zatem znaczny rygoryzm prawny. Wynika to z tego, że instytucja ta wykorzystywana jest przede wszystkim dla realizacji celów o doniosłości ogólnospołecznej. W orzecznictwie TK podkreśla się, że posłużenie się przez prawodawcę terminem prekluzyjnym powinno być szczególnie uzasadnione standardami i funkcjami dawności oraz przyjmowane przede wszystkim dla realizacji celów o doniosłości powszechnej, ogólnospołecznej (zob. wyrok TK z dnia 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU 2006, nr 3/A, poz. 28). Trzeba jednak podkreślić, że tradycyjne funkcje dawności stanowią zasadniczo wystarczające uzasadnienie dla jej stosowania na poziomie horyzontalnym, a więc w obrocie cywilnoprawnym, między równorzędnymi podmiotami, które kształtują swoją sytuację prawną w przeważającej mierze na zasadzie autonomii woli. Inaczej jest w relacji wertykalnej, a więc

relacji obywatel – państwo (jednostka samorządu terytorialnego). Państwo dysponuje szczególną wiedzą o swojej sytuacji prawnej, w tym majątkowej (rejstry, ewidencje, spisy, archiwa), oraz aparatem urzędniczym, na którym spoczywa szczególnie obowiązek dbałości o interes państwa w wielu płaszczyznach. Zasadniczo w takim przypadku odpadają tradycyjne motywy (funkcje) korzystania z instytucji dawności. Tym bardziej wtedy, gdy – jak w niniejszej sprawie – dawność jest ograniczeniem szeroko rozumianej rekompensaty za jednostronne, władcze doprowadzenie przez państwo do uprzedniego uszczerbku w prawach majątkowych obywateli.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, analizując art. 129 ust. 4 p.o.ś., można mniemać, że podstawowym celem tego przepisu nie jest realizacja tradycyjnych funkcji prekluzji, ale minimalizacja skali dochodzonych roszczeń właścicieli nieruchomości i innych uprawnionych o odszkodowanie lub wykup. Prawodawca, wprowadzając krótki termin zawity na dochodzenie roszczenia, w istocie liczył na to, że nie wszyscy uprawnieni zdążą skorzystać z przedmiotowych roszczeń. Dominuje w tym troska o finanse publiczne, chęć ograniczenia wydatków obciążających budżet państwa czy jednostek samorządu terytorialnego; mniejszą rolę odgrywa wola wynagrodzenia uszczerbków poniesionych wskutek ograniczenia własności lub innych praw majątkowych. Z pewnością wartości te nie należą do typowych, które są osiągnane za pomocą instytucji dawności. Dawność z reguły ma bowiem na celu stabilizację stosunków prawnych, zapewnienie pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Jednakże realizację także tych funkcji można w analizowanym przepisie odnaleźć, choć na drugim planie. Upływ stosunkowo krótkiego terminu zawitego, prowadząc do odjęcia roszczeń, ostatecznie usuwa stan niepewności w zakresie przewidywalności obciążeń finansowych państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Ustalenie zakresu przyszłych obciążeń budżetu pozwala pewnie, bezpiecznie i racjonalnie planować wydatki na przyszłość, co ma niebagatelne znaczenie dla interesu ogólnospołecznego. Zarówno Prokurator Generalny jak i Marszałek Sejmu przyznają, że dwuletni termin zawity z art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest racjonalnie uzasadniony, zważywszy na stabilność finansów publicznych i nakaz dbałości o równowagę budżetową państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Można zatem stwierdzić, że w zakresie, w jakim art. 129 ust. 4 p.o.ś. usuwa stan niepewności i nieprzewidywalności obciążeń finansowych państwa i jednostek samorządu terytorialnego, jest przydatny dla osiągnięcia wartości porządku publicznego, wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kontrolowany przepis spełnia zatem przesłankę przydatności.

2.4.2. Art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie spełnia jednak przesłanki najmniejszej uciążliwości. Przepis ten nie stanowi najmniej dolegliwego środka prowadzącego do osiągnięcia założonego przez prawodawcę celu. Osiągnięcie tego celu, przy zachowaniu racji posłużenia się instytucją dawności, mogłoby nastąpić także przy

zakreśleniu w ustawie dłuższego terminu prekluzji, dającego uprawnionym realną możliwość dochodzenia roszczeń, bez uszczerbku dla przydatności instytucji.

Prawodawca mógł posłużyć się instrumentem nie tylko mniej dolegliwym, ale przede wszystkim spełniającym w tym kontekście normatywnym konstytucyjne standardy i funkcje dawności. Można było zatem wykorzystać inne środki ograniczenia czasowego dochodzenia przez uprawnionych roszczeń odszkodowawczych lub roszczeń o wykup. W szczególności w rachubę wchodziła prekluzja, ale o dłuższym terminie. Jeżeli zatem prawodawca chciałby w analizowanym przypadku chronić wartość przewidywalności budżetowej za pomocą instytucji dawności, bez zasadniczej zmiany rozwiązania normatywnego, powinien to uczynić, przyznając dłuższy termin prekluzji. Długość tego terminu powinna być określona z uwzględnieniem zasługującego na ochronę interesu publicznego oraz prywatnego osób uprawnionych. Rzecznik trafnie także wskazywał na funkcjonujące w różnych działach polskiego systemu prawnego dłuższe terminy zawite. Ich średnia długość może służyć za swoisty standard, do którego mógłby odwołać się prawodawca, projektując zmianę art. 129 ust. 4 p.o.ś. w analizowanym zakresie.

2.4.3. Trybunał Konstytucyjny w zasadzie był zwolniony z dalszego rozpatrywania zgodności kontrolowanego przepisu z zasadą proporcjonalności *sensu largo*, jeżeli już uprzednio choćby jedna z przesłanek ją tworzących nie została przez oceniany przepis spełniona. Niemniej dla pełności analizy w przedmiotowej kwestii Trybunał Konstytucyjny podjął się także rozważenia, czy art. 129 ust. 4 p.o.ś. czyni zadość wymaganiu proporcjonalności *sensu stricto*.

Analiza ta prowadzi do konstatacji, że również przesłanka proporcjonalności *sensu stricto* nie jest spełniona przez kontrolowany przepis. Wartością uzyskiwaną przez ocenianą regulację jest przewidywalność budżetowa, a w konsekwencji wartość porządku publicznego o wymiarze ogólnospołecznym. Nie można bagatelizować znaczenia przewidywalności wydatków dla finansów publicznych, choćby w zakresie oddziaływania ocenianego przepisu. Jednakże dobro to w analizowanej sprawie nie pozostaje w proporcji *sensu stricto* do roszczeń o odszkodowanie lub o wykup, będących ekwiwalentem odebranych wcześniej uprawnień właścicielskich lub tworzących inne prawa majątkowe, w ramach ograniczenia tych praw.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego uszczerbek w wartościach konstytucyjnych, wynikający z odjęcia tych roszczeń po upływie tak krótkiego terminu zawitego, pozostaje w dysproporcji z ewentualnym uszczerbkiem w wartości przewidywalności budżetowej, wynikającym z wydłużenia terminu prekluzji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził więc, że oceniany przepis, przydatny dla osiągnięcia jednej z wartości wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie spełnia jednak przesłanek najmniejszej uciążliwości (niezbędności) oraz proporcjonalności *sensu stricto*, a w konsekwencji nie czyni zadość samej zasadzie proporcjonalności *sensu largo*. Art. 129 ust. 4 p.o.ś. narusza zatem prawo

własności i inne prawa majątkowe wprowadzając nieproporcjonalne ograniczenie ochrony tych konstytucyjnych praw, a przez to jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Trybunał Konstytucyjny uznał kwestionowany art. 129 ust. 4 p.o.ś. za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, stąd też nie było potrzeby badania konstytucyjności tego przepisu z pozostałymi, wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, w razie stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji chociażby z jednym z powołanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli może zostać umorzone. Orzecznictwo to jest aktualne także na tle obecnego stanu prawnego, normującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny postanowił zatem umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania orzeczenia, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072).

4. Na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne odroczyć termin utraty mocy obowiązującej art. 129 ust. 4 p.o.ś. na 12 miesięcy, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wynikało to stąd, że niemożliwe było orzeczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu z chwilą ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, ponieważ wiązałoby się to z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej.

Ustawodawca powinien dokonać niezbędnych zmian prawa w okresie między ogłoszeniem niniejszego wyroku a utratą mocy obowiązującej uznanego za niekonstytucyjny przepisu. Rozwiązania przyjęte w przyszłości przez ustawodawcę mogą przybierać różną postać, w szczególności może ona polegać na wydłużeniu terminu zawitego. Nie jest jednak rolą Trybunału wskazywanie ustawodawcy konkretnych rozwiązań normatywnych.

Należy podkreślić, że formuła działania wyroku na przyszłość, ściśle związana z rozstrzygnięciem o odroczeniu terminu wejścia w życie orzeczenia, wyłącza możliwość powołania się w takiej sytuacji na art. 190 ust. 4 Konstytucji. Trybunał podtrzymuje tym samym stanowisko zajmowane w dotychczasowym orzecznictwie, że w razie odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe lub ostateczna decyzja administracyjna, dopuszczalność wznowienia postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji) wystąpi dopiero po upływie terminu odroczenia, jeżeli ustawodawca wcześniej nie zmieni lub nie uchyli danego przepisu.

W gestii ustawodawcy pozostaje rozstrzygnięcie, w drodze odpowiedniej reguły intertemporalnej, czy nowe rozwiązanie, które zostanie przyjęte, będzie miało zastosowanie także do stanów faktycznych zaistniałych przed wejściem w życie niniejszego wyroku TK i ewentualnie w jakim zakresie czasowym.

Wyrok TK z dnia 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17.