



# Orzecznictwo

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

NR 7-8/lipiec-sierpień 2016



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

**Prawo Karne****Sąd Najwyższy**

| Art.                      | Str. |
|---------------------------|------|
| 158 § 2 k.k. ....         | 4    |
| 178a § 4 k.k. ....        | 4    |
| 191a k.k. ....            | 4    |
| 17 § 1 pkt 11 k.p.k. .... | 5    |
| 22 § 1 k.p.k. ....        | 5    |
| 387 k.p.k. ....           | 5    |
| 410 k.p.k. ....           | 6    |
| 413 § 1 pkt 6 k.p.k. .... | 6    |
| 437 § 3 k.p.k. ....       | 6    |
| 438 pkt 1 k.p.k. ....     | 6    |
| 519 k.p.k. ....           | 7    |
| 523 § 1 k.p.k. ....       | 7    |
| 552 § 1 k.p.k. ....       | 8    |
| 650 § 2 k.p.k. ....       | 8    |

**Sądy Apelacyjne**

|                     |    |
|---------------------|----|
| 18 § 1 k.k. ....    | 8  |
| 77 § 2 k.k. ....    | 8  |
| 85 k.k. ....        | 9  |
| 114a §1 k.k. ....   | 9  |
| 148 § 1 k.k. ....   | 10 |
| 148 § 4 k.k. ....   | 10 |
| 286 § 1 k.k. ....   | 10 |
| 306 k.k. ....       | 12 |
| 304 k.k. ....       | 12 |
| 55 § 1 k.p.k. ....  | 12 |
| 122 § 2 k.p.k. .... | 14 |
| 174 k.p.k. ....     | 14 |
| 180 § 2 k.p.k. .... | 14 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 225 k.p.k. . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                           | 15 |
| 258 § 1 pkt 1 k.p.k. . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                 | 15 |
| 281 k.p.k. . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                           | 15 |
| 291 § 1 k.p.k. . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                       | 16 |
| 438 pkt 3 k.p.k. . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                     | 17 |
| 443 k.p.k. . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                           | 17 |
| 618 l § 1 k.p.k. . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                     | 18 |
| 630 k.p.k. . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                           | 18 |
| 80 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów<br>powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 133) . . . . .                                                                                                                                                                         | 18 |
| 2 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie<br>prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu<br>przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez<br>prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<br>(Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.) . . . . . | 19 |

## **Prawo Cywilne**

### **Sąd Najwyższy**

|                                                                                                                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 69 ust. 1 i art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce<br>gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r.,<br>Nr 30, poz. 127 ze zm.) . . . . . | 20 |
| 101 <sup>2</sup> § 1 k.p. w zw. z art. 23 <sup>1</sup> § 1 k.p. . . . .                                                                                                                 | 28 |

## **Prawo Administracyjne**

### **Naczelnny Sąd Administracyjny**

|                                                                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych<br>z eksploatacji (Dz. U. z 2013 r., poz. 1162 ze zm.) . . . . . | 32 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## **Trybunał Konstytucyjny**

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<br>(Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.) . . . . . | 51 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## Prawo Karne

### Sąd Najwyższy

#### Prawo karne materialne

##### 1

##### Art. 158 § 2 k.k.

Przepis art. 158 § 2 k.k. ma złożoną postać. Opisany w tym przepisie czyn ma złożony charakter od strony podmiotowej: określa on przestępstwo umyślno-nieumyślne. Sam udział w bójce lub pobicie ma wprawdzie charakter działania umyślnego, ale za skutek tego zachowania w postaci ciężkiego uszczerbku (art. 158 § 2 k.k.) sprawca poniesie odpowiedzialność tylko w sytuacji opisanej w art. 9 § 3 k.k., a więc gdy nie miał zamiaru spowodowania takiego skutku, ale następstwo nim objęte przewidywał albo mógł przewidzieć. Zatem w sytuacji, gdy sprawca swoim zamierzonym (umyślnym) działaniem realizowanym w trakcie bójki lub pobicia powoduje ciężki uszczerbek na zdrowiu, to nie można jednocześnie przypisać mu zachowania opisanego w dyspozycji art. 158 § 2 k.k.

**Wyrok SN z dnia 22 marca 2016 r., sygn. II KK 342/15.**

##### 2

##### Art. 178a § 4 k.k.

Warunkiem *sine qua non* uznania oskarżonego, któremu zarzucono prowadzenie w stanie nietrzeźwości pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym, za winnego popełnienia występku określonego w art. 178a § 4 k.k., jest m.in. wcześniejsze prawomocne skazanie sprawcy za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości.

**Wyrok SN z dnia 1 kwietnia 2016 r., sygn. III KK 427/15.**

##### 3

##### Art. 191a k.k.

Rozpowszechnianie wizerunku stanowiące znamię przestępstwa z art. 191a k.k. w praktyce wyłącznie następuje za pomocą mediów elektronicznych.

**Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2016 r., sygn. II KK 304/15.**

## Prawo karne procesowe

### 4

#### Art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k.

Przez „inne okoliczności wyłączające ściganie” w ujęciu art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. rozumie się przeszkody natury prawnej, wynikające z norm Kodeksu postępowania karnego oraz przepisów innych ustaw lub umów międzynarodowych; wszelkie natomiast stany mające charakter przeszkód faktycznych uniemożliwiających prowadzenie postępowania stanowią podstawę do zawieszenia tego postępowania w oparciu o art. 22 § 1 k.p.k.

**Postanowienie SN z dnia 31 marca 2016 r., sygn. II KK 313/15.**

### 5

#### Art. 22 § 1 k.p.k.

W pojęciach „choroba psychiczna lub inna ciężka choroba”, o których mowa w art. 22 § 1 k.p.k., mieszczą się również najpoważniejsze choroby i stany terminalne związane z końcową fazą życia; wskazane stany chorobowe nie dają podstaw do uznania, że zachodzi „inna okoliczność wyłączająca ściganie” w rozumieniu art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k.

**Postanowienie SN z dnia 31 marca 2016 r., sygn. II KK 313/15.**

### 6

#### Art. 387 k.p.k.

Sąd rozstrzygając w przedmiocie złożonego w trybie art. 387 k.p.k. wniosku oskarżonego o wydanie wyroku skazującego i wymierzenie mu określonej kary lub środka karnego bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, związany jest treścią tego wniosku, co nie oznacza obowiązku jego uwzględnienia. Sąd zobowiązany jest bowiem sprawdzić zaistnienie wszystkich warunków dopuszczalności tego rodzaju dobrowolnego poddania się odpowiedzialności karnej, które tenże przepis w § 1 i § 2 określa. W sytuacji zaś dostrzeżenia jakichkolwiek wad propozycji oskarżonego, powinnością Sądu jest uzależnienie uwzględnienia wniosku od dokonania w nim stosownej zmiany (art. 387 § 3 k.p.k.). Sąd rozpoznający sprawę w związku z wnioskiem złożonym w trybie przewidzianym w art. 387 § 1 k.p.k. nie ma możliwości samodzielnego modyfikowania zakresu odpowiedzialności karnej oskarżonego bez podjęcia działań przewidzianych w art. 387 § 3 k.p.k. i doprowadzenia do zmian we wniosku zaakceptowanych przez podmioty wymienione w § 2 tego przepisu. Możliwość uzależnienia przez sąd uwzględnienia złożonego w trybie § 1 art. 387 k.p.k. wniosku od dokonania w nim wskazanej przez siebie zmiany oznacza także konieczność zwrócenia wnioskodawcy przez sąd uwagi, że jego propozycja nie spełnia wszystkich wymogów prawa. Zaś ewentualne ujawnienie się braku warunków do uwzględnienia wniosku w całości w dotychczasowej postaci

i niemożność dokonania stosownego uzgodnienia, prowadzi w konsekwencji do rozpoznawania sprawy na zasadach ogólnych.

**Wyrok SN z dnia 23 marca 2016 r., sygn. IV KK 60/16.**

**7**

**Art. 410 k.p.k.**

Powyższej normy (art. 410 k.p.k.) nie można bowiem rozumieć w ten sposób, że każdy z przeprowadzonych dowodów ma stanowić podstawę ustaleń faktycznych.

**Postanowienie SN z dnia 31 marca 2016 r., sygn. III KK 382/15.**

**8**

**Art. 413 § 1 pkt 6 k.p.k.**

Artykuł 37a k.k. uprawnia sąd do orzeczenia samoistnej grzywny za każde przestępstwo zagrożone jednorodną karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat; w razie skorzystania z rozwiązania przewidzianego w tym przepisie wymagane jest – na podstawie art. 413 § 1 pkt 6 k.p.k. – powołanie go w podstawie wymiaru kary; zaniedbania tej powinności z reguły nie sposób ocenić w perspektywie rażącego i mogącego mieć istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenia prawa.

**Postanowienie SN z dnia 31 marca 2016 r., sygn. II KK 361/15.**

**9**

**Art. 437 § 3 k.p.k.**

Stosownie do brzmienia art. 437 § 3 k.p.k. – Sąd Okręgowy orzekając odmiennie co do istoty sprawy i uniewinniając oskarżonego od popełnienia zarzucanego mu czynu miał obowiązek nie tylko wskazać czym kierował się wydając taki wyrok oraz dlaczego zarzuty i wnioski obydwu apelacji uznał za zasadne albo niezasadne, ale także uzasadniając to orzeczenie powinien był respektować rygory wskazane w art. 424 § 1 pkt 1 k.p.k.

**Wyrok SN z dnia 1 kwietnia 2016 r., sygn. III KK 431/15.**

**10**

**Art. 438 pkt 1 k.p.k.**

Obraza prawa materialnego polega na jego wadliwym zastosowaniu w orzeczeniu, które oparte jest na trafnych i niekwestionowanych ustaleniach faktycznych. Nie można więc mówić o obrazie prawa materialnego w sytuacji, gdy wadliwość orzeczenia w tym zakresie jest wynikiem błędnych ustaleń faktycznych, przyjętych za jego podstawę lub naruszenia przepisów procesowych.

**Postanowienie SN z dnia 23 marca 2016 r., sygn. IV KK 43/16.**

**Art. 519 k.p.k.**

**11**

Co do zasady, strona ma prawo do wniesienia kasacji od wyroku sądu odwoławczego w zakresie winy, przy braku orzeczenia o karze, co do której rozstrzygnięto przy ponownym postępowaniu.

**Postanowienie SN z dnia 13 kwietnia 2016 r., sygn. III KK 105/16.**

**12**

Kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia skierowanym przeciwko orzeczeniu wydanemu przez sąd odwoławczy na skutek rozpoznania środka odwoławczego. Celem postępowania kasacyjnego jest bowiem wyeliminowanie z obrotu prawnego orzeczeń dotkniętych poważnymi wadami w postaci bezwzględnych przyczyn odwoławczych lub innych naruszeń prawa, ale o charakterze rażącym, a jednocześnie takich, które mogły mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Możliwość wniesienia skutecznej kasacji jest zatem istotnie ograniczona. Postępowanie kasacyjne nie jest z pewnością postępowaniem, które ponawiać ma kontrolę odwoławczą. W toku tego postępowania z założenia nie dokonuje się zatem kontroli poprawności oceny poszczególnych dowodów, nie weryfikuje zasadności ustaleń faktycznych i nie bada współmierności orzeczonej kary.

**Postanowienie SN z dnia 31 marca 2016 r., sygn. III KK 398/15.**

**Art. 523 § 1 k.p.k.**

**13**

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

**Postanowienie SN z dnia 31 marca 2016 r., sygn. II KK 361/15.**

**14**

Rażące i mające istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenie art. 500 § 3 k.p.k. polega na wydaniu wyroku nakazowego mimo rysujących się poważnych wątpliwości co do okoliczności czynu i winy oskarżonego; wątpliwości o mniejszym natężeniu za skuteczną podstawę kasacyjną uznane być nie powinny.

**Postanowienie SN z dnia 31 marca 2016 r., sygn. II KK 361/15.**

**15**

**Art. 552 § 1 k.p.k.**

Sąd rozpoznając wniosek o odszkodowanie i zadośćuczynienie, powinien rozważyć, czy dokonane wcześniej zaliczenie pozbawienia wolności na poczet orzeczonej w innym postępowaniu kary rzeczywiście w pełni kompensuje szkodę i krzywdę, jakiej doznał wnioskodawca wskutek niesłusznego pozbawienia wolności.

**Postanowienie SN z dnia 31 marca 2016 r., sygn. III KK 402/15.**

**16**

**Art. 650 § 2 k.p.k.**

Realizacja przez prokuratora IPN uprawnień przewidzianego w art. 650 § 2 k.p.k., gdy występuje określona w tym przepisie łączność podmiotowo-przedmiotowa i gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, wyraża się we wniesieniu w takiej sprawie aktu oskarżenia do sądu powszechnego.

**Postanowienie SN z dnia 31 marca 2016 r., sygn. II KK 313/15.**

## **Sądy Apelacyjne**

### **Prawo karne materialne**

**17**

**Art. 18 § 1 k.k.**

Współsprawcą jest zarówno osoba, która w porozumieniu z inną realizuje całość lub część znamion czynu zabronionego, jak i taka osoba która wprowadzie nie wykonuje czynności odpowiadającej znamienia czasownikowemu czynu zabronionego, ale jej zachowanie uzgodnione ze współnikami stanowi istotny wkład w realizację wspólnego przestępczego zamiaru.

**Wyrok SA w Krakowie z dnia 13 października 2015 r., sygn. II AKa 120/15.**

**18**

**Art. 77 § 2 k.k.**

Surowszy niż określony ustawowo limit warunkowego przedterminowego zwolnienia jest wyrazem ogólnoprewencyjnych celów kary, także jej społecznie oddziaływania. W odpowiedzi na zarzut nieprzystosowania oskarżonego do życia w społeczeństwie po odbyciu kary, stwierdza sąd, że orzeczona kara 25 lat pozbawienia wolności ma przede wszystkim charakter eliminacyjny, więc jej podstawowym celem nie jest resocjalizacja.

**Wyrok SA w Krakowie z dnia 16 września 2015 r., sygn. II AKa 157/15.**



19

**Art. 85 k.k.**

Gdy zachodzi potrzeba orzeczenia kary łącznej w wyroku łącznym, zaś kary zostały prawomocnie orzeczone, zarówno przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 396), jak i po dniu 1 lipca 2015 r., to odpowiedź na pytanie, na podstawie jakiego stanu prawnego orzekać: nowego czy poprzedniego, należy poszukiwać na gruncie regulacji art. 4 § 1 k.k. Porównanie treści normatywnej art. 85 § 2 k.k. oraz art. 568a § 1 k.p.k. i art. 569 § 1 k.p.k. wskazuje, że w odniesieniu do wyroku łącznego ustawodawca nie posługuje się zwrotem „kara podlegająca wykonaniu”, lecz pojęciem prawomocności. Stąd sformułowanie „podlegające wykonaniu” nie jest tożsame (nie jest synonimem) ustawowego określenia „wykonalności” orzeczenia, w rozumieniu ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 1997 r., Nr 90, poz. 557 ze zm.). Unormowanie przewidziane w art. 85 § 3 k.k. stanowi dodatkową, negatywną przesłankę wymiaru kary łącznej, w ramach wyroku łącznego, jednakże aktualizuje się ona dopiero wówczas, gdy sąd *meriti* najpierw rzetelnie poczyni odpowiednie ustalenia, że w danej sprawie *in concreto* niewątpliwie spełnione są, w odniesieniu do dwóch lub więcej przestępstw popełnionych przez tego samego sprawcę, warunki przewidziane w art. 85 § 1 i § 2 k.k. Przesłanka negatywna z art. 85 § 3 k.k. odnosi się do każdej kary wymierzonej i wykonywanej wobec sprawcy, który w trakcie jej wykonywania (tj. po rozpoczęciu, a przed jej zakończeniem) dopuszcza się popełnienia kolejnego przestępstwa. Jeśli zatem zważyć, że dopiero owo wykonywanie orzeczonej kary (jednostkowej lub łącznej), na gruncie ww. przepisu tworzy odpowiedni kontekst normatywny (tło) dla kolejnego przestępstwa popełnionego przez sprawcę, to w konsekwencji – popełnienie takiego przestępstwa już po zakończeniu okresu wykonania kary – oznacza *a contrario*, że nie zachodzi dodatkowy, negatywny warunek (przesłanka) wymiaru kary łącznej.

**Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 10 marca 2016 r., sygn. II AKz 68/16.**

20

**Art. 114a §1 k.k.**

Uprzednia karalność sprawcy dotyczy nie tylko kar orzeczonych przez polskie sądy. Zgodnie z art. 114a § 1 k.k. wyrokiem skazującym jest również prawomocne orzeczenie skazujące za popełnienie przestępstwa wydane przez sąd właściwy w sprawach karnych w państwie członkowskim Unii Europejskiej, chyba że według ustawy karnej polskiej czyn nie stanowi przestępstwa lub sprawca nie podlega karze albo orzeczono karę nieznaną ustawie.

**Wyrok SA w Krakowie z dnia 16 września 2015 r., sygn. II AKa 157/15.**

**21**

**Art. 148 § 1 k.k.**

Jak to dawniej wyrażono, zamierzone zadanie ciosu w klatkę piersiową narzędziem śmiertelnościodajnym jak nóż, świadczy o działaniu z oczywistym zamiarem pozbawienia życia. Jest to działanie porównywalne z oddaniem strzału w głowę ofiary.

**Wyrok SA w Krakowie z dnia 16 września 2015 r., sygn. II AKa 157/15.**

**Art. 148 § 4 k.k.**

**22**

Okoliczności usprawiedliwiające silne wzburzenie sprawcy powinny istnieć poza jego osobą, w zjawiskach zewnętrznych, które skutkują podjęciem reakcji afektywnej. Afekt fizjologiczny musi być przy tym na tyle silny, że powoduje wytrącenie psychiki człowieka ze stanu równowagi, a w rezultacie sfera emocjonalna zaczyna dominować nad kontrolującą funkcją intelektu. Stan silnego wzburzenia charakteryzuje się więc tym, że przeżywany przez sprawcę proces emocjonalny wynikał ze szczególnej sytuacji motywacyjnej ograniczającej działalność jego intelektu. Sprawca takiego przestępstwa w swoich działaniach kieruje się emocjami, a nie rozumem.

**Wyrok SA w Krakowie z dnia 13 października 2015 r., sygn. II AKa 199/15.**

**23**

Skoro oskarżony w chwili czynu znajdował się pod działaniem środków psychoaktywnych, które wielokrotnie tuż przed zdarzeniem zażywał, będąc świadomy, że używania alkoholu oraz środków odurzających lekarze bezwzględnie mu zakazali, to stan odurzenia stanowi także negatywną przesłankę dla przyjęcia, iż działał on w stanie silnego wzburzenia usprawiedliwionego okolicznościami.

**Wyrok SA w Szczecinie z dnia 19 maja 2015 r., sygn. II AKa 237/14.**

**Art. 286 § 1 k.k.**

**24**

Dla bytu przestępstwa oszustwa jest obojętne, czy pokrzywdzony mógł lub powinien był sprawdzić prawdziwość twierdzeń sprawcy. Nie jest nawet istotne, że pokrzywdzony mógł wykryć błąd przy dołożeniu znikomej nawet staranności. Podobnie bezkrytyczność i łatwowierność pokrzywdzonego nie wyłącza karygodności wprowadzenia go w błąd.

**Wyrok SA w Krakowie z dnia 13 października 2015 r., sygn. II AKa 153/15.**

**25**

Nie można zgodzić się z twierdzeniem prokuratora, że skoro oskarżeni sprzedawali właścicielom stacji paliw odbarwiony olej opałowy to działali jednocześnie z zamiarem kierunkowym wprowadzenia w błąd finalnych klientów. Stawiając taki zarzut prokurator przypisuje oskarżonym, iż ich celem było wprowadzenie odbarwionego oleju opałowego do obrotu konsumenckiego przez stacje benzynowe, ale takie stwierdzenie nie wychodzi poza sferę domniemań. Z charakteru całego proceduru ewidentnie wynika, że oskarżeni korzyść majątkową odnosili kosztem Skarbu Państwa w związku z nieodprowadzaniem w odpowiedniej wysokości podatku akcyzowego. Sprzedawali oni bowiem jako olej napędowy odbarwiony olej opałowy płacąc jedynie podczas jego zakupu obniżoną stawkę akcyzy. Niewątpliwie biorąc udział w procesie odbarwiania musieli przewidywać taką możliwość, że trafi on w ręce odbiorcy nieświadomego tego. Oskarżonym można jednakże przypisać jedynie zamiar ewentualny godzenia się na oszustwo, co jednakże nie może być podstawą uznania ich winy.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 8 października 2015 r., sygn. II AKa 222/15.**

**26**

Przy ocenie zamiaru sprawcy (sprawców) co do występkę, o jakim mowa w przepisie art. 286 § 1 k.k. w zakresie umów pożyczki czy kredytu, dla banku istotne znaczenie ma to, kto jest rzeczywistym i faktycznym kredytobiorcą (pożyczkobiorcą), czy zamierza wydatkować uzyskane środki zgodnie z deklarowanym celem, a nie przekazać ich bezpośrednio innym osobom, które są faktycznymi beneficjentami, mimo że ci w dacie zawarcia umowy sami nie posiadają zdolności kredytowej, a nade wszystko ma on prawo do wiarygodnych informacji wynikających ze złożonych dokumentów, że kredytobiorcy (pożyczkobiorcy) posiadają pracę, a tym samym stałe okresowe dochody będące gwarantem spłaty umówionych rat obejmujących nie tylko kapitał, ale i dodatkowe należności, w tym chociażby ustawowe odsetki zgodnie z wyznaczonym harmonogramem. W tym kontekście niewątpliwie ustalone zabezpieczenia kredytowe dla oceny zamiaru mają określone znaczenie, jednak zasadniczo nie mogą zamiaru tego wykluczać. Zabezpieczenie bowiem kredytu (pożyczki) w postaci chociażby ustanowionej hipoteki na nieruchomości, czy poręczenia ma znaczenie dla ewentualnego naprawienia szkody, która nie jest konstytutywnym elementem występkę oszustwa łączącego się z działaniem w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, także uzyskanej przez osoby trzecie, a nie sygnatariuszy umowy.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 3 września 2015 r., sygn. II AKa 252/15.**

**27**

**Art. 306 k.k.**

Dodawany do oleju opałowego barwnik jest znakiem identyfikującym o jakim mowa w wyżej wymienionym unormowaniu, stąd też jego usunięcie poprzez odbarwianie realizuje znamiona czynu opisanego w art. 306 k.k. W sytuacji, gdyby sprzedawane paliwo nie spełniało wymogów jakościowych dla oleju napędowego można byłoby mówić o przestępstwie wprowadzenia do obrotu paliwa złej jakości z art. 23 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych. Jednakże, sformułowanie „popelnianie przestępstw związanych z poddaniem oleju opałowego procesowi odbarwiania, a następnie jego zbywaniem, jako pełnowartościowego oleju napędowego” samo w sobie nie wskazuje precyzyjnie na przestępczy cel działania grupy, o której mowa w art. 258 § 1 k.k. Precyzja w tym zakresie jest wymagana, gdyż w przypadku prawomocnego skazania pozwoli w sposób nie budzący wątpliwości określić zakres *res iudicata*.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 8 października 2015 r., sygn. II AKa 222/15.**

**28**

**Art. 304 k.k.**

Dla ustalenia, czy pokrzywdzeni znajdowali się w przymusowym położeniu (w rozumieniu art. 304 k.k.), nie jest wystarczające ustalenie globalnej wysokości ciążących na nich w owym czasie zobowiązań, ale wręcz niezbędnym jest ustalenie kwot, jakie w tym właśnie czasie musieli oni przeznaczać na spłatę długów. Innymi słowy koniecznym jest przy posiadaniu w polu widzenia faktu, że nie wszystkie zobowiązania były natychmiast wymagalne (mowa o kredytach spłacanych ratałnie) i nie całość dochodów pokrzywdzonych mogła być przedmiotem przymusowej egzekucji (o ile takowa była prowadzona), zbadanie, czy faktycznie pokrzywdzeni nie mogli zabezpieczyć sobie zapewnienia podstawowych potrzeb życiowych inaczej, niż poprzez zawarcie wskazanych umów z oskarżonymi.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 8 października 2015 r., sygn. II AKa 347/15.**

**Prawo karne procesowe**

**Art. 55 § 1 k.p.k.**

**29**

Zdolność skargowa pokrzywdzonego do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia dotyczy tylko tego czynu, w związku z którym prokurator ponownie odmówił wszczęcia lub umorzył postępowanie, a zatem skarga subsydiarna może jedynie obejmować zarzut popelnienia czynu, który zachowuje przymiot

tożsamości z tym, którego oceny dotyczyły decyzje kończące postępowanie przygotowawcze.

**Wyrok SA w Szczecinie z dnia 18 lutego 2016 r., sygn. II AKa 6/16.**

### 30

Oskarżyciel subsydiarny jest pokrzywdzonym, a tym w myśl art. 49 § 1 k.p.k. może być osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. Gdyby zatem okazało się, że oskarżyciel subsydiarny zarzucił popełnienie czynu, w zakresie którego nie jest pokrzywdzonym, konieczne stałoby się umorzenie postępowania z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela. Tego typu okoliczność sąd odwoławczy winien brać pod uwagę z urzędu, niezależnie od granic zażalenia i podniesionych zarzutów (art. 439 § 1 pkt 9 w zw. z art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k.), oczywiście uwzględniając ograniczenie z art. 439 § 2 k.p.k. W niniejszej sprawie oskarżyciel posiłkowy subsydiarny zarzucił oskarżonym m.in. odrębne popełnienie czynów z art. 233 § 1 k.k., a co do zasady, dobrem prawnym chronionym przez ten przepis jest prawidłowe funkcjonowanie polskiego wymiaru sprawiedliwości, czyli dobro o charakterze ogólnym, a nie indywidualnym. Zdaniem Sądu Odwoławczego, w realiach sprawy postawienie takiego zarzutu było jednak dopuszczalne, choć w zmienionej postaci. Pamiętać bowiem należy, że wedle oskarżenia złożenie fałszywych zeznań miało być środkiem do celu polegającego na doprowadzeniu do niekorzystnego rozporządzenia mieniem. Wszak, zdaniem oskarżyciela subsydiarnego, właśnie złożenie fałszywych zeznań oraz poprzedzające je sfalszowanie testamentu miały wprowadzić w błąd sąd cywilny i doprowadzić do wydania postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. Uzasadniałoby to kwalifikację prawną z art. 270 § 1 k.k. i art. 233 § 1 k.k. w zw. z art. 286 § 1 k.k. w zw. z art. 12 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k., w razie przyjęcia której nie powinno budzić wątpliwości, że oskarżyciel posiłkowy był uprawniony do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia (co w najmniejszym stopniu nie przesądzało o winie oskarżonych). Przypomnieć bowiem należy, że dla przyznania statusu pokrzywdzonego konieczne jest prawidłowe rozpoznanie nie tylko ogólnego lub rodzajowego, ale także i indywidualnego przedmiotu ochrony analizowanej normy karnej, przy jednoczesnym uwzględnieniu, iż dany czyn może wypełniać znamiona więcej niż jednego przepisu ustawy. Na przeszkodzie przyjęciu takiej konstrukcji nie może stać odmienne w realiach niniejszej sprawy sformułowanie zarzutów w subsydiarnym akcie oskarżenia, skoro zaproponowana w nim kwalifikacja prawna nie jest dla sądu wiążąca, a oceniając kwestię tożsamości czynu w postępowaniu, nie można poprzestać tylko na samym opisie czynu zawartego w zarzucie, ale należy mieć na uwadze również treść zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, opis czynu w ponownym postanowieniu prokuratora o umorzeniu lub

odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego oraz faktyczny przedmiot toczącego się postępowania.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 22 października 2015 r., sygn. II AKa 310/15.**

**31**

**Art. 122 § 2 k.p.k.**

Ustawa jasno wskazuje, które terminy uważa się za zawite. Zgodnie z art. 122 § 2 k.p.k. zawite są terminy do wnoszenia środków zaskarżenia oraz inne, które ustawa za zawite uznaje. Nie ulega wątpliwości, że 7-dniowy termin do uzupełnienia braków formalnych, o jakim mowa w art. 120 § 2 k.p.k. kryteriów tych nie spełnia. Co więcej, ustawa także jasno precyzuje jakie skutki wywołuje nieuzupełnienie braku w terminie, uznając w takiej sytuacji wniesione pismo za bezskuteczne.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 21 października 2015 r., sygn. II AKz 559/15.**

**32**

**Art. 174 k.p.k.**

Przepis art. 174 k.p.k. nie oznacza wykluczenia możliwości czynienia jakichkolwiek ustaleń faktycznych w oparciu o policyjne notatki urzędowe sporządzone w toku postępowania. Notatka nie dotyczyła żadnej czynności procesowej wymagającej sporządzenia protokołu, czy też treści które powinny wynikać tylko z zeznań świadka. Odnosząc się do próby doręczenia wezwania wnioskodawcy w dniu 10 marca 2010 r., sporządzona została przez funkcjonariusza policji w trybie przewidzianym w art. 143 § 2 k.p.k. i jako dokument urzędowy mogła zostać odczytana na rozprawie (art. 393 § 1 k.p.k.). Ponieważ brak jest uzasadnionych wątpliwości co do rzetelności treści ujętych w tejże notatce urzędowej, tym samym nie można podzielić poglądu skarżącego, tak o mającej zaistnieć obrazie normy art. 174 k.p.k., jak i o potrzebie przesłuchania w charakterze świadka autora przedmiotowej notatki urzędowej, sporządzonej przed ponad pięcioma laty.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 8 października 2015 r., sygn. II AKa 277/15.**

**33**

**Art. 180 § 2 k.p.k.**

Zgodzić się trzeba ze skarżącą, że nie zachodzi sytuacja „braku możliwości ustalenia danej okoliczności na podstawie innego dowodu”, o której mowa w art. 180 § 2 k.p.k. Z treści zaskarżonego postanowienia wynika, że istnieje szereg dowodów, na podstawie których można ustalić, czy oskarżona dopuściła się zarzuconych jej czynów. Dowód z zeznań skarżącej nie jest jedynym dowodem, bo dostarczałby kolejnych informacji co do sprawstwa, co zresztą w za-

skarżonym postanowieniu wprost przyznano. Mniejsza, że rola oskarżonej w poszczególnych zaszłościach mogła być różna: w niektórych mogła aktywnie uczestniczyć, a o innych mogła nie wiedzieć.

**Postanowienie SA w Krakowie z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. II AKz 452/15.**

### 34

#### Art. 225 k.p.k.

Wyrażenie zgody przez sąd na wykorzystanie dokumentów obejmujących fakty i informacje, z którymi doradca podatkowy zapoznał się w związku z wykonywaniem zawodu, znajdujących się w jego posiadaniu, stanowi przełamanie tajemnicy zawodowej, a zatem stosownie do przepisu art. 180 § 2 k.p.k. część dyspozytywna postanowienia sądu winna oprócz owej zgody zawierać jednocześnie wyrażone stwierdzenie o zwolnieniu doradcy podatkowego z tajemnicy zawodowej.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. II AKz 625/15.**

### 35

#### Art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k.

Nie ma racji skarżący podnosząc, że zaskarżone orzeczenie narusza przepis art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k. Wprawdzie podejrzany posiada w Polsce stałe miejsce zameldowania, niemniej jednak wyjaśnienia wymaga, że zameldowanie jest wyłącznie kwestią administracyjną i w żaden sposób nie potwierdza ani faktu stałego przebywania w określonym miejscu, ani zamiaru przebywania w nim. Oznacza to, że sam fakt zameldowania w określonym miejscu nie wyklucza istnienia obawy ucieczki lub ukrywania się. Dlatego mając na uwadze to, że podejrzany jest obywatelem innego kraju, a zarzucane mu przestępstwa związane są z międzynarodowym procederem przestępczym, polegającym na organizowaniu nielegalnego przekraczania granic państwowych przez obywateli syryjskich, nadal istnieje obawa, że może on zakłócać właściwy rytm toczącego się postępowania karnego w sposób wskazany w art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 28 października 2015 r., sygn. II AKz 604/15.**

### 36

#### Art. 281 k.p.k.

Oświadczenie, o którym mowa w art. 281 k.p.k. musi być złożone na potrzeby wydania listu żelaznego, stanowiąc wyraz przyjęcia na siebie przez oskarżonego określonego zobowiązania. Nie można zastępować go wyimkiem z pisma oskarżonego dotyczącego zupełnie innej kwestii, a to wniosku o uchylenie postanowienia o aresztowaniu oskarżonego.

**Postanowienie SA w Krakowie z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. II AKz 456/15.**

**Art. 291 § 1 k.p.k.**

**37**

Sąd Okręgowy, dokonując ustaleń faktycznych i prawnych w sprawie, trafnie wskazał cel zabezpieczenia majątkowego jako instytucji, która ma służyć skutecznemu wykonaniu kary i środków karnych o charakterze majątkowym, i słusznie postąpił, dokonując przelania zabezpieczonej kwoty pieniędzy na poczet orzeczonej wobec skazanego kary grzywny, uznając, iż skazany nie przedsięwziął żadnych czynności, w tym nie dawał żadnych gwarancji, które mogłyby stanowić zapewnienie, iż orzeczona wobec niego kara grzywny zostanie przez niego wykonana – uiszczona. Skazany nie wykazał bowiem, iż posiada odpowiednie środki majątkowe, które pozwoliłyby na wykonanie orzeczonej kary grzywny, z innych środków aniżeli z tych zajętych w wyniku dokonanego zabezpieczenia. Tym samym zasadnym było i sięgnięcie po środki finansowe, które zostały zabezpieczone na podstawie wskazanego na wstępie postanowienia Prokuratora, a które służyć miały ze swojej istoty do zabezpieczenia wykonania ewentualnie orzeczonej kary o charakterze majątkowym, a więc grzywny. Jednocześnie wskazać należy, iż w okolicznościach sprawy nie doszło do upadku zabezpieczenia, o jakim mowa w treści art. 294 § 1 k.p.k., albowiem wobec skazanego orzeczono właśnie karę grzywny. Okoliczność ta spowodowała, iż ustanowione w sprawie zabezpieczenie nie upadło. Jako że skazany nie wykazał, aby jego sytuacja materialna pozwoliła mu na wykonanie orzeczonej kary grzywny, tym samym Sąd Okręgowy na etapie prowadzonego postępowania wykonawczego słusznie dokonał przekazania zabezpieczonej kwoty pieniędzy na poczet prawomocnie orzeczonej kary grzywny – tytułem spłaty tej należności.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 21 października 2015 r., sygn. II AKz 591/15.**

**38**

Zarówno to, iż zabezpieczony pojazd ma stanowić współwłasność oskarżonego i innej osoby, jak i utrata wartości zabezpieczonego mienia postaci ww. pojazdu, przy istnieniu ustawowych przesłanek zabezpieczenia majątkowego, nie ma znaczenia dla decyzji o utrzymaniu, bądź też uchyleniu w całości lub w części przedmiotowego środka przymusu.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 23 września 2015 r., sygn. II AKz 534/15.**

**39**

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby na tym samym mieniu, należącym do oskarżonego obok zabezpieczenia grożącej kary grzywny, w razie wystąpienia



okoliczności z art. 291 § 1 k.p.k., sąd rozpoznający sprawę w toku postępowania jurysdykcyjnego zabezpieczył również spłatę środka kompensacyjnego w postaci obowiązku naprawienia szkody w razie zaistnienia uzasadnionej obawy, że bez zabezpieczenia majątkowego, wykonanie orzeczenia w zakresie kary będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione. Zabezpieczenie majątkowe upada, gdy sąd w wyroku nie orzekł kary grzywny czy też środka karnego, tożsamego z tym, który był wymieniony – jako przedmiot zabezpieczenia – w postanowieniu o zastosowaniu tego środka przymusu (zob. art. 294 § 1–2 k.p.k.).

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 21 października 2015 r., sygn. II AKz 592/15.**

#### 40

Przesłanką warunkującą dopuszczalność zastosowania środka przymusu w postaci zabezpieczenia majątkowego jest wyłącznie istnienie dużego prawdopodobieństwa, że oskarżony dopuścił się popełnienia zarzuconego mu czynu, nie zaś pewne ustalenie tej okoliczności, gdyż ostateczne ustalenie sprawstwa i winy oskarżonego nastąpi dopiero na etapie wyrokowania. Sąd orzekając w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego nie może dokonywać merytorycznej oceny materiału dowodowego pod kątem tego, czy wysokość zarzuconej oskarżonemu szkody jest prawidłowa. Okoliczność ta stanie się przedmiotem oceny sądu właściwego w fazie wyrokowania. Na obecnym etapie postępowania sąd jest zobowiązany do oceny, czy w stosunku do oskarżonego zachodzi na tyle wysokie prawdopodobieństwo, że dopuścił się on zarzuconego mu czynu, iż zasadnym jest stosowanie omawianego środka przymusu.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 16 września 2015 r., sygn. II AKz 528/15.**

#### 41

##### Art. 438 pkt 3 k.p.k.

Dla skuteczności zarzutu błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę wyroku niezbędne jest wykazanie przez skarżącego konkretnych uchybień w ustaleniach, jakich miał dopuścić się sąd w świetle zasad logicznego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego. Zarzut nie może sprowadzać się do gołosłownej polemiki z ustaleniami sądu i nie może ograniczać się do przeciwstawienia tym ustaleniom odmiennego poglądu obrońcy.

**Wyrok SA w Krakowie z dnia 29 września 2015 r., sygn. II AKa 152/15.**

#### 42

##### Art. 443 k.p.k.

Gwarancyjna funkcja przepisu art. 443 k.p.k. powoduje, że zakaz orzekania na niekorzyść obejmuje dokonywanie wszelkich zmian powodujących negatywne skutki dla oskarżonego nie tylko w zakresie ustaleń faktycznych, ale także tych, które są uwidocznione jedynie w treści uzasadnienia orzeczenia. Ta funkcja gwarancyjna jest nadrzędna nad powinnością dostosowania subsumcji prawnej do zachowania sprawcy, nawet kosztem zdekompilowania znamion typu czynu zabronionego i prawidłowości rozstrzygnięcia, a jej procesowa realizacja wpływa nawet na respektowanie odstępstwa od zasady prawdy materialnej.

**Wyrok SA w Krakowie z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. II AKa 220/15.**

#### 43

##### Art. 618l § 1 k.p.k.

Jakkolwiek w myśl przepisu art. 618l § 1 k.p.k. organem właściwym do ustalenia i przyznania kosztów na etapie postępowania przygotowawczego jest organ będący jego gospodarzem, to jednak przepis ten nie ogranicza, wynikającej z art. 626 § 2 k.p.k., kompetencji sądu do dodatkowego ustalenia kosztów procesu jako całości, w zakresie w jakim nie stały się one dotychczas przedmiotem rozstrzygnięcia. Brak jest zatem przeszkód dla ustalenia i przyznania, na etapie postępowania sądowego, kosztów wynagrodzenia za wykonaną pracę biegłego, pomimo iż powstały wydatek ma swoje źródło w postępowaniu przygotowawczym.

**Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 16 marca 2016 r., sygn. II AKz 102/16.**

#### 44

##### Art. 630 k.p.k.

Artykuł 630 k.p.k. winien stanowić podstawę zasądzenia uzasadnionych wydatków poniesionych przez oskarżonego, w tym z tytułu ustanowienia jednego obrońcy, w razie uniewinnienia oskarżonego od części z zarzucanych mu przestępstw lub w częściowego umorzenia postępowania.

**Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 20 maja 2015 r., sygn. II AKz 163/15.**

**Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych  
(Dz. U. z 2015 r., poz. 133)**

#### 45

##### Art. 80 § 1

Immunitet sędziowski ma służyć interesowi publicznemu jako ustrojowa gwarancja niezależności sędziego i ochrona prawa do rzetelnego, jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny organ, a nie indywidualnemu interesowi samego sędziego. Dlatego immunitet sędziowski powinien być postrzegany przez pryzmat ustawowego domniemania uczciwości

sędziego jako osoby o nieskazitelnym charakterze, spełniającej najwyższe wymagania zawodowe i moralne.

***Uchwała SA w Krakowie z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. ASDo 6/15.***

**Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.)**

**46**

**Art. 2 ust. 2**

Skoro w 2010 r. rozpoznano poprzednią skargę wnioskodawcy na opieszałość śledztwa, to wyłączona jest możliwość ponownego orzekania w tamtym zakresie, a do rozpoznania jest przebieg postępowania od zawieszenia go w dniu 31 grudnia 2009 r. Przewlekłości nie stwierdza się i obecnie, bo prowadzący śledztwo oczekuje na realizację czynności w drodze międzynarodowej pomocy prawnej w Chińskiej Republice Ludowej, której wyników dotąd nie uzyskał, zwrócił się o przyspieszenie ich i bierze pod uwagę możliwość odstąpienia od nich, gdyby to wyniku nie dało. Przewlekłość postępowania zachodzi, gdy brak jest czynności zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy przez okres dłuższy niż jest konieczne do jej rozpatrzenia, czy to w fazie gromadzenia dowodów, czy w fazie rozważenia ich treści. Chodzi o to, by czynności zmierzające do wydania orzeczenia kończącego zabierały odpowiednią ilość czasu, to jest odbywały się bez zbędnej zwłoki.

***Postanowienie SA w Krakowie z dnia 30 października 2015 r., sygn. II S 19/15.***

## Prawo Cywilne

### Sąd Najwyższy

#### Izba Cywilna

47

**Art. 69 ust. 1 i art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.)**

Umowa sprzedaży wywłaszczonej nieruchomości oraz umowa ustanowienia użytkowania wieczystego na takiej nieruchomości nie są nieważne z powodu ich zawarcia z naruszeniem art. 69 ust. 1 i art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.).

#### Z uzasadnienia:

Artykuł 47 ust. 4 u.g.g. stanowił, że nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na inne cele niż cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że nie mogła być zwrócona w trybie określonym w art. 69 u.g.g., z braku zgody poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego, a art. 69 ust. 1 przewidywał, że nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego, na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

W obecnym stanie prawnym zwrot wywłaszczonych nieruchomości uregulowany jest w rozdziale 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przesłanki prawa do zwrotu w obu ustawach zostały uregulowane bez istotnych różnic; w art. 136 i art. 137 u.g.n. doprecyzowano jedynie sposób postępowania organu prowadzący do zrealizowania prawa do zwrotu, skutki niezgłoszenia wniosku w określonym terminie, a w art. 137 zawarto przesłanki uznania nieruchomości za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, przy czym, na skutek kolejnych zmian ustawodawczych, obowiązkiem zwrotu objęto nie tylko nieruchomości wywłaszczone na podstawie decyzji administracyjnej, ale za takie uznano również nieruchomości przejęte na podstawie zdarzeń prawnych równoważnych wywłaszczeniu (art. 216 u.g.n.). Powołane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich art. 229 i art. 233 u.g.n. mają charakter przepisów międzyczasowych.

Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, zajętych na gruncie art. 47 ust. 4 i art. 67 ust. 1 u.g.g., przez użycie nieruchomości wywłaszczonej na inne

cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu (art. 47 ust. 4) należało rozumieć nie tylko jej gospodarcze przeznaczenie i fizyczne wykorzystanie, ale także rozporządzenie nieruchomością w drodze czynności prawnej, w wyniku której własność nieruchomości przechodziła na inną osobę. Rozporządzenie takie było następstwem niewykorzystania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i jego skutkiem stała się niemożność takiego wykorzystania nieruchomości w przyszłości (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2001 r., sygn. I CKN 1102/98, Izba Cywilna 2002, nr 1, s. 52; z dnia 15 lutego 2002 r., sygn. III CKN 543/00, niepubl. oraz z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. III CSK 19/08, OSNC-ZD 2009, nr A, poz. 19). Ten kierunek wykładni należy zaaprobować. Niewykorzystanie nieruchomości na cel wywłaszczenia, czyli jej zbędność na ten cel, skutkowało powstaniem po stronie wywłaszczonego właściciela prawa (uprawnienia o charakterze roszczenia) do domagania się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości tj. przeniesienia własności nieruchomości (art. 69 ust. 1 u.g.g.).

Przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości nie przewidywały, określonego wprost, obowiązku funkcjonariusza publicznego zawiadomienia wywłaszczonego właściciela lub jego następcy, że nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia, lub że w związku ze zbędnością na ten cel zamierzone jest jej użycie na cel inny, oraz informowania o możliwości jej zwrotu. Istnienie obowiązku takiego działania funkcjonariusza z urzędu przesądzał jednak art. 47 ust. 4 u.g.g. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2001 r., sygn. III CKN 20/99, niepubl.; z dnia 10 sierpnia 2005 r., sygn. I CK 130/05, niepubl.; z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. III CSK 19/08, oraz uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 1999 r., sygn. OPS 15/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 75), dopiero bowiem wiedza poprzedniego właściciela uzyskana na skutek zawiadomienia uzasadniała przypisanie właścicielowi inicjatywy realizacji roszczenia, wyrażającej się złożeniem wniosku o zwrot nieruchomości. Co prawda poprzedni właściciel mógł wiedzę w tym przedmiocie powziąć również w inny sposób, jednakże stan taki nie uchylał obowiązków funkcjonariusza wynikających z tego przepisu.

Kolejny obowiązek funkcjonariusza, zwrotu nieruchomości, w warunkach uzasadniających zwrot, ustawa wyrażała wprost.

W powołanych orzeczeniach Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 47 ust. 4 w zw. z art. 69 ust. 1 u.g.g. statuował ustawowy zakaz użycia nieruchomości na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu, gdy nieruchomość podlegała zwrotowi, i była to norma imperatywna. W konsekwencji, czynność prawna dokonana z naruszeniem zakazu wynikającego z przepisu bezwzględnie obowiązującego jest, zgodnie z art. 58 1 k.c., nieważna. Pogląd o nieważności umowy zawartej z naruszeniem obowiązku zwrotu (art. 58 1 k.c.) został wypowiedziany również na gruncie art. 136 u.g.n. (por. wyroki SN z dnia 9 lipca

2009 r., sygn. III CSK 182/09, niepubl.; i z dnia 28 maja 2014 r. sygn. I CSK 400/13, niepubl.). W licznych jednak orzeczeniach Sąd Najwyższy wskazywał, że umowa zawarta z naruszeniem obowiązków wynikających z art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 u.g.g. nie jest z tego powodu nieważna (m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1987 r., sygn. III CZP 19/87, OSNC 1988, nr 7–8, poz. 96 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. IV CSK 81/07 OSNC-ZD 2008, nr B, poz. 40).

Poddając ocenie oba te stanowiska, należy podkreślić, że art. 47 ust. 4 u.g.g. wyrażał co prawda zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji wywłaszczeniowej, jednakże to nie zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż cel wywłaszczenia lub naruszenie tego zakazu jest przedmiotem regulacji; przedmiot i podmiot stanowionej powołanym przepisem ochrony są inne. Rekonstrukcja normy prawnej zakodowanej w powołanym przepisie musi być dokonana w zw. z art. 69 u.g.g., do którego ten przepis się odwołuje, przez co art. 47 ust. 4 nie może być traktowany jako wyrażający samoistnie tylko zakaz użycia nieruchomości wywłaszczonej na inny cel. Artykuł 47 ust. 4 wykładany łącznie z art. 69 ust. 1 uzasadnia twierdzenie, że hipoteza dekodowanej z nich normy wskazuje jako adresata Skarb Państwa albo gminę, a dyspozycja określa zachowanie tego adresata. Zachowanie to nie polega jednak na obowiązku przestrzegania zakazu użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż cel wywłaszczenia, a więc na powstrzymaniu się z takim jej użyciem, ale polega na obowiązku poinformowania byłego właściciela lub jego następcy o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z powodu zbędności na cel wywłaszczenia – co ma miejsce także wtedy, gdy z powodu tej zbędności adresat normy zamierza nieruchomość sprzedać lub ustanowić prawo użytkowania wieczystego – oraz na obowiązku zwrócenia nieruchomości w razie wyrażenia takiej woli przez uprawnionego.

Tak zrekonstruowana norma wskazuje więc, że ustawa udzielała ochrony wywłaszczonemu właścicielowi i przysługującemu mu roszczeniu, nie wprowadziła natomiast ograniczenia kompetencji właściciela w wykonywaniu uprawnień wynikających z art. 140 k.c., to jest nie odjęła właścicielowi kompetencji do korzystania z rzeczy i rozporządzania nią. W sformułowaniu „nie może być użyta na inne cele niż cele określone w decyzji o wywłaszczeniu”, odczytanym w powiązaniu z art. 69 ust. 1 u.g.g., nie chodziło o ustawowe ograniczenie prawa własności, ale o związek oznaczonych obowiązków wywłaszczyciela z uprawnieniami poprzedniego właściciela nieruchomości. Dostrzegł to Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 kwietnia 1987 r., sygn. III CZP 19/87 (OSNC 1988, nr 7–8, poz. 96), wskazując na związanie, w oznaczonej ustawą sytuacji, powinności zwrotu nieruchomości z uprawnieniem właściciela do żądania przywrócenia mu własności. Taka relacja między obowiązkiem a stanowiącym jego

korelat uprawnieniem pozwoliła Sądowi Najwyższemu powstałą relację prawną, ujętą w ramy powołanych przepisów, potraktować jako względną.

Opisana norma nie zawiera sankcji, nie wskazuje bowiem jakie negatywne konsekwencje poniesie jej adresat w razie zachowania niezgodnego z dyspozycją, a więc jakie konsekwencje poniesie Skarb Państwa albo gmina, jeżeli nie powiadomi poprzedniego właściciela o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i nie dokona zwrotu w warunkach to uzasadniających. Należy dodać, że w taki sam sposób skonstruowana jest też norma art. 136 u.g.n., chroniąca prawo wywłaszczonego właściciela do zwrotu nieruchomości.

Sąd Najwyższy w powołanych na wstępie orzeczeniach poszukiwał właściwej sankcji w przepisach kodeksu cywilnego, kierując się ku ważności czynności prawnej (umowy), której zawarcie ubezwzględniło prawo właściciela wywłaszczonej nieruchomości do jej zwrotu. Analizując prawidłowość przyjętej sankcji – w postaci nieważności umowy (art. 58 1 k.c.) – należy stwierdzić, że do przyjęcia takiej sankcji nie ma dostatecznych podstaw. Sankcjonowane powinno być zachowanie adresata normy, tymczasem stwierdzenie bezwzględnej nieważności umowy dotyczy nie tylko Skarbu Państwa lub gminy, ale i drugą stroną umowy, jaką jest osoba trzecia, która w chwili zawarcia umowy przy tym w dobrej wierze, to jest mogła nie wiedzieć o przysługiwaniu pierwotnemu właścicielowi prawa do zwrotu nieruchomości.

Należy też uwzględnić, że obowiązek zrealizowania prawa wywłaszczonego właściciela do zwrotu nieruchomości, obarczający Skarb Państwa lub gminę, sytuje się poza treścią czynności prawnej zawieranej przez te podmioty i w ogóle nie oddziałuje na jej treść. Zagadnienie przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie wiąże się z treścią umów sprzedaży i ustanowienia użytkowania wieczystego, ale z faktem zawarcia takich umów. Tymczasem umowa sprzedaży nieruchomości lub ustanowienia użytkowania wieczystego, mieszcząca się w granicach kompetencji właściciela, zawarta we właściwej formie, regulując prawa i obowiązki obu stron w sposób zgodny z prawem, nie może być na podstawie art. 58 1 k.c. uznana za nieważną z powodu naruszenia przez jedną ze stron jej obowiązków wobec osoby trzeciej, nawet jeżeli obowiązki te wynikają z ustawy. Artykuł 58 1 k.c., stanowiąc o nieważności czynności prawnej z powodu jej sprzeczności z ustawą, ma na względzie sprzeczność treści i celu tej czynności z ustawą. Treść czynności prawnej odnosi się do treści złożonych oświadczeń woli, które konstytuują daną czynność prawną. Innymi słowy, treść czynności prawnej stanowi istotny element kreujący czynność prawną, w której znajdują wyraz wyłącznie same decyzje uczestników czynności prawnej (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1990 r., sygn. III CZP 8/90, OSNC 1990, nr 10–11, poz. 124 oraz uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2000 r., sygn. V CKN 1029/00, OSNC 2001, nr 6, poz. 83, i z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. II CSK 557/12, OSNC 2014, nr 2, poz. 13). Nie ulega więc wąt-

pliwości, że nałożony na wywłaszczyciela obowiązek respektowania prawa osoby trzeciej (wywłaszczonego), nie oddziałujący bezpośrednio na treść i cel czynności prawnej, nie mieści się w zakresie regulacji art. 58 1 k.c.

Nie można oczywiście nie dostrzegać, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego formuła „sprzeczność czynności prawnej z ustawą” bywa interpretowana w pewnych przypadkach szerzej niż tylko przez pryzmat treści lub celu czynności. Są bowiem sytuacje, w których, przy braku sankcji wskazanej przez ustawodawcę, taka sankcja, dla zapewnienia porządku prawnego, może i powinna być wyinterpretowana przy uwzględnieniu innych okoliczności. Takie poszerzone podejście do elementów czynności prawnej Sąd Najwyższy prezentuje w sytuacjach, w których dochodzi do naruszeń normatywnie ukształtowanych procedur czynności prawnych, np. w toku realizacji zamówień publicznych, w postępowaniu przetargowym, przy podejmowaniu uchwał spółek kapitałowych oraz w razie zawarcia umowy przez podmiot działający bez wymaganego zezwolenia władzy publicznej.

Rozważając, czy rozszerzająca wykładnia powinna być zastosowana w razie zawarcia umowy z naruszeniem prawa poprzedniego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, należy uwzględnić nie tylko pewne trwałe wartości takie jak porządek publiczny, ale i interesy każdej ze stron czynności prawnej, a także proporcjonalność sankcji w stosunku do dokonanego naruszenia. Nie można też pominąć, że oddziaływanie na autonomię woli stron za pomocą sankcji nieważności bezwzględnej powinno być wyjątkowe, ze względu na jej nadrzędny charakter w obszarze prawa prywatnego.

Naruszenie nakazu określonego zachowania wynikającego z ustawy, skierowanego tylko do jednej ze stron, nie wpływającego na treść i cel czynności prawnej, wymaga więc oceny, czy dla takiego naruszenia sankcja nieważności jest proporcjonalna, przy uwzględnieniu celu naruszonej normy. Zasada proporcjonalności w najszerszym zakresie odnosi się do działalności prawotwórczej państwa, czego dowodzi brzmienie art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest jednak oczywiste, że oprócz sfery legislacji, proporcjonalność obejmuje także sferę stosowania prawa, m.in. przez sądy.

Dokonując z tego punktu widzenia wartościowania prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jako przedmiotu ustawowej ochrony, nie można pominąć wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który w uchwale z dnia 18 czerwca 1996 r., sygn. W 19/95 (OTK 1996, nr 3, poz. 25) wskazał, że art. 69 u.g.g. jest logicznym dopełnieniem zasady prawa wywłaszczeniowego, to jest zasady wykorzystania nieruchomości wyłącznie na cel wskazany w decyzji organu administracji publicznej. W wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05 (OTK-A 2008, nr 3, poz. 41), stwierdził, że zasadę wykorzystania nieruchomości wyłącznie na cel wywłaszczenia można rozumieć jako obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Konsekwencją tej zasady jest przyznanie poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom prawa podmiotowego,



polegającego na prawie zgłoszenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość nie została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji. Z kolei w wyroku z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 (OTK 2001, nr 7, poz. 216), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości należy traktować jako oczywistą konsekwencję obowiązywania przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Traktując zasadę zwrotu jako element procedury wywłaszczenia, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że przepisy o zwrocie doprecyzowują przesłanki dopuszczalności samego wywłaszczenia. Sytuując zatem instytucję zwrotu w procedurze wywłaszczenia (w ujęciu konstytucyjnym), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jeżeli cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny. W tej sytuacji gwarancje prawa własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji odzyskują swoją moc ochronną. Pozycja prawna i interes podmiotu publicznego osiągnięte przez takie wywłaszczenie muszą z powrotem ustąpić przed konstytucyjnie chronioną pozycją prawną obywatela. Dalsze pozostawienie własności w domenie własności publicznej nie ma konstytucyjnego uzasadnienia (wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 135).

Niewątpliwie rozważania te, czynione w płaszczyźnie konstytucyjnych standardów ochrony własności, nie uzasadniają przyjęcia, że z chwilą powstania stanu zbędności nieruchomości na cel wynikający z wywłaszczenia upada *causa* dokonanego wywłaszczenia w znaczeniu upadku *causae* czynności prawnej. Ponadto zważywszy, że wywłaszczenie w istotnej części następowało w drodze decyzji administracyjnej, jest jasne, iż wyrażając pogląd o upadku przyczyny nabycia, Trybunał Konstytucyjny tym bardziej nie miał na uwadze nie tylko upadku *causae* czynności prawnej prawa cywilnego, ale i upadku podstawy prawnej decyzji wywłaszczeniowej. Po tym zastrzeżeniu należy dodać, że rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczą relacji państwo (jednostka samorządu terytorialnego), czyli wywłaszczyciel, a wywłaszczony obywatel. W sytuacji jednak, gdy dochodzi do przeniesienia własności lub ustanowienia użytkowania wieczystego, doniosłości nabierają rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące gwarantowanej konstytucyjnie ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Zasada ochrony własności prywatnej została wyrażona w art. 21 ust. 1 w zw. z art. 20 Konstytucji. Trwałość i nienaruszalność własności prywatnej oraz powszechny dostęp do tego prawa stanowią jedną z naczelných zasad ustrojowych. Ochrona prawa własności została ujęta w Konstytucji również

w rozdziale II, w tytule „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Zamieszczony tu art. 64 ust. 1 przewiduje, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Na te zasady, w celu ochrony nabytego prawa, może skutecznie powoływać się jego nabywca, nabyte bowiem przez niego prawo jest w zakresie stopnia udzielonej w Konstytucji ochrony równoważne ochronie danej prawu pierwotnego właściciela. Z tego zapewne względu ustawodawca nie uznał za właściwe przypisanie w ustawie naruszeniu przez czynność prawną prawa do zwrotu sankcji nieważności. Równoważność zakresu ochrony powoduje, że z punktu widzenia nabywcy sankcja nieważności umowy nie jest proporcjonalna. Sankcja ta nie chroni też w sposób właściwy interesu państwa, które jest zainteresowane w utrwalaniu zaufania obywateli i ich przekonania, że działa w granicach i na podstawie przepisów prawa. Nieważność prowadzi tu do przekroczenia celu sankcji, jakim jest dążenie do realizacji słuszności i sprawiedliwości w prawie; podważa także bezpieczeństwo obrotu.

Prezentowana wykładnia pozostaje w zgodzie z tendencjami w prawie europejskim. Do kryterium proporcjonalności w określeniu skutków wystąpienia wadliwości czynności prawnych nawiązuje art. 15:102 PECL, który stwierdza, że jeżeli przepis nie przewiduje skutków jego naruszenia, wówczas decyzja sądu orzekającego o skutku naruszenia ustawy powinna być proporcjonalna i odpowiednia do naruszenia, przy czym dobór skutku, pozostawiony sądowi, następuje z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności, w tym m.in. z uwzględnieniem możliwości przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej, a więc zastosowania rekompensaty pieniężnej. Podobną regulację zawiera art. 70 projektu księgi pierwszej części ogólnej kodeksu cywilnego opracowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, przyjętego na posiedzeniu w dniach 22–23 stycznia 2015 r., sygn. Projektowany art. 70. Nawiązując do przytoczonego przepisu PECL i pozostając w zgodzie z zasadami ujętymi w projekcie Wspólnego Systemu Odniesienia (DCFR), rozróżnia on sytuacje, w których treść i cel czynności prawnej są sprzeczne z ustawą lub zasadami współżycia społecznego oraz w których wystąpiła sprzeczność sposobu dokonania czynności. Gdy wystąpi sprzeczność sposobu dokonania czynności, a więc sytuacja analogiczna do rozpatrywanej, przepis przewiduje nieważność czynności tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi, albo gdy nieważność jest sankcją właściwą ze względu na cel naruszonej normy; w innych wypadkach przepis zaleca poszukiwanie sankcji proporcjonalnej, co może wyrażać się przypisaniem stronie umowy m.in. odpowiedzialności odszkodowawczej względem osób, których interesy były chronione naruszoną normą.

Reasumując, wykładnia powołanych przepisów dokonana z uwzględnieniem konstytucyjnych standardów ochrony własności i europejskich tendencji legislacyjnych, wyłącza przypisanie skutkom ich naruszenia sankcji nieważności umowy.

Właściwą sankcją jest odpowiedzialność odszkodowawcza. Prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości) ma charakter majątkowy, zatem niemożność zrealizowania tego prawa musi być traktowana jako szkoda majątkowa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2005 r., sygn. I CK 130/05, niepubl.).

*De lege lata* podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę podmiotu, który zawarł umowę z naruszeniem prawa wywłaszczonego właściciela do zwrotu nieruchomości należy upatrywać w przepisach kodeksu cywilnego o deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej. Biorąc pod uwagę, że art. 47 ust. 4 w zw. z art. 69 ust. 1 u.g.g. nakładały na oznaczone podmioty publiczne obowiązek działania, a jego zaniechanie powodowało niemożność zrealizowania prawa do zwrotu, Skarb Państwa albo gmina mogą ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wynikłą z zaniechania. Taka wykładnia powołanych przepisów, którą należy zaaprobować, znalazła już odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2009 r., sygn. IV CSK 187/09, Wspólnota 2009, nr 36, s. 29; z dnia 8 maja 2014 r., sygn. VCSK 349/13, niepubl.; z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. IV CSK 81/07; z dnia 29 maja 2014 r., sygn. V CSK 384/13, Gazeta Prawna 2014, nr 106, s. 8; z dnia 22 listopada 2012 r., sygn. II CSK 122/12, niepubl.; i z dnia 20 września 2013 r., sygn. II CSK 703/12, niepubl.).

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia kluczowe znaczenie ma ustalenie treści normatywnej art. 229 u.g.n.

Przepis ten w określonych w nim wypadkach, stanowi o wyłączeniu roszczenia o zwrot nieruchomości, które w myśl art. 136 ust. 3 u.g.n. przysługiwało by poprzedniemu właścicielowi. Biorąc pod uwagę, że roszczenie o zwrot jest realizowane na drodze administracyjnej, można przyjąć, iż omawiany przepis jest adresowany do organu administracji. Organ ten, stwierdzając na nieruchomości stan prawny wynikły z zawarcia umowy sprzedaży lub ustanowienia użytkowania wieczystego wyłączający tym samym wydanie decyzji o zwrocie nieruchomości, oraz ustalając, że umowa taka została zawarta przed styczniem 1998 r., jednocześnie stwierdza, że byłemu właścicielowi roszczenie o zwrot takiej nieruchomości „nie przysługuje”. „Nieprzysługiwanie” roszczenia powoduje, że decyzja o zwrocie nieruchomości nie może być wydana, a przesłanka zbędności w ogóle nie podlega badaniu, nawet wtedy gdy nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia. Ponadto brak podstaw do traktowania art. 229 u.g.n. jako konwalidującego nieważne czynności prawne. Przeciwnie, w orzecznictwie zakłada się, że dotyczy on tylko umów ważnych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2007 r., sygn. II CSK 273/07, niepubl.). Jeżeli umowa sprzedaży lub ustanowienia użytkowania wieczystego były nieważne – z innych przyczyn niż zawarcie ich z naruszeniem tylko art. 69 ust. 1 i art. 47 ust. 4 u.g.n. – powołany przepis nie stoi na przeszkodzie wzruszeniu

tych czynności przed sądem powszechnym. Uregulowanie to, mające istotne znaczenie przy użytkowaniu wieczystym, spowodowało, że wywłaszczyciel uwolniony został od konieczności podejmowania czynności zmierzających do rozwiązania użytkowania wieczystego, w celu zaspokojenia roszczenia poprzedniego właściciela. W orzecznictwie i w doktrynie wskazuje się, że ratio legis takiego rozwiązania tkwi w potrzebie udzielenia ochrony nabywcom nieruchomości działających w dobrej wierze i w potrzebie stabilizacji stosunków prawnych powstałych w przeszłości. Z punktu widzenia sporu o właściwą sankcję naruszenia prawa do zwrotu, art. 229 u.g.n. nie ma jednak znaczenia.

Poza rozważaniami należy pozostawić podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienie kompetencji sądu powszechnego do samodzielnego ustalania, czy poprzedniemu właścicielowi przysługiwało roszczenie o zwrot nieruchomości, skoro rozstrzyganie w tym zakresie ustawodawca przekazał na drogę postępowania administracyjnego. Można jedynie wskazać, że kompetencja do ustalania, czy wywłaszczony właściciel ma roszczenie o zwrot nieruchomości, przysługuje organowi administracji publicznej, wówczas gdy podejmuje decyzję o zwrocie, to jest gdy o tym zwrocie orzeka, a także wtedy, gdy odmawia zwrotu, stwierdziwszy, że nieruchomość została wykorzystana na cel wywłaszczenia, a więc, że roszczenie nie powstało. Jeżeli w toku sprawy o ustalenie lub ukształtowanie, toczącej się przed sądem powszechnym jako właściwym dla danego roszczenia, powstanie potrzeba oceny przysługiwania powodowi roszczenia o zwrot nieruchomości, sąd nie może uchylić się od jej dokonania, tak jak nie uchyla się od takiej oceny w sprawach o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną zaniechaniem wykonania obowiązków przewidzianych w art. 47 ust. 4 u.g.g.

***Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2015 r. Sygn. III CZP 107/14.***

## **Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych**

### **Prawo Pracy**

#### **48**

#### **Art. 101<sup>2</sup> § 1 k.p. w zw. z art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p.**

Artykuł 23<sup>1</sup> § 1 k.p. nie ma zastosowania do umowy o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy (art. 101<sup>2</sup> § 1 k.p.), zawartej z poprzednim pracodawcą.

#### **Z uzasadnienia:**

Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia przedstawionego Sądowi Najwyższemu pytania prawnego ma przepis art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. Przepis ten stanowi, że w razie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę, staje

się on z mocy prawa stroną w dotychczasowych stosunkach pracy, z zastrzeżeniem przepisów § 5 (przepisy § 5 były w rozstrzyganej sprawie bezprzedmiotowe). Z przepisu tego, podobnie jak z art. 3 Dyrektywy 2001/23 z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów (Dz. U. UE. L z 2001 r., Nr 82, poz. 16) wynika, że wprowadza on zasadę automatycznego wstąpienia nowego pracodawcy w prawa i obowiązki pracodawcy poprzedniego, które wynikają z istniejącego stosunku pracy.

Podstawowym problemem jest zatem rozstrzygnięcie, czy umowa o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy stanowi składnik treści stosunku pracy (umowy o pracę).

Wstępnie należy odnieść się do dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego w tej kwestii. W wyroku z dnia 11 stycznia 2005 r., sygn. I PK 96/04, (Służba Pracownicza 2006 nr 5, s. 13) Sąd Najwyższy stwierdził, że skutki przejścia zakładu pracy rozumieniu art. 23<sup>1</sup> k.p. obejmują również prawa i obowiązki z umowy o zakazie konkurencji. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2008 r., sygn. I PK 193/07, (OSNP 2009, nr 7–8, poz. 91) rozstrzygając spór o ustalenie istnienia stosunku pracy i dopuszczenie do pracy, wspomniano przy okazji, z powołaniem się na wyżej cytowany wyrok, o przejściu obowiązków z umowy o zakazie konkurencji. W obu przypadkach Sąd Najwyższy nie uzasadnił swego stanowiska. Natomiast problem powyższy został rozstrzygnięty jednoznacznie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. I PK 123/14 (niepubl.). Odnosząc się do obu wyżej powołanych orzeczeń, Sąd Najwyższy nie podzielił zajętego w nich stanowiska, uznając je za nieprzekonujące. Ostatecznie w wyroku tym przyjęto, że umowa o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy nie jest elementem stosunku pracy, który podlega regulacji art. 23<sup>1</sup> k.p. i w związku z tym wynikające z niej zobowiązanie do wypłaty odszkodowania nie przechodzi na nowego pracodawcę.

Skład Sądu Najwyższego orzekający w niniejszej sprawie podziela wyżej powołane stanowisko, jak i poglądy przedstawione w uzasadnieniu.

Problem charakteru prawnego umowy o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy był wielokrotnie poruszany w literaturze prawa pracy, jak i orzecznictwie Sądu Najwyższego. Pomimo to należy stwierdzić, że do tej pory nie została wypracowana klarowna i jednoznaczna definicja (por. A. Tomanek, Klauzule autonomiczne w umownym stosunku pracy, PiP 2013, nr 9). Można w tym miejscu stwierdzić, że niektóre ogólne definicje klauzul autonomicznych nie obejmują umowy o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy (tak J. Stencel, Zakaz konkurencji w prawie pracy, Warszawa 2001, s. 141–142). Przyjmowano bowiem, że klauzule te są zależne od stosunku pracy i z jego wygaśnięciem także wygasają (M. Świącicki, Prawo pracy, Warszawa 1968, s. 185–188). W późniejszych wypowiedziach doktryny przeważają zdecydowa-

nie poglądy, które nie zaliczają tej umowy do treści stosunku pracy. Tak więc twierdzi się, że klauzula antykonkurencyjna zawierana na okres po ustaniu stosunku pracy ma charakter cywilnoprawny, między innymi z tego powodu, że zobowiązania z niej wynikające istnieją między stronami, których nie łączy już stosunek pracy (S. Płażek, A. Sobczyk, Zakaz działalności konkurencyjnej według kodeksu pracy, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1997, nr 1, s. 137). Ponadto przyjmowano również, że umowa o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy stanowi instytucję prawa pracy, do której w sprawach nieuregulowanych kodeksem pracy stosuje się odpowiednie przepisy kodeksu cywilnego (L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer 2010, s. 126). Jeszcze inni przyjmowali, że umowa ta ma charakter mieszany z pogranicza między prawem pracy a prawem cywilnym [K. Jaśkowski, (w:) *Kodeks Pracy. Komentarz*, t. I, Wydawnictwo Wolters Kluwer 2007, s. 344–345]. Twierdzono również, że umowa o zakazie konkurencji nie uzupełnia umowy o pracę (J. Stencel, *op. cit.*, s. 142) lub nie kształtuje treści stosunku pracy (M. Lewandowicz-Machnikowska, *Klauzula konkurencyjna w kodeksie pracy*, Zakamycze 2004, s. 63). Niezależnie od różnic wyżej przedstawionych poglądów, można jednak stwierdzić, że w żadnym z nich nie przyjmowano, że umowa o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy stanowi element treści umownego stosunku pracy. Natomiast w przypadku rozstrzygania problemu przejścia tej umowy na nowego pracodawcę, wyrażane były jednoznaczne poglądy, iż art. 23<sup>1</sup> k.p. nie ma do niej zastosowania (J. Stencel, *op. cit.*, s. 139, czy A. Lechman-Filipiak, H. Hajduczenia, *Przejście zakładu pracy a umowa o zakazie konkurencji*, *PiZS* 2014, nr 11, s. 26).

W sprawie charakteru prawnego umowy o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy wypowiadał się również Sąd Najwyższy. W licznych orzeczeniach przyjmowano, że jest to umowa z pogranicza prawa pracy i prawa cywilnego oraz dopuszczano możliwość stosowania przepisów kodeksu cywilnego (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2009 r., sygn. II PK 206/08, LEX nr 523529, z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. II PK 153/12, LEX nr 1396408). Sąd Najwyższy także wielokrotnie stwierdzał, że umowa o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy jest odrębną umową od umowy o pracę i innych podstaw nawiązania stosunku pracy (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2013 r., sygn. II PK 266/12 oraz z dnia 23 maja 2014 r., sygn. II PK 273/13, LEX nr 1461235), co potwierdzają także przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt pracowniczych (Dz. U. Nr 62, poz. 286).

Reasumując można stwierdzić, że zdecydowanie przeważająca część poglądów doktryny prawa pracy, jak i orzecznictwo Sądu Najwyższego stoją na stanowisku, iż umowa o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy nie

uzupełnia treści umowy o pracę. Akceptując te poglądy nie jest możliwe przyjęcie, że do tej umowy znajduje zastosowanie art. 23<sup>1</sup> k.p. Skutek przejścia z art. 23<sup>1</sup> k.p. nie obejmuje bowiem praw i obowiązków wynikających z innych niż stosunek pracy stosunków prawnych, choćby były z nim związane.

Mając powyższe na uwadze należy również podzielić pogląd, że nie jest dopuszczalne rozszerzające interpretowanie art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. (tak Z. Hajn, Nowa regulacja przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę, *PiZS* 1996, nr 10, s. 23). W tej sytuacji można więc jedynie wspomnieć, że racjonalne jest założenie polegające na tym, że to nowy pracodawca powinien decydować o związaniu przejętego pracownika zakazem konkurencji po ustaniu stosunku pracy, bowiem powody jakie zdecydowały o jej zawarciu z poprzednim pracodawcą mogą nie mieć dla niego żadnego znaczenia.

***Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2015 r., sygn. III PZP 2/15.***

## Prawo Administracyjne

### Naczelny Sąd Administracyjny

49

**Art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2013 r., poz. 1162 ze zm.)**

Przepis art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2013 r., poz. 1162 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236), ma zastosowanie do określania wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r., jeżeli wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r. i postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu tej opłaty zostało wszczęte po wejściu w życie powołanej ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

#### Z uzasadnienia:

Unormowana w przepisie art. 187 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – zwanej dalej P.p.s.a.), instytucja rozstrzygania wątpliwości prawnych, w toku rozpoznawania skargi kasacyjnej dotyczy poważnych wątpliwości i ma służyć wyjaśnieniu treści tych przepisów prawnych, od których zależy rozpoznanie sprawy. Możliwość sięgania do tej instytucji jest wyjątkiem od zasady rozpoznawania skarg kasacyjnych. Nie może bowiem dotyczyć wątpliwości „zwykłych”, a także takich, które choć „poważne”, nie determinują rozpoznania skargi kasacyjnej. Chodzi o rezygnację składu orzekającego z przysługującego mu uprawnienia, a jednocześnie obowiązku samodzielnego dokonywania interpretacji normy prawnej, na rzecz przyjęcia wiążącej w sprawie interpretacji, zawartej w stosownej uchwale składu powiększonego. Uznać należy, że w niniejszej sprawie wyłoniło się zagadnienie prawne budzące poważnie wątpliwości, które uzasadniało jego przedstawienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA na podstawie art. 187 § 1 P.p.s.a.

Wątpliwości Sądu pytającego mają związek z udzieleniem odpowiedzi na pytanie, czy art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, ma zastosowanie do określania wysokości zobowią-



zania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r., jeżeli wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r. i postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu tej opłaty zostało wszczęte po wejściu w życie powołanej ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Analiza orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje, że w sprawie, zarysowały się wątpliwości prawne o kwalifikowanym charakterze, wymagające przeprowadzenia przez powiększony skład sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wykładni mającej doprowadzić do takiego zrekonstruowania normy prawnej, której skutkiem będzie jej „prawidłowe rozumienie” (por. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, pod red. prof. R. Hausera i prof. M. Wierzbowskiego, G. H. Beck, Warszawa 2011 r., s. 618). Problem prawny dotyczy bowiem wątpliwości interpretacyjnych i walidacyjnych, związanych z ustaleniem prawidłowej podstawy prawnej decyzji określającej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r.

Przepis art. 14 ust. 1–4 ustawy z dnia 29 czerwca 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 140) w pierwotnym brzmieniu stanowił, że: „Art. 14. 1. Wprowadzający pojazd, który jest obowiązany do zapewnienia sieci lub który złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 4, i nie spełnia tego obowiązku, jest obowiązany do naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci. 2. Opłatę, o której mowa w ust. 1, oblicza się jako iloczyn stawki opłaty za brak sieci i liczby pojazdów wprowadzonych w danym roku na terytorium kraju przez wprowadzającego pojazd oraz ilorazu liczby dni w roku, w których nie zapewniono sieci, i liczby dni w danym roku. 3. Do liczby dni, w których nie zapewniono sieci, nie wlicza się dni, w których niezapewnienie sieci wynikało z przyczyn określonych w art. 11 ust. 3, jeżeli wprowadzający pojazd zapewnił sieć w terminie 3 miesięcy od wystąpienia danej przyczyny; liczba tych dni nie może przekroczyć 90 w ciągu roku. 4. Stawka opłaty za brak sieci wynosi 500 zł za pojazd”. Przepis ten przewidywał obowiązek wniesienia opłaty za brak sieci w sytuacji, w której nie został spełniony obowiązek zapewnienia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Zgodnie z art. 11 ust. 1–4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu: „Art. 11. 1. Wprowadzający pojazd jest obowiązany zapewnić sieć zbierania pojazdów, zwaną dalej «siecią», obejmującą terytorium kraju w taki sposób, aby zapewnić właścicielowi możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji do punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu, położonych w odległości nie większej niż 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania albo siedziby Właściciela pojazdu, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1. 2. Wprowadzający pojazd może zapewnić sieć na podstawie umów z przedsiębiorcami prowadzącymi stacje demontażu. 3. Wprowadzający pojazd w przypadku: 1) cofnięcia

pozwolenia zintegrowanego albo innej decyzji w zakresie gospodarki odpadami wymaganej w związku z prowadzeniem stacji demontażu przedsiębiorcy prowadzącemu taką stację, 2) cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów przedsiębiorcy prowadzącemu punkt zbierania pojazdów, 3) rozwiązania lub wygaśnięcia umowy, o której mowa w ust. 2 – powinien w terminie 3 miesięcy zapewnić sieć. 4. Wprowadzający pojazd jest obowiązany dołączyć do faktury wystawionej nabywcy pojazdu oświadczenie o podleganiu obowiązkowi zapewnienia sieci lub dowód wpłaty, o którym mowa w art. 12 ust. 2; oświadczenie może być złożone na fakturze”.

Przepis art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236) stanowi, że: „Do obliczenia opłaty za brak sieci za 2007 rok stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Przepisy ustawy zmienianej w art. 1 nowelizacji z 2007 r. to: – art. 14 ust. 1, który otrzymał brzmienie: „1. Wprowadzający pojazd, który jest obowiązany do zapewnienia sieci lub który złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 4, i nie spełnia tego obowiązku, jest obowiązany do naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci, z zastrzeżeniem ust. 5 i 6”; – po art. 14 ust. 1–4 ustawy o recyklingu dodano art. 14 ust. 5 i 6 w brzmieniu: „5. W przypadku zapewnienia sieci obejmującej co najmniej 95 % terytorium kraju, podmiot, o którym mowa w ust. 1, jest zwolniony z opłaty za brak sieci. 6. W przypadku zapewnienia przez podmiot, o którym mowa w ust. 1, sieci obejmującej: 1) poniżej 95%, ale nie mniej niż 90% terytorium kraju – wysokość opłaty za brak sieci ulega obniżeniu o 75%; 2) poniżej 90%, ale nie mniej niż 85% terytorium kraju – wysokość opłaty za brak sieci ulega obniżeniu o 50%”. Zgodnie zatem z dodanymi w 2007 r. postanowieniami art. 14 ust. 5 i 6 ustawy o recyklingu: – jeżeli wprowadzający pojazdy zapewnił sieć w danym roku kalendarzowym (tj. każdego dnia w tym roku) co najmniej na 95% terytorium kraju, mimo niewykonania w całym roku obowiązku stworzenia sieci na terytorium całego kraju, to zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu następuje całkowite zwolnienie wprowadzających pojazdy z obowiązku wniesienia opłaty za brak sieci w należnej wysokości (art. 14 ust. 5 ustawy o recyklingu), – jeżeli wprowadzający pojazdy zapewnił sieć obejmującą w danym roku kalendarzowym każdego dnia między 90 a 95% terytorium kraju, mimo niewykonania obowiązku zapewnienia sieci, następuje obniżenie obowiązku wniesienia należnej opłaty o 75% (art. 14 ust. 6 pkt 1 ustawy o recyklingu), co oznacza obowiązek wniesienia 1/4 wysokości należnej ustawowej opłaty, – jeżeli wprowadzający pojazdy zapewnił każdego dnia sieć na obszarze między 85 a 90% terytorium kraju, mimo niewykonania obowiązku zapewnienia sieci, następuje obniżenie obowiązku wniesienia należnej opłaty o 50% (art. 14 ust. 6 pkt 2 ustawy o recyklingu), co oznacza obowiązek wniesienia 1/2 wysokości opłaty należnej.

Zaznaczyć należy, że treść Ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. WE L 269 z dnia 21 października 2000 r., s. 34), a także wydanych na jej podstawie decyzji (m.in. decyzji Komisji 2001/753/WE z dnia 17 października 2001 r. dotyczącej kwestionariusza stanowiącego podstawę sprawozdań Państw Członkowskich z wykonania dyrektywy 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz. Urz. UE L 282 z dnia 26 października 2001 r., s. 77). Dyrektywa 2000/53/WE określa środki, których celem jest przede wszystkim zapobieganie powstawaniu odpadów z pojazdów, a ponadto ponowne użycie i recykling lub inne formy odzysku pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części, aby zmniejszyć ilość odpadów do unieszkodliwienia i polepszyć wyniki działań związanych z ochroną środowiska, podejmowanych przez wszystkie podmioty gospodarcze zaangażowane w pełny cykl życia pojazdu, a szczególnie bezpośrednio zaangażowane w przetwarzanie pojazdów wycofanych z eksploatacji" (art. 1). Realizacja wskazanych celów ma prowadzić w konsekwencji do zmniejszenia ilości odpadów i w konsekwencji do polepszenia wyników działań związanych z ochroną środowiska. Zgodnie z art. 5 ust. 1 Dyrektywy państwa członkowskie – w tym także Polska – są zobowiązane do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, że podmioty gospodarcze stworzą systemy zbierania wszystkich pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz w stopniu technicznie możliwym, części zużytych w trakcie naprawy samochodów osobowych oraz punkty zbierania będą w wystarczającym stopniu dostępne na ich terytorium. Wymóg ten uzupełniony został zastrzeżeniem, że państwa Członkowskie powinny podjąć niezbędne środki, aby zapewnić, by producenci pokryli wszystkie lub znaczną część kosztów związanych z wykonaniem tych środków (art. 5 ust. 4). Analiza treści normatywnej Dyrektywy wskazuje, że jej zasadniczym celem było zapewnienie ochrony środowiska poprzez stworzenie warunków do jak najpełniejszego recyklingu pojazdów wycofywanych z eksploatacji.

Odpowiedzialność wytwórcy produktu za koszty jego usunięcia (przetworzenia) w celu zapobieżenia powstania odpadów należy traktować, jako uzupełnienie podstawowej zasady obowiązującej w prawie ochrony środowiska „zanieczyszczający płaci”. Została ona wyrażona *expressis verbis* w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ma ona również podstawę konstytucyjną. Przepis art. 86 Konstytucji RP przewiduje bowiem, że każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Niezbędność zastosowania reguł odpowiedzialności Wyznaczonych zasadą „zanieczyszczający płaci” została potwierdzona w motywie 2 dyrektywy 2000/53AA/E. Opłata za brak sieci zbierania pojazdów nie jest wprowadzie instytucją przewidzianą w ww. Dyrektywie, należy ją jednak traktować wyłącznie, jako środek krajowy zapewniający sku-

teczność przestrzegania celów w niej wyznaczonych, polegających na stworzeniu systemu zbierania pojazdów i zapewnienia jego pełnej dostępności.

Analizując stan normatywny niniejszej sprawy trzeba też uwzględnić stanowisko zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, (OTK-A 2012, nr 7, poz. 75). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r., o zmianie Ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, uznając, że w zakresie, w jakim nie różnicuje wysokości opłaty za brak sieci z uwagi na stopień pokrycia siecią terytorium kraju, jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do celu regulacji. Za zgodny z art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z tego przepisu zasadą adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, Trybunał Konstytucyjny uznał także przepis art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r., w zakresie, w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. – art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. (wyżej powołanej) w pierwotnym brzmieniu za zgodny z art. 2 Konstytucji, to jest z wynikającą z niego zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

Należy jednak mieć na uwadze, że wyrok Trybunału zapadł w wyniku rozpoznania pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Oznacza to, że dokonując wykładni przepisów przedstawionych w pytaniu, Trybunał Konstytucyjny związany był granicami pytania prawnego i zgodnie z zasadą skargowości musiał ograniczyć się do badania zgodności wskazanych przepisów z zasadą proporcjonalności, będącą jedną z zasad wyprowadzanych z treści art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podniósł, że zasada adekwatności (proporcjonalności) jest tylko jedną z wielu zasad wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego, ale ze względu na swoją treść stanowi odrębną zasadę w stosunku do zasad tradycyjnie wywodzonych z art. 2 Konstytucji, czyli m.in. zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, ochrony praw nabytych, zasady prawidłowej legislacji, zakazu retroakcji. Wskazując na te zasady Trybunał Konstytucyjny stwierdził, biorąc pod uwagę sposób ujęcia przez sąd pytający wzorca kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, że brzmienie uzasadnienia pytania prawnego oraz stanowiska przedstawione w czasie rozprawy, spowodowały, iż nie mógł dokonać oceny kwestionowanych przepisów na podstawie innych wzorców, wywodzonych z art. 2 Konstytucji niż zasada adekwatności.

Trybunał zaznaczył, że „określony przez sąd pytający wzorzec kontroli oraz zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego wykluczają ocenę, czy ustawodawca prawidłowo wykonał Dyrektywę 2000/53/WE, w szczególności, czy zagwarantował wykonanie celów tej dyrektywy z punktu widzenia obowiązku lojalno-

ści państwa członkowskiego w wykonaniu zobowiązań wspólnotowych. Trybunał Konstytucyjny nie oceniał także, czy treść obowiązku tworzenia sieci zbierania pojazdów w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu (m.in. w aspekcie jej gęstości) dobrze implementuje standard z dyrektywy i czy przyczynia się istotnie do efektywnego wykonania jej celów”.

Obowiązywanie zasady skargowości spowodowało, że Trybunał Konstytucyjny ograniczył się do oczekiwanej przez sąd pytający oceny zgodności kwestionowanych przepisów tylko z jedną z wielu zasad wywodzonych z treści art. 2 Konstytucji tj. zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji. Ze względu jednak na swoją treść stanowi ona odrębną zasadę w stosunku do zasad tradycyjnie wywodzonych z art. 2 Konstytucji: zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady prawidłowej legislacji, zakazu retroakcji czy zasady sprawiedliwości społecznej.

Zasadniczym celem uchwalenia ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji było zapewnienie ochrony środowiska. Zmierzając do realizacji tego celu ustawodawca wprowadził dwa odrębne reżimy tworzenia sieci, uzależniając je od liczby wprowadzanych samochodów. Zdecydował, że przedsiębiorca, który wprowadził na terytorium kraju nie więcej niż 1000 pojazdów w roku kalendarzowym (tzw. „mały wprowadzający”), mógł nie zapewniać sieci (art. 12 ust. 1 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu). Taki wprowadzający pojazd, który nie zapewnił sieci, był natomiast obowiązany do wniesienia, na odrębny rachunek bankowy NFOŚiGW, opłaty w wysokości 500 zł od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju (art. 12 ust. 2 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu). Wprowadzający pojazd był zatem objęty jednym z dwóch ustawowych obowiązków przewidzianych w art. 12 ust. 1 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu. Wprowadzający pojazd, który dokonał zbycia pojazdu, obowiązany był albo dołączyć do faktury wystawionej nabywcy pojazdu oświadczenie o podleganiu obowiązkowi zapewnienia sieci, albo przekazać nabywcy pojazdu dowód wpłaty opłaty na konto NFOŚiGW (art. 11 ust. 4 ustawy o recyklingu i powtarzający częściowo tę regulację art. 12 ust. 3 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu). Powyższe regulacje ustawy o recyklingu wskazują, że w przypadku tzw. „małych wprowadzających” została wprowadzona alternatywa – albo stworzenie sieci albo uiszczenie opłaty.

Natomiast w odniesieniu do podmiotów, które w danym roku wprowadziły na terytorium kraju więcej niż 1000 pojazdów (tzw. „duży wprowadzający”) reżim tworzenia sieci był odmienny. Podmioty te pozbawione były jakiejkolwiek możliwości wyboru – ciążył na nich wyłącznie obowiązek zapewnienia sieci (art. 11 ust. 1 i 2 w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2009 r.). W art. 14 ust. 1 ustawy o recyklingu w brzmieniu pierwotnym ustawodawca postanowił, że Wprowadzający pojazd, który był obowiązany do zapewnienia sieci (tj. wprowadzający ponad 1000 pojazdów w danym roku), lub który złożył oświad-

czenie, o którym mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o recyklingu (tj. wprowadzający mniej niż 1000 pojazdów w danym roku, który dokonał wyboru ustawowego obowiązku tworzenia własnej sieci zbierania pojazdów), i nie spełnił tego obowiązku, był obowiązany do naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci. Przepis art. 14 ust. 1 ustawy o recyklingu znajdował zastosowanie do obu wskazanych grup wprowadzających pojazdy na terytorium kraju. Należy jednak zaznaczyć, że możliwość wyboru „albo zapewniam sieć albo uiszczam opłatę” dotyczyła wyłącznie „małych wprowadzających”, gdyż tylko im przepis ustawy zezwalał na opcję w postaci niestworzenia sieci. Natomiast przedsiębiorcy, którzy wprowadzili w danym roku więcej niż 1000 pojazdów, byli zobowiązani do zapewnienia sieci zbierania pojazdów. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi delikt administracyjny, który pociąga za sobą uruchomienie sankcji administracyjnej w postaci opłaty za brak sieci. Utożsamianie obu wskazanych wyżej kategorii podmiotów i wywodzenie z tego konkluzji, jakoby przedsiębiorcy wprowadzający powyżej 1000 pojazdów mieli prawo wyboru pomiędzy zapewnieniem sieci a uiszczeniem opłaty za jej brak, jest nieuprawnione. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 8/10 „Instytucja opłaty za brak sieci ma na celu między innymi ekonomiczne przymuszenie przedsiębiorców do wykonania obowiązku stworzenia własnej sieci zbierania pojazdów i ich demontażu zgodnie z treścią tego obowiązku uregulowanego w art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu. Konstrukcja opłaty nawiązuje do koncepcji zadośćuczynienia za wywołanie choćby potencjalnych szkód w środowisku naturalnym przez podmioty, które wprowadzają na terytorium kraju substancje mogące się stać szkodliwe, jeśli staną się odpadami”. Trybunał zwraca uwagę, że „regulacja opłaty wykazuje jednocześnie pewne cechy redystrybucyjne i podatkowe. Świadczyć o tym może m.in. mechanizm samonaliczenia opłaty i odpowiednie stosowanie do niej przepisów ordynacji podatkowej o zobowiązaniach podatkowych, podobieństwo praktycznych skutków obowiązku wniesienia opłaty do mechanizmu „wyboru dozwolonego działania” przewidzianego w pierwotnym brzmieniu ustawy o recyklingu dla wprowadzających mniej niż 1000 pojazdów w danym roku (art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o recyklingu), wreszcie przeznaczenie środków uzyskiwanych przez NFOŚiGW z tytułu wnoszonych opłat za brak sieci. Z danych uzyskanych przez Trybunał Konstytucyjny od NFOŚiGW wynika, że na wsparcie zadań gmin związanych ze zbieraniem porzuconych pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz na dotacje i kredyty na wsparcie funkcjonujących na rynku stacji demontażu przeznaczane jest corocznie mniej niż 28,5% wpływów Funduszu w danym roku”. W tym aspekcie opłata za brak sieci stanowi przejaw oderwanej od winy obiektywnej odpowiedzialności (sankcji) administracyjnej za niewykonanie podstawowego obowiązku w postaci braku utworzenia sieci zbierania pojazdów określonej w ustawie o recyklingu.

Instytucja opłaty za brak sieci stanowi środek zapewniający realizację celów ustawy o recyklingu. Celem wprowadzenia tej ustawy jest określenie zasad

postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 ustawy o recyklingu). W zakresie nieuregulowanym w ustawie, w sprawach dotyczących postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji, stosuje się przepisy o odpadach (art. 1 ust. 2 ustawy o recyklingu). Zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm.), która określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W szczególności reguluje zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

Rozstrzygając przedstawione zagadnienie prawne nie można abstrahować od charakteru prawnego opłaty za brak sieci zbierania pojazdów. W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, że opłaty te stanowią sankcję administracyjną, co nakazywałoby do ich wymierzania stosować standardy nawiązujące do zasad procedur karno-sądowych określonych w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 13 lutego 1991 r., Nr R(91)1 w sprawie sankcji administracyjnych.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że sankcję administracyjną stanowią nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego, „ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa” (M. Wiricenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73). Jest to swoista instytucja prawna, której głównym celem jest zagwarantowanie należytego wykonania norm prawa administracyjnego. Mianem sankcji w prawie administracyjnym określa się następstwa naruszenia prawa, które polegają bądź na utracie uprawnień bądź na nałożeniu obowiązku na podmiot, który tego naruszenia dokonał. Za sankcję typu administracyjnego uznaje się wszelkie konsekwencje związane z faktem niezrealizowania czy też nieprawidłowego zrealizowania określonego obowiązku, które to konsekwencje powinien wyciągać organ zobowiązany do czuwania nad wykonywaniem danego obowiązku [zob. H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, (w:) *System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012 r., s. 635; A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, (w:) *Sankcje administracyjne*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 221]. Sankcje mają zazwyczaj charakter represyjny, ale często spełniają także rolę bodźców ekonomicznych.

W prawie administracyjnym sankcja odgrywa bardzo ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naru-

szenia obowiązków wynikających z aktów administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnianie. Dzięki temu normy sankcjonujące motywują adresatów tych norm do postaw legalistycznych. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że aby akty administracyjne były skuteczne, zasadniczo powinny być wyposażone w sankcje. Organ administracyjny musi bowiem posiadać środki do realizacji swej woli, w postaci przymusu administracyjnego, w przeciwnym razie nie byłoby możliwe efektywne (skuteczne) administrowanie [zob. M. Szydło, Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych, *Studia Prawnicze* 2003, nr 4, s. 123–125; M. Lewicki, Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym, *Państwo i Prawo* 2002 r., nr 8, s. 75; M. Stahl, Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 658]. Sankcje administracyjne wymierzane w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerzej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu. Interdyscyplinarność mechanizmu karania oznacza, że represyjne sankcje administracyjne należą do szerszej kategorii prawa represyjnego, odpowiadającego autonomicznemu konstytucyjnemu pojęciu „postępowania karnego” występującemu w art. 42 Konstytucji. Rozszerzanie się kompetencji sankcyjnych i wymierzanie przez organy administracji publicznej pieniężnych sankcji i kar administracyjnych jest rezultatem wzrostu państwa administracyjnego, jak też wynikiem tendencji w kierunku depenalizacji odpowiedzialności prawnej. Przyjęta 13 lutego 1991 r. rekomendacja nr R(91)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych (niepubl.) uwzględnia ten stan rzeczy i ustala zasady represyjnej odpowiedzialności administracyjnej, w szczególności wymóg dokładnego określenia przez prawo okoliczności, w których kary administracyjne mogą być nakładane, oraz zapewnienia kontroli legalności ich nałożenia przez prawnie ustanowiony, niezawisły i bezstronny sąd. W rekomendacji nr R(91)1, zwrócono uwagę, że rozszerzanie się kompetencji sankcyjnych jest rezultatem wzrostu znaczenia prawa administracyjnego, jak też wynikiem tendencji w kierunku dekryminalizacji odpowiedzialności prawnej (zob. wyrok TK z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. P 36/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 81).

Skład siedmiu sędziów NSA stoi na stanowisku, że opłata za brak sieci przewidziana w art. 14 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji stanowi administracyjną sankcję finansową z tytułu niewykonania określonych obowiązków administracyjnych, tzn. jest ponoszona z tytułu niewypełnienia obowiązku zorganizowania i zapewnienia dostępu do sieci zbierania pojazdów obejmującej terytorium kraju. Za taką interpretacją przemawiają



zasady ogólne prawa ochrony środowiska, przyjęte w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.), szczególnie zasada prewencji (art. 6 ust. 1) oraz zasada „zanieczyszczający płaci” (art. 7 i art. 7a). Na gruncie systemowych i celowościowych dyrektyw wykładni opłata ta ma w założeniu ustawodawcy pełnić funkcję bodźcową, czyli ma zachęcać wprowadzającego pojazdy do podejmowania środków zaradczych, które zredukują powodowane przez niego zanieczyszczenie środowiska. Konstrukcja instrumentu, jakim jest opłata recyklingowa wskazuje, że najważniejszy jest efekt środowiskowy, a sankcja ma wymuszać jego osiągnięcie. Konstrukcja ta eksponuje podstawowy cel ustanowienia sankcji w ochronie środowiska, jakim jest dążenie do wypełnienia obowiązków związanych z ochroną środowiska, a nie funkcja fiskalna [zob. M. Górski, Opłaty podwyższone jako administracyjne sankcje finansowe za naruszenie zasad korzystania ze środowiska, (w:) Wybrane problemy prawa ochrony środowiska, pod red. B. Rakoczego, M. Pchałka, Warszawa 2010 r., s. 329].

Opłata za brak sieci jest sankcją administracyjną także z woli prawodawcy. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie wykazu opłat o charakterze sankcyjnym (Dz. U. Nr 161, poz. 1682), wprost zalicza do nich m.in. opłaty określone w art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (§ 1 pkt 9). Rozporządzenie to jest aktem wykonawczym wydanym na podstawie art. 31 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).

Zagadnienie stosowania sankcji administracyjnych, a w szczególności ten jego aspekt, który wiąże się z poprawnym ustaleniem zasad intertemporalnych odnoszących się do stosowanej sankcji w sytuacji zmiany prawa, niewątpliwie pozostaje w bezpośredniej łączności z określeniem stopnia represyjności danej regulacji prawnej. Odmienne założenia w tym zakresie powinny obowiązywać w stosunku do zastosowania środka stanowiącego represję o charakterze administracyjnym, inne zaś, gdy norma sankcjonującą jest wykorzystywana do eliminacji stanu niezgodnego z prawem.

Przepis art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, jest epizodycznym przepisem intertemporalnym. Stylizacja normatywna tej regulacji pokazuje, że została ona skonstruowana nietypowo jak na przepis rozstrzygający zasady stosowania prawa międzyczasowego. Zawiera normę nakazującą stosowanie do obliczania opłaty za brak sieci za rok 2007 przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. (ustawy nowej). Regulując kwestię sposobu obliczania opłaty za brak sieci za rok 2007, ustawodawca nie zawarł jednak unormowania *expressis verbis* odnoszącego się do nieuiszczonych opłat za 2006 rok.

Prawo intertemporalne zawiera reguły, które wskazują, jakim modyfikacjom ulega zakres obowiązywania, i tym samym stosowania dawnych norm praw-

nych. Oczywistym jest, że wraz z uchynieniem normy jej działanie, w odniesieniu do stosunków prawnych powstałych później, ustaje. Problem jednak powstaje wówczas, gdy dany stosunek prawny powstał pod rządami dawnego prawa i trwa po jego uchynieniu pod rządami nowego prawa. Prawo międzyczasowe, zawarte w przepisach przejściowych, zasadniczo rozwiązuje problem, co do tego, jakie prawo z elementem dawnym stosować w nowej rzeczywistości normatywnej. Sytuacja komplikuje się, jeżeli kwestia ta nie została uregulowana wprost w przepisie przejściowym. Rozwiązanie problemu może przybrać dwójką postać. Można bowiem prolongować możliwość stosowania prawa dotychczasowego do sytuacji powstałych w okresie jego obowiązywania, czyli przyjąć, że dawne prawo działa nadal. Przyjmuje się, że w razie milczenia ustawodawcy w tym zakresie niezbędnym jest skorzystanie z zasady *tempus regit actum*, która traktowana jest jako swego rodzaju domniemane rozstrzygnięcie intertemporalne (por. wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. I FSK 1245/12; wyrok NSA z dnia 7 marca 2014 r., sygn. I OSK 1815/12; wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. I OSK 2296/12). Domniemanie działania zasady *tempus regit actum* jest równoznaczne, z przyjęciem metody dalszego działania dawnego prawa w stosunku do grupy stanów faktycznych jako „naznaczonych” oceną normatywną dawnego prawa oraz z uznaniem, że metoda bezpośredniego działania nowego prawa może wynikać co do zasady jedynie z wyrażonego przepisu intertemporalnego nowej ustawy. Podkreśla się, że zasada *tempus regit actum* ma charakter zasady prawnej o charakterze dyrektywalnym na obszarze prawa administracyjnego. Zwraca jednak uwagę, że rozwiązanie to, wprowadzając lojalność wobec zainteresowanych, nie zawsze jest dla nich zadowalające, gdyż nowe przepisy mogą zawierać unormowania korzystniejsze.

Możliwe jest też uznanie, że od momentu wejścia w życie nowego prawa jedynie ono jest właściwe do oceny sytuacji z elementem dawnym. W wyroku z dnia 20 czerwca 2007 r., sygn. II OSK 1837/06 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w sytuacji, gdy nie ma jasnego stanowiska ustawodawcy w przedmiocie stosowania nowej regulacji prawnej, do spraw wszczętych i niezakończonych ostatecznie przed jej wejściem w życie, zachodzi konieczność zastosowania konstytucyjnych zasad państwa prawnego. Retroakcja niewłaściwa, czyli bezpośrednie obowiązywanie nowej ustawy uzależniona jest od wykazania, że przemawia za tym ważny interes publiczny. W razie wątpliwości należy stosować dawną ustawę w imię zasady poszanowania praw niewadliwie nabytych. Ograniczenie niewadliwie nabytych praw obywateli przez ustawodawcę jest dopuszczalne w sytuacji, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedury umożliwiającej zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji.

Podkreślenia wymaga, że zasada dalszego działania prawa dawnego może być wyłączoną, gdy nowe prawo w zakresie regulacji sankcyjnej jest korzystniejsze dla jego dotychczasowych adresatów, jednakże oparcie się na zasadzie *lex mitior retro agit* powinno się odnosić do tych szczególnych przypadków, gdy nowa ustawa nakazuje stosowanie nowej regulacji sankcyjnej względem dawnych stanów faktycznych lub jej co najmniej nie wyłącza, odstępując od określenia reguł prawa międzyczasowego.

Oceny względności winno się dokonywać nie na płaszczyźnie abstrakcyjnej, poprzez samo porównanie treści aktów prawnych, lecz poprzez precyzyjne ustalenie okoliczności popełnienia deliktu z uwzględnieniem dolegliwości natury prawnej, wynikających z zastosowania tego aktu prawnego. Pomocny w tym może być test polegający na wykonaniu dwóch działań: przy uwzględnieniu całego konkretnego sprawy i całego stanu prawnego ocenić stan faktyczny według nowej ustawy, następnie według ustawy dawnej; a wtedy ujawni się z miejsca, czy dawna ustawa jest względniejsza (korzystniejsza) dla podmiotu administrowanego, czy też nie. Porównanie konkurujących aktów prawnych musi mieć charakter kompleksowy i uwzględniać wszystkie ujemne konsekwencje zastosowania aktu prawnego w danej sprawie. Ocenie powinny podlegać przepisy starego i nowego aktu prawnego, określające rodzaj i wysokość sankcji administracyjnej, przesłanki podmiotowe popełnienia deliktu, takie jak ustalenie zasad odpowiedzialności (zob. M. Wincenciak, Sankcje w prawie administracyjnym, *op. cit.*, s. 162).

Rozważając zagadnienie zastosowania postanowień art. 14 po zmianie ustawy z 2007 r. do określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r., należy też zwrócić uwagę na rozróżnienie między retroakcją prawa a jego bezpośrednim stosowaniem. Różnica zasadza się na tym, że bezpośrednie stosowanie ustawy nowej (retrospektywność) polega na „przechwyceniu” przez ustawę nową trwającego już stosunku prawnego zawiązanego w czasie obowiązywania dawnego prawa i poddanie go, od momentu wejścia w życie tej nowej ustawie. Retrospektywne działanie ustawy nowej polega na tym, że znajdzie ona zastosowanie do stosunków administracyjnych istniejących w chwili wejścia jej w życie. Natomiast retroaktywność oznacza, że nowe normy stosuje się do stosunków prawnych „zamkniętych” pod rządami dawnego prawa [por. E. Łętowska, Wprowadzenie, (w:) *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, pod red. E. Łętowskiej i K. Osajdy, Warszawa 2008 r., s. 28–30; M. Sobol, *Zasada działania regulacji w prawie administracyjnym*, (w:) *Czas w prawie administracyjnym*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2011, s. 257–258.].

Ważnym zagadnieniem w stosowaniu sankcji administracyjnej jest też kwestia wskazania podstawy prawnej dolegliwości za delikt administracyjny w przypadku zmiany przepisów normujących charakter i dolegliwość tej sankcji. Przedstawiając składowi poszerzonemu wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia

prawnego, skład orzekający NSA wyeksponował w treści postanowienia przesłankę funkcjonalną tzn. powiązał i ograniczył kwestię zastosowania, do określania wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r., znowelizowanego przepisu art. 14 ustawy o recyklingu, tylko do sytuacji, jeżeli wprowadzający pojazd przedsiębiorca nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r. i postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu tej opłaty zostało wszczęte po wejściu w życie ustawy dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Istotną jest kwestia wskazania podstawy prawnej wymierzenia dolegliwości za delikt administracyjny w przypadku zmiany przepisów normujących charakter tej sankcji. Nie ma reguł intertemporalnych uznawanych za właściwe w ramach dogmatyk poszczególnych gałęzi prawa. Wyjątek w tym zakresie stanowi prawo karne. W ustawodawstwie karnym przyjmuje się, że jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia przestępstwa, to stosuje się ustawę nową. Natomiast ustawę obowiązującą poprzednio stosuje się, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. W systemie prawa administracyjnego nie ma jednak reguł, które byłyby przydatne w przypadku wątpliwości organu co do stosowania norm prawnych, które w trakcie procesu stosowania prawa uległy zmianie. Organ musi rozstrzygnąć problem, czy stosować normy prawne, które obowiązywały w momencie popełnienia deliktu administracyjnego, czy też te, które obowiązywały w momencie wydania orzeczenia. „Działanie organu administracji publicznej na podstawie prawa sprowadza się do ustalenia przez ten organ jego zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz stosowania przepisów prawa materialnego i procesowego. Wydając decyzję w sprawie, organ administracyjny zobligowany jest rozstrzygać w oparciu o stan prawny obowiązujący w chwili orzekania. Ma to służyć optymalizacji rozstrzygnięć wydawanych w sprawie, przy założeniu, że zmiany w ustawodawstwie administracyjnym służą doskonaleniu materialnego i procesowego prawa administracyjnego” (M. Wincenciak, Sankcje w prawie administracyjnym, *op. cit.*, s. 159–160).

Zasadniczo normy stanowiące o nałożeniu sankcji administracyjnych powinny zawierać mechanizmy chroniące sprawy będące w toku. Zmianę stanu prawnego, która następuje po nawiązaniu stosunku administracyjno-prawnego, należy uwzględniać tylko wówczas, gdy nie pogarsza ona sytuacji adresata stosowanej normy prawnej. Organ jest zatem związany przepisem prawa i orzeczenie o następstwach prawnych określonego zachowania w sposób odmienny od wskazanego w normie prawnej byłoby naruszeniem prawa. Orzeczenie sankcji surowszej, na podstawie przepisów obowiązujących w momencie wydania orzeczenia przez organ administracyjny, od sankcji grożącej za popełnienie danego deliktu administracyjnego w momencie jego popełnienia

nasuwa wątpliwość, co do zgodności takiego rozstrzygnięcia z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej i demokratycznego państwa prawnego.

W prawie intertemporalnym formułuje się tezę, że nowe prawo, jako dające wyraz aktualnej polityce legislacyjnej, wymaga preferencji dla zasady bezpośredniego działania ustawy nowej. Ta strategia aksjologiczna zderza się jednak z punktem widzenia uczestników obrotu prawnego, albowiem kształtując swoje stosunki zazwyczaj biorą pod uwagę stan prawny istniejący w dacie podejmowania decyzji. Uczestnicy obrotu prawnego zasadniczo są zainteresowani tym, aby kwestie intertemporalne rozwiązywać zgodnie z regułą dalszego działania dawnej ustawy. Natomiast z zasady bezpośredniego działania prawa należy skorzystać, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki (zob. wyrok TK z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK 1993, część 1, poz. 6).

Zrealizowanie obowiązku zapewnienia sieci w roku 2006 w stopniu zbliżonym do 100%, w myśl zasady sprawiedliwości społecznej, zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady proporcjonalności, nie może obciążać podmiotu obowiązkiem zapłaty takiej samej kwoty opłaty za brak sieci jak podmiotu, który nie podjął żadnego wysiłku w celu budowy sieci zbierania pojazdów wycofywanych z eksploatacji.

Z pierwotnego brzmienia art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. wynikał dla podmiotów wprowadzających pojazdy obowiązek stworzenia sieci pojazdów obejmującej 100% powierzchni Polski. Niezależnie od tego czy wprowadzający pojazdy w ogóle nie stworzył sieci zbierania pojazdów, czy też stworzył sieć pokrywającą np. 99% powierzchni kraju, to był taktowany jak podmiot, który w ogóle nie stworzył sieci zbierania pojazdów. W konsekwencji podmiot wprowadzający pojazdy, który stworzył sieć zbierania pojazdów pokrywającą jedynie część terytorium kraju, miał obowiązek naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci. Częściowe wykonanie obowiązku ustawowego nie różnicowało jednak należycie sytuacji prawnej podmiotu, który podjął działania niezakończone oczekiwanym przez ustawodawcę skutkiem w postaci pełnego pokrycia kraju siecią. Taka treść art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji budziła wątpliwość, co do możliwości jego wykonalności, a przez to godziła w zasadę zaufania do państwa i prawa. Ta okoliczność stała się impulsem do podjęcia prac ustawodawczych nad zmianą treści wskazanego przepisu. Ustawodawca, zmieniając art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, zawarł jednocześnie w ustawie zmieniającej przepis przejściowy art. 2, zgodnie z którym do obliczania opłaty za brak sieci za 2007 r. stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 8/10 podniósł, że z analizy prac parlamentarnych nad ustawą nowelizującą wynika, iż przepis intertemporalny art. 2 nowelizacji z 2007 r. został wprowadzony w celu wyeliminowania

ewentualnych wątpliwości, czy mimo wejścia w życie nowych przepisów przed powstaniem na dzień 31 grudnia 2007 r. obowiązku samonaliczenia i wniesienia opłaty za 2007 r., powinny one znaleźć zastosowanie także do opłaty za brak sieci za 2007 r., skoro nowa ustawa nie obowiązywała przez przeważającą część tego roku. Wyraźnie nie odniesiono jednak zastosowania nowych przepisów do 2006 r., aby nie doprowadzać do zwrotu opłat już wniesionych (pkt 10.2 uzasadnienia wyroku). Wynika z tego, że zamierzeniem ustawodawcy wprowadzającego normę intertemporalną zawartą w art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. było wyłącznie określenie zasad postępowania w odniesieniu do sytuacji, w której podmiot wprowadzający samodzielnie dokonał obliczenia opłaty za brak sieci i opłatę taką uiścił za rok 2006. Ustawodawca stwierdził, że nie będzie ponownego obliczania wysokości tych opłat według nowych zasad. Intencją ustawodawcy nie było natomiast regulowanie w tym przepisie takich sytuacji, gdy podmiot wprowadzający pojazd nie dokonał samodzielnego obliczenia wysokości opłaty za brak sieci, zaś organ administracji nie wydał ostatecznej decyzji o naliczeniu opłaty przed wejściem w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

W świetle powyższego nie można zgodzić się argumentacją, że skoro Trybunał Konstytucyjny wskazał w sentencji wyroku, że art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r., jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, to tym samym nakazał ze skutkiem *erga omnes* stosować przepisy ustawy sprzed nowelizacji, do opłaty za rok 2006 r.

Trybunał zwrócił uwagę, że w ocenie sądu pytającego, ustawodawca błędnie zrezygnował z retroaktywnego skutku nowych przepisów art. 14 ust. 5 i 6 ustawy o recyklingu dodanych przez art. 1 nowelizacji z 2007 r. W efekcie ustawodawca nakazał dalsze stosowanie pierwotnego brzmienia art. 14 ust. 1–4 ustawy o recyklingu do opłaty należnej za 2006 r., a nie nowych łagodniejszych zasad miarkowania opłaty za brak sieci. Zdaniem Trybunału: „Wniosek o naruszeniu zasady adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji (art. 2 Konstytucji) sąd sformułował jednak w sposób warunkowy”. Skoro Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 14 ust. 1–4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu nie narusza art. 2 Konstytucji i wyrażonej w nim zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, trudno uznać, by za niezgodny z tym samym wzorcem kontroli kwalifikować brak retrospektywnego stosowania art. 14 ust. 5 i 6 ustawy o recyklingu. Nowelizacja z 2007 r. nie miała bowiem co „naprawiać”, skoro sam art. 14 ust. 1–4 ustawy o recyklingu nie narusza zasady proporcjonalności regulacji opłaty za brak sieci do celów ustawy (art. 2 Konstytucji). Ta konstatacja Trybunału jednoznacznie wskazuje, że ustalił on treść kwestionowanych przepisów wyłącznie w zakresie wyznaczonym w pytaniu prawnym, biorąc pod

uwagę dyrektywę konstytucyjną, iż od udzielenia odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym.

W świetle analizy dogmatycznoprawnej i empirycznej postanowień ustawy o recyklingu z dnia 29 czerwca 2007 r., z uwzględnieniem stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zawartego w wyroku o sygn. P 8/10, skład siedmiu sędziów NSA stoi na stanowisku, że w sprawie mamy do czynienia z nakazem retrospektywnego zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków. Należy uznać, że tego rodzaju regulacja retrospektywna nie jest objęta wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa (por. wyrok z dnia 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 13). Przyjęcie innego stanowiska ograniczałoby sąd, który dokonując wykładni operacyjnej, powinien też uwzględnić proces kształtowania i zmiany treści prawa oraz dostosowywania go do zmian społecznych.

Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślił, że cel wprowadzenia opłaty za brak sieci, zakres obowiązku, jaki sankcjonuje ta opłata oraz charakter zarzutu niezgodności z Konstytucją (brak proporcjonalności ze względu na cel ustawy), przemawia za jego daleko idącą wstrzeźliwością w ocenie celowości i efektywności posunięć ustawodawcy. Nie jest on bowiem powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a punktem wyjścia dla oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją jest założenie racjonalnego ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją.

Tym samym ustalenie przez sąd administracyjny, jakie przepisy mają zastosowanie do obliczania opłat za 2006 r., mając na względzie wątpliwości interpretacyjne i walidacyjne, powinno nastąpić przy zastosowaniu także innych niż językowa metod wykładni. Odstąpienie przez ustawodawcę od wprowadzenia przepisów odnoszących się do opłaty za brak sieci w 2006 r., gdy wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty opłaty w tym roku, a postępowanie administracyjne zostało wszczęte po wejściu w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r., nakazuje przyjąć wariant interpretacyjny uwzględniający zasadę prawa intertemporalnego, zgodnie z którą skutki zdarzeń prawnych powinny zostać ocenione na podstawie nowego, korzystniejszego dla jednostek, prawa. W wyrokach z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 2370/12 i sygn. II OSK 2375/12, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że niewskazanie w art. 2 ustawy o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji roku 2006, jako tego, do którego należy stosować nowe zasady obliczania opłaty, było świadomym rozwiązaniem wprowadzonym przez ustawodawcę, który uznał, że opłaty za ten okres zostały już naliczone i uiszczone. Stanowisko aprobujące przyjęcie prokonstytucyjnej wykładni art. 2 ustawy o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji zostało powtórzone również w późniejszych

orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki NSA z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 2372/12, sygn. II OSK 2373/12, sygn. II OSK 2374/12, sygn. II OSK 2376/12).

Ograniczenie zakresu oceny konstytucyjności przepisu art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz art. 14 ust. 1, 5 i 6 ustawy o recyklingu pojazdów w brzmieniu nadanym tą ustawą, pozwala na dokonanie wykładni wskazanych przepisów z innego punktu widzenia, niż przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny. Biorąc zatem pod rozwagę także inne zasady i wartości wywodzone z art. 2 Konstytucji, w tym zwłaszcza zasadę prawidłowej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę racjonalności prawa oraz zakaz retroakcji, należy przyjąć, że art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, w swoim zmienionym brzmieniu, ma zastosowanie do określania wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r., jeżeli wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci.

Nakaz prawidłowej legislacji jest ściśle funkcjonalnie powiązany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie ze standardami właściwej legislacji, przepisy obowiązujących aktów prawnych zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany i ich zakres. Przepis art. 2 ustawy zmieniającej ustawę o recyklingu pojazdów nie spełnia zasady określoności w dostatecznym stopniu i wymaga zabiegów interpretacyjnych dla ustalenia jego treści w zgodzie z Konstytucją. Tym samym nie można podzielić stanowiska, że przepis art. 2 ustawy zmieniającej z dnia 29 czerwca 2007 r. ma jasne brzmienie, i że wystarczy jego tekstualna wykładnia literalna. W rozpoznawanej sprawie redukcjonizm interpretacyjny prowadzi do rezultatów sprzecznych z zasadami i wartościami konstytucyjnymi takimi jak pewność prawa, ochrona interesów prawnych w toku, czy ochrona zaufania obywatela do państwa.

Przepis art. 14 w nowym brzmieniu, nadanym ustawą zmieniającą, nie reguluje sprawy obliczania nieuiszczonych opłat za 2006 r. i tym samym ustalenie przepisów mających zastosowanie do obliczania opłat za 2006 r. musi nastąpić przy zastosowaniu także wykładni systemowej, celowościowej i funkcjonalnej. Skoro wykładnia literalna art. 2 ustawy zmieniającej nie daje odpowiedzi na pytanie, jakie przepisy mają zastosowanie do zdarzeń mających miejsce w 2006 r. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a ich konsekwencje prawne są ustalane dopiero po wejściu w życie ustawy zmieniającej (retrospektywność), konieczne jest zastosowanie prokonstytucyjnej wykładni systemowej i celowościowej.

Działanie zgodne z zasadami prawidłowej legislacji nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia w ustawie zmieniającej zakresu obowiązywania przepisów w nowym brzmieniu do spraw będących w toku, do spraw niezakończo-



nych w dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej, a także do spraw załatwianych po tej dacie, ale dotyczących zdarzeń wcześniejszych, zaistniałych w czasie obowiązywania ustawy w jej brzmieniu sprzed nowelizacji. Ponieważ ustawodawca kwestii tej w odniesieniu do obliczania opłat za brak sieci w roku 2006 nie uregulował w sposób jasny, to wykładnia art. 2 powinna uwzględniać ugruntowane w judykaturze reguły, iż w sytuacji braku odmiennych postanowień ustawy zmieniającej lub ustawy nowej, do orzekania w sprawach dotyczących zdarzeń wcześniejszych i do spraw będących w toku, które dotyczą kar administracyjnych mają zastosowanie przepisy ustawy nowej. Zasada ta nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza w przypadkach, gdy przemawia za tym interes publiczny i gdy nowa regulacja ustawowa zawiera postanowienia korzystniejsze dla osób zobowiązanych do dokonania określonych czynności. Z takim retrospektywnym działaniem nie marny bowiem do czynienia, gdy następstwa czynów lub skutki zdarzeń mających miejsce w przeszłości są kwalifikowane według nowych norm, jednak dopiero od dnia wejścia tych nowych norm w życie (T. Zalasieński, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Wydawnictwo Sejmowe 2008, s. 71). Retrospektywność, mająca na celu ochronę praw jednostek, może mieć zastosowanie, jeśli nie pogarsza ich sytuacji prawnej.

Norma art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. odnosi się do stanów faktycznych zaistniałych w 2007 r. Jednak w sytuacji, gdy ustawodawca nie odniósł się wprost do kwestii obliczania nieuiszczonych opłat za rok 2006, można przyjąć, że po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r., do określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci w roku 2006, jako korzystniejsze mają zastosowanie przepisy ustawy o recyklingu w brzmieniu ustalonej ustawą zmieniającą z dnia 29 czerwca 2007 r.

Uznanie „sankcyjnego” charakteru opłaty za brak sieci sprawia, że zobowiązanie do ich uiszczenia powinno spełniać, nawiązujące do zasad procedur karno-sądowych, standardy określone w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R(91)1, w tym m.in. zasadę, że wejście w życie, po dokonaniu czynu sprzecznego z obowiązującymi normami, mniej represyjnych nowych postanowień powinno działać na korzyść podmiotu, co do którego rozważa się nałożenie sankcji. Stosowanie wykładni *in dubio pro cive* ma w tym przypadku znaczenie podwójne, z jednej strony wynika z nakazu stosowania – przy orzekaniu po wejściu w życie przepisów nowej ustawy, w razie braku odmiennych postanowień nowej ustawy (ustawy zmieniającej) – nowych przepisów, pod warunkiem zapewnienia procedury umożliwiającej zainteresowanym ochronę ich praw, a z drugiej strony, z uwagi na charakter opłat za brak sieci, z nakazu stosowania – w razie braku odmiennych postanowień – przepisów obowiązujących w dacie orzekania, jeśli są one korzystniejsze dla podmiotów zobowiązanych do ich uiszczenia.

To, że do należności z tytułu opłat za brak sieci stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (art. 17 ust. 3 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji), nie oznacza, że organ wydając decyzję określającą wysokość opłaty za brak sieci potwierdza jedynie wysokość zobowiązania z tego tytułu, które już powstało na koniec roku kalendarzowego w wysokości określonej według zasad obowiązujących w tym roku. Z art. 17 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji jednoznacznie wynika, że wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci organ określa w decyzji, co oznacza, iż czym innym jest opłata, którą oblicza i uiszcza wprowadzający pojazd, a czym innym opłata, którą określa organ. W przypadku określania wysokości opłaty przez organ, ma odpowiednie zastosowanie art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, który stanowi, że zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania. Nie ma więc podstaw do przyjęcia, że w przypadku gdy wysokość opłaty za brak sieci za rok 2006 określa organ, wysokość tej opłaty należy określić według przepisów obowiązujących w 2006, ponieważ na koniec tego roku powstało zobowiązanie w określonej wysokości.

W świetle przedstawionych rozważań, art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, w swoim zmienionym brzmieniu może mieć zastosowanie do określania wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r., jeżeli wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci, z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów tejże ustawy, a także znaczenia art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

***Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 19 października 2015 r., sygn. II OPS 1/15.***

## Trybunał Konstytucyjny

50

**Art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy  
(Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.)**

Artykuł 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy  
(Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.):

a) jest zgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284; z 1995 r., Nr 36, poz. 175, 176 i 177; z 1998 r., Nr 147, poz. 962; z 2001 r., Nr 23, poz. 266; z 2003 r., Nr 42, poz. 364 oraz z 2010 r., Nr 90, poz. 587), art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67) oraz art. 1 i art. 7 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 22, poz. 78),

b) nie jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r., Nr 29, poz. 126).

Z uzasadnienia:

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot zaskarżenia

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (dalej: wnioskodawca, NSZZ „Solidarność”) przedmiotem kontroli konstytucyjnej uczynił art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.; dalej: k.p.). Zgodnie z tym przepisem: „układu zbiorowego pracy nie zawiera się dla (...) członków korpusu służby cywilnej”.

W świetle art. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.; dalej: u.s.c.) członkami korpusu służby cywilnej są nie tylko pracownicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, lecz także urzędnicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie mianowania. W uzasadnieniu wniosku wyrażono szczególne wątpliwości odnośnie do wyłączenia możliwości zawarcia układu dla członków korpusu służby cywilnej zatrud-

nionych na podstawie umowy o pracę. Wnioskodawca nie zawęził jednak zakresu zaskarżenia art. 239 § 3 k.p. do wyłączenia możliwości zawierania układów na rzecz członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Zawężenie nie wynika z *petitum* wniosku i uchwały organu związku zawodowego. W uzasadnieniu wniosku przedstawiono również argumentację dotyczącą członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie mianowania.

## 2. Wzorce kontroli

2.1. Precyzyjne określenie wzorców kontroli w niniejszej sprawie utrudnia rozbieżna treść poszczególnych fragmentów pisma wnioskodawcy z dnia 28 sierpnia 2014 r. Z uwagi na względy omówione niżej, trzeba przyjąć, że NSZZ „Solidarność” wniósł o zbadanie, czy art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest zgodny:

- a) z art. 59 ust. 2 Konstytucji, w części, w której w tym postanowieniu jest mowa o prawie związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych pracy, oraz
- b) z art. 59 ust. 4 Konstytucji, w części, w której postanowienie to odsyła do: art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r., Nr 29, poz. 126; dalej: Konwencja nr 98), art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPC), art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67 ze zm.; dalej: EKS) oraz art. 1 i art. 7 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 22, poz. 78; dalej: konwencja nr 151).

Zgodnie z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji: „Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. (...) Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”.

2.2. Z uwagi na różne brzmienie poszczególnych fragmentów pism złożonych przez wnioskodawcę dla zidentyfikowania wzorców kontroli, potrzebne było dokonanie pewnych zabiegów interpretacyjnych. Przy ustalaniu wzorców pierwszeństwo przyznać trzeba treści uchwały Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 24/2014 z dnia 28 sierpnia 2014 r. (dalej: uchwała KK 24/2014), tj.

organu związku zawodowego, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. W uzasadnieniu postanowienia Trybunału z dnia 16 października 2002 r. (sygn. K 23/02, OTK ZU 2002, nr 5/A, poz. 76) podkreślono, że podstawowe znaczenie dla określenia zakresu kontroli zainicjowanej wnioskiem złożonym przez związek zawodowy w trybie art. 191 Konstytucji, ma treść oświadczenia ogólnokrajowego organu związku zawodowego (w niniejszym postępowaniu – treść uchwały Komisji Krajowej). Trybunał wyjaśnił, że jeżeli pismo do niego skierowane, nazwane „wnioskami Komisji Krajowej”, zawiera też treść, która nie została zawarta w oświadczeniu organu (uchwale), to trzeba przyjąć, że w tym dodatkowym zakresie wniosek nie został sporządzony przez podmiot uprawniony do wszczęcia kontroli konstytucyjnej. Również w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 kwietnia 2011 r. (sygn. K 4/09, OTK ZU 2011, nr 3/A, poz. 20) Trybunał uznał, że wniosek w zakresie wykraczającym poza zakres wynikający z uchwały ogólnokrajowego organu związku zawodowego pochodzi od podmiotu nielegitymowanego do inicjowania kontroli konstytucyjności.

Zgodnie z treścią uchwały KK 24/2014 wnioskodawca:

„wnosi o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 kodeksu pracy:

- 1) z art. 59 ust. 2 Konstytucji – w zakresie wyłączenia prawa do zawarcia układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej,
- 2) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 1 oraz art. 7 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej z dnia 27 czerwca 1978 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 12 lipca 1982 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 22, poz. 78) oraz art. 4 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych z dnia 1 lipca 1949 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 25 lutego 1957 r. (Dz. U. z 1958 r., Nr 29, poz. 130),
- 3) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. ratyfikowanej przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 284–285, dalej: EKPC),
- 4) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67 ze zm.)”.

Wnioskodawca w powyższej uchwale doprecyzował zarzut niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 Konstytucji słowami „w zakresie wyłączenia prawa do zawarcia układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej”. Słowa te trzeba rozumieć jako dookreślenie wskazanego konstytucyjnego wzorca kontroli, ponieważ w art. 59 ust. 2 Konstytucji jest mowa nie tylko o zawieraniu układów zbiorowych pracy, lecz także o rozwiązywaniu sporów zbiorowych i zawieraniu innych porozumień. Nie da się ich traktować jako wolę

ograniczenia zakresu zaskarżenia art. 239 § 3 pkt 1 k.p., ponieważ ten ostatni przepis nie ma szerszego zakresu zastosowania niż „zawarcie układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej”. Sformułowanie „w zakresie” użyte w dalszej części powyższego fragmentu uchwały, która dotyczy art. 59 ust. 4 Konstytucji, trzeba rozumieć podobnie, tj. jako dookreślenie wskazanego konstytucyjnego wzorca kontroli. Wnioskodawca – za pomocą wyliczenia przepisów powyższych umów międzynarodowych – doprecyzował, które standardy międzynarodowe dopełniają – omówione niżej – rozwiązanie przewidziane w art. 59 ust. 4 Konstytucji i, jego zdaniem, zostały naruszone przez ustawodawcę wydającego zaskarżony przepis.

W uzasadnieniu wniosku, zawartym w piśmie z dnia 28 sierpnia 2014 r., wnioskodawca omawia powyższe przepisy umów międzynarodowych, jak również art. 2 konwencji nr 151. Wskazanie tych przepisów składa się na część, zawartą w różnych miejscach wniosku, argumentacji na rzecz niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 4 Konstytucji. Z kluczowej dla wyznaczenia zakresu zaskarżenia treści uchwały KK nr 24/2014 nie wynika dodatkowy wniosek o kontrolę zgodności zaskarżonego przepisu z tymi przepisami umów międzynarodowych, która miałaby zostać dokonana niezależnie od kontroli zgodności z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Za przyjętym wyżej ujęciem wzorów kontroli przemawiają też inne fragmenty pisma wnioskodawcy z dnia 28 sierpnia 2014 r. W tytule uchwały KK 24/2014, jak i w oznaczeniu wniosku w niniejszej sprawie jest mowa o „kontrolu zgodności z Konstytucją”. Podobnie, w pierwszym zdaniu pisma wnioskodawcy z dnia 28 sierpnia 2014 r. napisano o „wniosku o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z Konstytucją RP”. Do wniosku załączono „Uchwałę KK nr 24/2014 ws. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z Konstytucją”. W cytowanych wyżej punktach 2–4 tej uchwały powtarza się wskazanie art. 59 ust. 4 Konstytucji jako wzorca kontroli, a ponadto łączy się to postanowienie z przepisami umów międzynarodowych. Następnie w piśmie wnioskodawcy z dnia 28 sierpnia 2014 r. zawarto część nazwaną „Wniosek o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z Konstytucją”. Na wstępie tej części pisma została postawiona teza, że „art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest niezgodny z Konstytucją i ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi”. Inaczej ujęto natomiast wzorce kontroli w dalszej części pisma z dnia 28 sierpnia 2014 r., tj. w „uzasadnieniu” wniosku. W punkcie I uzasadnienia jest mowa o „niezgodności art. 239 § 3 k.p. z konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy” (tj. Konwencjami nr 98 i nr 151), a w punkcie II o niezgodności „z art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności”. Natomiast w punkcie III uzasadnienia wskazano art. 6 ust. 2 i art. 31 EKS, ale nie wyrażono bezpośrednio stanowiska o sprzeczności art. 239 § 3 k.p. z tymi przepisami. Brak przy tym, w tej części pisma z dnia 28 sierpnia 2014 r., powtórzenia – przedstawionego na wstępie tego pisma, tj. w uchwale KK nr 24/2014 i na wstępie wniosku – wyrażania zasady

czego żądania zbadania zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji. Ze względu na podstawowe znaczenie treści uchwały organu związku zawodowego, jak też pierwsze fragmenty pisma wnioskodawcy z dnia 28 sierpnia 2014 r., nie można tego ostatniego fragmentu części nazwanej „uzasadnieniem” traktować jako określenie katalogu wzorców kontroli konstytucyjności art. 239 § 3 pkt 1 k.p.

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że fundamentem wniosku związku zawodowego wszczynającego kontrolę konstytucyjną jest treść uchwały organu związku zawodowego, tj. w niniejszej sprawie – uchwały Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”. Z uchwały KK nr 24/2014 można wyinterpretować, że zakresem przedmiotowym wniosku jest w istocie zbadanie przez Trybunał zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji. Tym samym, określenie zakresu przedmiotowego nie może wynikać z innych niż uchwały KK nr 24/2014 pism złożonych w sprawie przez wnioskodawcę lub osoby przez niego upoważnione. Przyjęte ujęcie wzorców kontroli nie oznacza, że na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie nie mają wpływu – wspomniane w piśmie wnioskodawcy, w tym we fragmencie nazwanym „uzasadnieniem” – powyższe przepisy umów międzynarodowych. Dla kontroli zgodności z art. 59 ust. 4 Konstytucji niezbędne jest bowiem uwzględnienie treści umów międzynarodowych, do których postanowienie to odsyła. Umowy międzynarodowe, o czym będzie mowa w dalszej części, dookreślają zakres wolności związkowych statuowanych w art. 59 ust. 2 Konstytucji. W doktrynie podkreśla się przy tym, że ustawa ograniczająca wolności związkowe w stopniu szerszym niż umowa międzynarodowa nie ma mocy prawnej przede wszystkim jako ustawa niekonstytucyjna, a dopiero w drugiej kolejności jako ustawa sprzeczna z umową międzynarodową (zob. L. Florek, Zakres ograniczenia wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji), Państwo i Prawo 2000, nr 12, s. 3). Odmienne ujęcie – tj. przyjęcie, że katalog wzorców kontroli wyznacza dalsza część pisma wnioskodawcy nazwana „uzasadnieniem” – skutkowałoby tym, że wzorca kontroli w niniejszej sprawie nie stanowiłby art. 59 Konstytucji, a jedynie przepisy umów międzynarodowych. Stałoby to w sprzeczności z pozostałą treścią wniosku i zasadniczym celem „Uchwały KK nr 24/2014 ws. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 K.p. z Konstytucją”.

Na marginesie trzeba zauważyć, że część zastrzeżeń odnośnie do stanu prawnego zawartych w uzasadnieniu wniosku, np. wątpliwości dotyczące statusu prawnego pracowników publicznych innych niż członkowie korpusu służby cywilnej, dotyczy problematyki wykraczającej poza, wskazany przez wnioskodawcę, zakres zaskarżenia i wzorce kontroli, i nie stanowi przedmiotu rozpoznania w niniejszej sprawie. (...)

#### 4. Problemy konstytucyjne

Pierwszą konstytucyjną kwestią do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest pytanie, czy zawieranie przez związki zawodowe układów zbiorowych pracy mieści się w pojęciu „innych wolności związkowych”, których ograniczania dotyczy – wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli – art. 59 ust. 4 Konstytucji. W razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, rodzi się kwestia, czy przewidziane w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych w stosunku do korpusu służby cywilnej mieści się w zakresie możliwych ograniczeń, statuowanej w art. 59 ust. 2 Konstytucji, wolności związkowej zawierania układów zbiorowych pracy, które to ograniczenia, zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji, nie mogą być dalej idące niż te, które dopuszczalne są na tle wiążących Polskę umów międzynarodowych.

Kolejna kwestia powstawałaby w razie negatywnej odpowiedzi na pierwsze lub drugie pytanie, tj. w razie przyjęcia, że przewidziana w art. 59 ust. 4 Konstytucji możliwość ograniczenia wolności związkowej nie obejmuje prawa do zawierania układów zbiorowych lub przyjęcia, że art. 59 ust. 4 Konstytucji, w powiązaniu z przepisami umów międzynarodowych, nie pozwala na wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych dla korpusu służby cywilnej. Wówczas należałoby jeszcze rozstrzygnąć, czy ograniczenie statuowanej w art. 59 ust. 2 Konstytucji wolności związkowej zawierania układów zbiorowych pracy, może być uzasadnione innymi konstytucyjnymi wartościami. W szczególności rodziłoby się wówczas dodatkowo pytanie o stosunek art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji do zasady przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ogólnie normuje kwestię ograniczania konstytucyjnych wolności i praw.

## **5. Korpus służby cywilnej w Polsce**

5.1. Funkcjonowanie korpusu służby cywilnej jest umocowane konstytucyjnie. W art. 153 Konstytucji przewidziano, że korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zwierzchnikiem korpusu jest Prezes Rady Ministrów. Funkcjonowanie korpusu służby cywilnej reguluje dokładnie u.s.c. Członkami korpusu służby cywilnej są osoby zatrudnione w urzędach administracji rządowej (tj. nie w całej administracji państwowej) na stanowiskach urzędniczych (tj. nie na stanowiskach pomocniczych i obsługi) w jednostkach wymienionych w art. 2 ust. 1 i 2 u.s.c.

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że istnienie korpusu służby cywilnej jest istotne dla funkcjonowania państwa, a najważniejszym uzasadnieniem samej koncepcji powołania korpusu służby cywilnej jest potrzeba zapewnienia administracji rządowej, a więc i państwu jako takiemu, w praktyce także całemu mechanizmowi sprawowania władzy publicznej, zespołu nieangażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i niezależnych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur wykonawców (zob.



wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2/A, poz. 18). Trybunał zauważył też, że niedopuszczalną modyfikacją ustroju konstytucyjnego byłoby rozciągnięcie przez ustawodawcę zwykłego tego korpusu na segmenty państwa inne niż administracja rządowa. Czym innym jest bowiem administracja rządowa, a czym innym administracja samorządowa lub państwowa, chociaż wszystkie trzy mogą być uznane za administrację publiczną (zob. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73).

5.2. Prezentowana w doktrynie analiza historyczna i prawnoporównawcza prowadzi do wniosku, że status prawny urzędnika może być regulowany na dwa skrajne sposoby, a w praktyce funkcjonują modele mieszane [zob. Z. Góralski, komentarz do art. 1 u.s.c., (w:) K. W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 19 i n.]. Pierwszy z tych sposobów polega na przyznaniu urzędnikowi statusu publicznoprawnego (administracyjnego stosunku zatrudnienia), a drugi na prywatnoprawnej naturze jego zatrudnienia, czyli traktowaniu go jako strony typowego stosunku pracowniczego. Założeniem publicznoprawnego modelu pełnienia funkcji urzędniczych jest nierównorzędność interesów państwa i prywatnych interesów urzędnika, stanowiąca aksjologiczne uzasadnienie nadrzędności władzy służbowej. Brak w takim ujęciu miejsca na negocjacyjne mechanizmy ustalania warunków służby, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i kolektywnym (tj. wyłączona jest możliwość zawierania układów zbiorowych pracy), ponieważ status urzędniczy jest wyznaczany przez bezwzględnie obowiązujące przepisy zawarte w pragmatykach. Publicznoprawna natura zatrudnienia urzędników była przyjmowana np. w Austrii, Niemczech i we Francji. W ostatnich dziesięcioleciach dokonują się w tym zakresie przeobrażenia, w wyniku których do publicznoprawnego statusu urzędnika przenikają pewne elementy dotychczas typowe dla statusu pracowniczego.

Natomiast drugie skrajne ujęcie polega na prywatnoprawnym modelu zatrudnienia urzędników publicznych. Jako jego uzasadnienie wskazuje się np. potrzebę prowadzenia bardziej elastycznej polityki kadrowej w urzędach i wyeliminowanie przeszkody, za jaką uważa się – cechujące model pierwszy – restrykcyjne i sformalizowane zasady naboru do służby państwowej oraz daleko idące gwarancje stabilności zatrudnienia, charakterystyczne dla publicznoprawnych stosunków służbowych. Taka tendencja przejawia się w niektórych państwach, np. w Nowej Zelandii, w przyjmowaniu tzw. systemu menedżerskiego w służbie publicznej i realizowaniu koncepcji tzw. nowego zarządzania w tej sferze (*new public management*).

Przeważnie skrajne modele nie występują w czystej postaci, nawet bowiem odejście od administracyjnoprawnego stosunku zatrudnienia na rzecz stosunku pracowniczego najczęściej oznacza zastąpienie go stosunkiem pracy zmodyfikowanym w stosunku do typowej treści umowy o pracę, tj. uwzględnieniem swoistości pracy wykonywanej przez urzędników. Specyfika może polegać

również na przyjęciu w danym systemie zatrudnienia na podstawie mianowania. Osobne rozwiązania prawne, co ma miejsce w Polsce, mogą przy tym dotyczyć różnych kategorii pracowników publicznych, tj. pracowników samorządowych i pracowników państwowych, a w tej ostatniej grupie może zostać wyróżniony korpus służby cywilnej, obejmujący część administracji rządowej.

5.3. Model zatrudniania w służbie publicznej, w którym przyjęto odrębny reżim prawny sektora publicznego, w szczególności urzędników, charakteryzuje się jako system kariery. Natomiast model, który charakteryzuje się podobnymi formami zatrudnienia urzędników publicznych, jak osób zatrudnionych w sektorze prywatnym, nazywa się systemem stanowisk.

W systemie kariery zatrudnienie następuje w imieniu państwa, a członkowie służby publicznej mają dokładnie określoną drogę awansu zawodowego. Najpierw pracownicy zostają włączeni do danego korpusu urzędniczego na najniższe stanowiska, a następnie mogą awansować stopniowo na wyższe stanowiska, co następuje głównie na podstawie wysługi lat i oceny przełożonych. W tym modelu osoby na najważniejszych stanowiskach urzędniczych zatrudniane są na podstawie mianowania oraz tzw. służbowych umów o pracę, które zawierają publicznoprawne treści, jeśli spełniają ustawowe wymogi kwalifikacyjne w zakresie kompetencji zawodowych i etycznych. Stosunek zatrudnienia tych osób charakteryzuje się wzmożoną stabilizacją zatrudnienia, istnieniem szczególnych obowiązków pracowniczych oraz związaną z ich niewykonywaniem odpowiedzialnością dyscyplinarną.

Natomiast w państwach, które przyjęły system stanowisk, nie występuje odrębny reżim zatrudniania osób w służbie publicznej, a status prawny urzędników nie różni się zasadniczo od pracowników zatrudnionych w sektorze niepublicznym (prywatnym). W systemie pozycyjnym dana osoba zostaje zatrudniona na konkretne stanowisko przez konkretny urząd, który występuje jako pracodawca, a podstawą zatrudnienia jest na ogół typowa umowa o pracę. W razie przyjęcia takiego modelu funkcjonowania służby publicznej wzrasta znaczenie zbiorowego prawa pracy, w tym funkcjonowania w praktyce układów zbiorowych pracy.

5.4. *De lege lata* polskie rozwiązania prawne dotyczące zatrudniania urzędników publicznych, w tym członków korpusu służby cywilnej na gruncie u.s.c., są zasadniczo wyrazem systemu kariery, tj. odbiegają od rozwiązań w państwach anglosaskich i skandynawskich, w których przyjęto system stanowisk.

W świetle art. 3 u.s.c. członkami korpusu służby cywilnej są pracownicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, i urzędnicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie mianowania. Zatrudnienie na podstawie mianowania stanowi najczęściej (prócz absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej) kolejny (po zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę) etap kariery członka korpusu służby cywilnej, bowiem następuje ono po pozytywnym zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej

ubiegających się o mianowanie. Zgodnie z art. 41 ust. 2 u.s.c. Szef Służby Cywilnej podaje do publicznej wiadomości maksymalną liczbę nowych mianowań w danym roku, a pracownik służby cywilnej, zgodnie z art. 42 ust. 1 u.s.c., kieruje do Szefa Służby Cywilnej zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego w okresie od 1 stycznia do 31 maja. W świetle art. 43 ust. 1 u.s.c. postępowanie kwalifikacyjne prowadzi zasadniczo Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

W części doktryny postuluje się *de lege ferenda* zmodyfikowanie tego modelu przez przyjęcie rozwiązań zaczerpniętych z systemu pozycyjnego, w tym doprowadzenia do wzrostu roli zbiorowego prawa pracy, w szczególności układów zbiorowych pracy [tak H. Szewczyk, Układy zbiorowe pracy w sferze publicznej, (w:) Z. Góral (red.), Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin profesora Wacława Szuberta, Warszawa 2013, s. 398–399].

## **6. Prawo do zawierania układów zbiorowych pracy jako jedna z wolności związkowych statutowanych w art. 59 ust. 2 Konstytucji**

6.1. Wolność działania związków zawodowych jest zasadą ustrojową statutowaną w art. 12 Konstytucji. W art. 59 ust. 1 Konstytucji została przewidziana wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (wolność koalicji związkowej), która ma fundamentalny charakter. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r. (sygn. K 1/13, OTK ZU 2015, nr 6/A, poz. 80) stwierdził, że związek zawodowy powinien funkcjonować jako organizacja, która skupia osoby wykonujące pracę zarobkową, działa na rzecz ochrony ich praw związanych z wykonywaniem pracy, a przez to także występuje w relacji do podmiotu stanowiącego drugą stronę stosunku pracy. Przyjął przy tym szeroki zakres prawa podmiotowego do zrzeszania się w związku zawodowym, w tym szerokie konstytucyjne rozumienie pracownika.

Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych nie ma jednak charakteru absolutnego. Wyraźnie możliwość jej ograniczenia przewiduje art. 59 ust. 4 Konstytucji, a ponadto zastosowanie może znaleźć ogólne rozwiązanie wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00 podkreślił, że art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, niezależnie od tego, czy przepisy szczegółowe odrębnie określają przesłanki ograniczenia danego prawa i wolności. Za nieuzasadnione uznał twierdzenie, że brak wskazania w konkretnym przepisie przesłanek ograniczenia oznacza zakaz ustawodawczej ingerencji w kształt tych wolności i praw, a tym samym nadaje im absolutny charakter.

Wyłączenie lub ograniczenie powyższego prawa przewidują szczegółowe postanowienia Konstytucji i ustaw. Na przykład w świetle art. 178 ust. 3 Konstytucji prawo do przystąpienia do związków zawodowych nie przysługuje sędziom. Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie za zgodne z Konstytucją

uznał rozwiązania ustawowe, które ograniczają prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych określonej kategorii osób z uwagi na szczególny charakter wykonywanej przez nich pracy. W wyroku z dnia 17 listopada 1998 r. (sygn. K 42/97, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 113) Trybunał uznał, że zgodne z art. 2, art. 12 i art. 59 Konstytucji jest rozwiązanie polegające na pozbawieniu prawa zrzeszania się w dowolnie wybranych związkach zawodowych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne w Najwyższej Izbie Kontroli.

6.2. W art. 59 ust. 2 Konstytucji, wskazanym przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli, przewidziano ponadto, że związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, jak też prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych. Te szczegółowe wolności związkowe są pochodną podstawowej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, statutowanej w art. 59 ust. 1 Konstytucji. W wyliczeniu zawartym w art. 59 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca wyraźnie wymienił prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.

Trybunał w wyroku z dnia 23 października 2001 r. (sygn. K 22/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 215) podkreślił, że prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych i innych porozumień oraz inne prawa statutowane w art. 59 ust. 2 Konstytucji są nie tylko środkiem realizacji interesów związków zawodowych (i związków pracodawców), ale przede wszystkim służą realizacji interesów pracowników (i pracodawców). Natomiast w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 kwietnia 2009 r. (sygn. K 27/07, OTK ZU 2009, nr 4/A, poz. 54) Trybunał podkreślił, że uprawnienia przysługujące związkom zawodowym wyznaczają określone formy działania tych podmiotów. Związek zawodowy został ukształtowany na poziomie konstytucyjnym jako organizacja funkcjonująca w określonym układzie wzajemnych relacji osób wykonujących pracę oraz pracodawców. W tym układzie związki zawodowe mogą m.in. prowadzić rokowania będące przejawem dialogu partnerów społecznych, którzy dążą do koncyliacyjnego rozstrzygnięcia zaistniałych między nimi kwestii spornych, zaś efektem dialogu mogą być zawierane porozumienia, w tym układy zbiorowe pracy.

6.3. Treść układu zbiorowego pracy określa art. 240 § 1–3 k.p.:

„§ 1. Układ określa:

1) warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy, z zastrzeżeniem § 3;

2) wzajemne zobowiązania stron układu, w tym dotyczące stosowania układu i przestrzegania jego postanowień.

§ 2. Układ może określać inne sprawy poza wymienionymi w § 1, nie uregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący.

§ 3. Układ nie może naruszać praw osób trzecich”.

Praktycznym skutkiem objęcia pracowników układem zbiorowym jest poprawa warunków zatrudnienia w stosunku do semiimperatywnych standardów przewi-

dzianych w prawie pracy i warunków pracy, które byłyby negocjowane indywidualnie. Zgodnie z art. 9 § 2 k.p. postanowienia układów zbiorowych pracy (i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów) nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy k.p. oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Jednak – co ma znaczenie dla osób zatrudnionych w sferze publicznej – z art. 240 § 4 k.p. wynika ograniczenie dla treści układu zbiorowego dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych. Zawarcie układu dla tej kategorii pracowników może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w dyspozycji takich jednostek, w tym w ramach wynagrodzeń określonych na podstawie odrębnych przepisów. Ograniczenie zakresu układu zbiorowego przewidziano też w art. 241<sup>26</sup> § 2 k.p., zgodnie z którym zakładowy układ zbiorowy nie może określać zasad wynagradzania osób zarządzających zakładem pracy.

W świetle art. 241<sup>27</sup> § 1 k.p. strony układu zakładowego mogą, ze względu na sytuację finansową pracodawcy, zawrzeć porozumienie o zawieszeniu stosowania u danego pracodawcy układu na okres nie dłuższy niż 3 lata. Podobne rozwiązanie przewiduje art. 9<sup>1</sup> § 1 k.p., który, jeżeli jest to uzasadnione sytuacją finansową pracodawcy, pozwala na zawarcie porozumienia o zawieszeniu stosowania w całości lub w części przepisów prawa pracy, określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy, co jednak nie dotyczy przepisów k.p. oraz przepisów innych ustaw i aktów wykonawczych.

6.4. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest art. 239 § 3 pkt 1 k.p., zgodnie z którym dla członków korpusu służby cywilnej nie zawiera się układu zbiorowego pracy. W art. 239 § 3 k.p. przewidziano również, że układu nie zawiera się dla pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania; pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania w urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach gminy, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz sędziów i prokuratorów.

Wyłączenie możliwości objęcia danej grupy pracowników układem zbiorowym nie jest konsekwencją wyłączenia zasadniczego prawa zrzeszania się tych pracowników w związkach zawodowych, tj. wolności statuowanej w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Członkowie korpusu służby cywilnej mogą należeć do związków zawodowych, z tym że w świetle art. 78 ust. 6 u.s.c. członek korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych. Ponadto, skutków wejścia w życie układu zbiorowego nie można utożsamiać ze skutkami wyłącznie dla stosunku zatrudnienia członków organizacji związkowej, która uczestniczyła w jego zawarciu. Zgodnie bowiem z art. 239 § 1 i 2 k.p., układ zawiera się dla wszystkich pracowników zatrudnionych przez pracodawców objętych jego postanowieniami, chyba że strony w układzie postanowią inaczej, a ponadto układem mogą być objęte osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy oraz emeryci i renciści.

6.5. Na marginesie trzeba zauważyć, że – mimo wprowadzenia, akcentowanej przez wnioskodawcę w uzasadnieniu wniosku, prawnej możliwości zawierania układów zbiorowych dla pracowników publicznych, których zatrudnienie na podstawie umowy o pracę jest normowane ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.) i ustawą z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.) – w praktyce takie układy nie są zawierane. Jako przyczyny takiego zjawiska wskazuje się w doktrynie brak całkowitej swobody stron w kształtowaniu treści układów zbiorowych w samorządowej sferze zatrudnienia, w szczególności w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń [tak G. Goździewicz, Wpływ instytucji zbiorowego prawa pracy na status prawny pracowników służby cywilnej i samorządu terytorialnego, (w:) W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001, s. 51–55].

6.6. Wobec powyższego, konieczne jest w niniejszej sprawie zbadanie, czy ograniczenie statuowanego w art. 59 ust. 2 Konstytucji prawa związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji do zawierania układów zbiorowych pracy jest w świetle Konstytucji dopuszczalne w odniesieniu do korpusu służby cywilnej.

#### **7. Możliwość ograniczenia „innych wolności związkowych” w świetle art. 59 ust. 4 Konstytucji**

7.1. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może w świetle art. 59 ust. 4 Konstytucji podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotna jest odpowiedź na pytanie, czy w zakresie „innych wolności związkowych”, których ograniczenie jest możliwe na warunkach przewidzianych w tym postanowieniu, mieści się prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych pracy. Odpowiedź na to pytanie jest pozytywna. Trzeba przyjąć, że art. 59 ust. 4 Konstytucji dopuszcza ograniczenie przez ustawodawcę prawa związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych pracy i określa warunki takiej dopuszczalności.

Trybunał podziela pogląd, że – przewidziane w art. 59 ust. 4 Konstytucji – wymaganie, by ograniczenia wynikały z umów międzynarodowych, dotyczy nie tylko wolności koalicji związkowej, lecz także innych wolności związkowych [tak W. Sokolewicz, komentarz do art. 59 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 52; L. Florek, Pojęcie i zakres wolności związkowej, (w:) A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI w.*, Gdańsk 2010, s. 69; M. Tomaszewska, Pojęcie wolności związkowej, (w:) K. W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. V, *Zbiorowe prawo pracy*, Warszawa 2014, s. 249].

W uzasadnieniu wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13 Trybunał określił art. 59 ust. 4 Konstytucji jako „zasadę ograniczania wolności związkowych”.

7.2. W art. 59 ust. 4 Konstytucji ustrojodawca zawarł klauzulę limitacyjną skierowaną do ustawodawcy, która odsyła do treści wiążących Polskę umów międzynarodowych. Oznacza to, że ustawodawca ma możliwość wprowadzenia takich ograniczeń wolności związkowych, które są dopuszczalne na tle umów międzynarodowych. W doktrynie niekiedy zauważa się, że ustawowe ograniczenia wolności związkowych powinny nie tylko nie pozostawać w sprzeczności z przepisami wiążącymi Polskę umów międzynarodowych, lecz muszą być w tych umowach przewidziane (też w sposób pośredni, przez pozostawienie ustawodawcy krajowemu pola do decyzji) w umowach międzynarodowych (tak W. Sokolewicz, komentarz..., s. 53).

Trybunał w wyroku z dnia 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, nie podzielił poglądu, że brak w art. 59 Konstytucji wyraźnego upoważnienia ustawodawcy do ustanawiania ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych oznacza zakaz ustanawiania przez ustawę ograniczeń tego prawa. Upoważnienie do ograniczenia prawa zagwarantowanego w ustawie zasadniczej może bowiem, w opinii Trybunału, wynikać nie tylko z wyraźnego przepisu konstytucyjnego, przewidującego ustanawianie ograniczeń tego prawa, lecz także z innej normy konstytucyjnej, poddającej pod ochronę określone dobra konstytucyjne. Trybunał dodał, że w niektórych sytuacjach może dochodzić do kolizji normy konstytucyjnej poddającej pod ochronę określone prawo jednostki oraz normy konstytucyjnej nakazującej realizację określonego dobra. W tego typu wypadkach rozstrzygnięcie kolizji zależy od wagi dobra znajdującego się u podstaw danego prawa oraz wagi dobra konstytucyjnego kolidującego z danym prawem. Istnieją sytuacje, w których waga określonego dobra chronionego konstytucyjnie uzasadnia ograniczenie – w pewnym zakresie – prawa jednostki. Zasada ta odnosi się również do konstytucyjnego prawa do zawierania układów zbiorowych. Artykuł 59 Konstytucji nie zakazuje zatem ustawodawcy ustanawiania ograniczeń dotyczących treści zawieranych układów zbiorowych, jeżeli ograniczenia te są niezbędne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych.

7.3. Zawarte w art. 59 ust. 4 Konstytucji odesłanie prowadzi do umów międzynarodowych, które wiążą Polskę, tj. nie tylko umów stanowiących część krajowego porządku prawnego i bezpośrednio stosowanych (tzw. samowystępujących), o których jest mowa w art. 91 Konstytucji. Ograniczenie wolności związkowych może być dopuszczalne również przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe, które nie są bezpośrednio stosowane, a zobowiązują umawiające się państwo do wydania ustawy i wdrożenia konwencyjnych regulacji do krajowego porządku prawnego. Taki wzorcowy (dyrektywalny) charakter na przykład mają zasadniczo – istotne w rozpoznawanej sprawie – umowy międzynarodowe sporządzone pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy. W doktrynie ak-

centuje się, że art. 59 ust. 4 Konstytucji: „stanowi samoistną podstawę zastosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym. Jeżeli umowy te przewidywałyby ograniczenie wolności związkowych, to zastosowanie (inkorporowanie) tych ograniczeń w polskim ustawodawstwie pracy jest dopuszczalne w świetle przepisów Konstytucji. W omawianym zakresie umowy międzynarodowe znajdują zastosowanie niezależnie od tego, że stają się one częścią wewnętrznego porządku prawnego w rozumieniu art. 91 ust. 1 Konstytucji. Nawet gdyby nie było tego przepisu, to i tak umowa międzynarodowa byłaby stosowana z mocy art. 59 ust. 4 Konstytucji. Ustawa ograniczająca wolności związkowe w stopniu szerszym niż umowa międzynarodowa nie ma bowiem mocy prawnej przede wszystkim jako ustawa niekonstytucyjna, dopiero w drugiej kolejności jako ustawa sprzeczna z umową międzynarodową” (tak L. Florek, Zakres ograniczenia..., s. 3–15). Zauważa się też, że art. 59 ust. 4 Konstytucji to *lex specialis* względem pozostałych konstytucyjnych postanowień dotyczących umów międzynarodowych, w tym art. 91 ust. 2 (tak W. Sokolewicz, komentarz..., s. 52).

7.4. Na tle klauzuli przewidzianej w art. 59 ust. 4 Konstytucji rodzi się pytanie o sposób postępowania w sytuacji, gdy Polskę wiąże kilka umów międzynarodowych dotyczących wolności związkowych, których treści się różnią. Takie zjawisko „konfliktu konwencji” jest spowodowane przystępowaniem w ostatnich kilkudziesięciu latach przez państwa do licznych umów międzynarodowych, sporządzanych pod auspicjami różnych organizacji międzynarodowych, których zakresy zastosowania, w tym zakres przedmiotowy, się pokrywają. W doktrynie proponuje się interpretowanie *in favorem libertatis* dopuszczalnych w świetle art. 59 ust. 4 Konstytucji możliwości ograniczeń wolności związkowych. Niekiedy postuluje się, żeby – w razie braku wyraźnych przepisów rozstrzygających kolizje między konwencjami – pierwszeństwo przy wyznaczaniu dopuszczalnych ograniczeń wolności związkowych miały umowy międzynarodowe, które przewidują mniejsze ograniczenia. Za takie uważa się generalnie konwencje sporządzone pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, co w niniejszej sprawie nie jest oczywiste, o czym w dalszej części. Przyjęcie takiego rozwiązania uzasadnia się wykładnią celowościową (tak L. Florek, Zakres ograniczenia..., s. 3–15, W. Sokolewicz, komentarz..., s. 52–53). Wnioskowanie z ogólnych deklaracji w umowach międzynarodowych na potrzeby ustalenia treści art. 59 ust. 4 Konstytucji mogłoby wówczas w skrajnej sytuacji prowadzić do wniosku, że milczenie choć jednej umowy międzynarodowej na temat możliwości wprowadzenia ograniczeń którejs z innych wolności związkowych, w powiązaniu z ogólną deklaracją istnienia wolności zrzeszania się w związku zawodowym, oznacza, iż art. 59 ust. 4 Konstytucji nie pozwala na wprowadzenie w prawie krajowym żadnych ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych. Wniosek taki nie jest uprawniony, stałoby to bowiem w sprzeczności z duchem – omówionych niżej – wiążących Polskę umów międzynarodowych, z których wynika, że prawo do innych wolności związkowych, w tym zawierania układów zbiorowych, jest na ich tle mniej intensywne (słabsze) niż podstawowa wolność zrzeszania się w



związkach zawodowych. Ponadto umowy międzynarodowe zawierają własne ogólne klauzule wyrażające zasadę proporcjonalności, o czym niżej.

#### **8. Prawo związku zawodowego do zawierania układów zbiorowych w świetle umów międzynarodowych. (...)**

8.2. Przechodząc do przepisów wskazanych przez wnioskodawcę umów międzynarodowych, na początku trzeba stwierdzić, że zgodnie art. 6 Konwencji nr 98 „niniejsza Konwencja nie dotyczy urzędników państwowych i nie będzie mogła w żaden sposób być interpretowana jako naruszająca ich prawa lub statut”.

8.3. W świetle art. 1 ust. 2 konwencji nr 151, przewidziane w konwencji rozwiązania mogą być modyfikowane w ustawodawstwie krajowym odnośnie do „pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter”.

Ponadto art. 7 konwencji nr 151 stanowi, że „w razie potrzeby będą podejmowane kroki odpowiadające warunkom krajowym, zmierzające do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia lub każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków”.

W sprawozdaniu VII (2) 1977 z 63 sesji International Labour Conference w 1977 r., w trakcie której opracowywano Konwencję nr 151, podkreśla się, że art. 7 nie pozostaje w kolizji z systemami prawnymi, w których warunki zatrudnienia niektórych pracowników publicznych są określane w procesie legislacyjnym, o ile został przyjęty sposób, który pozwala reprezentantom pracowników publicznych na uczestniczenie w takim procesie (Report VII (2) 1977, International Labour Conference 63rd Session 1977, s. 61, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)). Identyczne stanowisko znalazło się w sprawozdaniu V (2) 1978 z 64 sesji International Labour Conference w 1978 r. i stanowiło odpowiedź na wątpliwość państwa, w którym warunki zatrudnienia urzędników publicznych są określone przez państwo przepisami prawnymi, a nie uzgadniane przez strony w drodze rokowań (Report V (2) 1978, International Labour Conference 64th Session 1978, s. 22–23, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

Podobne stanowisko było prezentowane przez Komitet Wolności Związkowych (*Freedom of Association Committee*), który rozpoznaje skargi podmiotów z państw konwencyjnych i wydaje zalecenia. Komitet nie dysponuje kompetencją do interpretowania Konwencji ze skutkiem dla umawiających się państw i systemu prawnego każdego z nich, ale jego prace mogą służyć jako wskazówka przy interpretowaniu Konwencji. W wydanym przez Komitet opracowaniu dotyczącym konwencji nr 151 (International Labour Organization, *Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, wyd. 5, 2006, s. 179, [www.ilo.org](http://www.ilo.org))

jest również mowa o tym, że konwencja dopuszcza metody negocjacyjne inne niż rokowania, o ile metody te pozwalają na uczestnictwo reprezentantów pracowników publicznych w trakcie określania warunków zatrudnienia (punkt 888). Podkreśla się też, że art. 7 konwencji nr 151 dopuszcza pewien margines uznaniowości państwa przy wyborze procedur, które będą stosowane przy określaniu warunków zatrudnienia urzędników publicznych (punkt 891).

Powyższą tezę o braku przesądzenia w art. 7 konwencji nr 151, że warunki zatrudnienia powinny być w każdym z umawiających się państw ustalone w drodze rokowań, co trzeba by tym bardziej odnieść do sformalizowanych rokowań w celu zawarcia układu zbiorowego pracy, powtórzono w publikacji B. Gernigon, *Labour relations in the public and para-public sector*, Working Paper No. 2, s. 11–12, udostępnionej przez MOP jako materiał informacyjny na stronach internetowych tej organizacji międzynarodowej ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

Podobne stanowisko zawarto w Zaleceniu nr 159 dotyczącym procedur określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętym 27 czerwca 1978 r. przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy (Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–2012, t. II 1974–2012, wyd. II uzup., Warszawa 2014, s. 951 i n., [www.dialog.gov.pl](http://www.dialog.gov.pl)). W punkcie 2.2 tego zalecenia jest mowa, odnośnie do określania warunków zatrudnienia, o stosowaniu metod „innych niż rokowania”, które to metody pozwalają przedstawicielom pracowników publicznych uczestniczyć w określaniu warunków zatrudnienia. Dodano, że procedura tego uczestnictwa i ostatecznego określania tych spraw powinny być ustalone przez ustawodawstwo krajowe lub inne właściwe środki.

Również w powoływanych ogólnie przez wnioskodawcę wypowiedziach polskiej doktryny, podkreśla się, że w art. 7 konwencji nr 151 nie przewidziano wprost, iż celem rokowań ma być zawarcie układu zbiorowego pracy, a ponadto, że dopuszczono poza rokowaniami również inne metody, które pozwalają na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu warunków ich zatrudnienia [tak Z. Góral, *Zbiorowe prawo pracy w sferze publicznej*, (w:) *System prawa pracy...*, s. 1103].

W świetle art. 1 ust. 1 konwencji nr 151, ma ona zastosowanie w zakresie, w jakim nie stosuje się do pracowników publicznych korzystniejszych postanowień innych konwencji międzynarodowych. Z tego względu, jak również z przyjętej wyżej wykładni art. 59 ust. 4 Konstytucji *in favorem libertatis*, konieczna jest analiza pozostałych umów międzynarodowych wskazanych przez wnioskodawcę.

8.4. Zgodnie z art. 11 EKPC, zatytułowanym „Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się”:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

Pierwszą kwestią, która powstaje na tle tego przepisu, jest pytanie czy statutowane w art. 11 ust. 1 EKPC prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów oznacza nie tylko prawo do zrzeszania się w związku zawodowym, które przysługuje członkom korpusu służby cywilnej, czy też z tego przepisu należy interpretować również prawo do członkostwa w takim związku zawodowym, który będzie miał możliwość zawarcia układu zbiorowego pracy w rozumieniu polskiego prawa. Konieczność szerokiego rozumienia art. 11 ust. 1 EKPC nie jest oczywista, mimo wskazania w – przytaczanym przez wnioskodawcę i w stanowisku Prokuratora Generalnego – orzecznictwie ETPC, że nawet jeżeli rokowania zbiorowe nie są nieodzowne do skutecznego korzystania z wolności związkowej, mogą być jednym ze sposobów ochrony przez związki zawodowe interesów swoich członków. Związek zawodowy musi mieć bowiem w jakiś sposób zagwarantowaną swobodę podejmowania starań o przekonanie pracodawcy do wysłuchania jego argumentów, które przedstawia w imieniu swoich członków (zob. wyrok ETPC z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie *Wilson, National Union of Journalists i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skargi nr 30668/96, 30671/96 i 30678/96, LEX nr 75402). W doktrynie zauważa się, że z orzecznictwa ETPC można wyprowadzić następujące podstawowe elementy prawa do stowarzyszania się: prawo do tworzenia i przystępowania do związku zawodowego, zakaz obowiązku przynależności w danym związku oraz prawo związku zawodowego do nakłonięcia pracodawcy, by ten wysłuchał, co związek zawodowy ma do powiedzenia w imieniu swych członków. Dodaje się, że państwa mają wolny wybór środków, których można w tym celu użyć, a Konwencja wymaga jedynie, aby zgodnie z prawem krajowym związki zawodowe mogły, w warunkach niepozostających w sprzeczności z art. 11, walczyć w obronie interesów swoich członków (zob. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 825 i in.).

Natomiast w świetle art. 11 ust. 2 zdanie pierwsze EKPC wykonywanie prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich może podlegać ograniczeniom pod warunkiem, że określa je ustawa i że są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. W zdaniu drugim tego ustępu przewidziano, że ten warunek „nie stanowi prze-

szkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”. Tym samym – normowana w art. 11 ust. 2 EKPC – swoboda ustawodawcy krajowego w ograniczaniu – statuowanego w art. 11 ust. 1 EKPC – prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich, które by nawet obejmowało prawo do zawierania układów zbiorowych, jest większa w odniesieniu do pracowników administracji państwowej, do której zalicza się korpus służby cywilnej, niż w odniesieniu do innych pracowników.

Na marginesie można zauważyć, że stan faktyczny leżący u podstaw – powoływano przez wnioskodawcę i w stanowisku Prokuratora Generalnego – wyroku ETPC w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji nie jest tożsamy z przedmiotem niniejszego postępowania. W rozpatrywanej przez ETPC sprawie miało miejsce wyłączenie prawa pracowników samorządowych do organizowania się w związki zawodowe, a dodatkowo rozwiązanie istniejącego związku, który wcześniej negocjował zawarcie układu zbiorowego. W uzasadnieniu tego orzeczenia napisano, że „Trybunał stwierdza, iż jego linia orzecznicza, z której wynika, iż prawo do prowadzenia negocjacji zbiorowych oraz do przystępowania do układów zbiorowych nie stanowi integralnego elementu art. 11 Konwencji, winna zostać ponownie rozważona, tak aby uwzględnić dostrzegalną ewolucję zachodzącą w tej mierze zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w krajowych systemach prawnych. (...) W konsekwencji należy uznać, mając na względzie rozwój prawa pracy zarówno międzynarodowego, jak i krajowego, oraz praktykę układających się państw w tej mierze, iż prawo do prowadzenia negocjacji zbiorowych z pracodawcą stało się zasadniczo jednym z podstawowych elementów «prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów» wskazanego w art. 11 Konwencji, przy czym należy mieć na względzie to, iż Państwa mogą zorganizować swe systemy prawne, tak by, gdy to stosowne, przyznać reprezentantom związków zawodowych szczególny status. Tak jak inni pracownicy, urzędnicy służby cywilnej, poza bardzo wyjątkowymi przypadkami, powinni korzystać z takich praw, nie uchybiając jednocześnie skutkom wszelkich «zgodnych z prawem ograniczeń», które mogą zostać nałożone na «członków administracji państwowej» w rozumieniu art. 11 ust. 2”. ETPC nie zakwestionował tym samym, sygnalizowanego wyżej, wyraźnego rozwiązania EKPC zawartego w art. 11 ust. 2, które pozwala umawiającym się państwom na ograniczenie wykonywania prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich (w kwalifikowany sposób odnośnie do administracji państwowej), co tym bardziej obejmuje prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych.

8.5. Celem opracowania EKS przez Radę Europy było – co podkreśla w swym stanowisku Prokurator Generalny – uzupełnienie przepisów EKPC dotyczących spraw związkowych. Sygnatariusze EKPC przyjęli za cel stworze-

nie warunków, w których skutecznie realizowane będzie m.in. prawo wszystkich pracowników i pracodawców do rokowań zbiorowych (część I ust. 6 EKS).

W świetle art. 6 ust. 2 EKS: „w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych, Umawiające się Strony zobowiązują się: (...) popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia”. W tej umowie międzynarodowej nie przewidziano wyraźnie możliwości modyfikacji bądź wyłączenia tej regulacji w stosunku do urzędników państwowych. Zgodnie jednak z art. 31 ust. 1 EKS, skuteczna realizacja praw i zasad ustanowionych w części I oraz skuteczne wykonywanie ich, tak jak przewidziano w części II, nie będą mogły być przedmiotem żadnych ograniczeń lub restrykcji niewymienionych w częściach I i II, „z wyjątkiem tych, które są określone przez prawo i które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów”. W doktrynie przyjmuje się, że ewentualne ograniczenie praw przewidzianych w tej umowie międzynarodowej dla funkcjonariuszy publicznych znajdować może oparcie właśnie w art. 31 EKS (zob. Z. Góralski, *Zbiorowe prawo pracy*..., s. 1104; Conclusions III, Strasbourg 1973, s. 64).

Organem rozpatrującym skargi na naruszenia postanowień EKPC w umawiających się państwach jest Europejski Komitet Praw Społecznych. Komitet nie dysponuje kompetencją do interpretowania EKPC ze skutkiem dla umawiających się państw i systemu prawnego każdego z nich, ale jego prace mogą służyć jako wskazówka przy interpretowaniu EKPC. W decyzji Komitetu z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie European Council of Police Trade Unions (CESP) przeciwko Portugalii (Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 1 September 2008, s. 232, [www.coe.int](http://www.coe.int)) podkreślono, że zakres, w którym zwykle rokowania zbiorowe mają zastosowanie do urzędników, o ile mają takie zastosowanie, może być przedmiotem unormowania w krajowych przepisach prawnych. Jednakże tacy urzędnicy zawsze zachowują prawo do uczestnictwa w każdym procesie, który bezpośrednio odnosi się do określenia stosowanych procedur (punkt 58).

NSZZ „Solidarność” zauważył we wniosku, że jeżeli ze względu na regulowanie statusu pracowników publicznych regulacjami ustawowymi zawieranie układów zbiorowych nie jest możliwe, to art. 6 ust. 2 EKS nakłada na umawiające się państwo obowiązek zorganizowania ich uczestnictwa, za pośrednictwem przedstawicieli, w opracowaniu przepisów prawnych, które mają dotyczyć pracowników publicznych. Natomiast w stanowisku Prokuratora Generalnego podkreślono m.in., że powyższy Komitet sygnalizował, iż w różnych państwach członkowskich obowiązują rozmaite teorie na temat podstaw stosunków pracy nawiązywanych bezpośrednio z jednostkami organizacyjnymi władzy lub admi-

nistracji państwowej. W służbowych stosunkach pracy ciągle aprobowana jest reguła, która nie zezwala przedstawicielom urzędników państwowych na negocjowanie z pracodawcą układów zbiorowych pracy. W takich wypadkach – zdaniem Komitetu, które powołuje Prokurator Generalny – konieczne jest zagwarantowanie przedstawicielstwu pracowniczemu urzędników państwowych udziału w procesie tworzenia przepisów wydawanych przez pracodawców w celu określenia warunków pracy i płacy, przy czym istotne jest nie samo prawo wyrażenia opinii o projektach aktów prawnych, które określają warunki zatrudnienia i wynagrodzenia, lecz rzeczywisty wpływ organizacji związkowych na treść przepisów wydawanych przez państwo uprawnione do regulowania warunków zatrudnienia i płacy. W stanowisku Prokuratora Generalnego stwierdzono też, że Komitet nie zajmował się analizą podstaw nawiązywania służbowych stosunków pracy, ale akcentował brak równości stron tych stosunków pracy. Podporządkowanie urzędnika jednostce organizacyjnej władzy lub administracji państwowej uzasadnia – zdaniem komitetu, które powołuje Prokurator Generalny – regulowanie warunków zatrudnienia i wynagrodzenia samodzielnie przez pracodawcę. Takie służbowe podporządkowanie urzędnika cechuje stosunek pracy zarówno mianowanego członka korpusu służby cywilnej, jak i zatrudnionego na podstawie umowy o pracę.

8.6. Polskę wiąże również umowy międzynarodowe sporządzone pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych. W art. 22 ust. 1 i 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167), przewidziano zasadnicze prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych, ale jednocześnie wskazano możliwe odstępstwa od tej podstawowej wolności związkowej. Zgodnie z tym przepisem:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów.

2. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego (...). Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tego prawa przez członków sił zbrojnych i policji”.

Artykuł 8 ust. 1 i 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169) podobnie reguluje prawo koalicji, a poza tym mówi o „prawie związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności”, z tym że wyraźnie przewidziano w nim możliwość ograniczeń tych praw w stosunku do pracowników administracji państwowej. Zgodnie tym przepisem:

„1. Państwa Strony niniejszego Paktu zobowiązują się zapewnić:

a) prawo każdego do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego wyboru, w celu popierania i ochrony swych interesów gospodarczych i społecznych, jedynie pod warunkiem przestrzegania przepisów statutowych danej organizacji; korzystanie z tego prawa nie może podlegać innym ograniczeniom niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób; (...)

c) prawo związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności, bez ograniczeń innych, niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób; (...)

2. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

#### **9. Udział reprezentacji pracowniczej w procesie określania warunków zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej**

9.1. Z uwagi na wynikające z części powyższych umów międzynarodowych wymaganie zapewnienia przedstawicielom urzędników publicznych uczestniczenia w procesie ustalania warunków ich zatrudnienia, potrzebne jest dokonanie w tym aspekcie analizy prawa polskiego.

Artykuł 21 ust. 2 u.z.z. dotyczy pracowników, na rzecz których nie mogą być zawierane układy zbiorowe. Zgodnie z nim: „w gałęziach pracy nieobjętych układami zbiorowymi regulacja warunków pracy i płacy wymaga konsultacji ze związkami zawodowymi”. Przepis ten daje związkom zawodowym teoretycznie szerszą możliwość konsultowania warunków zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, nie tylko w zakresie wysokości wynagrodzenia, ale ogólniej – odnośnie do „warunków pracy i płacy”.

9.2. Reprezentatywnej organizacji związkowej przysługuje też, zgodnie z art. 19 ust. 1 u.z.z., ogólne prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. W świetle art. 19 ust. 1 zdanie drugie u.z.z. opiniowanie w trybie ustawy o związkach zawodowych aktów prawnych przez reprezentatywną organizację związkową nie dotyczy założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, które mają wpływ na wysokość wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, a ich opiniowanie regulują odrębne przepisy. Pewne ograniczenia możliwości ustalenia wysokości wynagrodzenia wprowadza ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885) – np. zgodnie z jej art. 86 ust. 1 punkty 2 i 3, jeżeli wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 55%, Rada Ministrów uchwała na

kolejny rok projekt ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej.

9.3. Szeroko rozumianą konsultację z udziałem związków zawodowych przewiduje art. 20 u.z.z. Organizacja związkowa ma prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego do organów mających prawo inicjatywy ustawodawczej lub organów uprawnionych do ich wydania (np. do rządu lub ministrów). Organ państwowy, do którego został skierowany taki wniosek, jest obowiązany w terminie 30 dni przedstawić związkowi zawodowemu swoje stanowisko, a w razie negatywnego stanowiska – także jego uzasadnienie.

9.4. Szczegółowe konsultacje z udziałem związków zawodowych przewidywała ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080). Od 11 września 2015 r. podobne rozwiązania wynikają z ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240; dalej: ustawa z 2015 r.), która zastąpiła ustawę z 2001 r. W art. 16–18 ustawy z 2015 r. przewidziano konsultacje i opiniowanie dotyczące prognozy wielkości makroekonomicznych, stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny, wspólną propozycję w sprawie wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i zajmowanie stanowiska na temat projektu ustawy budżetowej. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z 2015 r. stroną pracowników w Radzie Dialogu Społecznego reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych, którą jest m.in. wnioskodawca w niniejszej sprawie. Strona pracowników może zapraszać do udziału w pracach Rady, z głosem doradczym, przedstawicieli związków zawodowych i organizacji związkowych niespełniających kryteriów określonych w ust. 2 i 3 oraz przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych (ust. 4).

9.5. Konsultacje ze związkami zawodowymi, do których mogą przynależeć członkowie korpusu służby cywilnej, przewidziano również w ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r., Nr 79, poz. 431 ze zm.). Zgodnie z jej art. 7 średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń są corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego. Rada Ministrów, aby umożliwić wyrażenie opinii, przedkłada Radzie Dialogu Społecznego, a także ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych zrzeszających pracowników państwowej sfery budżetowej, propozycję średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na następny rok. Jeżeli Rada Dialogu Społecznego uzgodni, w drodze uchwały, wysokość średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, Rada Ministrów jest zobowiązana do uwzględnienia w pro-



jeckie ustawy budżetowej wynagrodzeń zapewniających osiągnięcie uzgodnionej wysokości wskaźników. Jeżeli w terminie 30 dni od dnia otrzymania propozycji nie nastąpi uzgodnienie stanowiska Rady Dialogu Społecznego, Rada Ministrów przyjmie do projektu ustawy budżetowej średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny, z tym że nie mogą być one niższe od wskaźników zawartych w propozycji. Podobne rozwiązania przewidywał art. 7 tej ustawy w brzmieniu sprzed 11 września 2015 r., tj. nowelizacji dokonanej przez art. 61 ustawy z 2015 r. Średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń miały być corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, a Rada Ministrów, w celu wyrażenia opinii, miała przedkładać w terminie do 15 czerwca każdego roku Komisji, a także ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych zrzeszających pracowników państwowej sfery budżetowej, propozycję średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny.

#### **10. Ograniczenie wolności związkowych na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji**

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13, podkreślił, że przy konstytucyjnej ocenie braku możliwości wyłączenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe na podstawie wiążących Polskę umów międzynarodowych należy brać pod uwagę nie tylko art. 59 ust. 4 Konstytucji, lecz także art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenia wolności związkowych mogą wynikać nie tylko z art. 59 ust. 4 Konstytucji, wyrażającego – podobnie jak art. 233 ust. 1 Konstytucji – szczególne ograniczenia wolności związkowych, lecz mogą także być uzasadnione przyczynami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, statuującym uniwersalne ograniczenia praw i wolności (zob. W. Sokolewicz, komentarz..., s. 50).

Odnosząc się do relacji między art. 31 ust. 3 i art. 59 ust. 4 Konstytucji, trzeba stwierdzić, że art. 59 ust. 4 Konstytucji powinien być interpretowany w sposób niepodważający ogólnych założeń Konstytucji dotyczących ograniczania praw konstytucyjnych. W przeciwnym razie Konstytucja stałaby się wewnętrznie sprzeczna. Ogólne założenia możliwego ograniczenia praw i wolności wyrażone są w art. 31 ust. 3 Konstytucji i opierają się na konieczności ważenia zasad. Takie założenie powinna uwzględniać również interpretacja art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji.

## 11. Ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu

11.1. Statuowane w art. 59 ust. 2 Konstytucji prawo związku zawodowego do zawarcia układu zbiorowego jest słabsze niż zasadnicze prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych, które wyrażone zostało w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Na tle art. 59 Konstytucji można bowiem rozróżnić silniejszą wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (ust. 1) oraz – powiązane z nią – słabsze pozostałe wolności związkowe, w tym prawo związków zawodowych do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, i do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (ust. 2) oraz prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu (ust. 3). Przez ten pryzmat oceniać należy rozwiązanie zawarte w art. 59 ust. 4 Konstytucji, w którym jest mowa osobno o zakresie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców i osobno o „innych wolnościach związkowych”. Powoduje to, że potencjalne ograniczenia możliwości wolności związkowych innych niż zasadnicze prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, w tym prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, mogą być nieco szersze niż ograniczenie samej podstawowej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych.

Prawo związku zawodowego do zawarcia układu zbiorowego nie ma charakteru absolutnego i może zostać ograniczone, jeżeli wystąpią okoliczności przewidziane w art. 59 ust. 4 lub art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał podtrzymuje stanowisko, że przy konstytucyjnej ocenie braku możliwości wyłączenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe na podstawie wiążących Polskę umów międzynarodowych należy brać pod uwagę nie tylko art. 59 ust. 4 Konstytucji, ale również art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13).

Za ograniczeniem tego prawa w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej przemawiają względy konstytucyjne, w tym, wskazane przez wnioskodawcę, wiążące Polskę umowy międzynarodowe, do których odsyła art. 59 ust. 4 Konstytucji.

11.2. W umowach międzynarodowych widoczna jest tendencja do szczególnego rozumienia wolności związkowych w odniesieniu do pracowników publicznych powiązanych z administracją publiczną, ponieważ z przyczyn nie dotyczących innych pracowników wolności te mogą być ograniczane bądź nierelevantne do statusu prawnego określonej kategorii urzędników państwowych, w szczególności wyższego szczebla. W umowach międzynarodowych zaakcentowano specyficzną sytuację występującą w tych państwach, w których służba cywilna zorganizowana jest w systemie kariery i brak praktycznego pola dla zawieranych na rzecz określonej grupy urzędników układów zbiorowych pracy, ponieważ zasadnicza treść stosunku zatrudnienia wynika generalnie

z aktów normatywnych przyjętych w drodze procedur prawodawczych istniejących w danym państwie.

Konwencje, do których prowadzi odesłanie zawarte w art. 59 ust. 4 Konstytucji, nie przewidują bezwzględnego wymagania, aby ustalanie warunków zatrudniania członków korpusu służby cywilnej, odbywało się w drodze rokowań z reprezentującymi ich związkami zawodowymi i zawarcia układu zbiorowego pracy w rozumieniu k.p.

Trybunał w wyroku z dnia 17 listopada 1998 r., sygn. K 42/97, dokonał analizy wiążących Polskę umów międzynarodowych, w tym wskazanych przez wnioskodawcę, i przyjął, że w niektórych sytuacjach uzasadnione jest nawet ograniczenie zasadniczego prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, co tym bardziej dotyczy, stanowiącego jeden z przejawów wolności związkowej, prawa związków do specyficznego rokowania w celem zawarcia układu zbiorowego pracy. (...)

Nie przekonują również argumenty zaprezentowane przez wnioskodawcę na tle EKPC. Po pierwsze, zbyt daleko idące jest twierdzenie, że przez przewidziane w art. 11 ust. 1 EKPC „prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów” należy rozumieć, prócz zasadniczej wolności koalicji związkowej, również prawo do członkostwa w związku zawodowym, który ma możliwość zawierania układów zbiorowych pracy w rozumieniu k.p., a tym samym pośrednio – będące przedmiotem niniejszej sprawy – prawo związku zawodowego do zawierania takich układów. Trudno też obowiązek pracodawcy wysłuchania związku zawodowego, który można by interpretować z art. 11 ust. 1 EKPC, utożsamiać z prawem związku do zawierania układu zbiorowego. Po drugie, nawet akceptacja takich interpretacji nie uzasadniałaby tezy o niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 4 Konstytucji z uwagi na naruszenie przez ustawodawcę zakresu ograniczeń „innych wolności związkowych” dopuszczalnych w EKPC. Zasadnicze znaczenie dla rozpatrywanej sprawy ma bowiem art. 11 ust. 2 zdanie drugie konwencji strasburskiej. Przepis ten mówi wyraźnie, że prawo członków administracji państwowej do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich celem ochrony swoich interesów pracowniczych może być ograniczone w ustawodawstwie krajowym, nawet bez – wymaganego zasadniczo w zdaniu pierwszym art. 11 ust. 2 – spełnienia warunku „konieczności w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”, o ile ograniczenia są zgodne z prawem.

Tym samym, przewidziana w art. 11 ust. 2 EKPC swoboda ustawodawcy krajowego w ograniczaniu, statutowanego w art. 11 ust. 1 EKPC, prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich, jest większa w odniesieniu do pracowników administracji państwowej, do której zalicza się korpus

służby cywilnej, niż w odniesieniu do innych pracowników. Takie rozwiązanie tym bardziej obejmowałoby prawo do zawierania układów zbiorowych, gdyby przyjąć, że art. 11 EKPC reguluje tę – posługując się sformułowaniem art. 59 ust. 4 Konstytucji – „inną wolność związkową”.

Nie jest zasadny również zarzut naruszenia art. 59 ust. 4 Konstytucji w zw. z art. 6 ust. 2 EKS. W świetle tego przepisu umowy międzynarodowej, w celu „zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych”, umawiające się państwa zobowiązały się do popierania „kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe” rozwiązania polegającego na „dobrowolnych negocjacjach między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony”, które to negocjacje mają prowadzić do „uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia”. Powyższe zobowiązanie uwarunkowane jest koniecznością i celowością. Warunki konieczności i celowości trzeba w rozpatrywanej sprawie odnieść do przyjętego w Polsce modelu, w którym zasadniczo warunki zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej wynikają z przepisów prawa. W – powołanych wcześniej – wypowiedziach Europejskiego Komitetu Praw Społecznych podkreślono, że urzędnicy powinni mieć możliwość uczestnictwa w każdym procesie, który bezpośrednio odnosi się do określenia stosowanych procedur zmierzających do określenia warunków ich zatrudnienia. Ponadto, rezultatem popieranych przez państwo negocjacji ma być uregulowanie warunków zatrudnienia w drodze – za polskim przekładem – układu zbiorowego, które to pojęcie może być rozumiane autonomicznie, tj. nie pokrywać się z układem zbiorowym regulowanym w dziale jedenastym k.p. Pozwala to na przyjęcie, że przez „układ”, o którym mowa w art. 6 ust. 2 EKS (w oficjalnej wersji językowej – ang. *collective agreements*), można w odniesieniu do prawa krajowego rozumieć też inne niż układy zbiorowe pracy w rozumieniu k.p., mechanizmy i rezultaty negocjacji zbiorowych między reprezentacją pracowników, w szczególności związkiem zawodowym, a pracodawcą, pod warunkiem, że ich skutkiem jest „regulowanie warunków zatrudnienia”. Oznacza to, że sam brak możliwości zawarcia układu zbiorowego w rozumieniu działu jedenastego k.p., co przewiduje zaskarżony przepis, nie implikuje naruszenia przez umawiające się państwo powyższego zobowiązania konwencyjnego, o ile w prawie wewnętrznym przewidziano inne mechanizmy służące celowi określoneму w EKPC, tj. zapewnieniu udziału reprezentacji pracowniczej w procesie określania warunków zatrudnienia. Ponadto, zgodnie jednak z art. 31 ust. 1 EKS, skuteczna realizacja praw i zasad ustanowionych w części I oraz skuteczne wykonywanie ich, tak jak przewidziano w części II, nie będą mogły być przedmiotem żadnych ograniczeń lub restrykcji niewymienionych w częściach I i II, „z wyjątkiem tych, które są określone przez prawo i które są niezbędne (...) dla ochrony porządku publicznego”. Podzielić trzeba stanowisko wnioskodawcy mówiące, że jeżeli – ze względu na regulowanie statusu pracowników publicznych regu-

laczami ustawowymi – zawieranie układów zbiorowych nie jest możliwe, to art. 6 ust. 2 EKS nakłada na umawiające się państwo obowiązek zorganizowania ich uczestnictwa, za pośrednictwem przedstawicieli, w opracowaniu przepisów prawnych, które mają dotyczyć pracowników publicznych. Poza tym, nie byłoby uprawnione przyjęcie, że brak w jednej umowie międzynarodowej wyraźnej możliwości wprowadzenia ograniczeń którejś z innych wolności związkowych, niż zasadnicza wolność koalicji, powinien prowadzić do wniosku, że art. 59 ust. 4 Konstytucji nie pozwala na wprowadzenie w prawie krajowym żadnych ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych. Stałoby to w sprzeczności z duchem wszystkich wiążących Polskę umów międzynarodowych, z których generalnie wynika, że prawo do innych wolności związkowych, w tym zawierania układów zbiorowych, jest na ich tle mniej intensywne (słabsze), niż podstawowa wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Dodatkowo trzeba mieć na względzie, że umowy międzynarodowe zawierają własne ogólne klauzule wyrażające zasadę proporcjonalności, pozwalające na ograniczenie nawet zasadniczej wolności zrzeszania się, a ponadto dopuszczalne jest oparcie się na klauzuli przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie ma znaczenia Konwencja nr 98. Zgodnie z jej art. 6 nie dotyczy ona urzędników państwowych, do których zaliczyć trzeba m.in. członków korpusu służby cywilnej. Tym samym nie jest możliwe dokonanie oceny zgodności zaskarżonego przepisu z art. 59 ust. 4 Konstytucji w zw. z art. 4 Konwencji nr 98, czego domagał się wnioskodawca.

11.3. Z wiążących Polskę umów międzynarodowych można ewentualnie interpretować wymaganie, by prawo krajowe zapewniało możliwość uczestniczenia przedstawicieli pracowników publicznych (niekoniecznie organizacji związkowej reprezentującej tych pracowników) w procesie określenia warunków zatrudnienia, co następować może drogą aktów normatywnych. Tego wymagania nie należy utożsamiać z obowiązkiem przyznania związkowi zawodowemu prawa do zawierania układów zbiorowych pracy regulowanych w dziale jednastym k.p. na rzecz członków korpusu służby cywilnej.

Przedstawiona wyżej analiza prawa polskiego prowadzi do wniosku, że w ustawodawstwie krajowym przewidziano pewne możliwości konsultacyjne i negocjacyjne związków zawodowych w szeroko rozumianym procesie określania warunków zatrudnienia reprezentowanych przez nie członków korpusu służby cywilnej. Taką możliwość przewidują nie tylko przepisy u.z.z., lecz też przepisy dotyczące kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i o dialogu społecznym. W doktrynie zauważa się, że związki zawodowe mogłyby dla ochrony interesów pracowników administracji publicznej, której elementem jest korpus służby cywilnej, podejmować takie działania o charakterze zbiorowym, jak różnego rodzaju konsultacje i uzgodnienia z pracodawcą, a w szerszym wymiarze – uczestniczyć w fazie projektowania aktów prawnych

regulujących status prawny urzędników (tak G. Goździewicz, *Wpływ instytucji zbiorowego...*, s. 51–55).

Na marginesie można zauważyć, że uznanie, zgodnie z postulatem wnioskodawcy, art. 239 § 3 pkt 1 k.p. za niekonstytucyjny nie oznaczałoby dopuszczenia możliwości swobodnego normowania wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej w drodze układu zbiorowego pracy. Zgodnie bowiem z art. 240 § 4 k.p., zawarcie układu dla pracowników zatrudnionych w jednostkach sfery budżetowej może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w dyspozycji tych jednostek.

11.4. Zgodnie z art. 153 Konstytucji, korpus służby cywilnej działa w urządach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, a jego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów. Założenie wykonywania zadań państwa w sposób rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny powoduje, że system ustalania wynagrodzeń dla tej zetatyzowanej struktury powinien być bliższy systemowi przewidzianemu dla sędziów i prokuratorów niż modelowi typowej umowy o pracę. Natomiast metoda układowa do takich założeń nie pasuje, skutkować bowiem może niepożądaną wewnętrzną dyferencjacją warunków zatrudnienia, a ponadto okoliczności prowadzenia negocjacji układowych mogłyby negatywnie wpływać na te konstytucyjne cechy służby cywilnej.

Praca członków korpusu służby cywilnej, niezależnie od zatrudnienia ich w ramach stosunku pracy na podstawie umowy o pracę bądź na podstawie mianowania, tworzy ogólnokrajowy całościowy system korpusu służby cywilnej, który gwarantować ma realizację zadań państwa. Różnicowanie oceny konstytucyjności ograniczenia prawa związków zawodowych do wykonywania „innej wolności związkowej”, jaką jest negocjowanie i zawieranie układów zbiorowych pracy, w stosunku do części członków korpusu, np. tylko zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub w określonym zakładzie pracy, nie byłoby z tego względu uzasadnione. Dokonanie odmiennej oceny w stosunku do części członków korpusu służby cywilnej nie byłoby też uzasadnione z perspektywy podobnej funkcji wypełnianej przez nich w procesie administrowania państwem, jak również mając na względzie taki sam sposób unormowania warunków ich zatrudnienia przez państwo w drodze pragmatyki służbowej i aktów wykonawczych oraz określanie przez państwo podstawowych warunków zatrudnienia (w tym dyscypliny finansowej) w sposób jednolity dla wszystkich członków korpusu. Dopuszczenie możliwości zawierania układów zbiorowych na rzecz części członków korpusu, w szczególności zakładowych układów zbiorowych, mogłoby w praktyce doprowadzić do rozbicia ogólnokrajowego jednolitego systemu korpusu służby cywilnej, jeżeli – nawet drugorzędne, nieregulowane w sposób bezwzględnie obowiązujący w przepisach ustaw i aktów wykonawczych – warunki zatrudnienia części członków korpusu (tj. zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub w określonym zakładzie pracy) uzyskiwałyby treść

określoną w obejmującym ich układzie zbiorowym, która odbiegałaby od treści stosunku pracy pozostałych członków korpusu (tj. mianowanych lub pracujących w innym zakładzie pracy).

11.5. Ograniczenie możliwości zawierania przez związki zawodowe układów zbiorowych na rzecz członków korpusu służby cywilnej wpisuje się w polski porządek publiczny, którego elementem są – referowane wcześniej – ustalanie warunków pracy członków korpusu służby cywilnej w drodze aktów normatywnych, przy udziale (konsultacji) związków zawodowych w ich tworzeniu, a także prawo urzędników do przynależności do związków zawodowych (wolność koalicji), uprawnienia związków zawodowych do prowadzenia też rokowań innych niż rokowania zmierzające do zawarcia układu zbiorowego w rozumieniu k.p., jak też szczegółowe rozwiązania określające status służby publicznej bliski systemowi kariery (a nie systemowi stanowisk).

Z powyższych względów interpretacja przesłanek ograniczania wolności związkowych zawartych w umowach międzynarodowych musi pozostawać w zgodzie z Konstytucją, w szczególności z art. 31 ust. 3. W przeciwnym razie, umowy międzynarodowe – zwłaszcza w razie przyjmowania priorytetu jednej z wiążących Polskę konwencji, która przewiduje skutki najbardziej dalekosiężne – na poziomie konstytucyjnym zbyt intensywnie ograniczałyby zasady wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie jest uzasadnione w szczególności stanowisko, że wolności związkowe, w tym prawo związku do zawierania układów zbiorowych, miałyby charakter absolutny i nie podlegałyby żadnym ograniczeniom, jeżeli któraś z umów międzynarodowych, do których odsyła art. 59 ust. 4 Konstytucji, możliwości takich ograniczeń wyraźnie by nie przewidywała.

11.6. Zaskarżony przepis przewiduje wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych, których treść, przynajmniej teoretycznie, może być różnorodna i obejmować też inne zagadnienia niż treść stosunku zatrudnienia pracowników objętych układem. Powyższe uzasadnienie dotyczy zasadniczo najistotniejszej części normatywnej potencjalnego układu zbiorowego, tj. uzgadnianych w nim warunków, jakim powinna odpowiadać treść stosunku zatrudnienia. Takie ujęcie wynika z przedmiotu zaskarżenia oraz zakresu argumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę. Przemawia za nim też charakter i akcesoryjna funkcja innych ustaleń, które potencjalnie mogą być treścią układu zbiorowego. Dodatkowa treść układu zbiorowego, która dotyczyłaby innych zagadnień niż stosunek zatrudnienia osób objętych układem, ma charakter uzupełniający i jest uzgadniana w odniesieniu do zasadniczych postanowień układu, które dotyczą treści wzajemnych praw i obowiązków stron stosunku zatrudnienia. Wzajemne prawa i obowiązki stron układu zbiorowego (art. 240 § 1 pkt 1 *in fine* k.p.) będą w praktyce pośrednio związane z postanowieniami dotyczącymi pracowników objętych układem, w szczególności dotyczą bowiem stosowania układu i przestrzegania jego postanowień. W świetle art. 240 § 2 k.p. układ może określać inne sprawy (niż treść stosunku pracy osób

nim objętych oraz wzajemne zobowiązania jego stron), o ile nie są uregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący. Określenie tych innych spraw ma charakter akcesoryjny względem zasadniczych postanowień układu, stąd trudno zakładać i rozważać samodzielny byt takiego układu, który składałby się wyłącznie z takich, marginalnych dla treści stosunku zatrudnienia, uzgodnień.

11.7. Podsumowując, wyrok stwierdza zgodność zaskarżonego art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji w zw. z art. 1 i art. 7 konwencji nr 151, art. 11 EKPC i art. 6 ust. 2 EKS. Zgodność ta wynika z tego, że na tle Konstytucji dopuszczalne jest ograniczenie wolności związkowych, a korpus służby cywilnej stanowi specyficzną grupę urzędników administracji rządowej powołaną w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, co mogłoby zostać naruszone w procesie negocjowania układu zbiorowego, jak i w razie jego zawarcia dla części członków korpusu.

Szczególna klauzula limitacyjna zawarta w art. 59 ust. 4 Konstytucji odnosi się do statuowanego w art. 59 ust. 2 Konstytucji prawa związku zawodowego do zawierania układów zbiorowych. Brzmienie wiążących Polskę umów międzynarodowych, do których ta klauzula odsyła, uzasadnia rozwiązanie przewidziane w zaskarżonym przepisie. Ograniczenie możliwości zawierania układów zbiorowych w odniesieniu do korpusu służby cywilnej mogłoby też być uzasadnione zastosowaniem ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## 12. Skutki wyroku

Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie była konstytucyjność art. 239 § 3 pkt 1 k.p. Z uwagi na zakres zaskarżenia Trybunał nie badał zgodności z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi innych przepisów, a jedynie przyjął, że samo wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych w rozumieniu działu jedenastego k.p. na rzecz członków korpusu służby cywilnej nie implikuje naruszenia art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji w związku z powyższymi przepisami umów międzynarodowych. Przedmiotem niniejszej sprawy nie była w szczególności ocena zagwarantowania związkom zawodowym, działającym w interesie członków korpusu służby cywilnej, innych form partycypacji w ustalaniu warunków zatrudnienia, które mieściłyby się w szeroko rozumianym pojęciu rokowań i konsultacji. Przyjęcie, że szczególny status członków korpusu służby cywilnej uzasadnia wyłączenie metody układowej, nie jest jednoznaczne z rozpoznaniem innych rozwiązań zbiorowego prawa pracy, które dotyczą tej grupy zawodowej. Przedmiotem niniejszej sprawy nie była też ocena, czy państwo gwarantuje członkom korpusu służby cywilnej – w szczególności dla urzędywistnienia konstytucyjnego założenia rzetelności i neutralności politycznej – należyty poziom wynagrodzenia i inne podstawowe warunki zatrudnienia.



Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.  
**Wyrok TK z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. K 5/15.**