



Orzecznictwo

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

NR 9/wrzesień 2016



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Art.	Str.
64 § 1 k.k.	4
66 § 1 k.k.	4
85 § 2 k.k.	5
231 § 1 k.k.	5
231a k.k.	6
286 §1 k.k.	6
4 ustawy o grach hazardowych	7
124 § 1 k.w.	7
33 § 1 k.p.k.	7
37 k.p.k.	8
143 § 2 k.p.k.	8
343 § 7 k.p.k.	9
434 § 1 k.p.k.	9
457 § 3 k.p.k.	10
438 pkt 1 k.p.k.	10
500 § 1 i 3 k.p.k.	10
519 k.p.k.	10
523 § 1 k.p.k.	11

Sądy Apelacyjne

2 k.k.	12
25 § 2 k.k.	13
46 § 1 k.k.	13
53 § 1 k.k.	13
64 § 2 k.k.	14
148 § 1 k.k.	14
284 § 2 k.k.	15
286 § 1 k.k.	15
297 § 1 k.k.	15
299 § 1 k.k.	15
540 § 1 k.p.k.	16

545 § 3 k.p.k.	17
552 § 1 k.p.k.	17
554 § 3 k.p.k.	18
568a k.p.k.	18

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

510 § 1 i art. 511 § 1 k.p.c. w zw. z art. 609 § 1 k.p.c.	19
5a ust. 3 i 4 oraz art. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1403; aktualnie Dz. U. z 2015 r., poz. 704)	29

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) w zw. z art. 178 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1529)	38
---	----

Trybunał Konstytucyjny

7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r., Nr 287, poz. 1687 ze zm.)	55
9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r., Nr 116, poz. 675 ze zm.)	55
52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r., Nr 29, poz. 154 ze zm.) ..	55
56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 621 ze zm.)	55
11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710 ze zm.)	55
143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.)	55

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 64 § 1 k.k.

Dyspozycja przepisu art. 64 § 1 k.k., jako podstawę jego zastosowania, przewiduje skazanie sprawcy w ściśle określonych koniunkcyjnie warunkach. Mianowicie powrót do przestępstwa, w warunkach recydywy specjalnej zwykłej, ma miejsce wówczas, gdy sprawca: 1) został skazany za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności, 2) odbył co najmniej 6 miesięcy tej kary, 3) następne przestępstwo umyślne popełnił w ciągu 5 lat po odbyciu tej kary, 4) nowo popełnione umyślne przestępstwo jest podobne do poprzedniego, za które był już skazany.

Wyrok SN z dnia 5 maja 2016 r., sygn. II KK 14/16.

Art. 66 § 1 k.k.

2

Jedną z przesłanek warunkowego umorzenia postępowania jest bowiem ustalenie, iż sprawca nie był uprzednio karany za przestępstwo umyślne. Warunku tego nie spełniają osoby karane wcześniej za jakiegokolwiek przestępstwo umyślne, bez względu na ich podobieństwo do aktualnego czynu i rodzaju wcześniej wymierzonej kary. (...) Wymieniony w art. 66 § 1 k.k. warunek uprzedniej niekaralności sprawcy za przestępstwo ma charakter bezwzględny i nie zależy od stanu wiedzy sądu orzekającego o warunkowym umorzeniu postępowania. Dlatego wydając wyrok sąd powinien dołożyć należytej staranności, aby poczynić jednoznaczne ustalenia w zakresie uprzedniej karalności oskarżonego.

Wyrok SN z dnia 1 czerwca 2016 r., sygn. V KK 61/16.

3

Zastosowanie instytucji warunkowego umorzenia postępowania jest możliwe tylko wtedy, gdy koniunkcyjnie występują ściśle określone okoliczności, mające w większości charakter materialnoprawny, warunkujące uznanie niecelowości kontynuowania postępowania karnego. Zatem sąd *meriti* ma prawo (a nie obowiązek) warunkowo umorzyć postępowanie, w wypadku łącznego spełnienia wszystkich przewidzianych przez ustawę przesłanek, tj. wówczas,

kiedy: 1) wina sprawcy i społeczna szkodliwość czynu nie są oceniane jako znaczne; 2) brak jest wątpliwości co do okoliczności popełnienia czynu; 3) sprawca dotychczas nie był karany za przestępstwo umyślne; 4) postawa sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste oraz dotychczasowy sposób życia uzasadniają przypuszczenie, że pomimo umorzenia postępowania będzie przestrzegał porządku prawnego, zaś w szczególności nie popełni przestępstwa (*arg. ex art. 66 § 1 k.k.*); 5) występek jest zagrożony karą do 5 lat (od 1 lipca 2015 r.) pozbawienia wolności (*arg. ex art. 66 § 2 k.k.*). (...) wszystkie przesłanki warunkowego umorzenia postępowania bezwzględnie muszą ziścić się w momencie stosowania tego instrumentu probacyjnego. O spełnieniu określonego w art. 66 § 1 k.k. warunku niekaralności za przestępstwo umyślne, nie decyduje zatem ograniczony stan wiedzy sądu w dacie orzekania w przedmiocie warunkowego umorzenia postępowania (wynikający z: braku bieżącej informacji o wyroku skazującym i jego prawomocności np. z Krajowego Rejestru Karnego lub innego uchybienia sądu, bądź też przypadku, względnie nawet – wprowadzenia organu procesowego w błąd), tylko obiektywnie istniejąca rzeczywistość (stwierdzona choćby po wydaniu orzeczenia), charakteryzująca sytuację prawną osoby sprawcy.

Wyrok SN z dnia 17 maja 2016 r., sygn. III KK 28/16.

4

Okoliczność, czy Sąd orzekający w sprawie (...) dysponował aktualnymi danymi o karalności oskarżonego, a nawet, czy obiektywnie mógł takimi danymi dysponować, dla możliwości zastosowania warunkowego umorzenia postępowania nie ma żadnego znaczenia. Wymóg niekaralności za przestępstwo umyślne ma bowiem charakter bezwzględny, a karalność taka wyklucza możliwość orzeczenia o takim umorzeniu.

Wyrok SN z dnia 17 maja 2016 r., sygn. III KK 485/15.

5

Art. 85 § 2 k.k.

Przepis art. 85 § 2 k.k. określa podstawy kary łącznej (w realiach niniejszego postępowania orzeczono kary łączne pozbawienia wolności i grzywny); zastosowanie tego przepisu jest jednak warunkowane istnieniem przesłanek do orzeczenia kary łącznej, o których z kolei stanowi przepis art. 85 § 1 k.k.

Wyrok SN z dnia 4 maja 2016 r., sygn. IV KK 424/15.

6

Art. 231 § 1 k.k.

Dla przyjęcia, że sprawca dopuścił się czynu z art. 231 § 1 k.k., ma istotne znaczenie ustalenie zakresu i rodzaju (treści) uprawnień, które funkcjonariusz publiczny przekroczył, lub obowiązków, jakich nie dopełnił. (...) źródło obowią-

ków, których niewypełnienie stanowi warunek konieczny realizacji znamion omawianego przestępstwa, zależy od charakteru obowiązku i może mieć charakter ogólny, szczególny lub indywidualny. W przypadku pierwszego z nich, takim źródłem są najczęściej przepisy odnoszące się do wszystkich funkcjonariuszy lub poszczególnych ich kategorii. Obowiązki szczególne są regulowane na ogół przepisami dotyczącymi określonej kategorii funkcjonariuszy publicznych, a więc dotyczącymi działalności poszczególnych rodzajów służb i w porównaniu z ogólnymi są bardziej konkretnie określone (np. ustawa o Policji). Z kolei obowiązki indywidualne zawierają odpowiednie przepisy regulaminów, instrukcji, mogą nimi być również wydane przez uprawnione osoby polecenia służbowe wykonania określonych czynności. (...) funkcjonariusz publiczny musi obejmować swoim zamiarem zarówno przekroczenie uprawnień, czy też niedopełnienie obowiązków, jak i to, że działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Innymi słowy – niewykonanie konkretnego obowiązku przez funkcjonariusza publicznego może stanowić przestępstwo stypizowane w art. 231 § 1 k.k. wówczas, gdy funkcjonariusz ten w ramach czynności i kompetencji służbowych był rzeczywiście zobowiązany do jego wykonania oraz miał tego świadomość.

Wyrok SN z dnia 4 maja 2016 r., sygn. V KK 388/15.

7

Art. 231a k.k.

Ochrona prawna należąca funkcjonariuszowi publicznemu przyznana lekarzowi w art. 44 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz w art. 5 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym nie obejmuje sytuacji innych, niż udzielanie pomocy doraźnej (a więc udzielanie pierwszej pomocy i podejmowanie medycznych czynności ratunkowych) lub pomocy lekarskiej wtedy, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia oraz w innych wypadkach niecierpiących zwłoki. Za wykonywanie czynności w tym zakresie uznać trzeba także działanie zmierzające bezpośrednio do ich udzielenia od chwili odebrania zindywidualizowanego wezwania do ich udzielenia lub od chwili podjęcia przez lekarza stosownych działań z własnej inicjatywy. Ta ochrona prawna nie obejmuje okresu pełnienia przez lekarza dyżuru w szpitalnym oddziale ratunkowym, jeśli polega on tylko na oczekiwaniu na wezwanie do wyjazdu załogi karetki pogotowia ratunkowego.

Postanowienie SN z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. I KZP 24/15.

8

Art. 286 §1 k.k.

Wyplata środków pieniężnych osobie nieuprawnionej, niekorzystna dla banku, może być uznana *in concreto* za rozporządzenie niekorzystne, w rozumieniu art. 286 § 1 k.k., także dla posiadacza rachunku. Jego dobro prawne, mające źródło w umowie rachunku bankowego, zostaje bezpośrednio naruszone wtedy, gdy uprawnienie do uzyskania zwrotu zdeponowanych środków pieniężnych na każde żądanie nie zostanie zrealizowane przed skorygowaniem przez bank stanu konta. Do tego czasu posiadacz rachunku nie dysponuje środkami, które wypłacono osobie nieuprawnionej, co może pociągnąć określone ujemne następstwa w jego majątku, także w zakresie *lucrum cessans*. Nie ma więc podstaw, by *a limine* odmówić posiadaczowi rachunku statusu pokrzywdzonego w rozumieniu art. 49 § 1 k.p.k., a w konsekwencji legitymacji do wniesienia aktu oskarżenia w trybie art. 55 § 1 k.p.k. wtedy, gdy osoba nieuprawniona, działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadziła do wypłaty środków pieniężnych z jego konta przez wprowadzenie w błąd przedstawiciela banku.

Postanowienie SN z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. I KZP 3/16.

ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (Dz. U. 2015, poz. 1201)

9

Art. 4

Przepis art. 4 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (Dz. U. 2015, poz. 1201), zezwalający podmiotom prowadzącym w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej działalność w zakresie, o którym mowa w art. 6 ust. 1–3 lub w art. 7 ust. 2 ustawy nowelizowanej, na dostosowanie się do wymogów określonych w znowelizowanej ustawie o grach hazardowych do dnia 1 lipca 2016 r., dotyczy wyłącznie podmiotów, które prowadziły taką działalność zgodnie z ustawą o grach hazardowych w brzmieniu sprzed 3 września 2015 r. (na podstawie koncesji albo zezwolenia).

Postanowienie SN z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. I KZP 1/16.

Prawo o wykroczeniach

10

Art. 124 § 1 k.w.

Zgodnie z art. 124 § 1 k.w. umyślne wyrządzenie szkody o wartości nie przekraczającej ¼ minimalnego wynagrodzenia za pracę stanowi wykroczenie.

Wyrok SN z dnia 4 maja 2016 r., sygn. IV KK 407/15.

Prawo karne procesowe

11

Art. 33 § 1 k.p.k.

W sprawach złożonych przedmiotowo, gdy jedna ze spraw należy do właściwości rzeczowej sądu wyższego rzędu, względy ekonomii procesowej przemawiają za rozpoznaniem przez ten sąd także sprawy należącej do właściwości rzeczowej sądu niższego rzędu, gdy występuje łączność podmiotowa. Chodzi bowiem o „niedzielenie” spraw z uwagi na różną właściwość sądu do rozpoznania poszczególnych czynów (spraw), gdy oskarżoną o te czyny jest ta sama osoba (art. 33 § 1 k.p.k.).

Wyrok SN z dnia 4 maja 2016 r., sygn. V KK 65/16.

12

Art. 37 k.p.k.

Warunkiem przełamania właściwości sądu w trybie art. 37 k.p.k., a więc przekazania sprawy do rozpoznania sądowi niewłaściwemu miejscowo i w ten sposób dokonanie odstępstwa od konstytucyjnej zasady rozpatrywania spraw przez sąd właściwy (zob. art. 45 Konstytucji RP) jest wykazanie, że przemawia za tym dobro wymiaru sprawiedliwości. Do okoliczności przemawiających za przekazaniem sprawy należą sytuacje, które mogą wywierać wpływ na swobodę orzekania lub stwarzać przekonanie (nawet w istocie mylne, jakkolwiek powzięte w oparciu o racjonalne przesłanki) o braku warunków do rozpoznania danej sprawy w sposób w pełni obiektywny, przez sąd właściwy. Ciężar ich przekonującego wykazania spoczywa na tym sądzie.

Postanowienie SN z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. IV KO 41/16.

13

Art. 143 § 2 k.p.k.

Przeprowadzenie tzw. czynności rozpytania może zostać utrwalone w formie notatki urzędowej (art. 143 § 2 k.p.k.). Stosuje się ją nie tylko w dochodzeniu, czy śledztwie jako jedną z czynności podejmowanych w postępowaniu przygotowawczym (art. 297 § 1 k.p.k.), ale także przed jego wszczęciem w ramach czynności sprawdzających (art. 307 k.p.k.). Czynność rozpytania osoby, która w przyszłości może uzyskać status podejrzanego, nie narusza art. 74 § 1 k.p.k., gdyż na takiej osobie nie ciąży prawny obowiązek udzielania na żądanie organów ścigania informacji dotyczących jakichkolwiek okoliczności przestępstwa. Czynność rozpytania nie narusza także art. 175 § 1 k.p.k., gdyż prawo do milczenia odnosi się do osoby, której postawiono zarzut popełnienia przestępstwa. Z charakteru czynności rozpytania wynika, że osoba, która potencjalnie może stać się podejrzaną, nie ma obowiązku udzielania informacji, a nawet, jak w przypadku osoby, która następnie uzyska status świadka, może ona w sposób bezkarny złożyć fałszywe oświadczenie. Inną kwestią jest późniejsze dowodowe wykorzystanie informacji uzyskanych podczas czynności rozpytania.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 174 k.p.k. notatka urzędowa sporządzona z czynności rozpytania nie może zastąpić dowodu z wyjaśnień oskarżonego, czy z zeznań świadka. Na podstawie treści notatki urzędowej nie wolno także dokonywać ustaleń faktycznych sprzecznych z wyjaśnieniami oskarżonego, czy z zeznaniami świadka, gdyż byłoby to zastąpieniem tego rodzaju dowodów treścią notatki. Nie ma natomiast zakazu przesłuchania w charakterze świadka funkcjonariusza Policji, który dokonał czynności rozpytania i sporządził z niej notatkę urzędową. Zastępowanie wyjaśnień oskarżonego lub zeznań świadka miałyby miejsce w wypadku przesłuchania funkcjonariusza dokonującego formalnego przesłuchania na okoliczność treści składanych w czasie tego przesłuchania wyjaśnień albo zeznań. Takiego charakteru nie ma natomiast relacja funkcjonariuszy o przebiegu przeprowadzonych przez nich czynności na miejscu przestępstwa, których element stanowią spontaniczne wypowiedzi osoby, wobec której zostało dokonane tzw. rozpytanie.

Postanowienie SN z dnia 4 maja 2016 r., sygn. III KK 334/15.

14

Art. 343 § 7 k.p.k.

Bezsprzecznie, zgodnie z dyspozycją art. 343 § 7 k.p.k. na sądzie rozpoznającym wniosek złożony w trybie art. 335 § 1 k.p.k. ciąży obowiązek sprawdzenia, czy istnieją podstawy do uwzględnienia tego wniosku. Jedną z podstawowych czynności, którą sąd powinien wykonać w ramach tego badania jest stwierdzenie, czy zarzucony w akcie oskarżenia czyn został prawidłowo opisany i zakwalifikowany. W dalszej zaś kolejności, czy istnieją dowody w odpowiednim stopniu uprawdopodobniające sprawstwo oskarżonego.

Wyrok SN z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. II KK 138/16.

15

Art. 434 § 1 k.p.k.

Zakaz płynący z art. 434 § 1 *in principio* k.p.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 kwietnia 2016 r.) oznacza nie tylko zakaz wydawania orzeczeń niekorzystnych dla oskarżonego, ale także zakaz pomijania wydania rozstrzygnięcia, które w związku z orzeczeniem sądu odwoławczego pogarsza jego sytuację procesową. Jeżeli zatem sąd odwoławczy rozpoznaje jedynie środek wniesiony na korzyść tego podmiotu i obejmujący skazania go za więcej niż jedno przestępstwo na kary pozbawienia wolności, z objęciem ich następnie węzłem kary łącznej z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, a sąd ten uchyla zaskarżony wyrok jedynie w części dotyczącej jednego, czy niektórych z tych skazań, a następnie także o warunkowym zawieszeniu wykonania kary łącznej to powinien jednocześnie – i to nie pogarszając sytuacji oskarżonego wynikającej z wyroku sądu *meriti* – rozstrzygnąć w kwestii warunkowego zawieszenia wykonania bądź

to ewentualnej nowej kary łącznej, bądź kary jednostkowej, która w wyniku jego orzeczenia staje się karą prawomocną, a tym samym podlegającą wykonaniu.

Wyrok SN z dnia 25 maja 2016 r., sygn. IV KK 154/16.

16

Art. 457 § 3 k.p.k.

Stopień szczegółowości rozważań Sądu odwoławczego uzależniony jest od jakości oceny dokonanej przez Sąd I instancji. Jeżeli ta ocena jest wszechstronna, pełna, logiczna i wsparta zasadami doświadczenia życiowego, a więc odpowiada w pełni wymogom nałożonym przez reguły z art. 7 k.p.k., to wówczas Sąd odwoławczy zwolniony jest od drobiazgowego odnoszenia się do zarzutów apelacji, kwestionujących w rzeczywistości taką ocenę. W takim wypadku wystarczające jest wskazanie głównych powodów nie podzielenia zarzutów apelacji, a następnie odesłanie do szczegółów uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji. Jakkolwiek jest rzeczą oczywistą, iż na Sądzie odwoławczym ciąży obowiązek rozpoznania wszystkich wniosków i zarzutów wskazanych w środku odwoławczym, nie oznacza to jednak bezwzględnego wymogu szczegółowego umotywowania każdego argumentu.

Postanowienie SN z dnia 4 maja 2016 r., sygn. V KK 375/15.

17

Art. 438 pkt 1 k.p.k.

Naruszenie prawa materialnego polega na jego wadliwym zastosowaniu (lub niezastosowaniu) 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.

Postanowienie SN z dnia 5 maja 2016 r., sygn. IV KK 137/16.

18

Art. 500 § 1 i 3 k.p.k.

Zgodnie z art. 500 § 1 i 3 k.p.k. możliwość wydania wyroku nakazowego istnieje w przypadku, gdy materiał dowodowy zebrany w sprawie pozwala na stwierdzenie, że okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości. W przeciwnym wypadku koniecznym jest rozpoznanie sprawy na rozprawie głównej.

Wyrok SN z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. II KK 160/16.

Art. 519 k.p.k.

19

Podstawowym celem procedowania kasacyjnego nie jest i nie może być przeprowadzenie ponownej zwykłej kontroli odwoławczej, tylko eliminowanie

z obrotu prawnego orzeczeń sądowych dotkniętych poważnymi wadami – w postaci bezwzględnych przyczyn odwoławczych lub innych rażących naruszeń prawa, które nie powinny funkcjonować w demokratycznym państwie prawnym. Sąd Najwyższy rozpoznaje nadzwyczajny środek zaskarżenia w granicach kasacji, które wyznaczone są przez zakres zaskarżenia i podniesione w niej zarzuty. Natomiast poza tymi granicami sąd kasacyjny orzeka tylko w wypadkach określonych w art. 435, 439 i 455 k.p.k. Granice zaskarżenia, o których mowa w art. 536 k.p.k., dookreślają domniemanie prawne z art. 447 § 1–3 k.p.k., powodujące *ex lege* rozszerzenie zakresu zaskarżenia kasacją, w tym, między innymi, w odniesieniu do poprawienia błędnej kwalifikacji prawnej czynu w warunkach wskazanych w art. 455 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 5 maja 2016 r., sygn. II KK 14/16.

20

Art. 523 § 1 k.p.k.

Postępowanie kasacyjne nie ma za zadania ponawiania kontroli odwoławczej. W toku tego postępowania z założenia nie dokonuje się bowiem kontroli poprawności oceny poszczególnych dowodów, nie weryfikuje zasadności ustaleń faktycznych i nie bada współmierności orzeczonej kary (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2011 r., sygn. II KK 125/11 oraz z dnia 28 czerwca 2012 r., sygn. III KK 416/11, postanowienie tego Sądu z dnia 13 maja 2014 r., sygn. IV KK 124/14 – Legalis). Tak ukształtowana funkcja kasacji powoduje więc, iż: nie inicjuje ona ani trzeciej instancji, ani też jej podstawy nie mogą być utożsamiane z tymi, które są dopuszczalne w zwykłych środkach odwoławczych. Z woli ustawodawcy, wyrażonej w art. 523 § 1 k.p.k., tymi podstawami mogą być tylko (jak to już wskazano), obok uchybień określonych w art. 439 k.p.k., jedynie „inne rażące naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia”. Oznacza to, że zarzut kasacyjny, by być skuteczny, musi wykazywać nie tylko to inne rażące naruszenie prawa (a więc jaskrawe, oczywiste, bardzo poważne), ale także możliwość istotnego (a więc na pewno nie jakiegokolwiek) wpływu tego uchybienia na treść zaskarżonego wyroku. Te warunki dotyczące podstaw kasacji są kumulatywne, bez ich więc równoczesnego (łącznego) spełnienia przez skarżącego nie można uznać zasadności danego zarzutu kasacji, i w konsekwencji całej skargi. (...) Nie ulega wszak wątpliwości, iż kasacja nie może być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary. Wprowadzający ten zakaz przepis art. 523 § 1 k.p.k., po średniku, należy rozumieć w ten sposób, iż nie jest dopuszczalne zaskarżenie kasacją wyroku w części dotyczącej rozstrzygnięcia o karze, jeśli podnosi się jedynie zarzut jej niewspółmierności, ani wówczas, gdy podniesionemu zarzutowi tylko z uwagi na to ograniczenie „taktycznie” towarzyszy bezzasadny zarzut obrazy prawa materialnego czy procesowego.

Postanowienie SN z dnia 11 maja 2016 r., sygn. V KK 40/16.

21

Przeprowadzenie posiedzenia i rozstrzygnięcie w przedmiocie zarządzenia wykonania kary mimo braku prawidłowego zawiadomienia o tym skazanego jest w ocenie Sądu Najwyższego rażącym naruszeniem prawa procesowego w rozumieniu art. 523 § 1 k.p.k. Co więcej, uchybienie to nie mogło pozostać bez wpływu na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia, mimo że w sprawie zaistniała obligatoryjna podstawa zarządzenia wykonania kary. Prawo skazanego do obrony musi być traktowane jako realna gwarancja umożliwiająca mu udział w postępowaniu i obronę, gwarancja, która przysługuje – co oczywiste – niezależnie od tego, czy w ocenie organu procesowego udział taki może finalnie doprowadzić do rozstrzygnięcia korzystnego dla skazanego.

Postanowienie SN z dnia 17 maja 2016 r., sygn. II KK 117/16.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

22

Art. 2 k.k.

Kauzalną podstawą przypisania przestępstwa skutkowego popełnionego przez zaniechanie (a takie zostało zarzucone oskarżonym) jest wyjaśnienie przyczynowe prawnie relewanego skutku. Wymaga to udzielenia odpowiedzi na pytanie, dlaczego doszło do wystąpienia skutku, jaka była tego kauzalna przyczyna. Dopiero wtedy, gdy kwestia ta zostanie prawidłowo rozwiązana, jest możliwe przejście na płaszczyznę normatywną i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy sprawca, który wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi zaniechał określonego działania, mógł zapobiec powstaniu skutku. Znając przyczynę wystąpienia skutku, należy rozważyć, czy działanie, które zostało zaniechane, wyeliminowałoby ten skutek. Ustalić zatem należy, czy w razie wykonania przez obu oskarżonych zaniechanego działania, skutek w postaci zerwania przewodu i gwałtownego wyzwolenia energii elektrycznej wystąpiłby. Innymi słowy, czy zachowanie, którego oskarżeni zaniechali, wyeliminowałoby ten skutek. Od oskarżonych można domagać się tylko takiego zachowania, które są w stanie zrealizować, aby zapobiec skutkowi stanowiącemu znamię czynu zabronionego. Treścią obowiązku gwaranta jest podjęcie niezbędnych czynności, prowadzących zgodnie z posiadaną wiedzą i doświadczeniem życiowym do zneutralizowania niebezpieczeństwa grożącego dobru prawnie chronionemu, a przynajmniej do jego istotnego zmniejszenia. Od gwaranta należy domagać się jedynie takiego zachowania, które znajduje się w jego sprawczym zasięgu, któremu jest on w

stanie podolać, aby zapobiec skutkowi stanowiącemu znamię czynu zabronionego.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. II AKa 67/16.

23

Art. 25 § 2 k.k.

Przy ustalaniu w warunkach art. 25 § 2 k.k. zasadności zastosowania dobrodziejstwa związanego z nadzwyczajnym złagodzeniem kary lub odstąpienia od jej wymierzenia, należy brać pod uwagę skutek, jaki został spowodowany zachowaniem oskarżonego działającego w warunkach przekroczenia granic obrony koniecznej, a także jak dalece nastąpiło przekroczenie granic obrony koniecznej.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. II AKa 207/13.

24

Art. 46 § 1 k.k.

Należy odrzucić możliwość stosowania przy orzekaniu na podstawie art. 46 § 1 k.k. odszkodowania zasad wynikających z treści art. 120 § 1 Kodeksu pracy. Po pierwsze, przepis ten nie ma zastosowania do szkód wyrządzonych z winy umyślnej. Po drugie, art. 120 k.p. ma zastosowanie wówczas, gdy pracownik wyrządza szkodę „przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych”, a nie sposób przyjąć, by do obowiązków pracowniczych należało oszukiwanie kontrahentów. Po trzecie, obowiązek naprawienia szkody orzeczono na podstawie art. 46 § 1 k.k. tytułem środka karnego. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym orzekany na podstawie art. 46 § 1 k.k. obowiązek naprawienia szkody utracił charakter środka karnego, został natomiast określony środkiem kompensacyjnym oraz nie mają już przy jego orzekaniu zastosowania dyrektywy wymiaru kary (art. 56 k.k. w obecnym brzmieniu), stosuje się natomiast przepisy prawa cywilnego. Nadmienić wypada, że zaskarżony wyrok zapadł w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 lipca 2015 r., względniejszym dla oskarżonych od obecnie obowiązującego. Norma z art. 120 § 1 k.p. pozostaje w oczywistej sprzeczności z karnoprawnym obowiązkiem naprawienia szkody z art. 46 § 1 k.k., który to przepis obowiązek naprawienia szkody łączy z samym faktem skazania za przestępstwo, którym szkodę wyrządzono. Ta ostatnia uwaga ma zastosowanie odnośnie do normy z art. 46 § 1 k.k. także w obecnym brzmieniu. Przewidziany przez nią obowiązek naprawienia szkody orzekany jest bowiem na podstawie przesłanek zawartych w przepisach karnych, co niesie za sobą możliwość orzeczenia tego środka kompensacyjnego także wtedy, gdy zasądzenie roszczenia byłoby niemożliwe na podstawie prawa cywilnego.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 22 października 2015 r., sygn. II AKa 360/15.

25

Art. 53 § 1 k.k.

Każda okoliczność mająca wpływ na wymiar kary, stosownie do dyrektyw ją kształtujących, ma swoje uargumentowanie w konkretnych ustaleniach faktycznych, wynikających z przeprowadzonych dowodów w danej sprawie. „Nagminność” określonych rodzajów czynów pozostaje tak długo kwestią abstrakcyjną, jak długo nie zostanie udowodniona. Winien więc Sąd I instancji wykazać, dlaczego i co przemawiało za przyjęciem, że na obszarze jurysdykcji sądu orzekającego w niniejszej sprawie, przestępstwa rozboju, popełniane przy użyciu noża, są nagminne. Ile tego rodzaju spraw zawisło przed tym konkretnym, rzeczowo właściwym do rozpoznania danej sprawy Sądem, a ile tego rodzaju spraw rozpoznawanych jest na obszarze właściwości danego Sądu. Jak owa liczba spraw ma się do liczby ludności zamieszkującej na obszarze właściwości danego Sądu. Dopiero wtedy, jeżeli okaże się, że ilość tego rodzaju spraw odbiega od „normalności” można powołać się na nagminność, jako okoliczność obciążającą i to pod warunkiem, iż wykaże się, że świadomość tej okoliczności była znana oskarżonemu i była jednym z czynników, które motywowały jego działanie. W przeciwnej sytuacji powoływanie się na nagminność, jako na okoliczność wpływającą na wymiar kary jest niedopuszczalne.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 20 lutego 2014 r., sygn. II AKa 9/14.

26

Art. 64 § 2 k.k.

W przepisie art. 64 § 2 k.k. należy wyróżnić więcej niż jedną grupę przestępstw, w ramach której winno się mieścić przestępstwo uprzednio popełnione w warunkach z art. 64 § 1 k.k., jak i przestępstwo obecnie przypisane, aby mogło dojść, przy spełnieniu dalszych warunków dotyczących okresów odbytych kar, do zastosowania art. 64 § 2 k.k. Przyjmuje się, że mowa tu o trzech grupach. Pierwszą z nich stanowią przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, kolejną – przestępstwa zgwałcenia, a ostatnią – przestępstwa rozboju, kradzieży z włamaniem lub inne przeciwko mieniu popełnione z użyciem przemocy lub groźby jej użycia. Dlatego wobec faktu, że oskarżony nie był wcześniej karany za przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu w warunkach z art. 64 § 1 k.k., nie jest możliwe zastosowanie przepisu art. 64 § 2 k.k. do przypisanego mu w tej sprawie występkę z art. 156 § 3 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 25 września 2015 r., sygn. II AKa 323/15.

27

Art. 148 § 1 k.k.

Ustalając zamiar oskarżonego, szczególny nacisk należy położyć na elementy przedmiotowe zabójstwa, gdyż ani brak stwierdzenia pobudek i motywów działania sprawcy, ani pozytywna ocena właściwości osobistych sprawcy i dotychczasowy tryb jego życia nie wyłączają zamiaru pozbawienia przez sprawcę życia człowieka.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. II AKa 207/13.

28

Art. 284 § 2 k.k.

Jako przywłaszczenie mienia nie może być traktowane oddanie przedmiotów leasingu w podnajem, nawet gdy zakaz taki wynika z umowy, jeśli nie towarzyszy temu zamiar tzw. *animus rem sibi habendi*. Postąpienie w taki sposób, przy jednoczesnym wywiązywaniu się z innych postanowień umownych, w tym przede wszystkim płaceniu rat leasingowych, nie daje podstaw do przyjęcia, iż doszło do wyczerpania znamion występkę z art. 284 §2 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. II AKa 420/15.

29

Art. 286 § 1 k.k.

Błędnie zinterpretowano znaczenie przemilczenia w czasie zawierania transakcji faktu utraty przez firmę „D” płynności finansowej, uznając że takie zaniechanie stanowi formę wyzyskania błędu. Tymczasem doktryna i judykatura także w tym zakresie jest konsekwentna, podkreślając, iż wprowadzenie w błąd może nastąpić przez działanie jak i przez zaniechanie.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 22 października 2015 r., sygn. II AKa 420/15.

30

Art. 297 § 1 k.k.

Dostarczenie wniosku wraz z wymaganymi przez bank dokumentami o istotnym znaczeniu dla uzyskania kredytu (pożyczki) przez pośrednika, z którym bank zawarł umowę współpracy, do oddziału banku w celu uzyskania tego produktu przez wyszukanego klienta, nawet jeśli działa on poza zakresem współpracy w jego imieniu, nie wykracza poza czynność posłannictwa, a tym samym nie eliminuje możliwości realizacji znamienia „przedkłada”, o jakim mowa w przepisie art. 297 § 1 k.k. (przez wnioskodawcę kredytowego). W przeciwnym razie każdorazowe powierzenie dostarczenia do banku dokumentów, o jakich mowa w przepisie art. 297 § 1 k.k. zmierzające do uzyskania kredytu (pożyczki) przypadkowej dla tej czynności osobie, bądź firmie trudniącej się doręczaniem przesyłek, eliminowałoby odpowiedzialność sprawcy za występek tzw. oszustwa kredytowego, mimo realizacji pozostałych znamion objętych wskazanym wyżej przepisem.

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

31

Art. 299 § 1 k.k.

Zgodnie z art. 299 § 1 k.k. przedmiotem czynności wykonawczych ujętych w tym przepisie mogą być wyłącznie środki płatnicze i inne wskazane tam rzeczy pochodzące z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego. Stosownie natomiast do art. 115 § 1 k.k. czynem zabronionym jest zachowanie o znamionach określonych w ustawie karnej. Ustawodawca wyraźnie więc wskazuje, że źródłem pochodzenia wartości majątkowych stanowiących „brudne pieniądze” ma być zachowanie realizujące znamiona konkretnego typu czynu zabronionego pod groźbą kary. Dla realizacji znamion przestępstwa z art. 299 § 1 k.k. nie jest więc wystarczające ustalenie, że określone wartości majątkowe pochodzą z jakiegokolwiek czynności bezprawnej, czy też nieujawnionego lub „nielegalnego” źródła. Nie jest także wystarczające w tym zakresie ogólne wskazanie, że korzyść majątkowa pochodzi z działalności przestępczej, jakiegoś bliżej nieokreślonego czynu zabronionego, czy też pewnej grupy przestępstw, bez sprecyzowania, o jaki konkretnie typ przestępstwa chodzi. Znamień „korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego” musi być przy tym udowodnione w postępowaniu karnym w taki sam sposób, jak wszystkie pozostałe znamiona przestępstwa stypizowanego w art. 299 § 1 k.k. W przypadku przestępstwa prania brudnych pieniędzy konieczne jest wskazanie kompletu znamion czynu „bazowego” w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku oraz ujęcie ich w opisie zarzucanego sprawcy przestępstwa z art. 299 § 1 k.k. (nawet poprzez skrótowe wskazanie jego rodzaju, np. oszustwa lub firmactwa).

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

Prawo karne procesowe

32

Art. 540 § 1 k.p.k.

Ustalenia, jakie zawiera wyrok udzielający zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (art. 148 § 5 k.k.s.), kreują to orzeczenie, jako rozstrzygające co do odpowiedzialności karnej oskarżonego na równi z wyrokiem skazującym. Stąd postępowanie karne skarbowe zakończone takim wyrokiem podlega wznowieniu na podstawie przepisów zawartych w rozdziale 56 Kodeksu postępowania karnego (stosowanych w postępowaniu w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe na podstawie art. 113 § 1 k.k.s.). Zauważenie, że Kodeks karny skarbowy nie zawiera odrębnego uregulowania co do wznowienia postępowania zakończonego wyrokiem o zezwoleniu na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, nie pozwala jeszcze na stwierdzenie, że

nie ma żadnych podstaw do ograniczenia możliwości korzystania z tego nadzwyczajnego środka w tym postępowaniu. Takie ograniczenie można wyprowadzić z treści art. 149 § 1 k.k.s., który na zasadzie przepisu *lex specialis* w stosunku do unormowania zawartego w art. 438 k.p.k. określa możliwy zakres zaskarżenia zwykłym środkiem odwoławczym wyroku zezwalającego na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności i wyklucza możliwość uchylecia lub zmiany takiego wyroku w granicach konsensusu osiągniętego przez finansowy organ dochodzenia i sprawcę.

Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. II AKz 107/16.

33

Art. 545 § 3 k.p.k.

Z art. 545 § 3 k.p.k. wynika, że chodzi tu o sytuację, gdy wniosek o wznowienie postępowania „nie pochodzi od osoby wymienionej w § 2”, a więc gdy złożyła go strona niedopełniając wymogu sporządzenia i podpisania przez obrońcę lub pełnomocnika. W takiej sytuacji przepis ten nakazuje badanie „treści wniosku” pod kątem tego, czy nie zachodzi podstawa do uznania go za oczywiście bezzasadny, przy czym pojęcie to odczytywane być musi w odniesieniu do warunków dopuszczalności wniosku, a więc *de facto* warunków formalnych. W sytuacji, gdy już na pierwszy rzut oka widoczne jest, że wniosek ów warunków tych nie spełnia, sąd odmawia przyjęcia wniosku bez potrzeby angażowania organów wymiaru sprawiedliwości w dalsze postępowanie i narażania Skarbu Państwa na ponoszenie kosztów obrony z urzędu w sprawie, która i tak nie będzie mogła zostać rozpoznana. Tym samym Sąd, rozważając sprawę w przedstawionym zakresie, nie jest uprawniony do dokonywania oceny podstaw wznowienia, a jedynie obowiązany jest stwierdzić, czy rzeczywiście we wniosku ponownie powoływane są te same okoliczności, które były już rozpoznawane.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 28 października 2015 r., sygn. II AKz 620/15.

34

Art. 552 § 1 k.p.k.

Rozstrzygnięcie, czy otrzymywane przez oskarżonego paczki i środki pieniężne mogą stanowić element należnego mu odszkodowania z tytułu niesłusznego pozbawienia wolności, wymaga każdorazowej oceny zasadności żądania, prowadzonej na tle realiów konkretnej sprawy i z uwzględnieniem reguł rządzących zasadzaniem odszkodowania w trybie art. 552 § 1 k.p.k. Uznanie żądania zwrotu wydatków poniesionych przez inne osoby na paczki i środki przekazywane oskarżonemu nie może prowadzić do naruszenia zasady, że odszkodowanie przysługuje wyłącznie oskarżonemu, a nie innym osobom, i stanowi różnicę między stanem majątkowym oskarżonego, jaki by istniał, gdyby

nie został pozbawiony wolności, a stanem rzeczywistym po jej odzyskaniu. Jest oczywiste, że w sytuacji, gdy realizacja takich potrzeb wnioskodawcy, które nie wynikają z uciążliwości wykonania kary pozbawienia wolności, rekompensowanych w ramach zadośćuczynienia, wymagała przekazywania mu paczek zawierających np. odzież, lekarstwa, produkty dietetyczne, to zasadnym jest ich uwzględnienie w wysokości zasadzonego odszkodowania. Nie tylko wtedy, gdy środki na przygotowywanie przez małżonka paczki pochodzą z majątku wspólnego i bez wątplenia pomniejszają stan posiadania wnioskodawcy, ale także wówczas, gdy takiej pomocy udziela wnioskodawcy inne osoby, a on zwraca im poniesione koszty. Zupełnie inaczej trzeba ocenić przekazywanie pozbawionemu wolności oskarżonemu prezentów przez członków rodziny i znajomych, nawet jeżeli było motywowane szczególną sytuacją życiową, w której się znalazł.

Przyznawanie wnioskodawcy dodatkowego odszkodowania stanowiącego równowartość otrzymanego prezentu jest pozbawione jakichkolwiek podstaw prawnych.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 22 października 2015 r., sygn. II AKa 318/15.

35

Art. 554 § 3 k.p.k.

Przepis art. 554 § 3 k.p.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 kwietnia 2016 roku) nakazywał jedynie powiadomić organ uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa o postępowaniu (rozprawie) toczącym się w oparciu o przepisy Rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego i nie przyznawał takiemu reprezentantowi prawa do wniesienia apelacji. Postępowanie odszkodowawcze bowiem toczy się na zasadach określonych w k.p.k., a tylko w razie braku stosownej regulacji w tym akcie prawnym możliwe jest stosowanie przepisów procedury cywilnej. W art. 558 *in fine* k.p.k. jest wprost wskazane, że tylko i wyłącznie w zakresie (kwestiach) nieuregulowanych w k.p.k. (tj. „w niniejszym kodeksie”) stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Skarb Państwa nie występuje w przedmiotowym postępowaniu ani jako pozwany, ani uczestnik postępowania. W istocie postępowanie to toczy się przeciwko Skarbowi Państwa, ale jest on jedynie stroną stosunku materialnoprawnego. Z kolei ustawa procesowa (karna) nie przewiduje żadnej możliwości udziału Skarbu Państwa na prawach strony w analizowanym postępowaniu. Skarb Państwa jest jedynie tzw. stroną niemą, posiada legitymację materialną, niemniej nie służy mu legitymacja procesowa.

Postanowienie SA w Łodzi z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. II AKa 243/15.

36

Art. 568 a k.p.k.

Wymierzenie *in concreto* kary łącznej przy stosowaniu określonej zasady, stanowi rezultat koniecznego uwzględnienia przy wyrokowaniu łącznym okolicz-

ności, które nie mogły być wcześniej przedmiotem oceny sądu, takich jak globalna liczba popełnionych przestępstw, ich rodzaj i łączące je relacje przedmiotowo-podmiotowe, i determinuje potrzebę takiego ukształtowania kary łącznej, aby te wszystkie aspekty – w wyniku stosowania dyrektyw prewencji szczególnej i ogólnej – zostały uwzględnione. To mający w tym przypadku zastosowanie art. 53 § 1 k.k. nakazuje uwzględnienie również celu zapobiegawczego i wychowawczego, które kara łączna ma osiągnąć w stosunku do skazanego.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 25 września 2015 r., sygn. II AKa 304/15.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

37

Art. 510 § 1 i art. 511 § 1 k.p.c. w zw. z art. 609 § 1 k.p.c.

Stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości może nastąpić tylko na rzecz osoby wskazanej przez wnioskodawcę lub innego uczestnika postępowania.

Z uzasadnienia:

Normując postępowanie w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia w art. 609 i 610 k.p.c., ustawodawca określił podmioty uprawnione do złożenia wniosku, wskazał na konieczność zarządzenia przez sąd ogłoszenia w sytuacji, w której wnioskodawca nie wskazuje innych zainteresowanych, oraz zawarł regulacje odnoszące się do ogłoszenia i orzeczenia. Posłużył się przy tym odesłaniem, zgodnie bowiem z art. 610 § 1 zdanie pierwsze k.p.c., do ogłoszenia i orzeczenia stosuje się odpowiednio przepisy o stwierdzeniu nabycia spadku. Sposób odpowiedniego stosowania w sprawach o zasiedzenie art. 677 § 1 k.p.c., określającego treść postanowienia w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku, wywołał kontrowersje, ponieważ odpowiednie stosowanie – jak przyjmuje się powszechnie – może polegać na zastosowaniu danego przepisu wprost, na zastosowaniu z pewnymi modyfikacjami albo na rezygnacji z jego zastosowania. Przesądzają o tym natomiast ewentualne różnice występujące między instytucjami, do których należy przepis odsyłający i przepis odesłania.

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd, że zawarte w art. 610 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o stwierdzeniu nabycia spadku obejmuje także art. 677 § 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd stwierdzi nabycie spadku przez spadkobierców, choćby były nimi inne osoby niż te, które wskazali uczestnicy. Prowadzi to do wniosku, że sąd powinien stwierdzić nabycie prawa przez zasiedzenie przez oznaczone osoby, choćby były nimi inne osoby niż te, które wskazali uczestnicy. Stanowisko takie Sąd Najwyższy zajął m.in. w postanowieniach z dnia 16 stycznia 1997 r., sygn. I CKU 55/96 (Prok. i Pr. 1997, dodatek „Orzecznictwo”, nr 6, s. 37); z dnia 18 września 1998 r., sygn. III CKN 608/97 (niepubl.); z dnia 10 stycznia 2002 r., sygn. I CZ 194/01 (niepubl.); z dnia 19 lutego 2002 r.,

sygn. IV CKN 794/00 (niepubl.); z dnia 7 października 2005 r., sygn. IV CK 133/05 (niepubl.); z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. I CSK 225/08 (niepubl.); z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. III CSK 229/08 (niepubl.); z dnia 4 grudnia 2009 r., sygn. CSK 79/09 (niepubl.); z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. IV CSK 297/09 (niepubl.); z dnia 12 lutego 2010 r., sygn. I CSK 315/09 (niepubl.); z dnia 18 marca 2010 r., sygn. V CSK 314/09 (niepubl.); z dnia 22 lipca 2010 r., sygn. I CSK 606/09 (niepubl.); z dnia 30 września 2010 r., sygn. I CSK 586/09 (niepubl.); z dnia 13 października 2010 r., sygn. I CSK 582/09 (OSP 2013, nr 9, poz. 93); z dnia 16 września 2011 r., sygn. IV CSK 608/10 (niepubl.); z dnia 7 października 2011 r., sygn. II CSK 215/11 (niepubl.); z dnia 5 lipca 2012 r., sygn. CSK 606/11 (niepubl.); z dnia 11 października 2012 r., sygn. III CSK 316/11 (niepubl.); z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. III CSK 156/12 (niepubl.); z dnia 27 marca 2013 r., sygn. V CSK 202/12 (niepubl.); z dnia 26 kwietnia 2013 r., sygn. II CSK 445/12 (OSNC–ZD 2014, nr C, poz. 45); z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. II CSK 581/12 (niepubl.); z dnia 30 października 2013 r., sygn. V CSK 427/12 (niepubl.); z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. III CSK 316/12 (niepubl.); z dnia 6 grudnia 2013 r., sygn. I CSK 137/13 (niepubl.); z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. I CSK 243/13 (niepubl.); z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. V CSK 190/13 (niepubl.); z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. I CSK 533/13 (niepubl.) i z dnia 12 września 2014 r., sygn. I CSK 626/13 (niepubl.).

Powołane orzeczenia nie zawierają szerszej argumentacji, wspierającej pogląd, że w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia należy stosować art. 677 § 1 k.p.c. wprost, czyli bez jakichkolwiek modyfikacji. W niektórych spośród tych orzeczeń Sąd Najwyższy wskazywał na odesłanie także do art. 670 k.p.c. i łączący się z tym obowiązek ustalania z urzędu, niezależnie od wniosków uczestników, wszystkich posiadaczy samoistnych. W niektórych natomiast podkreślał, że w sprawach o zasiedzenie sąd nie ma obowiązku prowadzenia z urzędu postępowania dowodowego w celu ustalenia okoliczności istotnych z punktu widzenia wnioskodawcy, ponieważ odesłanie zawarte w art. 610 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. nie obejmuje wynikającego z art. 670 k.p.c. obowiązku ustalania z urzędu kręgu uprawnionych. W innych przyjmował, że związanie granicami żądania wniosku dotyczy przedmiotu zasiedzenia, a nie osoby, która nabyła prawo przez zasiedzenie lub chwili, w której to nastąpiło, gdyż ocena przesłanek zasiedzenia z punktu widzenia prawa materialnego należy do sądu, który orzeka o nabyciu prawa stosownie do wyników postępowania. W orzeczeniach tych Sąd Najwyższy nie analizował jednak różnic zachodzących między postępowaniami o stwierdzenie zasiedzenia i o stwierdzenie nabycia spadku.

Odmienne stanowisko Sąd Najwyższy zajął w uchwale z dnia 12 czerwca 1986 r., sygn. III CZP 28/86, (OSNCP 1987, nr 5–6, poz. 74), przyjął w niej bowiem, że z unormowania art. 610 § 1 k.p.c. nie można wyciągać wniosku, iż w sprawie o zasiedzenie sąd z urzędu stwierdzi nabycie własności bez wniosku

uprawnionego w sensie materialnoprawnym. Pogląd ten został podtrzymany przez Sąd Najwyższy w postanowieniach z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. III CSK 269/06 (niepubl.); z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. IV CSK 432/07 (niepubl.); z dnia 15 września 2011 r., sygn. II CSK 657/10 (niepubl.) i z dnia 20 marca 2014 r., sygn. II CSK 279/13 (OSNC 2015, nr 3, poz. 35). W ostatnim z wymienionych orzeczeń Sąd Najwyższy, analizując zakres odesłania ustanowionego w art. 610 § 1 k.p.c., podkreślił, że w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku element oficjalności, wynikły z potrzeby ochrony interesu publicznego i porządku prawnego, jest znacznie większy niż w innych kategoriach spraw toczących się w postępowaniu nieprocesowym, i dlatego art. 677 § 1 k.p.c., funkcjonujący w ścisłym powiązaniu z art. 670 k.p.c., dopuszcza odstępstwo od zasady związania sądu granicami żądania wniosku (art. 321 § 1 k.p.c.). Brak natomiast podstaw do przyjęcia, że interes publiczny i ochrona porządku prawnego wymagają orzekania z urzędu o nabyciu własności przez zasiedzenie. W sprawach o stwierdzenie zasiedzenia sąd orzeka w granicach dowodów zaofiarowanych przez uczestników z ewentualną możliwością zastosowania art. 232 zdanie drugie w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., a zawarte w art. 610 § 1 k.p.c. odesłanie do przepisów o stwierdzeniu nabycia spadku należy rozumieć w ten sposób, że w postanowieniu stwierdzającym zasiedzenie sąd powinien opisać przedmiot nabycia, wymienić osobę, która nabyła własność, a jeżeli tych osób jest więcej – oznaczyć ich udziały. Ze względu na bezpieczeństwo obrotu powinien wskazać również datę, z upływem której doszło do nabycia prawa. Jeżeli natomiast zebrany materiał będzie wskazywał na zasiedzenie przez inną osobę niż wskazana we wniosku, sąd powinien umożliwić uczestnikom postępowania modyfikację żądania wniosku, a osobę tę – jeżeli żyje i nie jest uczestnikiem postępowania – wezwać do udziału w sprawie (art. 510 § 2 k.p.c.).

Sposób odpowiedniego stosowania art. 677 § 1 k.p.c. w postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia wywołuje również kontrowersje w doktrynie. Prezentowane są zarówno poglądy zbieżne ze stanowiskiem dominującym w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i poglądy przeciwne.

Problem sformułowany we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego został wprawdzie zwężony do spraw o stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości, jednak rozważania prowadzące do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego będą miały walor bardziej ogólny, w równym bowiem stopniu będą dotyczyły spraw o stwierdzenie zasiedzenia własności rzeczy ruchomych lub zasiedzenia innych praw niż prawo własności.

Za punkt wyjścia trzeba przyjąć regulację zawartą w art. 506 k.p.c., zgodnie z którą sąd wszczyna postępowanie nieprocesowe na wniosek, a w wypadkach wskazanych w ustawie może wszcząć postępowanie także z urzędu. Postępowanie cywilne ze swej istoty służy realizacji indywidualnych, czyli prywatnych interesów podmiotów prawa prywatnego, które zgodnie z zasadą dyspozycyj-

ności same dochodzą ochrony swoich interesów przed sądem. Nie oznacza to, że interes publiczny, rozumiany jako interes dotyczący ogółu, czyli całego społeczeństwa, nie jest obecny w tym postępowaniu, o czym najwyraźniej świadczy art. 7 k.p.c. Interes publiczny występuje w poszczególnych sprawach cywilnych z różnym natężeniem, w niektórych sprawach przekazanych do trybu nieprocesowego jest nawet samoistną przesłanką, uzasadniającą wszczęcie tego postępowania z urzędu. Dotyczy to głównie spraw ze stosunków z zakresu prawa osobowego, rodzinnego opiekuńczego oraz spadkowego, w których interes publiczny znajduje silne uzasadnienie w ich wzmożonej roli społecznej i wpływie, jaki wywiera ich prawidłowe ukształtowanie na funkcjonowanie całej zbiorowości (zob. np. art. 543, art. 548 § 1, art. 569 § 2, art. 570, art. 635 § 1, art. 666 § 1, art. 678 k.p.c.).

Postępowanie w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia służy realizacji indywidualnych interesów poszczególnych podmiotów prawa cywilnego (*quod ad singulorum utilitatem*), dlatego jest ono wszczynane tylko na wniosek, do ogłoszenia którego uprawniony jest zainteresowany, czyli każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania (art. 609 § 1 w zw. z art. 510 § 1 k.p.c.). Wniosek powinien czynić zadość przepisom o pozwie, z tą zmianą, że zamiast pozwanego należy wymienić zainteresowanych (art. 511 § 1 k.p.c.). Przepisy o pozwie, a więc art. 187 w zw. z art. 126 § 1 i 2 k.p.c., należy przy tym stosować odpowiednio, z uwzględnieniem specyfiki postępowania nieprocesowego (art. 13 § 2 k.p.c.). Wniosek powinien zatem zawierać dokładnie oznaczone żądanie oraz przytoczenie okoliczności faktycznych uzasadniających to żądanie. Oznaczenie żądania powinno natomiast zawierać określenie przedmiotu zasiedzenia oraz osoby lub osób będących nabywcami prawa, a określenie przedmiotu zasiedzenia – wskazanie rodzaju prawa, którego nabycia domaga się wnioskodawca, i dokładny opis rzeczy, której nabycie ma dotyczyć. Tak określone żądanie może być przez wnioskodawcę zmienione, w tym także w odniesieniu do osoby lub osób będących nabywcami prawa, w postępowaniu nieprocesowym bowiem stosuje się odpowiednio art. 193 § 1 k.p.c. Zmiana żądania jest jednak skuteczna tylko wtedy, gdy wnioskodawca nadal pozostanie osobą zainteresowaną w rozumieniu art. 609 § 1 k.p.c.

Stosownie do art. 511 § 1 k.p.c., wnioskodawca powinien wskazać we wniosku wszystkich zainteresowanych, czyli – jak wynika z art. 510 § 1 k.p.c. – wszystkich, czyich praw dotyczy wynik postępowania. Z art. 609 § 2 k.p.c. wynika wprawdzie, że może zaniechać wskazania zainteresowanych, ale w takim wypadku powinien wskazać przyczyny, które to spowodowały, wezwanie zainteresowanych przez ogłoszenie może bowiem wchodzić w grę tylko wtedy, gdy wnioskodawca nie może wskazać osób zainteresowanych, ponieważ są one nieznane, a ich ustalenie jest dla niego zadaniem niewykonalnym

(zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 1966 r., sygn. II CZ 50/66, OSPIKA 1967, nr 6, poz. 136).

Każdy z zainteresowanych biorących udział w charakterze uczestników postępowania o stwierdzenie zasiedzenia jest uprawniony – bez względu na stanowisko zajmowane przez wnioskodawcę – do zgłaszania żądań i przytaczania twierdzeń, wskazujących na to, kto nabył prawo przez zasiedzenie. Jest tak dlatego, że w postępowaniu nieprocesowym każdy uczestnik powinien mieć takie same uprawnienia, jak osoba zgłaszająca wniosek o wszczęcie tego postępowania. Z tej przyczyny wskazanie przez uczestnika postępowania osoby, wobec której nastąpił skutek zasiedzenia, należy potraktować jako samodzielne żądanie podjęcia określonego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 1969 r., sygn. III CZP 91/69, OSNCP 1970, nr 6, poz. 107). Warunkiem skuteczności tego żądania jest jednak wykazanie przez uczestnika postępowania interesu prawnego w rozumieniu art. 609 § 1 k.p.c. w żądaniu stwierdzenia zasiedzenia na rzecz wskazanej przez niego osoby. Interes prawny w ustaleniu stanu prawnego rzeczy może istnieć – jak wiadomo – także po stronie innych podmiotów niż te, które nabyły prawo przez zasiedzenie. Podmiotom tym przysługuje w takim wypadku samodzielne uprawnienie do zgłoszenia – we wniosku wszczęcia postępowania albo w toku sprawy – żądania stwierdzenia, że inna osoba nabyła prawo przez zasiedzenie. Żądanie to może być uwzględnione niezależnie od tego, czy osoba, wobec której nastąpił skutek zasiedzenia, domagała się stwierdzenia zasiedzenia na swoją rzecz, istotne jest bowiem to, że osoba ta została wskazana przez uczestnika postępowania mającego interes prawny w wydaniu tej treści orzeczenia (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1950 r., sygn. C. 1864/49, OSN 1950, nr 1, poz. 3; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1974 r., sygn. III CZP 88/74, OSNCP 1976, nr 1, poz. 4 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2012 r., sygn. CSK 51/12, niepubl.; z dnia 17 października 2012 r., sygn. I CSK 343/12, niepubl. i z dnia 20 marca 2014 r., sygn. II CSK 279/13). Sąd może więc stwierdzić nabycie prawa przez zasiedzenie na rzecz osoby, która o to nie wnosiła, jeżeli żąda tego wnioskodawca lub inny uczestnik postępowania mający interes prawny w podjęciu takiego rozstrzygnięcia. W takim wypadku sąd nie orzeka jednak „z urzędu”, lecz w granicach żądania podmiotu, mającego status zainteresowanego w rozumieniu art. 609 § 1 k.p.c.

Jedną z zasad rządzących rozstrzyganiem spraw w procesie cywilnym jest zakaz wyrokowania ponad żądanie, jak wynika bowiem z art. 321 § 1 k.p.c. sąd ma obowiązek respektować zasadę *ne eat iudex ultra petita partium*. Jeżeli przepis szczególnie nie stanowi inaczej, zasada ta ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu nieprocesowym (art. 13 § 2 k.p.c.). Oznacza to, że w sprawach, w których postępowanie nieprocesowe jest wszczynane na wniosek, sąd jest związany żądaniami uczestników postępowania. Wyjątkiem od tej zasady jest art. 677

§ 1 k.p.c., pozostający w ścisłym związku z regulacją zawartą w art. 670 zdanie pierwsze k.p.c., zgodnie z którą sąd spadku bada z urzędu, kto jest spadkobiercą.

Rozbieżności, jakie ujawniły się w orzecznictwie na tle odpowiedniego stosowania do orzeczenia w sprawach o zasiedzenie art. 677 § 1 k.p.c., określającego treść postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, powodują konieczność porównania obu rodzajów postępowań i rozważenia, czy racje legislacyjne, które legły u podstaw regulacji zawartej w art. 677 § 1 k.p.c., przemawiają za koniecznością identycznego jak w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku, orzekania w sprawach o zasiedzenie co od innych osób niż te, które wskazali uczestnicy postępowania.

Nabycie spadku przez spadkobierców następuje z chwilą otwarcia spadku (art. 925 k.c.), spadek zostaje przy tym zawsze odziedziczony, gdy w braku innych spadkobierców przypada gminie albo Skarbowi Państwa, jako spadkobiercy ustawowemu (art. 935 k.c.). W konsekwencji postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku, wszczęte na wniosek osoby uprawnionej, nie może zakończyć się odmową określenia porządku dziedziczenia po spadkodawcy (zob. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 1948 r., sygn. C. 757/48, PiP 1949, nr 2, s. 122; z dnia 17 grudnia 1949 r., sygn. Wa. C. 193/49, DPP 1950, nr 7, s. 60 i z dnia 7 kwietnia 1955 r., sygn. CR 2114/54, NP 1957, nr 1, s. 141). Rola sądu sprowadza się natomiast do ustalenia porządku spadkobrania. Przy takiej regulacji związanie sądu wskazaniem uczestników, w razie zgłoszenia przez nich niewłaściwych żądań, mogłoby uniemożliwić sądowi stwierdzenie nabycia spadku. Postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku – ze względu na regulacje zawarte w art. 1025, 1027 i 1028 k.c. – ma natomiast istotne znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu prawnego. Według pierwszego z tych przepisów, domniemywa się, że osoba, która uzyskała stwierdzenie nabycia spadku albo poświadczenie dziedziczenia, jest spadkobiercą. Według drugiego, stwierdzenie nabycia spadku – obok zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia – stanowi wyłączny dowód praw wynikających z dziedziczenia, którym spadkobierca może wylegitymować się wobec osób trzecich, które nie roszczą sobie praw do spadku z tytułu dziedziczenia. Z kolei art. 1028 k.c. chroni dobrą wiarę osób działających w zaufaniu do stwierdzenia nabycia spadku, osoba trzecia nabywa bowiem prawo lub zostaje zwolniona z obowiązku, jeżeli działa w dobrej wierze, a jej kontrahent legitymuje się postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku albo zarejestrowanym aktem poświadczenia dziedziczenia. Z regulacji tych wynika, że w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku badanie przez sąd z urzędu, kto jest spadkobiercą, leży nie tylko w indywidualnym interesie spadkobierców, lecz także w interesie wielu niezindywidualizowanych podmiotów, a zatem w interesie całego społeczeństwa. Interes publiczny występuje w tych sprawach w tak znacznym natężeniu, że usprawiedliwia odstępianie od zasady dyspozycyjności, której przejawem jest wynikający z art. 321 § 1 w zw. z

art. 13 § 2 k.p.c. zakaz orzekania bez stosownego żądania uprawnionego podmiotu.

Postępowanie w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia – o czym była już mowa – służy przede wszystkim realizacji indywidualnych interesów poszczególnych osób, dlatego brak istotnych argumentów przemawiających za odejściem od zasady dyspozycyjności. Nabycie prawa przez zasiedzenie następuje wprawdzie – podobnie jak nabycie spadku w drodze dziedziczenia – z mocy ustawy, lecz skutek zasiedzenia nie jest nieuchronny, dopuszczalne jest bowiem oddalenie wniosku, jeżeli okaże się, że w świetle prawa materialnego skutek w postaci zasiedzenia nie wystąpił. Nieuwzględnienie wniosku o stwierdzenie zasiedzenia dotyczącego nieruchomości nie narusza interesu publicznego, ponieważ jest równoznaczne z ustaleniem, że prawa do nieruchomości przysługiwały i nadal przysługują dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu albo nie zostały ograniczone służebnością. Z kolei w razie nieuwzględnienia wniosku o stwierdzenie zasiedzenia rzeczy ruchomej, dana rzecz zachowuje swój dotychczasowy status prawny, co może być niekiedy równoznaczne z ustaleniem, że rzecz jest niczyja, jednak nie łączą się z tym żadne zagrożenia dla obrotu prawnego (art. 181 k.c.). Nieuwzględnienie wniosku o stwierdzenie zasiedzenia prowadzi równocześnie do udzielenia ochrony prawnej dotychczasowemu właścicielowi rzeczy lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Można więc twierdzić, że na skutek związania sądu granicami żądania wniosku o stwierdzenie zasiedzenia funkcja ochronna postępowania cywilnego nie doznaje uszczerbku.

Bezpieczeństwo obrotu prawnego w odniesieniu do nieruchomości gwarantują jawne i ogólnie dostępne księgi wieczyste, domniemanie zgodności ujawnionej w nich treści z rzeczywistym stanem prawnym oraz instytucja rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych, w ramach której doznają ochrony osoby działające w dobrej wierze (art. 1, 2, 3, 5, 6 i 36⁴ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.). W odniesieniu do rzeczy ruchomych bezpieczeństwo obrotu zapewnia natomiast domniemanie zgodności posiadania ze stanem prawnym (art. 341 k.c.) oraz ochrona dobrej wiary nabywcy, któremu rzecz ruchoma została wydana przez osobę nieuprawnioną (art. 169 k.c.). Regulacje te w dostatecznym stopniu zabezpieczają obrót prawny przed ujemnymi konsekwencjami braku pewności co do stanu prawnego zarówno nieruchomości, jak i rzeczy ruchomych. W sprawach o zasiedzenie brak zatem tak ważkich argumentów, przemawiających za koniecznością identycznego, jak w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku, orzekania o skutkach zasiedzenia wobec innych osób niż wskazane przez uczestników postępowania. Nie stanowi również takiego argumentu rozszerzona prawomocność postanowień o stwierdzeniu zasiedzenia, gdyż osoby, których roszczenia pozostają w kolizji z prawem będącym przed-

miotem zasiedzenia, powinny wziąć udział w postępowaniu w charakterze uczestników i bronić swoich interesów w ramach tego postępowania, a gdyby sprawa toczyła się bez ich udziału, mogą wnieść skargę o wznowienie postępowania (art. 524 k.p.c.).

Istotne znaczenie ma również okoliczność, że zasiedzenie z reguły oddziałuje na stosunki między osobami, które mogą wpływać na swój status prawny (*inter vivos*), w odróżnieniu od stwierdzenia nabycia spadku, które dotyczy uporządkowania sytuacji po osobie zmarłej. W sferze prawnej, w której skutki wywołuje zasiedzenie, jest tym samym szerszy zakres prawa do dysponowania postępowaniem i jego tokiem, niż w stwierdzeniu nabycia spadku. Osoba, która nabyła prawo przez zasiedzenie, nie ma obowiązku występowania na drogę sądową w celu ustalenia jego treści, tym bardziej że skuteczną ochronę nabytego prawa zapewnia możliwość powołania się na zasiedzenie, jako przesłankę rozstrzygnięcia w innym postępowaniu (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, zasada prawna; z dnia 10 lutego 1951 r., Ł. C. Prez. 741/50, OSN 1951, nr 1, poz. 2). Bierna postawa tej osoby powinna być więc respektowana także w postępowaniu cywilnym.

Zważywszy, że odesłanie ustanowione w art. 610 § 1 k.p.c. nie obejmuje art. 670 k.p.c., nakładającego na sąd obowiązek działania z urzędu, z którym regulacja zawarta w art. 677 § 1 k.p.c. jest ściśle związana, trzeba przyjąć, że w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia sąd – w zasadzie – orzeka tylko na podstawie dowodów powołanych przez uczestników postępowania. W razie potrzeby – w ramach uprawnienia przewidzianego w art. 232 zdanie drugie k.p.c. – może poszerzyć materiał dowodowy i dopuścić dowód z urzędu, co nie oznacza jednak, że „...bada z urzędu”, kto nabył prawo przez zasiedzenie.

Z przytoczonych rozważań wynika, że dyrektywy systemowe i funkcjonalne wskazują na brak dostatecznie ważkich argumentów, które mogłyby uzasadniać odstępianie w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia od zasady *ne eat iudex ultra petita partium*.

W doktrynie wyrażono zapatrywanie, że zawarte w art. 610 § 1 k.p.c. odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 677 § 1 k.p.c. może uzasadniać zwolnienie sądu z obowiązku orzekania w granicach żądań uczestników w sytuacji, z którą należy łączyć genezę przyjętego w tych przepisach rozwiązania. Dekret z dnia 8 listopada 1946 r. o postępowaniu niespornym z zakresu prawa rzeczowego (Dz. U. z 1946 r., Nr 63, poz. 345 ze zm.) nie zawierał bowiem regulacji podobnej do przewidzianej w art. 610 § 1 k.p.c., a po wejściu w życie kodeksu postępowania cywilnego podkreślano, że wprowadzenie odesłania do przepisów o stwierdzeniu nabycia spadku nie stanowi zmiany merytorycznej, lecz potwierdzenie ustalonej praktyki sądowej, na którą istotny wpływ wywarła uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1950 r., sygn. C. 1864/49. W uchwale tej wyjaśniono, że dopuszczalne jest stwierdzenie

nie, iż oznaczona osoba nabyła własność nieruchomości przez zasiedzenie, choćby w chwili orzekania osoba ta nie żyła albo z innych przyczyn nie była już właścicielem lub posiadaczem nieruchomości, nabycie własności następuje bowiem z mocy prawa z upływem ostatniego dnia terminu zasiedzenia. W postanowieniu o stwierdzeniu zasiedzenia, tak samo jak w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku, powinny być więc wymienione osoby, które nabyły własność przez zasiedzenie, choćby w chwili wydania postanowienia już nie żyły.

Przedstawiony sposób spojrzenia na zwolnienie sądu z obowiązku orzekania w granicach żądań uczestników i upoważnienie do stwierdzenia zasiedzenia na rzecz osoby będącej nieżyjącym lub nieistniejącym poprzednikiem prawnym niektórych lub wszystkich uczestników, choćby osoba ta nie została wskazana w toku postępowania, jako beneficjent prawa podlegającego zasiedzeniu, nie jest przekonujący. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1950 r., sygn. C. 1864/49, miała istotne znaczenie dla praktyki sądowej z tej przyczyny, że wyrażony w niej pogląd nie był wówczas przyjmowany powszechnie. Pogląd ten nie utracił aktualności po wejściu w życie kodeksu postępowania cywilnego – nadal przyjmuje się, że, jeżeli po ostatnim dniu terminu, z upływem którego nastąpiło z mocy prawa nabycie własności rzeczy przez jej ówczesnego posiadacza, zaszła zmiana w posiadaniu rzeczy wskutek śmierci posiadacza lub przeniesienia posiadania na inną osobę, to w postanowieniu o stwierdzeniu zasiedzenia wymienia się tego posiadacza, który stał się właścicielem rzeczy z chwilą upływu terminu zasiedzenia, a nie aktualnego posiadacza, choćby był jego następcą prawnym. Nie oznacza to jednak, że w takich sytuacjach należy stosować art. 677 § 1 k.p.c. bez jakichkolwiek modyfikacji.

Jeżeli nabywcą prawa przez zasiedzenie był nieżyjący poprzednik prawny uczestnika lub uczestników postępowania, zachodzi pewne podobieństwo między stwierdzeniem zasiedzenia a stwierdzeniem nabycia spadku, nie jest jednak dostatecznie dystynktywną cechą postępowania to, czy beneficjentem zasiedzenia jest żyjący uczestnik postępowania, czy nieżyjący poprzednik prawny uczestnika bądź uczestników postępowania. Nie ma tym samym podstaw do wprowadzania odmiennych reguł orzekania w zależności od tego, czy osoba, na której rzecz nastąpiło zasiedzenie, pozostaje przy życiu, tym bardziej że interes prawny uczestników w żądaniu stwierdzenia zasiedzenia na rzecz poprzednika prawnego nie budzi wątpliwości. Poza tym upoważnienie sądu do stwierdzenia zasiedzenia na rzecz niewskazanej przez uczestników osoby nieżyjącej, mogłoby prowadzić do poważnych komplikacji, gdyby nie zostali jeszcze ustalenie jej spadkobiercy, którymi mogą być inne osoby niż uczestnicy postępowania. Z tych względów odpowiednie stosowanie art. 677 § 1 k.p.c., o którym mowa w art. 610 § 1 k.p.c., może sprowadzać się tylko do tego, że w postanowieniu o stwierdzeniu zasiedzenia należy oznaczyć przedmiot nabycia i wymienić

osobę, która nabyła prawo, bez względu na to, czy osoba ta żyje lub istnieje w chwili orzekania, a jeżeli jest więcej osób – wymienić je i oznaczyć wysokość ich udziałów; sąd nie może natomiast stwierdzić zasiedzenia na rzecz osoby niewskazanej przez wnioskodawcę lub innego uczestnika postępowania.

Praktyka sądowa dostarcza przykładów trudności, na jakie napotykają zainteresowani w prawidłowym ustaleniu, kiedy i na czyją rzecz upłynął termin zasiedzenia. Zdarza się, że domagają się stwierdzenia zasiedzenia na swoją rzecz, nie zwracając uwagi na to, że okres posiadania przez osobę, która wcześniej nabyła prawo przez zasiedzenie, nie podlega zaliczeniu na poczet posiadania osoby aktualnie władającej rzeczą albo że stwierdzenie zasiedzenia nie jest dopuszczalne na rzecz osoby, która wcześniej nabyła sporne prawo lub udział w nim w inny sposób, w szczególności w drodze dziedziczenia (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 1966 r., sygn. III CR 223/66, OSNCP 1967, nr 5, poz. 91; z dnia 29 kwietnia 1987 r., sygn. III CRN 96/87, OSNCP 1988, nr 11, poz. 157 i z dnia 20 listopada 1997 r., sygn. III CKU 73/97, niepubl.). Świadczy to o braku właściwej orientacji, spowodowanym trudnościami natury faktycznej i prawnej, jakie łączą się z oceną długotrwałych stanów posiadania z punktu widzenia zmieniających się w tym czasie przepisów prawa materialnego, w tym prawa intertemporalnego. W toku postępowania mogą więc wystąpić sytuacje, w których zebrany materiał dowodowy będzie wskazywał na nabycie spornego prawa w drodze zasiedzenia przez inną osobę niż wskazana przez uczestników postępowania. Warunkiem wydania orzeczenia stwierdzającego zasiedzenie na rzecz właściwej osoby jest w takim wypadku modyfikacja żądania wniosku, a – gdyby osoba ta nie uczestniczyła w postępowaniu – wezwanie jej lub jej następców prawnych do udziału w sprawie (art. 193 w zw. z art. 13 § 2 i art. 510 § 2 k.p.c.). Niedokonanie zmiany żądania prowadzi do oddalenia wniosku i powoduje konieczność wszczęcia przez zainteresowanego kolejnego postępowania o stwierdzenie zasiedzenia z prawidłowo sformułowanym żądaniem, zatem wzgląd na ekonomię postępowania i ochronę interesu indywidualnego oraz wymaganie właściwego ukształtowania postępowania nakładają na sąd obowiązek umożliwienia biorącym w nim udział osobom stosownej modyfikacji żądania.

Obowiązek informacyjny sądu wobec uczestników postępowania sądowego wymaga zwrócenia przez sąd uwagi na ewentualną potrzebę takiej modyfikacji. Źródłem tego obowiązku są w tym wypadku zasady ogólne, wynikające z przepisów art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji.

Nie można wykluczyć, że w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia, nastawionych na ochronę interesów indywidualnych, ujawni się potrzeba ochrony interesu publicznego, który wprawdzie także służy ochronie jednostki, lecz nie jest w pełni tożsamy z jej interesem. Względ na potrzebę ochrony interesu publicznego *per se* nie uzasadnia jednak stosowania w postępowaniu o stwier-

dzenie zasiedzenia art. 677 § 1 k.p.c. wprost, tym bardziej że interes ten może być chroniony za pomocą innych instrumentów, takich jak, np. korzystanie w szerszym zakresie z przewidzianej w art. 232 zdanie drugie k.p.c. możliwości dopuszczenia dowodu z urzędu czy zawiadomienie prokuratora o potrzebie wzięcia udziału w postępowaniu.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 2015 r., sygn. III CZP 112/14.

Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

38

Art. 5a ust. 3 i 4 oraz art. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2015 r., poz. 704)

Brak indywidualnego pouczenia ubezpieczonego przez organ rentowy o wynikającym z art. 5a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1403; aktualnie Dz. U. z 2015 r., poz. 704) obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku dochodowego od przychodów z prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, nie powoduje uchylenia określonego w art. 5a ust. 6 tej ustawy skutku w postaci ustania ubezpieczenia społecznego rolników.

Z uzasadnienia:

Zmiany zapoczątkowane ustawami z 2004 r. i z 2005 r. w ubezpieczeniu społecznym rolników ujawniają swój niezamierzony skutek, gdyż nie jest wykluczone, że „ślepo” wyłączają z tego ubezpieczenia tych rolników, którzy w zamierzeniu prawodawcy powinni w nim pozostać. Dzieje się tak dlatego, że o ustaniu ubezpieczenia mają decydować już tylko przesłanki formalne (dokumentacyjne) i temporalne. Wprowadzono regulację opartą na powszechnej znajomości prawa (*ignorantia iuris nocet*), choć faktycznie tak nie jest. W efekcie rolnik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą może utracić naturalne mu rolnicze ubezpieczenie społeczne, bo nie działał w zakresie zastrzeżonego w ustawie obowiązku. Z drugiej strony przyjmuje się, że skoro rolnik nie jest świadomy tego obowiązku, to nowy reżim nie może go wyłączać z ubezpieczenia społecznego rolników. Orzecznictwo, które kreuje taką ochronę, może jednak powodować również skutek niepożądany, gdy niewłaściwie odczyta się jego sens, tzn. dobrodziejstwo wykładni nie powinno służyć tym (nawet niepouczonym), którzy ze

względem na skalę prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej nie powinni pozostać nadal w systemie KRUS. Problem prawny obejmuje więc obszar wykładni i stosowania prawa, a nie pomija też kwestii ustalenia zakresu prawa pozytywnego. Czym innym jest więc uchwycenie, jakie prawo obowiązuje (opis prawa), a czym innym jest jego subsumcja w indywidualnej sprawie.

Jeśli oceniać nowe regulacje ustaw z 2004 r. i z 2005 r. przez pryzmat przeciętnej percepcji i stanu świadomości prawnej adresatów tych regulacji, to zmiany nie wprowadziły istotnego *novum*. Nie uległo jednak zmianie to, że ubezpieczenie społeczne w systemie powszechnym nadal wyprzedza ubezpieczenie społeczne rolników (art. 7 i 16 ustawy o u.s.r.). Wyjątek wprowadzono w 1997 r. tylko dla działalności gospodarczej i nadal jest on aktualny, tyle tylko, że w znacznie okrojonym zakresie. Poprzednio, po co najmniej roku ubezpieczenia w KRUS, rolnik mógł podjąć działalność gospodarczą i nadal podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników (art. 5a). Jeżeli przed 1997 r. rolnik prowadził już równoległe pozarolniczą działalność gospodarczą i miał odpowiedni areal rolny, to mógł przejść z ZUS do KRUS (art. 2 ustawy z dnia 12 września 1996 r. – Dz. U. Nr 124, poz. 585). Z czasem uznano, że niepożądaną sytuacją jest to, iż w ubezpieczeniu społecznym rolników opartym na małych składkach i dotacji państwowej pozostawali przedsiębiorcy prowadzący niemałe firmy. Nowa regulacja ogranicza ten krąg podmiotowy zasadniczo ze względu na wydłużenie okresu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników z roku do trzech lat i ze względu na maksymalną wysokość podatku uzyskiwanego z pozarolniczej działalności gospodarczej, sprawdzaną co roku jako warunek pozostania w ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 5a ustawy o u.s.r.). Nowy warunek polega też na konieczności złożenia oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej. Ujawnia się tu dysonans normatywny, gdyż w systemie prawa ustanie stosunku prawnego, a tym bardziej stosunku ubezpieczenia społecznego, zależy od ważkiej przyczyny (np. art. 3a ustawy o u.s.r. – od ustania okoliczności uzasadniających podleganie ubezpieczeniu). W ocenianej regulacji, ustanie ubezpieczenia społecznego rolników zależy jednak już tylko od warunku o znaczeniu formalnym, czyli od niezłożenia w terminie zaświadczenia o wysokości podatku. Oczywiście znaczenie podstawowe ma kwota podatku. Widać jednak, że ustawodawca eksponuje kwestie dokumentacyjne i terminowe. Te ostatnie nie są nieodwracalne, wszak termin może zostać przywrócony na wniosek rolnika, jeżeli udowodni, że niezachowanie terminu nastąpiło wskutek zdarzeń losowych (art. 5a ust. 7 ustawy o u.s.r.). Problem dotyczy więc bardziej kwestii praktycznych, czyli dokumentacyjnych i terminowych. Nie jest osadzony na samej zasadzie, tj. że rolnik nadal korzysta z ubezpieczenia społecznego rolników, gdy podatek z działalności nie przekracza określonej kwoty. Pierwotnie w 2004 r. była to kwota 2528 zł a aktualnie

jest to 3204 zł. Innymi słowy, problemu z ustaniem ubezpieczenia rolniczego z mocy ustawy nie byłoby, a na pewno byłby mniejszy, gdyby pozostanie w KRUS (albo ustanie ubezpieczenia społecznego rolników) zależało bezpośrednio od wysokości podatku, a nie również od składania określonych zaświadczeń lub oświadczeń i dotrzymywania terminów. Tymczasem to te ostatnie sytuacje mają przesądzać (decydują) o ustaniu ubezpieczenia społecznego rolników z mocy ustawy. Rozwiązanie takie już na początku kontrolował i – zasadniczo prócz formy opodatkowania – zaakceptował Trybunał Konstytucyjny (wyroki z dnia 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05 i z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. P 6/05). Nie można nie zauważyć, że w istocie rzeczy punkt ciężkości nowej regulacji to wysokość podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, choć według przepisu ustawy ważniejsze przyczynowo są kwestie formalne, czyli brak stosownych zaświadczeń albo oświadczeń składanych w określonych terminach (art. 5a ust. 3 i 4 oraz ust. 6 ustawy o u.s.r.). Prymat kwestii formalnych kwestionuje też orzecznictwo, które bierze pod ochronę ubezpieczenie społeczne rolników nie dopuszczając, aby tylko ze względów formalnych doszło do jego utraty (ustania). Innymi słowy, nowy reżim ustania ubezpieczenia społecznego rolników może budzić sprzeciw, nawet gdy rolnik jest świadomy ustanowionych terminów, a mimo to się spóźni i nie złoży zaświadczenia o wielkości podatku, choć wielkość podatku pozwala mu pozostać w ubezpieczeniu rolniczym.

3. Prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą rolnicy jako przedsiębiorcy nie mogą być nieświadomi powszechnego obowiązku podatkowego. Odpowiednio koreluje z tym obowiązek zawiadamiania KRUS o wielkości podatku w roku poprzednim, jako przesłanki zachowania ubezpieczenia rolniczego. Osłabia to tezę, że stan świadomości rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą nie jest wystarczający i dlatego ustanie ubezpieczenia społecznego rolników warunkować ma indywidualne pouczanie rolników przez organ rentowy o obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości podatku. Wszak nowe regulacje ustaw z 2004 r. i z 2005 r. zostały zauważone medialnie i od razu wywoływały też skargi do Trybunału Konstytucyjnego, dlatego nie można twierdzić, że nie były znane. Trudno więc akceptować tezę, że dopóki rolnik nie zostanie indywidualnie pouczony, dopóty nie jest świadomy obowiązku złożenia zaświadczenia o podatku. Nie twierdzi się, że przepisy nowych regulacji są niezrozumiałe gramatycznie (literalnie) albo jurydycznie. Tym samym należy przyjąć, że najważniejszym obszarem w zakresie rozważanego problemu jest ocena okoliczności powodujących ustanie *ex lege* ubezpieczenia społecznego rolników, z dniem, do którego rolnik obowiązany był złożyć w KRUS zaświadczenie lub oświadczenie, że nie została przekroczona kwota podatku dochodowego (obecnie do 31 maja każdego roku podatkowego). Badanie takie ma swe roczne cykle, przy czym z regulacji wynikałoby, że KRUS może poprze-

stać na zaświadczeniu właściwego organu podatkowego. Nie zmienia to oceny, że przyczyną materialną ustania ubezpieczenia społecznego rolników jest kwota podatku z pozarolniczej działalności gospodarczej, wyższa niż kwota określona w ustawie. To jest główny (ustawowy) materialny warunek pozostania w ubezpieczeniu rolniczym. Ustanie z tej przyczyny ubezpieczenia rolniczego wyklucza do niego powrót, chyba że zainteresowany nie będzie prowadził dalej pozarolniczej działalności gospodarczej. Wówczas otwiera się jednak 3-letnia karencja na ponowną możliwość prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej i pozostawania w ubezpieczeniu społecznym rolników. Po wtóre, decyzja KRUS o ustaniu ubezpieczenia rolniczego ma tylko deklaratoryjny charakter. Decyzja jednak ze względu na określone w ustawie warunki ustania ubezpieczenia może w swej treści ograniczać się tylko do przekroczenia terminów i zaniechania obowiązku złożenia zaświadczenia o kwocie podatku, czyli nie musi obejmować badania wysokości podatku. Na to zaś zwracają uwagę Sądy i to w istocie decyduje o kasacyjnych orzeczeniach podejmowanych na korzyść ubezpieczonych. Metodycznie nie powinno się jednak pominąć i tej uwagi, że jeżeli pierwsza decyzja na tle nowej regulacji jest wydawana po dłuższym czasie od jej wejścia w życie, to uchylene niekorzystnej dla ubezpieczonego decyzji wcale nie musi oznaczać sanacji (spełnienia) warunków ubezpieczenia społecznego rolników (*ex post*) za wszystkie następne lata, czyli w sytuacji, gdy warunki nie były spełnione w kolejnych latach aż do wydania kontrolowanej decyzji. Sprawdzenie warunków podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników ma więc swe samodzielne roczne cykle.

4. W samej ustawie zapisany jest obowiązek ubezpieczonego rolnika złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku dochodowego od prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej oraz skutek ustania ubezpieczenia społecznego rolników w przypadku niewykonania obowiązku (wymienione w pytaniu art. 5a ust. 3 i 4 oraz 6 ustawy o u.s.r.). W pytaniu zakłada się, że jasne określenie obowiązku w ustawie nie wywołuje skutku bez indywidualnego pouczenia ubezpieczonego o tym obowiązku przez organ rentowy. Dopiero to pouczenie ma być przesłanką ustania ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie art. 5a ust. 6. Warunkiem obowiązywania ustawy w tej części ma być uprzednie pouczenie o wskazanym obowiązku, czyli co najmniej o treści ustawy. Tak sformułowana kwestia już na wstępie wywołuje prostą odpowiedź, że w systemie źródeł prawa powszechnego obowiązywanie ustawy nie zależy od indywidualnego poinformowania adresata o wejściu jej w życie czy o jej zmianie ani o treści nowych obowiązków z niej wynikających. Nie przewidują tego zasady techniki prawodawczej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908). Byłby to wyjątek, który musiałby być również w taki sposób wyrażony i sformułowany. Nawet w skrajnej sytuacji może się

zdarzyć, że przepis nie jest zrozumiały i wymaga wykładni najwyższej instancji sądowej, co nie oznacza, że przepis nie obowiązuje. Tu jednak nie chodzi o tak kłopotliwą sytuację z wykładnią, lecz ze stosowaniem prawa. Zagadnienie wywołuje kwestie dalej idące, gdyż z przedstawionego zagadnienia prawnego wynika poszukiwanie odpowiedzi na pytanie czy z innych przepisów wynika norma, silnie związana z przepisami wskazanymi w pytaniu, stanowiąca, iż warunkiem skutku, czyli ustania ubezpieczenia społecznego rolników jest uprzednie pouczenie ubezpieczonego przez organ rentowy o obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia o wysokości podatku. Skład pytający poprzestaje jednak na zestawieniu orzecznictwa i nie zajmuje stanowiska, który pogląd (orzecznictwo) uważa za trafny oraz czy z określonych przepisów rzeczywiście można wyprowadzić poszukiwaną normę. Powstaje pytanie o pole (zakres) problemu prawnego, na którym ma się koncentrować odpowiedź na sformułowaną wątpliwość. Odpowiedź ma swoje uzasadnienie tylko w rozbieżnym orzecznictwie. W zakresie problemu ujętego w zagadnieniu, różnica dotyczy podstawy prawnej i znaczenia braku indywidualnego pouczenia ubezpieczonego przez organ rentowy o wprowadzonym obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia o wysokości podatku.

5. Regulację z art. 5a ustawy o u.s.r. można uznać za całościowo zamkniętą co do warunków ustania ubezpieczenia społecznego rolników. Nie ma w niej warunku pouczenia ubezpieczonego o obowiązku złożenia zaświadczenia o wysokości podatku jako przesłanki skutku z art. 5a ust. 6 tej ustawy. Jeżeli od indywidualnego pouczenia miałyby zależeć regulacja materialnoprawna z art. 5a ust. 6, to i obowiązek pouczenia jako warunek (*sine qua non*) powinien mieć wyraźne źródło w prawie materialnym. Tam gdzie ustawodawca zastrzega pouczenie ubezpieczonego, tam też je wyraźnie określa (art. 39a ustawy o u.s.r.; art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) i tylko w takim zakresie jego brak może rodzić skutki prawne. Ustawodawca odróżnia też pouczenie od poinformowania. Przykładem może być art. 27 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726), zgodnie z którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy, miał poinformować osoby pobierające emerytury o obowiązujących, od dnia wejścia w życie ustawy, warunkach pobierania emerytury w przypadku kontynuowania stosunku pracy u pracodawcy, z którym stosunek ten był zawarty przed dniem nabycia prawa do emerytury. Na gruncie podobnego problemu (poprzedzonego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12) Sąd Najwyższy stwierdził, że wadliwa była wykładnia art. 27 wskazanej ustawy zmieniającej, stwierdzająca, że brak poinformowania przez organ rentowy osoby pobierającej emeryturę o konieczności rozwiązania stosunku pracy stanowił warunek *sine qua non* obowiązywania przepisu art. 103a ustawy emerytalnej (wyrok z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. II UK 299/12). Wracając do rozważanego zagadnienia, to orzecznictwo Sądu Najwyż-

szego, które obowiązek indywidualnego pouczenia stawia jako warunek konieczny ustania ubezpieczenia społecznego rolników, nie jest jednolite w argumentacji. Największy ciężar właściwy ze względu na źródło prawa ma stanowisko kotwiczące się aż w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2013 r., sygn. I UK 641/12 i z dnia 20 marca 2013 r., sygn. I UK 556/12). Rzecz jednak w tym, że ustawa zasadnicza nie jest źródłem określającym reguły podlegania ubezpieczeniom społecznym. To jest domena ustawy zwykłej, co zresztą jasno wynika z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej. W tym też znaczeniu art. 67 ust. 1 jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ta ostatnia regulacja nie jest wykluczona, ale możliwa tylko w odniesieniu do szczególnych sytuacji (przypadków). Przepis art. 31 ust. 3 ma znaczenie albo jako podstawa (wzorzec) stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji normatywnej, co ustrojowo przypada Trybunałowi Konstytucyjnemu, albo jako bezpośrednia podstawa orzekania przez sąd w konkretnej sprawie. Innymi słowy, na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji nie można stwierdzić, że regulacje ustaw z 2004 r. i z 2005 r. należy uzupełnić o dalszą normę wobec braku wyrażenia w nich obowiązku pouczenia jako przesłanki ustania ubezpieczenia społecznego rolników. Z drugiej strony orzecznictwo wskazuje na przepis *stricto* formalny, dotyczący informowania ubezpieczonych przez organ rentowy o prawach i obowiązkach wynikających z ustawy. Najdalej w tym względzie idzie pogląd wyrażony w sprawie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. I UK 269/12), że dopóki rolnik nie zostanie indywidualnie pouczony o nowym obowiązku, dopóty nie może być wyłączony z KRUS. Wówczas termin ten dla rolników miałby być otwarty i złożenie stosownego oświadczenia może nastąpić w każdym czasie. Zasadniczo pogląd ten odwołuje się do przepisu art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy o u.s.r. Zgodnie z nim, KRUS prowadzi działalność w „zakresie informowania ubezpieczonych i świadczeniobiorców o prawach i obowiązkach wynikających z ustawy oraz propagowania działalności Kasy”. Przepis został dodany przez ustawę z 2004 r., co mogłoby sugerować, że to właśnie w nim znajduje się prosta odpowiedź na postawione w zagadnieniu pytanie. Argumentacja ta nie powinna jednak pomijać, iż „informowanie” to już tylko semantycznie nie to samo co „pouczanie” o prawach i obowiązkach wynikających z ustawy. Przepis ten działa w określonym stosunku prawnym (ubezpieczonego i świadczeniobiorcy). Jasno zeń wynika, że ubezpieczeni i świadczeniobiorcy mają prawa i obowiązki wynikające z ustawy, nawet gdy nie są o nich informowani. Organ jedynie informuje o tych prawach i obowiązkach. Nieuprawnione jest założenie, że na ubezpieczonym nie ciąży obowiązek ustawowy złożenia zaświadczenia o podatku, dopóki nie zostanie o nim poinformowany przez KRUS. Przenosząc powyższe na grunt praktyczny, to przed zmianą regulacji w 2004 r. w KRUS było ubezpieczonych ponad 1 mln rolników. Wysoce wątpliwe jest, czy każdego z nich KRUS mogła i powinna indywidualnie pouczać o nowym prawie, bo potencjalnie mógłby rozpocząć pozarolniczą dzia-

łałość gospodarczą (art. 5a ust. 1 pkt 1 ustawy o u.s.r.). Nawet gdy ograniczyć ten krąg tylko do tych rolników, którzy prowadzili już taką działalność, to ich liczba również nie była mała (ponad 100 tys.). Wówczas KRUS musiałaby wiedzieć, kogo ma pouczać, bo wedle poprzedniej regulacji art. 5a, obowiązującej od 1 stycznia 1997 r., rolnik podejmujący pozarolniczą działalność gospodarczą nie musiał zgłaszać tego w KRUS, aby nadal korzystać z ubezpieczenia społecznego rolników. W art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy o u.s.r. nie chodzi też tylko o ustawę zmieniającą z 2004 r., ale o wszelkie prawa i obowiązki wynikające z ustawy. Przepis miałby więc inne brzmienie, gdyby zasadna miała być teza, że wejście w życie ustaw z 2004 r. i z 2005 r. zależało od indywidualnego pouczenia adresata o nowych obowiązkach. Gdyby chodziło tylko o ustawę zmieniającą, to wskazana regulacja byłaby zamieszczona w ustawie zmieniającej w przepisach określających jej wejście w życie. Z tych przyczyn pogląd wyrażony w sprawie o sygn. I UK 269/12 nie może przeważyć. Przeciwnie zapatrywanie jest niebezpieczne, gdyż pośrednio akceptuje tezę, że ustawa nie działa, gdy adresat nie jest świadomy jej treści i dowód przeciwny miałby obciążać organ rentowy. Z akt podobnych spraw wynika, że pozwany udzielał informacji, jednak nie wynika, iżby miał na to indywidualne potwierdzenie w każdej sprawie. W art. 62 ust. 1 pkt 4 chodzi tylko o obowiązek informacyjny w indywidualnej sprawie w toku postępowania, czyli podobny do obowiązku z art. 9 k.p.a. Trudno o jego stosowanie do tych rolników, którzy rozpoczęli pozarolniczą działalność gospodarczą w 1997 r., a przed zmianą prawa w 2004 r. nie zgłosili jej w KRUS. Na pewno ma zastosowanie do tych rolników, którzy po zmianie warunków ubezpieczenia w 2004 r. złożyli w KRUS oświadczenie o kontynuowaniu tego ubezpieczenia w terminie 14 dni od rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej. Innymi słowy, brak indywidualnego pouczenia nie daje takiej ochrony, że wyłącza (albo odsuwa) ustanie ubezpieczenia społecznego rolników, jeżeli ubezpieczony zaniechał obowiązku wyraźnie określonego w ustawie. Pośrednio tezę tę potwierdza następstwo zdarzeń normatywnych na tle wskazanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn.: P 8/05 i P 6/05. Otóż druga ustawa zmieniająca, czyli z dnia 1 lipca 2005 r., nie umożliwiała powrotu do ubezpieczenia społecznego rolników z zachowaniem ciągłości okresu rolnikom wyłączonym z tego ubezpieczenia z końcem trzeciego kwartału 2004 r. Było to możliwe dopiero po wejściu w życie ustawy z 2005 r. i po wniosku złożonym do końca tego roku oraz pod warunkiem, że podatek dochodowy za 2004 r. nie przekroczył 2528 zł. Istniała więc przerwa w ubezpieczeniu społecznym rolników akceptowana przez ustawodawcę. Co najmniej pośrednio potwierdza to, że znaczenie informacji z art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy o u.s.r. nie było takie, jakie próbuje mu nadać orzecznictwo. W ustawie z 2005 r. wyraźnie stwierdzono, że powrót do ubezpieczenia jest możliwy dopiero w 2005 r., a więc nie wstecz od ustania ubezpieczenia społecznego rolników w 2004 r. Uratowano w ten sposób część wyłączonych z tego ubezpieczenia w 2004 r., gdyż w prze-

ciwnym razie (przy braku regulacji szczególnej ustawy z 2005 r.) mieliby przerwę w tym ubezpieczeniu. Chodzi o to, że podjęcie kolejnej pozarolniczej działalności gospodarczej i pozostawanie nadal w ubezpieczeniu społecznym rolników warunkowało wszak już aż 3-letnie uprzednie ubezpieczenie rolnicze.

6. Skoro ustawodawca wprowadził rozwiązanie oparte na dokumentacji i terminach, to należy je potwierdzić, bo nie ma podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji w zakresie objętym przedstawionym zagadnieniem. Czym innym jest ochrona, jaką może uzyskać „niepouczony” rolnik w indywidualnej sprawie. Wykracza to jednak poza zakres pytania. Niemniej, aby uchwycić zasadniczy problem (sedno) spornych spraw, to powyższą argumentację można odwrócić i zauważyć, że kłopotliwa będzie również sytuacja, gdy rolnik wie (albo nie wie i zostanie pouczony) o obowiązku, a mimo to nie złoży zaświadczenia o wysokości podatku. Najprościej będzie wówczas stwierdzić, że zaniechanie złożenia zaświadczenia powoduje ustanie ubezpieczenia społecznego rolników. W takiej sytuacji może być to rozwiązanie niesprawiedliwe, nawet gdy nie powiedzie się wniosek rolnika o przywrócenie terminu (art. 5a ust. 7). Wówczas dopiero może być aktualna ta myśl orzecznicza, która zauważa, że ubezpieczenie społeczne rolników nie powinno być pochopnie wygaszane, zwłaszcza, iż w systemie równoległym (w systemie powszechnym – ZUS) rolnika jako prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą obciążać mogą zaległe składki. Jest to jednak kwestia dalsza, która dotyczy stosowania prawa w konkretnej sprawie i wykracza ponad uniwersalny problem zakreślony w pytaniu. Tutaj chodzi wszak tylko o brak pouczenia o obowiązku jako przesłanki ustania ubezpieczenia rolniczego. Jak zauważano, rzeczywistym kryterium zachowania ubezpieczenia społecznego rolników jest i powinna być wysokość podatku, stąd nawet postulowane pouczenie lub jego brak nie powinny – mimo niedziałania – pozbawiać rolnika jego ubezpieczenia. Natomiast nie powinien zachować rolniczego ubezpieczenia społecznego ten rolnik, u którego podatek z pozarolniczej działalności gospodarczej był wyższy niż określony w ustawie. Sprawdzanie wysokości podatku jest cykliczne (roczne) i ono każdorazowo warunkuje kontynuowanie ubezpieczenia społecznego rolników. Indywidualne pouczenie ubezpieczonego przez organ rentowy o wynikającym z art. 5a ust. 3 i 4 ustawy o u.s.r. obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku dochodowego od prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej nie jest warunkiem pozytywnym (koniecznym) skutku określonego w art. 5a ust 6 tej ustawy w postaci ustania ubezpieczenia społecznego rolników. Nie wyklucza to, że w indywidualnej sprawie brak informacji jako faktyczna przyczyna ustania ubezpieczenia może być rozważany jako przesłanka ochrony przed ustaniem rolniczego ubezpieczenia społecznego.

7. Resumując, uprawniona jest ocena, że wątpliwości może budzić ta linia orzecznictwa, która ustanie ubezpieczenia społecznego rolników łączy radykalnie

z samym formalnym zaniechaniem złożenia oświadczenia podatkowego w terminie, czyli bez badania jaka była wielkość podatku warunkująca pozostanie w systemie rolniczym. Stanowisko to ma jednak oparcie w literze prawa pozytywnego. Z drugiej strony nie jest zasadna wykładnia, która wychyla się w przeciwną stronę i przyjmuje, że dopóki rolnik nie będzie indywidualnie pouczone o obowiązku wymaganego działania, dopóty jego ubezpieczenie społeczne rolników nie ustaje. Tak daleko idący reżim i skutek braku pouczenia nie jest jednak zastrzeżony przez prawodawcę. Ujawnia się przy tym brak przepisu, który pozwalałby na taką tezę. Ta linia orzecznicza nie twierdzi wszak, że określony krąg adresatów jest wyłączony z obowiązku znajomości prawa, czyli że nie obowiązuje zasada *ignorantia iuris nocet*.

Konsekwentnie, jako że indywidualne pouczenie ubezpieczonego przez organ rentowy o wynikającym z art. 5a ust. 3 i 4 ustawy o u.s.r. obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku od prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej nie było warunkiem ustania ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie art. 5a ust. 6 tej ustawy, to również brak takiego indywidualnego pouczenia nie może prowadzić do uchylecia określonego w tym przepisie skutku w postaci ustania ubezpieczenia społecznego rolników. Ustawa wyraźnie stanowi, co „jest równoznaczne z ustaniem ubezpieczenia z dniem, do którego rolnik lub domownik obowiązany był złożyć zaświadczenia albo oświadczenia w Kasie”. W zakresie wymienionych przesłanek („Niezłożenie zaświadczenia albo oświadczenia, o których mowa w ust. 4, lub niezachowanie terminu do złożenia tego zaświadczenia...”) ustawa nie wymienia indywidualnego pouczenia ubezpieczonego przez organ rentowy o obowiązku złożenia zaświadczenia o wysokości należnego podatku.

Akceptacja przeciwnej tezy oznaczałaby, że ustawy z 2004 r. i 2005 r. nie przyniosły zasadniczego (zamierzonego) skutku. Z ubezpieczenia społecznego rolników nie zostaliby wyłączeni *ex lege* ci, którzy nie spełniali już nowych warunków ubezpieczenia (zwłaszcza „niby rolnicy”) i nie składali już oświadczeń o objęcie ich ubezpieczeniem społecznym rolników na dalszy czas. W przeciwnieństwie do tego kręgu niesprawiedliwe może być pozbawienie *ex lege* rolniczego ubezpieczenia społecznego tego rolnika, który spełniał nowe warunki, jednak nie złożył oświadczenia lub zaświadczenia w terminie. Ustawodawca świadomy jest rygoryzmu nowej regulacji, co wynika z tego, że sam go łagodzi w pewnym stopniu instytucją przywrócenia terminu (art. 5a ust. 7). W takich sytuacjach wyłączeni z rolniczego ubezpieczenia społecznego rolnicy mogą korzystać z tego trybu. Rzeczą sądów zaś jest wykładnia i stosowanie prawa, które powinny ważyć, czy kwestie temporalne i dokumentacyjne mogą przeważać w indywidualnej sprawie nad istotą ubezpieczenia społecznego rolników, które związane jest z działalnością rolniczą i przysługuje tym rolnikom, którzy prowadzą pozarolniczą

działalność gospodarczą w niewielkiej skali, niepozbawiającej ich takiego ubezpieczenia.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2015 r., sygn. III UZP 1/15.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

39

Art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) w zw. z art. 178 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1529)

Oddanie przed upływem przewidzianego prawem terminu pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż operator wyznaczony w rozumieniu art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) w zw. z art. 178 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1529) nie skutkuje zachowaniem terminu w sytuacji, gdy pismo dostarczono sądowi po jego upływie.

Z uzasadnienia:

Zmiana treści art. 83 § 3 P.p.s.a. nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania wywołanego złożonym wnioskiem, ani zbędności udzielenia na niego odpowiedzi. Kwestia podniesiona we wniosku o podjęcie uchwały ma ponadto istotne znaczenie dla skuteczności podjętej przez stronę czynności, skoro zgodnie z treścią art. 85 P.p.s.a. taka czynność podjęta po upływie terminu jest bezskuteczna.

Legalną definicję „operatora wyznaczonego” zawarto w art. 3 pkt 13 Prawa pocztowego, wedle którego użyte w tej ustawie określenie oznacza „operatora pocztowego obowiązującego do świadczenia usług powszechnych”. Z kolei art. 178 ust. 1 cyt. ustawy stanowi, że „Poczta Polska SA pełni obowiązki operatora wyznaczonego w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”, tj. od dnia 1 stycznia 2013 r. (art. 192 Prawa pocztowego). Trafnie we wniosku Prokuratora Generalnego stwierdzono, że wykładnia językowa powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że wyłącznie oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego, nie zaś innego operatora pocztowego, skutkuje zachowaniem terminu, będąc równoznaczne z wniesieniem tego pisma do sądu. Takie stanowisko prezentowane jest w licznych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, wskazanych w szczególności w źródłowym wniosku, jak i w pisemnym stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Część judykatury prezentuje pogląd, wedle którego, skoro sąd administracyjny może doręczać stronie pisma przez operatora pocztowego w rozumieniu Prawa pocztowego, to nie można tego prawa odmawiać stronie postępowania. W ramach tego kierunku orzeczniczego wyraża się zapatrywanie, że obywatel nie może ponosić ujemnych konsekwencji wynikających z braku dostosowania Prawa pocztowego wprowadzającego odrębne usługi tzw. operatora publicznego świadczącego powszechne usługi pocztowe (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. I OSK 20/13). Co się tyczy przywołania przez Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich stanowiska zajętego przez Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. I OSK 20/13, to zauważyć wypada, że zostało ono podjęte na gruncie stanu prawnego sprzed wprowadzenia w treści art. 83 § 3 P.p.s.a. pojęcia „operatora wyznaczonego”. Podnosi się ponadto w orzecznictwie, że tego rodzaju regulacja budzi wątpliwości co do jej zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawa, wymogiem prawidłowej legislacji oraz prawem do sądu (postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. II FZ 1915/14). Dodatkowo eksponuje się potrzebę ustalenia, czy strona została w sposób należyty pouczona o wynikającym z art. 83 § 3 P.p.s.a. obowiązku korzystania z usług operatora publicznego, którym jest Poczta Polska S.A. (postanowienie z dnia 22 kwietnia 2015 r., sygn. I OZ 343/15), w przypadku braku takiego pouczenia, prokonstytucyjna wykładnia celowościowa, funkcjonalna i systemowa powołanego przepisu prowadzić ma do uznania, że nadanie pisma przez stronę za pośrednictwem innych operatorów pocztowych jest dopuszczalne.

Zarówno przywołane we wniosku Prokuratora Generalnego, jak i wskazane w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich orzeczenia dowodzą, że w najnowszej judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego stosowanie przepisu art. 83 § 3 P.p.s.a. wywołało rozbieżności, a różnice w wykładni znajdują odzwierciedlenie w odmiennych od siebie kierunkach orzeczniczych.

Pierwszy z nich akceptuje językową wykładnię cyt. przepisu, co sprowadza się do tego, że termin w postępowaniu sądowoadministracyjnym zostanie zachowany, gdy przed jego upływem pismo zostanie oddane w placówce Poczty Polskiej S.A., jako operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 pkt 13 w zw. z art. 178 ust. 1 Prawa pocztowego.

W drugim, akcentując przy tym potrzebę uwzględniania „prokonstytucyjnej” wykładni przepisów procesowych, zapewnienia prawa do sądu, trudności dla stron w ustaleniu znaczenia normatywnego pojęcia „operatora wyznaczonego”, dopuszcza się oddanie pisma u innego operatora pocztowego, przed upływem terminu, co skutkować ma z kolei w konsekwencji jego zachowaniem. Podkreśla się także konieczność dociekania, czy strona postępowania sądowoadministracyjnego została w pełni pouczona o rzeczywistym znaczeniu pojęcia „ope-

operator wyznaczony”; w szczególności – w ocenie RPO – znaczenie ma tu również ewentualne działanie strony bez profesjonalnego pełnomocnika.

Ustawodawca posługuje się odesłaniem do pojęć „operatora pocztowego” i „operatora wyznaczonego” w rozumieniu Prawa pocztowego w licznych unormowaniach proceduralnych. W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej powoływana jako „k.p.a.”) w art. 39 przewidziano doręczanie pism organu administracji publicznej przez operatora pocztowego, zaś termin uznaje się za zachowany m.in. gdy przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego (por. art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.). Również w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613) zachowanie terminu uzależnione jest m.in. od nadania pisma przed jego upływem w placówce operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego (art. 12 § 6 pkt 2 cyt. ustawy). W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112) zachowanie terminu do wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu, jak i zachowania terminu do wniesienia protestu przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej związane jest z nadaniem ich w oznaczonym terminie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego; jest to równoznaczne z wniesieniem powyższych środków zaskarżenia do Sądu Najwyższego (por. art. 241 § 1 i art. 321 § 1 cyt. ustawy). W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm., dalej powoływana jako „K.p.c.”) w art. 131 § 1 cyt. ustawy dopuszcza się doręczenie pism sądowych m.in. przez operatora pocztowego w rozumieniu Prawa pocztowego. Z kolei w art. 165 § 1 k.p.c. za równoznaczne z wniesieniem pisma do sądu uznaje się m.in. oddanie pisma w polskiej placówce operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego. W ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82) dopuszczono doręczanie wezwań za pomocą operatora pocztowego (art. 42 ust. 5 cyt. ustawy), zaś zachowanie terminu uzależniono m.in. od nadania pisma przed jego upływem w placówce operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego (art. 64b ust. 3 cyt. ustawy). Za równoznaczne z przekazaniem do urzędu stanu cywilnego uznaje się nadanie przez duchownego przesyłki poleconej w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego, zawierającej stosowne zaświadczenia w związku z jego obowiązkiem przekazania ich w terminie do pięciu dni od dnia zawarcia małżeństwa (por. art. 8 § 3 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 2015 r., poz. 583). Dostrzec należy, że rozwiązanie, polegające na posłużeniu się pojęciem „operatora wyznaczonego” w ujęciu konstrukcji procesowej zachowania terminu, przewidywano także w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego

(Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm., dalej powoływana jako „k.p.k.”). Artykuł 124 § 1 k.p.k. statuuje obecnie, że „Termin jest zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej, w polskim urzędzie konsularnym lub złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji odpowiedniego zakładu, a przez członka załogi polskiego statku morskiego – kapitanowi statku”. Brzmienie cyt. przepisu zostało zmienione od dnia 9 listopada 2013 r. na mocy przepisów ustawy z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1247). Do tego czasu art. 124 § 1 k.p.k. przewidywał, że „Termin jest zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529), w polskim urzędzie konsularnym lub złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji odpowiedniego zakładu, a przez członka załogi polskiego statku morskiego kapitanowi statku”. Innymi słowy, posłużenie się w konstrukcji zachowania terminu procesowego odesłaniem do pojęcia „operator wyznaczony” w rozumieniu Prawa pocztowego lub odstępianie od takiego desygnatu, nosi charakter celowego i zamierzonego działania ustawodawcy. Przywołane przykłady wskazują, że wraz z uchwaleniem Prawa pocztowego kwestia zachowania terminu powiązana została z nadaniem pisma w „polskiej placówce operatora wyznaczonego” w rozumieniu cyt. ustawy. Zatem rozwiązanie przewidziane dyspozycją art. 83 § 3 P.p.s.a. nie jest wyjątkiem, przeciwnie – można je określić mianem typowego rozwiązania proceduralnego.

Jak wynika z uzasadnienia projektu rządowego ustawy – Prawo pocztowe (druk nr 801) ustawa ta wdrażać ma do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 52 z dnia 27 lutego 2008 r., s. 3 z późn. zm.), zwaną dalej „III Dyrektywą”. Dyrektywa ta kończy, rozpoczęty w 1997 r. w krajach członkowskich UE, proces stopniowej liberalizacji rynku usług pocztowych i określa zasady funkcjonowania rynku pocztowego po jego pełnym otwarciu na konkurencję tj. zniesieniu obszaru usług, jakie mogły być do tej pory zastrzeżone dla operatora (operatorów) świadczącego usługi powszechne w ramach nałożonego przez państwo obowiązku (obszar zastrzeżony). Obszar zastrzeżony był podstawowym źródłem finansowania tego obowiązku, toteż jego zniesienie wymagało ustalenia przez państwo nowych zasad finansowania usług powszechnych wybranych spośród mechanizmów dopuszczonych w dyrektywie. W literaturze, odnosząc się do zmian wprowadzonych III Dyrektywą, wskazuje się, że w myśl jej art. 4 państwa człon-

kowskie mogą wyznaczyć jedno lub więcej przedsiębiorstw jako operatorów świadczących usługę powszechną, tak by zapewnić świadczenie usługi na całym terytorium kraju, Państwa członkowskie mogą wyznaczać różne przedsiębiorstwa do świadczenia różnych elementów usługi powszechnej lub do świadczenia tej usługi w różnych częściach terytorium kraju. W takiej sytuacji ustalają one, zgodnie z prawem wspólnotowym, przypisane im prawa lub obowiązki oraz podają je do wiadomości publicznej (por. M. Krakala-Zielińska, Prawo pocztowe Unii Europejskiej, Toruń 2009, s. 160).

Kluczowym rozwiązaniem przyjętym w Prawie pocztowym, określającym zasady funkcjonowania zliberalizowanego rynku pocztowego, z uwzględnieniem postanowień 111 Dyrektywy, było, obok likwidacji obszaru zastrzeżonego, zagwarantowanie dostępności usług powszechnych poprzez wyznaczenie operatora zobowiązanego do świadczenia usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym, w drodze decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na podstawie wyników konkursu. Kadencja operatora wyznaczonego trwa 10 lat. Rozwiązanie to przyjęto, biorąc pod uwagę stopień rozwoju polskiego rynku pocztowego, na którym świadczenie usług powszechnych nie może być zapewnione siłami rynku. Pierwszym operatorem wyznaczonym z mocy ustawy na okres 3-letni została Poczta Polska S.A. (art. 178 ust. 1 Prawa pocztowego). Zgodnie z art. 3 Prawa pocztowego użyte w tej ustawie określenia oznaczają: „operator pocztowy” – przedsiębiorcę uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych (pkt 12), „operator wyznaczony” – operatora pocztowego obowiązującego do świadczenia usług powszechnych (pkt 13). Wprowadzona definicja „operatora wyznaczonego” wskazuje na operatora, na którym ciąży obowiązek świadczenia usług powszechnych. Jednocześnie zmieniono dotychczasowe pojęcie „operator publiczny” na „operator wyznaczony”, stosownie do aparatury pojęciowej III dyrektywy. Usługi powszechne, świadczone przez operatora wyznaczonego, wykonywane są przezeń w ramach nałożonego obowiązku. Obowiązek ten został określony w rozdziale 4 Prawa pocztowego – „Świadczenie usług powszechnych”, i dotyczy wskazanego cyt. ustawą katalogu usług pocztowych i warunków ich świadczenia. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy – Prawo pocztowe (y/c/e druk nr 801), odpowiada to przyjętej koncepcji określenia zakresu usług pocztowych o podstawowym znaczeniu dla społeczeństwa, których dostępność na terytorium całego kraju i świadczenie w sposób ciągły jest gwarantowane przez państwo. Usługi powszechne świadczone są w ramach tego obowiązku w sposób jednolity w porównywalnych warunkach, przy zapewnieniu odpowiedniej dostępności (sposób rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego i odpowiednie rozmieszczenie nadawczych skrzynek pocztowych), z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek, po przystępnych cenach i z odpowiednią częstotliwością w zakresie opróżniania skrzynek na-

dawczych i doręczeń przesyłek (co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż 5 dni w tygodniu z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy) oraz w sposób umożliwiający uzyskanie przez nadawcę dokumentu potwierdzającego odbiór przesyłki rejestrowanej (por. art. 46 Prawa pocztowego). Operator wyznaczony co do zasady nie może odmówić zawarcia umowy o świadczenie usługi pocztowej dotyczącej świadczenia usługi powszechnej (por. art. 48 Prawa pocztowego).

Dodatkowo dostrzec należy, że operator wyznaczony wykonuje zadania z zakresu działalności pocztowej, określone dla zarządów pocztowych lub administracji pocztowych w międzynarodowych przepisach pocztowych (por. art. 5 Prawa pocztowego). Operator wyznaczony ma prawo do instalowania i użytkowania na terenach wiejskich lub obszarach o rozproszonej zabudowie własnych oddawczych skrzynek pocztowych, po uzgodnieniu z właściwym wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), na warunkach uzgodnionych z właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub posiadaczem samoistnym nieruchomości (art. 40 ust. 3 Prawa pocztowego). Uprawnienie to związane jest z obowiązkiem świadczenia usług powszechnych nawet na terenach, gdzie jest to nierentowne (tereny wiejskie i o rozproszonej zabudowie), i ma na celu obniżenie kosztów doręczania przesyłek na tych terenach. Jednocześnie Prawo pocztowe normuje oznaczony system kształtowania opłat za usługi powszechne przez operatora wyznaczonego (art. 53 cyt. ustawy), zapewniając ustalenie taryf na usługi powszechne w sposób przejrzysty i niedyskryminujący oraz odzwierciedlający koszty świadczenia tych usług. Podmioty wykonujące publiczną regularną komunikację lądową, lotniczą, morską lub śródlądową są zobowiązane do przewożenia odpłatnie przesyłek pocztowych będących przedmiotem usługi powszechnej (art. 61 Prawa pocztowego). Zobligowano także właściwe podmioty do zapewnienia operatorowi wyznaczonemu dostępu do tych pomieszczeń na stacjach kolejowych, lotniskach cywilnych lub portach morskich albo śródlądowych, które są niezbędne do załadunku i wyładunku przesyłek, co umożliwiać ma realizację obowiązku nałożonego na operatora wyznaczonego w zakresie świadczenia usług powszechnych. Do szczególnych obowiązków operatora wyznaczonego należy zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do usług powszechnych. Aby ułatwić dostęp do swoich nadawczych skrzynek pocztowych, operator wyznaczony ma obowiązek umieszczać je w sposób i w miejscu umożliwiającym korzystanie z nich osobie niepełnosprawnej, poruszającej się za pomocą wózka inwalidzkiego. W szczególności dotyczy to nadawczych skrzynek pocztowych instalowanych w placówce pocztowej lub na nieruchomości użytkowanej przez tę placówkę (art. 62 Prawa pocztowego). W celu umożliwienia operatorowi wyznaczonemu realizacji obowiązku świadczenia usług powszechnych, także za pośrednictwem jego nadawczych skrzynek pocztowych i automatów do pocztowej obsługi klientów,

zobowiązano właścicieli, użytkowników wieczystych lub posiadaczy samoistnych nieruchomości do umożliwienia ich umieszczenia przez operatora wyznaczonego, a także ich eksploatacji i konserwacji (art. 63 Prawa pocztowego). Operator wyznaczony, który z przyczyn nie leżących po jego stronie nie będzie mógł dalej świadczyć usług powszechnych, jest obowiązany niezwłocznie poinformować Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej o zamiarze zaprzestania świadczenia tych usług, a także o działaniach podjętych dla zachowania ciągłości ich świadczenia (art. 79 ust. 1 Prawa pocztowego). Podsumowując te uwagi należy stwierdzić uogólniająco, że operator wyznaczony zobowiązany jest do świadczenia powszechnych usług pocztowych w sposób ciągły, a w praktyce oznacza to m.in., że jest zobowiązany do spełnienia pewnych minimalnych wymagań w zakresie jakości świadczonych usług niezależnie od ich kosztów. Jest to zatem sytuacja nieporównywalna z warunkami prowadzenia działalności gospodarczej pocztowych operatorów komercyjnych. Zróżnicowanie form regulacji prawnych operatorów pocztowych i powierzenie jednemu lub więcej przedsiębiorstw świadczących pocztowe usługi powszechne, obejmujące m.in. przesyłki polecone, wynika także z art. 4 ust. 2 Dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. Urz. WE L 15 z 10.02.1998).

Ustawodawca dokonując zmiany art. 83 § 3 P.p.s.a. poprzez wprowadzenie do treści cyt. przepisu pojęcia „polskiej placówki pocztowej operatora wyznaczonego”, jednocześnie nadał nowe brzmienie przepisowi art. 65 § 1 P.p.s.a., wedle którego sąd dokonuje doręczeń przez operatora pocztowego w rozumieniu Prawa pocztowego, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione przez sąd osoby lub organy.

Innymi słowy wyraźnie zróżnicowano tryb dokonywania doręczeń pism przez sądy administracyjne poprzez dopuszczalność korzystania z usług operatora pocztowego od określenia sytuacji, w której następuje; zachowanie, terminu, gdy dochodzi do oddania pisma w polskiej placówce operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego. W doktrynie wskazuje się, że przepisy o doręczeniu mają charakter obligatoryjny, który wyłącza swobodną dyspozycję stron w zakresie sposobu doręczania pism sądowych (zasada oficjalności doręczeń) [por. B. Dauter, (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 256]. Zdaniem T. Wosia reguła wynikająca z przepisu art. 83 § 3 P.p.s.a. może znaleźć zastosowanie tylko do tych pism procesowych, które podlegają złożeniu bezpośrednio do sądu, ich adresatem bowiem jest sąd [por. T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2013, s. 191–192]. W konsekwencji cyt. Autor wywodzi błędność rozwiązania zawartego w powyższym przepisie

na kanwie skargi wnoszonej za pośrednictwem organu administracji publicznej. Niezależnie od tego, czy podziela się to ostatnie stanowisko, dostrzec należy odmienny zakres uregulowania między przepisami art. 65 § 1 P.p.s.a. a art. 83 § 3 P.p.s.a. W pierwszym przypadku odnosi się on do doręczania pism przez sąd, drugi dotyczy zrównania oznaczonych zdarzeń z faktem wniesienia pisma do sądu. Już ta okoliczność nakazuje daleko idącą ostrożność w zrównywaniu obu konstrukcji. Tym samym nie sposób podzielić argumentacji, odnoszącej się do problematyki zachowania terminu w rozumieniu art. 83 § 3 P.p.s.a., prezentowanej w tych orzeczeniach, w których przyjmowano, że skoro sąd może doręczać korespondencję za pomocą innego, niż wyznaczony operatora pocztowego, to nie można tego samego prawa odmawiać stronie (postanowienia w sprawach o sygn.: II OZ 278/13 i II OSK 2547/14).

Ustalenie faktu zachowania terminu ma istotne znaczenie dla procesu sądowoadministracyjnego, bowiem czynność w postępowaniu sądowym podjęta przez stronę po upływie terminu jest bezskuteczna (art. 85 P.p.s.a). Brak zachowania terminu procesowego determinuje kierunek orzeczenia sądu administracyjnego. Termin będzie zachowany, jeżeli strona przed jego upływem wniosła pismo do sądu. Zauważyć wypada, że w piśmiennictwie w okresie sprzed nowelizacji art. 83 § 3 P.p.s.a., kiedy zachowanie terminu wiązane było m.in. z oddaniem go w „polskim urzędzie pocztowym”, eksponując obowiązek operatora publicznego do świadczenia powszechnych usług pocztowych, wyrażono pogląd, wedle którego pozostali, niepubliczni operatorzy nie: mieli uprawnień do legitymizowania terminów nadania pism [por. H. Knysiak-Molczyk, (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Komentarz, Warszawa 2009, s. 428]. Za równoznaczne z wniesieniem do sądu ustawodawca uznaje w przepisie art. 83 § 3 P.p.s.a. oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego, placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo w polskim urzędzie konsularnym. To samo dotyczy złożenia pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku (art. 83 § 4 P.p.s.a.). Funkcją przyjętych w cyt. przepisach rozwiązań jest jednoznaczne ustalenie faktu zachowania terminu do wniesienia pisma do sądu, także w tych sytuacjach, gdy podmiot wnoszący pismo ma ograniczoną lub wyłączoną możliwość osobistego wniesienia pisma do sądu. W tych okolicznościach szczególnego znaczenia nabiera charakter podmiotu potwierdzającego datę dokonania czynności w postaci oddania lub złożenia pisma. Dostrzec

należy, że zgodnie z art. 17 Prawa pocztowego „Potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego”, co jest uzasadnione szczególną rolą operatora wyznaczonego, któremu państwo powierza świadczenie usługi powszechnej i który gwarantuje ciągłość i powszechną dostępność tej usługi. Oddanie pisma w sposób określony dyspozycją art. 83 § 3 P.p.s.a. jest czynnością procesową, jej dokonanie w oznaczonym czasie może stać się przedmiotem dowodzenia. Skoro zachowanie terminu ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia praw strony postępowania sądowoadministracyjnego, to nie jest obojętny prawnie określony sposób dowodzenia okoliczności zachowania terminu. Osoba nadająca pismo w polskiej placówce operatora wyznaczonego zawiera umowę o świadczenie usługi pocztowej, a potwierdzeniem zawarcia tej umowy jest wydanie nadawcy przez pracownika placówki pocztowej operatora wyznaczonego dowodu przyjęcia przesyłki rejestrowanej; jest to zarazem obowiązkiem operatora wyznaczonego (por. art. 46 ust. 2 pkt 6 Prawa pocztowego). Dowód z takiego dokumentu w razie konieczności sąd administracyjny może przeprowadzić w trybie art. 106 § 3 P.p.s.a.

Konstrukcje zawarte w Prawie pocztowym dowodzą, że w istocie nie można mówić o równości traktowania operatorów pocztowych, gdy jeden z nich jest operatorem wyznaczonym, gdyż ich sytuacja z punktu widzenia przywołanych rozwiązań jest z założenia różna. Z tej przyczyny z woli ustawodawcy w art. 65 § 1 P.p.s.a. przewidziano, że sąd dokonuje doręczeń przez operatora pocztowego, co oznacza w praktyce tylko tyle, iż wybór operatora pocztowego należy do sądu. Z kolei w przepisie art. 83 § 3 cyt. ustawy zachowanie terminu powiązано wyraźnie m.in. z faktem oddania pisma w „polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego”. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego ten ostatni przepis jest jasny, a jego wykładnia językowa nie nastręcza wątpliwości. Ustalenie znaczenia normatywnego „operator wyznaczony”, wbrew stanowisku wyrażanemu w niektórych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie nastręcza wątpliwości. Artykuł 83 § 3 P.p.s.a. jednoznacznie odsyła do Prawa pocztowego, które w art. 178 ust. 1 za operatora wyznaczonego uznaje w okresie trzech lat od dnia wejścia w jej życie wyłącznie Polską Poczta S.A. Nie ulega wątpliwości, że ustawowy obowiązek tej Spółki świadczenia powszechnych usług pocztowych skutkuje szczególną jej pozycją. Wykonuje ona obecnie te czynności mając prawo używania oznak z godłem Rzeczypospolitej Polskiej oraz pieczęci urzędowych z wizerunkiem orła, ustalonym dla godła, i napisem w otoku, a jej pracownikom w związku z wykonywaniem obowiązku świadczenia powszechnych usług pocztowych przysługuje ochrona prawna przewidziana w przepisach prawa karnego dla funkcjonariuszy publicznych (por. art. 4 i art. 20 ustawy z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Poczta Polska – Dz. U. Nr

180, poz. 1109 ze zm.). Ta szczególna pozycja poczty Polskiej S.A. jako operatora wyznaczonego powoduje, że czynnościom wykonywanym za jej pośrednictwem nadawane są specjalne skutki. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. III CZP 112/13 (LEX nr 1433736) wskazano m.in., że działalność Poczty Polskiej S.A. jako operatora wyznaczonego jest traktowana i postrzegana – w odróżnieniu od innych operatorów – jak działalność nosząca znamiona urzędowe. Powszechne przekonanie o „urzędowych” funkcjach operatora wyznaczonego ma także zakorzenienie systemowe. Trzeba pamiętać, że w obrocie prawnym działają instytucje zaufania publicznego, wspierane przez państwo i pozostające pod jego szczególnym nadzorem. W związku z tym skutki niektórych czynności podejmowanych za pośrednictwem takich instytucji, a zwłaszcza czynności należących do prawa publicznego, mogą być łączone z chwilą ich dokonania, niezależnie od tego, kiedy dochodzi do ich rzeczywistej realizacji w sferze prawnej zainteresowanych podmiotów. Jako jedną z konstrukcji ujmowanych takim określeniem Sąd Najwyższy w cyt. uchwale wskazał na przepis art. 83 § 3 P.p.s.a. Aksjologicznego argumentu za szczególnym traktowaniem oznaczonych czynności Poczty Polskiej S.A. dodatkowo dostarczają te regulacje Prawa pocztowego, z których wynikają obowiązki operatora wyznaczonego w aspekcie świadczenia usług pocztowych na terytorium całego kraju: potwierdzania przesyłek rejestrowanych, niedopuszczalności odmowy zawarcia umowy na świadczenie usługi pocztowej dotyczącej usługi powszechnej, niedopuszczalności odmowy właściwego zabezpieczenia przesyłki pocztowej, obowiązku zapewnienia dostępu do usług powszechnych osobom niepełnosprawnym.

W art. 192 Prawa pocztowego wskazano, że ustawa ta wchodzi w życie od dnia 1 stycznia 2013 r. Konieczność sięgania do przepisów końcowych powyższej ustawy, aby ustalić pojęcie desygnatu „operator wyznaczony” w żaden sposób nie dezawuuje, że zostało ono jasno zdefiniowane. Przepisy końcowe żadnej z ustaw nie mają „słabszego” znaczenia, niż przepisy zamieszczone w tej ustawie wcześniej. Również z samego faktu, że przepisy P.p.s.a. odsyłają do pojęcia użytego w innej ustawie, w tym przypadku do Prawa pocztowego, nie można przekonująco uzasadniać tezy odnośnie do skomplikowanego charakteru ustalenia znaczenia „operatora wyznaczonego”, co uzasadniałoby sięgnięcie do wykładni celowościowej art. 83 § 3 P.p.s.a. W przepisach P.p.s.a., obok odesłania do Prawa pocztowego, znajdują się także odesłania do innych jeszcze Ustaw (por. art. 5 pkt 4, art. 48 § 2, art. 205 § 3 P.p.s.a.), jest to typowa technika legislacyjna. Z treści § 4 ust. 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) wynika, że w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy. Z treści § 156 ust. 1 cyt. załącznika do „Zasad Techniki Prawodawczej” wynika, że celem posłużenia się odesłaniami

jest potrzeba osiągnięcia skrótowności lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych. Jeżeli odesłanie służy przede wszystkim zapewnieniu spójności regulowanych w tym akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym wskazuje się zakres spraw, dla których następuje odesłanie, oraz jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła (§ 156 ust. 3 cyt. załącznika). Artykuł 83 § 3 P.p.s.a. zawiera jednoznaczne odesłanie do konkretnie wskazanej odrębnej ustawy.

Argumentu na rzecz przyjęcia tezy odnośnie do zachowania terminu w razie oddania pisma w postępowaniu sądów administracyjnych także innemu operatorowi pocztowemu, niż operator wyznaczony, nie może dostarczyć odwoływanie się do niektórych orzeczeń sądów administracyjnych, podejmowanych na tle Wykładni przepisu art. 83 § 3 P.p.s.a., w których sygnalizowano o jego niezgodności z unormowaniami Konstytucji RP. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją RP może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą, przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Podnoszone zaś wątpliwości natury konstytucyjnej wobec powyższego przepisu nie mogą zostać rozstrzygnięte w uruchomionym pytaniem prawnym Prokuratora Generalnego trybie na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., ponieważ nie jest to postępowanie w indywidualnej sprawie, a więc od odpowiedzi na pytanie prawne nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W wyroku z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07 (OTK-A 2008, nr 10, poz. 178). Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za dopuszczalnością przedstawienia pytania prawnego przez skład powiększony Naczelnego Sądu Administracyjnego jedynie w postępowaniu o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przedstawionego na podstawie art. 187 § 1 P.p.s.a.

Przepis art. 83 § 3 P.p.s.a. ma charakter przepisu szczególnego, wymagającego wykładni ścieśniającej, skoro oznaczone w nim, jak również w art. 83 § 4 cyt. ustawy sposoby oddania lub złożenia pisma, mają być „równoznaczne z wniesieniem go do sądu”. Na taki kierunek wykładni konstrukcji odnoszącej się do zachowania terminu w postępowaniu sądowoadministracyjnym wskazują przykłady z orzecznictwa. W postanowieniu z dnia 17 lipca 2006 r., sygn. I FZ 273/06 (LEX nr 232903) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że nie jest jednoznaczne z oddaniem pisma w urządzie pocztowym oddanie go urzędnikowi pocztowemu (listonoszowi) przebywającemu poza siedzibą urzędu. Podobnie w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2013 r., sygn. II GSK 188/13 (LEX nr 1398039) opowiadano się za takim sposobem wykładni przepisu odnoszącego się do kwestii zachowania terminu, stwierdzając że jedynie nadanie pisma w polskim urzędzie pocztowym lub polskim Urzędzie konsularnym jest wystarczające dla uznania, że został zachowany termin do jego złożenia. Podobnie ścieśniająco wyklada się przepi-

sy odnośnie zachowania terminu na gruncie innych rozwiązań procesowych [por. J. Jagieła, (w:) A. Marciniak, K. Piasecki (red.), Kodeks postępowania cywilnego, t. I, Komentarz, art. 1–366, wyd. 6, Warszawa 2014, s. 556]. W orzecznictwie Sądu Najwyższego w odniesieniu do przepisu art. 165 § 2 k.p.c. wskazuje się, że ma on charakter szczególny i nie może być wykładany rozszerzająco (por. postanowienia z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. V CZ 47/10, LEX nr 1375550; z dnia 10 października 2013 r., sygn. III CZ 43/13, LEX nr 1511504). Na konieczność traktowania przepisu zrównującego w skutkach wniesienie pisma do polskiej placówki operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego jako wniesionego do sądu, wskazuje Sąd Najwyższy w odniesieniu do art. 165 § 2 K.p.c., w postanowieniu z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. II UZ 10/15 (niepubl.). Jego zdaniem ścisła wykładnia cyt. przepisu jest uzasadniona tym, że tylko potwierdzenie wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego potwierdzającego datę nadania pisma procesowego do sądu, co pozwala sądom na kontrolę dochowania przez stronę terminu do dokonania czynności procesowej. W rezultacie, w ocenie Sądu Najwyższego brak jest podstaw do takiej wykładni art. 165 § 2 K.p.c., zgodnie z którą równoznaczne z wniesieniem pisma do sądu, jest także jego oddanie w polskiej placówce pocztowej operatora nie będącego operatorem wyznaczonym w rozumieniu Prawa pocztowego.

W ocenie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego ewentualne ujemne następstwa dla strony postępowania sądowoadministracyjnego, która oddała pismo w placówce pocztowej innego operatora pocztowego niż Wyznaczony, narażając się tym samym na uchybienie terminu, nie stanowią wystarczającej podstawy do przyjęcia w drodze Wykładni stanowiska, że określony w art. 83 § 3 P.p.s.a. skutek wniesienia pisma do sądu także wówczas nastąpił. Wykładnia taka pozostawałaby w sprzeczności z jednoznacznym brzmieniem cyt. przepisu.

W piśmiennictwie wskazuje się, że w państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, Wówczas – zgodnie z zasadą *cara non sunt interpretanda* (nie dokonuje się wykładni tego, co jasne) – nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takiej sytuacji wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną. Podobnie ma się rzecz z wykładnią tekstów prawnych, których sens językowy nie jest jednoznaczny z tego względu, że tekst prawny ma kilka możliwych znaczeń językowych, a wykładnia funkcjonalna (celowościowa) pełni rolę dyrektywy wyboru jednego z możliwych znaczeń językowych. W obu przypadkach interpretator związany jest językowym znaczeniem tekstu prawnego, znaczenie to stanowi zawsze granicę dokonywanej przez niego wykładni. W pewnych

szczególnych sytuacjach rola wykładni funkcjonalnej nie będzie jednak ograniczać się wyłącznie do roli dyrektywy wyboru jednego ze znaczeń językowych, ale może tworzyć swoiste, różne od alternatyw językowych, znaczenie tekstu prawnego. Przyjęcie takiego swoistego znaczenia tekstu prawnego, ustalonego na podstawie wykładni funkcjonalnej (celowościowej) będzie prowadziło zawsze do wykładni rozszerzającej lub zwężającej. Również w tym wypadku językowe znaczenie tekstu prawnego stanowi granicę wykładni, w tym sensie, że nie jest dopuszczalne przyjęcie swoistych wyników wykładni funkcjonalnej, jeżeli wykładnia językowa prowadzi do jednoznaczności tekstu prawnego. Nie oznacza to jednakże, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, jest granicą bezwzględną. Oznacza to jedynie, że do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych [K. Płeszka, Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni, (w:) *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, pod red. M. Zirka-Sadowskiego, Łódź 1397, s. 69–77]. Również w judykaturze sformułowana została reguła określająca następującą kolejność różnych sposobów wykładni: wykładnia językowa, wykładnia systemowa, wykładnia funkcjonalna (celowościowa). W myśl zasady *interpretatio cessat in claris* (wykładnia kończy się wtedy, gdy osiągamy jasność) nie zawsze zachodzić będzie jednak konieczność użycia kolejno wszystkich tych sposobów, w szczególności nie będzie potrzeby sięgania po dyrektywy celowościowe, jeżeli już po zastosowaniu dyrektyw językowych, czy też językowych i systemowych, uda się uzyskać właściwy wynik wykładni, to jest ustalić znaczenie interpretowanej normy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 r., sygn. I CKN 664/97, OSNG 1999, nr 1, poz. 7).

Wprowadzenie w przepisie art. 83 § 3 P.p.s.a. ograniczenia dla przyjęcia zachowania terminu wniesienia pisma do sądu w przypadku oddania tego pisma przed terminem w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego, nie zaś także innego operatora pocztowego, wbrew stanowisku wyrażanemu w niektórych przywołanych orzeczeniach przez Prokuratora Generalnego w źródłowym wniosku o udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne, a także w pisemnym stanowisku RPO, nie stanowi takiego ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu czy też naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej, które nakazywałoby odstąpić od językowej wykładni cyt. przepisu. W uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2015 r., sygn. I OPS 5/14 (www.cbosa.nsa.gov.pl), dokonując wykładni przepisów prawa w aspekcie prawa do sądu, zwrócono uwagę na uregulowane w art. 6 ust. 1 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.), prawo do rozpatrzenia sprawy

w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd, a także określone w art. 45 Konstytucji RP prawo do sądu, a więc prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, jak również zasadę ekonomii procesowej (art. 7 P.p.s.a.), statuującą obowiązek podejmowania przez sąd administracyjny czynności zmierzających do szybkiego załatwienia sprawy. Artykuł 6 ust. 1 konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przewiduje, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej (...)”, ustanawia wprost prawo do sądu w sprawach cywilnych i sprawach karnych. Z powyższego przepisu wyprowadza się zasady kształtujące prawa jednostki wobec władczego działania administracji publicznej: zasadę prawa do procesu oraz zasadę prawa do sądu. Prawo do sądu, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, było przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których zdefiniowano je jako: prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem; prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej – zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego (tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie) oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych (por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU 2012, nr 10/A, poz. 119). Warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu (tak Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9/A, poz. 108 oraz z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU 2009, nr 7/A, poz. 113, s. 1186–1187). Z kolei w wyroku z dnia 26 czerwca 2007 r., sygn. SK 29/05, Trybunał stwierdził, że „Konstytucja nakłada na prawodawcę z jednej strony obowiązki pozytywne – utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury sądowej, a z drugiej strony obowiązki negatywne, polegające na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania prawa do sądu” (OTK ZU 2007, nr 6/A, poz. 54, s. 834). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w aspekcie prawa do sądu, wyprowadzana jest koncepcja tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Jurysprudencja odwołując się do judykatury eksponuje zjawisko posługiwania się pojęciem sprawiedliwości proceduralnej w nader wielu znaczeniach, niekiedy w sposób intuicyjny i bez wskazania choćby zasadniczych, elementów jego treści. Urasta ono wobec

tego do rangi ogólnego kryterium oceny, wartości podstawowej, której sens możemy odczytać prawidłowo dopiero na tle konkretnego przypadku (por. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 97–98). Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego, będące elementem prawa do sądu, gwarantować ma wszystkim stronom równą możliwość korzystania z praw i gwarancji procesowych, przy czym rzetelność każdej procedury powinna być powiązana z jej funkcją i charakterem prawnym.

Rozważając kwestię prawidłowej wykładni przepisu art. 83 § 3 P.p.s.a. w aspekcie prawa do sądu nie sposób nie dostrzec, że rozwiązanie w nim zawarte wprowadza pewien element formalizmu procesowego, który traktowany winien być jako nieodzowny element sprawnego i rzetelnego przeprowadzenia postępowania. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie jest wprawdzie ściśle sprecyzowane, ma jednak określony rdzeń znaczeniowy, sprowadzający się do możliwości bycia wysłuchanym, ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia (a więc unikania dowolności, czy wręcz arbitralności w działaniu sądu) i zapewnienia uczestnikom postępowania przewidywalności, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są oni poddani” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. SK 17/12, OTK-A 2013, n 6, poz. 86, LEX nr 1354495). W sprawie o sygn. P 2/04 Trybunał Konstytucyjny zauważył z kolei, że: „swoboda ustawodawcy w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza (...) dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę do prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia „sprawy” – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu” (wyrok z dnia 28 lipca 2004 r., OTK ZU 2004, nr 7/A, poz. 72, podobnie pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU 2006, nr 8/A, poz. 108). Jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12 (OTK-A 2012, nr 9, poz. 111, Dz. U. z 2012 r., poz. 1237) ustawodawca dysponuje stosunkowo szerokim zakresem swobody kształtowania procedur sądowych, w tym ustanawiania wymogów formalnych, które zmierzają do uproszczenia czy przyspieszenia procedur. Formalizm, pomimo że może ograniczyć swobodę co do treści, formy czy terminów, jest bowiem nieodzownym elementem sprawnego i rzetelnego postę-

powania, koniecznym ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa. Uwzględniając przy tym uwarunkowania przynależności Polski do Unii Europejskiej, w literaturze podkreśla się, że przyjęcie właściwych przepisów proceduralnych, umożliwiających wykonanie prawa do Sądu pozostawione jest państwom członkowskim, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej (Z. Kmieciał, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009, s. 24 i n.; A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich, zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2005, nr 1, s. 35 i n.). Przestrzeganie zasady sprawiedliwości proceduralnej jest obowiązkiem nie tylko ustawodawcy, ale i organów (sądów) stosujących prawo, także w procesie jego wykładni. Wynika to z nakazu dokonywania wykładni przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją RP, co dotyczy tych przypadków, w których dyrektywy wykładni nie pozwalają ustalić jednoznacznej treści określonego przepisu, wywołują rozbieżności, albo w przypadku których nie można mówić o istnieniu jednolitej i ustabilizowanej ich wykładni (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK 2000, nr 4, poz. 107; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2007 r., sygn. P 28/06, OTK ZU-A 2007, nr 9, poz. 109).

Problem formalizmu procesowego w P.p.s.a. i pojawiającego się wówczas pytania o ewentualną sprzeczność z zasadą prawa do sądu był przedmiotem uwagi składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w uchwale z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. I OPS 13/13 (ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 39), roztrząsającego kwestię czy istotnie odrzucenie skargi w związku z nieuzupełnieniem braku w postaci niezłożenia przez stronę odpisu skargi jest naruszeniem konstytucyjnej zasady prawa do sądu. W cyt. uchwale stwierdzono, że sformalizowanie postępowania, co nakłada na strony obowiązek dokonywania określonych czynności w postępowaniu sądowniczym w określonej formie i terminach, odgrywa pozytywną rolę, gdyż pozwala oddzielić poszczególne czynności w postępowaniu, wskazać ich kolejność i sposób podejmowania. Uporządkowana procedura gwarantuje pewność prawa i jego przewidywalność dla uczestników postępowania. Przepisy formalne zapewniają bezpieczeństwo prawne i przejrzystość postępowania. Pełnią więc one funkcję ochronną dla wszystkich uczestników postępowania, zapewniają bezstronność osiąganą przez jednakowe wymagania formalne stawiane obu stronom procesu. Obowiązek dopełnienia wymagań formalnych przez stronę, które nie są nadmierne i służą celom postępowania sądowego, nie może być postrzegany jako ograniczenie prawa do sądu.

Zagadnienie sposobu wnoszenia pism do sądów administracyjnych pojawiło się w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 12 maja 2014 r., sygn. I OPS 10/13 (ONSAiWSA 2014, nr 5, poz. 70), w której rozważano kwestię dopuszczalności wnoszenia do sądu pism opatrzonym bezpiecznym podpisem elektronicznym. Opowiadając się za tym, że w aktualnym stanie prawnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie jest dopuszczalny taki tryb wnoszenia pism, Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegając, iż takie rozwiązanie będzie obowiązywać z dniem 10 lutego 2017 r., eksponował konieczność przyjęcia szczegółowych regulacji określających m.in. sposób wnoszenia skargi, w tym za pośrednictwem organów administracji, potwierdzenia wpływu pisma do sądu, daty wniesienia pisma, wnoszenia odpisów pism i załączników oraz wprowadzenia w sądach odpowiedniej infrastruktury technicznej. Z kierunku argumentacji zawartej w powyższej uchwale wyprowadzić należy wniosek o konieczności afirmacji literalnej wykładni tych przepisów procesowych, które określają wymogi formalne w zakresie pism wnoszonych do sądu, trybu ich wnoszenia czy sposobu potwierdzania faktu ich wniesienia.

Podzielając kierunek wykładni przepisów P.p.s.a. prezentowany w wyżej cyt. uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego, wypada opowiedzieć się za tym, że uzależnienie zachowania terminu wniesienia pisma do sądu od oddania tego pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego, zapewnia jednakowe wymagania formalne dla wszystkich uczestników procesu. Gwarantuje przy tym pewność prawa i jego przewidywalność, skoro potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego, wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego, ma moc dokumentu urzędowego (art. 17 Prawa pocztowego). Rozwiązanie przyjęte w art. 83 § 3 P.p.s.a. spełnia zarazem wymogi określoności, jednostka może przewidzieć skutki swego działania (zaniechania) oraz konsekwencje w postaci oznaczonego działania z kolei sądu, w razie bezskutecznego upływu terminu. Cytowany przepis jest jasny, językowo zrozumiały, a wykładnia gramatyczna prowadzi do wniosku, że nie można tu mówić o naruszeniu prawa do sądu. Ochronie praw strony służy oczywiście instytucja przywrócenia terminu, strona może zwrócić się o nie, jeżeli nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym bez swojej winy (art. 86 § 1 P.p.s.a.). Powoływanie się na wykładnię prokonstytucyjną i celowościową nie może jednak prowadzić do zmiany jednoznacznej treści normy prawnej zawartej w przepisie art. 83 § 3 P.p.s.a.

Mając powyższe na względzie, na pytanie Prokuratora Generalnego należy udzielić odpowiedzi, że oddanie przed upływem przewidzianego prawem terminu pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż operator wyznaczony w rozumieniu art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) w zw. z art. 178 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1529) nie skutkuje zachowaniem terminu w sytuacji, gdy pismo dostarczono sądowi po jego upływie.

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

Trybunał Konstytucyjny

40

- 1) art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r., Nr 287, poz. 1687 ze zm.),
- 2) art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r., Nr 116, poz. 675 ze zm.),
- 3) art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r., Nr 29, poz. 154 ze zm.),
- 4) art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 621 ze zm.),
- 5) art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710 ze zm.),
- 6) art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.)

1. Art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r., poz. 355, 529 i 1066) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 87 ust. 2 Konstytucji.

2. Art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1402 i 1822 oraz z 2015 r., poz. 529, 1045, 1066, 1217, 1268, 1322, 1336, 1607 i 1642) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 87 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2015 r., poz. 1929) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 1411 i 1822 oraz z 2015 r., poz. 1066) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1106 i 1822 oraz z 2015 r., poz. 1066) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 990 i 1642) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wymienione przepisy tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uzasadnienia:

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) przedmiotem kontroli konstytucyjnej uczynił następujące przepisy:

1) art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.; dalej: ustawa o Policji), zgodnie z którym: „komendant Główny Policji określa: (...) szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby, po konsultacji z Państwową Inspekcją Pracy”;

2) art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm., dalej: ustawa o Straży Granicznej), zgodnie z którym: „komendant Główny Straży Granicznej określa: (...) szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby”;

3) art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2015 r., poz. 1929; dalej: ustawa o ABW i AW), zgodnie z którym: „Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej Agencji, warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego Kodeksu pracy, uwzględniając szczególny charakter służby, zagrożenia występujące na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązki spoczywające na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także uwzględniając przepisy prawa mające zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką służby w Agencji”;

4) art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 1411 ze zm.; dalej: ustawa o CBA), zgodnie z którym: „Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego Kodeksu pracy, uwzględniając szczególny charakter służby, zagrożenia występujące na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązki spoczywające na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także uwzględniając przepisy prawa mające zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką służby w CBA”;

5) art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1106 ze zm.; dalej: ustawa o SKW i SWW), zgodnie z którym: „Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla SKW i SWW, warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 z późn. zm.), uwzględniając szczególnie charakter służby, zagrożenia występujące na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązki spoczywające na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także uwzględniając przepisy prawa mające zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką służby w SKW albo SWW” oraz

6) art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 990 ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej), zgodnie z którym: „minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczególne warunki bezpieczeństwa i higieny służby, biorąc pod uwagę charakter wykonywanych zadań przez funkcjonariuszy oraz miejsce i czas pełnienia służby”.

1.2. Na podstawie zaskarżonych przepisów zostały wydane różnego rodzaju akty podustawowe. Na podstawie upoważnienia, zawartego w ustawie o Policji i ustawie o Straży Granicznej, komendanci główni tych służb wydali zarządzenia (tj. zarządzenie nr 916 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz organizacji służby bhp w Policji, Dz. Urz. KGP Nr 16, poz. 98, i zarządzenie nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dz. Urz. KGSG poz. 85 ze zm.). Natomiast w wykonaniu zaskarżonych przepisów ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA, ustawy o SKW i SW oraz ustawy o Służbie Celnej, zostały wydane rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów (tj. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 maja 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 101, poz. 676; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz. U. z 2013 r., poz. 962; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 66, poz. 604; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby

oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. poz. 666; rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 września 2006 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz. U. Nr 182, poz. 1341; rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 września 2006 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Dz. U. Nr 182, poz. 1340 i rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy celnych, Dz. U. Nr 181, poz. 1412).

2. Wzorce kontroli

2.1. Jako główny wzorzec kontroli wszystkich zaskarżonych przepisów Rzecznik wskazał art. 66 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym postanowieniem: „każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.

Dodatkowo wnioskodawca wskazał art. 87 Konstytucji jako związkowy wzorzec kontroli dla art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji i art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy o Straży Granicznej. Zgodnie z nim: „1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

Natomiast jako związkowy wzorzec kontroli dla art. 52 ustawy o ABW i AW, art. 56 ustawy o CBA, art. 11 ustawy o SKW i SWW oraz art. 143 ustawy o Służbie Celnej Rzecznik wskazał art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym postanowieniem: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

2.2. Rzecznik wniósł o konstytucyjną kontrolę powyższych ustaw, ponieważ ustawodawca jest zobowiązany do uregulowania treści i zakresu prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, jak też – odpowiadających mu – obowiązków pracodawcy, a zaskarżone przepisy, jego zdaniem, nie stanowią wypełnienia tego obowiązku. W uzasadnieniu wniosku została też zakwestionowana zgodność niektórych przepisów powyższych zarządzeń i rozporządzeń z Konstytucją i – wykonywanymi przez nie – ustawami. Te akty wykonawcze nie zostały jednak przez Rzecznika w *petitum* wniosku wskazane jako przedmiot kontroli konstytucyjnej.

3. Dopuszczalność kontroli merytorycznej

3.1. Wniosek o zbadanie zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją został złożony przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Uprawnienie do złożenia takiego wniosku przyznaje Rzecznikowi art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał zaskarżone przepisy ustaw, określił wzorce kontroli konstytucyjnej i przedstawił uzasadnienie stanowiska o niezgodności zaskarżonych przepisów z tymi wzorcami.

3.2. Wniosek został złożony i przyjęty do rozpoznania w czasie obowiązywania ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), która utraciła moc 30 sierpnia 2015 r. na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli Trybunał rozprawę odroczył lub przerwał albo wyznaczył termin rozprawy lub ogłoszenia orzeczenia przypadający po dniu wejścia w życie ustawy. Ponieważ takie zdarzenia nie miały miejsca, w niniejszym postępowaniu mają zastosowanie przepisy ustawy o TK z 2015 r.

Pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia, a ponadto sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału, powołanych w dalszej części uzasadnienia. Uzasadnia to rozpoznanie wniosku na posiedzeniu niejawnym zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.

4. Materialny i formalny wymiar art. 66 ust. 1 Konstytucji

4.1. Art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wyraża składnik konstytucyjnego katalogu wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Po ustanowienie to statuuje publiczne prawo podmiotowe każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. W zdaniu drugim art. 66 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca przewidział, że sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązki pracodawcy określać ma ustawa. Znaczenie art. 66 ust. 1 Konstytucji w aspekcie materialnym polega na nałożeniu na ustawodawcę zwykłego obowiązku nadania przepisom takiego kształtu, by możliwa była realizacja prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w tym, by istniały odpowiednie obowiązki podmiotu zatrudniającego. Natomiast aspekt formalny art. 66 ust. 1 Konstytucji polega na ustanowieniu nakazu zachowania drogi ustawowej dla unormowania tych uprawnień i obo-

wiązków [zob. L. Garlicki, komentarz do art. 66, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 2].

Trybunał w wyroku z dnia 24 października 2000 r. (sygn. K 12/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 255) podkreślił, że art. 66 ust. 1 Konstytucji formułuje jedno z praw jednostki i nie można go traktować tylko jako wyrażenie jednej z zasad polityki państwa. Podobnie w wyroku z dnia 24 lutego 2004 r. (sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10) Trybunał stwierdził, że zbyt daleko idący byłby pogląd mówiący, że Konstytucja ograniczyła swoją normatywną treść tylko do nałożenia na ustawodawcę obowiązku przyjęcia przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Takie założenie podważyłoby bowiem całkowicie normatywny charakter art. 66 Konstytucji.

Art. 66 ust. 1 Konstytucji może być podstawą kontroli zaskarżonych przepisów, nakłada bowiem na organy władzy publicznej określone obowiązki. Bezpośrednimi adresatami tego postanowienia są: „każdy” (każdy człowiek) i władza publiczna, w tym ustawodawca.

4.2. Odnosząc się do materialnego aspektu art. 66 ust. 1 Konstytucji, trzeba wskazać, że ustrojodawca tym postanowieniem unormował istotę (rdzeń) prawa socjalnego. Treść i zakres tego prawa ma ukształtować ustawodawca zwykły. Ponadto, zgodnie z art. 81 Konstytucji, prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

Trybunał w wyroku z dnia 23 lutego 2010 r. (sygn. P 20/09, OTK ZU 2010, nr 2/A, poz. 13) odniósł się do sytuacji, gdy Konstytucja ogranicza się do wyznaczenia minimalnego zakresu ochrony danego prawa, który wiąże władze publiczne, a jednocześnie – pod warunkiem poszanowania minimalnego zakresu danego prawa wynikającego z Konstytucji – pozostawia ustawodawcy bardzo dużą swobodę przy urzeczywistnieniu tego prawa. Trybunał podkreślił, że w takiej sytuacji ustawodawca jest w praktyce związany przede wszystkim bezwzględnym zakazem naruszania istoty danego prawa. Zasadniczą granicą dla ustawodawcy jest nakaz bezwzględnego poszanowania istoty rozważanego prawa, określonej w Konstytucji.

Powierzenie ustawodawcy zwykłemu ukształtowania treści i zakresu konstytucyjnego prawa nie oznacza, że postanowienie Konstytucji statuuje dane prawo nie ma znaczenia normatywnego. Swoboda ustawodawcy jest ograniczona zakazem naruszania właśnie tej istoty konstytucyjnego prawa (zob. A. Niżnik-Mucha, Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, s. 303). Z art. 66 Konstytucji wynikają szczególne zadania państwa i pracodawców, które prowadzić mają do podobnego celu. Zadaniem państwa jest wydanie ustawy kształtującej treść i zakres konstytucyjnego prawa. Natomiast zadaniem pracodawcy jest przestrzeganie przepisów ustawowych, co będzie głównym czynnikiem zaistnienia bezpieczeństwa i higieny pracy (zob. J. Oniszczyk, Wolności i pra-

wa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne, Warszawa 2005, s. 217–219). Przestrzeganie przez pracodawcę obowiązków, które powinny zostać określone przez ustawodawcę, ma wyeliminować lub ograniczyć zagrożenia dla życia i zdrowia związane z procesami pracy. Dla realizacji prawa do bezpieczeństwa i higieny pracy istotne jest również określenie przez ustawodawcę sposobu usuwania ze środowiska pracy czynników szkodliwych dla osób zatrudnionych.

Swoboda ustawodawcy ma bardzo szeroki zakres, jest on bowiem uprawniony nie tylko do wprowadzania ograniczeń prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, lecz także do określenia treści tego prawa. W wyroku z dnia 7 maja 2013 r. (sygn. SK 11/11, OTK ZU 2013, nr 4/A, poz. 40) Trybunał podkreślił, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy znaczną swobodę regulacyjną, tym bardziej, że art. 81 Konstytucji dopuszcza dochodzenie praw określonych w art. 66 Konstytucji tylko w granicach określonych w ustawie. Takie ograniczenie redukuje zakres roszczeń, jakie mogą przysługiwać jednostce, a zarzut niekonstytucyjności regulacji ustawowej w tym zakresie można postawić jedynie wtedy, gdy zejdzie ona „poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści” (wyrok z dnia 24 października 2000 r., sygn. K 12/00). Kontrola zgodności z art. 66 Konstytucji ogranicza się więc do badania, czy ustawa w sposób oczywisty i jednoznaczny nie zaprzecza istocie prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Zakres ochrony konstytucyjnej dotyczy pewnego minimalnego standardu wymagań, które ustawodawca musi uwzględnić, aby norma wyrażona w art. 66 ust. 1 Konstytucji nie została całkowicie pozbawiona materialnej treści i aby nie została naruszona istota prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Podsumowując, na ustawodawcy ciąży obowiązek pozytywny określenia treści i zakresu prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, co powinno stanowić gwarancję ochrony jego istoty, statutowanej w art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Ustawodawca ma też obowiązek określenia sposobu realizacji tego prawa. Ustalenie tego sposobu wiąże się z koniecznością wskazania uprawnień osoby wykonującej prace oraz korespondujących z nimi obowiązków pracodawcy. Przysługuje mu przy tym szeroki zakres swobody ustalenia normatywnej treści tego prawa. Na ustawodawcę został nałożony również obowiązek negatywny, tj. zakaz stanowienia przepisów naruszających istotę tego prawa.

4.3. Natomiast formalny aspekt art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji stanowi zasada wyłączności ustawy dla określenia sposobu realizacji prawa każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że specyficzny charakter art. 66 ust. 1 Konstytucji wynika przede wszystkim ze zdania drugiego. Postanowienie to, zapewniając każdemu prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, jednocześnie przewiduje, że sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa (wyrok z dnia 24 lutego 2004 r., sygn.

K 54/02). W wyroku z dnia 7 maja 2013 r. o sygn. SK 11/11 Trybunał podkreślił, że art. 66 Konstytucji ma w znacznym stopniu charakter odsyłający, przewiduje bowiem, że właściwą treść wskazanych w nim uprawnień określają ustawy.

Zasada wyłączności ustawy dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności wynika z istoty, statuowanej w art. 2 Konstytucji, zasady demokratycznego państwa prawnego. Aspekt formalny art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ma zasadnicze znaczenie w rozpoznawanej sprawie. Szeroki zakres swobody ustawodawcy w określeniu treści konstytucyjnego prawa powoduje bowiem wzrost znaczenia gwarancji formalnej, przewidzianej w art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, która polega na wymaganiu określenia w ustawie sposobu realizacji prawa każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy.

5. Zasada wyłączności ustawy

5.1. Zasada wyłączności ustawy nie wyklucza przekazywania pewnych spraw związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych do unormowania w drodze rozporządzeń. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału i równowagi władzy, opartym na primacie ustawy jako podstawowego źródła prawa, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych organom władzy wykonawczej. Trybunał zwracał uwagę, że prawodawcze decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej (wyroki z dni: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12; 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47; 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU 2011, nr 5/A, poz. 39) i że do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko takie sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji (wyrok z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, poz. 3). Trybunał akcentował też, że do unormowania w drodze aktu wykonawczego mogą być przekazane wyłącznie te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia ani z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw, ani z punktu widzenia założeń ustawy będącej podstawą do wydania takiego aktu. Akty wykonawcze – co do zasady – powinny regulować bowiem kwestie techniczne (wyrok TK z dnia 19 maja 2009 r., sygn. K 47/07, OTK ZU 2009, nr 5/A, poz. 68).

5.2. W odniesieniu do rozporządzeń konieczne jest ponadto spełnienie przez ustawodawcę i organ je wydający dodatkowych wymagań przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, który został przez wnioskodawcę wskazany jako związkowy wzorzec kontroli odnośnie do części zaskarżonych przepisów. Upoważnienie do wydania rozporządzenia musi spełniać wymagania określone w tym postanowieniu, a jednocześnie samo rozporządzenie musi być zgodne

z warunkami określonymi w wymienionym przepisie konstytucyjnym. Rozporządzenia mogą być wydawane przez organy wskazane w Konstytucji. Kompetencję do wydawania rozporządzeń Prezesowi Rady Ministrów przyznaje art. 148 pkt 3 Konstytucji, a ministrowi kierującemu działem administracji rządowej – art. 149 ust. 2 Konstytucji. Z art. 92 ust. 1 Konstytucji wynika też, że rozporządzenia mogą być dodawane w celu wykonania ustawy i na podstawie szczegółowego upoważnienia w niej zawartego. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

Natomiast zarządzenia są, w świetle art. 93 Konstytucji, aktami prawa wewnętrznego. Trybunał w wyroku z dnia 28 października 2014 r. (sygn. K 8/14, OTK ZU 2014, nr 9/A, poz. 105) podkreślił, że takie akty nie mogą stanowić podstaw decyzji wydawanych w sprawach indywidualnych. Warunki i higiena pracy w Policji i Straży Granicznej zostały uregulowane zarządzeniami, co powoduje, że nie można dokonać oceny wypełnienia przez ustawodawcę obowiązków nałożonych na niego w art. 66 ust. 1 Konstytucji. Zarządzenia nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, nie są bowiem regulacją na poziomie ustawy ani wydaną na podstawie ustawy. Przepisy wydane na podstawie ustawy powinny mieć formę rozporządzenia, które nie jest aktem wewnętrznym obowiązującym. Komendant, jako przełożony funkcjonariuszy, mógłby w drodze zarządzenia ewentualnie dookreślać (podobnie jak pracodawca w odniesieniu do osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) warunki bezpieczeństwa i higieny danego miejsca pracy oraz wewnętrzne drugorzędne reguły postępowania w miejscu pracy specyficzne dla danej służby, o ile to dookreślenie byłoby zgodne z przepisami ustawy lub rozporządzenia.

Podsumowując, rozporządzenia mogą zawierać wyłącznie przepisy uzupełniające regulację ustawową i tylko w zakresie nieprzesadzającym o istotnych elementach realizacji konstytucyjnego prawa. Zgodnie z dyspozycją art. 93 Konstytucji, adresatami zarządzeń mogą być tylko podległe jednostki organizacyjne. Zamieszczenie w zarządzeniu przepisów, na podstawie których wydawane są decyzje dotyczące osób fizycznych i prawnych, nie jest dopuszczalne, tym bardziej, jeżeli zarządzenie dotyczy realizacji prawa wynikającego z Konstytucji.

6. Ocena konstytucyjności zaskarżonych przepisów

6.1. Wspólną cechą zaskarżonych przepisów jest wyrażenie przez nie upoważnień do określenia warunków bezpieczeństwa i higieny pracy w Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego oraz Służbie Celnej. Przepisy te określają podmioty, które mają takiego określenia dokonać (odpowiednio: Komendant Główny

Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych). W ustawach, w których zawarte są zaskarżone przepisy, nie ma innych przepisów, które dotyczyłyby warunków bezpieczeństwa i higieny pracy funkcjonariuszy tych służb.

6.2. Między treścią poszczególnych zaskarżonych przepisów są jednak pewne różnice. Po pierwsze, w ustawach o Policji i o Straży Granicznej nie nazwano formy aktu normatywnego, który ma zostać wydany przez komendantów głównych, jednak z konstytucyjnych zasad systemu prawa można wywodzić, że nie są to rozporządzenia, a akty prawa wewnętrznego. Natomiast w zaskarżonych ustawie o ABW i AW, ustawie o CBA, ustawie o SKW i SWW oraz ustawie o Służbie Celnej wyraźnie przewidziano wydanie aktów wykonawczych w formie rozporządzeń przez Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Po drugie, w ustawach o Policji i o Straży Granicznej nie zamieszczono wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych przewidzianych w zaskarżonych przepisach. W ustawie o Służbie Celnej określono tylko, że przy określaniu szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby powinny być wzięte pod uwagę charakter wykonywanych zadań przez funkcjonariuszy oraz miejsce i czas pełnienia służby. Znacznie bardziej szczegółowe są upoważnienia zawarte w – podobnych do siebie – zaskarżonych przepisach ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA oraz ustawy o SKW i SWW. Zgodnie z nimi warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.; dalej: kodeks pracy), mają być określone przy uwzględnieniu szczególnego charakteru służby, zagrożeń występujących na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązków spoczywających na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także przy uwzględnieniu przepisów prawa mających zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką danej służby.

Różnice te nie rzutują jednak na odmienną konstytucyjną ocenę zaskarżonych przepisów przez pryzmat art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Miałyby one znaczenie dla oceny spełnienia przez ustawodawcę zwykłego innych konstytucyjnych wymagań, która aktualizowałaby się w razie wypełnienia przez prawodawcę obowiązków wynikających z tego postanowienia. Pierwszymi kwestiami do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie są pytania, czy ma zastosowanie art. 66 ust. 1 Konstytucji i czy zaskarżone przepisy stanowią realizację obowiązku ustawodawcy, który wynika z formalnego aspektu tego postanowienia.

6.3. Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje, zgodnie z art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, każdemu. Nie jest ono ograniczone wyłącznie do osób pozostających w stosunku pracy i obejmuje też osoby wykonujące pracę w innych formach zatrudnienia. Trybunał podziela

stanowiska wyrażone w doktrynie, mówiące, że prawo to ma charakter powszechny w tym sensie, iż jego podmiotem jest każdy, kto wykonuje pracę, bez względu na formułę prawną jej wykonywania [tak L. Florek, *Konstytucyjne podstawy indywidualnego prawa pracy*, (w:) M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 78; T. Wyka, *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Warszawa 2003, s. 106; T. Wyka, *Przyczyny i zakres stosowania przepisów bhp poza stosunkiem pracy*, (w:) K. W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015, s. 654–655]. W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 maja 2013 r. o sygn. SK 11/11 Trybunał wskazał, że „art. 66 ust. 1 Konstytucji kreuje ogólne prawo każdego (nie tylko pracownika) do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy”.

Uprawnionym konstytucyjnie jest każdy wykonawca szeroko rozumianej pracy, a nie tylko osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy w rozumieniu kodeksu pracy. Z tym prawem powiązane są obowiązki pracodawcy, którego na gruncie art. 66 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć szeroko. Pojęcie pracodawcy ma znaczenie szersze niż w kodeksie pracy i obejmuje każdą osobę, która umożliwia świadczenie pracy, niezależnie od podstawy tego świadczenia. Skoro konstytucyjne prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje każdemu, to przez pracodawcę należy rozumieć nie tylko stronę stosunku pracy regulowanego kodeksem pracy, lecz także podmioty zatrudniające na podstawie stosunku administracyjnego, a nie pracowniczego. Statuowane w art. 66 ust. 1 Konstytucji prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje więc również funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Celnej.

6.4. Na normatywną treść art. 66 ust. 1 Konstytucji składa się prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Ustawodawca powinien doprecyzować taki zakres podmiotowy określony w Konstytucji. Przedmiotem prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest ochrona życia i zdrowia pracowników. Ustawodawca ma przede wszystkim obowiązek określenia gwarancji ochrony, w ramach istoty tego prawa. Sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy ma charakter skutkowy, zadaniem ustawodawcy jest bowiem takie ukształtowanie prawa, aby w miejscu pracy osiągnąć stan niezagrożający życiu lub zdrowiu pracowników, mając na względzie specyfikę zatrudnienia. Biorąc powyższe pod uwagę, ustawodawca powinien odpowiednio ukształtować prawa pracowników oraz obowiązki pracodawców i pracowników. Z dyspozycji art. 66 ust. 1 Konstytucji wynika w szczególności wymaganie określenia obowiązków podmiotu zatrudniającego, wyznaczenia podmiotu odpowiedzialnego za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w poszczególnych służbach oraz podmiotu wykonującego obowiązki w tym zakresie,

jak również określenia obowiązków funkcjonariuszy. Istotą tych obowiązków jest zabezpieczenie środowiska pracy przed czynnikami szkodliwymi dla życia i zdrowia oraz wyeliminowanie lub obniżenie ryzyka wystąpienia wypadków zagrażających życiu i zdrowiu funkcjonariuszy, przy uwzględnieniu specyfiki ich służby.

Ze względu na wskazany wyżej charakter prawa statuowanego w art. 66 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej. Przysługuje mu też stosunkowo szeroki zakres swobody w określaniu, jaka materia zostanie uregulowana w ustawie, a jaka w rozporządzeniu. Rozwiązując tę kwestię, należy brać pod uwagę specyfikę art. 66 ust. 1 Konstytucji i jego skutkowy charakter. Skuteczne określenie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy niejednokrotnie nie może zostać dokonane w ustawie na wysokim stopniu uogólnienia, a nastąpi dopiero w aktach wykonawczych, oddających specyfikę poszczególnych środowisk zatrudnienia.

6.5. W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma kontrola zaskarżonych przepisów przez pryzmat zasady wyłączności ustawy, tj. ocena, czy prawodawca w odpowiednim zakresie dokonał regulacji wymaganej na poziomie ustawy. Ocena ta jest negatywna. Ustawodawca nie wypełnił, wyrażonego w art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, obowiązku ustawowego określenia sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, przy respektowaniu istoty tego prawa oraz określenia obowiązków pracodawcy.

W ustawie o Policji, ustawie o Straży Granicznej i ustawie o Służbie Celnej zamieszczono same upoważnienia do wydania regulacji podustawowych, bez określenia ich założeń i wytycznych dotyczących sposobu realizacji. Zaskarżone przepisy ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA oraz ustawy o SKW i SWW wyrażają pewien obraz realizacji tego prawa, w szczególności wytyczną przejścia części rozwiązań przewidzianych w dziale dziesiątym kodeksu pracy. Przepisy te nie spełniają wymagania wynikającego z art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, brak w nich bowiem określenia istoty publicznego prawa podmiotowego funkcjonariuszy do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, sposobu realizacji tego prawa oraz obowiązków podmiotu zatrudniającego.

Takiego określenia, do którego wprowadzenia zobowiązany jest ustawodawca, nie ma również w innych przepisach powyższych ustaw, które nie odnoszą się w ogóle do problematyki bezpieczeństwa i higieny pracy. Brak również dostatecznego określenia w innych ustawach. Regulacja ustawowa zawarta w dziale dziesiątym kodeksu pracy nie stanowi wypełnienia dyspozycji art. 66 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do służb, których dotyczą zaskarżone przepisy. Zgodnie z art. 5 kodeksu pracy, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Funkcjonariusze służb, które obejmują zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy, nie pozostają w stosunku pracy, a zatrudnieni są na podstawie stosunku administracyjnego. Stąd dla objęcia funkcjonariuszy kodek-

sowymi regulacjami bezpieczeństwa i higieny pracy potrzebne byłoby na przykład odesłanie zawarte w zaskarżonych ustawach, którego jednak w nich nie ma.

Rozwiązania wynikające z działu dziesiątego kodeksu pracy mają zasadniczo zastosowanie do pracodawców i pracowników w rozumieniu art. 2 i art. 3 kodeksu pracy. Wyjątkiem jest art. 304 § 1 kodeksu pracy, zgodnie z którym pracodawca jest obowiązany zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy, o których mowa w art. 207 § 2 kodeksu pracy, m.in. osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę. Zgodnie zaś z art. 304¹ kodeksu pracy, obowiązki osoby świadczącej pracę, o których mowa w art. 211 kodeksu pracy, w zakresie określonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę, ciążyą również na osobach fizycznych wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę. Możliwość zaliczenia zatrudnienia funkcjonariuszy, których dotyczą zaskarżone przepisy, do hipotez art. 304 § 1 i art. 304¹ kodeksu pracy i zastosowania tych przepisów do określania warunków ich służby, w tym obowiązków podmiotu zatrudniającego i funkcjonariuszy, jest wątpliwa. W art. 304 § 1 kodeksu pracy jest mowa o pracodawcy, które to pojęcie trzeba rozumieć jednolicie na gruncie kodeksu pracy, tj. – zgodnie z art. 3 w zw. z art. 2 kodeksu pracy – jako podmiot zatrudniający osoby na podstawie stosunku pracy (umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę), a ponadto zlecający innym osobom fizycznym pracę na innej podstawie (np. umowy o dzieło lub umowy zlecenia). W art. 304 § 1 kodeksu pracy, inaczej niż w art. 304¹ kodeksu pracy, nie został, jako adresat obowiązków, wymieniony obok pracodawcy „inny podmiot organizujący pracę”. *De lege lata* przesłanką istnienia obowiązków podmiotu zatrudniającego, które wynikają z art. 304 kodeksu pracy, jest posiadanie przez ten podmiot statusu pracodawcy, zdefiniowanego w art. 3 kodeksu pracy [tak T. Wyka, Przedmiot, przesłanki oraz charakter odpowiedzialności pracodawcy w sferze bhp, (w:) Z. Kubot, T. Kuczyński (red.), Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza, Warszawa 2011, s. 350]. Z zamieszczenia przez ustawodawcę w art. 304 § 1 kodeksu pracy słowa „pracodawca” wynika, że nałożenie określonych w tym przepisie obowiązków na podmiot zatrudniający osoby na innej podstawie niż stosunek pracy dotyczy sytuacji, w której osoby te wykonują pracę w miejscu, w którym są już zatrudnieni pracownicy, a tym samym podmiot ten ma status pracodawcy w rozumieniu kodeksu pracy [tak T. Wyka, Konstytucyjne prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy a zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy oraz pracy na własny rachunek – uwagi *de lege ferenda*, (w:) J. Stelina, A. Wypych-Żywicka (red.), Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga jubileuszowa poświęcona Profesor Urszuli Jackowiak, Gdańsk 2007, s. 337]. W doktrynie zauważa się ponadto: „w zasadzie

jedynym beneficjentem ustanowionego w art. 15 kodeksu pracy obowiązku są pracownicy (trzeba jednak uwzględnić treść art. 304 kodeksu pracy, zgodnie z którą w pewnym zakresie zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest obowiązkiem pracodawcy także wobec innych, wskazanych tam, kategorii osób). Mamy tu bowiem do czynienia z podstawową zasadą prawa pracy, którego przedmiotem regulacji są stosunki pracy, a nie wszelkie stosunki prawne, w ramach których wykonywana jest praca” [tak Z. Góral, Zasada zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, (w:) K. W. Baran (red.), Zarys systemu prawa pracy. Tom I. Część ogólna prawa pracy, Warszawa 2010, s. 653]. Osobne zagadnienie stanowi okoliczność, że w doktrynie podaje się w wątpliwość, czy takie ujęcie kodeksu pracy jest poprawne i podkreśla się, że dla realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy potrzebna jest bardziej jednoznaczna regulacja, w której punktem wyjścia dla istnienia obowiązków byłby nie status pracodawcy, ale okoliczność wyznaczenia przez zatrudniający podmiot miejsca wykonywania pracy (tak T. Wyka, Przedmiot, przesłanki oraz charakter..., s. 352).

Dla rozpoznania niniejszej sprawy znaczenie ma okoliczność, że przepisy działu dziesiątego kodeksu pracy, w tym art. 304 i art. 304¹ kodeksu pracy, zostały wydane na potrzeby szeroko rozumianego zatrudnienia w typowym zakładzie pracy, w którym praca jest zasadniczo świadczona w ramach stosunku pracy. Warunki sprawowania służby przez funkcjonariuszy, których dotyczą zaskarżone przepisy, są natomiast inne. Modyfikacja rozwiązań kodeksowych dla zapewnienia funkcjonariuszom prawa statuowanego w art. 66 ust. 1 Konstytucji może być potrzebna w szczególności dla zabezpieczenia prawidłowej realizacji zadań poszczególnych służb, w tym na przykład wykonywania – w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności – zadań polegających na ratowaniu życia ludzkiego lub zwalczaniu zagrożenia godzącego w bezpieczeństwo państwa. Może przy tym istnieć potrzeba różnego unormowania zasad wykonywania zadań funkcjonariuszy na różnych stanowiskach, jak też w różnych sytuacjach świadczenia służby, w tym w działalności operacyjnej i stanach – w porównaniu z zatrudnieniem pracowniczym – nadzwyczajnych.

6.6. Art. 66 ust. 1 Konstytucji przewiduje szeroki zakres swobody dla ustawodawcy, co powoduje, że może on w zaskarżonych ustawach doprecyzować niektóre kwestie specyficzne dla służb, a w pozostałym, szerokim zakresie odesłać do działu dziesiątego kodeksu pracy. Takie odesłanie – w przeciwieństwie do odesłań zawartych w rozporządzeniach lub zarządzeniach – stanowiłoby regulację na poziomie ustawowym. Ustawodawca może przy tym uregulować na poziomie rozporządzeń wiele kwestii szczegółowych, wynikających ze specyfiki danej służby. Organy państwa mogą też na podstawie prawa powszechnie obowiązującego uregulować pewne kwestie techniczne w aktach wewnętrznych, o ile adresują te akty do pomiotów organizacyjnie podległych w rozumieniu art. 93

Konstytucji. W takim standardzie konstytucyjnym nie mieści się sytuacja, w której brak jest ustawowej regulacji prawa do bezpieczeństwa i higieny pracy bądź w której występują blankietowe upoważnienia do wydania aktów wykonawczych.

Z art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie należy bowiem interpretować bezwzględnego obowiązku określenia w drodze ustawy wszystkich zagadnień bezpieczeństwa i higieny zatrudnienia. Obowiązkiem ustawodawcy jest określenie w ustawie w stosunku do powyższych służb konstytucyjnego prawa każdego wykonującego pracę do jej bezpiecznych i higienicznych warunków oraz – odpowiadających temu prawu – obowiązków szeroko rozumianego pracodawcy. Natomiast drugorzędne zagadnienia mogą zostać unormowane w rozporządzeniach, wydanych na podstawie ustawy i w jej wykonaniu, przy zachowaniu wymagań określonych w art. 92 Konstytucji.

6.7. Na tle ustawy o Policji i ustawy o Straży Granicznej trzeba dodatkowo zasygnalizować zastrzeżenia dotyczące podmiotowej strony upoważnień zawartych z zaskarżonych przepisach tych ustaw. Art. 87 ust. 1 Konstytucji – wskazany jako związkowy wzorzec kontroli odnośnie do części zaskarżonych przepisów – określa, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa są rozporządzenia, ale nie zarządzenia. Komendanci główni Policji i Straży Granicznej, którzy wydali zarządzenia, nie zostali wskazani w Konstytucji jako podmioty uprawnione do wydawania rozporządzeń, stąd nie są uprawnieni do tworzenia powszechnie obowiązującego prawa. Zarządzenia – zgodnie z przyjętym rozumieniem art. 93 Konstytucji – mają tylko charakter wewnętrzny i obowiązują jednostki organizacyjnie podległe organowi je wydającemu. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Mogą być one wydawane tylko na podstawie ustawy i muszą być zgodne z powszechnie obowiązującym prawem. Jedynie w takim ograniczonym zakresie mogą więc uzupełniać określenie konstytucyjnego prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, które powinno być dokonane, zgodnie z wymaganiami wynikającym z art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, w prawie powszechnie obowiązującym.

Trybunał podtrzymuje stanowisko mówiące, że niezgodne z art. 87 Konstytucji jest upoważnienie do uregulowania w formie zarządzenia jako aktu o charakterze wewnętrznym, materii podlegającej uregulowaniu aktem normatywnym powszechnie obowiązującym (wyroki z dnia: 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156). Sytuacja prawna obywatela (oraz każdego podmiotu pozostającego poza „władzą organizacyjną” organu wydającego akt normatywny) może być regulowana tylko w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego, wymienionych w art. 87 Konstytucji. Ustawodawca przy formułowaniu upoważnień do stanowienia aktów podstawowych nie ma na tle Konstytucji swobody wyboru między formą rozporządzenia bądź formą zarządzenia, który występował w poprzednim stanie prawnym.

6.8. Na tle ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej i ustawy o Służbie Celnej powstaje ponadto kwestia konstytucyjności przedmiotowej strony sposobu ujęcia upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego. W ustawach o Policji i o Straży Granicznej nie ma wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych przewidzianych w zaskarżonych przepisach. W ustawie o Służbie Celnej przewidziano tylko, że przy określaniu szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby powinny być wzięte pod uwagę charakter wykonywanych zadań przez funkcjonariuszy oraz miejsce i czas pełnienia służby. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że całkowity brak w ustawie wytycznych dotyczących treści upoważnienia jest wystarczającą przesłanką orzeczenia o jego niekonstytucyjności (wyrok z dnia 9 marca 2011 r., sygn. P 15/10, OTK ZU 2011, nr 2/A, poz. 9).

6.9. Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie nie była kwestia zgodności z art. 66 ust. 1 Konstytucji treści zarządzeń i rozporządzeń wydanych na podstawie zaskarżonych przepisów. Przepisy tych zarządzeń i rozporządzeń nie zostały przez Rzecznika zaskarżone w *petitum* wniosku.

Osobne zagadnienie stanowiłaby też ocena zgodności upoważnień przewidzianych w zaskarżonych ustawach i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych z art. 92 Konstytucji. Dodatkową problematykę stanowiłaby przy tym ocena właściwego podziału regulacji między ustawę oraz akty wykonawcze (rozporządzenia). W niniejszej sprawie ta ostatnia kwestia nie powstaje, ponieważ nie ma określenia na poziomie ustawowym konstytucyjnego prawa do bezpieczeństwa i higieny pracy.

W niniejszej sprawie zostało rozstrzygnięte wstępne zagadnienie, czy przyjęty sposób unormowania uprawnień i obowiązków dotyczących bezpieczeństwa i higieny służby spełnia wymagania statuowane w art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Z uwagi na negatywną ocenę spełnienia przez ustawodawcę obowiązku wynikającego z tego postanowienia, rozstrzygnięcie powyższych kwestii nie było potrzebne. Dla jego dokonania miałyby znaczenie powyższe ogólne uwagi na temat art. 2, art. 66, art. 87, art. 92 i art. 93 Konstytucji.

6.10. Podsumowując, niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów wynika z niezrealizowania przez ustawodawcę obowiązku, który wynika z formalnego aspektu art. 66 ust. 1 Konstytucji. Brak bowiem w przepisach zaskarżonych ustaw określenia publicznego prawa podmiotowego każdej osoby wykonującej pracę do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz – odpowiadających temu prawu – obowiązków szeroko rozumianego pracodawcy. Z uwagi na ten brak art. 66 ust. 1 Konstytucji traci swój gwarancyjny charakter.

Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy powinno zostać określone w hierarchicznym, zamkniętym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o którym mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem bez-

pieczeństwo i higiena służby funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej nie zostały określone w prawie powszechnie obowiązującym, a w wewnętrznych zarządzeniach. W stosunku do funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Celnej nastąpiło niedopuszczalne zastąpienie, wymaganego przez Konstytucję, określenia ustawowego przez regulację zawartą w rozporządzeniach, a więc zakłócenie konstytucyjnie ustalonej hierarchii źródeł prawa.

Na poziomie ustawowym powinna istnieć regulacja uwzględniająca specyfikę poszczególnych służb, sytuacje nadzwyczajne występujące w trakcie służby i różnorodność stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy. Odmienny, niż w wypadku zwykłego stosunku pracy, charakter zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy wymaga, aby dostosować do tych zadań zasady bezpieczeństwa i higieny pracy w powyższych służbach. Najodpowiedniejszym miejscem na takie określenie – z uwagi na potrzebę jego powiązania ze szczególnymi warunkami pracy funkcjonariuszy oraz ze specyfiką poszczególnych służb i ich organizacji – byłyby zaskarżone ustawy. Możliwe byłoby przy tym odesłanie w tych ustawach do stosowania części przepisów kodeksu pracy. Obowiązek nałożony na ustawodawcę w art. 66 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza, aby prawa i obowiązki przewidziane ustawą zostały dookreślone drogą aktów wykonawczych, wydanych na podstawie ustawy z zachowaniem wymagań wynikających z art. 92 Konstytucji. Możliwe jest również pewne uzupełnienie zasadniczej regulacji wynikającej z ustawy i rozporządzenia drogą aktów wewnętrznie obowiązujących, w tym w przepisach zarządzeń, o ile są one zgodne z prawem powszechnie obowiązującym i mają cechy określone w art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy ustawy o Policji i ustawy o Straży Granicznej, na podstawie których komendanci główni wydali zarządzenia, nie stanowią wypełnienia przez ustawodawcę obowiązku wynikającego z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Dokonanie oceny zgodności przepisów upoważniających do wydania zarządzeń z tym konstytucyjnym wzorcem w istocie nie jest możliwe, ponieważ nie ma w prawie powszechnie obowiązującym reguł dotyczących konstytucyjnych praw i obowiązków. Zarządzenia, będące aktami o charakterze wewnętrznym, można by oceniać z innej perspektywy, tj. zgodności z ustawami, ale taka ocena w niniejszej sprawie nie była dokonywana. Na gruncie pozostałych zaskarżonych ustaw, na podstawie których wydano rozporządzenia, możliwe było dokonanie oceny, czy ustawodawca wypełnił obowiązek wynikający z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Ocena ta jest negatywna. W rozporządzeniach wydanych przez upoważnione konstytucyjnie podmioty, w wykonaniu i na podstawie ustawy, mogą zostać określone zagadnienia drugorzędne, a nie treść i zakres konstytucyjnego prawa. Podstawowe akty normatywne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie materii zastrzeżonej do regulacji

ustawowej, pod warunkiem, że przy ich wydawaniu spełnione zostały wymagania przewidziane w art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6.11. Wnioskodawca jako związkowy wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów ustawy o Policji i ustawy o Straży Granicznej wskazał ogólnie art. 87 Konstytucji, określający katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Dla rozpoznania niniejszej sprawy znaczenie ma art. 87 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżone przepisy nie są natomiast niezgodne z art. 87 ust. 2 Konstytucji, postanowienie to bowiem dotyczy aktów prawa miejscowego i nie ma związku z przedmiotem niniejszej sprawy.

7. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej

Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów została odroczone o okres 12 miesięcy. Odroczenie jest konieczne dla uniknięcia stanu wtórnej niekonstytucyjności, który zaistniałby w razie jego braku. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, z uwagi na stwierdzenie ich niezgodności z Konstytucją, pociąga za sobą również utratę mocy aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie (co potwierdził Trybunał w wyrokach z dnia: 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01, OTK ZU 2003, nr 3/A, poz. 21; 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU 2006, nr 8/A, poz. 104; 9 marca 2011 r., sygn. P 15/10). Brak odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej spowodowałby, po ogłoszeniu sentencji wyroku, derogację unormowania obowiązków podmiotów zatrudniających w zakresie bezpiecznych i higienicznych warunków służby, a tym samym pozbawienie funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Celnej prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków służby. Godziłoby to w art. 66 ust. 1 Konstytucji, jak również w ustrojową zasadę ochrony pracy przez państwo (art. 24 Konstytucji), obowiązek państwa zapewnienia prawnej ochrony życia (art. 38 Konstytucji) i prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji). Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów jest konieczne dla uniknięcia powstania stanu prawnego niezgodnego z tymi wartościami konstytucyjnymi. Okres 12 (dwunastu) miesięcy umożliwia ustawodawcy wprowadzenie koniecznych zmian legislacyjnych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Wyrok TK z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. K 18/14.