



Orzecznictwo

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

NR 11/listopad 2021



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Art.	Str.
1 § 2 k.k.	4
115 § 2 k.k.	4
284 § 2 k.k.	4
45 § 1 k.w.	5
54 k.w.	5
17 § 1 pkt 7 k.p.k.	6
29 § 1 k.p.k.	6
75 § 1 k.p.k.	6
167 k.p.k.	6
399 § 1 k.p.k.	7
410 k.p.k.	7
413 § 2 pkt 1 k.p.k.	8
433 § 1 k.p.k.	8
433 § 2 k.p.k.	9
439 § 1 pkt 2 k.p.k.	9
457 § 3 k.p.k.	9
519 k.p.k.	10
523 § 1 k.p.k.	10
523 § 4 pkt 1 k.p.k.	11
535 § 3 k.p.k.	11
539a § 1 k.p.k.	11
539a § 3 k.p.k.	12
106 § 3 k.p.w.	13

Sądy Apelacyjne

197 § 1 k.k.	13
286 § 1 k.k.	14
153 § 1 k.k.w.	14

153 § 2 k.k.w.	14
14 § 1 k.p.k.	15
36 k.k.	15
38 k.p.k.	15
263 § 4 k.p.k.	16
413 § 2 pkt 1 k.p.k.	16
540 § 1 pkt 2 k.p.k.	16
540 § 2 k.p.k.	16
568a § 1 k.p.k.	17

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

410 § 1 w związku z art. 405 k.c.	18
380 w związku z art. 394 ² § 1, art. 394 ² § 2 i art. 397 § 3 k.p.c.	25
741 § 2 k.p.c.	30

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.)	39
---	----

Trybunał Konstytucyjny

41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1420)	52
---	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 1 § 2 k.k.

Ocena stopnia społecznej szkodliwości konkretnego zachowania powinna być oceną całościową, uwzględniającą okoliczności wymienione w art. 115 § 2 k.k., nie zaś sumą czy pochodną ocen cząstkowych takiej czy innej „ujemności” tkwiącej w poszczególnych okolicznościach i dlatego też, jeżeli w art. 1 § 2 k.k. mówi się o znikomej społecznej szkodliwości czynu, to wymóg znikomości dotyczy społecznej szkodliwości ocenianej kompleksowo, nie zaś jej poszczególnych czynników.

Wyrok SN z dnia 27 lipca 2021 r., sygn. III KK 346/20.

2

Art. 115 § 2 k. k.

Artykuł 115 § 2 k.k. zobowiązuje, aby Sąd przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu brał pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia. Ustawodawca, kształtując w tej regulacji prawnej normatywne przesłanki oceny stopnia społecznej szkodliwości czynu, sformułował bowiem zamknięty katalog okoliczności, z których każda charakteryzuje się prawną doniosłością. Nieskorzystanie w ocenie którejkolwiek z nich oraz formułowanie własnych okoliczności, różnych od ustawowych i nadawanie im zasadniczego znaczenia, jest naruszeniem prawa materialnego i musi powodować uwzględnienie kasacji.

Wyrok SN z dnia 27 lipca 2021 r., sygn. III KK 346/20.

3

Art. 284 § 2 k.k.

Powierzenie rzeczy ruchomej polega na przekazaniu władztwa tej rzeczy (cudzej) z zastrzeżeniem jej zwrotu, a zatem osoba, która otrzymuje taką rzecz, nie ma prawa nią rozporządzać jak swoją własnością. Nie można mówić, aby przedmiotem sprzeniewierzenia była taka rzecz ruchoma, która została powie-

rzona sprawcy w sytuacji, gdy treść umowy stanowiącej podstawę przekazania rzeczy lub okoliczności sprawy wskazują na przeniesienie własności tej rzeczy na sprawcę.

Wyrok SN z dnia 27 lipca 2021 r., sygn. II KK 261/19.

Prawo wykroczeń

4

Art. 45 § 1 k.w.

Stosownie do treści art. 45 § 1 k.w., w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 966), obowiązującym od dnia 1 czerwca 2017 r., karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok, zaś w przypadku, gdy w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem dwóch lat od zakończenia tego okresu. Jak słusznie wskazuje w uzasadnieniu kasacji skarżący, dwuletni termin rozpoczyna swój bieg dopiero z chwilą zakończenia podstawowego, rocznego okresu, a zatem karalność wykroczenia zostaje niejako przedłużona o dwa lata, a przedawnienie, w przypadku, gdy w rocznym terminie dojdzie do wszczęcia postępowania, następuje dopiero po upływie trzech lat od popełnienia czynu.

Wyrok SN z dnia 4 sierpnia 2021 r., sygn. IV KK 361/21.

5

Art. 54 k. w

Odpowiedzialności karnej za wykroczenie z art. 54 k.w. skutkującej możliwością wymierzenia kary grzywny do 500 złotych albo kary nagany podlega ten, kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Przepis ten ma charakter przepisu blankietowego zupełnego. Sam w sobie nie zawiera znamion czynu zabronionego, penalizuje natomiast zachowania „wykraczające” przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Aby zatem możliwe było przypisanie odpowiedzialności karnej na podstawie ww. przepisu, obwiniony musi dopuścić się naruszenia przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych, które to przepisy powinny zostać wydane na podstawie konkretnego, ważnego, zgodnego z prawem upoważnienia ustawowego i w granicach tego upoważnienia.

Wyrok SN z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. IV KK 238/21.

Prawo karne procesowe

6

Art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.

Prawomocne skazanie za czyn ciągły (art. 12 k.k.) uniemożliwia, w myśl art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., przeprowadzenie ponownego postępowania o później ujawnione zachowania, stanowiące elementy tego czynu, które nie były wcześniej osądzone, niezależnie od tego, jak ma się społeczna szkodliwość nowo ujawnionych fragmentów czynu ciągłego do społecznej szkodliwości zachowań uprzednio w ramach tego czynu osądzonych.

Wyrok SN z dnia 27 lipca 2021 r., sygn. IV KK 122/21.

7

Art. 29 § 1 k.p.k.

Zgodnie z treścią przepisu art. 29 § 1 k.p.k. na rozprawie apelacyjnej sąd orzeka w składzie trzech sędziów, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Z kolei przepis art. 449 § 2 k.p.k., który stanowiąc wyjątek od zasady, stanowi, że jeśli postępowanie przygotowawcze zakończyło się w formie dochodzenia, sąd odwoławczy orzeka na rozprawie jednoosobowo, chyba, że prezes sądu lub sąd postanowi inaczej.

Postanowienie SN z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. I KK 208/20.

8

Art. 75 § 1 k.p.k.

Zawiadomienie o zmianie miejsca zamieszkania przez oskarżonego musi zostać zakomunikowane organowi prowadzącemu postępowanie w sposób niebudzący wątpliwości. Obowiązek poinformowania o zmianie miejsca zamieszkania lub pobytu trwającego dłużej niż tydzień, jak również o każdej zmianie danych umożliwiających kontaktowanie się z nim, należy, zgodnie z treścią art. 75 § 1 k.p.k., do kategorii podstawowych obowiązków ciążyących na oskarżonym.

Postanowienie SN z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. III KK 200/21.

9

Art. 167 k.p.k.

Art. 167 k.p.k. nakłada na Sąd *meriti* obowiązek przeprowadzenia dowodów z urzędu, ale tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy – innymi słowy – w jakim jest to niezbędne dla prawidłowego wyrokowania. Sąd orzekający ma zatem obowiązek dochodzenia do prawdy również w sytuacji, gdy strony nie wnioskuje o przeprowadzenie nowych dowodów, ale dopiero wówczas, gdy dokonując oceny dowodów uzna, że materiał dowodowy jest niepełny i nasuwa wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy i tym samym wymaga uzupełnienia.

Postanowienie SN z dnia 12 lipca 2021 r., sygn. III KK 182/21.

10

Art. 399 § 1 k.p.k.

Art. 399 § 1 k.p.k. jest przepisem stanowczym obligującym Sąd, co do zasady, do uprzedzenia stron obecnych na rozprawie o możliwości zmiany kwalifikacji prawnej zarzuconego czynu. Przepis ten ma zastosowanie zarówno w postępowaniu przed Sądem I instancji, jak też w postępowaniu odwoławczym, przy czym art. 458 k.p.k. wskazuje na odpowiednie stosowanie tego i innych przepisów dotyczących postępowania rozpoznawczego do postępowania apelacyjnego. O ile jednak postępowanie rozpoznawcze wyznaczają nieprzekraczalne ramy zdarzenia ujętego w akcie oskarżenia, o tyle postępowanie odwoławcze doznaje dalszych ograniczeń – inicjowane faktem wniesienia środka zaskarżenia, a następnie wytyczone jego kierunkiem, zakresem, a także podniesionymi zarzutami. Są to ramy określające pole manewru Sądu odwoławczego w zakresie zmiany zaskarżonego wyroku, w tym zmiany kwalifikacji prawnej czynu. Skoro zaś same strony wytyczają Sądowi zakres rozpoznania sprawy, przedstawiając w pismach procesowych zarzuty i wnioski apelacyjne, to trudno mówić, by wywołana w ten sposób sytuacja procesowa mogła spowodować zaskoczenie dla stron. Zmiana wyroku, w tym poprzez zmianę kwalifikacji prawnej czynu, może bowiem nastąpić w granicach skarg apelacyjnych, te zaś są znane obu stronom przed posiedzeniem Sądu odwoławczego, co daje możliwość przygotowania stanowisk. Nie oznacza to wcale, że art. 399 k.p.k. jest zbędny w tym postępowaniu, zwłaszcza gdy strona nie zna prawa, nie korzysta z pomocy obrońcy, czy pełnomocnika i nie sprecyzowała konkretnych wniosków apelacyjnych. Uprzedzenie o możliwości zmiany oceny prawnej czynu i pouczenie o treści przepisu prawa materialnego, także o zagrożeniu karą, będzie miało wówczas dla strony znaczenie. Może nawet doprowadzić do zmiany stanowiska procesowego, aż do cofnięcia środka odwoławczego. Należy więc podkreślić, że art. 399 § 1 k.p.k. ma, co do zasady, zastosowanie w postępowaniu odwoławczym, jednak odpowiednie jego stosowanie sprowadza się do ustalenia, czy rzeczywiście strony tego postępowania znalazły się w nowej, nieprzewidzianej sytuacji, która wymaga aktywności Sądu odwoławczego polegającej na uświadomieniu im możliwych skutków w zakresie zmiany kwalifikacji prawnej czynu.

Postanowienie SN z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. III KK 228/21.

11

Art. 410 k.p.k.

Ratio legis art. 410 k.p.k. odnosi się nie tyle do kwestii czysto „technicznej” ujawnienia określonych dowodów – a więc dokonania stosownego zapisu w protokole rozprawy, lecz sięga sfery szerszej – a mianowicie nakłada na sąd obowiązek uwzględnienia w dochodzeniu do prawdy materialnej wszystkich dowodów, jakie zostały przeprowadzone w trakcie postępowania. Innymi słowy

– sąd może czynić swe ustalenia faktyczne w oparciu o niektóre tylko dowody, które uzna za wiarygodne, ale w procesie ustalania bądź wykluczania zawinienia danej osoby jest zobligowany do poddania procesowi ocennemu całokształtu materiału dowodowego.

Postanowienie SN z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. III KK 34/20.

12

Art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k.

Treść wyroku skazującego, stosownie do art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k., musi zawierać opis czynu za który wymierzono stosowną karę. Z kolei, opis czynu zawarty w wyroku musi zawierać komplet znamion czynu stypizowanego jako przestępstwo albowiem tylko wtedy nie dochodzi do błędu w subsumcji prawnej (obraza prawa materialnego). Ustawodawca uznał, że obraza prawa materialnego jest tak istotnym błędem orzecznictwem, iż konieczne jest jego poprawienie z urzędu przez sąd odwoławczy. Taki wniosek wynika z treści przepisu art. 455 k.p.k. Norma zawarta w art. 455 k.p.k. obliuguje bowiem sąd odwoławczy do poprawienia kwalifikacji prawnej – niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów (a więc z urzędu – poza zakresem zaskarżenia apelacją) – pod warunkiem niedokonania zmiany ustaleń faktycznych i ten warunek musi być spełniony niezależnie od tego, w jakim kierunku dla oskarżonego (korzyść, niekorzyść) poprawienie kwalifikacji prawnej ma nastąpić. Jeżeli poprawienie kwalifikacji miałyby nastąpić na niekorzyść oskarżonego, konieczne jest wówczas, aby wniesiono na niekorzyść oskarżonego środek odwoławczy (choćby sam ten środek nie był zasadny). Ustalenia faktyczne, które, jak wskazano powyżej, muszą, z jednej strony odpowiadać znamionom przypisanego przestępstwa, a z drugiej strony, być zawarte w treści wyroku skazującego, a nie w jego uzasadnieniu.

Wyrok SN z dnia 8 lipca 2021 r., sygn. II KK 154/21.

13

Art. 433 § 1 k.p.k.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 433 § 1 k.p.k. sąd odwoławczy rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia, a jeżeli w środku odwoławczym zostały wskazane zarzuty stawiane rozstrzygnięciu – również w granicach podniesionych zarzutów, uwzględniając treść art. 447 § 1–3, a w zakresie szerszym w wypadkach wskazanych w art. 435, art. 439 § 1, art. 440 i art. 455. Z kolei stosownie do wymienionego art. 440 k.p.k. sąd ten zobligowany jest do zmiany orzeczenia na korzyść oskarżonego niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów, jeżeli utrzymanie w mocy orzeczenia byłoby rażąco niesprawiedliwe albo jego uchylenia, w sytuacji określonej w art. 437 § 2 zdanie 2 k.p.k., tj. wtedy, gdy m.in. jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu w całości.

Wyrok SN z dnia 13 lipca 2021 r., sygn. I KK 67/21.

14

Art. 433 § 2 k.p.k.

O obrazie przepisu art. 433 § 2 k.p.k. można mówić wtedy, gdy sąd w ogóle nie rozważył wniosków i zarzutów wskazanych w środku odwoławczym albo gdy kontrola ta miała charakter iluzoryczny.

Postanowienie SN z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. II KK 175/21.

15

Art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.

Nie spełnia wymogów ustawowych akt delegowania sędziego do pełnienia służby sędziowskiej „na czas pełnienia funkcji prezesa”. (...) Taki akt delegowania nie spełnia wymogów ustawowych, bowiem zgodnie z art. 77 § 1 pkt 1 u.s.p. Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków w sądzie wyższym na czas określony, nie dłuższy niż 2 lata, albo na czas nieokreślony. (...) Podstawowym, wręcz wyjściowym wymogiem zapewnienia oskarżonemu „prawa do sądu właściwego” w rozumieniu art. 6 Konwencji jest prawidłowość delegowania sędziego do orzekania pod względem formalnym i jego zgodność z wymogami ustawowymi. Przy dokonywaniu wykładni art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. konieczne jest uwzględnienie standardu „prawa do sądu ustanowionego ustawą”, wyrażonego w art. 6 Konwencji, w rozumieniu nadanym temu postanowieniu w orzecznictwie ETPCz. Ma to przede wszystkim na celu zrealizowanie zobowiązania wynikającego z art. 1 Konwencji, ale również zapobieżenie wnoszeniu skutecznych skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i narażaniu Polski na ewentualne wydanie przez ten Trybunał orzeczeń stwierdzających naruszenie prawa oskarżonego do rzetelnego procesu.

Wyrok SN z dnia 21 lipca 2021 r., sygn. II KK 208/20.

16

Art. 457 § 3 k.p.k.

Do naruszenia art. 457 § 3 k.p.k. dochodzi wówczas, gdy w uzasadnieniu wyroku nie zostanie zawarta argumentacja odnośnie do określonego potraktowania zarzutów i wniosków apelacji, a więc wtedy, gdy sąd uznając zarzuty apelacji za zasadne lub niezasadne, nie wyjaśni swojego stanowiska, ewentualnie przedstawiona argumentacja będzie zawierała braki. Przy tym stopień szczegółowości rozważań sądu odwoławczego, w wykonaniu obowiązku wynikającego z art. 457 § 3 k.p.k., uzależniony jest od jakości wywodów zawartych w uzasadnieniu wyroku sądu pierwszej instancji oraz we wniesionym środku odwoławczym i w zależności od *meritum* sprawy może przybrać formę bardziej lub mniej rozbudowanego wyводу.

Postanowienie SN z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. II KK 175/21.

Art. 519 k.p.k.**17**

Co do zasady, kasację można wnieść tylko od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego kończącego postępowanie (art. 519 k.p.k.), zaś powodem uzasadniającym jej wniesienie mogą być uchybienia wymienione w art. 439 k.p.k. lub inne rażące naruszenia prawa, jeżeli mogły one mieć wpływ, i to istotny, na treść orzeczenia. Oznacza to, że podnoszone w kasacji zarzuty muszą wskazywać na rażące naruszenie prawa, do którego doszło w postępowaniu odwoławczym, co w konsekwencji mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia sądu odwoławczego. Niedopuszczalne jest więc bezpośrednie kontestowanie – podważanie w kasacji orzeczenia sądu pierwszej instancji, a także kwestionowanie ustaleń faktycznych. Zarzuty podniesione w kasacji pod adresem orzeczenia sądu pierwszej instancji podlegają rozważeniu przez sąd kasacyjny tylko w takim zakresie, w jakim jest to nieodzowne dla należytego rozpoznania zarzutów stawianych orzeczeniu sądu odwoławczego. Rolą sądu kasacyjnego nie jest bowiem ponowne „dublujące” kontrolę apelacyjną – rozpoznawanie zarzutów stawianych przez skarżącego orzeczeniu sądu pierwszej instancji.

Postanowienie SN z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. I KK 59/21.

18

Kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia o bardzo rygorystycznych uwarunkowaniach formalnych co do rodzaju i konstrukcji zarzutów kasacyjnych. W żadnym razie nie jest wystarczającym do uwzględnienia kasacji oparcie się przez jej autora na prezentacji własnych ocen materiału dowodowego i własnych wniosków z tych ocen płynących, bez wykazania uchybień – i to rażących – w procedowaniu bądź rozumowaniu sądu odwoławczego, które w dodatku mogły mieć istotny wpływ na treść orzeczenia.

Postanowienie SN z dnia 27 lipca 2021 r., sygn. I KK 121/20.

Art. 523 § 1 k.p.k.**19**

O „rażącym” naruszeniu prawa można mówić tylko wtedy, gdy obraza ma charakter wyraźny, niewątpliwy, dający się łatwo stwierdzić; jak również, gdy ciężar gatunkowy zaistniałego uchybienia ma charakter istotny. O istotnym zaś wpływie uchybienia na treść zaskarżonego orzeczenia można mówić jedynie wtedy, gdy możliwe jest wykazanie, że kwestionowane rozstrzygnięcie byłoby w istotny sposób odmienne od tego, które w sprawie zapadło.

Postanowienie SN z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. II KK 184/21.

20

Art. 366 § 1 k.p.k. określa sposób procedowania przewodniczącego składu orzekającego sądu pierwszej instancji, stąd kasacja nie może służyć podnoszeniu zarzutu uchybienia temu przepisowi przez Sąd odwoławczy.

**Postanowienie SN z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. IV KK 152/20.*

21**Art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k.**

Zgodnie z utrwaloną wykładnią art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k., prezentowaną w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz w doktrynie, podniesienie uchybień określonych w art. 439 k.p.k. nie otwiera drogi do formułowania zarzutów innych, aniżeli oparte na bezwzględnych przyczynach odwoławczych. W sytuacji, w której nadzwyczajny środek zaskarżenia zawiera zarzuty niespektujące tego warunku, nie podlegają one rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy, jako niedopuszczalne z mocy ustawy. Tylko takie rozumienie omawianego ograniczenia oddaje jego istotę, wykluczając podejmowanie przez skarżących (innych niż podmioty z art. 521 k.p.k.) zabiegów ukierunkowanych na obejście dyspozycji art. 523 § 2 k.p.k. Implikacją takiego stanu rzeczy była konieczność pozostawienia bez rozpoznania kasacji w omawianym zakresie, bowiem żaden z zarzutów (tzw. 2–4) nie należał do kategorii bezwzględnych przyczyn odwoławczych.

Postanowienie SN z dnia 4 sierpnia 2021 r., sygn. III KK 50/21.

22**Art. 535 § 3 k.p.k.**

Z oczywistą bezzasadnością kasacji mamy natomiast do czynienia w sytuacji, gdy już na pierwszy rzut oka, z jedynie pobieżnej, a nie wnikliwej oceny podniesionych w niej zarzutów w jasny sposób wynika, że są one nietrafne i nie mogą doprowadzić do oczekiwanego przez skarżącego rezultatu w postaci wzruszenia zaskarżonego orzeczenia.

Postanowienie SN z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. II KK 184/21.

23**Art. 539a § 1 k.p.k.**

Przedmiotem kontroli prowadzonej przez najwyższą instancję sądową w ramach postępowania zainicjowanego skargą na wyrok sądu odwoławczego jest orzeczenie kasacyjne objęte skargą na wyrok sądu odwoławczego (art. 539a § 1 k.p.k.), które poddawane jest weryfikacji poprzez pryzmat uchybień wskazanych w przepisie art. 539a § 3 k.p.k., w tym – m.in. – z punktu widzenia tego, czy istniały podstawy do przyjęcia, że konieczne jest przeprowadzenie na nowo przewodu w całości. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że badaniu prowadzonemu w toku postępowania nadzwyczajnoskargowego zainicjowanego

wniesieniem skargi na wyrok sądu odwoławczego nie powinno się nadawać charakteru czysto formalnego. Innymi słowy kontrola przeprowadzana przez najwyższą instancję sądową nie może się ograniczyć li tylko do zbadania samego werbalnego powołania się przez sąd odwoławczy na przepis stanowiący podstawę dla wydania orzeczenia kasatoryjnego w związku z koniecznością przeprowadzenia na nowo przewodu sądowego w rozumieniu dyspozycji przepisu art. 437 § 2 zd. drugie k.p.k. Istotne jest bowiem przecież nie tylko to (choć ta okoliczność ma istotne znaczenie z punktu widzenia kontroli przeprowadzanej w ramach postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi na wyrok sądu odwoławczego), czy w realiach sprawy sąd *ad quem* formalnie powołał się na treść przepisu art. 437 § 2 zd. drugie k.p.k., ale także to, czy zaistniały *in concreto* przesłanki obligujące do postąpienia w myśl dyspozycji art. 437 § 2 zd. drugie *in principio* k.p.k., tj. do uchylenia orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi *a quo*.

Wyrok SN z dnia 21 lipca 2021 r., sygn. III KS 14/21.

Art. 539a § 3 k.p.k.

24

Zgodnie z treścią art. 437 § 2 k.p.k. uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania może nastąpić wyłącznie w wypadkach wskazanych w art. 439 § 1 k.p.k., art. 454 k.p.k. lub jeśli jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu sądowego w całości. Powiązanie tego przepisu z treścią art. 539a § 3 k.p.k., w którym wymieniono podstawy tego środka zaskarżenia, jednoznacznie wskazuje, że Sąd Najwyższy rozpoznając skargę na wyrok sądu odwoławczego ogranicza się wyłącznie do badania, czy w sprawie, na etapie postępowania przed sądem I lub II instancji, zachodzi tzw. bezwzględna przyczyna odwoławcza, albo doszło do uchylenia wyroku mimo braku formalnych przeszkód określonych w art. 454 k.p.k. lub też konieczne jest przeprowadzenie na nowo w całości przewodu sądowego.

Wyrok SN z dnia 4 sierpnia 2021 r., sygn. IV KS 37/21.

25

Celem wprowadzonego do systemu prawa karnego procesowego w 2016 r. nadzwyczajnego środka zaskarżenia (skargi na wyrok sądu odwoławczego) jest usprawnienie postępowania przez wprowadzenie kontroli nad zasadnością orzekania kasatoryjnego i – tym samym – ograniczenie zbyt pochopnego wydawania przez sądy odwoławcze rozstrzygnięć o charakterze kasatoryjnym w sytuacji, gdy m.in. możliwość uzupełnienia postępowania dowodowego stwarza na etapie postępowania odwoławczego dostateczne warunki do wydania orzeczenia reformatoryjnego. Podstawy nowego nadzwyczajnego środka zaskarżenia zostały przez ustawodawcę określone wąsko. Skargę na wyrok sądu

odwoławczego można wnieść wyłącznie z powodu naruszenia przez wyrok sądu odwoławczego (którym uchylono wyrok sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania) art. 437 k.p.k. lub z powodu uchybień określonych w przepisie art. 439 § 1 k.p.k. (art. 539a § 3 k.p.k.).

***Wyrok SN z dnia 21 lipca 2021 r., sygn. III KS 14/21.**

Postępowanie w sprawach o wykroczenia

26

Art. 106 § 3 k.p.w.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, iż prawo do obrony w postępowaniu odwoławczym realizuje się przede wszystkim w możliwości uczestniczenia oskarżonego lub obwinionego w rozprawie apelacyjnej. Możliwość taką w postępowaniu w sprawach o wykroczenia gwarantuje treść przepisu art. 106 k.p.w., który w § 1 statuuje prawo stron do uczestniczenia w rozprawie apelacyjnej, zaś w § 3 wskazuje, iż rozpoznanie sprawy w przypadku niestawiennictwa stron jest możliwe wyłącznie w sytuacji prawidłowego zawia- domienia ich o terminie rozprawy apelacyjnej.

Wyrok SN z dnia 18 sierpnia 2021 r., sygn. IV KK 396/21.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

27

Art. 197 § 1 k.k.

Sąd nie miał podstaw do przyjęcia, że oskarżeni działali z zamiarem nagłym, skoro od momentu podjęcia decyzji o podstępny podaniu pokrzywdzonej „pigulki gwałtu” do czasu jej zgwałcenia było wystarczająco dużo czasu, aby każdy z nich mógł przemyśleć swój zamiar i odstąpić od jego realizacji. Przeciw nagłości zamiaru oskarżonych świadczy, że dopiero w czasie zdarzenia dwóch oskarżonych udało się po prezerwatywy do mieszkania oskarżonego K. B. Z tego wynika, że nie spodziewali się obecności pokrzywdzonej na spotkaniu, zatem zamiar mogli powziąć dopiero, gdy przyszła ona na spotkanie. Mieli czas na zaplanowanie podstępu, polegającego na podaniu pokrzywdzonej „pigulki gwałtu” i na oczekiwanie aż specyfik zadziała. Nietrafny jest argument obrońcy jakoby stopień winy oskarżonych był mniejszy z uwagi na nagłość ich zamiaru.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. II AKa 88/20.

28

Art. 286 § 1 k.k.

Na treść występkę oszustwa składa się doprowadzenie pokrzywdzonego do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, ale tylko takie które polega na (1) wprowadzeniu go w błąd, (2) wyzyskaniu jego błędu, (3) bądź niezdolności do należytego podejmowania decyzji, przy czym może to mieć postać zarówno działania jak i zaniechania sprawcy, o ile wystąpiło już przy wym. zachowaniach czynnościowych, a błąd stanowił przyczynę niekorzystnego rozporządzenia mieniem. Nie każde doprowadzenie do niekorzystnego rozporządzenia mieniem wyczerpuje znamiona tego przestępstwa, ale tylko takie, które następuje z powodu zachowań sprawcy, prowadzących do błędnej oceny rzeczywistości.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 27 października 2020 r., sygn. II AKa109/19.

Prawo karne wykonawcze

29

Art. 153 § 1 k.k.w.

Przerwy w karze ze względów zdrowotnych można udzielić tylko wtedy, gdy ciężka choroba uniemożliwia wykonywanie kary w warunkach izolacji (włączając hospitalizację w wyspecjalizowanych jednostkach więziennej służby zdrowia), zatem gdy przebywanie w nich zagraża życiu i zdrowiu skazanego (art. 153 § 1 w zw. z art. 150 § 1 k.k.w.). Monitorowanie i ocena stanu zdrowia osadzonych należy do personelu medycznego jednostek penitencjarnych, zaś skazanemu nie przysługuje możliwość dowolnego wyboru lekarza prowadzącego (art. 115 § 1, § 1a i § 4 k.k.w.). W ramach opieki medycznej nad osadzonymi personel ten, stosownie do konieczności, współpracuje z publicznymi jednostkami ochrony zdrowia (art. 115 § 1, 1a i 4 k.k.w.), w tym również przez zapewnienie badań i konsultacji specjalistycznych.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. II AKzw 565/20.

30

Art. 153 § 2 k.k.w.

Udzielenie skazanemu przerwy w karze pozbawienia wolności jest słuszne, ale niecelowe i dlatego niesprawiedliwe. Skazany cierpi z powodu choroby nowotworowej, a jedyna stosowna terapia ma charakter paliatywny i polega głównie na podawaniu leków przeciwbólowych. Ta okoliczność mieści się w pojęciu „względów osobistych” z art. 153 § 2 k.k.w. uzasadniających humanitarne traktowanie każdego człowieka. Jednakże uwolnienie skazanego prowadziłoby do jego bezdomności, bo jedyne znane – i przez niego wskazywane – miejsce jego pobytu to dom żony i jej matki, te zaś sprzeciwiają się jego ponownemu zamieszkaniu, jego żona opiekuje się swą matką i jest inwalidką, co

wyklucza zaopiekowanie się skazanym. Uwolnienie powodujące bezdomność, brak opieki i leków przeciwbólowych byłoby postąpieniem pozbawionym empatii. Dlatego zaskarżone postanowienie odmawiające przerwy utrzymano w mocy.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 27 listopada 2020 r., sygn. II AKzw 1219/20.

Prawo karne procesowe

31

Art. 14 § 1 k.p.k.

Ponieważ w postępowaniu lustracyjnym, w zakresie ustawą lustracyjną nieuregulowanym, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego, stwierdzić trzeba, że wniosek o autolustrację jest, w rozumieniu art. 14 § 1 k.p.k., wnioskiem o wszczęcie postępowania złożonym przez uprawniony podmiot. Wniosek taki zaś może zostać skutecznie cofnięty w każdym czasie. Oznacza to, że cofnięcie wniosku autolustracyjnego przez lustrowanego, niezależnie od tego, w jakiej fazie postępowania miało to miejsce, jest prawnie skuteczne oraz skutkuje ujemną przesłanką procesową z art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. jako inna, niż wymieniona w pkt. 1–10 tego przepisu, okoliczność wyłączająca postępowanie.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. II AKa 24/21.

32

Art. 36 k.k.

Połączenia pomiędzy Katowicami a Krakowem są na tyle korzystne, że nie ma problemu z dojazdem do Krakowa, czy to transportem kołowym, czy kolejowym.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 28 sierpnia 2020 r., sygn. II AKo 117/20.

33

Art. 38 k.p.k.

Brzmienie przepisu art. 38 k.p.k. w sposób jasny i oczywisty wskazuje, że w spór mogą wdać się ze sobą jedynie odrębne sądy, pozostające w takich relacjach, jak stanowi ww. unormowanie. Stwierdzenia „spór o właściwość między sądami”, żadną miarą nie można rozumieć, ani jako tożsamego, ani jako mieszczącego w swym zakresie znaczeniowym, zawartość zwrotu „spór o właściwość między wydziałami”. Jeśli zaś wywiąże się spór pomiędzy wydziałami tego samego sądu, to rozwiązaniu takiego problemu służą przepisy ustrojowe (regulamin urzędowania sądów powszechnych), odsyłające w tej mierze do decyzji prezesa sądu (§ 55 reg. sąd.). Wydziały sądów nie mogą inicjować sporów o właściwość, bowiem w takie uprawnienie nie wyposaża żadnego z wydziałów jakiegokolwiek przepis ustawy Kodeks postępowania karnego.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 17 czerwca 2021 r., sygn. II AKo 51/21.

34

Art. 263 § 4 k.p.k.

Wystąpienie prokuratora o przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania przez sąd apelacyjny na okres przekraczający 12 miesięcy – w trybie art. 263 § 4 k.p.k. – ma charakter nadzwyczajny i dopuszczalne jest jedynie w toku prowadzonego śledztwa (*arg. ex art. 263 § 4 k.p.k.*). Wprawdzie w ww. przepisie nie ma wprost o tym mowy, lecz do takiej konstatacji prowadzi określenie podmiotu uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o jego przedłużenie. Jest nim bowiem „właściwy prokurator bezpośrednio przełożony wobec prokuratora prowadzącego lub nadzorującego śledztwo” (zob. art. 31 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze – tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 66). Wyłączona jest tym samym możliwość przedłużenia tymczasowego aresztowania – w tym nadzwyczajnym trybie – w toku prowadzonego dochodzenia, zaś warunkiem przedłużenia stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego jest przejście sprawy do śledztwa.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 7 maja 2021 r., sygn. II AKp 76/21.

35

Art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k.

Nie jest istotne posłużenie się w opisie czynu innym zwrotem językowym niż użyty przez ustawodawcę w opisie przestępstwa oszustwa. Jak to wyrażono w praktyce, sąd nie musi wiernie powtarzać słów ustawy, a wystarczające jest, gdy użyte sformułowania wykazują, że oskarżony zrealizował znamiona czynu zabronionego.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 27 października 2020 r., sygn. II AKa 109/19.

36

Art. 540 § 1 pkt 2 k.p.k.

Skoro to skazany dokonał rzeczonego nagrania (na co wprost wskazuje skarga), to miał on wiedzę o istnieniu takiego dowodu i nie zachodzi *novum* wymagane przez przepis art. 540 § 1 pkt 2 k.p.k. Zresztą dowód z tego nagrania był przeprowadzony w ramach uzupełniającego postępowania odwoławczego, a sąd odwoławczy ustosunkował się do niego w uzasadnieniu wyroku.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 9 lipca 2020 r., sygn. II AKo 114/18.

37

Art. 540 § 2 k.p.k.

Przepis art. 540 § 2 k.p.k. ogranicza możliwość wznowienia postępowania *propter decreta* względem na interes strony. Jeśli stwierdzono niekonstytucyjność przepisu, który stanowił podstawę prawną orzeczenia, postępowanie

wznawia się na korzyść strony, ale nie na korzyść innej osoby i nie na niekorzyść oskarżonego.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. II AKo 74/20.

38

Art. 568a § 1 k.p.k.

Postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego (w obszarze warunków do orzeczenia kary łącznej), powinno się odbywać z uwzględnieniem reguł określonych w art. 4 § 1 k.k. Przepis ten, regulujący zasady prawa karnego międzyczasowego, generalnie nie będzie miał zastosowania wtedy, jeżeli w realiach danej sprawy zasady intertemporalne określone zostały przez przepisy szczególne (np. art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 396). Takim szczególnym unormowaniem jest też art. 81 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1086 ze zm.). W zakresie nieuregulowanym, znajdzie jednak zastosowanie, na podstawie art. 4 § 1 k.k., ustawa względniejsza.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 5 maja 2021 r., sygn. II AKz 167/21.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

39

Art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c.

Stronie, która w wykonaniu umowy kredytu, dotkniętej nieważnością, spłacała kredyt, przysługuje roszczenie o zwrot spłaconych środków pieniężnych jako świadczenia nienależnego (art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c.) niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie jest dłużnikiem banku z tytułu zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty kredytu.

Z uzasadnienia:

Z art. 410 § 2 k.c. wynika, że świadczenie spełnione w wykonaniu nieważnego zobowiązania jest – z zastrzeżeniem przypadków tzw. konwalidacji – świadczeniem nienależnym, a tym samym zgodnie z art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c. podlega zwrotowi jako korzyść majątkowa uzyskana bezpodstawnie kosztem świadczącego, co do zasady bez potrzeby ustalania, czy i w jakim zakresie spełnione świadczenie wzbogaciło osobę, na której rzecz świadczenie zostało spełnione, ani czy majątek spełniającego świadczenie uległ zmniejszeniu. Samo bowiem spełnienie świadczenia wypełnia przesłankę zubożenia po stronie świadczącego, a uzyskanie tego świadczenia przez odbiorcę – przesłankę jego wzbogacenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. I CSK 66/11, niepubl.; z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. V CSK 372/11, niepubl.; z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. V CSK 362/12, niepubl.; z dnia 15 maja 2014 r., sygn. II CSK 517/13, niepubl. i z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18, niepubl.).

W przypadku nieważnej umowy kredytu jako świadczenie nienależne należy kwalifikować przede wszystkim przekazanie przez bank środków pieniężnych niedoszłemu kredytobiorcy, który na podstawie art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c. staje się zobowiązany do ich zwrotu, z tym że wymagalność tego zobowiązania zależy od wezwania bezpodstawnie wzbogaconego do zwrotu stosownie do art. 455 k.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1976 r., sygn. III CRN 289/76, niepubl.; z dnia 16 lipca 2003 r., sygn. V CK 24/02, OSNC 2004, nr 10, poz. 157; z dnia 28 kwietnia 2004 r., sygn. V CK 461/03, IC 2004, nr 11, s. 43; z dnia 18 stycznia 2017 r., sygn. V CSK 198/16, niepubl. oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1991 r., sygn. III CZP 2/91,

OSNCP 1991, nr 7, poz. 93; z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. III CZP 102/09, OSNC 2010, nr 5, poz. 75; z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. III CZP 37/10, OSNC 2011, nr 1, poz. 2). Wyjawszy kwestię wymagalności i tryb zapłaty, zobowiązanie do zwrotu bezpodstawnie otrzymanej kwoty kredytu może być – i częstokroć jest (jeżeli zgodnie z nieważną umową kredyt miał być spłacany w tej samej walucie) – jednorodnym z kontraktowym zobowiązaniem do zwrotu wykorzystanego kredytu. W obu przypadkach chodzi o zwrot określonej kwoty środków pieniężnych, a różnica dotyczy tytułu: zamiast zamierzonego przez strony umownego obowiązku zwrotu (por. art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, w dacie zawarcia Umowy tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 665 z późn. zm.), źródłem zobowiązania jest art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c. Z tego względu może powstać pytanie, czy jeżeli niedoszły kredytobiorca, nieświadomy nieważności umowy, spłaca kredyt, czyniąc zadość (nieskutecznemu) zobowiązaniu kredytowemu, spłaty te – ze względu na tożsamość przedmiotu świadczenia – prowadzą do umorzenia istniejącego zobowiązania z bezpodstawnego wzbogacenia. Jest to także pytanie o to, czy świadczenie nienależne z punktu widzenia nieważnego zobowiązania kredytowego może być zarazem traktowane jako należne z punktu widzenia zobowiązania do zwrotu bezpodstawnego wzbogacenia, co miałyby wyłączać możliwość żądania jego zwrotu.

Rozstrzygając tę wątpliwość, należy mieć na względzie, że specyfika nienależnego świadczenia jako przypadku bezpodstawnego wzbogacenia polega na tym, iż uzyskanie korzyści majątkowej jest tu wynikiem tzw. działania świadczeniowego, czyli zachowania zubożonego zmierzającego do wykonania określonego zobowiązania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2011 r., sygn. V CSK 483/10, IC 2012, nr 10, s. 30). Oznacza to, że określone zachowanie się dłużnika może być oceniane jako świadczenie – należne albo nienależne – z punktu widzenia określonego zobowiązania, którego umorzeniu miało służyć, a nie z punktu widzenia ewentualnych innych zobowiązań łączących spełniającego świadczenie i odbiorcę tego świadczenia, o których istnieniu mogą nawet nie wiedzieć. Jedynie w razie wielości tożsamych rodzajowo zobowiązań i niewskazaniu przez świadczącego dłużnika, który dług chce zaspokoić (do czasu przyjęcia pokwitowania), wybór należy do wierzyciela albo jest określany przez ustawodawcę (por. art. 451 k.c.). Ścisły związek działania świadczeniowego z określonym zobowiązaniem jest szczególnie wyrazisty w przypadku świadczeń pieniężnych, gdyż zgodnie z dominującym w orzecznictwie i doktrynie poglądem zapłata, zarówno gotówkowa, jak i bezgotówkowa, jest czynnością prawną (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2009 r., sygn. I CSK 154/09, OSNC–ZD 2010, nr C, poz. 70; z dnia 24 maja 2012 r., sygn. II CSK 546/11, OSNC 2013, nr 2, poz. 24; z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. IV CSK 157/13, niepubl.; z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. III CSK 122/16, OSNC 2018, Nr 2, poz. 22; z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. IV CSK 26/17,

OSNC 2018, nr 11, poz. 107; z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. I CSK 187/17, niepubl.; z dnia 21 grudnia 2017 r., sygn. III CSK 344/16, niepubl.; z dnia 15 lutego 2019 r., sygn. III CSK 52/17, niepubl.), której niezbędnym elementem jest oświadczenie woli płacącego, w szczególności woli rozporządzenia kwotą pieniężną, ukierunkowane na umorzenie zobowiązania mającego wynikać z określonego stosunku prawnego (np. kredytowego) czy też wręcz – zdaniem niektórych autorów – istnienie między stronami tzw. porozumienia umorzeniowego. Jeżeli wskutek nieważności umowy (w tym umowy kredytu) stosunek ów i obowiązek nie powstały, zapłata zmierzająca do jego umorzenia stanowi świadczenie nienależne i nie może być zakwalifikowana jako świadczenie należne w ramach innego zobowiązaniowego stosunku prawnego (w tym z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia), o częściowo zbieżnym przedmiocie świadczenia. Sprzeciwia się temu nie tylko brak woli umorzenia tego zobowiązania, ale również brak podstaw po stronie odbiorcy (np. banku), aby inaczej rozumieć działanie świadczącego. Żadnego argumentu na rzecz tezy przeciwnej nie może dostarczać – wbrew sugestii wyprowadzanej niekiedy z art. 411 pkt 4 k.c. – okoliczność, że owo inne zobowiązanie nie było jeszcze wymagalne, jest bowiem jasne, iż również w tym przepisie chodzi tylko o oświadczenie ukierunkowane na zaspokojenie oznaczonej, istniejącej acz jeszcze niewymagalnej wierzytelności.

Oznacza to, że w razie nieważności umowy kredytu dokonywane przez niedoszłego kredytobiorcę płatności, mające stanowić spłatę wykorzystanego kredytu, są świadczeniami nienależnymi, podobnie jak świadczeniem nienależnym jest w takiej sytuacji wypłata środków pieniężnych przez bank. Zgodnie zaś z art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c. świadczenia nienależne podlegają zwrotowi. Proste zastosowanie tej reguły prowadzi do wniosku, że między bankiem a niedoszłym kredytobiorcą powstają wówczas różne zobowiązania restytucyjne: zobowiązanie niedoszłego kredytobiorcy do zwrotu wykorzystanych środków pieniężnych oraz zobowiązanie banku do zwrotu uiszczonych płatności. Przepisy art. 410 i n.k.c. nie zawierają żadnej odrębnej regulacji, która wskazywałaby na jakąkolwiek zależność tych zobowiązań, w szczególności odwzorowującą zamierzony przez strony związek między obowiązkami mającymi wynikać z umowy kredytu (choćby na wzór art. 495 k.c.). Jedynie z art. 497 w związku z art. 496 k.c. wynika, że jeżeli wskutek nieważności umowy wzajemnej strony mają dokonać zwrotu świadczeń wzajemnych, każdej z nich przysługuje prawo zatrzymania, dopóki druga strona nie zaoferuje zwrotu otrzymanego świadczenia albo nie zabezpieczy roszczenia o zwrot. Zasadnicze milczenie ustawodawcy sugeruje, a art. 497 w związku z art. 496 k.c. sugestię tę wzmacnia, że nawet w przypadku nieważności umowy wzajemnej zobowiązania stron do zwrotu otrzymanych nienależnie świadczeń są co do zasady od siebie niezależne, co odpowiada aprobowanej w doktrynie i przez Sąd Najwyższy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18, Glosa 2020, nr 4, s. 67) teorii dwóch kondycji, przeciwstawianej teorii salda,

zgodnie z którą w przypadku nieważnej umowy wzajemnej przedmiotem roszczenia restytucyjnego nie jest osobno każde ze spełnionych świadczeń, lecz jedynie nadwyżka wartości jednego z nich nad wartością drugiego, w związku z czym poszczególne świadczenia wzajemne stanowią jedynie wartości rachunkowe (nie podlegają zasadzie aktualności wzbogacenia), powstaje tylko jedno roszczenie restytucyjne, a dłużnikiem jest ten, komu ta nadwyżka (dodatnie saldo) przypadła (i nie została następnie utracona).

Rozpatrując tę kwestię bardziej szczegółowo, warto zwrócić uwagę, że teorię salda sformułowano onegdaj w doktrynie obcej (przede wszystkim niemieckiej) po to, by zaradzić sytuacji, w której obowiązek zwrotu jednego ze świadczeń wzajemnych spełnionych w wykonaniu nieważnej umowy wygaśł ze względu na dezaktualizację, czyli następce odpadnięcie wzbogacenia (np. jego przypadkową utratę czy bezproduktywne zużycie). W takim bowiem razie za niesłuszne i niespójne z innymi przepisami uznawano obarczenie osoby, która utraciła możliwość żądania zwrotu tego świadczenia, obowiązkiem zwrotu otrzymanego świadczenia wzajemnego. Zwłaszcza że ze względu na wzajemny charakter umowy, druga strona nie tylko mogła polegać na stabilności nabycia świadczenia (co uzasadnia zwolnienie jej z obowiązku zwrotu w razie utraty wzbogacenia), ale musiała się liczyć z obowiązkiem własnego świadczenia (definitywną, ekonomiczną stratą ucieleśnioną w nim wartości). Koncepcja ta nie była jednak uniwersalna, gdyż niezależnie od szczegółowych wyjątków, dotyczących sytuacji, w których utrzymaniu synallagmatycznej zależności świadczeń sprzeciwia się cel ochronny normy powodującej nieważność umowy (związanych np. ze szczególną ochroną osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, podstępnie wprowadzonych w błąd czy też wyzyskanych) nie zakładała korekty wówczas, gdy każde ze spełnionych nienależnie świadczeń wzajemnych mogło być zwrócone (wynikające z nich korzyści są aktualne). Ponadto jest obecnie kwestionowana przez znaczną część doktryny niemieckiej, która dostrzegając jej słabości, skłania się ku zmodyfikowanej koncepcji dwóch kondycji, zakładającej celowościową redukcję wyrażonej w § 818 ust. 3 k.c. reguły aktualności wzbogacenia, i polegającej na tym, że strona nieważnej umowy wzajemnej nie może powołać się na utratę otrzymanego świadczenia, jeżeli za tę utratę „odpowiada”, tudzież – według innego ujęcia – może jej być ona przypisana (dotyczy to np. własnowolnej utraty wartości rzeczy przez jej zniszczenie, zużycie, wyzbycie się za bezcen, ale już nie przypadkowej utraty).

Nawet w ograniczonym zakresie swego zastosowania koncepcja salda nie znalazła dotychczas w doktrynie polskiej aprobaty. Zwrócono bowiem uwagę, że ponoszenie przez zubożonego ryzyka zużycia lub utraty przez wzbogaconego uzyskanej korzyści odpowiada zasadzie ogólnej, wyrażonej w art. 409 k.c., która istotne znaczenie przypisuje także temu, czy wyzbywając się korzyści lub zużywając ją wzbogacony powinien być liczyć się z obowiązkiem zwrotu. Po-

dobne wartościowania znalazły wyraz w art. 224 i 225 k.c., które mają także zastosowanie – z pierwszeństwem przed przepisami o bezpodstawnym wzbogaceniu – w razie nieważności umowy mającej stwarzać podstawę prawną posiadania (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2000 r., sygn. I CKN 325/00, niepubl.; z dnia 28 marca 2012 r., sygn. V CSK 157/11, niepubl. I z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. II CSK 188/12, niepubl.), z tym że decydujące znaczenie ma tam dobra albo zła wiara posiadacza rzeczy (wiedza o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy), a posiadacz w złej wierze odpowiada także za przypadkowe pogorszenie i utratę rzeczy (chyba że rzecz uległaby pogorszeniu lub utracie także wtedy, gdyby znajdowała się w posiadaniu uprawnionego). Ogólna reguła – wolna od zastrzeżeń dotyczących zwrotu nienależnych świadczeń wzajemnych – że posiadacz w dobrej wierze nie odpowiada ani za zużycie rzeczy, ani za jej pogorszenie lub utratę, podobnie jak reguła, iż pierwotnie wzbogacony nie musi zwracać korzyści, którą zużył lub utracił, jeżeli wyzbywając się korzyści lub zużywając ją nie musiał liczyć się z obowiązkiem zwrotu, wyraża wartościowanie ustawodawcy, które nie może być pomijane. Oparte jest ono na założeniu, że wzbogacony, który działa w zaufaniu co do swobody dysponowania nabywaną rzeczą czy świadczeniem (co obejmuje także *ius abutendi*) co do zasady powinien podlegać ochronie. Nie wyklucza to pewnych korekt w przypadku nieważnych umów wzajemnych, gdyż zwolnienie wzbogaconego na podstawie art. 409 k.c. rzeczywiście jawi się jako dyskusyjne, skoro od zawarcia takiej umowy musiał się liczyć z obowiązkiem zwrotu, wyraża wartościowanie (zdecydował się na utratę – w ten czy inny sposób – uzyskanej wartości), gdyż w takim razie proste zastosowanie art. 409 k.c. prowadziłoby do przerzucenia skutków ekonomicznych tej decyzji na kontrahenta. W rodzimej doktrynie wskazuje się, że podstawą korekty może być art. 5 k.c., umożliwiający oddalenie roszczenia o zwrot nienależnego świadczenia dochodzonego przez osobę, która własnowolnie utraciła – ze skutkiem określonym w art. 409 k.c. – uzyskane nienależnie świadczenie wzajemne. Zaletą tego rozwiązania jest możliwość uwzględnienia całokształtu istotnych okoliczności (w tym np. potrzeby wzmoczonej ochrony jednego z kontrahentów, przyczyny dezaktualizacji wzbogacenia czy też wpływu zubożonego na utratę wzbogacenia przez wzbogaconego nienależnym świadczeniem). Wadą natomiast, którą wykazuje również teoria salda, to, że nie pozwala ono na korektę skutków zastosowania art. 409 k.c. w sytuacji, w której bezpodstawnie wzbogacony utracił własnowolnie korzyść uzyskaną na podstawie nieważnej umowy wzajemnej, zanim spełnił swe (nienależne) świadczenie wzajemne, choć z takim przesunięciem majątkowym musiał się od początku liczyć.

Kwestia ta nie musi być szerzej roztrząsana, gdyż kluczowa w sprawie wątpliwość nie dotyczy w istocie sytuacji, w której obowiązek zwrotu kwoty kredytu przez niedoszłego kredytobiorcę wygasł ze względu na dezaktualizację wzo-

gacenia (art. 409 k.c.). Jej zaistnienie jest zresztą co najmniej dyskusyjne, zważywszy, że już z istoty kredytu wynika, iż korzystający z kredytu powinien liczyć się z obowiązkiem zwrotu oddanych mu środków pieniężnych, skoro otrzymał je pod tytułem zwrotnym.

W tym miejscu należy natomiast podkreślić, że teoria salda nie miała służyć alternatywnemu względem potrącenia uproszczeniu rozliczenia świadczeń z umów wzajemnych czy dwustronnie zobowiązujących, ochronie jednej ze stron niedoszłej umowy przed niewypłacalnością drugiej czy też ochronie przed wcześniejszym przedawnieniem roszczenia jednej z nich. Tego rodzaju przebieg czyni w zasadzie zadość inne instytucje prawa cywilnego, z tym że ich zastosowanie wymaga zazwyczaj podjęcia przez stronę, do której dyspozycji zostały oddane, stosownej decyzji i aktywności.

Zagrożeniom związanym z niewypłacalnością jednego z obustronnie wzbogaconych zapobiega w znacznej mierze przewidziane w art. 497 w związku z art. 496 k.c. prawo zatrzymania otrzymanego świadczenia, dopóki druga strona nie zaoferuje zwrotu otrzymanego świadczenia albo nie zabezpieczy roszczenia o zwrot. Wbrew pozorom możliwości skorzystania z tego prawa (co wymaga złożenia oświadczenia woli) nie przekreśla stwierdzenie, że w zakresie, w jakim spłaty kredytu stanowią jedynie zwrot kapitału (bez odsetek), nie mogą być traktowane jako świadczenie wzajemne względem oddania przez bank tego kapitału do dyspozycji kredytobiorcy (jest nim zobowiązanie kredytobiorcy do zapłacenia oprocentowania i prowizji – por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2014 r., sygn. IV CSK 440/13, niepubl.; z dnia 7 marca 2017 r., sygn. II CSK 281/16, Głosa 2018, nr 2, s. 74). Nasuwa się bowiem myśl, że z punktu widzenia art. 497 w związku z art. 496 k.c. obowiązek zwrotu wykorzystanego kapitału jest – w relacji do obowiązku oddania środków pieniężnych do dyspozycji kredytobiorcy – czymś więcej niż zobowiązaniem do świadczenia wzajemnego (ma charakter bardziej podstawowy niż obowiązek zapłaty oprocentowania czy wynagrodzenia), a nie czymś mniej, co uzasadnia zastosowanie tego przepisu także w tym przypadku (w celu zabezpieczenia roszczenia restytucyjnego banku) z odwołaniem do rozumowania *a minori ad maius*.

Zabezpieczeniu interesów stron nieważnej umowy, zobowiązanych do zwrotu otrzymanych świadczeń jednorodzących (w tym pieniężnych) przed ryzykiem niewypłacalności dłużnika, i uproszczeniu rozliczeń, może również służyć instytucja potrącenia (por. art. 498 i n.k.c.), która także zakłada jednak złożenie stosownego oświadczenia woli, co jest wyrazem poszanowania autonomii woli uprawnionego. Odstępstwa od tej reguły w reżimie bezpodstawnego wzbogacenia nie może uzasadniać argument odwołujący się do art. 408 § 3 k.c., przewidującego możliwość swego rodzaju kompensaty przez odliczenie od zwracanej w pieniądzu wartości korzyści, wartości nakładów, które żądający byłby obowiązany zwrócić. Jest tak już dlatego, że zgodnie z dominującym poglądem sąd nie może dokonać

takiej kompensaty z urzędu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 1987 r., sygn. III CRN 152/87, OSNC 1988, nr 12, poz. 178).

Należy ponadto zauważyć, że skorzystanie z prawa potrącenia pozwala również częściowo zapobiec negatywnym konsekwencjom przedawnienia roszczeń, gdyż zgodnie z art. 502 k.c. przedawnienie wierzytelności nie wyklucza jej potrącenia, jeżeli w chwili, gdy potrącenie stało się możliwe, przedawnienie jeszcze nie nastąpiło. Ponadto sytuacja, w której roszczenie jednej ze stron przedawnia się szybciej niż roszczenie drugiej, jest – niezależnie od regulacji szczególnych (por. np. art. 554 k.c.) – typowa także w odniesieniu do skutecznych umów wzajemnych, co wynika z systemowego skrócenia przedawnienia roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (por. art. 118 k.c.). Zagrożenie wynikające z możliwości wcześniejszego przedawnienia roszczenia jednej ze stron o zwrot nienależnego świadczenia wzajemnego, spełnionego w wykonaniu nieważnej umowy wzajemnej, nie uzasadnia zatem modyfikacji ustawowych reguł dotyczących zwrotu świadczeń nienależnych.

Z omawianych punktów widzenia reżim zwrotu świadczeń spełnionych w wykonaniu nieważnej umowy kredytu (w tym indeksowanego), wynikającej z zastrzeżenia w niej klauzul abuzywnych, co do zasady nie odznacza się żadną specyfiką, która mogłaby uzasadniać wykorzystanie w prawie polskim teorii salda na korzyść banku. Jedynie na marginesie można wspomnieć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego zwrócono już uwagę (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18, niepubl.), iż ze względu na zastrzeżoną dla kredytobiorcy-konsumenta możliwość podjęcia ostatecznej decyzji co do sanowania niedozwolonej klauzuli (i uniknięcia w ten sposób skutków nieważności umowy) albo powołania się na całkowitą nieważność umowy także wtedy, gdy mogłaby zostać utrzymana w mocy przez zastąpienie klauzuli abuzywnej stosownym przepisem (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 3 października 2019 r. w sprawie C-260/18, Kamil Dziubak i Justyna Dziubak przeciwko Raiffeisen Bank International AG, pkt 55, 67), należy uznać, że co do zasady termin przedawnienia roszczeń o zwrot nienależnie spełnionych świadczeń może rozpocząć bieg dopiero po podjęciu przez kredytobiorcę-konsumenta wiążącej (świadomej, wyrażonej i swobodnej) decyzji w tym względzie. Dopiero bowiem wtedy można przyjąć, że brak podstawy prawnej świadczenia stał się definitywny (na pewne podobieństwo przypadku do *condictio causa finita*), a strony mogły zażądać skutecznie zwrotu nienależnego świadczenia (por. art. 120 § 1 zd. 1 k.c.). Oznacza to w szczególności, że kredytobiorca-konsument nie może zakładać, iż roszczenie banku uległo przedawnieniu w terminie liczonym tak, jakby wezwanie do zwrotu udostępnionego kredytu było możliwe już w dniu jego udostępnienia (art. 120 § 1 zd. 2 k.c.).

Nie przekonuje ponadto ogólna teza, że konsument spłacający kredyt udzielony mu na podstawie umowy dotkniętej nieważnością, czyni zadość zasadom współżycia społecznego w rozumieniu art. 411 pkt 2 k.c. Przepis ten jest

w orzecznictwie interpretowany wąsko i stosowany w praktyce w odniesieniu do świadczeń *quasi*-alimentacyjnych czy związanych ze stosunkiem pracy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2011 r., sygn. I CSK 286/10, M. Praw. 2011, nr 24, s. 134). W zasadzie nie ma zaś potrzeby sięgania do niego w sytuacji, w której wzbogacony środkami pieniężnymi wypłaconymi przez bank w wykonaniu nieważnej umowy kredytu jest prawnie (a nie tylko moralnie) zobowiązany do jej zwrotu. W szczególności wtedy, gdy dodatkowe, wyżej omówione instrumenty prawne wystarczająco zabezpieczają interesy banku związane z zaspokojeniem tego zobowiązania i jedynie od jego aktywności zależy ich wykorzystanie.

Uchwała SN z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. III CZP 11/20.

40

Art. 380 w związku z art. 394² § 1, art. 394² § 2 i art. 397 § 3 k.p.c.

Sądową kontrolę zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych na etapie wniesienia apelacji umożliwia art. 380 w związku z art. 394² § 1, art. 394² § 2 i art. 397 § 3 k.p.c.

Z uzasadnienia:

Instytucja zagadnień prawnych przedstawianych Sądowi Najwyższemu przy rozpoznawaniu apelacji służy wyjaśnianiu przez Sąd Najwyższy poważnych wątpliwości interpretacyjnych, od których rozstrzygnięcia zależy prawidłowość przebiegu lub merytoryczny wynik postępowania apelacyjnego. W związku z tym, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem orzecznictwa, wystąpienie z zagadnieniem prawnym wymaga nie tylko sformułowania pytania adresowanego do Sądu Najwyższego, lecz także jego odpowiedniego uzasadnienia, które wskazywałoby na poważny charakter powstałych wątpliwości, możliwe drogi wykładni miarodajnych przepisów prawa oraz racje przemawiające za każdą z tych dróg, które są na tyle ważne, że usprawiedliwiają wahania sądu *meriti* przy wyborze właściwej koncepcji interpretacyjnej (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2001 r., sygn. III CZP 45/00, niepubl.; z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. III CZP 102/05, niepubl.; z dnia 30 listopada 2005 r., sygn. III CZP 97/05, niepubl. i z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. III CZP 53/18, niepubl.).

Lakoniczne uzasadnienie postanowienia Sądu Okręgowego, obejmujące niespełna stronę zestandaryzowanego komputeropisu, odbiegało od tych wymagań. Motywow przedstawionych zagadnień zostały poświęcone w istocie trzy zdania sprowadzające się do powierzchownego zarysowania źródła wątpliwości, bez przytoczenia rzeczowych jurydycznych argumentów na rzecz konkurujących wariantów interpretacyjnych i oceny ich wagi. Sporządzone przez Sąd Okręgowy uzasadnienie nie tylko nie korespondowało z merytorycznymi wymaganiami stawianymi zagadnieniom prawnym przedstawianym na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., lecz – z racji ogólnikowości i szaty językowej – nie czyniło zadość powinności tej instytucji, angażującej najwyższą instancję sądową.

Mimo tych braków, mając na względzie znaczenie przedstawionego problemu dla praktyki stosowania prawa, Sąd Najwyższy podjął uchwałę w zakresie, w jakim rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia znajdowało podstawę w art. 390 § 1 k.p.c.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy nowelizującej, do rozpoznania środków odwoławczych wniesionych i nierozpoznanych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w brzmieniu dotychczasowym. *A contrario*, do rozpoznania środków odwoławczych wniesionych po wejściu w życie ustawy nowelizującej należy stosować przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w nowym brzmieniu. Reguła ta obejmuje również ocenę dopuszczalności środka zaskarżenia i właściwość sądu do dokonania tej oceny (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2020 r., sygn. III CZ 13/20, niepubl. i z dnia 23 czerwca 2020 r., sygn. IV CZ 17/20, niepubl. oraz powołane tam dalsze orzecznictwo). Nie ma w tej mierze znaczenia podniesiona przez Sąd Okręgowy okoliczność, że uprzednio sprawa została rozpoznana w postępowaniu upominawczym, w którym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej doszło do wydania nakazu zapłaty. Ogólne rozwiązanie intertemporalne przewidziane w ustawie nowelizującej opiera się na zasadzie aktualizacji (bezpośredniego stosowania nowego prawa) (art. 9 ust. 2 ustawy nowelizującej), art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, jako odstępstwo od tej reguły, należy rozumieć ściśle, a art. 9 ust. 4 ustawy nowelizującej przyjmuje zasadę kontynuacji jedynie w odniesieniu do środków odwoławczych, które zostały wniesione przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. *In casu* apelacja została wniesiona w dniu 6 grudnia 2019 r., toteż podlegała rozpoznaniu według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w brzmieniu uwzględniającym zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą, a właściwość sądu do rozpoznania złożonego z apelacją wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych należało ustalić z uwzględnieniem unormowań ustanowionych w tej ustawie.

Sąd właściwy do zgłoszenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych określa art. 105 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 755, dalej – „u.k.s.c.”), według którego wniosek ten należy złożyć na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy. Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, w sytuacji, w której żądanie zwolnienia od kosztów sądowych było składane wraz z apelacją, przepis ten był powszechnie rozumiany w ten sposób, że właściwym do złożenia i rozpoznania wniosku jest sąd pierwszej instancji (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. III CZ 30/09, OSNC 2010, nr 3, poz. 45 i z dnia 15 lutego 2019 r., sygn. II CZ 69/18, niepubl.). Taki sposób interpretacji miał uzasadnienie w funkcjach powierzonych sądowi pierwszej instancji, jako sądowi *a quo*, w zakresie wstępnej kontroli dopuszczalności apelacji (art. 370 k.p.c. – obecnie uchylony). Kontrola ta dotyczyła m.in. prawidłowego opłacenia apelacji, co

zgodnie z art. 126² § 1 k.p.c. warunkowało podjęcie przez sąd dalszych czynności, w tym doręczenie apelacji przeciwnikowi procesowemu i przekazanie jej sądowi *ad quem* (art. 371 k.p.c. w dawnym brzmieniu). W razie oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych i nieopłacenia apelacji podlegała ona odrzuceniu przez sąd pierwszej instancji (art. 370 k.p.c.).

W ustawie nowelizującej odstąpiono od dotychczasowego modelu podwójnej kontroli dopuszczalności apelacji w sądzie *a quo* i sądzie *ad quem*. Zestawienie zmian polegających na uchyleniu art. 370 k.p.c. i nadaniu nowego brzmienia art. 371 oraz art. 373 k.p.c. prowadzi do wniosku, że czynności sprządzające się do badania dopuszczalności apelacji zostały skoncentrowane w sądzie drugiej instancji, rola zaś sądu pierwszej instancji została ograniczona do zarejestrowania wpływu apelacji i czynności technicznej polegającej na przekazaniu akt sprawy sądowi drugiej instancji (por. też zmieniony art. 369 § 3 k.p.c.). Kontrola realizowana przez sąd drugiej instancji obejmuje również kwestię uiszczenia opłaty od apelacji, co zakłada uprzednie rozpoznanie ewentualnego wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych.

Za nieaktualne trzeba zatem uznać argumenty, które uzasadniały dotychczas pogląd o właściwości sądu pierwszej instancji do rozpoznania wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych składanego z apelacją. Przeciwno temu stanowisku przemawia *de lege lata* jednoznacznie skupienie oceny dopuszczalności apelacji w sądzie *ad quem*, przy jednoczesnym dążeniu do zredukowania funkcji sądu pierwszej instancji dotyczących apelacji do czynności technicznych i pozajurysdykcyjnych, związanych z wpływem środka odwoławczego i przekazaniem akt sądowi *ad quem* (por. też uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, druk Sejmu VIII kadencji nr 3137, pkt 26a, w którym podniesiono dodatkowo, że zażalenia na postanowienia wydawane w postępowaniu międzyinstancyjnym rozpoznawać będzie sąd odwoławczy w innym składzie). Utrzymanie kompetencji do rozpoznania wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych przez sąd *a quo* byłoby w rozważanym stanie rzeczy rozwiązaniem nielogicznym i nieracjonalnym w świetle celów ustawy nowelizującej. Dotyczy to również innych wniosków składanych z apelacją, których ocena jest związana z kontrolą dopuszczalności apelacji lub rzutuje na tok postępowania apelacyjnego, a do których rozpoznania właściwy był dotychczas sąd pierwszej instancji. Regułę wyrażoną w art. 105 ust. 1 u.k.s.c. należy zatem *de lege lata* rozumieć w ten sposób, że strona może wprawdzie zgłosić wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych z apelacją w sądzie pierwszej instancji, jednak wniosek taki podlega przekazaniu, wraz z apelacją, sądowi drugiej instancji właściwemu do kontroli dopuszczalności i merytorycznego rozpoznania apelacji.

Argumenty te uzasadniały udzielenie odpowiedzi na pierwsze pytanie Sądu Okręgowego, jak w uchwale.

W odniesieniu do drugiego z zagadnień przedstawionych przez Sąd Okręgowy, należało zważyć, że zgodnie z art. 390 § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy roz-

strzyga wyłącznie zagadnienia powstałe przy rozpoznawaniu apelacji, ewentualnie – zgodnie z art. 397 § 3 k.p.c. – przy rozpoznawaniu zażalenia, a podjęta uchwała wiąże sąd w danej sprawie (art. 390 § 2 k.p.c.). Wynika z tego, że musi istnieć związek między rozstrzygnięciem zagadnienia prawnego a wynikiem postępowania wszczętego środkiem odwoławczym. Zagadnienie prawne nie może mieć charakteru wyłącznie abstrakcyjnego, oderwanego od przedmiotu orzekania; przeciwnie – uzyskana odpowiedź, niezależnie od jej ogólniejszego znaczenia, powinna służyć rozstrzygnięciu sprawy toczącej się przed pytającym sądem (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 1996 r., sygn. III CZP 91/96, OSNC 1997, nr 1, poz. 9; z dnia 17 kwietnia 2009 r., sygn. III CZP 10/09, niepubl., i z dnia 5 stycznia 2011 r., sygn. III CZP 110/10, niepubl.).

Wymaganie to nie zostało spełnione, ponieważ kwestia dopuszczalności zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych mogłaby stać się istotną dopiero w razie oddalenia wniosku złożonego przez pozwanego i zaskarżenia postanowienia oddalającego wniosku, do czego nie doszło. Przedstawione przez Sąd Okręgowy zagadnienie, w zakresie, w jakim dotyczyło zaskarżalności niewydanego jeszcze postanowienia, miało zatem hipotetyczny charakter, a jego rozstrzygnięcie nie było niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy w rozumieniu art. 390 § 1 k.p.c. Uzasadniało to odmowę podjęcia uchwały w tym zakresie.

Uzupełniając należało zwrócić uwagę, że w stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie ustawy nowelizującej postanowienie sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych było niezaskarżalne (art. 394¹ i art. 394² k.p.c. w dawnym brzmieniu *a contrario*), nie wykluczało to jednak poddania go kontroli na podstawie art. 380 k.p.c., jeżeli odmowa zwolnienia od kosztów sądowych zamykała drogę do wniesienia środka zaskarżenia. Rozpoznając zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną ze względu na jej nieopłacenie Sąd Najwyższy władny był zbadać, na podstawie powołanego przepisu, zasadność ewentualnej odmowy zwolnienia od kosztów sądowych (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. V CZ 25/11, niepubl.; i z dnia 17 września 2020 r., sygn. I CZ 7/20, niepubl.; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK-A 2009, nr 3, poz. 29).

Po wejściu w życie ustawy nowelizującej stan ten nie uległ zmianie, ustawodawca w dalszym ciągu nie przewidział bowiem możliwości odrębnego zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych (por. art. 394¹ i art. 394² § 1 i § 1¹ k.p.c.). Postanowienie takie nadal może być jednak poddane kontroli na podstawie art. 380 k.p.c., przy czym w obecnym stanie prawnym weryfikacja ta jest możliwa także na etapie składania apelacji, jeżeli odmowa zwolnienia od kosztów sądowych zamyka drogę do jej skutecznego wniesienia.

Apelant może kwestionować odmowę zwolnienia od kosztów sądowych uniemożliwiającą skuteczne złożenie apelacji wnosząc zażalenie na postanowienie o odrzuceniu apelacji (art. 394² § 1 k.p.c.). Zażalenie to *de lege lata* podlega rozpoznaniu przez inny skład sądu drugiej instancji i nie jest ograniczone do spraw kasacyjnych (por. art. 394¹ § 2 k.p.c. w dawnym brzmieniu). Rozpoznając je sąd drugiej instancji stosuje również art. 380 k.p.c. (art. 394² § 2 w związku z art. 397 § 3 k.p.c.). Finalnie zatem, z inicjatywy skarżącego, może dojść do weryfikacji zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych przez właściwy do rozpoznania apelacji sąd *ad quem*. Dodać trzeba, że efektywność tej weryfikacji zakłada ujawnienie motywów odmowy zwolnienia od kosztów sądowych w postanowieniu odrzucającym apelację z racji jej nieopłacenia (por. odpowiednio postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2018 r., sygn. I PZ 4/18, OSNP 2019, nr 2, poz. 17). Jeżeli zażalenie na postanowienie o odrzuceniu środka zaskarżenia zarzuca wyłącznie nieprawidłowość niezaskarżalnego postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, zażalenie takie należy traktować w kontekście opłat sądowych na równi z zażaleniem, którego przedmiotem jest odmowa zwolnienia od kosztów sądowych (art. 95 ust. 2 pkt 1 u.k.s.c.), z tym skutkiem, że od zażalenia tego nie pobiera się opłaty sądowej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 września 2020 r., sygn. I CZ 7/20, niepubl. i powołane tam dalsze orzecznictwo).

Można rozważyć, czy umożliwienie zaskarżenia zażaleniem postanowienia sądu drugiej instancji o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego (art. 394² § 1¹ pkt 1 k.p.c.) w zestawieniu z niedopuszczalnością zażalenia na postanowienie tego sądu o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych jest rozwiązaniem spójnym, mając na względzie wspólną genezę, zbliżone cele i wzajemne powiązania między tymi instytucjami. Wątpliwość co do celowości określonego rozwiązania legislacyjnego w powiązaniu z formułowanym przez Sąd Okręgowy przypuszczeniem, że mogło dojść do przeoczenia przez ustawodawcę pewnej kategorii postanowień, które powinny być zaskarżalne zażaleniem, nie stanowi jednak dostatecznego podłoża do przyjęcia, że zachodzi luka uzasadniająca rozszerzenie kręgu postanowień zaskarżalnych zażaleniem w drodze analogii *legis*. Jest tak tym bardziej, że w okolicznościach sprawy chodzić miałyby o postanowienie sądu drugiej instancji, podczas gdy zaskarżalność w drodze zażalenia postanowień sądu drugiej instancji – dopuszczana stopniowo przez ustawodawcę w reakcji na judykaturę Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 32; z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 46 i z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK-A 2012, nr 9, poz. 110) – powinna być postrzegana w kategoriach wyjątku, co wynika z roli procesowej sądu drugiej instancji i dążenia do sprawności postępowania.

Odmienne stanowisko wymagałoby bliższego rozważenia wtedy, gdyby niedopuszczalność zażalenia implikowała wykluczenie sądowej kontroli odmowy zwolnienia od kosztów sądowych ze skutkiem w postaci zamknięcia skarżącemu drogi do wniesienia apelacji. Taka sytuacja nie ma jednak miejsca, zważywszy, że sądową kontrolę zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych na etapie wniesienia apelacji umożliwia art. 380 w związku z art. 394² § 1, art. 394² § 2 i art. 397 § 3 k.p.c.

Uchwała SN z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. III CZP 14/20.

41

Art. 741 § 2 k.p.c.

Zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie zabezpieczenia odrzuca sąd, który wydał zaskarżone postanowienie, w składzie trzech sędziów (art. 741 § 2 k.p.c.).

Z uzasadnienia:

Rozpatrywane zagadnienie jest kolejnym z wielu zagadnień prawnych przedstawionych Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w związku z wykładnią uregulowań wprowadzonych ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1469, dalej – „ustawa nowelizująca”) (por. np. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. III CZP 14/20, Biul. SN 2021, nr 3, s. 4; z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. III CZP 17/20, Biul. SN 2021, nr 3, s. 6; z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. III CZP 19/20, Biul. SN Izba Cywilna 2021, nr 3, s. 7; z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. III CZP 22/20, Biul. SN 2021, nr 3, s. 9; z dnia 14 maja 2021 r., sygn. III CZP 1/21, Biul. SN Izba Cywilna 2021, nr 6, s. 5; z dnia 26 maja 2021 r., sygn. III CZP 94/20, Biul. SN Izba Cywilna 2021, nr 6, s. 5, i z dnia 28 maja 2021 r., sygn. III CZP 26/20, Biul. SN Izba Cywilna 2021, nr 6, s. 6). Rolą prawodawcy w dziedzinie prawa procesowego jest tworzenie norm prawnych umożliwiających sprawne rozwiązywanie konfliktów powierzonych sądom, w sposób zapewniający realizację standardów prawa do rzetelnego procesu, w tym prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Znaczna liczba wątpliwości interpretacyjnych, często o poważnym charakterze, dotyczących obszarów, w których błędna interpretacja prawa może pociągać za sobą daleko idące konsekwencje łącznie z wydaniem orzeczenia w warunkach nieważności postępowania, nie świadczy z reguły o pożądaney wysokiej jakości aktu prawnego, utrudnia jego właściwe stosowanie, a także realizację jego zadań. Sytuacja taka powinna stanowić asumpt do refleksji nad sposobem i jakością stanowionego prawa, zwłaszcza, jeżeli jego zasadniczym celem ma być przyspieszenie i usprawnienie postępowań sądowych w sprawach cywilnych.

W stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie ustawy nowelizującej brak było uregulowania, które odnosiłoby się wprost do składu sądu rozpozna-

jącego zażalenie. Przepis art. 397 § 2 k.p.c. stanowił w zdaniu pierwszym, że do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu apelacyjnym. W zdaniu drugim wymieniono rodzaje postanowień zaskarżalnych zażaleniem, którego rozpoznanie następowało w składzie jednego sędziego, co dotyczyło postanowienia w przedmiocie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcia takiego zwolnienia, odrzucenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, nałożenia na stronę obowiązku uiszczenia kosztów i skazania na grzywnę, odmowy ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołania oraz nałożenia na stronę obowiązku uiszczenia wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego i skazania na grzywnę. Przyjmowano w związku z tym, że z zastrzeżeniem art. 397 § 2 zdanie drugie k.p.c. o składzie sądu w postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia decydują odpowiednio stosowane przepisy o postępowaniu apelacyjnym.

Prowadziło to do wniosku, że co do zasady sąd rozpoznawał zażalenie w składzie trzyosobowym (art. 367 § 3 zdanie pierwsze w związku z art. 397 § 2 zdanie pierwsze k.p.c. w dawnym brzmieniu). Ponieważ zakresem zastosowania art. 367 § 3 zdanie pierwsze k.p.c. w dawnym brzmieniu obejmowano również odrzucenie apelacji przez sąd drugiej instancji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. III CKN 910/99, niepubl.), odrzuceniu w składzie trzech sędziów podlegało także zażalenie, jeżeli jego niedopuszczalność stwierdzał sąd *ad quem*.

Ustawą nowelizującą zmodyfikowano uregulowania dotyczące składu sądu w postępowaniu apelacyjnym i zażaleniowym. Zgodnie z art. 367 § 3 k.p.c. w obecnym brzmieniu, w postępowaniu apelacyjnym sąd rozpoznaje sprawę w składzie trzech sędziów, z tym że na posiedzeniu niejawnym sąd orzeka w składzie jednego sędziego z wyjątkiem wydania wyroku. Zakres orzekania w składzie jednego sędziego uległ zatem rozszerzeniu, ponieważ art. 367 § 3 zdanie drugie k.p.c. w dawnym brzmieniu przewidywał taki skład wyłącznie w przypadku wydania na posiedzeniu niejawnym postanowienia dowodowego. Przepisy o postępowaniu zażaleniowym uzupełniono natomiast samodzielną normą regulującą skład sądu – stosownie do art. 397 § 1 k.p.c. w nowym brzmieniu sąd rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów. Nakaz ten nie został opatrzony żadnymi wyjątkami; zrezygnowano w szczególności z katalogu postanowień zaskarżalnych zażaleniem podlegającym rozpoznaniu w składzie jednego sędziego. Jednocześnie utrzymano odesłanie do odpowiedniego stosowania w postępowaniu zażaleniowym przepisów o postępowaniu apelacyjnym (art. 397 § 3 k.p.c.). Analogiczne rozwiązanie co do składu sądu rozpoznającego zażalenie przyjęto w postępowaniu zabezpieczającym (art. 741 § 2 k.p.c.) i w postępowaniu egzekucyjnym (art. 767⁴ § 1¹ k.p.c.).

Zestawienie tych zmian prowadzi do trudności w określeniu prawidłowego składu orzekającego sądu w postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia

w sytuacji, w której rozstrzygnięcie nie dotyczy zasadności zarzutów zażalenia, lecz jego dopuszczalności.

Skład sądu w postępowaniu apelacyjnym jest uzależniony od charakteru posiedzenia, na którym zapada orzeczenie i – wyjątkowo – przedmiotu rozstrzygnięcia. Na posiedzeniu niejawnym sąd orzeka w składzie jednego sędziego, z zastrzeżeniem merytorycznego rozstrzygnięcia apelacji; na rozprawie sąd rozpoznaje sprawę w składzie trzech sędziów. Mając na względzie, że zgodnie z wprowadzoną ustawą nowelizującą art. 148 § 3 k.p.c. wydanie postanowienia może nastąpić na posiedzeniu niejawnym, art. 367 § 3 zdanie drugie k.p.c., odczytywany łącznie z tą zasadą, prowadzi do wniosku, że postanowienia w postępowaniu apelacyjnym poza rozprawą wydaje sąd w składzie jednego sędziego, co dotyczy także postanowienia o odrzuceniu apelacji. Takie też stanowisko jest zajmowane w piśmiennictwie.

W art. 397 k.p.c. ustawodawca nie zróżnicował składu orzekającego w postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia od charakteru posiedzenia, na którym wydawane jest orzeczenie, ani też – przynajmniej wprost – od jego przedmiotu. Przepis art. 397 § 1 k.p.c. operuje kategorią formułą, według której sąd rozpoznaje zażalenie w składzie trzech sędziów. Rozwiązanie to powielono w art. 741 § 2 k.p.c.

Czasownik „rozpoznawać” posiada w języku ogólnym wiele znaczeń; nie jest on również, mimo swego rozpowszechnienia, jednolicie stosowany i tłumaczony w języku prawnym i prawniczym. Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego prowadzi do wniosku, że słowo to nie ma w przepisach prawa procesowego i ustrojowego w pełni utrwalonej treści, co wyłącza możliwość prostego odnośzenia jego znaczenia przyjętego na tle określonej regulacji do innych przepisów kodeksu. Prawidłowe odczytanie jego sensu powinno być poprzedzone zawsze analizą kontekstu językowego, w jakim zostało użyte, i odwołaniem się do adekwatnych argumentów celowościowych.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1998 r., sygn. II CKN 897/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 22, przeciwstawiając „rozpoznanie” (sprawy) i „rozpoznanie istoty sprawy”, stwierdzono, że słowo „rozpoznanie”, występujące w licznych przepisach kodeksu postępowania cywilnego (np. art. 2 § 1 i 3, art. 16, art. 18, art. 44, art. 52, art. 124 § 1, art. 148 § 1 i 2, art. 153 § 1, itd.), to rozważenie i ocena poddanych przez strony pod osąd żądań i twierdzeń, a w konsekwencji – załatwienie sprawy w sposób merytoryczny lub formalny, w zależności od okoliczności i procesowych uwarunkowań konkretnej sprawy. Sąd Najwyższy odwołał się w tym zakresie do § 1 k.p.c. oraz art. 2 i 3 ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25 z późn. zm.), wskazując, że przepisy te czynią rozpoznawanie spraw podstawowym zadaniem sądów powszechnych. Bez większych wątpliwości stwierdzić można, że takiemu – szerokiemu – rozumieniu słowa „rozpoznanie” daje wyraz także obowiązująca

ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2072, dalej – „p.u.s.p.”), stanowiąc m.in. o uczestnictwie w rozpoznawaniu spraw ławników (art. 4), rozpoznawaniu spraw gospodarczych przez sądy gospodarcze (art. 10a), wytknięciu sądowi uchybienia w razie stwierdzenia oczywistej błędności przepisów przy rozpoznaniu sprawy (art. 40 § 1) lub rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw w postępowaniu jawnym (art. 42). W tym samym znaczeniu posłużono się słowem „rozpoznanie” – w kontekście składu sądu – we wchodzącym w życie z dniem 3 lipca 2021 r. art. 15zsz¹ pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.), który stanowi, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich sąd rozpoznaje sprawy w pierwszej i drugiej instancji w składzie jednego sędziego.

Węższy sposób rozumienia słowa „rozpoznanie” został zaaprobowany w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. III CZP 49/01, OSNC 2001, nr 4, poz. 53, w której motywach uznano, że zwrot „rozpoznanie kasacji” nie dotyczy czynności Sądu Najwyższego dokonywanych w ramach tzw. „przedsądu”, poprzedzających rozpoznanie kasacji, jak również czynności kończących się odrzuceniem kasacji, jako niedopuszczalnej albo zawieszeniem lub umorzeniem postępowania kasacyjnego. Za takim odczytaniem słowa „rozpoznanie” na tle przepisów o postępowaniu kasacyjnym przemawiał silnie swoisty kontekst językowy, w szczególności wnioski wynikające z równoległego posłużenia się w art. 393 (obecnie – art. 398⁹) k.p.c. wyrażeniem „odmowa przyjęcia do rozpoznania”, które, co oczywiste, nie może obejmować rozpoznania skargi kasacyjnej, specyfika skargi kasacyjnej, jak również ważne argumenty funkcjonalne, związane z wykładnią normy intertemporalnej, stanowiącej zasadniczy przedmiot oceny składu powiększonego Sądu Najwyższego (art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. Nr 48, poz. 554). Klarowne względy celowościowe i pragmatyczne stanowiły również podłoże wąskiego, zrównanego z orzekaniem co do istoty, rozumienia słowa „rozpoznanie” (sprawy) w art. 386 § 5 k.p.c. w dawnym brzmieniu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. III CZP 55/14, OSNC 2015, nr 5, poz. 58 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., sygn. V CSK 284/17) lub art. 394¹ § 2 k.p.c. (obecnie uchylony; por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2018 r., sygn. IV CZ 38/18, OSNC-ZD 2019, nr D, poz. 55).

Na tle art. 397 § 1 k.p.c. ocena ta nie rysuje się tak samo. Jest jasne, że nie każde orzeczenie wydawane w postępowaniu zażaleniowym, zwłaszcza

w kwestiach wypadkowych, stanowi rozpoznanie zażalenia, o którym mowa w art. 397 § 1 k.p.c. (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. III CZP 71/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 60). Rozumienie zwrotu „rozpoznanie zażalenie” w sposób równoznaczny z orzekaniem co do istoty, z tym skutkiem, że odrzucenie zażalenia, niebędące jego rozpoznaniem, następowałoby w składzie jednego sędziego (art. 367 § 3 zdanie drugie w związku z art. 397 § 3 k.p.c.), stawia jednak pod znakiem zapytania cel uzupełnienia tej regulacji treścią dotyczącą składu sądu. Zważywszy, że rozpoznanie zażalenia następuje na posiedzeniu niejawnym, do takiego samego wyniku wiodłaby – bez tej wzmianki – prawidłowa wykładnia art. 367 § 3 zdanie drugie w związku z art. 397 § 3, a w przypadku zażalenia podlegającego rozpoznaniu przez sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie – dodatkowo w związku z art. 394^{1a} § 2, względnie art. 394² § 2 k.p.c.

Przepis art. 367 § 3 zdanie drugie k.p.c. przewiduje orzekanie na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym, z wyjątkiem wydania wyroku. Odpowiednie stosowanie tego rozwiązania w postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia prowadziłoby do wniosku, że w postępowaniu tym sąd właściwy do rozpoznania zażalenia, zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji, odrzuca zażalenie w składzie jednego sędziego; jedynie merytoryczne rozpoznanie zażalenia, będące odpowiednikiem wydania wyroku, wymagałoby składu trzech sędziów. Założenie, że „rozpoznanie zażalenia” ogranicza się do merytorycznego aspektu sprawy podważa zatem sens wprowadzenia wyraźnego nakazu orzekania w tej kwestii w składzie trzech sędziów. Obserwacje te odnoszą się odpowiednio do zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji w postępowaniu zabezpieczającym, rozpoznawanego przez sąd, który wydał zaskarżone postanowienie (art. 741 § 2 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.).

Nie jest bez znaczenia, że na tle dawnych regulacji dotyczących składu sądu w postępowaniu apelacyjnym (art. 367 § 3 k.p.c. w dawnym brzmieniu) Sąd Najwyższy uznawał za niedopuszczalne orzekanie o odrzuceniu apelacji w składzie jednego sędziego, traktując odrzucenie tego środka jako rozpoznanie sprawy w postępowaniu apelacyjnym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. III CKN 910/99); takie samo stanowisko zajmowano w piśmiennictwie co do odrzucenia rewizji przez sąd rewizyjny zgodnie z art. 47 § 4 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu, który stanowił, że sąd rewizyjny rozpoznaje sprawy w składzie trzech sędziów, także wówczas, gdy przepis dopuszcza rozpoznanie środka odwoławczego na posiedzeniu niejawnym. *De lege lata* umocowanie do odrzucenia apelacji w składzie jednoosobowym nie wynika natomiast z tego, że czynność ta nie stanowi rozpoznania sprawy (apelacji), lecz z tego, że czynność ta dochodzi do skutku w formie postanowienia wydawanego na posiedzeniu niejawnym (art. 367 § 3 zdanie drugie k.p.c.). Gdyby sąd zdecydował się odrzucić apelację na rozprawie, po-

stanowienie powinno zapaść w składzie trzech sędziów, co wynika z art. 367 § 3 zdanie pierwsze k.p.c.

Nie ulega także wątpliwości, że sąd orzekający w postępowaniu zażalenio- wym jest władny przedstawić Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne nie tylko wtedy, gdy ocenia zasadność zażalenia, lecz także wtedy, gdy rozważa jego dopuszczalność, mimo że art. 390 § 1 k.p.c. posługuje się zwrotem „przy rozpoznawaniu” apelacji, a odpowiednio także – zażalenia (art. 397 § 3 k.p.c.). Rozpoznanie apelacji (zażalenia) musi być w tym kontekście postrzegane szeroko, a sąd – przedstawiając zagadnienie przy rozpoznawaniu zażalenia – orzeka w składzie trzech sędziów, choćby dotyczyło ono wyłącznie jego dopuszczalności (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. III CZP 18/20, niepubl.).

Orzekanie w postępowaniu odwoławczym – zarówno apelacyjnym, jak i zażalenio- wym – w składzie jednego sędziego, stanowi odstępstwo od właściwej polskiemu postępowaniu cywilnemu zasady kolegialności orzekania o środkach odwoławczych. Zasada ta, w odniesieniu do środków rozpoznawanych przez sądy okręgowe i apelacyjne, została po raz pierwszy wprowadzona w art. 20 i 34 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 12, poz. 93) w związku z art. 393 i 418 k.p.c. z 1930 r., utrwalona w kolejnych nowelizacjach tego aktu (por. art. 7 § 1 zdanie drugie rozporządzenia – Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu przyjętym w tekście jednolitym ogłoszonym w Dz. U. z 1950 r., Nr 39, poz. 360) i przejęta do obowiązującego kodeksu postępowania cywilnego (art. 47 § 4 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu). Wartość tej reguły w postępowaniu odwoławczym, zmierzającym do kontroli wydanego – zazwyczaj w składzie jednoosobowym – orzeczenia, nie była nigdy kwestionowana w piśmiennictwie; przeciwnie, poczynawszy od okresu międzywojennego dostrzegano jej liczne i przekonujące walory – kształtowanie się decyzji w drodze dyskursu i ścierania stanowisk, umocnienie bezstronności, niezależności i niezawisłości orzekania oraz zwiększenie legitymacji rozstrzygnięcia sądu w odbiorze społecznym.

Wyjątki od tego modelu powinny być wprowadzane w drodze jasnej regulacji prawnej, możliwej do zrekonstruowania bez konieczności prowadzenia daleko idących zabiegów interpretacyjnych w warunkach krzyżujących się racji celowościowych. Wymaganiom tym nie odpowiadają art. 397 § 1 ani też art. 741 § 2 k.p.c., których brzmienie, jeżeli nie odbierać mu normatywnego sensu, nie tylko nie osłabia, lecz wzmacnia siłę nakazu orzekania w składzie trzech sędziów w zestawieniu z art. 367 § 3 k.p.c. dotyczącym postępowania apelacyjnego.

Niewłaściwe byłoby w tym kontekście przeciwstawianie oceny dopuszczalności środka odwoławczego orzekaniu co do jego istoty – *scil.* zasadności podniesionych w nim zarzutów. Odrzucenie środka zaskarżenia z powodu jego niedopuszczalności zamyka dostęp do kontroli zaskarżonego orzeczenia i rozpatrzenia sprawy przez sąd wyższego rzędu lub inny skład sądu wydające-

go orzeczenie. Ma to szczególne znaczenie z perspektywy tych środków zaskarżenia, które służą realizacji prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji RP), co odnosi się również do zażalenia. W przypadkach tych odrzucenie środka zaskarżenia może zamykać drogę do skorzystania z uprawnienia chronionego na poziomie konstytucyjnym. Zasadniczo odmiennie kwestia ta przedstawia się w przypadku skargi kasacyjnej, będącej nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, niegwarantowanym postanowieniami Konstytucji RP i przysługującym od merytorycznych orzeczeń wydanych po rozpoznaniu sprawy przez dwie instancje sądowe, z których każda dysponuje pełną kognicją w odniesieniu do strony faktycznej i prawnej sporu.

Przyczyny odrzucenia zażalenia (art. 373 w związku z art. 397 § 3 k.p.c.) nie ograniczają się do zagadnień o stricte formalnym charakterze, mogących uchodzić za relatywnie nieskomplikowane i niestwarzające jurydycznych trudności, takich jak prawidłowość jego opłacenia, dochowanie wymagań formalnych, czy terminowość. To, czy zażalenie jest dopuszczalne w świetle przepisów ustawy, ocena legitymacji do jego wniesienia lub przesłanki *gravaminis* po stronie skarżącego (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2014 r., sygn. III CZP 88/13, OSNC 2014, nr 11, poz. 108) może niejednokrotnie implikować wątpliwości o istotnej wadze teoretycznej i praktycznej, których weryfikacja przez kolegiálny skład sądu jest pożądana z punktu widzenia właściwej ochrony praw stron i uczestników postępowania.

O tym, czy zażalenie podlega odrzuceniu, nie da się także orzec *a priori* w chwili jego złożenia. Sąd kontroluje dopuszczalność zażalenia nie tylko we wstępnej fazie jego rozpoznawania, lecz w każdym stanie sprawy i jest obowiązany je odrzucić bez względu na to, kiedy ujawniły się powody jego niedopuszczalności. Pogląd, że odrzucenie zażalenia następuje każdorazowo w składzie jednego sędziego mógłby w konsekwencji prowadzić do komplikacji w sytuacji, w której przyczyna odrzucenia zażalenia ujawniłaby się po ukonstytuowaniu się składu kolegiálnego w celu jego merytorycznego rozpoznania. Konieczność przekazywania sprawy do składu jednoosobowego po to tylko, by zażalenie zostało odrzucone w tym składzie, nie służyłaby sprawności i szybkości postępowania zażaleniowego, której zwiększenie stanowiło jeden z celów ustawy nowelizującej. Dodatkowa trudność wynikałaby z konieczności uwzględnienia zasady niezmienności składu kolegiálnego od chwili jego wyłonienia w drodze losowania, zgodnie z art. 47a p.u.s.p. (art. 47b p.u.s.p.; por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. III UZP 10/19, OSNP 2020, nr 6, poz. 58). Dotyczy to również sytuacji odwrotnej, w której sąd w składzie jednoosobowym, wyłonionym zgodnie z art. 47a p.u.s.p., nie byłby powołany do merytorycznej oceny zażalenia po uprzednim uznaniu, że nie podlega ono odrzuceniu. Trudności te uchyla skupienie kompleksowej oceny zażalenia, w aspekcie jego dopuszczalności i zasadności, przez powierzenie jej temu samemu skła-

dowi sądu (por. *mutatis mutandis* uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2011 r., sygn. III CZP 138/10, OSNC 2011, nr 11, poz. 121).

Przepisy o postępowaniu zażaleniowym nie stwarzają podstaw do przyjęcia, że ma ono stadialny charakter, a odrzucenie zażalenia w jego pierwszej fazie, mającej stanowić odpowiednik kontroli wstępnej realizowanej w dawnym stanie prawnym w sądzie *a quo*, następuje w składzie jednego sędziego, podczas gdy po jej zakończeniu decyzja taka zapada w składzie trzech sędziów. Jakkolwiek, co oczywiste, kontrola dopuszczalności zażalenia powinna racjonalnie poprzedzać badanie jego zasadności, to jednak, jak była mowa, ocena obu tych kwestii spleta się często ze sobą, a nakaz orzekania w składzie trzech sędziów wynikający z art. 397 § 1 k.p.c. nie pozostawia miejsca do tego rodzaju dystrykcji, niezależnie od tego, czy zażalenie ma skutek dewolutywny, czy nie. Nie zmienia tego § 81a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1141 – dalej „Regulamin”), według którego, jeżeli zażalenie podlega rozpoznaniu na podstawie art. 394^{1a} § 1 k.p.c. albo art. 394² § 1 i 1¹ k.p.c. czynności w postępowaniu odwoławczym wykonuje referent sprawy, w której wydano zaskarżone orzeczenie, a losowanie składu celem rozpoznania zażalenia następuje po wykonaniu tych czynności. Bez względu na to, jak rozumieć w tym kontekście „czynności w postępowaniu odwoławczym”, skład sądu określa wyłącznie ustawa, przepisy Regulaminu mogą dotyczyć jedynie sposobu ustalania składów kolegialnych (por. art. 41 § 1 pkt 2 lit. b p.u.s.p.), jeżeli skład taki jest właściwy zgodnie z ustawą.

Sytuacja, w której odrzucenie apelacji może nastąpić w składzie jednego sędziego, podczas gdy odrzucenie zażalenia wymaga orzekania w składzie trzech sędziów, może wywoływać zastrzeżenia co do konsekwencji ocen ze strony ustawodawcy. Wątpliwości te łagodzi jednak spostrzeżenie, że ustawą nowelizującą znacząco zwiększono zakres odstępstw od klasycznego modelu zażalenia, pozbawiając je w szerokim kręgu przypadków waloru dewolutywności (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2020 r., sygn. III CZP 12/20). Jakkolwiek art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji RP nie wymaga, aby środek zaskarżenia implikował kontrolę rozstrzygnięcia przez sąd wyższego rzędu (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 46 i z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 21/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 38), brak dewolutywności rzutuje na gwarancyjność środka zaskarżenia i – zwłaszcza jeśli dotyka on znacznego spektrum rozstrzygnięć – może wpływać na zaufanie do jego funkcjonowania w odbiorze społecznym.

Nakaz, aby stwierdzenie niedopuszczalności zażalenia, na równi z badaniem jego zasadności, następowało w składzie trzech sędziów, służy wzmocnieniu zaufania do przyjętej konstrukcji ustawowej, osłabiając konsekwencje braku dewolutywności. W tych natomiast przypadkach, w których zażalenie odrzuca sąd drugiej instancji, orzekanie w składzie kolegialnym pozwala unik-

nąć sytuacji, w której zażalenie podlegałoby odrzuceniu przez sąd w składzie jednego sędziego bez możliwości dalszej kontroli, mając na względzie, że zażalenie przysługuje jedynie na postanowienie o odrzuceniu zażalenia wydane przez sąd pierwszej instancji (art. 394^{1a} § 1 pkt 12 k.p.c.). Okoliczności te umacniają argumenty na rzecz objęcia nakazem rozpoznania zażalenia w składzie trzech sędziów także oceny jego dopuszczalności. Są zarazem nieaktualne w przypadku apelacji, która pozostaje środkiem odwoławczym w pełni dewolutywnym, a postanowienie sądu drugiej instancji o jej odrzuceniu podlega zażaleniu zażaleniem do innego składu tego sądu (art. 394² § 1 k.p.c.).

Uchwała SN z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. III CZP 36/20.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

42

Art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.)

W świetle art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2188 ze zm.) oraz art. 1–3 i ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.) ocena przesłanek zastosowania przez organy podatkowe przy wydawaniu decyzji podatkowej art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 z późn. zm.) mieści się w granicach sprawy sądowej kontroli legalności tej decyzji.

Z uzasadnienia:

1. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a. warunkiem rozpoznania wniosku Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców jest wystąpienie sytuacji gdy stosowanie przepisu, który ma być wyjaśniany wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Rozbieżność w stosowaniu przepisów prawa w świetle jednolitej interpretacji art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., dokonywanej przez NSA (por. postanowienie pełnego składu NSA z dnia 1 kwietnia 2019 r., sygn. I OPS 4/17 i tam powołane orzecznictwo, ONSAiWSA 2020, nr 1, poz. 1) powstaje tylko wtedy, gdy istnieje tożsamość przepisu prawa i stanu faktycznego, do którego sądy administracyjne zastosowały ten przepis. Jej efektem jest wydawanie przez te sądy różnych rozstrzygnięć na tej samej podstawie prawnej i w takim samym lub zbliżonym stanie faktycznym albo nawet wydawanie takich samych rozstrzygnięć, ale opartych na różnej wykładni tych samych przepisów prawa (por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 23 czerwca 2003 r., sygn. FPS 2/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 118). Rozbieżność, która daje podstawę do zastosowania art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a. musi mieć charakter rzeczywisty i trwały. Celem podjęcia uchwały na podstawie tego przepisu jest bowiem usunięcie takiej rozbieżności poprzez doprowadzenie do spójnej i jednoznacznej interpretacji prawa w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, czemu służy nadanie stanowisku zawartemu w uchwale mocy względnie wiążącej składy orzekające sądów administracyjnych, stosownie do art. 269 P.p.s.a.

Ponieważ uchwały wskazane w art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a. podejmowane są na wniosek organów, wymienionych w art. 264 § 2 tej ustawy, w tym Rzecznika

Małych i Średnich Przedsiębiorców, to do wnioskodawcy należy wskazanie przepisów, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie i wykazanie, że rozbieżność ta ma utrwalony charakter, a nie stanowi jedynie incydentalnego zjawiska.

Ten warunek w niniejszej sprawie, wbrew stanowisku zaprezentowanemu przez Prokuratora występującego w imieniu Prokuratury Krajowej, jest spełniony. We wniosku, o czym była wyżej mowa, przedstawione zostały przykłady prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych obu instancji, z których wynika przyjęcie w nich różnego zakresu oceny zgodności z prawem stosowania przez organy podatkowe art. 70 § 6 pkt 1 i art. 70c Ordynacji podatkowej w zaskarżonych decyzjach przy okazji badania kwestii nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w wyniku wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik został zawiadomiony.

Można zauważyć, zarówno na podstawie przykładów podanych we wniosku, jak i analizy najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych, także nieprawomocnego, że w chwili obecnej ukształtowały się dwie linie w odmienny sposób odnoszące się do zakresu kontroli stosowania art. 70 § 6 pkt 1 w zw. Z art. 70c Ordynacji podatkowej przez organy podatkowe przy wydawaniu decyzji podatkowych.

Według linii starszej i do niedawna dominującej sądy administracyjne, kontrolując zastosowanie unormowania wyprowadzonego z art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej, nie mają podstaw prawnych do weryfikacji zasadności i momentu wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe gdyż wykraczałoby to poza zakres ich kognicji. Zgodnie z tym przepisem oceniane są jedynie skutki prawopodatkowe czynności podjętych w takim postępowaniu, a nie ich zasadność czy prawidłowość (oprócz przykładów podanych we wniosku por. też stanowisko zawarte w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 18 czerwca 2018 r., sygn. I FPS 1/18, ONSAiWSA 2018, nr 6, poz. 96, oraz w wyrokach NSA np. z dni: 25 lutego 2020 r., sygn. II FSK 673/18, 28 lipca 2020 r., sygn. II FSK 578/20; 19 sierpnia 2020 r., sygn. II FSK 1261/18; 8 września 2020 r., sygn. II FSK 1492/18; 10 września 2020 r., sygn. I FSK 153/18, I FSK 569/20 a także w wyrokach WSA np. w Gorzowie Wlk. z dni: 30 lipca 2020 r., sygn. I SA/Go 103/20; 2 września 2020 r., sygn. I SA/Go 175/20; w Rzeszowie z dni: 10 września 2020 r., sygn. I SA/Rz 235/20; 5 listopada 2020 r., sygn. I SA/Rz 482/20; 6 lutego 2021 r., sygn. I SA/Rz 833/20; w Gliwicach z dnia 28 września 2020 r., sygn. I SA/GI 1/20; w Łodzi z dnia 10 lutego 2021 r., sygn. I SA/Łd 580/20; w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. I SA/Ke 386/20).

Według przeciwnego poglądu prezentowanego szerzej w najnowszym orzecznictwie kontrola zgodności z prawem zastosowania przez organy podatkowe art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej powinna obejmować także ocenę,

czy nie doszło do instrumentalnego zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego poprzez sztuczne wykorzystanie instytucji wszczęcia postępowania karnego skarbowego. Taki pogląd sporadycznie prezentowany był już w starszym orzecznictwie w związku z przypadkami wszczynania postępowań karnych skarbowych mimo istnienia negatywnych przesłanek procesowych takich jak przedawnienie karalności po to tylko aby zawiesić bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego (oprócz wskazanych we wniosku: prawomocnego wyroku WSA w Warszawie, sygn. III SA/Wa 3823/16 oraz wyroku NSA, sygn. II FSK 974/14; por. także wyroki NSA z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. II FSK 1488/15 i II FSK 1489/15). W wyrokach tych podkreślono, że pozbawiona mocy procesowej czynność wszczęcia dochodzenia nie może mieć wpływu na bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Zwrócono uwagę, że odmienna wykładnia prowadziłaby do niedającego się zaakceptować wniosku, iż każde wszczęcie postępowania karnego (karnego skarbowego), nawet w sytuacji braku jakichkolwiek podstaw materialnych czy procesowych, wywoływałoby skutek w zakresie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Aktualnie w tym kierunku orzecznictwa, w którym przyjęto stanowisko, że sąd administracyjny jest uprawniony do kontrolowania w tego typu sprawach czy organ podatkowy nie odwołał się do wszczęcia postępowania karnego skarbowego w sposób instrumentalny, stanowiący nadużycie prawa, wiąże się to uprawnienie z koniecznością badania naruszenia w postępowaniu podatkowym zasady zaufania do organów podatkowych (art. 121 Ordynacji podatkowej), czy wywodzonej z prawa unijnego oraz z art. 2 Konstytucji RP zasady uzasadnionych oczekiwań (wskazane we wniosku wyroki NSA: I FSK 42/20 oraz I FSK 128/20, ze zdaniem odrębnym; a także wyrok NSA z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. I FSK 1062/20 oraz wyroki WSA: w Białymstoku z dnia 5 sierpnia 2020 r., sygn. I SA/Bk 465/20; z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. I SA/Bk 490/20; w Łodzi z dnia 19 sierpnia 2020 r., sygn. I SA/Łd 45/20; z dnia 30 listopada 2020 r., sygn. I SA/Łd 395/20; w Poznaniu z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. I SA/Po 481/20; z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. I SA/Po 440/20 i I SA/Po 299/20; w Krakowie z dnia 24 marca 2021 r., sygn. I SA/Kr 1252/20).

Przedstawione wyżej w sposób przykładowy orzeczenia, w szczególności jeszcze nieprawomocne wydane na przełomie 2020/2021 przez sądy administracyjne pierwszej instancji, pokazują, że problem rozbieżności w orzecznictwie, wskazanej we wniosku Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, dotyczącej zakresu kontroli stosowania art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej narasta. Będzie musiał zostać rozstrzygnięty przez NSA, do którego wnoszone są skargi kasacyjne zarówno przez organy podatkowe, jak i podatników w zależności od tego, za którym kierunkiem wykładni opowie się sąd pierwszej instancji. Przy czym, na co zwrócił uwagę wnioskodawca, stanowisko NSA w tej materii jest obecnie niejednoznaczne. Z tego też względu należy

przyjąć, że opisana przez wnioskodawcę rozbieżność ma charakter realny i trwały, ujawniając się w orzecznictwie nie tylko wojewódzkich sądów administracyjnych, ale i w drugiej instancji. Stanowi to przesłankę do podjęcia przez NSA uchwały abstrakcyjnej na podstawie art. 264 § 1 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a.

2. Przechodząc do rozpatrzenia wniosku Rzecznika należy stwierdzić, że jego istota sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres, a właściwie o głębokość kontroli sądowoadministracyjnej, przy dokonywaniu oceny zgodności z prawem stosowania przez organy podatkowe art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej przy wydawaniu decyzji podatkowych. Wykazana rozbieżność polega bowiem na tym, że w dominującej części orzeczeń (por. także przegląd dotychczasowego orzecznictwa w tym zakresie: D. Strzelec, O potrzebie sądowej kontroli skuteczności zawieszenia biegu terminu przedawnienia z uwagi na wszczęcie postępowania karnego skarbowego, *Przegląd Podatkowy* 2020, nr 11, s. 23–34), w tym w uzasadnieniu do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 18 czerwca 2018 r., sygn. I FPS 1/18 zajęto stanowisko, że w zakresie kognicji sądów administracyjnych, wynikającej z art. 1 P.u.s.a. oraz art. 1–3 P.p.s.a. i wyznaczonej w ramach zakreślonych art. 184 i art. 177 Konstytucji RP, nie mieści się dopuszczenie ich kontroli nad rozstrzygnięciami procesowymi podjętymi na gruncie postępowań karnych skarbowych. Przy takim założeniu, dokonując kontroli sądowoadministracyjnej zaskarżonych decyzji podatkowych, ograniczano ocenę prawidłowości zastosowania art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej, a w konsekwencji badanie, czy doszło do skutecznego nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, jedynie do analizy kwestii formalnych, które muszą być spełnione aby zaistniał skutek z mocy prawa. W związku z tym sprawdzano, czy zostało wydane postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe związane z niewykonaniem zobowiązania podatkowego oraz czy skutecznie zawiadomiono podatnika o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia najpóźniej z upływem tego terminu przedawnienia, bez wnikania w aspekty materialne związane ze wszczęciem takiego postępowania.

Z przeciwnego stanowiska wynika, że kontrola art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej w postępowaniu podatkowym zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji musi mieć pogłębiony charakter. Powinna ona umożliwić zbadanie, czy w okolicznościach konkretnej sprawy podatkowej nie doszło do instrumentalnego wykorzystania tego przepisu w sposób naruszający zasady działalności administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym. W szczególności uderzałoby to w zasadę zaufania do organów podatkowych (art. 121 § 1 Ordynacji podatkowej), godząc tym samym w zasady pewności prawa i uzasadnionych oczekiwań zakotwiczone w art. 2 Konstytucji RP, a w przypadku podatków zharmonizowanych – także w prawie unijnym. Za tym

stanowiskiem opowiada się Rzecznik i organizacje społeczne uczestniczące w tym postępowaniu.

Początkowo, po wprowadzeniu analizowanego unormowania, pogląd ten przyjmowany był w orzecznictwie sporadycznie. Dopiero w ostatnich latach zaczął pojawiać się częściej. Warto przy tym zauważyć, że we wskazanych wyżej wyrokach przyjęcie takiej interpretacji zakresu uprawnień sądów administracyjnych miało swoje źródło w okolicznościach faktycznych spraw kontrolowanych przez te sądy. Z jednej strony wynikał z nich oczywisty i widoczny bez konieczności prowadzenia pogłębionej analizy brak podstaw materialnoprawnych lub procesowych do wszczynania postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe. Z drugiej zaś zbliżał się termin wygaśnięcia zobowiązania podatkowego na skutek jego przedawnienia, uniemożliwiający prowadzenie postępowania podatkowego. W takich przypadkach sądy administracyjne uznały, że podstawą do skutecznego nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania nie może być pozorowane działanie organów właściwych w sprawach uruchamiania postępowań karnych skarbowych, których celem jest jedynie przedłużenie tym samym organom działającym w charakterze organów podatkowych czasu do wydania decyzji podatkowej. Należy bowiem zwrócić uwagę, że wśród organów postępowania przygotowawczego, wymienionych w art. 118 § 1 i 2 k.k.s. główny ciężar prowadzenia takich postępowań spoczywa na naczelniku urzędu skarbowego oraz naczelniku urzędu celno-skarbowego.

Wyjaśnienie wątpliwości związanych z kontrolą sądowoadministracyjną przepisów Ordynacji podatkowej wskazanych przez Rzecznika wymaga przypomnienia ich rozwoju, na co zresztą zwrócono już uwagę we wniosku.

Przepis art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej w aktualnym brzmieniu z mocy prawa wprowadza skutek w postaci nierozpoczęcia lub zawieszenia rozpoczętego biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, które pozostaje w związku z niewykonaniem tego zobowiązania, pod warunkiem zawiadomienia o tym skutku podatnika w sposób określony w art. 70c Ordynacji podatkowej. Reguluje więc jeden z przypadków gdy w wyniku zdarzenia zewnętrznego, jakim jest wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, następuje przedłużenie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, określonego w art. 70 § 1 oraz jego wygaśnięcia, stosownie do art. 59 § 1 pkt 9 tej ustawy. W konsekwencji pozwala organom podatkowym na wydłużenie czasu weryfikacji zadeklarowanego przez podatnika zobowiązania podatkowego i zastosowanie art. 21 § 3 i 3a Ordynacji podatkowej po upływie 5 letniego okresu przedawnienia, pierwotnie wynikającego z art. 70 § 1 tej ustawy.

Art. 70 § 6 pkt 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. nadanym na mocy art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy –

Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 169, poz. 1387), został wprowadzony do Ordynacji podatkowej wraz ze zmianami dokonanymi w art. 181 poprzez art. 1 pkt 128 ustawy nowelizującej. W ramach tych zmian wśród dowodów w postępowaniu podatkowym przykładowo wymieniono materiały zgromadzone w toku postępowania karnego albo postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe. Może to wskazywać na to, że przyczyną wprowadzenia tej regulacji miało być umożliwienie szerszego wykorzystania w postępowaniu podatkowym takich materiałów. W każdym bądź razie uzasadnienie do projektu nowelizacji Ordynacji podatkowej, którym wprowadzono art. 70 § 6 pkt 1 nie daje jednoznacznej odpowiedzi czy takie było *ratio legis* przyjętej zmiany (por. A. Ladziński, J. Waško, T. Burczyński, W. Waško, K. Kudlek, Instrumentalne wszczynanie postępowań karnych skarbowych w trakcie postępowań kontrolnych i podatkowych – analiza praktyki stosowania art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej. Raport podsumowujący wyniki badania danych uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej, TNOiK, Toruń 2019, s. 18–25).

Po dokonaniu kilkukrotnej nowelizacji tego przepisu, o czym była mowa w prezentowanym wyżej wniosku Rzecznika, ustalenie intencji, jakie obecnie przyświecają ustawodawcy w jego utrzymywaniu w systemie prawnym jest mocno utrudnione. Pewną wskazówką w tej materii może być okoliczność, że wszystkie te zmiany miały charakter zawężający i doprecyzowujący jego treść w kierunku zwiększenia zasady pewności prawa.

Przy czym zasadnicze zmiany, które zostały dokonane w tym przepisie, a także uzupełnienie go o regulację dodaną w nowym art. 70c, na podstawie ustawy z 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy Kodeks karny skarbowy oraz ustawy – Prawo celne (Dz. U. poz. 1149), które obowiązują od 15 października 2013 r., miały charakter dostosowujący go do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r., sygn. P 30/11. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 70 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 169, poz. 1387 oraz z 2007 r., Nr 221, poz. 1650), w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podatnik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP”. Trudno przyjąć, aby intencją tego wyroku było tylko zapewnienie podatnikowi wiedzy o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania

w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe bez możliwości wykorzystania tej wiedzy w postępowaniu podatkowym i zakwestionowania przesłanek zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

Należy zauważyć, że w tym wyroku zakresowym Trybunał Konstytucyjny nie podważył w całości konstytucyjności rozwiązania pozwalającego na przedłużenie terminu przedawnienia w związku z wszczęciem postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe. Wskazał jednak na normatywne warunki, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, niezbędne do uznania go za zgodne z Konstytucją, które w ocenianym brzmieniu tego przepisu nie były spełnione.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że przedawnienie nie korzysta z ochrony konstytucyjnej tak jak prawa podmiotowe. Jednakże Trybunał Konstytucyjny w szeregu orzeczeń, w tym także w wymienionym wyżej wyroku w sprawie P 30/11, wskazywał, że swoboda ustawodawcy w kształtowaniu przepisów dotyczących przedawnienia zobowiązań podatkowych jest ograniczona ich gwarancyjnym charakterem stabilizującym stosunki prawne i sprzyjającym realizacji zasady pewności prawa (m.in. wyrok TK z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK-A 2012, nr 6, poz. 65, por. też A. Krzywoń, Przedawnienie zobowiązania podatkowego – analiza konstytucyjna, ZNSA 2013, nr 2, s. 21–33). Te uwagi mogą być pomocne również w odniesieniu do oceny stosowania przepisów odnoszących się do instytucji przedawnienia takich jak art. 70 § 6 pkt 1 w zw. Z art. 70c Ordynacji podatkowej. Wykładnia tych przepisów powinna bowiem uwzględniać także wartości konstytucyjne, do których odwołuje się Trybunał Konstytucyjny (por. R. Mastalski, Tworzenie prawa podatkowego i jego stosowanie, Warszawa 2016, s. 128–138).

Specyfika unormowania zawartego w art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej w obowiązującym brzmieniu polega na rozbudowaniu tego przepisu po jego wejściu w życie 1 stycznia 2003 r. w wyniku kolejnych nowelizacji o dodatkowe, doprecyzowujące jego treść przesłanki, w tym zawarte także w art. 70c, które powinny być spełnione, aby z mocy prawa wystąpił skutek w postaci nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

Do przesłanek tych obecnie należą:

- po pierwsze, wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, co następuje w drodze postanowienia właściwego organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze w sprawach karnych skarbowych (art. 118 w zw. z art. 133 i 134 k.k.s.), stosownie do art. 303 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.;
- po drugie, ustalenie związku podejrzenia popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, objętego postanowieniem o wszczęciu postępowania w sprawie o takie przestępstwo lub wykroczenie, z niewykonaniem zobowiązania, którego dotyczy przedawnienie;

- po trzecie, zawiadomienie podatnika o tych okolicznościach w sposób wskazany w art. 70c, najpóźniej z upływem terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej.

W efekcie takiej konstrukcji przepisu prawa podatkowego powstała regulacja obejmująca działania organów podejmowane w ramach różnych procedur – podatkowej oraz karnej/karnej skarbowej. Przy czym uwzględniając praktykę prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe – na ogół te działania podejmowane są przez te same organy podatkowe pierwszej instancji – naczelników urzędów skarbowych oraz naczelników urzędów celno-skarbowych, występujących w odmiennym charakterze.

Okoliczność włączenia sformalizowanej czynności z prawa karnego skarbowego jaką jest wszczęcie w drodze postanowienia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe do przepisu podatkowego i uzależnienie od jej wystąpienia oraz związku z zobowiązaniem podatkowym biegu terminu przedawnienia tego zobowiązania podatkowego, spowodowała, że stała się ona elementem ustawy podatkowej. Skutkiem takiego inkorporowania określonych instytucji z innych gałęzi prawa (w tym przypadku z prawa karnego/karnego skarbowego) do działu III Ordynacji podatkowej jest bowiem uczynienie z nich elementów hipotezy normy materialnego prawa podatkowego (por. R. Mastalski, Glosa do wyroku NSA z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. I FSK 128/20, OSP 2021, nr 3, poz. 143, s. 174; G. Dźwigala, Instrumentalne wszczęcie postępowania karnego skarbowego a zakres kontroli sądowoadministracyjnej, Przegląd Podatkowy 2021, nr 1 s. 54; na temat pojęcia przepisów prawa podatkowego por. też wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156).

Należy przy tym podkreślić, że niezbędna do wystąpienia skutku, o którym mowa w art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej, przesłanka w postaci czynności procesowej organów postępowania przygotowawczego, podejmowanej na podstawie przepisów należących do prawa karnego/karnego skarbowego została ściśle powiązana z pozostałymi przesłankami warunkującymi wystąpienie tego skutku, które wynikają wprost z regulacji zawartych w Ordynacji podatkowej lub w innych przepisach prawa podatkowego. Aby doszło do nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie wystarczy w świetle obowiązującej regulacji, w przeciwieństwie do pierwotnego brzmienia analizowanego przepisu wprowadzonego do Ordynacji podatkowej 1 stycznia 2003 r., wszczęcie postępowania o przestępstwo lub wykroczenie skarbowe. Konieczne jest także istnienie związku pomiędzy podejrzeniem popełnienia takiego przestępstwa lub wykroczenia a niewykonaniem tego zobowiązania, a także zawiadomienie podatnika, spełniające warunki określone w art. 70c Ordynacji podatkowej. W szczególności ustalenie, czy podejrzenie popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego wiąże się z niewykonaniem zobowiązania wymaga merytorycznej analizy działań podejmowanych zarówno na gruncie prawa karnego/karnego skarbowego, jak i pra-

wa podatkowego. Taka analiza w pierwszym rzędzie musi być dokonywana przez organy podatkowe uprawnione do weryfikacji zadeklarowanych zobowiązań podatkowych w drodze decyzji, wydawanych na podstawie art. 21 § 3 i 3a Ordynacji podatkowej. Jej wynik pozwala bowiem na określenie czasu, jaki mają na dokonanie takiej weryfikacji.

Podsumowując, analiza czy wystąpiły wszystkie przesłanki, warunkujące wystąpienie skutku w postaci nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, wynikającego z art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej, jest przeprowadzana przez organy podatkowe w ramach stosowania przepisów prawa podatkowego przy rozpatrywaniu sprawy podatkowej, a więc należy do działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP oraz art. 1 § 1 P.u.s.a. i art. 1–3 P.p.s.a.

Tym samym kontrola wyników tej działalności w formach określonych w art. 3 § 2–3 P.p.s.a. sprawowana, stosownie do art. 1 § 2 P.u.s.a. pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, należy do sądów administracyjnych, stanowiąc sprawę sądowoadministracyjną (szerzej na temat tego pojęcia por. R. Hauser, K. Celińska-Grzegorzczak, Zakres przedmiotowy kontroli sądowoadministracyjnej w: System prawa administracyjnego, t. 10, Sądowa kontrola administracji publicznej, Warszawa 2014, s. 161–165). W ramach tej kontroli mieści się także ocena legalności przesłanek niezbędnych do zastosowania przez organy podatkowe art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej.

Kontrola sądów administracyjnych, w przypadku przesłanki, jaką stanowi wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, nie może być przy tym ukierunkowana na wszechstronną i ogólną ocenę prawidłowości jego wszczęcia z punktu widzenia przepisów k.p.k. czy k.k.s. i celów w sferze prawa karnego, realizowanych przez te ustawy. Taka ocena należy bowiem do organów nadzorujących postępowanie przygotowawcze.

Analiza dokonywana w ramach rozpatrywania sprawy sądowoadministracyjnej powinna w pierwszym rzędzie koncentrować się na zbadaniu kwestii formalnych związanych z wydaniem we właściwym czasie przez odpowiedni organ postępowania przygotowawczego postanowienia na podstawie art. 303 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s. o treści, z której wynika związek podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia z niewykonaniem zobowiązania podatkowego.

Nie można jednak w jej ramach pomijać zagadnienia merytorycznego – czy na tle okoliczności danej sprawy podatkowej, związanych z bytem zobowiązania podatkowego, wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe nie miało pozorowanego charakteru i nie służyło jedynie wstrzymaniu biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Dokonanie takiej oceny powinno być wcześniej przeprowadzone przez organ podatkowy, stosujący art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej przy rozpatrywaniu sprawy podatkowej. W przypadkach wątpliwych, w szcze-

gólności wówczas, gdy moment wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, jest bliski dacie przedawnienia zobowiązania podatkowego, wyjaśnienie tej kwestii powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji podatkowej, stosownie do art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej. Taka informacja jest konieczna aby z jednej strony zagwarantować podatnikowi, że postępowanie podatkowe jest prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, zgodnie z art. 121 § 1 tej ustawy. Z drugiej zaś jej zamieszczenie umożliwi następnie dokonanie oceny prawidłowości zastosowania tej instytucji przez sąd administracyjny kontrolujący akt wydany przez organ podatkowy.

Sądy administracyjne pierwszej instancji w ramach określonych przez art. 134 § 1 P.p.s.a. mają obowiązek badać, czy proceduralna czynność wszczęcia postępowania karnego skarbowego w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe nie została wykorzystana tylko w celu nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Przeprowadzenie takiego badania jest w istocie możliwe na gruncie sprawy podatkowej. Dopiero bowiem w świetle wszechstronnej analizy okoliczności konkretnej sprawy podatkowej, związanych najczęściej ze zbliżającym się upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, podejmowanymi wcześniej w postępowaniu podatkowym czynnościami dowodowymi i aktywnością prowadzącego je organu podatkowego, można ustalić czy instytucji wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe nie wykorzystano jedynie do instrumentalnego wywołania skutku w postaci nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Taki wniosek może potwierdzić fakt wszczęcia tego postępowania w sytuacji gdy z oczywistego braku przyczyn podmiotowych lub przedmiotowych (por. art. 1 k.k.s.) lub istnienia negatywnych przesłanek procesowych, wymienionych w art. 17 § 1 k.p.k., jasne jest już w momencie wydania postanowienia, że cele postępowania karnego skarbowego nie będą mogły być zrealizowane. O braku woli realizowania celów postępowania karnego skarbowego, a tym samym sztucznym wykorzystaniu instrumentu z tego postępowania do przedłużenia terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, może świadczyć również brak realnej aktywności organów postępowania przygotowawczego po wszczęciu takiego postępowania.

Przyjęcie w takich przykładowo opisanych stanach faktycznych, że poprzez samo wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe (przy zaistnieniu pozostałych przesłanek wymienionych wyżej) nastąpił skutek przewidziany w art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej, stanowiłoby nadużycie tej instytucji, godzące w zasadę zaufania do organów państwa, a także zasadę praworządności, wynikające z art. 2 i art. 7 ustawy zasadniczej (por. B. Brzeziński, O zjawisku nadużycia prawa podatkowego przez administrację podatkową, *Kwartalnik Prawa Podatkowego* 2014, nr 1, s. 9–16).

Mając na uwadze konstrukcję analizowanego przepisu, gdzie w sposób niejako mechaniczny powiązano ograniczenie uprawnień podatnika do stabilizacji jego stosunków prawnych, jakie gwarantuje mu instytucja przedawnienia, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, konieczne jest w demokratycznym państwie prawnym zapewnienie temu podatnikowi podstawowej ochrony prawnej polegającej na zbadaniu, czy w okolicznościach konkretnej sprawy nie stoi to w sprzeczności z zasadami wynikającymi z Konstytucji RP, Ordynacji podatkowej, a w przypadku podatków zharmonizowanych także z prawa Unii Europejskiej. Wymaga to w sytuacji dokonywania przez sądy administracyjne na podstawie art. 134 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 1 § 2 P.u.s.a. kontroli zgodności z prawem zastosowania przez organy podatkowe art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej, badania hipotezy normy prawnej wyprowadzanej nie tylko z literalnego brzmienia przepisów, ale również z zasad obowiązujących w całym systemie prawa wiążącego Rzeczypospolitą Polską (por. R. Mastalski, Tworzenie prawa podatkowego a jego stosowanie, *op. cit.*, s. 128–139).

Trzeba przy tym zauważyć, że przepisy postępowania karnego nie przewidują drogi sądowej w celu dokonania oceny, czy na dzień wszczęcia postępowania karnego skarbowego było to zgodne z prawem. Na postanowienie wydane na podstawie art. 303 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s. nie służy bowiem zażalenie. Podatnikowi w związku z zawiadomieniem go w trybie art. 70c Ordynacji podatkowej o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia na skutek wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe nie służy przymiot strony w postępowaniu karnym skarbowym. Wobec tego nie może zaskarżyć zażaleniem nie tylko postanowienia o wszczęciu postępowania, ale i postanowienia o jego umorzeniu na podstawie art. 17 k.p.k. w zw. z art. 113 k.k.s.

Tym samym w prawie karnym/karnym skarbowym nie przewidziano drogi pozwalającej na zweryfikowanie prawidłowości tej czynności procesowej w momencie jej podjęcia mimo, że w przepisie prawa podatkowego skutek z mocy prawa w postaci nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego powiązano z dniem wszczęcia takiego postępowania. W tej sytuacji, gdyby przyjąć, że sądy administracyjne zawsze są związane faktem wydania takiego postanowienia, bez względu na pozostałe okoliczności sprawy, pojawiłby się obszar działalności organów administracji publicznej nie objęty kontrolą sądową, dotyczący przy tym stosowania instytucji nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, a więc instytucji należącej niewątpliwie do materialnego prawa podatkowego. Godziłoby to również w zasadę konstytucyjną wynikającą z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, gwarantującą prawo do sądu, która musi być realizowana w sposób rzeczywisty, a nie iluzoryczny, pomijający istotę chronionego uprawnienia, a skupiający się na jego aspektach formalnych.

Warto też zauważyć, że dokonywanie tak określonej kontroli wkraczającej w pewnym stopniu w inną gałąź prawa nie jest niczym nadzwyczajnym w przypadku rozpatrywania spraw sądownoadministracyjnych. Przykładowo można wskazać tu na dokonywanie przez sądy administracyjne oceny różnego rodzaju czynności z zakresu np. prawa cywilnego, prawa pracy itp., które mogą stanowić podstawę działań administracji publicznej.

Należy również zasygnalizować, że przy ocenie zgodności z prawem zgromadzonego materiału dowodowego, w szczególności uzyskanego w wyniku zastosowania technik operacyjnych, pochodzącego ze spraw karnych, wykorzystywanego w postępowaniach podatkowych, zgodnie z art. 180 i 181 Ordynacji podatkowej, zarysowała się zmiana stanowiska sądów administracyjnych w kwestii zakresu takiej kontroli. Polega ona na uznaniu, że organy podatkowe, a w konsekwencji i sądy administracyjne, nie mogą przyjmować domniemania legalności pochodzenia takich materiałów tylko na tej podstawie, że zostały przekazane przez prokuraturę i muszą przeprowadzić w tym zakresie stosowną analizę [por. wyrok NSA z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. I FSK 1881/17, por. także D. Strzelec, Postępowanie podatkowe oraz postępowanie karne skarbowe. Problemy na styku dwóch procedur, (w:) A. Franczak, A. Kaźmierczak (red.), Prawo podatkowe w systemie prawa. Międzygałęziowe związki norm i instytucji prawnych. Warszawa 2019, s. 432–433].

Należy też podkreślić, że jedynym przepisem, który wiąże sądy administracyjne rozstrzygnięciami ze sfery prawa karnego jest art. 11 P.p.s.a. Tylko w przypadku prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa sądy administracyjne są związane ustaleniami sądu karnego. Trudno wyobrazić sobie w demokratycznym państwie prawnym, aby sądy administracyjne badające zgodność z prawem działalności administracji publicznej wyłączały spod swojej oceny elementy takiej działalności z tego tylko powodu, że jest ona następstwem działań tej administracji podejmowanych w ramach innej gałęzi prawa niż prawo podatkowe.

W przypadku pogłębionej oceny stosowania art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej sąd administracyjny badałby tylko, czy nie doszło do instrumentalnego zastosowania prawa z punktu widzenia nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Nie oceniałby wprost ani czasu, ani zasadności wszczęcia postępowania karnego skarbowego z punktu widzenia sprawy karnej skarbowej.

Opowiedzenie się za odmiennym poglądem braku kognicji sądu administracyjnego w tym zakresie i przyjęcie, że skutek w postaci nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia wystąpi w każdej sytuacji wydania postanowienia na podstawie art. 303 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s., nawet przy ewidentnym braku jakichkolwiek podstaw materialnoprawnych czy procesowych do wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub

wykreślenie skarbowe, czyniłoby iluzoryczną gwarancyjną funkcję instytucji przedawnienia zobowiązań podatkowych.

Podsumowując należy zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny przy wyjaśnianiu przepisów prawa, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych musi brać również pod uwagę, iż stanowisko judykatury odzwierciedla sposób interpretowania i stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Dlatego ma charakter dynamiczny. Jeśli w praktyce orzeczniczej organów podatkowych zarysowuje się niepokojąca tendencja do instrumentalnego stosowania przepisów, wbrew celowi dla którego zostały wprowadzone przez prawodawcę, niwecząca przy tym ich istotę, zakotwiczoną w zasadach prawa wynikających z ustawy zasadniczej, wówczas konieczna jest korekta dotychczasowego spojrzenia na sposób kontroli tego zjawiska i opowiedzenia się za tą linią orzecznictwa, w której w szerszym zakresie realizowane są wartości konstytucyjne.

Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 P.p.s.a. przyjął, że: „W świetle art. 1 P.u.s.a. oraz art. 1–3 i art. 134 § 1 P.p.s.a. ocena przesłanek zastosowania przez organy podatkowe przy wydawaniu decyzji podatkowej art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej mieści się w granicach sprawy sądowej kontroli legalności tej decyzji”.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 24 maja 2021 r., sygn. I FPS 1/21.

Trybunał Konstytucyjny

43

Art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1420)

Art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r., poz. 1064 i 1339 oraz z 2021 r., poz. 234) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

ponadto postanawia:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

Z uzasadnienia:

1. W badanej skardze skarżąca podniosła w pierwszej kolejności zarzut, że art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r., poz. 1064, ze zm.; dalej: p.g.g.) „narusza jej prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”. Trybunał Konstytucyjny najpierw zbadał zatem wyżej przedstawiony zarzut. W rezultacie przeprowadzonej analizy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżąca bardzo zasadnie podniosła, że:

- zaskarżony przepis, stanowiąc że stronami postępowań koncesyjnych nie są właściciele i użytkownicy wieczności nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych, w istocie deroguje definicję „strony postępowania”, wynikającą z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735; dalej: k.p.a.), który rozstrzyga, że stroną jest „każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”;
- podmiot, który jest objęty definicją „strony postępowania” w rozumieniu k.p.a., obecnie nie ma możliwości obrony swojego interesu prawnego w postępowaniu koncesyjnym, prowadzonym na podstawie zaskarżonej ustawy, nawet mimo bezspornego wykazania istnienia takiego interesu;
- w poprzednim stanie prawnym, jaki kreowały przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96), nie było podobnej dyskryminującej regulacji; pod rządami poprzedniej ustawy, w postępowaniu koncesyjnym miał prawo uczestniczyć każdy, komu przysługiwał przymiot strony na gruncie art. 28 k.p.a.

Rozpoznając skargę, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że w toku postępowania administracyjnego – także w toku postępowania przed sądami administracyjnymi obu instancji – skarżąca wykazywała istnienie interesu prawnego, uzasadniającego uznanie jej za stronę w postępowaniu koncesyjnym. Argumentowała w tym kontekście, że odkrywkowa eksploatacja złoża granitu z użyciem materiałów wybuchowych – prowadzona przez przedsiębiorcę korzystającego z koncesji – sprowadza bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia skarżącej, jak również dla jej mienia. Zagrożenie to stwarzają:

- spadające na jej nieruchomość odłamki skalne i wstrząsy sejsmiczne, wywołane robotami strzałowymi w odległości zaledwie kilkudziesięciu metrów od jej domu,
- zapylenie i hałas, towarzyszące odkrywkowej eksploatacji złoża.

Trybunał Konstytucyjny uznał za trafny i całkowicie zasadny wywód skarżącej, wskazujący, że na skutek przedstawionych w skardze decyzji administracyjnych oraz wyroków sądów administracyjnych obu instancji, naruszone zostało jej prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji – poprzez odebranie jej prawa domagania się kontroli sądowej decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących bezpośrednio jej interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Stało się tak w związku z tym, że podstawą rozstrzygnięć administracyjnych i sądowych było aktualne, restrykcyjne brzmienie art. 41 ust. 2 p.g.g., który wyklucza uznanie za stronę w postępowaniu koncesyjnym innych osób niż wymienione w tym przepisie ustawy szczególnej – nawet wówczas, gdy przedmiot postępowania koncesyjnego dotyczy bezpośrednio ich interesu prawnego. Trybunał Konstytucyjny uznał argument skarżącej, że w świetle powołanych w skardze decyzji oraz wyroków sądów administracyjnych, skarżąca nie miała prawa bronić swojego bezspornego interesu prawnego ani w postępowaniu koncesyjnym, ani na drodze sądowoadministracyjnej. Skarżąca zasadnie upatruje w tym „oczywistego naruszenia prawa podmiotowego określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż fakt, że skarżąca w *petitum* skargi wniosła między innymi o stwierdzenie niezgodności art. 41 ust. 2 p.g.g. z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w żadnym razie ani nie dyskwalifikuje skargi od strony merytorycznej i formalnej, ani też nie stanowi dla Trybunału przeszkody do orzeczenia o niezgodności zaskarżonego przepisu wprost z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Takie właśnie rozstrzygnięcie, wyrażone w sentencji niniejszego wyroku, Trybunał Konstytucyjny uznał za najbardziej zasadne – z uwagi na fakt, że art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę do wywodzenia wskazanego przez skarżącą prawa do sądu; tym samym – nie zachodzi potrzeba odwoływania się do zasady demokratycznego państwa prawnego dla jego rekonstrukcji, chociaż stanowi ono oczywiście ważny element składowy zasady demokratycznego państwa prawnego.

2. Trybunał Konstytucyjny uznał za zasadną argumentację przedstawioną w aspekcie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji przez Prokuratora Generalnego. Trybunał przyjął, że Prokurator Generalny trafnie zauważył między innymi, iż:

- przepis art. 41 ust. 2 p.g.g. w sposób jednoznaczny i wyraźny odbiera status strony postępowania koncesyjnego właścicielom (także użytkownikom wieczystym) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego, tj. przestrzeni, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wykonywania działalności w postaci wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla i prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji, oraz właścicielom nieruchomości położonych poza miejscami wykonywania robót geologicznych – niezależnie do tego, czy postępowanie koncesyjne dotyczy interesu prawnego tychże właścicieli (także: użytkowników wieczystych);
- kwestionowana regulacja prowadzi do pozbawienia właścicieli nieruchomości sąsiednich możliwości uruchomienia procedury administracyjnosądowej w sprawach dotyczących udzielenia koncesji; pozbawiając ich bowiem praw strony w postępowaniu koncesyjnym, wyłącza w ten sposób możliwość zaskarżenia do organu odwoławczego decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopaliny wydanych przez organ koncesyjny, a tym samym zamyka drogę do żądania przeprowadzenia kontroli legalności tej decyzji przez sąd administracyjny;
- w postępowaniu koncesyjnym decyzja o udzieleniu koncesji w znacznej mierze opiera się na danych przedstawionych przez wnioskodawcę będącego jedyną stroną tegoż postępowania, podczas gdy może ona prowadzić do naruszenia praw właścicieli nieruchomości sąsiednich, na które działalność objęta koncesją może negatywnie oddziaływać; trudno przyjąć, że w tych okolicznościach organ koncesyjny ma pełny obraz sytuacji i możliwość rozstrzygnięcia z poszanowaniem indywidualnych interesów właścicieli tych nieruchomości;
- w świetle regulacji zawartych w art. 26 ust. 1 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 i 2 p.g.g., organ koncesyjny ustala, kto jest stroną postępowania koncesyjnego na podstawie projektu położenia obszaru górniczego, przedłożonego przez podmiot ubiegający się o udzielenie koncesji; następuje to w toku postępowania koncesyjnego (precyzyjnie: wraz z jego wszczęciem), pomimo iż ostateczne wyznaczenie obszaru górniczego następuje w decyzji koncesyjnej wydanej po zakończeniu tegoż postępowania.

Trybunał Konstytucyjny uznał za trafną konkluzję wywodów Prokuratora Generalnego, według którego: „Kwestionowany przepis, pozbawiając właścicieli nieruchomości sąsiednich uprawnienia do zaskarżenia decyzji o udzieleniu

koncesji w postępowaniu administracyjnym i – w konsekwencji – sądowoadministracyjnym, narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo obywatela do sądu i jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Równocześnie wskazane pozbawienie prawa do sądu nie jest uzasadnione potrzebą ochrony innych wartości konstytucyjnych”.

3. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska przedstawionego w sprawie przez Sejm. Badając zarzuty skarżącej, Trybunał zważył w szczególności, że Sejm podniósł między innymi, iż:

- artykuł 41 ust. 2 p.g.g. stanowi regulację szczególną w stosunku do art. 28 k.p.a., wyłączając jego stosowanie w postępowaniach prowadzonych na podstawie działu III prawa geologicznego i górniczego;
- regulacja przyjęta w art. 41 ust. 2 p.g.g. oznacza, że z woli ustawodawcy właściciele nieruchomości usytuowanych poza obszarem górniczym zostali zrównani – co do statusu – z osobami nieposiadającymi interesu prawnego i z tego względu nie biorą udziału w postępowaniu koncesyjnym; dotyczy to także sytuacji, gdy działalność prowadzona na podstawie koncesji (np. wydobywanie kopaliny metodą odkrywkową z użyciem materiałów strzałowych) będzie bezpośrednio oddziaływać (emisja hałasu, emisja pyłu, wyrzut odłamków skalnych, vibracje, drgania sejsmiczne, szkody górnicze) na właścicieli tych nieruchomości, jako położonych w bezpośrednim sąsiedztwie prowadzonych prac górniczych;
- przyczyn wprowadzenia omawianej regulacji „należy poszukiwać w ogólnych celach przypisywanych obecnej ustawie, a więc odbiurokratyzowaniu postępowań administracyjnych, usunięciu barier utrudniających podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie geologii i górnictwa, pobudzaniu przedsiębiorczości oraz zwiększeniu pewności inwestowania (...). W tym kontekście ograniczenie kręgu podmiotów występujących jako strona w postępowaniu koncesyjnym służyć ma przede wszystkim przyspieszeniu postępowań uregulowanych w ustawie”.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że realizacja tak zdefiniowanych przez Sejm celów, w żadnym razie nie może odbywać się kosztem prawa do sądu, zagwarantowanego przez ustrojodawcę na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Według stanowiska Trybunału, wskazana przez Sejm wartość w postaci szybkości postępowań koncesyjnych, w żadnym razie nie może być postrzegana jako wartość adekwatna i równoważna wobec prawa do sądu – nie może być traktowana jako wartość uzasadniająca pozbawianie tego istotnego prawa konstytucyjnego osób legitymujących się ważnym i oczywistym interesem prawnym, jednoznacznie uzasadniającym konieczność ich uczestniczenia w tychże postępowaniach na prawach strony.

Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż Prokurator Generalny (nawiązując do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU 2002, nr 2/A, poz. 14) trafnie podniósł, że:

- „W imię szybkości rozpoznania sprawy nie można (...) poświęcić ochrony praw podmiotowych. Uproszczenie i przyspieszenie może oczywiście dotyczyć kwestii formalnych, w żadnym wypadku nie może natomiast odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów”;
- „Przyspieszenie i usprawnienie przebiegu postępowania koncesyjnego nie może (...) odbywać się kosztem pozbawienia właścicieli nieruchomości sąsiednich prawa zaskarżenia decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin do sądu administracyjnego. Nie może być zatem uzasadnionym konstytucyjnie motywem wprowadzenia kwestionowanej regulacji”.

Wyżej przedstawionego stanowiska Trybunału, nawiązującego także do stanowiska Prokuratora Generalnego, nie może zmieniać argument Sejmu, według którego: „Ustawodawca zapewnił możliwość udziału skarżącej w postępowaniu dotyczącym warunków eksploatacji złoża i określeniu wymagań mających minimalizować immisje na etapie wydawania decyzji środowiskowej”.

Konstytucja domaga się, by prawo do sądu było respektowane w aspekcie każdej regulacji składającej się na obowiązujący system prawa – fakt, że jest respektowane na gruncie konkretnej ustawy, w żadnym razie nie może usprawiedliwiać jego pogwałcenia na gruncie innej ustawy.

4. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że Sejm, jako uczestnik postępowania, podniósł między innymi, że w obecnym stanie prawnym, ocena oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na otoczenie następuje w postępowaniu dotyczącym środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Zostało ono uregulowane w art. 71 i następnych ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r., poz. 247; dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku). Trybunał Konstytucyjny zważył, że według przepisu art. 71 ust. 1 powołanej ustawy, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Trybunał podzielił wątpliwość, którą w toku postępowania wyraził sam Sejm. Wywiódł on wszakże, że uwzględniając literalne brzmienie powołanego przepisu, „można (...) powziąć wątpliwość, czy określenie wpływu planowanej inwestycji na otoczenie faktycznie stanowi przedmiot postępowania dotyczącego środowiskowych uwarunkowań inwestycji” – „Przedmiotem ochrony w tym postępowaniu jest (...) środowi-

sko”. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia statusu podmiotów znajdujących się w sytuacji prawnej i faktycznej takiej jak ta, która została opisana w badanej skardze konstytucyjnej, nie rozwiązuje problemu ostateczna konstatacja Sejmu, przedstawiona w rozważanym aspekcie, według której „przepis ten ma na celu również ochronę otoczenia planowanej inwestycji, a w szczególności minimalizowanie jej negatywnego oddziaływania na sąsiadujący obszar (immisje)”, zwłaszcza że nie wynika to z jego brzmienia, i poprzez to – może być on różnie rozumiany i stosowany w praktyce obrotu prawnego.

5. Niezależnie od okoliczności podniesionych w punkcie poprzedzającym, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przepisy działu III prawa geologicznego i górniczego, zatytułowanego Koncesje, przesądzają o tym, że w postępowaniu koncesyjnym rozstrzygane są kwestie bardzo istotne z punktu widzenia sytuacji prawnej i faktycznej skarżącej (oraz podmiotów znajdujących się w sytuacjach tożsamyh bądź podobnych) – w tym: bardzo istotne w aspekcie ich konstytucyjnych praw i wolności; daleko wykraczają one poza przedmiot postępowania prowadzonego na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje w szczególności, że zgodnie z przepisami art. 28 ust. 2–4 p.g.g., jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny, związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju, koncesja na określone rodzaje działalności może zostać udzielona pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania objętej nią działalności. Zabezpieczenie może w szczególności przyjąć formę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy, gwarancji bankowej albo poręczenia bankowego. O formie, zakresie oraz sposobie zabezpieczenia, a także o potrzebie ustanowienia zabezpieczenia – poza przypadkiem, gdy z mocy ustawy ustanowienie zabezpieczenia jest obligatoryjne (podziemne składowanie odpadów) – rozstrzyga organ koncesyjny, działając w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Zgodnie z art. 29 p.g.g., organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji między innymi w przypadkach, gdy zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa, w tym z interesem surowcowym państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości lub obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tych planów – uniemożliwiłaby wyko-

rzystanie nieruchomości lub obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych. Według art. 30 ust. 1–2 p.g.g., treść koncesji określa rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności, przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, czas obowiązywania koncesji, termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności; koncesja może określać także inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Zgodnie z art. 32 ust. 1 p.g.g., koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża, podziemne bezziornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla wyznacza również granice obszaru i terenu górniczego. Według art. 37 ust. 1 p.g.g., między innymi w przypadku, gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia. Organ koncesyjny może również określić sposób usunięcia naruszeń.

W związku z treścią tych przykładowo powołanych przepisów p.g.g., okoliczności faktyczne i prawne, w jakich znajduje się skarżąca (oraz inne podmioty w sytuacjach tożsamyh bądź podobnych), bez wątpienia mogą być obejmowane pojęciem „sprawa”, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to dalej konieczność zapewnienia im prawa do sądu, gwarantowanego przez powołany przepis Konstytucji – tymczasem zaskarżony przepis, pozbawiając ich statusu strony postępowania koncesyjnego, drogę do sądu zamyka.

Rozstrzygając jak w sentencji, Trybunał Konstytucyjny zważył między innymi, że sam Sejm przyznał, że: „(...) prowadzenie działalności gospodarczej nie może odbywać się bez uwzględnienia słuszych interesów właścicieli nieruchomości sąsiednich. Jeżeli prowadzenie określonego rodzaju działalności jest reglamentowane przez państwo, a więc jej podjęcie wymaga uzyskania zezwolenia właściwych organów, wówczas na etapie wydawania zgody powinny zostać określone warunki prowadzenia tej działalności, uwzględniające m.in. ograniczenie jej uciążliwości dla terenów sąsiednich”.

Trybunał Konstytucyjny uznał przy tym za trafny wywód Sejmu, według którego: „Nie ulega wątpliwości, że eksploatacja odkrywkowa złóż z wykorzystaniem materiałów strzałowych wywiera wpływ na środowisko, przy czym jego zasięg wykracza dalece poza obszar, na którym prowadzona jest eksploatacja złoża. Nie do uniknięcia jest przy tym sytuacja, gdy oddziaływania te dotyczą terenów położonych za obszarem górniczym. Oddziaływania te przybierają

wieloraką postać – w przypadku eksploatacji odkrywkowej złóż obejmują one m.in. emisję hałasu, pyłu, rozrzut odłamków skalnych pochodzących z detonowania materiałów strzałowych, wibracje i drgania sejsmiczne, zanieczyszczenia wód powierzchniowych i gruntowych. Bezsprzecznie zatem prowadzenie eksploatacji odkrywkowej kopalin może wiązać się – i zazwyczaj wiąże się – z bardzo dużymi uciążliwościami dla mieszkańców terenów przyległych. Co więcej, skala tych oddziaływań może być tak znacząca, że niemożliwe stanie się korzystanie z nieruchomości sąsiednich”.

6. Przy ocenie konstytucyjności kwestionowanego przez skarżącą przepisu, Trybunał Konstytucyjny zważył także na otoczenie normatywne, w jakim on funkcjonuje. Trybunał zważył w szczególności na treść przepisu art. 42 ust. 1 p.g.g., według którego: 1) rozpoczęcie działalności objętej koncesją uważa się za zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych; 2) uchylenie (zmiana) koncesji w wyniku wznowienia postępowania nie może nastąpić z upływem roku od dnia rozpoczęcia określonej nią działalności.

Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, treść powołanego przepisu stanowić może dodatkowe uzasadnienie konieczności zapewnienia prawa do sądu podmiotom znajdującym się w sytuacji takiej jak ta, w jakiej znalazła się skarżąca – w szczególności: poprzez przyznanie im statusu strony w postępowaniu koncesyjnym.

7. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że sam Sejm wywiódł, iż: „W niniejszym postępowaniu podniesione przez skarżącego zarzuty związane są z brakiem zapewnienia przez ustawodawcę dostępu do sądu, a więc nieprzyznaniem jednostce uprawnienia do uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej”. Tym samym, Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne analizowanie badanego problemu konstytucyjnego w oparciu o art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż ten dotyczy jedynie przypadków ograniczania w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

8. Wobec dokonanego przez Trybunał ustalenia, że skarżąca skutecznie wykazała, iż zaskarżony przepis art. 41 ust. 2 p.g.g. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zbędne stało się badanie kolejnych zarzutów, sformułowanych w kontekście innych konstytucyjnych praw i wolności. Tym samym, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK., w zakresie pozostałych zarzutów skarżącej, postępowanie zostało umorzone z uwagi na zbędność orzekania o nich.

9. Wobec wszystkich wyżej przedstawionych racji i okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Wyrok TK z dnia 12 maja 2021 r., sygn. SK 19/15.