



Orzecznictwo

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

NR 5/maj 2022



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Art.	Str.
25 § 1 k.k.	5
46 § 1 k.k.	5
93b § 5 k.k.	6
144 § 1 k.k.	7
178a § 1 k.k.	7
180a k.k.	7
207 § 1a k.k.	8
291 § 1 k.k.	8
116 § 1 pkt 1 k.w.	8
23 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1928)	9
6 k.p.k.	9
7 k.p.k.	10
17 § 1 pkt 7 k.p.k.	10
29 § 1 k.p.k.	10
343 § 7 k.p.k.	11
427 § 2 k.p.k.	11
437 § 2 k.p.k.	12
438 pkt 3 k.p.k.	12
440 k.p.k.	13
457 § 2 k.p.k.	13
496 § 3 k.p.k.	13
500 § 3 k.p.k.	14
523 § 1a k.p.k.	14
523 § 4 k.p.k.	14
537a k.p.k.	15
539a § 3 k.p.k.	15
607e § 1 k.p.k.	15

Sądy Apelacyjne

11 § 1 k.k.	16
46 § 1 k.k.	16
85a k.k.	17
191 § 2 k.k.	18
280 § 1 k.k.	18
431a § 1 k.k.w.	18
395 k.p.k.	18
438 pkt 2 k.p.k.	19
438 pkt 4 k.p.k.	19
552 § 4 k.p.k.	19
623 k.p.k.	21

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Art. 505 ¹ § 2 pkt 2 k.p.c.	22
357 § 5 k.p.c. w zw. z art. 362 k.p.c.	27
374 zdanie drugie k.p.c. w związku z art. 13 § 1 k.p.c.	31

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

1 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 111 z późn. zm.)	34
---	----

Trybunał Konstytucyjny

1 pkt 1, art. 2 pkt 3 lit. b–f oraz lit. h–j, pkt 4 i pkt 5, art. 3 pkt 1, art. 4, art. 5 pkt 1 lit. a–e oraz g, pkt 2 i pkt 3, art. 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu po- sła i senatora oraz niektórych innych ustaw oraz załączniki nr 1–4 (Dz. U. z 2018 r., poz. 1799)	44
--	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 25 § 1 k.k.

Dla zaistnienia obrony koniecznej sprawca musi działać z zamiarem obrony bezpośrednio zaatakowanego dobra prawnego, do czego in casu nie doszło. Wszelkie działania przedsięwzięte w celu odwzajemnienia krzywd doznanych uprzednio nie mają charakteru obronnego. Niezbędnym, podmiotowym elementem obrony koniecznej jest działanie z woli obrony, a nie z woli odwetu. Reakcja broniącego się wynikać tu winna ze świadomości, że odpiera zamach i być podyktowana wolą obrony. Ten podmiotowy element działania w obronie koniecznej ułatwia rozgraniczenie rzeczywistych działań obronnych od społecznie negatywnych aktów zemsty, samosądu lub chuligaństwa.

Postanowienie SN z dnia 17 stycznia 2022 r., sygn. III KK 460/21.

2

Art. 46 § 1 k.k.

Definicję podmiotu pokrzywdzonego przestępstwem zawiera przepis art. 49 § 1 i 2 k.p.k., który stanowi, że jest nim osoba fizyczna lub prawna albo też instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna, choćby nie miała osobowość prawnej, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. Owa bezpośredniość pokrzywdzenia zachodzi wówczas, gdy pomiędzy czynem zawierającym przedmiotowe znamiona przestępstwa, a naruszeniem dobra danego podmiotu nie ma ogniw pośrednich. Dopiero zrealizowanie tego znamienia statuuje dany podmiot, przy wystąpieniu pozostałych wymaganych przesłanek, jako pokrzywdzonego i w konsekwencji legitymuje go do możliwości zasądzenia na jego rzecz obowiązku naprawienia przez oskarżonego szkody wyrządzonej przestępstwem. Oczywistym powodem wykluczającym wystąpienie takiej bezpośredniości będzie nabycie przysługującego pokrzywdzonemu roszczenia majątkowego wynikającego z popełnionego przestępstwa przez inny podmiot. Taka czynność dokonana na podstawie umowy cywilnoprawnej (cesji wierzytelności) skutkuje wprowadzie przeniesieniem roszczenia majątkowego, lecz nie pociąga za sobą zmiany podmiotu pokrzywdzonego przestępstwem. W takim wypadku wymagana przepisem art. 49 § 1 k.p.k. bezpośredniość została zniwelowana, a nabywca wierzytelności

od pokrzywdzonego ma prawo wyłącznie do roszczenia cywilnego względem oskarżonych. Nabywca wierzytelności nie jest także inną osobą uprawnioną w myśl art. 46 § 1 k.k., bowiem w przepisach procedury karnej występuje tylko jeden wyjątek od pojęcia pokrzywdzonego zawierającego przymiot bezpośrednio pokrzywdzenia z art. 49 § 1 k.p.k., który znajduje się w art. 49 § 3 k.p.k. Przepis ten wskazuje, że za pokrzywdzonego uważa się zakład ubezpieczeń w zakresie, w jakim pokrył szkodę wyrządzoną pokrzywdzonemu przez przestępstwo lub jest zobowiązany do jej pokrycia.

Wyrok SN z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. V KK 543/21.

3

Art. 93b § 5 k.k.

Z przepisów rozdziału X Kodeksu karnego dotyczącego środków zabezpieczających wynika, że sąd orzeka pobyt w zakładzie psychiatrycznym tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi (art. 93b § 5 k.k.), zaś art. 93g k.k. ściśle określa przypadki, w których sąd może orzec środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym. Z treści tego ostatniego przepisu wynika, że Sąd orzeka tego rodzaju środek zabezpieczający jedynie skazując (co przecież może nastąpić tylko w wyroku) sprawcę przestępstw popełnionych w warunkach określonych w art. 93g § 2 i § 3 k.k. lub co do którego umorzono postępowanie z powodu niepoczytalności. Sąd orzeka pobyt w odpowiednim zakładzie psychiatrycznym wobec sprawcy określonego w art. 93c pkt 1 k.k., jeżeli istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że popełni on ponownie czyn zabroniony o znacznej społecznej szkodliwości w związku z chorobą psychiczną lub upośledzeniem umysłowym. Z treści art. 93g § 2 k.k. wynika, że skazując sprawcę określonego w art. 93c pkt 2 k.k. na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, karę 25 lat pozbawienia wolności lub karę dożywotniego pozbawienia wolności, sąd orzeka pobyt w odpowiednim zakładzie psychiatrycznym, jeżeli istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że popełni on czyn zabroniony o znacznej społecznej szkodliwości w związku z chorobą psychiczną lub upośledzeniem umysłowym. Zgodnie z art. 93g § 3 k.k., skazując sprawcę określonego w art. 93c pkt 3 k.k. na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, karę 25 lat pozbawienia wolności lub karę dożywotniego pozbawienia wolności, sąd orzeka pobyt w odpowiednim zakładzie psychiatrycznym, jeżeli istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że skazany popełni przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej w związku z zaburzeniem preferencji seksualnych. Z analizy powyższych przepisów wynika, że jedynie o pozostałych środkach zabezpieczających wymienionych w art. 93a § 1 pkt 1–3 k.k. sąd może orzec również na etapie postępowania wykonawczego. Dotyczy to także sytuacji, gdy zachodzi potrzeba zmiany orzeczonego wobec sprawcy środka zabezpieczającego lub sposobu

jego wykonywania, jeżeli poprzednio orzeczony środek stał się nieodpowiedni lub jego wykonywanie nie jest możliwe.

Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 2022 r., sygn. IV KK 642/21.

4

Art. 144 § 1 k.k.

Przestępstwo stypizowane w art. 144 § 1 k.k. popełnia bowiem tylko ten, kto będąc powołanym do pełnienia czynnej służby wojskowej nie zgłasza się do odbywania tej służby w określonym terminie i miejscu. Określone w tym przepisie znamię czynnościowe „nie zgłasza się do odbywania”, jakie ma być realizowane przez osobę powołaną do odbywania czynnej służby wojskowej, może bowiem obejmować wyłącznie zaniechanie stawienia się w określonym miejscu i czasie. Oznacza to, że stan psychofizyczny wywołany spożyciem alkoholu przez taką osobę, która stawiała się do odbycia służby wojskowej w określonym czasie i miejscu, nie może być traktowany jako równoznaczny z niestawieniem się przez nią do odbywania takiej służby, a w konsekwencji skutkować pociągnięciem do odpowiedzialności karnej na podstawie wskazanego wcześniej przepisu.

Wyrok SN z dnia 16 lutego 2022 r., sygn. V KK 648/21.

5

Art. 178a § 1 k.k.

Rozróżnienie stanu „po użyciu” i „pod wpływem” środka odurzającego stanowi jednocześnie rozgraniczenie pomiędzy odpowiedzialnością karną a wykroczeniem. Pomiędzy znamionami przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. a wykroczenia z art. 87 § 1 k.w. różnica sprowadza się do stopnia intoksykacji alkoholem lub środkiem odurzającym. Jednocześnie trafnie zauważył Sąd Najwyższy, że stan po użyciu środka podobnie działającego do alkoholu jest równoznaczny jedynie ze znajdowaniem się tego środka w organizmie. Natomiast jego użycie nie oznacza jeszcze realnego wpływu zażytego środka na zdolności psychomotoryczne kierowcy.

Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2022 r., sygn. IV KK 666/21.

6

Art. 180a k.k.

Warunkiem ponoszenia odpowiedzialności za przestępstwo o znamionach opisanych w art. 180a k.k. jest zatem istnienie w obiegu prawnym decyzji właściwego organu, pozbawiającej sprawcę uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi. Decyzja, o której mowa w tym przepisie, może być również decyzją administracyjną. Nie ulega przy tym wątpliwości, że istnienie takiej decyzji stanowi jedno ze znamion przestępstwa z art. 180a k.k., a jej brak oznacza, że nie zostało wypełnione znamię przestępstwa. Istotne znaczenie ma przy tym fakt, że przestępstwo z art. 180a k.k. może popełnić tylko osoba,

wobec której decyzja administracyjna zapadła i tylko w okresie, na jaki cofnięto tą decyzją uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi. Zarazem, w okresie uwidocznionym w decyzji o cofnięciu uprawnień, osoba wobec której zapadło takie rozstrzygnięcie nie może ich odzyskać (wyrok SN z dnia 12 maja 2021 r., sygn. V KK 161/21, LEX nr 3177764.). Zatem kryminalizacji nie podlega prowadzenie pojazdu przez osobę nieposiadającą uprawnień do prowadzenia pojazdów z powodu zatrzymania dokumentu prawa jazdy na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym lub ustawy o kierujących pojazdami. Zatrzymanie prawa jazdy nie powoduje bowiem utraty samych uprawnień, które jedynie zostają czasowo zawieszane z racji braku dokumentu potwierdzającego ich posiadanie.

Wyrok SN z dnia 12 stycznia 2022 r., sygn. II KK 145/20.

7

Art. 207 § 1a k.k.

Na gruncie art. 207 § 1a k.k. za osobę nieporadną należy uznać osobę w bardzo młodym wieku (kilkuletnie lub młodsze dziecko), które z racji swojego niedojrzałego wieku, rozwoju psychicznego i fizycznego nie są w stanie samodzielnie egzystować i wymagają wyjątkowej, szczególnej czułości, troski, szacunku i dbałości ze strony opiekunów prawnych.

Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2022 r., sygn. IV KK 550/21.

8

Art. 291 § 1 k.k.

Pod użytym w art. 291 § 1 k.k. pojęciem „uzyskania rzeczy za pomocą czynu zabronionego” należy rozumieć wyłącznie wejście w jej posiadanie w wyniku posłużenia się czynem zabronionym przez przepisy prawa karnego. Nie jest ono więc tożsame z pojęciem „rzeczy pochodzącej z czynu zabronionego” i nie obejmuje przypadków wytworzenia czy przetworzenia rzeczy w taki sposób, że uzyskuje ona walor nielegalności.

Wyrok SN z dnia 17 stycznia 2022 r., sygn. II KK 569/21.

Prawo wykroczeń

Art. 116 § 1 pkt 1 k.w.

9

Określona w treści art. 116 § 1 pkt 1 k.w. norma prawna ma charakter blankietowy, co prowadzi do wniosku, że dla przypisania popełniania wykroczenia wskazanego w wyżej wymienionym przepisie konieczne jest, w rozstrzygnięciu Sądu, dokładne zredagowanie jego opisu zawierającego wszystkiego znamiona wykroczenia, dotyczącego nieprzestrzegania zarządzeń leczniczych.

Wyrok SN z dnia 8 lutego 2022 r., sygn. III KK 263/21.

10

Wobec zasadniczo blankietowego charakteru normy zakodowanej w treści art. 116 § 1 pkt 3 k.w., dla możliwości przypisania odpowiedzialności, na podstawie wskazanego przepisu, niezbędne jest precyzyjne sformułowanie opisu czynu w treści wyroku, wskazującego na wszystkie desygnaty poszczególnych znamion ustawowych wykroczenia. Definicje poszczególnych pojęć jakimi operuje kodeks wykroczeń w tym przepisie są zawarte w art. 2 ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2026). Obowiązkiem sądu, wynikającym z zasady *nullum crimen sine lege* jest precyzyjne określenie znamion przypisanego typu i co oczywiste – udowodnienie ich realizacji.

Wyrok SN z dnia 27 stycznia 2022 r., sygn. III KK 522/21.

11

Art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1928)

Przypisanie odpowiedzialności za wykroczenie wynikającej ze złamania zakazu przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym wymaga uznania, że zakaz ten in concreto spełnia wymogi określone na poziomie konstytucyjnym, konwencyjnym i ustawowym. Mając na uwadze przedstawione racje, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w zakresie, w jakim wprowadza nieograniczony co do obszaru i czasu zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, jak również nie przewiduje możliwości przebywania na tym obszarze dziennikarzy w związku z wykonywaniem zawodu, w sposób oczywisty przekracza zakres delegacji ustawowej, na której rozporządzenie to zostało oparte oraz nie spełnia testu proporcjonalności określonego w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, art. 15 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. I KK 171/21.

Prawo karne procesowe

12

Art. 6 k.p.k.

Prawo do stawiennictwa i obrony podczas rozprawy odwoławczej nie zostaje wyłączone, gdyż z uwagi na brzmienie art. 117 § 2 k.p.k. czynności nie przeprowadza się, jeżeli osoba uprawniona nie stawiała się, gdy osoba ta usprawiedliwiła należycie niestawiennictwo i wnosi o nieprzeprowadzenie czynności bez jej obecności, chyba że ustawa stanowi inaczej. Prowadzenie rozprawy odwoławczej pod nieobecność oskarżonego, który należycie usprawiedliwił swą nieobecność i wyraził wolę uczestnictwa w rozprawie, uniemożliwia mu przedstawienie w spo-

sób ustny oświadczeń i argumentacji na poparcie zarzutów apelacji. Nawet jeżeli założyć, że oskarżony nie przywołałby w swoim ustnym wystąpieniu nowych argumentów i okoliczności na poparcie zarzutów apelacji, niż te przedstawione w pisemnej apelacji, to jednak naruszenie prawa do obrony w jego aspekcie formalnym należy ocenić jako mogące mieć istotny wpływ na treść wyroku.

Wyrok SN z dnia 12 stycznia 2022 r., sygn. I KK 161/21.

13

Art. 7 k.p.k.

Przekonanie sądu o wiarygodności jednych dowodów i niewiarygodności innych pozostaje pod ochroną art. 7 k.p.k., jeżeli jest poprzedzone ujawnieniem w toku rozprawy głównej całokształtu okoliczności sprawy (art. 410 k.p.k.) i to w sposób podyktowany obowiązkiem dochodzenia prawdy (art. 2 § 2 k.p.k.); stanowi wynik rozważenia wszystkich okoliczności przemawiających zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego (art. 4 k.p.k.), a także jest wyczerpująco i logicznie – z uwzględnieniem wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego – umotywowane w uzasadnieniu wyroku (art. 424 § 1 k.p.k.).

Wyrok SN z dnia 11 stycznia 2022 r., sygn. I KA 10/21.

14

Art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.

W przypadku przestępstw niealimentacji, które należą do kategorii tzw. przestępstw zbiorowych, sformułowana w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. przeszkoda procesowa może zachodzić wyłącznie wówczas, gdy okresy uporczywego uchylania się od obowiązku świadczeń alimentacyjnych, ustalone w kolejno rozpoznawanych sprawach, są identyczne i pokrywają się ze sobą lub gdy okres określony w sprawie rozpoznawanej jako następna został w całości objęty skazaniem w sprawie rozpoznawanej poprzednio, prawomocnie już zakończonej.

Wyrok SN z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. I KK 5/22.

15

Art. 29 § 1 k.p.k.

Skład sądu na rozprawie apelacyjnej i kasacyjnej określa art. 29 k.p.k., zgodnie z którym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, we wskazanych wypadkach sąd orzeka w składzie trzyosobowym. Wyjątkiem od tej ogólnej zasady jest art. 449 § 2 k.p.k.: jeśli postępowanie przygotowawcze zakończyło się w formie dochodzenia, sąd odwoławczy orzeka na rozprawie jednoosobowo, chyba że prezes sądu lub sąd postanowi inaczej. Oznacza to, a contrario, że na rozprawie apelacyjnej w sprawie, w której postępowanie przygotowawcze zakończyło się w formie śledztwa, skład sądu powinien być trzyosobowy, zgodnie z ogólną zasadą.

Wyrok SN z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. IV KK 3/22.

Art. 343 § 7 k.p.k.

16

Sąd, jeśli zamierza uwzględnić wniosek prokuratora złożony na podstawie art. 335 § 1 k.p.k., jest zobowiązany ocenić, czy zaistniały wszystkie ustawowe warunki dopuszczalności takiego wniosku. Ponadto, wydanie orzeczenia w trybie przewidzianym w art. 335 § 1 k.p.k. jest możliwe tylko wtedy, gdy nie tylko sprawstwo i wina oskarżonego, ale także wszystkie istotne okoliczności popełnienia zarzucanego czynu, w tym mające znaczenie dla jego oceny prawnej, nie budzą wątpliwości.

Wyrok SN z dnia 16 lutego 2022 r., sygn. III KK 224/21.

17

W razie złożenia przez prokuratora wniosku o skazanie bez przeprowadzenia rozprawy na podstawie art. 335 § 1 lub § 2 k.p.k., na sądzie spoczywa obowiązek przeprowadzenia kontroli tego wniosku nie tylko z punktu widzenia formalnego, ale i z punktu widzenia zgodności z przepisami obowiązującego prawa materialnego. W szczególności sąd powinien zbadać zgodność wszystkich propozycji zawartych we wniosku z regułami obowiązującego prawa materialnego, w tym również dokonać właściwej oceny proponowanych kar. Nie wolno mu zaakceptować warunków porozumienia uzgodnionych wprawdzie między prokuratorem i oskarżonym, ale naruszających przepisy prawa materialnego. Stwierdzenie, że treść wniosku pozostaje w sprzeczności z prawem materialnym lub narusza prawo procesowe, obliguje sąd *meriti* do wskazania stronom konieczności dokonania odpowiednich zmian, a w wypadku braku akceptacji dla tych modyfikacji ze strony podmiotów uprawnionych do zajmowania stanowiska w tej materii – sprawa powinna podlegać rozpoznaniu na zasadach ogólnych, bądź – w zależności od trybu, w jakim ów wniosek został złożony – należy zwrócić ją prokuratorowi.

Wyrok SN z dnia 16 lutego 2022 r., sygn. V KK 469/21.

18

Art. 427 § 2 k.p.k.

Granice kontroli odwoławczej, gdy skarżącym jest podmiot profesjonalny, wyznaczają granice zaskarżenia i podniesione w apelacji zarzuty (art. 427 § 2 k.p.k.), zaś zarzut odwoławczy to nic innego jak wskazanie przez skarżącego na – jego zdaniem – uchybienia, jakich dopuścił się sąd pierwszej instancji. Kontrola odwoławcza w tej sprawie musi więc ograniczać się do rozstrzygnięcia, czy rzeczywiście sąd pierwszej instancji popełnił uchybienia, o których mowa w zarzutach apelacyjnych.

Wyrok SN z dnia 11 stycznia 2022 r., sygn. I KA 10/21.

Art. 437 § 2 k.p.k.

19

Powtórzenie przewodu sądowego w całości z przyczyn dowodowych wiąże się natomiast z podstawą dowodową wyroku, gdy sąd I instancji nieprawidłowo przeprowadził lub ocenił dowody. Przesłanka w postaci konieczności ponowienia wszystkich dowodów wystąpi jednakże dopiero wówczas, gdy sąd pierwszej instancji w ogóle nie ujawnił żadnych dowodów, choć oparł na nich wyrok, albo wszystkie te dowody zostały nieprawidłowo przeprowadzone (naruszenie art. 410) albo nieprawidłowo ocenione.

Wyrok SN z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. I KS 18/21.

20

Obowiązujący model postępowania odwoławczego nie tylko uprawnia, ale i obliuguje sąd odwoławczy do merytorycznego rozpoznania sprawy w drugiej instancji, a tym samym orzeczenia odmiennie co do istoty sprawy, jeżeli zachodzą ku temu warunki. Nie zmienia to jednak faktu, że istotą kontroli odwoławczej prowadzonej przez sąd drugiej instancji nie jest ponowne rozpoznanie sprawy – przeprowadzenie oceny materiału dowodowego i dokonanie ustaleń faktycznych, lecz ocenienie trafności skarżonego wyroku przez pryzmat zarzutów apelacyjnych i uchybień uwzględnianych z urzędu. Sądem powołanym do przeprowadzania postępowania dowodowego, oceniania dowodów, dokonywania ustaleń faktycznych i ich subsumpcji jest sąd pierwszej instancji. Rolą Sądu odwoławczego jest kontrola prawidłowości tego procesu, co w zakresie oceny materiału dowodowego sprowadza się do badania, czy sąd pierwszej instancji nie wykroczył w swoich ocenach i wnioskach poza granice przyznanej mu swobody w kształtowaniu swojego przekonania według kryteriów wskazanych w art. 7 k.p.k. Oznacza to, że w sytuacji gdy przedmiotem zarzutów odwoławczych jest ocena materiału dowodowego przez sąd pierwszej instancji i dokonane przez ten sąd ustalenia faktyczne, sąd odwoławczy, który orzeka odmiennie co do istoty, uzasadniając swoje to rozstrzygnięcie, nie może ograniczyć się do przedstawienia własnej oceny materiału dowodowego, lecz musi również wykazać, że sąd pierwszej instancji, przeprowadzając ocenę dowodów, wykroczył poza granice przyznanej mu swobody.

Wyrok SN z dnia 10 stycznia 2022 r., sygn. III KK 235/21.

21

Art. 438 pkt 3 k.p.k.

Zarzut błędu w ustaleniach faktycznych mógłby zostać skutecznie podniesiony tylko wtedy, gdyby w zaskarżonym wyroku poczyniono ustalenia faktyczne nie mające jakiegokolwiek oparcia w przeprowadzonych dowodach, albo

gdyby określonych ustaleń nie poczyniono, pomimo, że z przeprowadzonych i uznanych za wiarygodne dowodów określone fakty jednoznacznie wynikały.

Wyrok SN z dnia 11 stycznia 2022 r., sygn. I KA 10/21.

Art. 440 k.p.k.

22

Brak oznaczenia długości trwania orzeczonego środka karnego powoduje, że na etapie wykonawczym, a także w perspektywie różnorodnych rozwiązań prawa karnego materialnego (m.in. związanych z zatarciem skazania) stanowi rażąco niesprawiedliwe rozstrzygnięcie.

Wyrok SN z dnia 3 lutego 2022 r., sygn. II KK 8/22.

23

Art. 440 k.p.k. z uwagi na swój wyjątkowy charakter, może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy popełnione przez sąd pierwszej instancji uchybienia procesowe są rażące i ponadto miały – nie tylko potencjalny, ale realny, rzeczywisty wpływ na treść wyroku.

Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2022 r., sygn. II KK 186/20.

24

Art. 457 § 2 k.p.k.

Zgodnie z art. 457 § 2 k.p.k. jeżeli sąd zmienia lub utrzymuje zaskarżony wyrok w mocy, uzasadnienie sporządza się na wniosek strony, chyba że zostało złożone zdanie odrębne. Odpowiednio stosuje się w tym zakresie przepisy art. 422 k.p.k. i art. 423 k.p.k., co do sposobu i terminu składania wniosku o uzasadnienie oraz sporządzania uzasadnienia przez sąd i jego doręczania wnioskodawcy.

Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2022 r., sygn. III KK 245/21.

25

Art. 496 § 3 k.p.k.

Art. 496 § 3 k.p.k. ustanowił domniemanie prawne, że nieusprawiedliwione niestawiennictwo oskarżyciela prywatnego i jego pełnomocnika na rozprawie głównej, uważa się za odstąpienie od oskarżenia, co oznacza, że nie można przeciwko niemu prowadzić dowodu, iż pomimo nieusprawiedliwionego niestawiennictwa, wolą oskarżyciela nie było odstąpienie od oskarżenia. Umorzenie postępowania będące wynikiem tego domniemania może nastąpić tylko wtedy, gdy na rozprawę główną nie stawili się oskarżyciel lub jego pełnomocnik prawidłowo powiadomieni o jej terminie i niestawiennictwa swego w ogóle nie usprawiedliwili, bądź nie uczynili tego w sposób należyty. Jeżeli jednak którakolwiek z tych osób usprawiedliwiła swoją nieobecność, tym samym skutecznie obaliła

domniemanie prawne wynikające z art. 496 § 3 k.p.k., co z kolei uniemożliwia umorzenie postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 12 stycznia 2022 r., sygn. II KK 557/21.

26

Art. 500 § 3 k.p.k.

Przepis art. 500 § 3 k.p.k. stanowi, że sąd może wydać wyrok nakazowy tylko w sytuacji, gdy na podstawie zebranych dowodów okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości. Brak tych wątpliwości oznacza, że nie ma ich zarówno odnośnie do sprawstwa danego czynu, winy oskarżonego i wypełnienia wszystkich znamion tego czynu wymienionych w przepisach prawa karnego materialnego, przy uwzględnieniu całości dowodów przedstawionych w akcie oskarżenia. Tylko wówczas można bowiem przyjąć, że „okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości”. Przesłanka ta podlega kontroli sądu rozpoznającego merytorycznie sprawę, a wystąpienie wątpliwości w tym zakresie, powinno prowadzić do odstąpienia od orzekania w trybie nakazowym i rozpoznania sprawy na zasadach ogólnych. Natomiast brak danych o karalności oskarżonego powinien skutkować skierowaniem sprawy do rozpoznania na rozprawie i wyjaśnienia wszystkich wątpliwości istotnych dla jej merytorycznego rozstrzygnięcia.

Wyrok SN z dnia 16 lutego 2022 r., sygn. II KK 518/21.

27

Art. 523 § 1a k.p.k.

Zakresem stosowania art. 523 § 1a k.p.k. objęto przypadki, w których zasady związane z wymiarem kary analizowane w płaszczyźnie okoliczności sprawy, zostały naruszone w stopniu jaskrawym, obiektywnie niezrozumiałym, zupełnie niedającym się pogodzić z zasadniczymi funkcjami kary.

Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2022 r., sygn. II KK 33/21.

28

Art. 523 § 4 k.p.k.

Kasację na korzyść skazanego można bowiem wnieść wyłącznie w wypadku skazania za przestępstwo na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania (art. 523 § 2 k.p.k.), chyba że zachodzą wypadki określone w art. 523 § 4 k.p.k., w więc wówczas, gdy kasację wniesiono z powodu uchybień wymienionych w art. 439 k.p.k. lub wniósł ją podmiot szczególnie wymieniony w art. 521 k.p.k.

Postanowienie SN z dnia 4 stycznia 2022 r., sygn. IV KK 556/21.

29

Art. 537a k.p.k.

Sąd Najwyższy dostrzega oczywiście istnienie art. 537a k.p.k. oraz 99a k.p.k., które nakazują sporządzanie uzasadnień wyroków na drukach stosownych formularzy, wymóg ten jednak nie może wyprzedzać nakazu rzetelnego rozpoznania sprawy i przedstawienia konkluzji sądu w postaci uzasadnienia, które spełnia wymóg z art. 424 § 1 k.p.k. w przypadku sądu I instancji i art. 457 § 3 k.p.k. w odniesieniu do sądu odwoławczego.

Wyrok SN z dnia 8 lutego 2022 r., sygn. I KK 51/21.

30

Art. 539a § 3 k.p.k.

Zgodnie z art. 539a § 3 k.p.k., skarga od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania może być wniesiona wyłącznie z powodu uchybień określonych w art. 439 § 1 k.p.k. lub naruszenia art. 437 k.p.k., przy czym w § 2 tego ostatniego przepisu ustanowiono, że sąd odwoławczy może uchylić ten wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania wyłącznie w wypadkach wskazanych w art. 439 § 1 k.p.k., art. 454 k.p.k. lub jeżeli jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu w całości. Oznacza to, że uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania stało się wyjątkiem, regułą zaś prowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego i merytoryczne orzekanie przez sąd odwoławczy. Jest to wynikiem przekształcenia modelu postępowania odwoławczego z kasatoryjno-apelacyjnego w apelacyjno-reformatoryjny. Dlatego podstawą uchylenia zaskarżonego wyroku, dotąd najczęściej w praktyce sądów odwoławczych stosowaną, przestała być potrzeba usunięcia takich uchybień w ocenie dowodów, które sąd odwoławczy uznał za skutkujące obrazą reguł rzetelnej oceny dowodów określonych w art. 7 k.p.k. Podstawą uchylenia zaskarżonego wyroku, dotąd również często w praktyce sądów odwoławczych stosowaną, przestała więc być potrzeba dokonania czynności zmierzających do usunięcia braków dowodowych, tj. do uzupełnienia postępowania dowodowego. Uchybienia we wskazanym wyżej zakresie powinny być usunięte w toku postępowania odwoławczego, chyba że zaistnieje konieczność przeprowadzenia na nowo postępowania w całości.

Wyrok SN z dnia 16 lutego 2022 r., sygn. III KS 25/21.

31

Art. 607e § 1 k.p.k.

Choć z przepisu art. 607e § 1 k.p.k. wynika, że osoby przekazanej w wyniku wykonania ENA nie można ścigać za przestępstwa inne niż te, które stanowiły podstawę przekazania, ani wykonać orzeczonych wobec niej za te przestępstwa kar pozbawienia wolności albo innych środków polegających na pozbawieniu

wieniu wolności, to jednak z art. 607e § 3 pkt 4 k.p.k. wynika też, że tego zakazu nie stosuje się, jeżeli postępowanie karne nie wiąże się ze stosowaniem wobec osoby ściganej środka polegającego na pozbawieniu wolności.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

32

Art. 11 § 1 k.k.

Instytucja czynu współukaranego ma charakter pozaustawowy, dlatego też dla określenia jej istoty, warunków wymaganych do zastosowania, możliwych postaci oraz podstawy rozstrzygnięcia sądu w sytuacji przyjęcia czynu współukaranego niezbędne jest odwołanie się do reguł wypracowanych w tym zakresie w doktrynie oraz orzecznictwie. Z konstrukcją czynów współukaranych mamy do czynienia w przypadku czynów poprzedzających dokonanie przestępstwa albo następujących po nim. Czynы takie, mimo że wypełniają znamiona odrębnego czynu zabronionego, nie podlegają odrębnemu ukaraniu z uwagi na to, że przy całościowej ocenie przestępstwa zostaje „wliczone” ich ukaranie.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 15 września 2021 r., sygn. II AKa 372/19.

Art. 46 § 1 k.k.

33

Naprawienie szkody z art. 46 § 1 k.k. jest środkiem kompensacyjnym, do którego zastosowanie znajdują przepisy kodeksu cywilnego. Tym samym, środek ten nie ma charakteru penalnego, co wprost wynika z art. 56 k.k. wyłączające stosowanie zasad wymiaru kary i środków karnych do środków kompensacyjnych. Skoro obowiązek naprawienia szkody z art. 46 § 1 k.k. orzeka się według przepisów prawa cywilnego, to zastosowanie znajduje art. 441 § 1 k.c. zgodnie z którym, jeżeli kilka osób ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, ich odpowiedzialność jest solidarna. Dla rozstrzygnięcia w tym zakresie nie ma przy tym znaczenia, czy współdziałający z oskarżonym odpowiadają w ramach tego samego postępowania, czy też w innym procesie, bądź z różnych przyczyn, postępowanie w stosunku do nich nie toczy się. Celem regulacji art. 46 § 1 k.k. w brzmieniu tego przepisu obowiązującym od 1 lipca 2015 r. jest zabezpieczenie praw osób pokrzywdzonych, także w zakresie możliwości uzyskania naprawienia całości szkody w ramach postępowania karnego. Tym samym, w przypadku ustalenia wysokości szkody i – zgodnie z art. 46 § 1 k.k. – skazania choć jednego sprawcy, nie ma podstaw do odmowy uwzględnienia wniosku o jej naprawienie w całości, przy zastosowaniu art.

441 § 1 k.c. Zabezpieczenie interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem obejmuje bowiem ich uprawnienie do żądania spełnienia obowiązku naprawienia szkody w całości od wszystkich sprawców, ale także od każdego z nich, przy czym spełnienie tego obowiązku przez jednego, zwalnia pozostałych (art. 366 § 1 k.c.).

Wyrok SA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2022 r., sygn. II A Ka 19/21.

34

Ustalenie wysokości zadośćuczynienia, przy wykorzystaniu ujętego w art. 445 § 1 k.c. nieokreślonego kryterium „sumy odpowiedniej”, należy do sfery swobodnego uznania sędziowskiego. Powinno obejmować wszelką niematerialną krzywdę, wyrządzoną bezprawnie, a zatem niezasłużenie, poszkodowanemu. Na krzywdę składa się cierpienie, ból fizyczny, poczucie nieszczęścia, lęk, czy w końcu dyskomfort psychiczny wynikający z pogorszenia jakości życia, ograniczeń w codziennym funkcjonowaniu, ale także pozbawienia możliwości odczuwania przyjemności, realizowania zainteresowań. Kwota pieniężna przyznana w ramach zadośćuczynienia powinna w pełni lub w stopniu możliwym zrekompensować wyrządzoną poszkodowanemu krzywdę. Choć przepisy prawa cywilnego nie wskazują wysokości zadośćuczynienia, to nie można zredukować – marginalizować tej formy naprawienia szkody, bowiem z perspektywy poszkodowanego jest to istotny, a niekiedy zasadniczy, środek kompensacji jego krzywdy. „Odpowiednie” zadośćuczynienie powinno zatem obejmować rodzaj, czas i natężenie cierpień poszkodowanego przy uwzględnieniu indywidualnych okoliczności sprawy.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2021 r., sygn. II A Ka 140/21.

35

Art. 85a k.k.

Treść przepisu art. 85a k.k. wskazuje, że prewencja indywidualna ma charakter priorytetowy, o czym świadczy formuła, iż sąd kieruje się przede wszystkim względami zapobiegawczymi i wychowawczymi, które kara ma osiągnąć w stosunku do skazanego. W drugiej kolejności należy wziąć pod uwagę prewencję ogólną. Naruszeniem tego przepisu byłoby bez wątpienia uwzględnienie tylko prewencji ogólnej przy wymiarze kary, albo przede wszystkim tej prewencji. (...) Z brzmienia przepisu art. 85a k.k. nie można wyprowadzić wniosku, iż wyłącza on przy wymiarze kary łącznej pozostałe ogólne dyrektywy wymiaru kary oraz dyrektywy szczególne, a dyrektywa wychowawczego oddziaływania kary nie oznacza pobłażliwego karania sprawców i konieczności jej łagodnego wymierzania.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 15 września 2021 r., sygn. II AKa 372/19.

36

Art. 191 § 2 k.k.

Działanie w celu wymuszenia zwrotu wierzytelności za pomocą przemocy lub groźby karalnej jest penalizowane przez art. 191 § 2 k.k. z tym, że wierzytelność musi wynikać z legalnego źródła a nie z nieustalonych rozliczeń przestępczych, gdyż w tym drugim wypadku wchodziłoby w grę przestępstwo przeciwko mieniu (art. 282 kk, art. 280 k.k.). Przestępstwo to ma przy tym charakter formalny i jest popełnione już z chwilą zastosowania przemocy lub groźby karalnej w tym celu, a więc chodzi tu o czyn w postaci dokonanej a nie jego usiłowanie.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 21 lutego 2022 r., sygn. II AKa 188/21.

37

Art. 280 § 1 k.k.

Istota rozboju polega na stosowaniu przemocy wobec osoby, groźby jej użycia albo doprowadzenia człowieka do stanu nieprzytomności lub bezbronności w celu dokonania kradzieży jej rzeczy. Przywołane sposoby zachowania sprawcy muszą mieć miejsce przed zaborem rzeczy, lub co najmniej w chwili jego dokonywania, bowiem stanowią sposób wejścia sprawcy w posiadanie rzeczy osoby pokrzywdzonej.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2022r., sygn. II A Ka 19/21.

Prawo karne wykonawcze

38

Art. 431a § 1 k.k.w.

Przesłanki udzielenia skazanemu zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego mają charakter ocenny, jednakże sąd nie może skupiać się tylko na okolicznościach dotyczących czynu i czynić je decydującymi, bowiem w tym postępowaniu sąd penitencjarny ma ustalić czy cechy sprawcy, a więc jego postawa, właściwości i warunki osobiste, w różnych ich aspektach, pozwolą w sposób niezakłócony osiągnąć cele szczególnie-prewencyjne kary odbywanej w tym systemie (...)

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 22 listopada 2021 r., sygn. II AKzw 1274/21.

Prawo karne procesowe

39

Art. 395 k.p.k.

Wygląd i właściwości tego dowodu należy oceniać według stanu na dzień zatrzymania, nie zaś po upływie 2 lat od zabezpieczenia tej substancji przez

policję. Z literalnego brzmienia art. 395 k.p.k. wynika, że sąd ma obowiązek sprowadzenia dowodu rzeczowego na salę rozpraw, gdy jego właściwości nie stoją temu na przeszkodzie. Jednakże względy funkcjonalne uzasadniają stwierdzenie, że sąd powinien to uczynić tylko wówczas, gdy zapoznanie się z dowodem rzeczowym jest niezbędne dla prawidłowego rozpoznania sprawy, natomiast gdy nie jest to konieczne, sąd ma możliwość zaniechać sprowadzenia dowodu rzeczowego na salę rozpraw, choćby jego właściwości nie stały temu na przeszkodzie.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 15 września 2021 r., sygn. II AKa 372/19.

40

Art. 438 pkt 2 k.p.k.

Niespełnienie wymogów z art. 424 k.p.k. nie może stanowić samodzielnej podstawy zmiany lub uchylenia wyroku, skoro jest to uchybienie o charakterze procesowym (art. 438 pkt 2 k.p.k.), a więc wymaga wykazania możliwego wpływu na treść orzeczenia.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. II AKa 86/20.

41

Art. 438 pkt 4 k.p.k.

Stosownie do brzmienia art. 438 pkt 4 k.p.k. Sąd odwoławczy zmienia lub uchyła orzeczenie w zakresie kary tylko w przypadku stwierdzenia jej rażącej niewspółmierności. Rażąca niewspółmierność zachodzi wówczas, gdy na podstawie ujawnionych okoliczności mających wpływ na wymiar kary, można było przyjąć, że powstałaby znaczna różnica pomiędzy karą wymierzoną przez Sąd I instancji a karą, którą należałoby orzec w następstwie prawidłowego zastosowania dyrektyw wymiaru kary. Nie każda różnica w zakresie oceny wymiaru kary uzasadnia zarzut rażącej niewspółmierności kary, przewidziany w art. 438 pkt 4 k.p.k., ale tylko taka, która ma charakter zasadniczy, a więc jest niewspółmierna w stopniu nie dającym się zaakceptować (...). Nie chodzi tu o wszelkie możliwe różnice co do wymiaru kary, lecz wyłącznie o tak istotne, że powodowałyby uznanie orzeczonej kary za niesprawiedliwą.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. II AKa 86/20.

42

Art. 552 § 4 k.p.k.

Z kompensacyjnej funkcji odszkodowania wynika dyspozycja, by poszkodowanemu zwrócić taką wartość środków pieniężnych, jaką utracił wskutek zdarzenia wywołującego szkodę. Z uwagi na upływ czasu i procesy inflacyjno-deflacyjne nominalna wartość tych środków z czasu powstania szkody i z czasu przyznania odszkodowania nie będzie przedstawiała tej samej realnej wartości.

Ta realna wartość pieniądza to nic innego jak jego siła nabywcza, a więc ilość towarów i usług, jaką można nabyć za określoną jednostkę pieniądza. Zgodnie z art. 361 § 2 k.c. naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządziło. Należy mu zatem zwrócić tyle samo co utracił i tyle samo co mógł zyskać. W razie zatem poniesienia szkody osobie uprawnionej należy zwrócić na czas orzekania taką kwotę pieniędzy, która będzie odzwierciedlać wartości, jakie utracił wskutek zdarzenia, które szkodę wywołało. Poszkodowany powinien zatem otrzymać wskutek odszkodowania tyle pieniędzy, by mógł za nie nabyć taką samą ilość towarów i usług, jaką mógłby nabyć za środki, które wskutek powstania szkody utracił. Tylko taki sposób wyliczenia aktualnej wartości odszkodowania zapobiegnie bezpodstawnemu wzbogaceniu poszkodowanego. Przy tendencji ekonomicznej naszego kraju, która polega jednak na wzroście gospodarczym, realna wartość wynagrodzenia wzrasta, a więc również jego siła nabywcza. Gdyby więc ustalać wartość odszkodowania w oparciu o zmiany przeciętnego wynagrodzenia lub innego wskaźnika opartego na wartości wynagrodzenia w gospodarce narodowej, wysokość odszkodowania wyrażona w jego sile nabywczej byłaby większa niż w czasie kiedy szkoda nastąpiła, a poszkodowany utracił określone środki pieniężne. Odszkodowanie ma natomiast uszczerbek majątkowy uzupełnić, a nie go przewyższyć. Te uwagi przemawiają za przyjęciem wskaźnika inflacji za podstawę waloryzacji odszkodowania do wartości aktualnych na czas orzekania. (...) Odszkodowanie z tytułu niezasadnego (niewątpliwie niesłusznego) tymczasowego aresztowania powinno uwzględniać wartość wydatków wnioskodawcy z czasu sprzed jego pozbawienia wolności. Wartość tych wydatków, celem ustalenia wysokości szkody, powinna zostać potrącona z dochodami, jakie uzyskiwał poszkodowany. Gdyby przyjmować waloryzację utraconego wynagrodzenia poprzez odniesienie go do średniej wartości miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej należałoby również przyjąć odpowiedni wskaźnik waloryzacji wydatków ponoszonych przez poszkodowanego z czasu przed pozbawieniem wolności. Nie mógłby to być ten sam wskaźnik średniego miesięcznego wynagrodzenia, bo nie odpowiadałby charakterowi tych wartości, jakie miałyby być waloryzowane. Dlatego zachodziłaby konieczność przyjęcia do takiej waloryzacji kosztów utrzymania wskaźnika inflacji. Prowadziłoby to jednak do określenia aktualnej na czas orzekania wartości obu składników równania (uzyskiwanego wynagrodzenia i ponoszonych wydatków) z wykorzystaniem dwóch różnych mierników waloryzacji. W ten sposób z pewnością nie doszłoby do odpowiedniego odtworzenia rzeczywistych proporcji między jednym a drugim składnikiem równania, co uniemożliwiłoby ustalenie odszkodowania w sposób realizujący jego kompensacyjną funkcję. Ustalenie zaś odszkodowania bez uwzględnienia takiego warunku przeciwne byłoby treści art. 361 § 2 k.c.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. II AKa 151/21.

43

Art. 623 k.p.k.

Norma art. 623 k.p.k. zobowiązuje, aby osoba ubiegająca się o zwolnienie od wyłożenia kosztów wykazała, że występują okoliczności ustawowe przemawiające za wydaniem takiego orzeczenia (postanowienie SA w Katowicach z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. II AKzw 24/18, LEX nr 2678999), przy czym zaniechanie dołączenia do wniosku składanego w trybie art. 623 k.p.k. dokumentów wykazujących sytuację majątkową i wysokość dochodów wnioskodawcy nie stanowi braku formalnego wniosku i w konsekwencji nie znajduje tu zastosowania tryb usuwania braków przewidziany w art. 120 k.p.k. Oznacza to, że jeśli wezwanie takie miało miejsce, to i tak nie powinno wywołać skutków upoważniających do uznania wniosku za bezskuteczny w trybie art. 120 § 2 k.p.k. Wniosek taki podlega merytorycznemu rozpoznaniu, zaś wnioskodawca ponosi ryzyko, iż nie zostanie on uwzględniony.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. II AKzw 1373/21.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

44

Art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c.

W stanie prawnym ukształtowanym ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469 z późn. zm.) sprawa o zasądzenie świadczeń alimentacyjnych z powództwa małoletniego dziecka przeciwko rodzicowi, w której wartość przedmiotu sporu nie przekracza dwudziestu tysięcy złotych, nie podlega rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym (art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c.).

Przyjęcie, że art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c. nie obejmuje spraw alimentacyjnych oznaczałoby, iż sprawy te byłyby rozpoznawane według odmiennych reguł procesowych w zależności od tego, czy tego rodzaju roszczenia dochodzone są np. w sprawach rozwodowych, o unieważnienie małżeństwa, względnie o ustalenie ojcostwa, czy też samodzielnie. Oczywiście sprawy rozwodowe, czy o ustalenie ojcostwa są prowadzone według przepisów o postępowaniu odrębnym, niemniej jednak nie zawierają takich ograniczeń procesowych, zwłaszcza w zakresie postępowania dowodowego, które obowiązują w postępowaniu uproszczonym.

Z uzasadnienia:

I. Postanowienie o przedstawieniu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego zostało wydane przez Sąd drugiej instancji na posiedzeniu niejawnym, w składzie jednoosobowym, po wcześniejszym skierowaniu sprawy do rozpoznania w postępowaniu uproszczonym.

W komparycji postanowienia zaznaczono jednak, że posiedzenie odbyło się na posiedzeniu jawnym, co nie koresponduje z rzeczywistym stanem, gdyż z akt sprawy nie wynika, by strony zostały zawiadomione, jak również nie został sporządzony protokół (art. 157 § 1 k.p.c.). Wydanie postanowienia na posiedzeniu niejawnym nie było jednak wadliwe, gdyż po wejściu w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469 ze zm; dalej: „ustawa z dnia 4 lipca 2019 r.”), sąd odwoławczy może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne, chyba że strona w apelacji lub w odpowiedzi na apelację złożyła wniosek o przeprowa-

dzenie rozprawy (art. 374 k.p.c.). Skarżący reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika nie wnosił o rozpoznanie sprawy w drugiej instancji na rozprawie, zaś przedstawicielka ustawowa małoletniej powódki w związku z doręczeniem jej odpisu apelacji i pouczeniem o treści art. 374 k.c. nie wniosła o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

W judykaturze przyjmuje się, że postanowienie w przedmiocie przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego może być podjęte jedynie przez taki skład sądu, który jest uprawniony do rozpoznania sprawy i gdy okaże się, że postanowienie w tym przedmiocie wydał sąd w składzie jednoosobowym, w ramach postępowania uproszczonego, zaś sprawa nie podlega rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym (i odwrotnie, gdy postanowienie zostało wydane w składzie trzyosobowym w sprawie, która podlega rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym), to tego rodzaju orzeczenia zostają wydane w warunkach nieważności postępowania, co uniemożliwia Sądowi Najwyższemu udzielenie odpowiedzi na przedstawione pytanie (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2002 r., sygn. III CZP 42/02, OSP 2003, nr 6, poz. 78; z dnia 16 czerwca 2004 r., sygn. I PZP 1/04, OSNP 2005, nr 5, poz. 67; z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. III CZP 77/06, niepubl.; z dnia 23 października 2007 r., sygn. III CZP 90/07, niepubl.).

Z takim stanowiskiem trudno się jednak zgodzić w przypadku, gdy kwestią zasadniczą i wymagającą wyjaśnienia ze względu na wątpliwości sądu pytającego jest również prawidłowy skład sądu, który jest determinowany określonym rodzajem postępowania. Jeśli występują w tym przedmiocie obiekcje, to trudno wymagać od sądu pytającego, by antycypując odpowiedź Sądu Najwyższego, wydawał postanowienie w składzie, który uwzględnia przyszłą odpowiedź Sądu Najwyższego. W konsekwencji zważywszy na okoliczność, że dopiero od odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne będzie zależało, w jakim składzie prawidłowo powinna zostać rozpoznana apelacja, przedstawienie przez sąd pytający zagadnienia prawnego w składzie jednoosobowym nie powinno wyłączać możliwości udzielenia na nie odpowiedzi tylko z tej przyczyny, że Sąd Najwyższy stanie na stanowisku, że sprawa, ze względu na przedmiot, nie podlega jednak rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym.

Na marginesie tylko trzeba zauważyć, że obecnie, w związku z nadal istniejącym zagrożeniem epidemicznym, problem ten uległ dezaktualizacji o tyle, że w świetle nowej regulacji normatywnej, która weszła w życie w dniu 3 lipca 2021 r. i ma zastosowanie także do spraw już toczących się, w drugiej instancji, sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednoosobowym już nie tylko w postępowaniu uproszczonym (zob. art. 4 pkt 1 w zw. z art. 6 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1090).

II. Według stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. w postępowaniu uproszczonym były rozpozna-

wane sprawy należące do właściwości sądów rejonowych o: roszczenia wynikające z umów, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekraczała dwudziestu tysięcy złotych, a w sprawach o roszczenia wynikające z rękojmi, gwarancji jakości lub niezgodności rzeczy sprzedanej konsumentowi z umową, jeżeli wartość przedmiotu umowy nie przekraczała tej kwoty; zapłatę czynszu najmu lokali mieszkalnych i opłat obciążających najemcę oraz opłat z tytułu korzystania z lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej bez względu na wartość przedmiotu sporu.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. nastąpiło rozszerzenie zakresu spraw rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza dwudziestu tysięcy złotych, a w sprawach o roszczenia z rękojmi lub gwarancji – jeżeli wartość przedmiotu umowy nie przekracza tej kwoty, poprzez objęcie nimi spraw oświadczenie także ze stosunków pozaukładowych.

Wskazanie na sprawy oświadczenie oznacza, że pojęcie świadczenia powinno być rozumiane zgodnie z art. 353 § 1 i 2 k.c., przy czym, co oczywiste, chodzi o świadczenie majątkowe zarówno pieniężne, jak i niepieniężne, gdyż tylko w odniesieniu do tego rodzaju spraw adekwatna jest wartość przedmiotu sporu wyrażona w jednostkach pieniężnych. Poza zakresem postępowania uproszczonego są więc sprawy o charakterze majątkowym, ale których przedmiotem jest ustalenie prawa lub stosunku prawnego albo ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego, aczkolwiek ustawodawca nie jest w tej materii w pełni konsekwentny (por. np. art. 505¹ § 2 pkt 4 w zw. z art. 477⁸ § 2 pkt 4 k.p.c.).

Zgodnie z art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c. spośród spraw wymienionych w art. 505¹ § 1 k.p.c. nie rozpoznaje się w postępowaniu uproszczonym m.in. spraw małżeńskich i z zakresu stosunków między rodzicami a dziećmi.

W związku z tym, że jak wspomniano i co wynika wprost z art. 505¹ § 1 k.p.c., postępowanie uproszczone obejmuje sprawy, w którym przedmiotem są świadczenia o charakterze majątkowym, w tym także ze stosunków pozaukładowych, to wyjątki, o których mowa w art. 505¹ § 2, w tym w pkt 2 k.p.c., muszą być odnoszone do tego rodzaju spraw, a zatem w art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c. chodzi o sprawy z zakresu stosunków między rodzicami i dziećmi, których przedmiotem jest świadczenie majątkowe zarówno pieniężne, jak i niepieniężne. Inne rozumienie tego przepisu, w szczególności takie, że w istocie art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c. nawiązuje do spraw wskazanych w dziale I i II tytuł VII, księgi pierwszej kodeksu postępowania cywilnego, regulujących postępowanie odrębne w sprawach małżeńskich i w sprawach ze stosunków między rodzicami a dziećmi, kłóciłoby się z normatywnym modelem racjonalnego tworzenia prawa (w myśl zasady, że racjonalny ustawodawca nie tworzy przepisów, które są zbędne w systemie prawa) i w rzeczy samej statuowany tym przepisem wyjątek stanowiłby swoiste *superfluum* ustawowe. Wszak z art. 425 k.p.c. wynika, że postępowanie odrębne stosuje się w sprawach

o unieważnienie małżeństwa, o ustalenie istnienia lub nieistnienia małżeństwa i o rozwód oraz o separację na żądanie jednego z małżonków, a z kolei z art. 453 k.p.c. wynika, że reguły zawarte w dziale II tytuł VII księgi pierwszej kodeksu postępowania cywilnego stosuje się w sprawach o ustalenie lub zaprzeczenie pochodzenia dziecka, o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa oraz o rozwiązanie przysposobienia, a zatem tego rodzaju sprawy w ogóle nie mogą być rozpatrywane w postępowaniu uproszczonym, co już przesądza art. 505¹ § 1 k.p.c. i wówczas w tym zakresie regulacja zawarta w art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c. byłaby zbędna.

Wykładnia art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c. zmierzająca do zawężenia jego zakresu wyłącznie do spraw wymienionych w art. 425 i art. 453 k.c. nie byłaby uprawniona z punktu widzenia wykładni językowej i reguły interpretacyjnej *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, ponieważ w przepisie art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c. ustawodawca nie odwołuje się do działów I i II tytułu VII, księgi pierwszej kodeksu postępowania cywilnego, jak również do spraw identyfikowanych z konkretnymi przepisami (zob. np. powołany już art. 505¹ § 2 pkt 4 k.p.c., w którym określono wyrażnie, jakich spraw nie dotyczy wyjątek stosowania przepisów o postępowaniu uproszczonym; gdyby celem ustawodawcy było poddanie spraw alimentacyjnych zasadom postępowania uproszczonego wówczas art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c. brzmiałby: „małżeńskich i z zakresu stosunków między rodzicami a dziećmi, z wyjątkiem spraw o alimenty”). Do podstawowych obowiązków w działalności ustawodawcy, w ramach realizacji wielu celów implikowanych wprowadzanymi zmianami legislacyjnymi, należy usuwanie ewentualnych konfliktów pomiędzy tymi celami takimi, jak: szybkość postępowania, z czym wiąże się uproszczenie reguł procesowych w sprawach mniejszej wagi oraz o mniejszej wartości majątkowej; wszechstronność postępowania dowodowego oraz prawidłowość merytoryczna i zarazem sprawiedliwość rozstrzygnięcia sądowego. Konflikt taki zachodzi, gdy realizacja jednego z celów wyklucza logicznie lub prakseologicznie realizację innego celu, lub co najmniej utrudnia jego realizację.

Również wyniki wykładni systemowej sprzeciwiają się ograniczeniu przepisu art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c. do spraw wskazanych w art. 425 i art. 453 k.p.c., ponieważ zakres spraw małżeńskich oraz spraw pomiędzy rodzicami i dziećmi, rozpoznawanych w postępowaniu procesowym, jest szerszy od tego, który wyznaczają sprawy wymienione w obu tych przepisach. Ustawodawca w art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c. do zwrotu, którym posługuje się dział II „...stosunków między rodzicami a dziećmi” dodał rzeczownik z odpowiednim przymkiem: „z zakresu”, co również pokazuje, iż ustawodawcy nie chodziło o sprawy, o których mowa w art. 453 k.p.c., lecz o wszelkie sprawy majątkowe (art. 505¹ § 1 k.p.c.) o świadczenie wynikające ze stosunków między rodzicami a dziećmi rozpoznawane w procesie. Już tylko ubocznie należy zauważyć, że dział I tytuł VII księgi pierwszej kodeksu postępowania cywil-

nego regulujący sprawy małżeńskie zawiera przepisy dotyczące spraw alimentacyjnych w stosunkach małżeńskich oraz między rodzicami a dziećmi (por. art. 444 i art. 445 k.p.c.).

Z perspektywy wykładni systemowej istotne znaczenie ma konieczność zapewnienia jednolitości w zakresie stosowania reguł procesowych w sprawach, których rozstrzygane są roszczenia alimentacyjne. Otóż przyjęcie, że art. 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c. nie obejmuje spraw alimentacyjnych oznaczałoby, iż sprawy te byłyby rozpoznawane według odmiennych reguł procesowych w zależności od tego, czy tego rodzaju roszczenia dochodzone są np. w sprawach rozwodowych, o unieważnienie małżeństwa, względnie o ustalenie ojcostwa, czy też samodzielnie. Oczywiście sprawy rozwodowe czy o ustalenie ojcostwa są prowadzone według przepisów o postępowaniu odrębnym, niemniej jednak nie zawierają takich ograniczeń procesowych, zwłaszcza w zakresie postępowania dowodowego, które obowiązują w postępowaniu uproszczonym.

Tak samo też względ na wykładnię funkcjonalną 505¹ § 2 pkt 2 k.p.c. przemawia przeciwko kwalifikowaniu spraw o alimenty dochodzonych przez dzieci od rodziców jako podlegających rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym, bowiem jednym z elementów modelu racjonalnego tworzenia prawa jest cel wprowadzenia danej regulacji prawnej. Racjonalna działalność prawodawcza opiera się na założeniu wartości celu, którego wyrazem jest odwołanie się do określonych założeń aksjologicznych, których podłożem jest szczególny rodzaj spraw, których przedmiotem jest świadczenie alimentacyjne. Założony przez prawodawcę cel powinien być ustalony w stopniu dostatecznie precyzyjnym dla doboru środków służących jego realizacji i działania podejmowane dla jego realizacji powinny opierać się na wiedzy o prawidłowościach, które określają powiązania między typem stanów rzeczy, do których należy cel, a typem zjawisk, które stanowią potencjalne środki do jego realizacji. Tego typu sprawy mają zasadnicze znaczenie dla egzystencji i rozwoju psycho-fizycznego alimentowanego. Z tych przyczyn wymagają szczególnej wnikliwości ze strony sądu i nie mogą być prowadzone według uproszczonych reguł procesowych w obu instancjach, których zastosowanie mogłoby spowodować negatywne skutki dla osoby uprawnionej do alimentacji. Zgodnie bowiem z art. 505⁹ § 11 k.p.c. apelację można oprzeć na zarzutach:

- 1) naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć wpływ na wynik sprawy.

Po upływie terminu do wniesienia apelacji przytaczanie dalszych zarzutów jest niedopuszczalne (art. 505⁹ § 2 k.p.c.). W zwykłym postępowaniu odwoławczym obowiązuje model apelacji pełnej, co oznacza, że rola sądu drugiej instancji nie ogranicza się jedynie do samego aktu kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia, ale obejmuje także powinność merytorycznego rozpoznania spra-

wy (art. 378 § 1 k.p.c. w zw. z art. 383 k.p.c.). W uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. III CZP 49/07 (OSNC 2008, nr 6, poz. 55), Sąd Najwyższy wskazał, że apelacja w postępowaniu uproszczonym ma charakter apelacji ograniczonej i jej funkcją nie jest, jak w przypadku apelacji pełnej, ponowne rozpoznanie sprawy, lecz wyłącznie kontrola wyroku wydanego przez sąd pierwszej instancji.

Nie ma aksjologicznego uzasadnienia dla przyjęcia, że sprawy o alimenty w kwocie np. po 2 000 zł miesięcznie (wartość przedmiotu sporu 24 000 zł) powinny być rozpoznawane w trybie zwykłym, a sprawy o alimenty w kwocie np. po 600 zł miesięcznie w postępowaniu uproszczonym. Paradoks polegałby na tym, że w celu ustalenia świadczenia alimentacyjnego zapewniającego bardziej dostatnie życie alimentowanego ustawodawca wymagałby przeprowadzenie postępowania na zasadach ogólnych, a dla świadczenia na poziomie minimum egzystencyjnego (socjalnego) jedynie według uproszczonych reguł procesowych. Charakter spraw alimentacyjnych jest tego rodzaju, że ich znaczenie nie wzrasta wraz z ich wysokością i w efekcie różnicowanie ich – ze względu na wysokość tego rodzaju świadczenia – jest zawodne.

Ustawodawca chroni świadczenia alimentacyjne bardziej niż inne świadczenia cywilnoprawne, czego wyrazem są odpowiednie przepisy prawa procesowego (por. np. art. 833 § 6, art. 1025 § 1 pkt 2, art. 1081 i n.k.p.c., a także art. 342 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 344 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1228) oraz prawa materialnego (por. np. art. 505 pkt 2 k.c.).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2021 r., sygn. III CZP 44/20.

45

Art. 357 § 5 k.p.c. w zw. z art. 362 k.p.c.

Termin do wniesienia zażalenia na zarządzenie o zwrocie pozwu, w którym wskazano zasadnicze powody rozstrzygnięcia, biegnie od dnia doręczenia uzasadnienia zgłoszonego na żądanie strony w terminie tygodnia od dnia doręczenia zarządzenia.

Z uzasadnienia:

Zagadnienie prawne zostało przedstawione w sprawie wszczętej w dniu 18 listopada 2019 r., w stanie prawnym ukształtowanym ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469 z późn. zm.; dalej: ustawa nowelizująca), która weszła w życie w dniu 7 listopada 2019 r.

Zgodnie z art. 394 § 1 pkt 2 k.p.c., który pozostał niezmienny, na zarządzenie o zwrocie pozwu przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji. Sposób wnoszenia zażaleń na zarządzenie przewodniczącego o zwrocie pozwu nie

został odrębnie uregulowany, zastosowanie mają przepisy dotyczące zaskarżania postanowień (art. 398 k.p.c.).

W dotychczasowym stanie prawnym sposób wnoszenia zażaleń na postanowienia, a także zrządzenia podlegające zaskarżeniu, nie budził wątpliwości. Zgodnie z art. 357 § 1 k.p.c., postanowienia ogłoszone na posiedzeniu jawnym podlegały uzasadnieniu tylko wtedy, gdy przysługiwał na nie zażalenie, i tylko na żądanie strony zgłoszone w terminie tygodniowym od dnia ogłoszenia postanowienia. Postanowienia należało doręczyć tylko tej stronie, która zażądała sporządzenia uzasadnienia i doręczenia postanowienia z uzasadnieniem. Postanowienia zaś wydane na posiedzeniu niejawnym sąd obowiązany był doręczyć z urzędu, a jeśli stronie przysługiwał środek zaskarżenia, postanowienie sąd doręczał z uzasadnieniem i pouczeniem – gdy strona występowała bez profesjonalnego pełnomocnika – o terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia. Po wejściu w życie ustawy nowelizującej przepis art. 357 § 1 pozostał niezmieniony, zmiany dotknęły natomiast postanowień wydanych na posiedzeniu niejawnym. Dodany został § 2¹, zgodnie z którym takie postanowienie sąd uzasadnia tylko wtedy, gdy podlega ono zaskarżeniu, i tylko na żądanie strony zgłoszone w terminie tygodnia od dnia doręczenia postanowienia. Postanowienie z uzasadnieniem doręcza się tylko tej stronie, która zażądała sporządzenia uzasadnienia i doręczenia postanowienia z uzasadnieniem. Zrównano zatem sposób sporządzania i doręczania uzasadnień postanowień ogłoszonych na posiedzeniu jawnym i wydanych na posiedzeniu niejawnym. Jednocześnie zmianie uległ § 3 art. 357 k.p.c. – zgodnie z nowym brzmieniem uzasadnienie postanowienia sporządza się w terminie tygodnia od dnia wpływu do właściwego sądu wniosku o doręczenie postanowienia z uzasadnieniem, a jeżeli wniosek był dotknięty brakami – od dnia usunięcia tych braków.

Przytoczone zmiany nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Ustawodawca jednak na nich nie poprzestał, bowiem ustawą nowelizującą dodano do art. 357 nowy § 5, wprowadzający termin „zasadnicze powody rozstrzygnięcia”, dotychczas występujący w art. 326 § 3 k.p.c. w dotychczasowym brzmieniu (przepis ten nie uległ zasadniczym zmianom). W myśl tego przepisu, po ogłoszeniu wyroku przewodniczący lub sędzia sprawozdawca podaje ustnie zasadnicze powody rozstrzygnięcia.

Zgodnie zaś z art. 357 § 5 k.p.c., wydając postanowienie, nawet niepodlegające zaskarżeniu, sąd może przy nim zwięźle wskazać zasadnicze powody rozstrzygnięcia, jeżeli mając na względzie okoliczności sprawy uzna, że pozwoli to na usprawnienie postępowania. Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego wymaga oceny, czy wskazanie w postanowieniu takich zasadniczych powodów rozstrzygnięcia otwiera drogę do wniesienia zażalenia, czy też, pomimo ich zamieszczenia w postanowieniu, konieczne jest zgłoszenie w terminie tygodniowym od dnia doręczenia postanowienia wniosku o sporządzenie

uzasadnienia i doręczenia postanowienia z uzasadnieniem. Jak wskazano wyżej, rozstrzygnięcie tej kwestii odnosi się także do zarządzeń podlegających zaskarżeniu (art. 362 k.p.c.).

Wymaga zatem rozważenia, czy art. 357 § 5 wprowadza wyjątek od wynikającej z art. 394 § 2 w związku z art. 357 § 2¹ k.p.c. zasady, że drogę do wniesienia zażalenia otwiera wniosek o sporządzenie uzasadnienia i doręczenie postanowienia z uzasadnieniem. Za pozytywną odpowiedź na tak postawione pytanie przemawia wykładnia celowościowa. Poprzestanie na zasadniczych powodach rozstrzygnięcia może uzasadniać to, że niejednokrotnie pisemne uzasadnienie stanowi ich powtórzenie, a wymaganie zgłoszenia w takiej sytuacji wniosku o uzasadnienie stanowi dodatkowy i niezrozumiały obowiązek dla stron, zwłaszcza niezastępowanych przez profesjonalnego pełnomocnika, a ponadto wydłuża postępowanie i jest sprzeczne z postulatem lojalności wobec stron. Wskazanie najistotniejszych powodów rozstrzygnięcia pozwala na sformułowanie zażalenia bez oczekiwania na doręczenie uzasadnienia, a w rezultacie na szybsze rozstrzygnięcie środka odwoławczego.

Pomimo tych względów jednak poprzestanie na tych argumentach wykładni celowościowej nie jest zasadne, zwłaszcza, że równoważą je argumenty przemawiające za tezą przeciwną, wywodzone z wykładni językowej i systemowej.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że brzmienie ustawy zarówno przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej, jak i w obecnym jej brzmieniu wskazuje na zróżnicowanie pojęć „zasadnicze powody rozstrzygnięcia” i „uzasadnienie”. W poprzednim stanie prawnym występowało rozróżnienie tych pojęć w art. 326 § 3 k.p.c., odnoszącym się do ogłoszenia sentencji wyroku. W zdaniu drugim wskazano m.in., że po ogłoszeniu sentencji przewodniczący lub sędzia sprawozdawca podaje ustnie zasadnicze powody rozstrzygnięcia albo wygłasza uzasadnienie. Użycie spójnika „albo” wyraźnie wskazuje, że nie są to pojęcia równoznaczne. Sposób sporządzania uzasadnienia regulują art. 328 § 1 i art. 327¹ § 3 k.p.c. Wskazują one elementy, jakie powinny znaleźć się w uzasadnieniu, oraz, że uzasadnienie powinno być sformułowane w sposób „zwięzły”, brak zaś odrębnej regulacji dotyczącej tego, w jaki sposób należy sformułować zasadnicze powody rozstrzygnięcia. Co więcej, z § 1¹ art. 328 wynika, że w razie wygłoszenia transkrybowanego uzasadnienia nie podaje się odrębnie zasadniczych powodów rozstrzygnięcia, są to zatem pojęcia znaczeniowo różne.

Przepisy dotyczące postanowień również nie pozwalają na konkluzję, że wskazanie zasadniczych powodów rozstrzygnięcia może być równoznaczne ze sporządzeniem uzasadnienia, zwłaszcza, że przepisy o wyrokach, a więc także o ich uzasadnianiu i podawaniu zasadniczych powodów rozstrzygnięcia, stosuje się odpowiednio do postanowień i zarządzeń (art. 361 i 362 k.p.c.). Zgodnie

zaś z art. 394 § 2 k.p.c., termin do wniesienia zażalenia na postanowienie (zarządzenie) otwiera doręczenie postanowienia z uzasadnieniem, a nie ze wskazaniem zasadniczych powodów rozstrzygnięcia. Wyjątek dotyczy sytuacji, w której sąd odstąpił od sporządzenia uzasadnienia, co jest jednak możliwe tylko w wypadku określonym w art. 357 § 6 k.p.c., niemającym związku z przedstawionym zagadnieniem prawnym.

Należy też zwrócić uwagę na uzasadnienie projektu ustawy nowelizacyjnej, w którym wskazano, że uzasadnienie postanowienia nie musi być pełne, można je ograniczyć do wskazania kwestii najistotniejszych dla strony. Uzasadnienie projektu jednak nie jest spójne z brzmieniem art. 327¹ § 2, art. 328 § 1, art. 361 i 362 k.p.c. Uzasadnienie zaskarżalnego postanowienia i zarządzenia powinno bowiem zawierać wszystkie istotne przyczyny rozstrzygnięcia, a nie tylko „zasadnicze” czy „najistotniejsze” dla strony. Niezależnie od tego, o podaniu zasadniczych powodów rozstrzygnięcia decyduje sąd, a decyzja w tej kwestii oparta jest na kryterium pozaustawowym. Strona nie ma więc wpływu na to, czy doręczone jej postanowienie zawiera ten element, czy nie, ani nie może się jego zamieszczenia domagać.

Nie można więc zasadnie przyjąć, że sporządzenie – w sposób fakultatywny i oparty na pozaustawowych przesłankach – zasadniczych powodów rozstrzygnięcia wyłącza wynikającą z art. 357 § 2 i 2¹ w związku z art. 394 § 2 zdanie pierwsze k.p.c. zasadę, że dopuszczalność zażalenia na wydane na posiedzeniu niejawnym postanowienie (zarządzenie) zależy m.in. od złożenia w terminie opłaconego wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i doręczenie go wraz z uzasadnieniem. Zasadę tę potwierdza art. 25 lit. b ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 755), stanowiący, że od wniosku o doręczenie orzeczenia albo zarządzenia z uzasadnieniem zgłoszonego w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia albo doręczenia tego orzeczenia albo zarządzenia pobiera się opłatę stałą w kwocie 100 zł.

Trzeba wreszcie zwrócić ubocznie uwagę na konstrukcję zarządzenia, którego doręczenie stało się przyczynkiem przedstawionego zagadnienia prawnego.

Zarządzenie to zostało sporządzone w ten sposób, że zasadnicze powody rozstrzygnięcia zamieszczono w jego sentencji, pod którą został złożony podpis przewodniczącego. Jeżeli uznać, że stanowi razem jeden dokument, zawierający sentencję i zasadnicze powody rozstrzygnięcia równoznaczne z uzasadnieniem, to orzeczenie takie należy uznać za nieistniejące. Ugruntowane orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje bowiem, że jeżeli wydane na posiedzeniu niejawnym postanowienie tzw. formalne, podlegające zaskarżeniu, zostało skonstruowane w ten sposób, że wraz z uzasadnieniem stanowi jeden dokument, to podpisanie przez skład sądu tylko uzasadnienia – przy braku podpisu pod sentencją – powoduje, że takie postanowienie w znaczeniu prawnoprocesowym nie istnieje (zob.m.in. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 marca

2002 r., sygn. III CZP 84/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 140, postanowienie z dnia 3 grudnia 2003 r., sygn. I CZ 140/03, niepubl.). Jeżeli zaś uznać, że zarządzenie zawiera tylko sentencję, to nie zawiera uzasadnienia, a więc jego doręczenie nie otwiera drogi do wniesienia zażalenia.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2021 r., sygn. III CZP 38/20

46

Art. 374 zdanie drugie k.p.c. w związku z art. 13 § 1 k.p.c.

I. Sąd drugiej instancji w postępowaniu uproszczonym – po wejściu w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469 z późn. zm.) – jest związany wnioskiem strony o rozpoznanie apelacji na rozprawie, jeżeli strona wniosła o to w apelacji lub w odpowiedzi na apelację, chyba że cofnięto pozew lub apelację albo zachodzi nieważność postępowania (art. 374 zdanie drugie k.p.c. w związku z art. 13 § 1 k.p.c.);

II. odmówiono podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

Z uzasadnienia:

Wątpliwości Sądu Okręgowego wynikają z uchylenia z dniem 7 listopada 2019 r. art. 505¹⁰ § 2 k.p.c. – na podstawie art. 1 pkt 193 w związku z art. 19 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469 z późn. zm.) – który przewidywał, że sąd może rozpoznać apelację na posiedzeniu niejawnym, chyba że strona w apelacji lub w odpowiedzi na apelację zażądała przeprowadzenia rozprawy. Jednocześnie znowelizowano treść art. 374 k.p.c., nadając mu brzmienie: „Sąd drugiej instancji może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest niedopuszczalne, jeżeli strona w apelacji lub w odpowiedzi na apelację złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy, chyba że cofnięto pozew lub apelację albo zachodzi nieważność postępowania”. Stosownie do art. 9 ust. 2 powołanej ustawy, do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej regulacji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania w brzmieniu nią nadanym. Skoro wyrok Sądu pierwszej instancji został wydany i zaskarżony apelacją po wejściu w życie ustawy nowelizującej, nie ulega wątpliwości, że w sprawie niniejszej mają zastosowanie przepisy w brzmieniu nadanym tą ustawą.

Sąd Okręgowy zauważył, że przepisy o postępowaniu uproszczonym nie zawierają odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o apelacji w postępowaniu zwykłym. Należy jednak przyjąć, że brak takiego uregulowania nie wyłącza stosowania ogólnych przepisów o procesie.

W piśmiennictwie zgodnie przyjmuje się, że uchylenie art. 505¹⁰ § 2 k.p.c. wynikało jedynie z przeniesienia tego unormowania do art. 374 k.p.c., a nie

z zamiaru wyłączenia możliwości rozpoznania apelacji w postępowaniu uproszczonym na posiedzeniu niejawnym; utrzymanie dotychczasowego art. 505¹⁰ § 2 k.p.c. stało się tym samym zbędne. Wskazuje na to jednoznacznie również uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej z dnia 4 lipca 2019 r., w którym stwierdzono, że „Uchylenie art. 505¹⁰ § 2 k.p.c. jest konsekwencją zastosowania ustanowionej w nim zasady do ogólnego postępowania odwoławczego (nie tylko w postępowaniu uproszczonym)”. Zgodnie z art. 13 § 1 zdanie drugie k.p.c., w przypadkach przewidzianych w ustawie sąd rozpoznaje sprawy według przepisów o postępowaniach odrębnych; stosuje je więc w pierwszej kolejności, a w dalszej – gdy nie ma norm szczególnych – przepisy ogólne o procesie, jeżeli nie pozostają one w sprzeczności z istotą określonego postępowania. Skoro zatem uregulowanie szczególne przewidziane w art. 505¹⁰ § 2 k.p.c., dotyczące postępowania uproszczonego, zostało uchylone, a jednocześnie zyskało walor zasady ogólnej określonej w art. 374 k.p.c., to nie ma przeszkód do przyjęcia, że znajduje ono w dalszym ciągu zastosowanie w również w tym odrębnym postępowaniu. Reguła ta nie pozostaje w sprzeczności z istotą postępowania uproszczonego; rozszerzono natomiast zakres jej zastosowania. Również art. 13 § 2 k.p.c. nakazuje stosować odpowiednio przepisy o procesie do innych rodzajów postępowań, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej; odpowiednie stosowanie określonej grupy przepisów nie wyłącza stosowania niektórych z nich w całości.

W obecnym stanie prawnym – podobnie jak na gruncie uchylonego 505¹⁰ § 2 k.p.c. – sąd pozostaje związany wnioskiem strony o przeprowadzenie rozprawy apelacyjnej, jeżeli w apelacji lub w odpowiedzi na apelację wniosek taki został zgłoszony i nie zachodzą wyjątki przewidziane w art. 374 zdanie drugie in fine k.p.c., niemające znaczenia dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia.

Przedmiotem zagadnienia prawnego przedstawionego Sądowi Najwyższemu mogą być tylko takie wątpliwości, których rozwikłanie jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy (zob.m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 27 sierpnia 1996 r., sygn. III CZP 91/96; z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. III CZP 84/06; z dnia 16 maja 2008 r., sygn. III CZP 67/08; z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. III CZP 120/08; z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. III CZP 9/19, niepubl.). Wątpliwości ujęte w drugim pytaniu Sądu Okręgowego nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy; są przy tym sprzeczne z pytaniem pierwszym. Dotyczą bowiem sytuacji, w której w apelacji lub w odpowiedzi na apelację nie złożono wniosku o przeprowadzenie rozprawy, a złożono wnioski dowodowe lub wniosek o przeprowadzenie kontroli niezaskarżalnych postanowień na podstawie art. 380 k.p.c. Tymczasem w stanie faktycznym, na kanwie którego wyłoniły się przedstawione zagadnienia prawne, wniosek o przeprowadzenie rozprawy został złożony zarówno w apelacji, jak i w odpowiedzi na apelację; nie zgłoszono natomiast wniosku o rozpoznanie niezaskarżalnego postanowienia. Uzasadnia to odmowę udzielenia odpowiedzi na pytanie drugie.

Z tych względów Sąd Najwyższy, uznając, że przesłanki przedstawienia zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia, przewidziane w art. 390 § 1 k.p.c., zostały spełnione jedynie częściowo, orzekł, jak w sentencji.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2021 r., sygn. III CZP 46/20.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

47

Art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 111 z późn. zm.)

Dodatnia wartość firmy (tzw. *goodwill*), rozumiana jako nadwyżka ceny nabycia nad wartością rynkową składników majątkowych przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, nie stanowi prawa majątkowego w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 111 z późn. zm.).

Z uzasadnienia:

5. Rozpatrując przedstawione zagadnienie, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zważył, co następuje.

5.1. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o sygn. III FSK 271/21 trafnie uznał, że kwestia czy stanowi prawo majątkowe w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.c.c. dodatnia wartość firmy (tzw. *goodwill*), rozumiana jako nadwyżka ceny nabycia nad wartością rynkową składników majątkowych przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, jest zagadnieniem prawnym budzącym poważne wątpliwości. Niezgodność poglądów na powyższą kwestię rodzi bowiem rozbieżność w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych oraz poszczególnych składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych do 2018 r. przeważało stanowisko wskazujące, że wartość firmy (*goodwill*) jest prawem majątkowym jako prawo zbywalne, posiadające określoną wartość, w związku z tym przy sprzedaży przedsiębiorstwa podlega opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych. Następnie zaczął być jednak prezentowany również pogląd, który pojawił się w następstwie wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. I SA/Wr 1167/16, utrzymanego w mocy wyrokiem NSA z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. II FSK 1932/16, zgodnie z którym dodatnia wartość firmy (*goodwill*) nie jest prawem majątkowym a pewnym stanem faktycznym, uzewnętrznionym w momencie sprzedaży przedsiębiorstwa, tym samym nie może być przedmiotem samodzielnego obrotu. W konsekwencji nie podlega opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych. Należy w związku z tym uznać, że z uwagi na atrybuty ekonomiczno-prawne wartości firmy i związane z nimi nieporozumienia nadal skutkujące pojawiającym się

poglądem o możliwości potraktowania wartości firmy jako prawa majątkowego (zob. np. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. II FSK 3253/16) celowe jest przeprowadzenie analizy tego zagadnienia.

W świetle przywołanej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, należy stwierdzić, że na gruncie sprawy o sygn. III FSK 271/21 zaistniały przesłanki uzasadniające wystąpienie z wnioskiem o podjęcie uchwały zawierającej rozstrzygnięcie zasygnalizowanego zagadnienia. O poważnych wątpliwościach prawnych można mówić wówczas, gdy w sprawie pojawiają się kwestie prawne, których wyjaśnienie następuje znaczne trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych. Podstawą do przyjęcia, że wystąpiła przesłanka określona w art. 187 § 1 p.p.s.a. będzie również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Uwzględniając doniosłość zagadnienia prawnego przedstawionego w postanowieniu NSA z dnia 19 października 2021 r., sygn. III FSK 271/21, należy wziąć pod uwagę, że zagadnienie prawne stanowiące przedmiot pytania powinno być sformułowane ogólnie, w oderwaniu od okoliczności faktycznych danej sprawy w tym sensie, że nie może chodzić o sposób rozstrzygnięcia tej sprawy ani w sposób bezpośredni, ani też pośredni. Zagadnienie to nie może sprowadzać się do postawienia pytania, które wymagałoby dokonania przez skład rozpoznający to zagadnienie prawne subsumcji. Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego nie może bowiem polegać na podciągnięciu ustalonego stanu faktycznego pod wskazany w pytaniu przepis prawa, gdyż prowadziłoby to do rozstrzygnięcia sprawy. Postanowienie NSA z dnia 19 października 2021 r., sygn. III FSK 271/21 spełnia powyższe kryterium.

5.2. Przechodząc do merytorycznej oceny przedstawionego zagadnienia prawnego, przede wszystkim należy odróżnić firmę jako nazwę przedsiębiorcy od tzw. dodatniej wartości firmy (*goodwill*), które to fundamentalne rozróżnienie bywa zaniebywane (zob. H. Filipczyk, Podatek od czynności cywilnoprawnych. Komentarz, Warszawa 2015, s. 83). Firma (jako nazwa) „nie będąc składnikiem majątku przedsiębiorstwa (choć zaliczana do tzw. niematerialnych składników przedsiębiorstwa) jest traktowana jako dobro osobiste, co skutkuje zakazem jej zbywania. W rezultacie problem opodatkowania w tym wypadku staje się bezprzedmiotowy” – por. art. 439 k.c. [A. Goettel, Podatek od czynności cywilnoprawnych (w:) M. Goettel, M. Lemonnier (red.), Instytucje prawa cywilnego w konstrukcji prawnej podatków, Warszawa 2011, s. 224].

Należy zauważyć, że wartość firmy (ang. *goodwill*) odzwierciedla dodatnią różnicę pomiędzy wartością poszczególnych rzeczy i praw majątkowych składających się na przedsiębiorstwo a ceną, po której następuje nabycie tegoż przedsiębiorstwa. Określenie to wskazuje, jaka część wartości przedsiębiorstwa wynika z jego nieujawnionych aktywów oraz korzyści z nabycia działającego już i generującego określone przychody zbioru aktywów [M. Michna, Wartość firmy jako przedmiot opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych, (w:)

J. Głuchowski (red.), Współczesne problemy prawa podatkowego – teoria i praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu, t. 2, Warszawa 2019, s. 172].

Podkreślenia wymaga, że wartość firmy ma wymiar majątkowy i w świetle przepisów o podatkach dochodowych skutkuje powstaniem i rozliczaniem odpisów amortyzacyjnych od wartości niematerialnej i prawnej. Z kolei wartość firmy jako integralna część transakcji mająca za przedmiot przedsiębiorstwo nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2021 r., poz. 685 z późn. zm.). Konstatacja ta powoduje, że uzasadnione jest pytanie o zasady opodatkowania transakcji nabycia takiej wartości pod rządami ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.

Pojęcie wartości firmy nie ma definicji legalnej ani na gruncie przepisów prawa cywilnego, ani przepisów ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Jest to pojęcie funkcjonujące wyłącznie w kontekście rozliczenia nabycia przedsiębiorstwa w księgach podatkowych oraz dla celów rachunkowych nabywcy. Definicję wartości firmy zawierają zatem art. 22g ust. 2 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1128 z późn. zm.), art. 16g ust. 2 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1800 z późn. zm.), natomiast w zakresie zasad obliczania wartości firmy art. 33 ust. 4, art. 44b ust. 10 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r., poz. 217 z późn. zm., dalej: u.r.), a także Międzynarodowy Standard Sprawozdawczości Finansowej „Połączenia jednostek gospodarczych”, tj. rozporządzenie Komisji (WE) nr 495/2009 z dnia 3 czerwca 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1126/2008 przyjmujące określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) 3 (Dz. Urz. UE. L 149, s. 22, dalej: MSSF 3).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.p.c.c., podstawę opodatkowania przy umowie sprzedaży stanowi wartość rynkowa prawa majątkowego. Z uwagi na to, że brak jest jednak definicji legalnej wartości firmy, a jej wartość rozumiana jako potencjalna podstawa opodatkowania jest definiowana i obliczana dla potrzeb ustaw o podatku dochodowym, zachodzi pytanie, czy można przyjąć jej kalkulację również dla potrzeb ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Problematyczne jest również to, że skoro wartość firmy stanowi określoną wartość ekonomiczną, nawet jeśli jest obliczana jako arytmetyczny wynik transakcji nabycia przedsiębiorstwa, to czy ujawnienie takiej wartości ekonomicznej jest wystarczające do przyjęcia, że reprezentuje ona skonkretyzowane prawo majątkowe w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.c.c. (pytania takie w piśmiennictwie formułuje również M. Michna, Wartość firmy..., s. 173–174).

5.3. Jeśli chodzi o wartość firmy w ujęciu ekonomicznym, to jest to pewna kategoria ekonomiczna w postaci zapisu księgowego w księgach nabywającego, który odzwierciedla dla celów rachunkowych i podatkowych nabycie zorganizowanego kompleksu składników majątkowych służących do prowadzenia działalności gospodarczej po cenie przewyższającej wartość poszczególnych składników majątkowych [zob. A. Gliwińska, Skutki sprzedaży przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części na gruncie podatku od czynności cywilnoprawnych (w:) J. Jurasz (red.), Nabycie przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części. Praktyczne ujęcie prawne, bilansowe oraz podatkowe, Warszawa 2019, s. 173]. Wartość firmy stanowi często istotne aktywum związane z nabyciem przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, dlatego też zasadne jest odniesienie się do systemu ewidencji i rozliczania takiego aktywa w ujęciu rachunkowym.

Przepisy ustawy o rachunkowości zawierają tylko zasady obliczania wartości firmy. Stosownie do art. 33 ust. 4 u.r. jest to różnica między ceną nabycia określonej jednostki lub zorganizowanej jej części a niższą od niej wartością godziwą przejętych aktywów netto. Jednocześnie w myśl art. 28 ust. 6 u.r. jako wartość godziwą przyjmuje się kwotę, za jaką dany składnik aktywów mógłby zostać wymieniony, a zobowiązanie mogłoby zostać uregulowane na warunkach transakcji rynkowej pomiędzy zainteresowanymi i dobrze poinformowanymi, niepowiązanymi ze sobą stronami. Według art. 3 pkt 28 u.r. aktywa netto natomiast to aktywa jednostki pomniejszone o zobowiązania odpowiadające wartościowo kapitałowi (funduszowi) własnemu. W myśl art. 3 pkt 12 u.r. definicja aktywów obejmuje kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Zgodnie z art. 44b ust. 10 u.r., od wartości firmy jednostka dokonuje odpisów amortyzacyjnych przez okres jej ekonomicznej użyteczności. Jeżeli nie można wiarygodnie oszacować okresu ekonomicznej użyteczności, to okres dokonywania odpisów amortyzacyjnych wartości firmy nie może być dłuższy niż 5 lat. Odpisów amortyzacyjnych dokonuje się metodą liniową i zalicza się je do pozostałych kosztów operacyjnych. Sama ustawa o rachunkowości nie daje więc wskazówek, czym jest wartość firmy, zdecydowanie jednak oddziela ją jako aktywum nabywane odrębnie od istniejących i wykazanych w księgach składników majątkowych przedsiębiorstwa (zob. M. Michna, Wartość firmy..., s. 174).

Zwraca się uwagę, że bardziej szczegółowy w tym zakresie jest MSSF 3, który w § 32–33 opisuje relację pomiędzy nabyciem aktywów a powstaniem wartości firmy (M. Michna, Wartość firmy..., s. 174–178). Zgodnie z regulacjami MSSF 3 nabycie zbioru aktywów, które stanowią przedsiębiorstwo, jest traktowane jako połączenie jednostek. Wartość firmy, zgodnie z MSSF 3, stanowi składnik aktywów reprezentujący przyszłe korzyści ekonomiczne powstające z aktywów nabytych w ramach połączenia jednostek, których nie można poje-

dynczo zidentyfikować ani osobno ująć. Tylko w przypadku braku identyfikacji aktywów jednostka nabywająca może rozpoznać wartość firmy, nie dokonując alokacji ceny nabycia do nabywanych aktywów i przejętych zobowiązań. Istotne jest to, że zgodnie z § 32 MSSF wartość firmy nabytej w transakcji połączenia jednostek gospodarczych odpowiada wartości nabytej wartości niematerialnej, która nie jest możliwa do zidentyfikowania na dzień przejęcia. Wskazuje to, że wartość firmy ma niejako wtórny charakter, ponieważ dotyczy w dużej mierze aktywów, które w przedsiębiorstwie nabywanym istnieją, nie są jednak odrębnie zidentyfikowane i wycenione. Skoro jednostka przejmująca uwzględnia w wartości firmy wyłącznie wartość nabytej wartości niematerialnej, która nie jest możliwa do zidentyfikowania na dzień przejęcia, należy postawić pytanie, czy w przedsiębiorstwie pozostają jeszcze takie składniki aktywów, które jako niezidentyfikowane powinny jednak zostać zaliczone do wartości firmy. Na to pytanie trzeba udzielić odpowiedzi twierdzącej.

Powyższe oznacza, że z perspektywy przepisów o rachunkowości prawidłowo rozliczona wartość firmy nie powinna obejmować żadnych nadających się do wyodrębnienia i ujawnienia na etapie nabycia wartości niematerialnych i prawnych, a zatem i praw majątkowych. Nie kwalifikuje się ona również jako odrębne aktywo w przypadku dalszego zbycia przedsiębiorstwa przez jednostkę nabywającą.

5.4. Odnosząc się do kwestii określenia wartości firmy w ujęciu ściśle podatkowym należy zauważyć, co powyżej już zostało nadmienione, że wartość firmy została zdefiniowana w ustawach o podatkach dochodowych (art. 22g ust. 2–3 u.p.d.o.f., art. 16g ust. 2–3 u.p.d.o.p.).

W myśl art. 16g ust. 2 u.p.d.o.p. wartość początkową firmy określa się jako dodatnią różnicę między ceną nabycia przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części albo nominalną wartością wydanych udziałów (akcji) w zamian za wkład niepieniężny a wartością rynkową składników majątkowych wchodzących w skład kupionego, przyjętego do odpłatnego korzystania albo wniesionego do spółki albo spółki niebędącej osobą prawną przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, odpowiednio z dnia kupna, przyjęcia do odpłatnego korzystania albo wniesienia do spółki albo spółki niebędącej osobą prawną. Podkreślenia wymaga, że stosownie do art. 16g ust. 3 u.p.d.o.p. cena nabycia definiowana jest jako kwota należna zbywcy powiększona o wydatki związane z zakupem naliczone do dnia przekazania środka trwałego lub wartości niematerialnej i prawnej do używania, w tym koszty opłat notarialnych, skarbowych i innych, odsetek, prowizji. Stosownie do art. 16m ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. wartość firmy jest wykazywana jako osobna wartość niematerialna i prawna podlegająca amortyzacji podatkowej w okresie nie krótszym niż 60 miesięcy.

Stosownie do art. 22g ust. 2 u.p.d.o.f. wartość początkową firmy stanowi dodatnia różnica między ceną nabycia przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, ustaloną zgodnie z ust. 3 i 5, a wartością rynkową składników ma-

jątkowych wchodzących w skład kupionego, przyjętego do odpłatnego korzystania albo wniesionego do spółki niebędącej osobą prawną przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, odpowiednio z dnia kupna, przyjęcia do odpłatnego korzystania albo wniesienia do takiej spółki. W myśl art. 22g ust. 3 u.p.d.o.f. za cenę nabycia uważa się kwotę należną zbywcy, powiększoną o koszty związane z zakupem naliczone do dnia przekazania środka trwałego lub wartości niematerialnej i prawnej do używania, a w szczególności o koszty transportu, załadunku i wyładunku, ubezpieczenia w drodze, montażu, instalacji i uruchomienia programów oraz systemów komputerowych, opłat notarialnych, skarbowych i innych, odsetek, prowizji, oraz pomniejszoną o podatek od towarów i usług, z wyjątkiem przypadków, gdy zgodnie z odrębnymi przepisami podatek od towarów i usług nie stanowi podatku naliczonego albo podatnikowi nie przysługuje obniżenie kwoty należnego podatku o podatek naliczony albo zwrot różnicy podatku w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług. Zgodnie z art. 22b ust. 2 u.p.d.o.f., amortyzacji podlegają również, z zastrzeżeniem art. 22c, niezależnie od przewidywanego okresu używania m.in. wartość firmy, jeżeli wartość ta powstała w wyniku nabycia przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części w drodze kupna.

Przedstawione regulacje wskazują na to, że podobnie jak w przypadku przepisów z zakresu rachunkowości regulacje z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych mają na celu rozliczenie ceny nabycia przedsiębiorstwa w relacji do wartości środków trwałych oraz pozostałych składników majątku zbywcy. Oznacza to, że na wartość firmy składa się również podatek od czynności cywilnoprawnych (M. Michna, Wartość firmy..., s. 179). Definicja podatkowa wartości firmy nie została jednak skonstruowana dla celów opodatkowania jej podatkiem od czynności cywilnoprawnych, o czym nie należy zapominać, analizując możliwość jej potraktowania jako przedmiotu opodatkowania tym podatkiem. Wskazują na to przepisy, według których wartość liczbową kalkulowaną jako wartość firmy powinna obejmować związane z nią opłaty i inne wydatki, w tym podatek od czynności cywilnoprawnych. Tego podatku nie można natomiast obliczyć, nie znając podstawy opodatkowania, a więc wartości firmy (M. Michna, Wartość firmy..., s. 179).

5.5. W rozpatrywanym zagadnieniu na wykładnię przepisów ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych mają również wpływ regulacje prawa cywilnego. Niewyszczególnienie w tej ustawie sprzedaży przedsiębiorstwa oraz jego definicji powoduje, że podstawową kwestią, jaką należy rozstrzygnąć, jest to, czy analizowany problem powinien być rozważany wyłącznie na gruncie przepisów prawa podatkowego, czy też uprawnione jest przeniesienie analizy na grunt prawa cywilnego. Zasada spójności systemu prawa przy uwzględnieniu identyczności powyższych pojęć prawa podatkowego z pojęciami utrwalonymi w prawie cywilnym wymaga, obok wykładni językowej także zastosowania wykładni systemowej zewnętrznej, sięgającej właśnie do prawa cywilnego.

Dokonując wykładni pojęcia „przedsiębiorstwo”, nie można pomijać regulacji Kodeksu cywilnego. Również w piśmiennictwie przyjmuje się, że pomimo niezawarcia *expresis verbis* odesłania do Kodeksu cywilnego, przedsiębiorstwo rozumieć należy w kontekście uregulowań tego kodeksu – zob. np. M. Michna, P. Modrzejewski, Goodwill jako przedmiot ochrony prawa podmiotowego (uwagi na tle problemu opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych wartości firmy). Glosa do wyroku NSA z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. II FSK 3253/16, Glosa 2019, nr 3, s. 115.

Pojęcie przedsiębiorstwa funkcjonuje w ujęciu przedmiotowym, podmiotowym i funkcjonalnym. W art. 55¹ k.c. prawodawca zdefiniował przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym. Nie nawiązuje do podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo, lecz definiuje przedsiębiorstwo w sposób przedmiotowy przez wskazanie zespołu składników, które je tworzą. Składniki te są przy tym zorganizowane w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Wyliczenie składników przedsiębiorstwa ma charakter otwarty, a prawodawca wskazał te składniki, które należą do ważniejszych składników przedsiębiorstwa rozumianego przedmiotowo. Składniki przedsiębiorstwa dzieli na niematerialne i materialne, wymieniając w pierwszej kolejności składniki niematerialne. Składniki niematerialne, pomimo że nie mają postaci fizycznej lub nie są w sposób wyraźny wykazane w bilansie albo też nie można podać ich wartości w pieniądzu, istotnie bowiem wpływają na wartość przedsiębiorstwa (zob. D. Dobija, Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa, Warszawa 2003, s. 28–3).

Składnikiem przedsiębiorstwa jest także *goodwill*. Pojęcie to, ukształtowane najpierw w krajach anglosaskich, oznacza nie tylko klientelę, która rozumiana jest jako utrwalone kontakty czy też współpraca z klientami, ale także renomę przedsiębiorstwa, fizyczną lokalizację jego działalności, wysokość udziału w rynku danych towarów czy usług. W literaturze polskiej do *goodwill* zalicza się m.in.: warunki rozwojowe przedsiębiorstwa, jego pozycję na rynku, stałość klienteli, zorganizowanie personelu, dobrą renomę, przygotowanie fachowe załogi, organizację, stałość systemu kooperacji (zob. R. Borowiecki, J. Czaja, A. Jaki, Strategia gospodarowania kapitałem w przedsiębiorstwie – zagadnienia wybrane, Warszawa–Kraków 1997, s. 125). Jest charakterystyczne, że prawodawca w wykazie składników przedsiębiorstwa w art. 55¹ k.c. nie wymienia żadnych składników niematerialnych, które nie mają wyraźnej regulacji prawnej i nie występują w języku prawnym (nawet jeżeli pojawiają się w języku prawniczym). Pominęto zatem nie tylko takie składniki, jak jakość organizacji, potencjał ludzki itp., ale również takie jak *goodwill*. Niemniej składniki te należy traktować jako część przedsiębiorstwa, ponieważ prawodawca wyraźnie wskazuje, że w skład przedsiębiorstwa wchodzi zarówno elementy niematerialne, jak i materialne. Składniki niematerialne i materialne przedsiębiorstwa są bowiem względem siebie komplementarne i łącznie przesądzają o dochodach generowanych przez przedsiębiorstwo oraz o jego wartości rynkowej jako dobru o charak-

terze inwestycyjnym [tak M. Habdas (w:) M. Fras, M. Habdas (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1, Część ogólna (art. 1–125), LEX 2018, art. 55¹].

Sprzedaż przedsiębiorstwa oznacza zatem zbycie na podstawie umowy sprzedaży zbioru rzeczy oraz praw majątkowych wchodzących w jego skład oraz takiego ich zestawienia, które zawiera wartość ekonomiczną. Przy sprzedaży przedsiębiorstwa dokonuje się sprzedaży szeregu rzeczy i praw majątkowych oraz takich okoliczności faktycznych i prawnych, które składają się na wyższą jego wartość niż wartość zbioru pojedynczych rzeczy i praw. Okoliczność, że wartość firmy jest elementem zrelatywizowanym do samego pojęcia przedsiębiorstwa, nie oznacza, że automatycznie stanowi ona prawo majątkowe. Goodwill nie jest ani rzeczą, ani prawem majątkowym, nie jest bowiem związany z żadnym uprawnieniem mającym swe źródło w przepisach prawa, jak również nie odpowiada mu żaden obowiązek świadczenia lub powstrzymywania się od określonych działań przez inne podmioty. Pomimo wymiaru finansowego wartość firmy nie jest zatem prawem majątkowym, a w rezultacie nie powinna zostać uwzględniona w podstawie opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych – zob. J. Kiszka, Wartość dodatnia firmy (*goodwill*) a podatek od czynności cywilnoprawnych, Doradztwo Podatkowe 2018, nr 9, s. 35–39. Wynika to z tego, że skoro nie może być przedmiotem obrotu (sprzedaży), to nie ma również cechy zbywalności. Przyjmuje się, że prawa majątkowe stanowiące mienie muszą mieć charakter majątkowy, czyli mieć wartość majątkową w obrocie bez względu na to, czy są zbywalne (mogą stanowić przedmiot obrotu), czy też są niezbywalne jako ściśle związane z określoną osobą, a także niezależnie od tego, czy mają za przedmiot rzecz. Pojęcie prawa majątkowego jest rozumiane w doktrynie prawa cywilnego szeroko, obejmuje ono również pewne stany faktyczne, z których wynikają konkretne uprawnienia lub roszczenia mające wartość majątkową i traktowane w obrocie jak prawa majątkowe.

Oznacza to, że wartość firmy (*goodwill*), a zwłaszcza wartość majątkowa, którą ona reprezentuje, nie może być przedmiotem sprzedaży jako czynności opodatkowanej na podstawie przepisów ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Nabyciem translatywnym rzeczy lub prawa, tj. jej przedmiotem, może być tylko to, co istnieje przed jej dokonaniem (zawarciem umowy sprzedaży) i co podlega sprzedaży. Przedmiot sprzedaży nie może być nabywany konstytutywnie, a mianowicie w ten sposób, że powstaje on dopiero z momentem dokonania czynności. Wartość zaś nie istnieje przed sprzedażą przedsiębiorstwa (tak H. Filipczyk, Podatek od czynności cywilnoprawnych. Komentarz, Warszawa 2015, s. 85, art. 1; por. K. Furga, M. S. Tofel, Opodatkowanie podatkiem VAT i podatkiem od czynności cywilnoprawnych tzw. *goodwillu*, Monitor Podatkowy 2007, nr 3; M. Michna, J. Pustuł, Sprzedaż przedsiębiorstwa spółki a podatek od czynności cywilnoprawnych, Przegląd Notarialny 2003, nr 3, s. 74; zob. również wyroki NSA: z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. II FSK 1932/16; z dnia

8 października 2019 r., sygn. II FSK 3272/17). Zwraca się uwagę, że nawet gdyby w księgach podatkowych zbywcy występowała pozycja pod nazwą „wartość firmy”, to nie mogłaby ona zostać nabyta, ponieważ nie reprezentuje składnika mienia o charakterze zbywalnym (tak M. Michna, Wartość firmy..., s. 181).

5.6. De lege lata prawodawca nie czyni przedmiotem podatku od czynności cywilnoprawnych umowy sprzedaży przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, lecz sprzedaż poszczególnych jego składników i to tylko tych, które są rzeczami lub prawami majątkowymi (może to być jedynie postulat *de lege ferenda* pod adresem prawodawcy). Rozpatrując wartość firmy jako przedmiot opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych, należy zatem pamiętać o tym, że w przypadku przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części opodatkowaniu będą podlegać wyłącznie jego poszczególne elementy. Będą to poza tym wyłącznie takie elementy, które będą jedynie stanowić identyfikowalne rzeczy i prawa. Skoro przedsiębiorstwo stanowi zbiór składników majątkowych, to tak też należy traktować jego sprzedaż – jako sprzedaż rzeczy oraz praw majątkowych wchodzących w skład przedsiębiorstwa (zob. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2012 r., sygn. II FSK 2452/10). Jako następstwo uznania przedsiębiorstwa za zbiór składników majątkowych należy zatem przyjąć, że sprzedaż przedsiębiorstwa to nie sprzedaż całości, a poszczególnych jego składników, opodatkowanych właściwą dla nich stawką podatku od czynności cywilnoprawnych zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a i b u.p.c.c. W konsekwencji w praktyce gospodarczej może dojść do sytuacji, w której w zależności od wartości firmy, tj. istniejącego stanu faktycznego, ostateczna cena przedsiębiorstwa będzie mniejsza, większa lub równa wartości rynkowej poszczególnych składników majątkowych wchodzących w jego skład. Dlatego m.in. na potrzeby opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych prawodawca w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.p.c.c. (przepis ten został zmieniony ustawą z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz. U. z 2006 r., Nr 222, poz. 1629) odstąpił od kryterium ceny sprzedaży ze względu na subiektywny charakter tego miernika. Podstawą opodatkowania jest zatem suma wartości rynkowej rzeczy i praw majątkowych składających się na przedsiębiorstwo lub jego zorganizowaną część (zob. wyrok NSA z dnia 8 października 2019 r., sygn. II FSK 3272/17).

Jeśli wartość firmy powstaje jako wartość majątkowa dopiero w momencie nabycia oraz co do zasady nie powinna składać się z praw majątkowych, trudno ją jako taką traktować. Przedstawiona powyżej analiza „wartości firmy” dowodzi, że nie sposób na gruncie prawa podatkowego, a w szczególności ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych przyjąć, że podlega ona opodatkowaniu jako prawo majątkowe. Sprzeciwia się temu definicja tego pojęcia na gruncie prawa zarówno bilansowego, jak i cywilnego. Nie można więc konstruować możliwości opodatkowania, bazując jedynie na związku „wartości firmy” z przedsiębiorstwem jako zbiorem składników majątkowych (tak M. Mich-

na, Wartość firmy..., s. 182). Nie można zaakceptować sytuacji, w której w celu zapewnienia szczelności systemu podatkowego organy podatkowe w drodze wykładni prawa dokonują za prawodawcę korekty unormowań podatkowych. Działania takie – zgodnie z art. 217 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – należą do sfery wyłącznej kompetencji organów władzy prawodawczej. To władza publiczna, a nie podległe jej podmioty, musi ponosić konsekwencje niedoskonałego ukształtowania regulacji podatkowej (zob. wyroki NSA: z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. II FSK 828/15; z dnia 6 maja 2021 r., sygn. II FSK 1487/20).

5.7. W świetle przedstawionej powyżej argumentacji skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdza, że dodatnia wartość firmy (tzw. *goodwill*), rozumiana jako nadwyżka ceny nabycia nad wartością rynkową składników majątkowych przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, nie stanowi prawa majątkowego w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 111 z późn. zm.). Uwzględniając powyżej zaprezentowane zasady wykładni prawa oraz oparte na nich rozumowanie w przedmiocie przedstawionego zagadnienia prawnego, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 i art. 264 § 1 p.p.s.a. podjął uchwałę, jak w sentencji.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 21 lutego 2022 r., sygn. III FPS 2/21.

Trybunał Konstytucyjny

48

Art. 1 pkt 1, art. 2 pkt 3 lit. b–f oraz lit. h–j, pkt 4 i pkt 5, art. 3 pkt 1, art. 4, art. 5 pkt 1 lit. a–e oraz g, pkt 2 i pkt 3, art. 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw oraz załączniki nr 1–4 (Dz. U. z 2018 r., poz. 1799)

I

- 1) art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw oraz załącznik nr 1 do tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczą majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła albo senatora,
- 2) art. 2 pkt 3 lit. b–f oraz lit. h–j, pkt 4 i pkt 5 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz załącznik nr 2 do tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczą majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym,
- 3) art. 3 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz załącznik nr 3 do tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczą majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła do Parlamentu Europejskiego wybranego w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) art. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 2399) oraz w zakresie, w jakim dotyczy majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,
- 5) art. 5 pkt 1 lit. a–e oraz g, pkt 2 i pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz załącznik nr 4 do tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczą majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,
- 6) art. 8 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych,

dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób wymienionych w punktach 1–3 i 5 sentencji

- są niezgodne z art. 18, art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy wymienione w części I są nierozdzielnie związane z całą ustawą.

Ponadto postanawia:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

Z uzasadnienia:

1. Przedmiot ustawy z dnia 11 września 2019 r.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent), na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa z dnia 11 września 2019 r.).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. wprowadza zmiany w następujących aktach prawnych: w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r., poz. 1799; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora); w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1393, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2019 r., poz. 2399; dalej: ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej); w ustawie z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 187, poz. 1925, ze zm.; dalej: ustawa o uposażeniu europosłów); w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 2104, ze zm., obecnie Dz. U. z 2021 r., poz. 1671; dalej: ustawa o CBA) oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1422; dalej: ustawa o statusie sędziów TK).

Podstawowym przedmiotem ustawy z dnia 11 września 2019 r. jest rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez posłów, senatorów, posłów do Parlamentu Europejskiego, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a także innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz osób piastujących niektóre inne istotne dla funkcjonowania państwa funkcje publiczne o informacje dotyczące sytuacji majątkowej osób najbliższych

składającym oświadczenia. W obowiązującym stanie prawnym osoby pełniące funkcje publiczne są zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych dotyczących ich majątku osobistego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. wprowadza obowiązek składania oświadczeń majątkowych dotyczących także majątku osobistego małżonka oraz majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową: dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych, a także osoby pozostającej we wspólnym pożyciu z funkcjonariuszem publicznym. Obowiązani do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym osób im najbliższych będą: posłowie i senatorowie – na podstawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora; posłowie do Parlamentu Europejskiego – na podstawie ustawy o uposażeniu europosłów; Prezes Trybunału Konstytucyjnego – na podstawie ustawy o statusie sędziów TK; Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, wicemarszałek Sejmu, wicemarszałek Senatu, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezes Rady Ministrów, minister, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, sekretarz stanu, podsekretarz stanu, kierownik urzędu centralnego, wojewoda, Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia, Prezes Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Prezes Agencji Badań Medycznych, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Prezes Agencji Mienia Wojskowego, Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – na podstawie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej.

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. zakłada, że składane oświadczenia majątkowe, co do zasady, będą jawne. Nie będą podlegać ujawnieniu jedynie informacje o danych adresowych, o miejscu położenia nieruchomości oraz informacje umożliwiające identyfikację ruchomości, a także dane osobowe małżonka osoby składającej oświadczenie, jej dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych oraz dane osobowe osoby pozostającej we wspólnym pożyciu z osobą składającą oświadczenie.

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. przyjmuje, że, co do zasady, wszystkie oświadczenia majątkowe będą przedmiotem analizy właściwych naczelników urzędu skarbowego, a także, że kontroli rzetelności i prawdziwości oświadczeń dokonywać będzie Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej: CBA) – również w stosunku do oświadczeń składanych na podstawie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej oraz oświadczeń składanych przez europosłów.

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. rozszerza ponadto krąg podmiotów objętych regulacjami zawartymi w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności

gospodarczej o Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i jego zastępców, Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i jego zastępców, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia i jego zastępców, Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji i jego zastępców oraz Prezesa Agencji Badań Medycznych i jego zastępców.

2. Przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym

We wniosku do Trybunału Prezydent zakwestionował – generalnie rzecz ujmując – przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. rozszerzające obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne o oświadczenia dotyczące sytuacji majątkowej osób im najbliższych, jednak wyłącznie w zakresie, w jakim odnoszą się do majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych funkcjonariusza publicznego. Poza zakresem zaskarżenia pozostał natomiast obowiązek składania oświadczeń majątkowych dotyczących majątku osobistego małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną oraz osoby pozostającej z nią we wspólnym pożyciu. Trybunał Konstytucyjny jest związany tak wskazanym zakresem zaskarżenia (art. 67 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: uotpTK).

Prezydent w sześciu punktach *petitum* wniosku zakwestionował 22 przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. wraz z załącznikami do niej. Jako wzorce kontroli – wspólne dla wszystkich zaskarżonych regulacji – wskazał dwie grupy przepisów: art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 47, art. 51 ust. 2 i art. 18 Konstytucji.

Prezydent zakwestionował art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r., który zmienia art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła i senatora. Zakwestionowany przepis rozszerza w art. 35 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zakres oświadczeń majątkowych składanych przez posłów i senatorów o oświadczenia o majątku osobistym i objętym małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych oraz modyfikuje kolejne ustępy w art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, dostosowując ich treść do nowego obowiązku. Zaskarżył także „art. 1 pkt 2 [ustawy z dnia 11 września 2019 r.], zmieniający załącznik do ustawy [o wykonywaniu mandatu posła i senatora] (załącznik nr 1 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.) w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła albo senatora” (pkt 1 lit. b *petitum* wniosku).

Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. stanowi, że „załącznik do ustawy otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 1 do niniejszej ustawy”. Jako przepis odsyłający do załącznika nie zawiera treści normatywnej kwestionowanej przez Prezydenta. Kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał uznał, że ze sformułowania *petitum* wniosku wynika, że przedmiotem kontroli Prezydent chciał uczynić załącznik nr 1 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.

Przedmiotem kontroli Prezydent uczynił także art. 2 pkt 3 lit. b, e, h oraz i ustawy z dnia 11 września 2019 r., dodający w art. 10 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ust. 1a, 3c, 3d, 6a, 6b oraz 8a–8c, i art. 2 pkt 3 lit. c, d, f oraz j ustawy z dnia 11 września 2019 r., zmieniający w art. 10 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ust. 3, 3a, 4, 5 oraz 9. Ponadto zakwestionował art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r., zmieniający art. 13 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 11 września 2019 r., zmieniający art. 14 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, oraz art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r., dodający załącznik do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (załącznik nr 2 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.) – w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. W odniesieniu do art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r., dodającego załącznik do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, Trybunał, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, przyjmuje, że przedmiotem kontroli jest załącznik nr 2 do ustawy z dnia 11 września 2019 r. Zakwestionowane we wniosku przepisy rozszerzają zakres oświadczeń majątkowych składanych przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe i osoby piastujące niektóre inne istotne dla funkcjonowania państwa funkcje publiczne tak, aby obejmowały one oprócz informacji o majątku osobistym i majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową, również informacje o majątku osobistym i objętym małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia (art. 2 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 11 września 2019 r., dodający w art. 10 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ust. 1a). Pozostałe zakwestionowane przepisy wprowadzają zmiany w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, będące pochodną nowego obowiązku, określonego w art. 10 ust. 1a tej ustawy.

Prezydent sformułował zarzuty niezgodności z Konstytucją także względem art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r., zmieniającego art. 3a ustawy o uposażeniu europosłów, oraz względem art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r., zmieniającego załącznik do ustawy o uposażeniu europosłów (załącznik nr 3 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.) – w zakresie dotyczącym

dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła wybranego do Parlamentu Europejskiego. Art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r., jako przepis odsyłający do załącznika do ustawy, nie może być przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem. Właściwym przedmiotem kontroli jest załącznik nr 3 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.

Zakwestionowany został również art. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r., dodający w art. 2 w ust. 1 ustawy o CBA pkt 5a: a) w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, oraz b) w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Jest to przepis kompetencyjny, wprowadzający nowe zadanie w katalogu zadań CBA, polegające na kontroli oświadczeń majątkowych dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób wymienionych w tym przepisie.

Prezydent uczynił przedmiotem kontroli ponadto art. 5 pkt 1 lit. a, e oraz g ustawy z dnia 11 września 2019 r., dodający w art. 14 ustawy o statusie sędziów TK ust. 2a, 6a, 6b, 7a i 7b, oraz art. 5 pkt 1 lit. b–d ustawy z dnia 11 września 2019 r., zmieniający w art. 14 ustawy o statusie sędziów TK ust. 3–6, a także art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r., dodający ust. 3 w art. 15 ustawy o statusie sędziów TK, art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r., zmieniający ust. 1 w art. 38 ustawy o statusie sędziów TK, oraz art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r., dodający załącznik nr 4 do ustawy o statusie sędziów TK (załącznik nr 4 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.) – w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W odniesieniu do art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r., właściwym przedmiotem kontroli nie jest ten przepis, lecz załącznik nr 4 do tej ustawy, do którego wskazany we wniosku Prezydenta przepis odsyła. Istota zakwestionowanych zmian polega na rozszerzeniu obowiązku złożenia przez Prezesa TK oświadczenia majątkowego dotyczącego jego dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych.

Prezydent zakwestionował także art. 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. „w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób pełniących funkcje publiczne wymienionych w punkcie 1–5 [wniosku]”. Art. 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. jest przepisem przejściowym, na podstawie którego podmioty zobowiązane do złożenia oświadczeń majątkowych dotyczących majątku dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych, mają uczynić to w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Sformułowanie w punkcie 6 *petitum* wniosku odsyła do „osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w punkcie 1–5 wniosku”. Trybunał zauważa, że w punkcie 4 *petitum* wniosku zaskarżony jest przepis, który wprowadza nowe zadanie

w katalogu zadań CBA, polegające na kontroli prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych na podstawie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej oraz przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Art. 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. w kolejnych pięciu ustępach wymienia zaś podmioty zobowiązane do złożenia oświadczeń majątkowych w brzmieniu nadanym tą ustawą. Adresatem tego przepisu nie jest CBA, zatem, w ocenie Trybunału, odesłanie w punkcie 6 *petitum* wniosku także do punktu 4 *petitum* jest za szerokie. Punkt ten powinien odsyłać do „osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w pkt 1–3 i 5 wniosku”.

3. Ratio legis ustawy z dnia 11 września 2019 r. i przebieg prac legislacyjnych

3.1. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. została uchwalona w oparciu o przedłożenie rządowe, zawarte w druku sejmowym nr 3795/VIII kadencja. Jako cel wprowadzanych zmian projektodawcy wskazali zapewnienie większej transparentności życia publicznego, czemu służyć miałyby rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych. Propozycja, aby oświadczenia o stanie majątkowym obejmowały także informacje o stanie majątkowym osób im najbliższych, podyktowana była „potrzebą eliminacji ewentualnych, nieuzasadnionych podejrzeń kierowanych w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne i służyć ma potwierdzeniu – również w wyniku badania oświadczeń o stanie majątkowym przez naczelników urzędów skarbowych – iż źródła pochodzenia uzyskanego majątku nie budzą wątpliwości” (uzasadnienie projektu ustawy z dnia 11 września 2019 r., druk sejmowy 3795/VIII kadencja, s. 1). Nowe regulacje miałyby zatem przyczynić się, zdaniem projektodawców, do zwiększenia poziomu zaufania społeczeństwa do osób piastujących funkcje publiczne oraz zapewnić większą spójność funkcjonujących obecnie regulacji w obszarze oświadczeń majątkowych. Projektodawcy nie odnieśli się w uzasadnieniu projektu, w tym w części poświęconej ocenie skutków regulacji, do kwestii konstytucyjnych, w szczególności ewentualnej kolizji praw i wolności konstytucyjnych wskutek wejścia w życie projektowanych przepisów. Zrezygnowano także z przeprowadzenia konsultacji publicznych, opiniowania i uzgodnień, co uzasadniono pilną potrzebą wprowadzenia projektowanych regulacji.

3.2. Projekt został skierowany do I czytania w Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (dalej: Komisja). W trakcie prac Komisji na posiedzeniu 11 września 2019 r. zastrzeżenia natury konstytucyjnej do projektu zgłosili legislatorzy z Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zwrócili uwagę na wątpliwości, czy projektowane przepisy są zgodne z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 31 ust. 3 i wynika-

jąca z art. 2 Konstytucji zasadą rzetelnej legislacji. W opinii legislatorów, obowiązek ujawniania majątku osób niebędących funkcjonariuszami publicznymi wkracza w sposób nieproporcjonalny w prawo do prywatności i autonomię informacyjną, a także może być niemożliwy do zrealizowania [zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 89) z dnia 11 września 2019 r., s. 4–5]. W odpowiedzi na te zastrzeżenia podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stwierdził, że w opinii rządu projektowane przepisy nie budzą wątpliwości o charakterze konstytucyjnym. Prawo do prywatności i autonomii informacyjnej nie mają charakteru absolutnego, a ich ograniczenie w tym wypadku jest konieczne dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego państwa. Projektowane przepisy przyczynią się do zapewnienia większej niż dotychczas ochrony konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji..., s. 11–12).

Projekt po obradach Komisji trafił do Sejmu, gdzie odbyło się II czytanie, po którym został on ponownie skierowany do Komisji w celu rozpatrzenia poprawek. Poprawki dotyczyły m.in. ograniczenia kręgu podmiotów, których majątek podlegałby ujawnieniu, przez doprecyzowanie, że chodzi o dzieci własne, dzieci małżonka i dzieci przysposobione, jeżeli pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą zobowiązaną do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. Komisja zdecydowała o odrzuceniu wszystkich poprawek zgłoszonych podczas II czytania na posiedzeniu Sejmu (zob. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 3809–A/VIII kadencja).

Tego samego dnia, tj. 11 września 2019 r., odbyło się III czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu, podczas którego uchwalono ustawę większością 258 głosów, 22 posłów było przeciw, 139 wstrzymało się od głosu (głosowanie nr 21, posiedzenie Sejmu VIII kadencji nr 86).

3.3. Uchwalona 11 września 2019 r. ustawa została przekazana Marszałkowi Senatu 18 września 2019 r. W Senacie została skierowana do Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (Senat, druk nr 1303/IX kadencja), która rozpatrywała ją na posiedzeniu 24 września 2019 r. Na posiedzeniu liczne zastrzeżenia natury konstytucyjnej zgłosiło Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu (zob. Opinia do ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1303). W wyniku głosowania Komisja przyjęła wniosek o odrzucenie ustawy w całości. Jako wniosek mniejszości został zgłoszony wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek (Senat, druk nr 1303–A/IX kadencja). Następnie ustawa była rozpatrywana przez Senat na posiedzeniu 25 września 2019 r., podczas którego zostały zgłoszone wnioski: o odrzucenie ustawy w całości, przyjęcie jej bez poprawek oraz wprowadzenie poprawek do ustawy (mających na celu ograniczenie zakresu podawanych w oświadczeniu informacji o sytuacji majątkowej dzieci do przypadków, w któ-

rych dzieci pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą obowiązującą do złożenia oświadczenia). Komisja ponownie przegłosowała wniosek o odrzucenie ustawy. W głosowaniu na posiedzeniu Senatu 26 września 2019 r. został odrzucony wniosek o odrzucenie ustawy w całości, a następnie ustawa została przyjęta bez poprawek większością 52 głosów, 14 senatorów było przeciwnych, 3 senatorów wstrzymało się od głosu.

3.4. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. została przedłożona 27 września 2019 r. do podpisu Prezydentowi, który zdecydował o skierowaniu jej do Trybunału Konstytucyjnego.

3.5. Z analizy przebiegu procesu legislacyjnego wynika, że na każdym jego etapie były podnoszone wątpliwości natury konstytucyjnej co do zgodności przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. m.in. z prawem do prywatności i zasadą autonomii informacyjnej. Zgłaszane były także zastrzeżenia co do faktycznej możliwości zrealizowania wynikających z ustawy obowiązków podania pełnych i prawdziwych danych o majątku dzieci funkcjonariuszy publicznych. Zastrzeżenia te nie zostały jednak uwzględnione. Ustawodawca uchwalił zatem ustawę z dnia 11 września 2019 r. ze świadomością jej potencjalnej niezgodności z Konstytucją.

4. Konstytucyjna ochrona prywatności

Pierwszoplanowy zarzut sformułowany przez Prezydenta względem wszystkich zakwestionowanych regulacji dotyczy naruszenia prawa do prywatności statuowanego w art. 47 Konstytucji oraz zasady autonomii informacyjnej (art. 51 ust. 2 Konstytucji). Jako wzorce pozostające w związku z powołanymi przepisami Prezydent wskazał art. 31 ust. 3 Konstytucji, ustanawiający zasadę proporcjonalności ograniczeń praw i wolności, oraz art. 18 Konstytucji, zobowiązujący państwo do opieki nad małżeństwem i rodziną.

Art. 47 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Prawo do prywatności było zaliczane do kategorii praw podmiotowych jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji. Jego ochronę Trybunał wywiódł bezpośrednio z zasady demokratycznego państwa prawnego i obowiązujących norm prawa międzynarodowego na tle regulacji przyznającej organom skarbowym dostęp do danych objętych tajemnicą bankową (zob. orzeczenie z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 23). W najnowszym orzecznictwie Trybunał zwraca uwagę, że „ustrojodawca statuuje prywatność jednostki, nie jako nadane konstytucyjnie prawo podmiotowe, ale jako wolność konstytucyjnie chronioną ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami” (wyrok z dnia 30 lipca

2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU 2014, nr 7/A, poz. 80). Przyjęcie takiej konstrukcji oznacza „swobodę działania jednostek w ramach wolności, aż do granic ustanowionych w ustawie. Dopiero jednoznaczna regulacja ustawowa może nakładać ograniczenia w zakresie podejmowania określonych zachowań mieszczących się w ramach konkretnej wolności. Niedopuszczalne jest domniemywanie kompetencji władz publicznych w zakresie ingerencji w wolność jednostki. Immanentnym elementem wszystkich konstytucyjnych wolności człowieka jest spoczywający na państwie obowiązek ich prawnego poszanowania i ochrony, a także powstrzymywania się od ingerowania w wolności zarówno przez państwo, jak i podmioty prywatne” (wyrok o sygn. K 23/11). Natomiast w przypadku prawa podmiotowego jednostka powinna legitymować się stosownym uprawnieniem, wynikającym z normy prawnej, która określa treść i zakres tego prawa. Taka kwalifikacja prywatności jest o tyle istotna, że w wypadku kolizji konstytucyjnej wolności jednej jednostki z prawem podmiotowym innej jednostki, prawo podmiotowe powinno ustąpić miejsca wolności – przynajmniej dopóki ustawodawca nie rozstrzygnie zaistniałej kolizji na rzecz prawa podmiotowego, respektując przy tym zasadę proporcjonalności.

W ujęciu konstytucyjnym prawo do prywatności to zbiór zasad i reguł odnoszących się do różnych sfer życia jednostki, a ich wspólnym mianownikiem jest przyznanie jednostce prawa „do życia własnym życiem układanym według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej”. Tak rozumiana prywatność odnosi się przede wszystkim do życia osobistego, rodzinnego, towarzyskiego i czasem jest określana jako „prawo do pozostawienia w spokoju”. Prywatność odnosi się też do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarantuje pewien stan niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu (zob. orzeczenie o sygn. K 21/96). Trybunał w swoim orzecznictwie akcentuje szczególnie związek prywatności z godnością człowieka. Z godności wywodzą się wprawdzie wszelkie prawa i wolności konstytucyjne jednostki (zob. art. 30 Konstytucji), jednak nienaruszalność godności człowieka wymaga przede wszystkim poszanowania jego sfery czysto osobistej, w której nie jest narażony na konieczność bycia z innymi ani dzielenia się swoimi przeżyciami lub doznaniem o intymnym charakterze (zob. wyrok z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU 2005, nr 11/A, poz. 132). Ponadto prywatność jest w Konstytucji chroniona wieloaspektowo – przez kilka praw i wolności, m.in. art. 48 Konstytucji, ustanawiający prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami; art. 49 Konstytucji, zapewniający tajemnicę korespondencji (prawo do ochrony tajemnicy komunikowania się); art. 50 Konstytucji, gwarantujący nienaruszalność mieszkania, czy art. 53 ust. 7 Konstytucji, statuujący prawo do zachowania w tajemnicy swojego światopo-

glądu, przekonań religijnych lub wyznania. Ochrona prywatności zagwarantowana jest także w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51 Konstytucji. Przepis ten stanowi też konkretyzację prawa do prywatności w aspektach proceduralnych. Autonomia informacyjna jest zatem jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 Konstytucji, tego słowa znaczeniu (zob. wyroki TK z dni: 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46 i 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU 2002, nr 6/A, poz. 83).

Choć dobra (elementy prywatności) podlegające ochronie na podstawie art. 47 Konstytucji nie mogą być enumeratywnie wyliczone, Trybunał w kolejnych orzeczeniach podejmował próbę sprecyzowania elementów składowych prawa do prywatności. Uznał w szczególności, że prawo do prywatności obejmuje ochronę tajemnicy danych dotyczących sytuacji majątkowej obywatela, a więc odnosi się także do posiadanych przez niego rachunków bankowych (i podobnych) oraz dokonywanych przez niego transakcji. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy obywatel występuje jako osoba prywatna, a więc nie działa w charakterze podmiotu gospodarczego (zob. orzeczenie o sygn. K 21/96 oraz wyrok z dnia 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 86). Trybunał podkreśla przy tym, że informacje dotyczące majątku i sfera ekonomiczna jednostki są niewątpliwie objęte prywatnością i autonomią informacyjną, jakkolwiek w tej sferze odnotować można łagodniejsze kryteria jej ograniczania niż w wypadku sfery czysto osobistej (zob. wyrok o sygn. K 41/02). Elementem prywatności są także informacje o stanie zdrowia oraz rodzaju schorzenia. Na tle sprawy dotyczącej podania w zaświadczeniu lekarskim numeru statystycznego choroby, a następnie udostępnienia tych danych przez lekarza co najmniej trzem adresatom, tj. właściwym agendom zakładu opieki zdrowotnej, pracodawcy i zakładowi ubezpieczeń społecznych, Trybunał orzekł, że stwarza to bezpośrednie zagrożenie sfery prywatności konkretnych osób (choć, jak dodał, jej pogwałcenie jest możliwe dopiero przez ewentualne naruszenie poufności tych danych przez osoby trzecie; zob. wyrok o sygn. U 5/97). Szczególną ochroną, w świetle orzecznictwa Trybunału, objęte są informacje ze sfery intymności, w tym życia seksualnego. Trybunał uznał, że są to dane, które nawet w wypadku osób publicznych podlegają ścisłej ochronie i nie będą się mieścić w ramach zakresu przedmiotowego sfery prawa do informacji publicznej (zob. wyrok z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU 2006, nr 3/A, poz. 30). Na tle zaś sprawy dotyczącej zgodności z Konstytucją uregulowań nakładających na funkcjonariuszy samorządowych obowiązek składania oświadczeń dotyczących członków ich rodzin, m.in. małżonków i dzieci, których treścią miały być informacje o działalności gospodarczej prowadzonej przez te osoby na terenie – odpowiednio – gminy, powiatu i województwa, których osoba składająca oświadczenie jest funkcjonariuszem, oraz o umowach cywilnoprawnych za-

wartych przez te osoby z organami, jednostkami organizacyjnymi lub osobami prawnymi – odpowiednio – gminy, powiatu i województwa, Trybunał wyraził pogląd na temat ochrony życia rodzinnego w takich jego aspektach jak trwałość rodziny i małżeństwa oraz ochrona więzi rodzinnych zarówno w sensie osobistym, jak i majątkowym. Trybunał zaznaczył, że samo ujawnienie pokrewieństwa, czy jego braku, może w pewnych sytuacjach naruszać prywatność zarówno funkcjonariusza, jak i osoby mu bliskiej. Informowanie o zdarzeniach z życia rodziny może być źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności wtedy, gdy członkowie rodziny funkcjonariusza dochodzą do pewnych dóbr czy pozycji własnym wysiłkiem. Podawanie do publicznej wiadomości takich informacji może więc naruszać prywatność osób niepełniających funkcji publicznych (zob. wyrok z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU 2004, nr 7/A, poz. 63). W powoływanym już wyroku o sygn. K 23/11 Trybunał wyjaśnił, że prywatność obejmuje wszelkie sposoby przekazywania wiadomości, w każdej formie komunikowania się, bez względu na fizyczny ich nośnik (np. rozmowy osobiste i telefoniczne, korespondencja pisemna, faks, wiadomości tekstowe i multimedialne, poczta elektroniczna). Ochrona konstytucyjna obejmuje nie tylko treść wiadomości, ale także wszystkie okoliczności procesu porozumiewania się, do których zaliczają się dane osobowe uczestników tego procesu, informacje o wybieranych numerach telefonu, przeglądanych stronach internetowych, dane obrazujące czas i częstotliwość połączeń oraz umożliwiające lokalizację geograficzną uczestników rozmowy. Nie ma znaczenia, czy wymiana informacji dotyczy życia ściśle prywatnego, czy też prowadzonej działalności zawodowej, w tym działalności gospodarczej. Zdaniem Trybunału „z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji prawa do ochrony prywatności, a także ochrony tajemnicy komunikowania się (...) ingerencją władzy publicznej w tę sferę jest nie tylko pozyskanie przez władze publiczne danych o jednostce po raz pierwszy. Ochrona prawa do prywatności i tajemnicy komunikowania się rozciąga się bowiem na cały proces pozyskiwania, gromadzenia, przechowywania oraz przetwarzania (w tym analizowania i porównywania) informacji o jednostkach” (wyrok o sygn. K 23/11).

Doniosłość prawa do prywatności w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności uwidacznia m.in. okoliczność, że prawo to jest – zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji – nienaruszalne nawet w ustawach ograniczających inne prawa, wydawanych w stanie wojennym i wyjątkowym. To znaczy, że nawet warunki tak ekstremalne nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie narażając się na zarzut niezgodnej z Konstytucją arbitralności. W tym kontekście Trybunał zwraca uwagę, że prawo dostępu do informacji publicznej nie podlega tak szerokiej ochronie. W świetle art. 233 ust. 1 Konstytucji dopuszczalne jest bowiem jego ograniczenie w sytuacjach szczególnych zagrożeń wskazanych w tym przepisie. Powyższe nie znaczy jednak, że prawo do pry-

watności ma charakter absolutny. Pomimo że art. 47 Konstytucji nie wskazuje bezpośrednio na dopuszczalne ograniczenia, istnieje możliwość limitowania sfery prawa do prywatności, a to z uwagi m.in. na prawa i wolności innych jednostek lub potrzeby życia w zbiorowości. Ograniczenia te muszą znaleźć uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zatem ustawodawca, konstruując przepis ingerujący w sferę prywatności jednostki, musi zawsze uwzględniać proporcjonalność, a konkretnie jej trzy elementy: przydatność, konieczność i proporcjonalność *sensu stricto*, zastosowanego środka.

Szczególny wyłom w sferze prawa do prywatności tworzy art. 61 Konstytucji i zagwarantowane w nim prawo dostępu do informacji publicznej; dotyczy on jednak tylko prywatności osób pełniących funkcje publiczne. Ingerencja organów władzy publicznej w życie prywatne jednostek niepełniących funkcji publicznych podlega dużo dalej idącym ograniczeniom. Trybunał wyraził pogląd, że „pozyskiwanie informacji o życiu prywatnym jednostek przez organy władzy publicznej, zwłaszcza niejawnie, musi być ograniczone do koniecznych sytuacji, dopuszczalnych w demokratycznym państwie wyłącznie dla ochrony konstytucyjnie uznanych wartości i zgodnie z zasadą proporcjonalności” (wyrok o sygn. K 23/11).

5. Prawo do ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji)

Art. 51 Konstytucji wprowadził nową kategorię prawa jednostki do ochrony danych osobowych, w zakres którego wchodzi m.in. warunek ustawowej podstawy ujawnienia przez jednostkę informacji dotyczących jej osoby (ust. 1); zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2); prawo dostępu jednostki do dotyczących jej dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i 4). Przepis ten zawiera nadto generalną zapowiedź konstytucyjną, zgodnie z którą „zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa” (ust. 5).

Powołany przepis statuuje tzw. zasadę autonomii informacyjnej, oznaczającą prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyrok z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU 2008, nr 5/A, poz. 81 oraz powołane tam orzecznictwo). W doktrynie wskazuje się, że treść art. 51 ust. 1 Konstytucji właściwie mieści się w postanowieniach art. 47 Konstytucji. Skoro Konstytucja chroni sferę prywatności, to jednocześnie umożliwia uchylanie się beneficjentów tego prawa od odkrywania tej sfery ich życia, która by następowała przez ujawnianie informacji dotyczących swojej osoby [zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 51, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Komentarz, pod red. L. Garlickiego, t. III, Warszawa 2003, s. 2]. Trybunał podkreśla zaś, że autonomia informacyjna jest jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 Konstytucji, tego słowa znaczeniu (zob. wyroki o sygn. U 5/97 i K 41/02).

Autonomia informacyjna, zwłaszcza w relacji obywatel – władza publiczna, nie ma charakteru absolutnego. Będący wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie art. 51 ust. 2 Konstytucji legalizuje – nieuchronne we współczesnym społeczeństwie – działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o jednostkach w sposób inny niż w drodze zgłoszenia takich danych przez samego obywatela, zobligowanego w trybie określonym w art. 51 ust. 1 Konstytucji. Ponadto przepis ten w sposób częściowo autonomiczny określa przesłanki legalności (granice) takich działań. Chroni bowiem obywateli, wprowadzając dla władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki w sposób zbędny z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa. Ani więc względy celowości, ani wygody władz nie uzasadniają naruszenia autonomii informacyjnej. Jej naruszenie może nastąpić, jeżeli jest to „konieczne w demokratycznym państwie prawnym”. O tym, co składa się na standardy państwa prawa, dokładniej jest mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, jak wyjaśnił Trybunał w wyroku o sygn. K 41/02, że naruszenie autonomii informacyjnej przez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej, informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Autonomia informacyjna, której wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prywatności przewiduje art. 51 Konstytucji, uzasadniona jest częstotliwością, uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną. Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu, ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza dowodzenie w tym zakresie. Przedmiotem dowodu staje się bowiem wtedy tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko „użyteczne” lub „wygodne” dla władzy. Dowodu wymaga to, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym. Analiza relacji art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji uzasadnia twierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone pozyskiwanie informacji o obywatelach powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Ochrona życia rodzinnego

Zasada opieki (ochrony) państwa nad małżeństwem i rodziną, ustanowiona w art. 18 Konstytucji, została wskazana przez Prezydenta jako wzorzec pomocniczy do rekonstrukcji prawa chronionego na podstawie art. 47 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, analizując argumentację zawartą w uzasadnieniu wniosku, uznał, że względu na wagę tego wzorca, że w istocie art. 18 Konstytucji stanowi samoistny wzorzec kontroli względem kwestionowanych przepisów.

W orzecznictwie Trybunału podkreślany jest związek zasady opieki państwa nad rodziną z art. 47 Konstytucji, który, chroniąc życie rodzinne, a więc relacje osób pozostających w stosunku pokrewieństwa oraz powinowactwa, jest uszczegółowieniem art. 18 Konstytucji (zob. wyroki z dni: 16 lipca 2007 r., sygn. SK 61/06, OTK ZU 2007, nr 7/A, poz. 77 i 26 listopada 2013 r., sygn. P 33/12, OTK ZU 2013, nr 8/A, poz. 123). W doktrynie wskazuje się, że „ochrona i opieka nad małżeństwem, rodziną, macierzyństwem i rodzicielstwem znajduje więc również swoje odzwierciedlenie w ochronie życia prywatnego i rodzinnego jej członków. Gwarancję taką zapewnia art. 47. W tym zakresie może być on traktowany jako jeden z elementów opieki i ochrony państwa nad wyżej wymienionymi wartościami. Zakłada bowiem istnienie gwarancji dla sfery prywatności życia rodzinnego, chroniącej ją przed bezpodstawną ingerencją z zewnątrz. Nakazuje on też ustawodawcy budowanie «barier» na płaszczyźnie prawnej, ograniczających ingerencję w tę sferę życia czynników postronnych” [W. Borysiak, komentarz do art. 18 Konstytucji, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, Legalis, Nb 65]. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, art. 47 Konstytucji zapewnia ochronę przed ingerencjami, które ograniczają, choćby pośrednio, więzi rodzinne, zarówno w sensie osobistym, jak i ekonomicznym. W szczególności za niezgodne z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do ochrony życia rodzinnego Trybunał uznał zakazy wykonywania zawodów przez przedstawicieli zawodów prawniczych (adwokatów, sędziów, prokuratorów) ze względu na wykonywanie tych zawodów przez ich małżonków. Opisane zakazy ograniczały bowiem, w ocenie Trybunału, więzi rodzinne, podważając ich trwałość, a tym samym i trwałość rodziny (zob. wyrok z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 3).

7. Analiza zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 18, art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

W obecnym stanie prawnym osoby pełniące funkcje publiczne, wymienione w ustawach: o wykonywaniu mandatu posła i senatora, o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, o uposażeniu europosłów i o statusie sędziów TK, mają obowiązek składać oświadczenia o swoim majątku osobi-

stym oraz majątku wspólnym z małżonkiem. Na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. osoby te będą zobowiązane przedstawić ponadto informacje o majątku osobistym małżonka oraz o majątku osobistym i objętym wspólnością majątkową małżeńską dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych, a także osób pozostających we wspólnym pożyciu z osobami obowiązany do złożenia oświadczenia.

Na podstawie załączników do ustawy z dnia 11 września 2019 r., określających wzory oświadczeń majątkowych (zob. część B pkt II załącznika do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, którego wzór określa załącznik nr 1 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.; pkt II załącznika do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, którego wzór określa załącznik nr 2 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.; część B pkt II załącznika do ustawy o uposażeniu europosłów, którego wzór określa załącznik nr 3 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.; pkt II załącznika nr 4 do ustawy o statusie sędziów TK, którego wzór określa załącznik nr 4 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.) funkcjonariusze publiczni będą zobowiązani do ujawnienia następujących informacji dotyczących ich dzieci własnych, dzieci przysposobionych oraz dzieci małżonka: imienia i nazwiska (w przypadku kobiet także nazwiska panieńskiego); posiadanych zasobów pieniężnych; o posiadanych nieruchomościach (ze wskazaniem adresu); uczestnictwie w spółkach cywilnych lub handlowych, w tym z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, i osiągniętego z tego tytułu dochodu; nabytym mieniu publicznym; prowadzonej działalności gospodarczej; zarządzaniu działalnością gospodarczą lub byciu przedstawicielem lub pełnomocnikiem takiej działalności; członkostwie w zarządzie, radzie nadzorczej albo komisji rewizyjnej w spółce handlowej oraz w fundacjach i stowarzyszeniach prowadzących działalność gospodarczą; innych dochodach osiąganych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej; składnikach mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 zł oraz zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 zł.

Z powyższego wynika, że oprócz danych dotyczących sytuacji majątkowej oraz działalności zawodowej dzieci własnych, dzieci przysposobionych i dzieci małżonka osoby pełniące funkcje publiczne, ujawniane będą także dane o sytuacji osobistej i rodzinnej tych osób. Informacje, które należy zawrzeć w oświadczeniach, dostarczają bowiem wiedzy o istnieniu więzi między zobowiązanymi do złożenia oświadczenia a członkami ich rodzin oraz o charakterze tych więzi. W oświadczeniach należy bowiem wskazać charakter relacji przez zaznaczenie jednej z opcji: dziecko własne, dziecko małżonka, dziecko przysposobione. Należy ponadto ujawnić płeć dziecka (zaznaczając odpowiednio syn czy córka) oraz jego imię i nazwisko (w przypadku kobiet także nazwisko panieńskie). Wprawdzie ustawa z dnia 11 września 2019 r. wyłącza jawność oświadczeń w zakresie danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości oraz informacji umożliwiających identyfikację ruchomości,

a także danych osobowych małżonka osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia, jego dzieci własnych, dzieci przysposobionych i dzieci małżonka oraz osoby pozostającej we wspólnym pożyciu, a ponadto, w przypadku gdy małżonek, dzieci lub osoba pozostająca we wspólnym pożyciu są także zobowiązani do złożenia oświadczenia majątkowego, anonimizacji podlega podstawa prawna obowiązku złożenia oświadczeń i podmiot, któremu złożono oświadczenie, jednak pozostałe zawarte w oświadczeniu informacje będą wystarczające do identyfikacji tożsamości osób najbliższych funkcjonariuszowi publicznemu. Ustalenie ich tożsamości będzie możliwe na podstawie danych osobowych osoby składającej oświadczenie, informacji o miejscu jej urodzenia, zajmowanym stanowisku lub pełnionej funkcji, a także o rodzaju więzi łączącej funkcjonariusza i osobę najbliższą oraz informacji o jej płci.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału prawo do prywatności obejmuje bez wątpienia także ochronę tajemnicy danych dotyczących sytuacji majątkowej obywatela (zob. orzeczenie o sygn. K 21/96), zaś obowiązek wyjawienia całego zgromadzonego majątku wraz z drobiazgowym wyliczeniem jego składników przedmiotowych i ich wartości głęboko wkracza w sferę życia prywatnego (zob. wyrok o sygn. K 41/02). Informacje dotyczące majątku i sfera ekonomiczna jednostki są niewątpliwie objęte prywatnością i autonomią informacyjną, jakkolwiek w tej sferze odnotować można łagodniejsze kryteria jej ograniczania niż w wypadku sfery czysto osobistej (zob. wyrok o sygn. K 15/98), obejmującą dane osobowe dzieci własnych osoby pełniącej funkcje publiczne, jej dzieci przysposobionych i dzieci jej małżonka, do ujawnienia których zobowiązują kwestionowane przepisy. W powołanym już wyroku o sygn. K 20/03 Trybunał, badając zgodność z Konstytucją regulacji antykorupcyjnych w ustawach samorządowych, nakazujących funkcjonariuszom samorządowym ujawnianie działalności gospodarczej i zatrudnienia osób najbliższych, wskazał, że „samo ujawnienie pokrewieństwa, czy jego braku, w pewnych sytuacjach może naruszać prywatność zarówno funkcjonariusza, jak i osoby mu bliskiej (np. w przypadku dzieci pozamałżeńskich, przyrodniego rodzeństwa, wychowywania dziecka, którego funkcjonariusz nie jest rodzicem). Informowanie przez funkcjonariusza o zdarzeniach z życia rodzeństwa, wnuków itd. może być źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności wtedy, gdy członkowie rodziny funkcjonariusza dochodzą do pewnych dóbr czy pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem. Publiczne wiązanie ich osiągnięć z faktem pozostawania w związkach rodzinnych z funkcjonariuszem może być odczytane jako dyskredytowanie ich własnej pozycji, czy wręcz – może być upokarzające. Zdarzają się też przypadki, gdy nabycie mieszkania, podjęcie pracy w określonej miejscowości, pośrednio ujawniają sytuację rodzinną czy plany życiowe danej osoby (np. separację, rozwód, czy – przeciwnie – zamiar zawarcia związku małżeńskiego)”. Trybunał w obecnym, pełnym składzie, podziela ten pogląd. Obowiązek ujawniania informacji dotyczących

majątku i danych osobowych dzieci własnych, dzieci przysposobionych i dzieci małżonka osób pełniących funkcje publiczne jest bez wątpienia ingerencją w prawo do prywatności i autonomię informacyjną. Co istotne, ingerencja ta obejmuje nie tylko osoby pełniące funkcje publiczne, lecz nade wszystko osoby im bliskie, niebędące funkcjonariuszami publicznymi. W świetle Konstytucji ochrona prywatności i autonomia informacyjna nie mają charakteru absolutnego, w związku z czym pewna ingerencja w te wartości jest dopuszczalna. Wszelkie jednak ingerencje w prywatność muszą mieć na uwadze jej ochronę jako dobra konstytucyjnie chronionego oraz zasady konstytucyjne wskazujące na granice i przesłanki, jakie muszą być zachowane na wypadek ingerencji. Obowiązek ujawnienia informacji o sobie, stanowiąc ograniczenie autonomii informacyjnej, może być ustanowiony tylko w ustawie (ten warunek w niniejszej sprawie jest spełniony) i tylko w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Kwestią rozstrzygającą w niniejszej sprawie jest zatem zbadanie, czy zachowane zostały przesłanki dopuszczalności ograniczeń praw i wolności (tu: wkroczenie w prywatność i naruszenie autonomii informacyjnej), ustanowione w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. W swym orzecznictwie Trybunał przyjął, że do oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania (przeprowadzenie tzw. trójstopniowego testu proporcjonalności): 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); 2) czy regulacja ta jest konieczna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności *sensu stricto*; zob. np. wyroki z dni: 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU 2012, nr 1/A, poz. 4 i 24 kwietnia 2018 r., sygn. SK 27/16, OTK ZU 2018, nr A, poz. 22).

Analizując zakwestionowane przepisy z punktu widzenia zasady przydatności, Trybunał uznał, że ujawnienie majątku posiadanego przez dzieci własne, dzieci przysposobione i dzieci małżonka osoby pełniącej funkcje publiczne nie zapewni osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę celu, tj. nie wyeliminuje podejrzeń dotyczących funkcjonariuszy publicznych odnośnie do źródeł pochodzenia uzyskanego przez nich majątku ani nie zwiększy transparentności życia publicznego. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że kontrola

Trybunału obejmuje przepisy przed ich wejściem w życie, a więc w sytuacji gdy nie są jeszcze znane skutki ich stosowania. Trybunał uznaje słuszność celu, któremu mają służyć kwestionowane przepisy, jednak wyraża przekonanie, że nie stanowią one właściwego środka do jego osiągnięcia. Obowiązek ujawnienia majątku dzieci własnych, dzieci przysposobionych i dzieci małżonka osoby pełniącej funkcje publiczne nie stanowi właściwego i dostatecznie skutecznego bodźca do zgodnych z prawem zachowań i nie zapewni uczciwości funkcjonariuszy publicznych. Jak podkreślił Trybunał w wyroku o sygn. K 20/03, „praktyka życia publicznego w Polsce dowodzi, że upublicznianie zachowań nieetycznych, a nawet niezgodnych z prawem, raczej nie wpływa na ich ograniczenie”.

Analizując przydatność zakwestionowanych regulacji do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu, Trybunał zwrócił także uwagę na brak możliwości realizacji obowiązku złożenia pełnego i zgodnego z prawdą oświadczenia o stanie majątku dzieci. Osoba zobowiązana do złożenia takiego oświadczenia może nie mieć (w praktyce wręcz, co do zasady, nie ma) – w przypadku pełnoletnich, samodzielnych dzieci, w szczególności dzieci małżonka – informacji o ich majątku. Dzieci tej osoby nie mają zaś obowiązku przekazywania informacji o swoim majątku lub mogą przekazać informacje niepełne, a nawet nieprawdziwe. W tym świetle, w ocenie Trybunału, zakwestionowane przepisy nie doprowadzą do osiągnięcia zakładanych przez ustawodawcę skutków w postaci zwiększenia transparentności życia publicznego i zwiększenia poziomu zaufania do osób pełniących funkcje publiczne.

Trybunał zwraca uwagę, że w obowiązującym stanie prawnym istnieją mechanizmy służące urzeczywistnieniu celów projektodawców, a mianowicie: obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne (także o majątku objętym wspólnością majątkową małżeńską) oraz kontrola tych oświadczeń przez upoważnione do tego podmioty. Rzetelność i efektywność tej ostatniej ma decydujące znaczenie dla skuteczności istniejących rozwiązań prawnych mieszczących się w granicach wyznaczonych normami Konstytucji. W tym miejscu Trybunał zauważa jednak, że już obecnie istniejące regulacje w tej materii, ze względu na obowiązek publikacji oświadczeń majątkowych składanych przez większość funkcjonariuszy publicznych (m.in. posłów i senatorów, funkcjonariuszy samorządowych, osoby piastujące najwyższe stanowiska państwowe), budzą uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zasady przydatności i proporcjonalności ingerencji w prawo do prywatności i autonomię informacyjną tych osób.

Przeprowadzając drugi element testu proporcjonalności, Trybunał zbadał konieczność wprowadzenia kwestionowanych rozwiązań dla ochrony w demokratycznym państwie prawnym wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym celu skonfrontował kwestionowane przepisy, z jednej strony, z prawem obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów

władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji), z drugiej strony – z prawem do ochrony prywatności i zasadą autonomii informacyjnej jednostki. Można przyjąć – choć nie zostało to wprost wskazane w projekcie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – że wprowadzone rozwiązania miały zapewnić efektywniejszą realizację prawa do informacji publicznej. Ustawodawca nie wziął jednak pod uwagę, że jakkolwiek prawo do prywatności może ulegać większemu ograniczeniu wobec osób pełniących funkcje publiczne (ubiegających się o pełnienie funkcji publicznych), to ograniczenie tego prawa nie może dotyczyć osób trzecich – nawet jeśli są one blisko spokrewnione albo spowinowacone z osobą pełniącą funkcje publiczne. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału, osoby z rodziny osoby pełniące funkcje publiczne nie stają się automatycznie pełniącymi (w rozumieniu Konstytucji) funkcje publiczne (zob. wyroki o sygn. K 20/03 i K 17/05), stąd brak uzasadnienia rozszerzenia znaczenia tego pojęcia na dzieci własne, dzieci małżonka i dzieci przysposobione funkcjonariusza publicznego. W związku z tym, w ocenie Trybunału, nie ulega wątpliwości, że ujawnianie danych dotyczących majątku i danych osobowych tych osób nie może być uzasadnione realizacją prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Art. 61 Konstytucji nie stanowi zatem podstawy ograniczenia ochrony prywatności dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych funkcjonariusza publicznego, wobec czego wprowadzone ograniczenie musiałoby mieć podstawę w innych normach lub wartościach konstytucyjnych. Projektodawcy kwestionowanych rozwiązań jednak nie wskazali tych norm lub wartości i, w ocenie Trybunału, nie sposób je określić, w związku z czym zaskarżone przepisy nie spełniają drugiego elementu testu proporcjonalności.

W trzecim etapie testu Trybunał zbadał, czy kwestionowane przepisy zachowują proporcję pomiędzy korzyściami z nich wynikającymi a dolegliwościami związanymi z ingerencją w prawa jednostki. Ujawnienie sytuacji majątkowej dzieci własnych i przysposobionych oraz dzieci małżonka osoby pełniące funkcję publiczną narusza prywatność tych osób, a także ich cześć i dobre imię. Jak podkreślił Trybunał w wyroku o sygn. K 20/03, publiczne wiązanie ich osiągnięć – w sytuacji gdy dochodzą do pewnych dóbr lub pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem – z faktem pozostawania w związkach rodzinnych z funkcjonariuszem publicznym może być odczytywane jako dyskredytowanie ich własnej pozycji, a może być dla nich wręcz upokarzające. Wniosek ten zachowuje aktualność w niniejszej sprawie. W ocenie Trybunału, ingerencja w prywatność i autonomię informacyjną osób niepełniących funkcji publicznych przez zakwestionowane przepisy jest nadmierna i przez to narusza zasadę proporcjonalności *sensu stricto*.

W świetle powyższego kwestionowane przepisy nie spełniają kryteriów dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, a zatem ingerują w prywatność i autonomię informacyjną jednostki z naruszeniem zasady proporcjonalności.

Za odrębny (samoistny) wzorzec kontroli Trybunał uznał także art. 18 Konstytucji i statutowaną w nim zasadę ochrony rodziny. Jak już zostało wyjaśnione (zob. pkt 6 tej części uzasadnienia), wynikające z art. 47 Konstytucji prawo do ochrony życia rodzinnego – jako element prawa do prywatności – musi być odczytywane w kontekście art. 18 Konstytucji. Z normy programowej wyrażonej w tym przepisie wynika obowiązek państwa wspierania rodziny i zakaz wkroczenia bez konieczności w sferę życia rodzinnego oraz nakaz podejmowania takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, zwłaszcza więzi między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami (zob. wyrok Trybunału z dnia 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU 2005, nr 5/A, poz. 51). Organy władzy publicznej są zobowiązane do unikania sytuacji zagrażających prywatności oraz do ochrony przed ingerencjami, które ograniczają, choćby pośrednio, więzi rodzinne zarówno w sensie osobistym, jak i ekonomicznym, podważając ich trwałość, a zatem i trwałość rodziny (zob. wyrok o sygn. K 1/98). W tym świetle zakwestionowane przepisy nie spełniają tych wymogów. Konieczność ujawniania majątku dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osłabia więzi rodzinne, a wręcz może prowadzić do konfliktów wśród najbliższych. Słusznie zatem Prezydent wskazuje, że zakwestionowane przepisy godzą w ten sposób w dobro rodziny, która znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

8. Umożnienie postępowania

8.1. Umożnienie postępowania w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji

Prezydent wskazał jako wzorzec kontroli także wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wzorzec ten został powołany w związku z art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji. Uzasadnienie naruszenia tej zasady sprowadza się do omówienia jej treści w orzecznictwie Trybunału i doktrynie oraz niejasnym powiązaniu jej z wprowadzonym przez ustawodawcę sankcjonowanym karnie obowiązkiem, który może być niemożliwy do spełnienia ze względów niezależnych od woli składającego oświadczenie, gdyż członkowie rodziny nie mają obowiązku przekazywania informacji o swoim majątku (zob. s. 13–14 uzasadnienia wniosku).

Wniosek Prezydenta złożony w trybie kontroli prewencyjnej musi spełniać takie same wymogi formalne jak wniosek złożony w trybie kontroli następczej przez każdy podmiot posiadający tzw. generalną legitymację do inicjowania postępowania przed Trybunałem. W szczególności musi więc

zawierać uzasadnienie, w którym będzie sformułowany zarzut niezgodności z Konstytucją ze wskazaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 47 ust. 1 pkt 6 w związku z ust. 2 pkt 3 i 4 uotpTK). W świetle orzecznictwa Trybunału, zadaniem podmiotu inicjującego kontrolę hierarchicznej zgodności norm jest przedstawienie stosownej argumentacji uprawdopodobniającej stawiane zarzuty. Niewystarczające jest samo wskazanie określonych przepisów oraz przepisów konstytucyjnych, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Konieczne jest wyjaśnienie, na czym owa niezgodność polega. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w odniesieniu do każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie; uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. postanowienia z dnia: 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU 2012, nr 2/A, poz. 17; 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU 2013, nr 6/A, poz. 91; wyroki z dnia: 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU 2010, nr 8/A, poz. 78; 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU 2012, nr 9/A, poz. 107).

Trybunał Konstytucyjny nie może zwolnić inicjatora postępowania z powyższych obowiązków ani zastąpić go w ich wykonaniu. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów (zob. wyroki z dnia: 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU 2018, nr A, poz. 11; 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU 2018, nr A, poz. 43; postanowienie z dnia 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, OTK ZU 2009, nr 2/B, poz. 138).

W tym świetle wniosek Prezydenta w zakresie dotyczącym naruszenia art. 2 Konstytucji nie spełnia wymogu należytego uzasadnienia zarzutu z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Jedynie na marginesie Trybunał wskazuje, że zgodnie z jego orzecznictwem (zob. wyrok z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU 2003, nr 2/A, poz. 13), jeśli przepisy prawne nie nadają się do realizacji zakładanego celu, gdyż wprowadzają obowiązek niemożliwy do spełnienia, mogą być uznane za niezgodne z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji, jednak tej zasady Prezydent nie wskazał jako wzorca kontroli.

Wobec powyższego Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8.2. Umorzenie postępowania w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 1 w związku z art. 47, art. 51 ust. 2 i art. 18 Konstytucji.

Wobec orzeczenia o niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 18, art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i – w konsekwencji – wyeliminowania ich z porządku prawnego, Trybunał, kierując się względami ekonomii procesowej, uznał za zbędne badanie ich zgodności z drugą grupą wzorców, tj. art. 32 ust. 1 w związku z art. 47, art. 51 ust. 2 i art. 18 Konstytucji, i umorzył w tym zakresie postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 uotpTK.

9. Nerozerwalny związek zakwestionowanych przepisów z całą ustawą

Stosownie do postanowień art. 122 ust. 4 Konstytucji dalsze losy ustawy, której przepisy zostały uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją, zależą od tego, czy uznał on zakwestionowane przepisy za nerozerwalnie związane z całą ustawą. Przepisy konstytucyjne nie wyjaśniają przy tym, na czym ów nerozerwalny związek polega. W wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99 (OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73) Trybunał Konstytucyjny zdefiniował, przywoływane obecnie we wszystkich niemal opracowaniach doktrynalnych, pojęcie nerozerwalnego związku, wskazując, że „trzeba je wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nerozerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nerozerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy”. W doktrynie związek w płaszczyźnie aksjologicznej jest określany jako związek w znaczeniu merytorycznym i wskazuje się, że zachodzi w sytuacji, jeżeli „brak przepisu dotkniętego wadą zmienia zakres lub sens ustawy lub prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania statusu adresatów ustawy” (J. Cierniewski, *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, Przegląd Legislacyjny 2004, nr 1, s. 51). Wskazuje się także, że „koncepcja dwupłaszczyznowej oceny charakteru związku niekonstytucyjnego przepisu z całą ustawą wydaje się gwarantować wszechstronność badania owych relacji” [M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, (w:) *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony*. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego, Kraków 2004, s. 84].

O tym, czy zachodzi nierozzerwalny związek, z czego on wynika i jaki jest jego charakter, orzeka każdorazowo, na tle konkretnej sprawy Trybunał Konstytucyjny, któremu przysługuje wyłączna kompetencja dokonania oceny w tej kwestii.

W niniejszym wyroku Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją 22 przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. i czterech załączników do tej ustawy, które wprowadziły zmiany, polegające na dodaniu nowych przepisów albo nowelizacji dotychczasowych, w pięciu różnych aktach prawnych, doniosłych z punktu widzenia ustroju państwa. Wyrok ma jednak charakter zakresowy. To znaczy, że Trybunał, zgodnie z zakresem zaskarżenia określonym we wniosku Prezydenta, orzekł o niezgodności z Konstytucją wyłącznie określonych norm wynikających z zakwestionowanych przepisów, a nie o całych jednostkach redakcyjnych.

Uchylenie norm zobowiązujących do składania oświadczeń majątkowych w zakresie dotyczącym majątku osobistego i objętego wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób pełniących funkcje publiczne nie stanowi, co do zasady, legislacyjnej przeszkody do stosowania pozostałych przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. (wszystkie przepisy pozostają w mocy w odniesieniu do majątku osobistego małżonka i osoby pozostającej we wspólnym pożyciu z osobą pełniącą funkcję publiczną). Po wyroku Trybunału byłoby możliwe stosowanie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. bez norm, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją, pod warunkiem dostosowania treści ustawy do wyroku Trybunału, w trybie przewidzianym w art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji, uszczegółowionym w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2021 r., poz. 483, ze zm.).

Mimo że w niniejszej sprawie nie zachodzi nierozzerwalny związek zakwestionowanych przepisów z całą ustawą w tzw. płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej, to w ocenie Trybunału, związek taki zachodzi w płaszczyźnie aksjologicznej (merytorycznej).

Primo, rozstrzygnięcie Trybunału zawarte w części I sentencji wyroku podważa ratio legis ustawy z dnia 11 września 2019 r. Rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych o majątek osób najbliższych miało zapewnić, w zamyśle ustawodawcy, większą transparentność życia publicznego i podnieść poziom zaufania społecznego do osób pełniących funkcje publiczne. Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją obowiązek składania oświadczeń majątkowych w zakresie majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby pełniącej funkcję publiczną. Zatem znacząco ograniczył podmiotowo możliwość stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r.

Secundo, nie sposób nie zauważyć, że analogiczne rozwiązania do tych uznanych przez Trybunał za naruszające prawo do prywatności ustawodawca przyjął w odniesieniu do małżonka osoby pełniącej funkcje publiczne oraz osoby pozostającej z nią we wspólnym pożyciu. Przepisy w tym zakresie nie zostały zaskarżone i jako takie nie podlegały kontroli w niniejszej sprawie, jednakże przyjęte przez Trybunał wzorce kontroli – prawo do prywatności, ochrona autonomii informacyjnej jednostki oraz zasada ochrony rodziny – wskazują na niezgodność z Konstytucją także tych rozwiązań. W konsekwencji I części wyroku Trybunału, przy braku stwierdzenia nierozzerwalnego związku zakwestionowanych przepisów z całą ustawą, doszłoby do wejścia w życie przepisów *de facto* niezgodnych z Konstytucją. Stosownie bowiem do art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji, Prezydent ma obowiązek podpisania ustawy, jeżeli niezgodność z Konstytucją dotyczy jej poszczególnych przepisów, a Trybunał nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą (z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne albo po usunięciu niezgodności przez Sejm). Rolą sądu konstytucyjnego w takiej sytuacji jest zapobieżenie wejściu w życie regulacji obarczonych *ab initio* wadą konstytucyjną, dostrzeżoną w procesie kontroli innych norm w trybie prewencyjnym. Trybunał nie podważa przy tym związania granicami zaskarżenia wskazanymi we wniosku Prezydenta. Zwraca jednak uwagę, że przyznanie mu przez ustrojodawcę ekskluzywnej kompetencji orzekania w trybie kontroli prewencyjnej o istnieniu nierozzerwalnego związku z całą ustawą przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, jest w istocie w każdej sytuacji wyjściem poza granice zaskarżenia, o których mowa w art. 67 uotpTK. Wspomniana regulacja ustawowa, z samej swej istoty, nie może ograniczać realizowania przez Trybunał szczególnej kompetencji przyznanej mu przez Konstytucję. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w obecnym, pełnym składzie, bezwzględne przestrzeganie ustawowej zasady związania granicami wniosku byłoby nie tylko nadmiernym formalizmem, realizowanym kosztem ochrony systemu prawa przed wejściem w życie niezgodnych z Konstytucją przepisów, lecz nade wszystko pozostawałoby w sprzeczności z porządkiem wynikającym z hierarchii norm. Wskazana zaś ochrona systemu prawa jest zarazem, zdaniem Trybunału, kolejną płaszczyzną domagającą się oceny pod względem istnienia nierozzerwalnego związku zakwestionowanych przepisów z całą ustawą.

Z powyższych powodów Trybunał orzekł, że normy uznane w części I wyroku za niezgodne z Konstytucją są nierozzerwalnie związane z całą ustawą z dnia 11 września 2019 r.

10. Skutki wyroku

Zgodnie z art. 122 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji Prezydent odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał uznał za niezgodną z Konstytucją. Obowiązek odmowy podpisania ustawy dotyczy także sytuacji, w której Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją poszczególnych przepisów i orzekł, że są one nierozdzielnie związane z całością ustawy.

Konsekwencją obowiązku odmowy podpisania ustawy jest jej niedojście do skutku i zakończenie procesu legislacyjnego.

Wyrok TK z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. Kp 2/19.