



Orzecznictwo

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

NR 6/czerwiec 2021



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne**Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
34 § 1 k.k.	5
46 § 1 k.k.	5
77 § 1 k.k.	5
180a k.k.	6
182 § 2 k.k.w.	6
54 k.w.	7
17 § 1 pkt 7 k.p.k.	7
25 § 1 k.p.k.	7
433 § 2 k.p.k.	8
437 § 2 k.p.k.	8
523 § 1 k.p.k.	9
536 k.p.k.	10
539a § 1 k.p.k.	10
574 k.p.k.	10

Sądy Apelacyjne

222 § 1 k.k.	11
280 § 2 k.k.	11
286 § 1 k.k.	11
296 § 1 k.k.	12
24 § 1 k.p.k.	12
36 k.p.k.	13
42 § 4 k.p.k.	13
132 § 2 k.p.k.	13
133 § 2 k.p.k.	14
180 § 2 k.p.k.	14
203 § 1 k.p.k.	15
203 § 2 k.p.k.	15

249 § 1 k.p.k.	15
258 § 1 k.p.k.	16
281 k.p.k.	17
460 § 1 k.p.k.	17
540 § 1 k.p.k.	17
589w § 1 k.p.k.	18
563 k.p.k.	18
607f k.p.k.	18
611tk § 1 i 5 k.p.k.	19
618 § 1 k.p.k.	21
6 § 1 k.k.w.	21
19 § 3 k.k.w.	21
431a § 6 k.k.w.	22
217c § 4 k.k.w.	22

Prawo Cywilne**Sąd Najwyższy**

200 § 1 ⁴ w związku z art. 391 § 1, art. 397 § 3 i art. 394 ^{1a} § 2 k.p.c.	23
68 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.)	28
386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477 ^{14a} k.p.c.	35

Prawo Administracyjne**Naczelnny Sąd Administracyjny**

149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.)	43
---	----

Trybunał Konstytucyjny

1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170) 53

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 34 § 1 k.k.

Przepis art. 34 § 1 k.k. określa granice, w jakich winna być wymierzona kara ograniczenia wolności, natomiast art. 34 § 1a pkt 1 i 4 k.k. i art. 35 § 1 i 2 k.k. reguluje sposób jej wykonania. Normy te przewidują dwie postacie wykonywania kary ograniczenia wolności, które polegają albo na obowiązku wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne w wymiarze od 20 do 40 godzin w stosunku miesięcznym (art. 34 § 1a pkt 1 k.k. w zw. z art. 35 § 1 k.k.) lub na potrąceniu od 10 do 25 procent wynagrodzenia za pracę w stosunku miesięcznym na cel społeczny wskazany przez sąd (art. 34 § 1a pkt 4 k.k. w zw. z art. 35 § 2 k.k.).

Wyrok SN z dnia 23 marca 2021 r., sygn. V KK 81/21.

2

Art. 46 § 1 k.k.

Okolicznością warunkującą orzeczenie wobec sprawcy przestępstwa środka kompensacyjnego w postaci obowiązku naprawienia szkody o charakterze materialnym, przewidzianego w art. 46 § 1 k.k., jest istnienie takiej szkody w chwili orzekania, a zakres orzeczonego obowiązku nie może być wyższy niż wartość szkody wyrządzonej osądzonym przestępstwem.

Wyrok SN z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. IV KK 113/21.

3

Art. 77 § 1 k.k.

Zgodnie art. 77 § 1 k.k. natomiast skazanego na karę pozbawienia wolności sąd może warunkowo zwolnić z odbycia reszty kary tylko wówczas, gdy jego postawa, właściwości, warunki osobiste, okoliczności popełnienia przestępstwa oraz zachowanie po jego popełnieniu i w czasie odbywania kary uzasadniają przekonanie, że skazany po zwolnieniu będzie stosował się do orzeczonego środka karnego lub środka zabezpieczającego i przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni przestępstwa. Tak szczegółowe określenie materialnoprawnych kryteriów, przy uwzględnieniu których powinna być podejmowana decyzja o warunkowym zwolnieniu, jak w art. 77 § 1 k.k., stawia jedno-

cześniej precyzyjne wymogi w zakresie rozważenia określonych okoliczności w postępowaniu w przedmiocie zastosowania tej instytucji. W konsekwencji postępowanie to powinno być tak ukierunkowane, by poza uwagą sądu orzekającego na podstawie art. 77 § 1 k.k. nie pozostały żadne doniosłe okoliczności dotyczące skazanego, należące do kategorii określonych w tym przepisie, a które mogłyby być podstawą do wyciągnięcia wniosków co do prognozy wobec jego osoby. Ustalenie pozytywnej prognozy, o której mowa w art. 77 § 1 k.k. musi bowiem stanowić wynik rozważań kompleksowych, dotyczących wszystkich okoliczności faktycznych i ustawowych kryteriów warunkowego zwolnienia, a nie efekt wybiórczego eksponowania jedynie części z nich. Pominiecie okoliczności, które mają doniosły charakter z punktu widzenia zastosowania art. 77 § 1 k.k., będzie zawsze wskazywać na rażące naruszenie art. 7 k.p.k., bez wątpienia mające wpływ na treść postanowienia o warunkowym przedterminowym zwolnieniu.

Postanowienie SN z dnia 14 kwietnia 2021 r., sygn. V KK 32/21.

4

Art. 180a k.k.

Zgodnie z treścią przepisu art. 180a k.k. odpowiedzialności karnej podlega ten, kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, prowadzi pojazd mechaniczny, nie stosując się do decyzji właściwego organu o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami. Warunkiem odpowiedzialności karnej, (...) jest zatem nie tylko samo zachowanie polegające na kierowaniu pojazdem bez posiadanych uprawnień, ale zachowanie takie musi wynikać z niezastosowania się do wydanej uprzednio decyzji administracyjnej o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami.

Wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2021 r., sygn. V KK 107/21.

Prawo karne wykonawcze

5

Art. 182 § 2 k.k.w.

Zgodnie z art. 182 § 2 k.k.w. organ administracji wykonujący wyrok orzekający zakaz prowadzenia pojazdów jest związany jego treścią, a więc może cofnąć uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi tylko na okres ściśle określony w wyroku oraz nie może wydać tych uprawnień w okresie i zakresie obowiązywania zakazu (art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami – Dz. U. z 2016 r., poz. 627).

Wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2021 r., sygn. V KK 107/21.

Prawo wykroczeń

6

Art. 54 k.w.

Zgodnie z treścią art. 54 k.w. odpowiedzialność za wykroczenie powinna ponieść osoba, która: „wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych”. Cytowany przepis ma charakter blankietowy. Oznacza to, że dla zdekodowania treści znamion wykroczenia konieczne jest sięgnięcie do treści innych przepisów. Nie idzie przy tym o jakiegokolwiek przepisy rangi podstawowej, ale wyłącznie takie, które posiadają charakter porządkowy, a więc są nakierowane na zapewnienie spokoju w miejscu publicznym. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, gdzie wskazano, że wymieniony przepis zawiera odesłanie do przepisów porządkowych wydawanych w celu zapewnienia porządku i spokoju publicznego. W konsekwencji, w razie naruszenia przepisów, które mają inny przedmiot ochrony, nie jest możliwe jego zastosowanie. Należy zauważyć, że § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie spełnia tak określonych wymogów, jako przepis o innym, niż porządkowy, charakterze. Nie może więc stanowić przepisu doprecyzowującego treść znamion wykroczenia z art. 54 k.w.

Wyrok SN z dnia 8 kwietnia 2021 r., sygn. II KK 75/21.

Prawo karne procesowe

7

Art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.

O powadze rzeczy osądzonej, w przypadku przestępstw niealimentacji można mówić 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 w sprawie następnej został w całości objęty skazaniem w sprawie rozpoznawanej poprzednio, prawomocnie już zakończonej.

Wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2021 r., sygn. II KK 411/20.

8

Art. 25 § 1 k.p.k.

O właściwości rzeczowej sądu decyduje czyn zabroniony, którego popełnienie zarzucono oskarżonemu, tak jak się on przedstawia w świetle okoliczności danej sprawy, a nie kwalifikacja prawna przyjęta w akcie oskarżenia. Przedmiotem procesu jest bowiem czyn opisany w konkluzji aktu oskarżenia jako określone zdarzenie historyczne, a nie jego ocena prawna, która co oczywiste,

może podlegać zmianom. Sąd rozpoznający sprawę, z urzędu jest zobowiązany do badania swej właściwości, przy czym kwestia ewentualnego zaistnienia niewłaściwości rzeczowej bezwzględnej, musi być brana pod uwagę w toku całego postępowania, gdyż naruszenie właściwości sądu wyższego rzędu przez sąd niższego rzędu jest uchybieniem skutkującym zawsze uchyleniem wyroku wydanego przez ten sąd. Jeżeli zatem kwestia niewłaściwości rzeczowej ujawni się dopiero na rozprawie, to w przypadku, gdy sądem właściwym dla danej sprawy okazuje się sąd wyższego rzędu, sąd orzekający ma obowiązek stwierdzenia swojej niewłaściwości i przekazania sprawy sądowi właściwemu, czyli sądowi wyższemu.

Wyrok SN z dnia 26 marca 2021 r., sygn. V KK 71/21.

9

Art. 433 § 2 k.p.k.

O obrazie przepisu art. 433 § 2 k.p.k. można mówić wtedy, gdy sąd w ogóle nie rozważy wniosków i zarzutów wskazanych w środku odwoławczym, natomiast o naruszeniu art. 457 § 3 k.p.k., wówczas gdy w uzasadnieniu wyroku nie zostanie zawarta argumentacja odnośnie do określonego potraktowania zarzutów i wniosków apelacji, a więc wtedy, gdy sąd, uznając zarzuty apelacji za zasadne lub niezasadne, nie wyjaśni swojego stanowiska, ewentualnie przedstawiona argumentacja będzie zawierała braki.

Postanowienie SN z dnia 4 marca 2021 r., sygn. V KK 73/21.

10

Art. 437 § 2 k.p.k.

Sąd odwoławczy ma oczywiście prawo dokonać odmiennej – od dokonanej przez Sąd pierwszej instancji – oceny zebranych w sprawie dowodów i na tej podstawie dokonać odmiennych ustaleń faktycznych oraz wydać orzeczenie reformatoryjne, ale pod warunkiem, że w sposób rzetelny wykaże, jakich to błędów i w odniesieniu do których to dowodów dopuścił się Sąd orzekający w pierwszej instancji przy ocenie zebranego w sprawie materiału dowodowego i dlaczego jego ustalenia faktyczne są nietrafne. Sąd pierwszej instancji, który bezpośrednio przeprowadza dowody na rozprawie, ma bowiem ustawowo zagwarantowaną swobodę w ocenie przeprowadzonych dowodów i ocena ta podlega ochronie przewidzianej w art. 7 k.p.k. dopóty, dopóki nie zostanie wykazana jej błędność. Sąd odwoławczy, dzieląc podniesiony w apelacji zarzut obraży art. 7 k.p.k., musi rzeczowo wykazać, przy ocenie którego to konkretnie dowodu nie zostały uwzględnione zasady prawidłowego rozumowania, wskazania wiedzy czy też doświadczenia życiowego. Prezentowanie natomiast własnej – możliwej w realiach konkretnej sprawy – oceny dowodów, bez wykazania błędności tej, której dokonał Sąd pierwszej instancji, nie upoważnia jeszcze Sądu odwoławczego do zajęcia w tej materii stanowiska odmiennego. Sąd

odwoławczy, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie prowadzi samodzielnie postępowania dowodowego co do istoty sprawy, jest bowiem głównie sądem kontrolującym procedowanie przed Sądem pierwszej instancji i stanowisko tego Sądu może zakwestionować jedynie wówczas, gdy wykaże, że to postępowanie i jego *wynik obrażają prawo.

Wyrok SN z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. III KK 78/21.

Art. 523 § 1 k.p.k.

11

Zgodnie z art. 523 § 1 k.p.k. kasacja może być wniesiona tylko z powodu uchybień wymienionych w art. 439 k.p.k. lub innego rażącego naruszenia prawa, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Jeżeli skarżący nie podniósł uchybień mających postać bezwzględnych przyczyn odwoławczych, to dla skuteczności wniesionej kasacji, powinien wykazać istnienie innego rażącego naruszenia prawa, które rzutowałoby na treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. Nie wystarczy bowiem przywołanie w kasacji zarzutów, w tym dotyczących naruszenia art. 433 § 2 k.p.k. i art. 457 § 3 k.p.k., bez rzetelnego ich uzasadnienia, niemniej uzasadnienie to nie może sprowadzać się do powielenia argumentacji apelacyjnej. Uwagi dotyczące prawidłowości przeprowadzonej kontroli instancyjnej nie mogą mieć charakteru pozornego i w rzeczywistości służyć wymuszeniu ponownej kontroli orzeczenia pierwszoinstancyjnego. Takie postępowanie jest sprzeczne z art. 519 k.p.k., zgodnie z którym kasację wnosi się od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego. Sformułowane w kasacji zarzuty powinny więc wskazywać na rzeczywiście istniejące uchybienia, które odnoszą się wprost do orzeczenia drugoinstancyjnego. Skutkiem wniesionej kasacji powinna być bowiem kontrola prawidłowości orzeczenia sądu II instancji z punktu widzenia zgodności z prawem, nie zaś ponowna ocena prawidłowości wyroku sądu I instancji.

Postanowienie SN z dnia 2 marca 2021 r., sygn. V KK 39/21.

12

Rażące naruszenie prawa to uchybienia rzucające się w oczy, jaskrawe, oczywiste, poważne, czyli odgrywające przy rozstrzyganiu sprawy znaczącą rolę, przy czym należy je łączyć nie z łatwością ich stwierdzenia, ale z ich rangą i natężeniem nieprawidłowości.

Postanowienie SN z dnia 12 marca 2021 r., sygn. IV KK 683/19.

13

Art. 86 § 1 k.k. wyznacza dolną i górną granicę kary łącznej, możliwą do orzeczenia na podstawie uprzednio orzeczonych kar jednostkowych, a jej wy-

mierzenie poniżej dolnej granicy lub powyżej górnej granicy stanowi przyczynę uchylenia zaskarżonego wyroku w toku postępowania kasacyjnego.

Wyrok SN z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. III KK 79/21.

Art. 536 k.p.k.

14

Zgodnie z treścią art. 536 k.p.k. Sąd Najwyższy rozpoznaje kasację w granicach zaskarżenia i podniesionych zarzutów. Przepis, który określa tę regułę, przewiduje trzy od niej wyjątki (wskazane w art. 439 k.p.k., art. 435 k.p.k. i art. 455 k.p.k.).

Postanowienie SN z dnia 11 marca 2021 r., sygn. II KK 63/21.

15

Powiązanie przepisu art. 536 k.p.k. z unormowaniami dotyczącymi ograniczeń przedmiotowych i podstaw wnoszenia kasacji, w tym m.in. art. 523 § 2 i 3 k.p.k. w zw. z art. 523 § 4 k.p.k., wyznacza zakres obowiązku sądu kasacyjnego zbadania i oceny tylko tych spośród wskazanych w skardze zarzutów, których podniesienie jest w świetle prawa dopuszczalne. Oznacza to, że na sądzie kasacyjnym nie ciąży obowiązek merytorycznego rozważenia z kolei tych zarzutów, które nie zostały oparte na przewidzianych prawem podstawach i których rozważenie jest pozbawione prawnoprocesowego znaczenia.

Postanowienie SN z dnia 17 marca 2021 r., sygn. V KK 76/21.

16

Art. 539a § 1 k.p.k.

Sens instytucji skargi na wyrok sądu odwoławczego polega na ograniczeniu liczby wyroków kasacyjnych do tych sytuacji, w których przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi *meriti* jest niezbędne dla realizacji celów postępowania karnego. Zgodnie z treścią art. 437 § 2 k.p.k. sąd odwoławczy może uchylić orzeczenie i przekazać je sądowi I instancji do ponownego rozpoznania tylko w jednym z trzech przypadków: zaistnienia bezwzględnych przyczyn odwoławczych, konieczności przeprowadzenia na nowo przewodu sądowego w całości oraz wówczas, gdy wydanie wyroku reformatoryjnego naruszyłoby regułę *ne peius*, wskazaną w art. 454 § 1 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. IV KS 8/21.

17

Art. 574 k.p.k.

W postępowaniu o wydanie wyroku łącznego, z mocy art. 574 k.p.k., zastosowanie znajduje przepis art. 410 k.p.k. nakazujący, aby podstawę wyroku stanowiły wszystkie okoliczności ujawnione w toku rozprawy głównej.

Wyrok SN z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. IV KK 570/20.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

18

Art. 222 § 1 k.k.

Zakres pojęcia czynnej napaści jest szerszy niż zakres pojęcia naruszenia nietykliwości cielesnej. Czynna napaść obejmuje wszelkie działania podjęte w celu wyrządzenia krzywdy fizycznej, choćby cel ten nie został osiągnięty. Samo dopuszczenie się czynnej napaści, chociażby jeszcze w stadium usiłowania naruszenia nietykliwości, wypełnia już znamiona dokonanego przestępstwa napaści. Czynna napaść musi bowiem charakteryzować się pewnym stopniem gwałtowności ataku, a podjęte działanie musi zmierzać wprost do wyrządzenia krzywdy fizycznej, choćby cel ten nie został osiągnięty. Nie musi jednak polegać na naruszeniu nietykliwości cielesnej funkcjonariusza policji.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 27 stycznia 2020 r., sygn. II AKa 125/19.

19

Art. 280 § 2 k.k.

Ułamek butelki, obrazowany na fotografiach w aktach, nie jest narzędziem niebezpiecznym, jakim jest nóż, bowiem zadanie nim poważnych obrażeń można by dokonać jedynie z dużym trudem albo w okolicznościach szczególnych, atypowych. Jak można wnioskować z doświadczenia życiowego i wiedzy powszechnej, ewentualne rany cięte zadane takim narzędziem nosiłyby charakter powierzchowny, porównywalny z obrażeniami możliwymi do zadania innymi przedmiotami, niespełniającymi kryterium niebezpieczeństwa, jak kawałek blachy, czy kawałek szyby i nie powodowałyby bezpośredniego zagrożenia dla życia.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 10 czerwca 2020 r., sygn. II AKz 346/20.

20

Art. 286 § 1 k.k.

Przestępstwo oszustwa popełnione zostaje w chwili dokonania niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez pokrzywdzonego, przy czym rozporządzenie to musi być podjęte w następstwie wprowadzenia w błąd przez sprawcę i musi mieć na celu osiągnięcie przez niego korzyści majątkowej. Wprowadzenie w błąd poprzedza musi rozporządzenie mieniem dokonane przez pokrzywdzonego. Ostatecznie zaś droga przestępstwa oszustwa kończy się z chwilą dokonania przez pokrzywdzonego rozporządzenia mieniem.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 4 czerwca 2020 r., sygn. II AKo 54/20.

21

Art. 296 § 1 k.k.

Obróńca oskarżonego podnosi jednak, że oskarżony dokonywał wypłat w sposób legalny i przejrzysty, ponieważ znajdowały one potwierdzenie w wyciągach bankowych. Zaciągał w ten sposób zobowiązanie wobec spółki. Ponadto spółka nie wezwała go do zwrotu wypłaconych środków. Z takim stanowiskiem nie można się zgodzić. Spółka z o.o. jako spółka kapitałowa posiada odrębną osobowość prawną. Dysponuje własnym majątkiem. Prowadzenie księgowości w spółce z o.o. wymaga między innymi: prowadzenia osobnego rachunku firmowego, na którym pokazane są wszystkie operacje finansowe, uwzględnienia, że każda operacja, faktura czy płatność na rachunku musi być powiązana z wpisem w księgach rachunkowych. Jeżeli więc następuje wypłata środków z rachunku firmowego, to musi mieć ona podstawę w postaci faktury, umowy czy innego rodzaju dowodu potwierdzającego wydatek. Płatności gotówkowe muszą być wykazane w raporcie kasowym. Oskarżony jako prezes zarządu spółki kapitałowej musiał wiedzieć, że prowadząc spółkę z o.o. nie ma możliwości swobodnego wpłacania i wypłacania pieniędzy z firmowego konta, ponieważ dane środki pieniężne należą do samej spółki. Oddzielenie prywatnych pieniędzy od majątku spółki powoduje, że wszystkie transakcje, obciążenia i uznania w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością muszą mieć udokumentowaną podstawę prawną, powinny być zaksięgowane i mogą powstać tylko i wyłącznie z tytułu osiągnięcia przychodów. Sąd Okręgowy, prawidłowo przyjął, że oskarżony wypłacał pieniądze ze spółki w sposób całkowicie dowolny, bez podstawy prawnej. Nie przedstawiał dokumentów uzasadniających pobranie pieniędzy z rachunku spółki. Wykorzystując swoją funkcję prezesa zarządu poprzez nadużycie udzielonych mu uprawnień jednocześnie przywłaszczył powierzone mu środki finansowe i działał na szkodę spółki, wyrządzając jej znaczną szkodę majątkową. Oskarżony działał z góry powziętym zamiarem przywłaszczenia pieniędzy, który to zamiar konsekwentnie realizował. Wypłaconymi pieniędzmi rozporządził jak właściciel, w nieustalony sposób. W sposób oczywisty powiększył swój prywatny majątek kosztem majątku zarządzanej przez siebie spółki.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. II AKa 633/19.

Prawo karne procesowe

22

Art. 24 § 1 k.p.k.

Sądem właściwym do udzielenia pomocy prawnej, do którego kierowana jest stosowna odezwa, jest zawsze sąd rejonowy (zgodnie z regułą z art. 24 § 1 k.p.k.), a jego właściwość nie zależy od tego, czy sprawę rozpoznaje sąd rejo-

nowy, czy sąd okręgowy jako sąd I instancji. Zlecenie przeprowadzenia dowodu wiąże sąd wezwany.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 9 czerwca 2020 r., sygn. II AKo 14/20.

23

Art. 36 k.p.k.

Jak wielokrotnie wskazywał tut. Sąd, pojęcie odległości należy interpretować nie tyle w rozumieniu *stricte* geograficznym, a funkcjonalno-komunikacyjnym, uwzględniającym sieć połączeń drogowych i kolejowych oraz istniejącą organizację środków transportu zbiorowego, a zatem czas i uciążliwość pokonania drogi do siedziby Sądu, nie zaś jej długość obliczoną jednostkami miary. Przez większość osób należy rozumieć nie jakąkolwiek arytmetyczną przewagę, choćby nieznaczną, lecz istotną przewagę osób, które mieszkają zarówno z dala od sądu zasadniczo właściwego, jak i blisko siedziby innego (i tego samego) sądu mogącego rozpoznawać sprawę.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 4 czerwca 2020 r., sygn. II AKo 53/20.

24

Art. 42 § 4 k.p.k.

Przewidziana przez kodeks postępowania karnego instytucja wyłączenia sędziego urzędujawnia konstytucyjnie zagwarantowane prawo do bezstronności sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Nie jest jednak dozwolone, aby strona, dążąc do realizacji swoich interesów procesowych, wykorzystywała tę instytucję w sposób intencjonalny, dążąc do spowolnienia postępowania karnego i udaremnienia wydania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie. Kodeks nie przewiduje wyłączenia sędziego *in abstracto*. Wiąże wyłączenie przez sędziego czynności procesowych związanych z merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy (art. 42 § 3 k.p.k.). Przepis art. 42 § 4 k.p.k. ma zastosowanie, gdy w wyniku wyłączenia poszczególnych sędziów nie można utworzyć składu sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie kolejnego sędziego, którego też wniosek dotyczy, a sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania. To jednak nie zachodzi, skoro w Sądzie Okręgowym w T. wciąż są sędziowie, którzy wniosek oskarżonego mogą rozpoznać, bo ich wyłączenie nie jest dozwolone, póki nie zostaną wyznaczeni do „udziału w sprawie” i wniosek ten nie będzie ich dotyczył.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 27 maja 2020 r., sygn. II AKo 44/20.

25

Art. 132 § 2 k.p.k.

Skoro zawiadomienie o terminie rozprawy zostało prawidłowo doręczone dorosłemu domownikowi, na podany przez skazaną adres dla doręczeń w kraju

(odebrała ją żona byłego męża skazanej), to stwierdzić należy, że doszło do doręczenia zastępczego. To, że skazana nie utrzymuje żadnego kontaktu z ww. osobą nie może w żaden sposób wpłynąć na brak przyjęcia tego, że korespondencja nie została doręczona, a co za tym idzie że skazana nie została prawidłowo zawiadomiona o terminie rozprawy. To, jakie relacje pozostają między osobami odbierającymi korespondencję nie ma żadnego znaczenia w kontekście uregulowanego w przepisach prawa doręczenia zastępczego.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. II AKz 807/20.

26

Art. 133 § 2 k.p.k.

Tak silnie akcentowany przez skazaną błąd w oznaczeniu kodu pocztowego i omyłka pisarska w nazwie ulicy („Tysiąclecia” zamiast „Tysiąclecia”), nie miały jakiegokolwiek znaczenia z perspektywy oceny skuteczności przyjęcia fikcji prawnej, o której mowa w art. 133 § 2 k.p.k. Warunkiem przyjęcia, że doszło do skutecznego doręczenia zastępczego jest bowiem dwukrotne umieszczenie zawiadomienia w skrzynce do doręczania korespondencji bądź na drzwiach mieszkania adresata lub w innym widocznym miejscu ze wskazaniem, gdzie i kiedy pismo pozostawiono oraz że należy je odebrać w ciągu 7 dni, a taka sytuacja – pomimo drobnych błędów w zakresie zaadresowania przesyłki przez sąd – miała miejsce. Omyłka pisarska w nazwie ulicy nie mogła stanowić przeszkody w prawidłowym awizowaniu przesyłki, co wynika wprost z adnotacji dokonanych przez pracownika operatora pocztowego na kopercie przesyłki.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. II AKz 706/20.

27

Art. 180 § 2 k.p.k.

Zwolnienie świadka z zachowania tajemnicy zawodowej w trybie art. 180 § 2 k.p.k. i przewidziana w art. 226 k.p.k. możliwość wykorzystania jako dowodów dokumentów zawierających tajemnicę zawodową stanowią dwie odrębne instytucje prawa procesowego. Okoliczność tego rodzaju, że przepis art. 226 k.p.k. nakazuje odpowiednio stosowanie zakazów i ograniczeń określonych w art. 178–181 k.p.k. nie oznacza jednocześnie, że kwestie możliwości wykorzystania dokumentów zawierających tajemnicę zawodową należy utożsamiać z instytucją zwolnienia świadka od zachowania tajemnicy zawodowej. Istotnie, odwołując się także do powyższych rozważań, brak sprecyzowania o jakie konkretnie dokumenty chodzi, rodzi obawę nieograniczonego wykorzystania wszelkiej dokumentacji obejmującej stosunek prawny łączący strony oraz tajemnicę zawodową zeń związaną, z zakresu których radca prawny ma być zwolniony, co jest niedopuszczalne. Jakkolwiek oskarżyciel publiczny dostrzega konieczność pozyskania bliżej nieokreślonej dokumentacji, co do której do-

mniemywa, że znajduje się ona w posiadaniu radcy prawnego (bowiem jak zaznaczono wyżej, radca prawny nie został przesłuchany na tę okoliczność), to w pierwszej kolejności powinien wystąpić o jej wydanie w trybie art. 217 § 1 k.p.k., a następnie w sytuacji, w której radca prawny oświadczyłby, że owe dokumenty zawierają informacje objęte tajemnicą zawodową (art. 225 k.p.k.), możliwe byłoby zwrócenie się do sądu z wnioskiem w przedmiocie wykorzystania jako dowodów w postępowaniu karnym dokumentów zawierających tajemnicę radcy prawnego (art. 226 k.p.k.). Brak jest przeciwskażeń, o ile w dalszym toku postępowania pojawi się taka konieczność, aby prokurator po przesłuchaniu radcy prawnego, ponowił wniosek o zwolnienie z tajemnicy zawodowej.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 9 czerwca 2020 r., sygn. II AKz 535/20.

28

Art. 203 § 1 k.p.k.

W sprawie o zastosowanie obserwacji psychiatrycznej sąd I instancji stwierdził, iż zebrane dotychczas dowody świadczą o dużym prawdopodobieństwie popełnienia przez podejrzanego zarzuconych mu czynów, zatem wyraził swą kategorię ocenę istnienia przesłanki ogólnej. Na poparcie tej oceny sąd przytoczył adresy aktowe poszczególnych dowodów, wykazujących tę przesłankę (art. 203 § 1 k.p.k.).

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. II AKz 54/20.

29

Art. 203 § 2 k.p.k.

Nic nie usprawiedliwia naruszenia powinności wysłuchania podejrzanego przed zastosowaniem obserwacji psychiatrycznej (art. 203 § 2 w zw. z art. 249 § 3 k.p.k.). Wysłuchanie stwarza podejrzanemu możliwość podjęcia obrony w obliczu groźby zastosowania środka wiążącego się z pozbawieniem wolności, tj. obrony przed orzeczeniem tego właśnie środka ingerującego w jego wolność. Nie jest wystarczające, że jego wyjaśnień wysłuchano poprzednio, bo wtedy nie chodziło o stosowanie obserwacji, a o inne cele, ani że mógł nadesłać wyjaśnienia na piśmie, bo pisemne wyjaśnienia są załącznikiem do wypowiedzi ustnej (art. 176 § 4 k.p.k.). Nie usprawiedliwia tego stan epidemii, bo odnośna ustawa z dnia 2 marca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.) nie dokonała zmian w cyt. przepisach procedury karnej.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 4 maja 2020 r., sygn. II AKz 269/20.

30

Art. 249 § 1 k.p.k.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, dokonując wykładni pojęcia uzasadnionego podejrzenia, wskazał, że chodzi o istnienie faktów lub informacji

o faktach, które w wystarczającym stopniu uzasadniają obiektywną ocenę, iż dana osoba mogła popełnić przestępstwo. Nie muszą one opierać się na tak rozbudowanej podstawie faktycznej, jak wnoszone do sądu oskarżenie. Ocena dowodów w kontekście przesłanek tymczasowego aresztowania różni się od oceny dokonywanej na etapie wyrokowania. Jest oceną wstępną, nieostateczną. Materiał dowodowy jest w dalszym ciągu kompletowany, tym samym jest niepełny, co implikuje także tymczasowość oceny co do prawdopodobieństwa popełnienia zarzucanego podejrzanemu czynu, która w miarę gromadzenia dowodów może ulec zmianie.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II AKz 94/20.

Art. 258 § 1 k.p.k.

31

Sąd Apelacyjny w swoim orzecznictwie przyjmuje, że w obawie matactwa mieści się ryzyko podjęcia bezprawnych zachowań, przed którymi należy zabezpieczyć postępowanie poprzez stosowanie tymczasowego aresztowania. Warunkiem stosowania tymczasowego aresztowania nie jest pewność co do utrudniania postępowania, ale stan „uzasadnionej obawy” (art. 258 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k.), który wynikać może z okoliczności, jakie wskazał Sąd Apelacyjny. Niezasadnie zatem podejrzany zarzucił obrazę art. 258 § 1 pkt 2 k.p.k. wyrażając się w niewykazaniu, że zacierałby ślady przestępstw, których popełnienie mu się zarzuca albo wpływałby na świadków.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II AKz 94/20.

32

Oskarżony, korzystając ze swego uprawnienia, przyznał się do pierwszego z zarzucanych mu czynów jedynie częściowo, ale kwestionował zamiar dokonania zabójstwa, natomiast do pozostałych zarzutów w ogóle nie przyznał się. Otwiera to pole do rozważań, czy w razie pobytu na wolności nie podjąłby działań ukierunkowanych na bezprawne wpływanie na treść materiału dowodowego o charakterze osobowym. Materiał dowodowy sprawy w dużej mierze opiera się na zeznaniach świadków. Współoskarżonym jest kolega oskarżonego, a część świadków to znajomi oskarżonego. Oskarżony poprzednio kilka razy odmawiał wszelkich wyjaśnień, jedynie przeczył zarzutowi. Całokształt tych okoliczności uzasadnia w dalszym ciągu obawę, że pozostawiony na wolności oskarżony podejmie bezprawną próbę wpłynięcia na relacje tych osób.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. II AKz 96/20.

33

Art. 281 k.p.k.

Biorąc pod uwagę charakter zarzucanych podejrzanemu czynów, działanie w ramach zorganizowanej grupy przestępczej, którą podejrzany miał kierować oraz fakt, że toczące się obecnie postępowanie przygotowawcze w znacznej mierze opiera się na osobowych źródłach dowodowych, należy przyjąć, że list żelazny nie jest wystarczającą gwarancją zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. Nie bez znaczenia jest także charakter zarzucanego podejrzanemu czynu z art. 258 § 3 k.k. Rozważając kwestię wydania listu żelaznego sąd nie może skupiać się wyłącznie na realizacji interesu podejrzanego. Istotne jest również zabezpieczenie dobra wymiaru sprawiedliwości, a w tym celów prowadzonego postępowania przygotowawczego.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. II AKz 735/20.

34

Art. 460 § 1 k.p.k.

Ustawa karnoprocesowa nie statuuje możliwości zaskarżenia pism wysyłanych przez sądy. Wynika to z charakteru i funkcji pism sądowych, które ograniczone są jedynie do przekazania określonej informacji, zasadniczo nie kreując czy nie modyfikując w sposób bezpośredni określonego stanu prawnego, a którą to funkcję z pewnością pełni orzeczenie. Innymi słowy, w sprawie nie zostało wydane orzeczenie, od którego skazany mógłby wywieść środek odwoławczy. W opisanych realiach procesowych upoważniony sędzia Wydziału Karnego Sądu Okręgowego zasadnie więc odmówił przyjęcia środka odwoławczego złożonego przez skazanego na pismo Sądu Okręgowego.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. II AKz 642/20.

35

Art. 540 § 1 k.p.k.

Podstawy wznowienia postępowania są w ustawie procesowej oznaczone enumeratywnie. Nie można ich dowolnie rozszerzać, bo wznowienie postępowania jest wyjątkiem od zasady trwałości rozstrzygnięć sądowych. Nie jest wśród nich przewidziana sytuacja, w której w orzeczeniu kończącym nie byłoby uwzględnione stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w wyroku, nawet wyrażone w sprawie, która miałaby zostać wznowiona, ani rozpoznanie sprawy w obecności tylko jednego z kilku obrońców ustanowionych przez oskarżonego. Ta ostatnia sytuacja ma znaczenie, gdy oskarżony w ogóle nie miał obrońcy, a i to tylko w warunkach z art. 79 § 1 i 2 oraz art. 80 lub gdy obrońca (choćby jeden) nie brał udziału w czynnościach, w których jego udział był obowiązkowy.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 4 maja 2020 r., sygn. II AKo 45/20.

36

Art. 589w § 1 k.p.k.

Przepisy kodeksu postępowania karnego nie określają pozytywnych przesłanek wydania Europejskiego Nakazu Dochodzeniowego, wskazują jedynie, że jest to dopuszczalne „w razie konieczności” (art. 589w § 1 k.p.k.), a nie wydaje się END, gdy nie wymaga tego interes wymiaru sprawiedliwości bądź prawo polskie nie dopuszcza przeprowadzenia lub uzyskania określonego dowodu. Sąd Apelacyjny stwierdza, że klauzula interesu wymiaru sprawiedliwości co do END powinna być interpretowana w sposób tożsamy do ENA (Europejskiego Nakazu Aresztowania), to jest przy wydaniu nakazu należy rozważyć celowość angażowania organów obcych państw.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. II AK 207/20.

37

Art. 563 k.p.k.

Zgodnie z treścią art. 563 k.p.k. rozpoznając prośbę o ulaskawienie, sąd w szczególności ma na względzie zachowanie się skazanego po wydaniu wyroku, rozmiary wykonanej już kary, stan zdrowia skazanego i jego warunki rodzinne, naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem, a przede wszystkim szczególne wydarzenia, jakie nastąpiły po wydaniu wyroku. Stan zdrowia może uzasadniać wydanie pozytywnej opinii o ulaskawieniu, gdy zagraża życiu skazanego lub skazany cierpi na schorzenia, które w sposób trwały uniemożliwiają wykonanie kary.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 4 czerwca 2020 r., sygn. II AKo 55/20.

38

Art. 607f k.p.k.

Zgodnie z treścią przepisu art. 607f k.p.k., na poczet orzeczonej lub wykonywanej kary pozbawienia wolności zalicza się okres faktycznego pozbawienia wolności w państwie wykonania nakazu w związku z przekazaniem. Przepis ten należy interpretować w powiązaniu z art. 63 § 1 k.k., który reguluje zasady zaliczania na poczet kary środków połączonych z rzeczywistym pozbawieniem oskarżonego wolności. Użyty w art. 607f k.p.k. termin „faktyczne pozbawienie wolności (...) w związku z przekazaniem” należy rozumieć podobnie, jak termin „rzeczywiste pozbawienie wolności w sprawie” występujący w art. 63 § 1 k.k., a więc jako każde faktyczne pozbawienie skazanego wolności przez organy państwa, o ile pozostaje ono w funkcjonalnym związku z toczącym się lub mającym się toczyć przeciwko niemu postępowaniem. Aby jednak instytucja zaliczenia mogła znaleźć zastosowanie, niezbędne jest ustalenie, że wobec osoby przekazanej zastosowano w państwie wykonania nakazu środek, który wiązał się z faktycznym pozbawieniem wolności. Uznać należy, że na obecnym etapie,

w świetle akt niniejszego postępowania decyzja sądu *meriti* jest w pełni prawidłowa. W wypadku zaś ewentualnego ustalenia, że skazanemu na poczet orzeczonej kary łącznej należy zaliczyć dłuższy okres pozbawienia wolności sąd będzie miał możliwość uzupełnienia zaskarżonego postanowienia w trybie art. 420 § 2 k.p.k., bowiem utrzymane w mocy orzeczenie nie tworzy w tym zakresie powagi rzeczy osądzonej. Tym samym nawet wobec pojawiających w przedmiotowej sprawie wątpliwości, brak jest podstaw do uwzględnienia wywiedzionych środków zaskarżenia. Orzeczenie dotychczas zapadłe, mimo częściowej dezaprobaty obrony, finalnie jest korzystne dla skazanego, a niezbędne staje się kontynuowanie przez Sąd Okręgowy w tej materii dalszego postępowania dowodowego celem sprawdzenia, czy w okresach wskazanych przez obrońcę i skazanego, a niezaliczonych na poczet orzeczonej kary łącznej, skazany był pozbawiony wolności na terytorium Wielkiej Brytanii – co sugeruje skarżący, załączając korespondencję-kierowaną do skazanego przez obrońcę na adres, jak twierdzi, aresztu w Londynie – a jeśli tak, to czy izolacja ta związana była z procesem o wydanie skazanego Polsce w wyniku zastosowanego w niniejszej sprawie ENA. Powyższe rzetelne ustalenia, oparte na wiarygodnych dowodach mają bowiem kardynalne znaczenie dla prawidłowego orzeczenia w przedmiotowej sprawie, dla którego w dalszym ciągu – mimo, że problem merytorycznie pozostaje otwarty – podstawę prawną stanowić będzie przepis art. 420 § 2 k.p.k.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 23 czerwca 2020 r., sygn. II AKz 624/20.

Art. 611tk § 1 i 5 k.p.k.

39

Sąd Apelacyjny ma w polu widzenia, że skazany – wedle jego zapewnień – mieszka od 15 lat na terenie Zjednoczonego Królestwa, gdzie przebywają również jego córka oraz partnerka, a w Polsce nie ma stałego miejsca pobytu, ani rodziny. Jednak z art. 611tk § 3 pkt 3 k.p.k. wynika, że chociaż można (fakultatywnie) odmówić wykonania orzeczenia, jeżeli skazany nie ma w Polsce stałego ani czasowego miejsca pobytu, to przepis ten nie znajduje zastosowania, jeżeli na podstawie prawomocnej decyzji skazany ma zostać wydany do Polski. Skoro więc nakaz deportacji został wydany, to wbrew argumentacji skarżącego, sam fakt skoncentrowania aktywności życiowej skazanego w Wielkiej Brytanii nie stanowi podstawy do odmowy przejścia do wykonania orzeczonej wobec skazanego kary. Wydanie decyzji o deportacji, uzasadnia bowiem w sposób wystarczający potrzebę, aby proces jego resocjalizacji, którego istotą jest przecież przywrócenie skazanego do prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie, w którym będzie żył po wykonaniu decyzji deportacyjnej, odbywał się w kraju, do którego ma zostać wydany.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. II AKz 605/20.

40

Podkreślenia wymaga, że przekazanie skazanego nastąpiło na mocy przepisów rozdziałów 66f i 66g Kodeksu postępowania karnego, które stanowiły implementację do polskiego porządku prawnego postanowień Decyzji ramowej Rady 2008/909/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. Zważywszy, że w sprawie niniejszej chodzi o orzeczenie wydane przez stronę brytyjską, wspomnieć wypada, iż na mocy art. 62 ust. 1 lit. f) umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz. U. UE .L. 2020.29.7) Decyzja ramowa Rady 2008/909/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. ma zastosowanie w odniesieniu do wyroków, które wpłynęły przed zakończeniem okresu przejściowego (tj. 31 grudnia 2020 r.) do właściwego organu w państwie wykonania, bądź do organu sądowego w państwie wykonującym, który nie jest właściwy do uznania lub wykonania wyroku, lecz który z urzędu przekazuje wyrok organowi właściwemu w celu jego wykonania. Jakkolwiek zgodzić się trzeba z retoryką zażalenia, że przepisy art. 611tg–611ts k.p.k. winny być interpretowane w zgodzie z powyższą decyzją ramową, to nie sposób stwierdzić, że sąd I instancji dopuścił się jakichkolwiek uchybień w tym zakresie, skoro w realiach niniejszej sprawy zaistniały wszelkie przesłanki warunkujące przekazanie skazanego na terytorium RP celem wykonania orzeczonej wobec niego kary pozbawienia wolności, a nie doszło do naruszenia ww. decyzji ramowej. W tym kontekście przypomnieć wypada, że w myśl art. 6 ust. 3 ww. decyzji ramowej: „We wszystkich przypadkach, gdy osoba skazana nadal przebywa w państwie wydającym, umożliwia się jej wyrażenie swojego stanowiska ustnie lub pisemnie. Jeżeli państwo wydające uznaje to za konieczne ze względu na wiek, stan fizyczny lub umysłowy osoby skazanej, umożliwia się wyrażenie stanowiska jej przedstawicielowi prawnemu. Przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu wyroku wraz z zaświadczeniem uwzględnia się stanowisko osoby skazanej. Jeżeli dana osoba korzysta z możliwości przewidzianej w niniejszym ustępie, jej stanowisko przekazywane jest państwu wykonującemu, w szczególności w związku z art. 4 ust. 4. Jeżeli dana osoba przedstawiła swoje stanowisko w formie ustnej, państwo wydające gwarantuje państwu wykonującemu dostęp do zapisu treści tego oświadczenia”. Racjonalnie interpretując powyższe unormowanie, nie sposób przyjąć, że negatywne stanowisko osoby skazanej w przedmiocie wykonania orzeczonej wobec niej kary pozbawienia wolności w Rzeczypospolitej Polskiej miałoby być wystarczające do uniemożliwienia wykonania tam orzeczenia. Z przepisu tego wynika jedynie że Sąd rozpoznający taką sprawę winien uwzględnić, czyli rozważyć stanowisko takiej osoby. W realiach sprawy nastąpiło to poprzez zwięzłą analizę sytuacji życiowej skazanego oraz ocenę efektów resocjalizacyjnych. Sąd Okręgowy zasadnie doszedł

do wniosku, że przejście do wykonania kary pozbawienia wolności pozwoli w większym stopniu zrealizować wychowawcze i zapobiegawcze cele kary.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. II AKz 605/20.

41

Art. 618 § 1 k.p.k.

Zażalenie okazało się o tyle skuteczne, że doprowadziło do zmiany zaskarżonego postanowienia w sposób wskazany w części dyspozytywnej, tj. w zakresie wskazania podmiotu uprawnionego do otrzymania wynagrodzenia. Wszak istotnie opinia została sporządzona przez podmiot będący instytucją specjalistyczną, w ramach której dr med. zlecono sporządzenie stosownej ekspertyzy. Dodatkowo, w fakturze VAT widnieje jako sprzedający Centrum Ekspertyz i Opinii Sądowych. Specjalista sporządzający opinię w sprawie nie występował w charakterze indywidualnym, nie jest on również stałym biegłym sądowym, a opinię uzupełniającą wydał w ramach zatrudnienia w ww. Centrum.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. II AKz 667/20.

Prawo karne wykonawcze

42

Art. 6 § 1 k.k.w.

Wniesione przez skazanego zażalenie należało pozostawić bez rozpoznania, bowiem postanowienie w przedmiocie zarządzenia poszukiwań listem gończym nie jest zaskarżalne. Jak wynika z art. 6 § 1 k.k.w. skazany w wypadkach wskazanych w ustawie może wnosić zażalenia na postanowienia wydane w postępowaniu wykonawczym. Instytucję listu gończego można zastosować także na etapie postępowania wykonawczego, jednakże została ona uregulowana przepisami kodeksu postępowania karnego i w kwestii dopuszczalności zaskarżenia takiego postanowienia zastosowanie znajdują reguły w nim przewidziane. Możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie w przedmiocie zarządzenia poszukiwań listem gończym nie przewidują jednak przepisy k.p.k., w szczególności nie wynika ona z treści art. 459 § 1 i 2 k.p.k., czy art. 279 k.p.k.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 28 lipca 2020 r., sygn. II AKz 771/20.

43

Art. 19 § 3 k.k.w.

Pozostawienie wniosku bez rozpoznania w trybie art. 19 § 3 zd. 2 k.k.w. jest fakultatywne i wymaga formy postanowienia sądu właściwego⁴ do rozpoznania wniosku. Pozostawieniu wniosku bez rozpoznania w trybie art. 19 § 3 k.k.w. przeciwstawiać się może etap, na którym znajduje się rozpoznanie sprawy. Taka sytuacja zachodzić będzie w szczególności wówczas, gdy postępowanie

toczy się w wyniku przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, a jednym ze wskazań sądu odwoławczego co do dalszego postępowania jest uzyskanie opinii biegłych. Sąd ponownie rozpoznający sprawę winien wówczas podjąć również z urzędu wszelkie działania zmierzające do uzyskania takiej opinii, a w razie wykazania niemożności jej uzyskania, podjąć decyzję merytoryczną. Wezwanie obrońcy skazanego do przedstawienia pisemnej zgody, względnie odmowy poddania się badaniu psychiatrycznemu i psychologicznemu przez syna skazanego błędnie potraktowane zostało jako wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku o udzielenie przerwy.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. II AKz 904/20.

44

Art. 431a § 6 k.k.w.

Mimo, że w języku polskim słowo „kolejno” znaczy „następny, występujący jeden po drugim”, to w rozumieniu jakie nadaje mu przepis art. 431a § 6 k.k.w. pojęcie to nie traci swego znaczenia, jeśli suma kar pozbawienia wolności odbywanych w tej sekwencji, o jakiej mowa w powołanym przepisie, przedzielić jest karą aresztu (zastępczą karą aresztu) za popełnione przez skazanego wykroczenie, do którego nie stosuje się systemu dozoru elektronicznego, tworząc w istocie z karami pozbawienia wolności jednolity ciąg wykonywanych po sobie kar.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. II AKz 903/20.

45

Art. 217c § 4 k.k.w.

Sądem właściwym do rozpoznania zażalenia na zarządzenie Przewodniczącego Wydziału Karnego Sądu Okręgowego, wydane w trybie art. 217c 1 pkt 1 i § 2 pkt 1 k.k.w., o odmowie wyrażenia zgody oskarżonemu na korzystanie z aparatu telefonicznego, jak również zażalenia na zarządzenie o odmowie przyjęcia takiego zażalenia, jest Sąd Okręgowy, jako sąd odwoławczy w tego typu sprawach.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 10 czerwca 2020 r., sygn. II AKz 602/20.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

46

Art. 200 § 1⁴ w związku z art. 391 § 1, art. 397 § 3 i art. 394^{1a} § 2 k.p.c.

Sąd niewłaściwy, do którego skierowano zażalenie podlegające rozpoznaniu na podstawie art. 394^{1a} § 1 k.p.c. przez inny skład sądu pierwszej instancji, przekazuje zażalenie do rozpoznania sądowi właściwemu (art. 200 § 1⁴ w związku z art. 391 § 1, art. 397 § 3 i art. 394^{1a} § 2 k.p.c.).

Z uzasadnienia:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że w sytuacji, w której środek zaskarżenia został skierowany do konkretnego sądu, jako właściwego do jego rozpoznania, za pośrednictwem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, zagadnienie prawne może przedstawić Sądowi Najwyższemu tylko sąd, do którego środek ten został skierowany (sąd *ad quem*). Sąd, do którego środek zaskarżenia został wniesiony (sąd *a quo*), nie może bowiem, wbrew woli skarżącego, traktować tego środka jako skierowanego do niego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2018 r., sygn. III CZP 109/17, niepubl. i z dnia 6 kwietnia 2018 r., sygn. III CZP 111/17, niepubl.). Jednakże, skoro przedstawione *in casu* Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawne dotyczyły m.in. znaczenia woli skarżącego w kontekście skierowania zażalenia do konkretnego sądu, a także mając na względzie odmowę przystąpienia do rozpoznania zażalenia przez Sąd Apelacyjny oznaczony w zażaleniu jako sąd *ad quem*, Sąd Najwyższy przyjął, że istniały warunki do podjęcia uchwały.

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 15 maja 2013 r., sygn. III CZP 91/12, OSNC 2013, nr 10, poz. 112, Sąd Najwyższy uznał, że sąd niewłaściwy, do którego skierowano zażalenie, przekazuje je do rozpoznania sądowi właściwemu (art. 200 § 1 w związku z art. 391 § 1 i art. 397 § 2 k.p.c. w dawnym brzmieniu). W motywach uchwały Sąd Najwyższy jednoznacznie wykluczył odrzucenie zażalenia skierowanego do niewłaściwego sądu jako niedopuszczalnego „z innych przyczyn” (art. 370 – obecnie uchylony – w związku z art. 397 § 2 k.p.c. w dawnym brzmieniu). Wyjaśnił, że niedopuszczalność tę – oprócz przesłanek podmiotowych – należy łączyć z treścią środka zaskarżenia, jako czynności procesowej, nie zaś z błędnym wskazaniem sądu właściwego do jego rozpoznania. Zażalenie cechuje się niskim stopniem sformalizowania, a ustawa

nie przewiduje konstrukcyjnych wymagań dotyczących jego treści, których niespełnienie dyskwalifikowałoby ów środek jako skuteczną czynność procesową. Uchybienie polegające na wadliwym oznaczeniu sądu, do którego kierowane jest zażalenie, nie podlega również postępowaniu naprawczemu (art. 130 § 1 zdanie pierwsze k.p.c.), toteż nie może ono stanowić podstawy odrzucenia zażalenia na skutek nieuzupełnienia braków (art. 370 *in fine* – obecnie uchylony – w związku z art. 397 § 2 k.p.c. w dawnym brzmieniu).

Rozważając prawidłowy sposób postępowania w razie skierowania zażalenia do sądu niewłaściwego Sąd Najwyższy przyjął, że wadliwość ta nie może być traktowana jako oczywista niedokładność w rozumieniu art. 130 § 1 zdanie drugie k.p.c. i nie może podlegać sanacji przez przekazanie środka zaskarżenia sądowi właściwemu na podstawie art. 395 § 1 k.p.c., ponieważ oznaczałoby to – w obu przypadkach – że środek zaskarżenia rozpoznawałby sąd, do którego środek ów nie został skierowany. Wykluczone jest również zastosowanie art. 369 § 3 k.p.c., albowiem przepis ten dotyczy technicznej strony wniesienia środka odwoławczego. Za optymalne Sąd Najwyższy uznał w związku z tym odpowiednie zastosowanie – na podstawie art. 397 § 2 (obecnie – art. 397 § 3) i art. 391 § 1 – art. 200 § 1 (obecnie – art. 200 § 1⁴) k.p.c. Na tej podstawie przyjął, że przekazanie środka zaskarżenia do sądu właściwego należy do sądu, do którego środek ów został nieprawidłowo skierowany i następuje w postaci postanowienia.

Pogląd wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2013 r., sygn. III CZP 91/12, został zaaprobowany w wielu późniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. IV CZ 12/13, niepubl. i IV CZ 178/12, niepubl.; z dnia 15 lipca 2014 r., sygn. II UZ 40/14, niepubl.; z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. II UZ 45/14, niepubl.; z dnia 22 stycznia 2015 r., sygn. III CZ 1/15, niepubl.; z dnia 24 kwietnia 2015 r., sygn. II CZ 16/15, niepubl.; z dnia 20 stycznia 2016 r., sygn. IV CZ 88/15, niepubl.; z dnia 27 kwietnia 2016 r., sygn. II CZ 19/16, niepubl.; z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. II UZ 6/17, niepubl.; z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. II CZ 85/18, niepubl. i z dnia 12 kwietnia 2019 r., sygn. V CZ 21/19, niepubl.); przyjęto go również za podstawę uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. III CZP 73/14, OSNC 2015, nr 7–8, poz. 54. Orzeczenia powołane przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zagadnień prawnych nie dowodziły, wbrew stanowisku tego Sądu, dalszych rozbieżności w tym zakresie, nie odnoszą się one bowiem do przypadków kwalifikowanych jako skierowanie środka zaskarżenia do sądu niewłaściwego, lecz jako wniesienie środka zaskarżenia niewłaściwego z racji przedmiotu rozstrzygnięcia, co stanowi jakościowo odmienne uchybienie. Z tych samych przyczyn Sąd Okręgowy błędnie odwołał się w celu podważenia uchwały z dnia 15 maja 2013 r., sygn. III CZP 91/12, do niedawnej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2019 r., sygn. III CZP 22/19, OSNC 2020, nr 5, poz. 39, w której zanegowano możliwość

potraktowania, na podstawie art. 130 § 1 zdanie drugie k.p.c., zażalenia, skierowanego do sądu drugiej instancji za pośrednictwem sądu pierwszej instancji i obejmującego typowe dla zażalenia wnioski, jako skargi na orzeczenie referendarza sądowego.

Argumentacja przywołana przez Sąd Najwyższy w motywach uchwały z dnia 15 maja 2013 r., sygn. III CZP 91/12, odnosi się także do sytuacji, w której zażalenie zostało błędnie skierowane do sądu wyższego szczebla, podczas gdy właściwym do jego rozpoznania jest sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie (art. 394^{1a} § 1, art. 394² k.p.c.). Wyczerpuje ona tym samym wątpliwości przedstawione przez Sąd Okręgowy, a na jej aktualność nie rzutuje zmiana stanu prawnego dokonana ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1468, dalej – „ustawa nowelizująca”), polegająca na uchyleniu wstępnej kontroli środka odwoławczego w sądzie a quo. W kontekście eksponowanych przez Sąd Okręgowy trudności praktycznych związanych z obciążeniem sądu wyższego rzędu zbędnymi czynnościami, należało dostrzec, że większa liczba błędów stron ma przejściowy charakter i jest związana z niedawnym wejściem w życie i zakresem ustawy nowelizującej, a ponadto, jeżeli sąd oznaczony jako sąd *ad quem* uznaje się za niewłaściwy, postanowienie o przekazaniu sprawy sądowi właściwemu może zostać wydane bez potrzeby prowadzenia wstępnej kontroli pisma obejmującego zażalenie, chyba że byłoby to konieczne do wydania tego postanowienia. Stanowisko to można odpowiednio wyprowadzić z § 162 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1141), który koncentruje kontrolę pisma wszczynającego postępowanie w sądzie właściwym do rozpoznania sprawy, nie zaś w sądzie, do którego pismo zostało skierowane.

Do odmiennego poglądu mogłoby skłaniać jedynie założenie, preferowane przez Sąd Okręgowy, że zażalenie podlegające rozpoznaniu na podstawie art. 394^{1a} k.p.c. jest konstrukcyjnie odmiennym środkiem zaskarżenia od zażalenia, którego podstawę prawną stanowi art. 394 k.p.c., a skarżący – kierując zażalenie do sądu wyższego szczebla – dokonuje wyboru niedopuszczalnego środka zaskarżenia (w tym kierunku postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2019 r., sygn. II CZ 37/19, niepubl. – stanowisko to pozostało jednak odośnionym). Do takiego wniosku nie uprawnia jednak ani geneza rozwiązań prawnych, pozbawiających dewolutywności niektóre przypadki zażalenia ani kształt zażalenia przysługującego na podstawie art. 394^{1a} § 1 k.p.c. nadany temu środkowi zaskarżenia ustawą nowelizującą.

Dogmatyczny model zażalenia, opracowany podczas prac kodyfikacyjnych w XX-leciu międzywojennym i przyjęty w art. 419 i n. Kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r. (w brzmieniu nadanym tekstem jednolitym ogłoszonym w Dz. U. z 1932 r., Nr 112, poz. 934), został recypowany do art. 394 i n. k.p.c. w pierwotnym brzmieniu i utrzymany w art. 394 oraz art. 395–397 k.p.c. do dnia

dzisiejszego. Model ten zakłada, że zażalenie jest suspensywnym i względnie dewolutywnym środkiem zaskarżenia, przysługującym od ustawą określonych postanowień niemerytorycznych (wyjątkowo – zarządzeń), w odniesieniu do których ustawodawca uznał celowość umożliwienia ich samodzielnej kontroli – w oderwaniu od kontroli apelacyjnej wyroku.

Z biegiem czasu model ten uległ wielokierunkowym modyfikacjom. Zaskarżalne zażaleniem są obecnie nie tylko postanowienia sądu pierwszej instancji, lecz także drugiej instancji. Początkowo zażalenie na niektóre postanowienia sądu drugiej instancji rozpoznawał wyłącznie Sąd Najwyższy (por. uchylony art. 393¹⁸ k.p.c.; obecnie art. 394¹ § 1 k.p.c., który dopuszcza wyjątkowo także zażalenie do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu pierwszej instancji). Pod wpływem judykatury Trybunału Konstytucyjnego wymuszającej kontrolę szerszego kręgu postanowień sądu drugiej instancji (por. zwłaszcza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 32) umożliwiono zaskarżenie zażaleniem niektórych postanowień sądu drugiej instancji do innego składu tego sądu (art. 394² k.p.c.), odcinając od tej roli Sąd Najwyższy. Zażalenie do Sądu Najwyższego przewidziano natomiast w razie kasatoryjnego uchylecia wyroku sądu pierwszej instancji, co spowodowało, że przedmiotem zaskarżenia zażaleniem stały się nie tylko postanowienia, lecz także – wyjątkowo – wyroki (art. 394¹ § 1¹ k.p.c.). Przepisów tych nie traktowano jednak w judykaturze i przeważającym piśmiennictwie jako kreujących jakościowo odmienne środki zaskarżenia, mimo odmiennego od dogmatycznego wzorca substratu zaskarżenia i częściowego pozbawienia dewolutywności, lecz kwalifikowano je jako odstępstwa od klasycznego modelu zażalenia, trafiając eksponując niejednorodny charakter tego ostatniego. Dotyczyło to również obu przypadków zażalenia do Sądu Najwyższego (art. 394¹ § 1 i 1¹ k.p.c.), mimo że przy jego rozpoznaniu mają w szerokim zakresie zastosowanie przepisy o skardze kasacyjnej, będącej nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia (art. 394¹ § 3 k.p.c.) (por. w tym zakresie uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2013 r., sygn. III CZP 91/12).

Konstrukcję przyjętą uprzednio w art. 394² k.p.c. rozwija *de lege lata* art. 394^{1a} k.p.c., według którego wyszczególnione postanowienia sądu pierwszej instancji podlegają zaskarżeniu zażaleniem do innego składu tego sądu. Rozwiązanie to przyjęto również w odniesieniu do postanowień sądu pierwszej instancji zapadających w innych rodzajach postępowania cywilnego (zob. art. 741 § 2 i art. 767⁴ § 1 k.p.c., a także art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 446).

Przepisy te ustanawiają kolejne, szerokie odstępstwo od klasycznego modelu zażalenia, skutkując jego głębszym niż dotąd zróżnicowaniem. Sposób ich zredagowania nie daje jednak podstaw do przyjęcia, że zmianie uległ podstawowy model zażalenia lub że chodzi w nich o nowy, odrębny środek zaskarże-

nia. Reżim procesowy zażalenia, z zastrzeżeniem właściwego sądu *ad quem*, określają w tych przypadkach odpowiednio art. 394 § 2 i 3 oraz art. 395–397 k.p.c. (por. art. 394^{1a} § 2 i art. 394² § 2 k.p.c.), a zatem te same przepisy, które kształtują klasyczne zażalenie, włącznie z art. 395 § 2 k.p.c., z którego wyłączeniem w dawnym stanie prawnym (por. art. 394² § 2 w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej), związano istotne konsekwencje w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2019 r., sygn. II CZ 37/19. Jest to zatem rozwiązanie bliższe dogmatycznemu modelowi zażalenia niż w przypadku zażalenia przysługującego do Sądu Najwyższego (por. art. 394¹ § 3 k.p.c.), o którego kwalifikacji była już mowa.

Prawidłowe oznaczenie sądu właściwego nie jest konstrukcyjnym wymaganie zażalenia (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2013 r., sygn. III CZP 91/12). Specyfika sądu właściwego do rozpoznania zażalenia, nawet jeżeli polega na tym, że sądem tym jest sąd, który wydał zaskarżone postanowienie, orzekający w innym składzie, co skutkuje pozbawieniem zażalenia waloru dewolutywności, nie jest także wystarczająca do przyjęcia, że chodzi o rodzajowo odmienny środek zaskarżenia. Bezwzględna dewolutywnością nie cechuje się również klasyczny model zażalenia, z drugiej zaś strony szczególna właściwość sądu pierwszej instancji, który wydał zaskarżone orzeczenie, nie ma katerycznego charakteru, ponieważ w razie niemożności utworzenia składu do rozpoznania zażalenia w sądzie pierwszej instancji właściwym do rozpoznania zażalenia staje się sąd drugiej instancji (art. 394^{1a} § 3 k.p.c.). W opozycji do takiej kwalifikacji stoi także technika legislacyjna przyjęta w art. 741 § 2 i art. 767⁴ § 1¹ k.p.c., która staje się zrozumiała tylko przy założeniu, że unormowane w tych przepisach zażalenie, z zastrzeżeniem przewidzianych w nich odrębności, jest zażaleniem w rozumieniu art. 394 i n.k.p.c., co uzasadnia, że w zakresie wykraczającym poza te odrębności powinno być rozpoznawane zgodnie z art. 394 § 2 i 3 oraz art. 395–397 k.p.c. (art. 13 § 2 k.p.c.). Za traktowaniem zażeń podlegających rozpoznaniu na podstawie art. 394^{1a} § 1 i art. 394² k.p.c. jako wyjątków od regulacji modelowej, nie zaś jako odmiennego środka zaskarżenia, przemawia także *argument a rubricam*, związany z umiejscowieniem tych unormowań w jednej jednostce systematycznej kodeksu, zatytułowanej „Zażalenie” (art. 394–398 k.p.c.).

Założenie, że przewidziane ustawą przypadki zażalenia, do którego rozpoznania jest właściwy inny skład sądu wydającego zaskarżone orzeczenie, należy kwalifikować jako odstępstwa od modelowej konstrukcji zażalenia wyrażonej w art. 394 w związku z art. 395–397 k.p.c., a nie odrębny rodzajowo środek zaskarżenia, należy uznać za operatywne także dlatego, że pozwala ono sformułować jasną wskazówkę interpretacyjną co do reżimu procesowego licznych przypadków zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji, w których ustawa nie wskazuje, jaki sąd jest właściwy do jego rozpoznania. Dotyczy to zwłaszcza, choć nie tylko, postępowania nieprocesowego (por. art. 518 k.p.c.,

a także np. art. 505²⁰ § 4, art. 505^{27a} § 4, art. 727, art. 1144² § 4, art. 1179 § 3, art. 1180 § 3 k.p.c.). Ubocznie należało zwrócić uwagę, że w judykaturze Sądu Najwyższego za podstawę odrzucenia środka zaskarżenia w związku z jego niewłaściwym doborem nie uznano m.in. sytuacji, w której strona, reprezentowana przez kwalifikowanego pełnomocnika, oznaczyła środek zaskarżenia jako zażalenie, mimo że orzeczenie było zaskarżalne apelacją (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2017 r., sygn. III CZP 2/17, OSNC 2018, nr 2, poz. 16). W tym kontekście, w sytuacji, w której błąd strony sprowadza się do skierowania środka zaskarżenia do niewłaściwego sądu *ad quem*, przy zachowaniu wszelkich pozostałych adekwatnych wymagań związanych z treścią środka zaskarżenia i ustawowymi przesłankami jego dopuszczalności, rygor odrzucenia *a limine* jawi się jako zbyt daleko idący i nieproporcjonalny; kolidowałby on również z wyrażonym w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2013 r., sygn. III CZP 91/12 i aprobowanym w piśmiennictwie postulatem ostrożnego kwalifikowania określonych uchybień jako podstawy stosowania tej sankcji. Rozwiązanie takie skutkowałoby ponadto widoczną niespójnością, ponieważ skierowanie zażalenia do niewłaściwego sądu pociągałoby za sobą odmienne konsekwencje procesowe w zależności od tego, czy nieprawidłowo oznaczono sąd wyższego rzędu, czy sąd równorzędny, ponieważ w drugiej sytuacji nie można mówić o doborze niewłaściwego środka zaskarżenia.

Aprobata dla stanowiska, że zażalenie skierowane nieprawidłowo do Sądu Apelacyjnego, podczas gdy właściwym do jego rozpoznania był Sąd Okręgowy na podstawie art. 394^{1a} k.p.c., nie podlega odrzuceniu, czyniło bezprzedmiotowym drugie z przedstawionych zagadnień prawnych.

Uchwała SN z dnia 27 listopada 2020 r., sygn. III CZP 12/20.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

47

Art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.)

Osobie, która osiągnęła 25 lat życia, będąc na ostatnim roku studiów podyplomowych, przedłuża się prawo do renty rodzinnej do zakończenia tego roku studiów (art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.).

Z uzasadnienia:

1. Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalno-rentowej dzieciom, które przekroczyły 16 rok życia, przysługuje prawo do renty rodzinnej do czasu ukończenia nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do osiągnięcia 25 lat życia. Z kolei, z art. 68 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej wynika, że gdy dziecko osiągnęło 25 lat życia, będąc na ostatnim roku studiów w szkole wyższej, to wówczas prawo do renty rodzinnej przedłuża się do zakończenia tego roku studiów.

Porównując obie te regulacje, łatwo dostrzec, że o ile – zgodnie z art. 68 ust. 1 powołanej ustawy – warunkiem przysługiwania prawa do renty rodzinnej do osiągnięcia przez osobę uprawnioną 25 lat życia jest nauka w dowolnej szkole, również nieposiadającej statusu wyższej uczelni, o tyle przewidziane w art. 68 ust. 2 tej ustawy przedłużenie prawa do renty rodzinnej jest możliwe tylko wówczas, gdy uprawnione do renty rodzinnej dziecko osiągnie 25 lat życia, będąc na ostatnim roku studiów w szkole wyższej. Regulacja zawarta w tym przepisie ma więc charakter wyjątku od ogólnej zasady, w myśl której prawo do renty rodzinnej sierocy przysługuje tylko do ukończenia 25 lat życia (oczywiście pod warunkiem kontynuowania nauki w szkole). Wstępnie należy zatem uznać, że jako stanowiąca regulację wyjątkową, powinna być wykładana ściśle, przede wszystkim z uwzględnieniem reguł językowych. Te zaś upoważniają do przyjęcia poglądu, zgodnie z którym w art. 68 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej chodzi o „studia w szkole wyższej” bez względu na ich rodzaj, charakter i czas trwania.

Na tle użytego w omawianym przepisie pojęcia „studia w szkole wyższej” zauważalna jest jednak rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Wedle poglądów wyrażonych w wyrokach tego Sądu: z dnia 13 stycznia 2006 r., sygn. I UK 155/05 (OSNP 2006, nr 23–24, poz. 368); z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. I UK 207/08 (OSNP 2009, nr 5–6, poz. 74) i z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. II UK 71/11 (LEX nr 1308099), ostatni rok studiów w szkole wyższej w rozumieniu art. 68 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej nie odnosi się do studiów podyplomowych. W tym stanowisku zaakcentowano, że ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym zawiera jednoznaczne definicje studiów wyższych i studiów podyplomowych (art. 2 ust. 1 pkt 5 i pkt 11), a studia podyplomowe stanowią inną niż studia wyższe formę kształcenia przeznaczoną dla osób legitymujących się dyplomem ukończenia studiów wyższych (art. 2 ust. 1 pkt 11). Podkreślono przy tym, że w drodze legalnej definicji ustawodawca wyjaśnił i potwierdził różnice prawne i faktyczne, jakie zachodzą między studiami wyższymi i podyplomowymi. W ramach tego stanowiska orzeczniczego pojęcie „studia w szkole wyższej” utożsamiono z pojęciem „studia wyższe” zdefiniowanym w art. 2 ust. 1 pkt 5 Prawa o szkolnictwie wyższym, a tym samym zostało ono ograniczone wyłącznie do studiów prowadzonych przez uczelnię posiada-

jącą uprawnienia do ich prowadzenia, kończące się uzyskaniem tytułu zawodowego: licencjata, inżyniera, magistra lub innego tytułu równorzędnego.

Szersze znaczenie pojęcia „studia w szkole wyższej” przyjęto natomiast w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2000 r., sygn. II UKN 699/99 (OSNAPiUS 2002, nr 5, poz. 127), w którym wyrażono pogląd, że w tym przypadku chodzi o wszelkie rodzaje studiów organizowane i prowadzone przez szkołę wyższą (uczelnię). Powołane orzeczenie zapadło na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 z późn. zm.; dalej jako *uzep*) i dotyczyło sposobu wykładni art. 39 ust. 1 pkt 2 *uzep*. Zdaniem Sądu Najwyższego w składzie, który wyrokował w sprawie II UKN 699/99, studia doktoranckie prowadzone w uczelni – zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.), z którego wynikało, że w uczelni mogą być prowadzone jednolite studia magisterskie, studia wyższe zawodowe i uzupełniające studia magisterskie oraz studia podyplomowe i studia doktoranckie – są nauką w szkole w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 2 *uzep*. Dlatego w przypadku podjęcia studiów doktoranckich absolwent szkoły wyższej zachowuje prawo do renty rodzinnej, jednak nie dłużej niż do osiągnięcia 25 lat życia, z możliwością jego przedłużenia na warunkach przewidzianych w art. 39 ust. 2 *uzep*.

Również w kolejnym orzeczeniu, a konkretnie w wyroku z dnia 17 października 2006 r., sygn. II UK 73/06 (OSNP 2007, nr 21–22, poz. 325), Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że pogląd wyrażony w sprawie II UKN 699/99 zachowuje aktualność w odniesieniu do wykładni art. 68 ustawy emerytalno-rentowej, a to oznacza, że studia doktoranckie prowadzone przez uczelnię są nauką w szkole wyższej w rozumieniu przepisów emerytalno-rentowych. Zważywszy na treść obowiązującej w polskim porządku prawnym zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) trzeba stwierdzić, że nie zachodzą podstawy do czynienia rozróżnień między studiami doktoranckimi w zależności od statusu, jakim legitymuje się podmiot, który je organizował i prowadził w ramach przypisanych do niego kompetencji ustawowych. Z tej przyczyny każde studia doktoranckie – w tym również prowadzone przez Polską Akademię Nauk – powinny być traktowane jako rodzaj nauki w szkole w rozumieniu art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalno-rentowej.

Przedstawiona wyżej rozbieżność stanowisk orzecznich w odniesieniu do omawianej kwestii jest dostrzegalna także w działalności jurysdykcyjnej sądów powszechnych. Dla przykładu warto wskazać, że Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. III AUa 632/12 (LEX nr 1283291) nie uznał studiów podyplomowych za rodzaj studiów w szkole wyższej w rozumieniu art. 68 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej, natomiast Sąd Apelacyjny w Rzeszowie wyrokiem z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. III AUa 257/13

(LEX nr 1327603) zakwalifikował ostatni rok studiów doktoranckich jako „ostatni rok studiów w szkole wyższej”.

2. Wymaga podkreślenia, że pojęcie „studia w szkole wyższej” – w kontekście obejmującym możliwość przedłużenia prawa do renty rodzinnej przysługującej osobie, która ukończyła 25 lat życia w trakcie ostatniego roku studiów – zostało wprowadzone do porządku normatywnego jeszcze na gruncie poprzedniego stanu prawnego. W myśl rozwiązania przyjętego w art. 39 ust. 2 *uzep* – analogicznie, jak w przypadku art. 68 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej – jeżeli dziecko osiągnęło 25 lat życia, będąc na ostatnim roku studiów w szkole wyższej, to prawo do renty rodzinnej przedłużało się do zakończenia tego roku studiów.

Organizację szkolnictwa wyższego regulowała wówczas ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz. U. z 1985 r., Nr 42, poz. 201 z późn. zm.). Z brzmienia art. 10 ust. 3 tej ustawy wynikało zaś, że podstawowym systemem studiów wyższych były studia dzienne. Szkoła wyższa mogła prowadzić studia wieczorowe, zaoczne, eksternistyczne i podyplomowe lub inne w sytuacjach uzasadnionych potrzebami gospodarki narodowej; nadto jednostki organizacyjne szkół wyższych uprawnione do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego mogły prowadzić studia doktoranckie (art. 10 ust. 5). W rozumieniu ustawy z 4 maja 1982 r. studia podyplomowe i studia doktoranckie były zatem studiami prowadzonymi przez szkołę wyższą (studiami w szkole wyższej).

Takie usytuowanie studiów podyplomowych i doktoranckich w systemie szkolnictwa wyższego zostało jeszcze wyraźniej zaakcentowane w kolejnej ustawie. Według art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.), w uczelni mogły być bowiem prowadzone jednolite studia magisterskie, studia wyższe zawodowe i uzupełniające studia magisterskie. Uczelnia mogła również prowadzić studia podyplomowe, studia doktoranckie oraz studia i kursy specjalne. Uczelnia mogła także prowadzić studia typu otwartego dla słuchaczy niebędących studentami. Wszystkie kategorie studiów wymienione w tym przepisie były studiami w szkole wyższej.

Biorąc pod uwagę tę okoliczność, można zatem sformułować tezę, w myśl której zamieszczone w art. 39 ust. 2 *uzep* pojęcie „ostatni rok studiów w szkole wyższej”, także przy uwzględnieniu przy jego wykładni reguł systemowych, obejmowało wszystkie rodzaje studiów prowadzonych przez szkołę wyższą, a więc nie ograniczało się tylko do studiów wyższych. Taki wniosek jest uprawniony tym bardziej, gdy się równocześnie zauważy, że regulacje przyjęte w ustawie z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym obowiązywały również w okresie przypadającym po wejściu w życie aktualnych rozwiązań ustawowych określających zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych, a nadto, że brzmienie art. 68 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej jest analogiczne z brzmieniem art. 39 ust. 2 *uzep*.

3. Pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w powołanych wcześniej orzeczeniach, które zapadły w sprawach o sygn.: I UK 155/05, I UK 207/08 oraz II UK 71/11, zgodnie z którym zwrot „ostatni rok studiów w szkole wyższej”, użyty w art. 68 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej, nie obejmuje studiów podyplomowych, został sformułowany w oparciu o stan prawny ukształtowany w związku z wejściem w życie kolejnego aktu rangi ustawowej (ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym): Ten akt normatywny zdefiniował bowiem studia wyższe jako studia pierwszego stopnia, studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, prowadzone przez uczelnię uprawnioną do ich prowadzenia (art. 2 ust. 1 pkt 5). Z kolei studia podyplomowe zostały określone jako forma kształcenia, na którą przyjmuje się kandydatów posiadających kwalifikacje co najmniej pierwszego stopnia, prowadzona w uczelni, instytucie naukowym Polskiej Akademii Nauk, instytucie badawczym lub Centrum Medycznym Kształcenia Podyplomowego, kończąca się uzyskaniem kwalifikacji podyplomowych (art. 2 ust. 1 pkt 11). Dodatkowo Prawo o szkolnictwie wyższym wyróżniało studia trzeciego stopnia (studia doktoranckie), prowadzone przez uprawnioną jednostkę organizacyjną uczelni, instytut naukowy Polskiej Akademii Nauk, instytut badawczy lub międzynarodowy instytut naukowy działający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej utworzony na podstawie odrębnych przepisów, na które są przyjmowani kandydaci posiadający kwalifikacje drugiego stopnia, kończące się uzyskaniem kwalifikacji trzeciego stopnia (art. 2 ust. 1 pkt 10).

W przywołanych judykatach Sąd Najwyższy zaznaczył, że definicje legalne form kształcenia wymienione w art. 2 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym, jedynie potwierdzają występowanie różnic prawnych i faktycznych między studiami wyższymi i studiami podyplomowymi, bowiem odróżnienie studiów wyższych od studiów podyplomowych było wyraźnie dostrzegalne już na gruncie przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym z 1990 r. O ile jednak należy zgodzić się z przyjętym w tych orzeczeniach stanowiskiem, że studia wyższe, podyplomowe i doktoranckie są różnymi rodzajami studiów, to zasadnicze wątpliwości wzbudza wynikająca z tego stanowiska konkluzja, w oparciu o którą pojęcie „studia w szkole wyższej”, zawarte w art. 68 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej, powinno zostać zawężone do pojęcia „studia wyższe” zdefiniowanego w art. 2 ust. 1 pkt 5 Prawa o szkolnictwie wyższym. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 68 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej posłużył się sformułowaniem „ostatni rok studiów w szkole wyższej”, a nie wyrażeniem „ostatni rok studiów wyższych”, a szkoła wyższa – jak to już wcześniej zostało zasygnalizowane – prowadzi różne rodzaje studiów, w tym studia podyplomowe i doktoranckie. Z tej przyczyny studia podyplomowe pozostają w dalszym ciągu „studiami w szkole wyższej”, czego nie zmieniają legalne definicje tych studiów ustanowione w Prawie o szkolnictwie wyższym.

Warto również podkreślić, że w najnowszej, aktualnie obowiązującej, ustawie regulującej ustrój szkolnictwa wyższego (ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. –

Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; Dz. U. z 2018 r., poz. 1668 z późn. zm.) w ogóle nie funkcjonują definicje legalne odnoszące się do poszczególnych rodzajów studiów, natomiast według art. 11 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 tej ustawy, do podstawowych zadań uczelni należy m.in. prowadzenie kształcenia na studiach, kształcenia na studiach podyplomowych, innych form kształcenia oraz kształcenia doktorantów. Z brzmienia art. 64 ust. 1 ustawy wynika, że studia są prowadzone na poziomie studiów pierwszego stopnia, studiów drugiego stopnia i jednolitych studiów magisterskich. Studia podyplomowe lub inne formy kształcenia mogą być prowadzone przez uczelnię, instytut badawczy oraz instytut PAN, a kształcenie specjalistyczne – przez uczelnię zawodową (art. 163 ust. 1). Z kolei według art. 198 ust. 1 i 3 ustawy, kształcenie doktorantów przygotowuje do uzyskania stopnia doktora i odbywa się w szkole doktorskiej, a szkoła doktorska może być prowadzona przez uczelnię akademicką, instytut PAN, instytut badawczy albo instytut międzynarodowy posiadające kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej 2 dyscyplinach. Jeśli więc aktualnie obowiązująca ustawa, która reguluje ustrój szkolnictwa wyższego, w ogóle nie posługuje się pojęciem „studia wyższe”, to na tle rozwiązań normatywnych przyjętych w tym akcie prawnym trudno byłoby bronić stanowiska, w myśl którego wyrażenie „ostatni rok studiów w szkole wyższej” jest tożsame z określeniem „ostatni rok studiów wyższych”.

Podsumowując ten wątek rozważań, Sąd Najwyższy w powiększonym składzie podzielił stanowisko składu przedstawiającego rozpatrywane zagadnienie prawne, że prezentowany w dotychczasowej judykaturze pogląd odnośnie do braku prawnych przesłanek umożliwiających przedłużenie prawa do renty rodzinnej do zakończenia ostatniego roku studiów podyplomowych, w trakcie którego osoba pobierająca to świadczenie ukończyła 25 lat życia, budzi uzasadnione wątpliwości z uwagi na nieuprawnione – w świetle rezultatów wykładni językowej i systemowej – zawężenie zakresu znaczeniowego pojęcia „ostatni rok studiów w szkole wyższej” jedynie do kategorii „ostatniego roku studiów wyższych”.

Sąd Najwyższy w powiększonym składzie uznaje zatem, że określenie „studia w szkole wyższej” odnoszące się do instytucji znanych prawu ubezpieczeń społecznych ma charakter autonomiczny względem pojęcia „studia” czy „studia wyższe” funkcjonującego na gruncie kolejnych regulacji normatywnych określających ustrój szkolnictwa wyższego. Inaczej rzecz ujmując, zdaniem Sądu Najwyższego w powiększonym składzie, przepisy prawa ubezpieczeń społecznych (ściślej: przepisy określające zasady ustalania uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych finansowanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) w sposób wyczerpujący i zarazem odrębny od innych dziedzin prawa definiują pojęcie „studiów w szkole wyższej”. Dlatego też, z uwagi na specyfikę towarzyszącą poszczególnym instytucjom prawa ubezpieczeń społecznych należy przyjąć, że forma edukacji szkolnej określana mianem „studiów podyplomowych”, która w rozumieniu przepisów o ustroju szkolnictwa wyższego nie jest

klasyfikowana normatywnie jako „studia”, nie stanowi – z założenia – prawnej przeszkody w dalszym pobieraniu renty rodzinnej sieroczej na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej, według reguł identycznych z tymi, które obowiązują w przypadku pobierania nauki w szkole wyższej w ramach „zwykłych” studiów.

4. Za przyjęciem poglądu, w myśl którego studia podyplomowe (analogicznie, jak studia doktoranckie) są rodzajem „studiów w szkole wyższej” w rozumieniu przepisów określających zasady pobierania renty rodzinnej przez dzieci, skutkiem czego ostatni rok studiów podyplomowych jest „ostatnim rokiem studiów w szkole wyższej” w znaczeniu wyrażonym w art. 68 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej, przemawiają również względy celowościowe.

W tym kontekście warto zauważyć, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 lipca 2006 r., sygn. III UK 49/06 (OSNP 2007, nr 13–14, poz. 205) uznał, że warunkiem przedłużenia prawa do renty rodzinnej na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej jest kontynuowanie nauki na ostatnim roku studiów w szkole wyższej, niezależnie od wcześniejszego ukończenia studiów magisterskich na innym kierunku. W uzasadnieniu tego poglądu wskazano, że zasadniczym celem renty rodzinnej jest dostarczanie osobom wymienionym w art. 68 ustawy emerytalno-rentowej środków utrzymania w czasie, w którym pobierając naukę, nie mogą one wykonywać pracy stanowiącej stałe źródło ich utrzymania.

Taka argumentacja zachowuje aktualność również w odniesieniu do osób kontynuujących naukę na studiach podyplomowych, czy doktoranckich. Zważywszy na cel, jakiemu służy renta rodzinna, trzeba bowiem przyjąć, że zróżnicowanie sytuacji prawnej osób podejmujących dalsze kształcenie na uczelni, które uprzednio ukończyły studia na innym kierunku i uzyskały tytuł magistra, z sytuacją, w jakiej znajdują się osoby posiadające dyplom ukończenia studiów wyższych i kontynuujące naukę w formie studiów podyplomowych albo doktoranckich prowadzonych przez uczelnię, byłoby oczywiście nieuprawnione.

Istotą renty rodzinnej sieroczej jest dostarczanie, po śmierci ubezpieczonego, środków utrzymania tylko tym jego dzieciom, które nie podjęły pracy zarobkowej z uwagi na kształcenie się w różnych formach szkolnych. W tym kontekście można zatem stwierdzić w pewnym uproszczeniu, że wynikający z art. 133 k.r.o. dotychczasowy obowiązek alimentacyjny rodzica względem każdego – również pełnoletniego – dziecka i skorelowane z tym obowiązkiem uprawnienie dziecka do otrzymywania od rodzica środków utrzymania z chwilą śmierci ubezpieczonego rodzica ulegają swoistemu „przekształceniu” w prawo do renty rodzinnej finansowanej z systemu ubezpieczeń społecznych. Warto przy tym zaznaczyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że dziecko, które osiągnęło pełnoletność i zdobyło wykształcenie umożliwiające podjęcie pracy zarobkowej (a nawet takie, które uzyskiwało już własne dochody) wcale nie traci uprawnień do alimentacji w sytuacji, gdy zamierza kontynuować naukę

na wyższym poziomie, o ile takie zamierzenie znajduje oparcie w świetle jego dotychczasowych osiągnięć edukacyjnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2000 r., sygn. I CKN 1538/99, LEX nr 51629), względnie gdy zamierza ono podnieść uprzednio zdobyte kwalifikacje w celu podniesienia standardu życiowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 1986 r., sygn. II CRN 439/85, OSP 1987, nr 4, poz. 85; z głosem T. Smoczyńskiego). Taką argumentację można odnieść także do sytuacji prawnej i faktycznej osób pobierających rentę rodzinną i kształcących się na studiach podyplomowych albo doktoranckich. Jakkolwiek studia podyplomowe (doktoranckie) służą pogłębieniu wiedzy zdobytej na studiach wyższych i podniesieniu kwalifikacji, to zważywszy na aktualną sytuację panującą na rynku pracy, charakteryzującą się wysokim stopniem konkurencyjności między kandydatami ubiegającymi się o zatrudnienie, trzeba stwierdzić, że ukończenie tych form edukacji szkolnej odbywanych w szkole wyższej w niektórych przypadkach będzie stanowiło istotny warunek, a nawet jedyną możliwość podjęcia zatrudnienia w danym zawodzie (na określonym stanowisku). Tymczasem założeniem (funkcją) renty rodzinnej jest właśnie zabezpieczenie finansowe możliwości kształcenia się sieroty (pólsieroty) w zakresie uzyskania takich kwalifikacji, które docelowo umożliwią wskazanej osobie podjęcie pracy zarobkowej spełniającej jej oczekiwania.

Mając zatem na uwadze również te okoliczności, które świadczą o celu prawa do renty rodzinnej sieroczej, należy przyjąć, że skoro studia podyplomowe można podejmować już po ukończeniu studiów pierwszego stopnia (czyli po uzyskaniu tytułu zawodowego licencjata), to w przypadku osoby, która ukończyła 25 rok życia, będąc na ostatnim roku studiów podyplomowych (studiów odbywanych w szkole wyższej), prawo do renty rodzinnej dla takiej osoby ulega *ex lege* przedłużeniu do zakończenia tego roku studiów.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 25 września 2019 r., sygn. III UZP 6/19.

48

Art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c.

Nie dochodzi do „nierozpoznania istoty sprawy” w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c. w sytuacji, gdy w toku postępowania sądowego w sprawie o podleganie obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu uchylona zostaje decyzja wydana przez organ rentowy innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w przedmiocie niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu w tym państwie.

Z uzasadnienia:

Zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego dotyczy kwestii rozumienia „nierozpoznania istoty sprawy”, o którym mowa w art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c., jako przesłanki uchylenia przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji

i poprzedzającej go decyzji organu rentowego oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu. Doprecyzowując należy stwierdzić, iż art. 386 § 4 k.p.c. stanowi o „nierozpoznaniu przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy”, co wskazuje, iż „istota sprawy” musi być jednakowo rozumiana w ramach postępowania zarówno przed sądem pierwszej instancji, jak i przed sądem drugiej instancji.

Zgodnie z poglądem ukształtowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego nierozpoznanie istoty sprawy na gruncie decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oznacza nierozpoznanie przez sąd pierwszej instancji sprawy w zakresie objętym tą decyzją. Z judykatów Sądu Najwyższego wynika, że nierozpoznanie istoty sprawy następuje przede wszystkim wtedy, gdy rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji nie odnosi się do tego, co było przedmiotem sprawy oraz gdy sąd zaniechał zbadania materialnej podstawy żądania lub merytorycznych zarzutów strony, bezpodstawnie przyjmując, że istnieje materialnoprawna lub procesowa przesłanka unicestwiająca roszczenie (por. w szczególności wyrok z dnia 11 lipca 2007 r., sygn. III UK 20 /07, a także wyroki z dnia 10 grudnia 1997 r., sygn. II UKN 397/97; z dnia 22 stycznia 1998 r., sygn. II UKN 467/97; z dnia 10 listopada 1999 r., sygn. I PKN 351/99; z dnia 14 lutego 2001 r., sygn. I PKN 247/00 oraz z dnia 5 lutego 2002 r., sygn. I PKN 845/00). Oznacza to, że wszelkie inne wadliwości rozstrzygnięcia dotyczące naruszeń prawa materialnego czy też procesowego (poza nieważnością postępowania i nieprzeprowadzeniem postępowania dowodowego w całości) nie uzasadniają uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. W wyroku z dnia 22 października 1937 r. (sygn. C II 729/37) Sąd Najwyższy stwierdził, że nie zachodzi nierozpoznanie istoty sprawy w wypadkach niedokładności postępowania, polegającego na tym, że sąd nie wziął pod rozważenie lub też nie dysponował wszystkimi faktami i dowodami, które mogły służyć do należytego rozpoznania sprawy. Tak więc w przypadku decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych „istota sprawy” będąca przedmiotem rozpoznania przez sąd pierwszej instancji dotyczy sprawy w zakresie objętym tą decyzją, materialną podstawą jej przyjęcia oraz treścią, a także zakresem wniesionego odwołania od niej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że możliwość przekazania sprawy organowi rentowemu w trybie art. 477^{14a} k.p.c. powinna być ograniczona do sytuacji wyjątkowych, gdy oprócz przesłanek z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. wystąpiły takie wady decyzji organu rentowego, że nie było możliwe ich naprawienie w postępowaniu sądowym. Przepis art. 477^{14a} k.p.c. stosowany jest zatem wówczas, gdy konieczne jest skasowanie decyzji organu rentowego i wydanie nowej, po przekazaniu sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, w tym przeprowadzenia prawidłowego postępowania przed tym organem – uwzględniającego wszelkie wymagania wynikające z prawa materialnego (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. II UZ 83/12, LEX nr 1555571; z dnia 30 września 2014 r., sygn. III UZ 9/14, LEX

nr 1515151; z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. III UZ 12/14, LEX nr 1628950; z dnia 15 października 2015 r., sygn. I UZ 10/15, LEX nr 1817649; z dnia 22 marca 2016 r., sygn. I UZ 42/15, LEX nr 2056857; z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. I UZ 10/16, LEX nr 2099032; z dnia 11 października 2016 r., sygn. I UZ 18/16, LEX nr 2188221).

Sąd Najwyższy przedstawiając do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne przedstawił możliwe do przyjęcia dwa stanowiska. W myśl pierwszego z nich uchylenie decyzji miejscowego organu ubezpieczeniowego przez sąd innego państwa członkowskiego nie ma wpływu na bieg postępowania krajowego prowadzonego w Polsce; stosownie do drugiego – na każdym etapie prowadzenia sporu przed sądem krajowym możliwe jest uwzględnienie okoliczności prowadzenia postępowania sądowego i jego rozstrzygnięcia w innym państwie członkowskim.

Ustosunkowując się do tych kwestii stwierdzić należy, na bazie której sformułowano rozpatrywane zagadnienie prawne, jest „sprawą unijną”. Należy tu więc uwzględnić unijne przepisy dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zawarte w rozporządzeniach nr 883/2004 i nr 987/2009. W odniesieniu do stanu faktycznego leżącego u podstaw sformułowanego pytania (prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce oraz wykonywanie pracy na podstawie umowy o pracę w innym państwie członkowskim) relewatywne były przepisy art. 13 rozp. 883/2004 (określający ustawodawstwo właściwe) oraz art. 16 rozp. 987/2009 (znajdujący zastosowanie w sprawie procedury ustalania ustawodawstwa właściwego w przypadku art. 13 rozp. 883/2004). Z ustaleń faktycznych wynika, że instytucje obu państw członkowskich uzgodniły stanowisko w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie do skarżącego. Warto jednak zauważyć, że przedmiotowe ustalenie mogło zostać przeprowadzone w oparciu o dwie procedury. Pierwsza unormowana jest w art. 16 ust. 1–3 rozp. 987/2009. Druga w ust. 4 tego przepisu. Z uzasadnienia pytania wynika, że skarżący wystąpił do organu rentowego z wnioskiem o ustalenie ustawodawstwa właściwego. Wskutek tego wszczęto procedurę wyjaśniającą, w wyniku której decyzją słowackiej *Socialnej Poistovny* stwierdzono, że nie podlega on obowiązkowemu ubezpieczeniu na Słowacji z tytułu pracy najemnej w tym państwie. Wobec braku wydania decyzji tymczasowej w rozumieniu art. 16 ust. 2 rozp. 987/2009, przyjąć należało, że doszło do uzgodnienia wspólnego stanowiska instytucji polskiej i słowackiej na podstawie art. 16 ust. 4 rozp. 987/2009. Istnieje również potrzeba wyraźnego odwołania się do art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, w myśl którego osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego Państwa Członkowskiego, ustalonego zgodnie z przepisami rozporządzenia. Przytoczony przepis ustanawiając kardynalną zasadę podlegania tylko jednemu systemowi zabezpieczenia społecznego w ramach Unii Europejskiej z jednej strony zapobiega kumulacji tytułów zabezpieczenia w różnych krajach, z drugiej zaś, gwa-

rantuje, że żaden podmiot mający tytuł zabezpieczenia w więcej niż jednym kraju nie zostanie objęty ochroną zabezpieczeniową w żadnym z nich.

Sąd Najwyższy zwracał uwagę, że jeżeli przedmiotem decyzji organu rentowego jest ustalenie ustawodawstwa właściwego w trybie art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, to musi być ona zwieńczeniem prawidłowo przeprowadzonej procedury dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi, przewidzianej w tym akcie prawnym i mającej na celu urzeczywistnienie zasady, że osoby przemieszczające się na terytorium Unii Europejskiej podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego (art. 11 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego). Przestrzegania tej procedury wymaga zasada lojalnej współpracy wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE i uszczegółowiona w art. 76 rozporządzenia podstawowego. Tym samym istotą sprawy w postępowaniu prowadzonym z odwołania od tego rodzaju decyzji jest kontrola dochowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wskazanej wyżej procedury (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 6 września 2016 r., sygn. I UZ 13/16, LEX nr 2139243; z dnia 27 września 2016 r., sygn. I UZ 14/16, LEX nr 2153430; z dnia 21 listopada 2016 r., sygn. II UZ 48/16, LEX nr 2238236; z dnia 6 marca 2018 r., sygn. II UK 192/17, LEX nr 2488069). Z powyższego wynika, że w postępowaniach mających za przedmiot podleganie ustawodawstwu właściwemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, zarówno sąd ubezpieczeń społecznych, jak i Zakład Ubezpieczeń Społecznych pozbawione zostały kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2014 r., sygn. II UK 587/13, OSNP 2016 Nr 1, poz. 13; z dnia 6 czerwca 2013 r., OSNP 2014, nr 3, poz. 47; z dnia 21 stycznia 2016 r., sygn. III UK 61/15, LEX nr 1977828 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2010 r., sygn. II UZP 2/10, OSNP 2010, nr 17–18, poz. 216). W postępowaniach tych sąd skupia się wyłącznie na kontroli wykonania przez organ rentowy zasady lojalnej współpracy uszczegółowionej w rozporządzeniu wykonawczym.

A zatem, ustalenie ustawodawstwa właściwego musi być poprzedzone obowiązującą procedurą dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi. Wytacza to istotę sprawy w postępowaniu sądowym, która polega na kontroli wywiązania się organu rentowego z wymagań wynikających z rozporządzenia wykonawczego. W związku z powyższym, naprawienie wadliwości decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego – z uwagi na jej wydanie z pominięciem procedury dialogu i koncyliacji – jest niemożliwe na etapie postępowania sądowego, co uzasadnia uchylenie (także) decyzji i przekazanie

sprawy organowi rentowemu do rozpoznania po raz wtóry z uwzględnieniem wymagań unijnego prawa.

Rozpatrywane zagadnienie prawne dotyczy sytuacji, w której skarżący się w spornym okresie prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą w Polsce, a także był zatrudniony na podstawie umowy o pracę na terenie Słowacji. W związku z czym powstała kwestia ustalenia ustawodawstwa w z zakresie zabezpieczenia społecznego. W sprawie przeprowadzono postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego słowacka *Socialna Poistovna* wydała decyzję o niepodleganiu skarżącego obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu w spornym okresie z tytułu pracy najemnej na Słowacji. W efekcie instytucje ubezpieczeniowe Polski i Słowacji uzgodniły stanowisko w sprawie ustawodawstwa właściwego dla skarżącego się. Jak już wskazano powyżej, ponieważ w sprawie nie wydano decyzji tymczasowej, o której mowa w art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009, uznać należy, że między właściwymi organami polskimi i słowackimi doszło do uzgodnienia wspólnego stanowiska na podstawie art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009. W efekcie tego uzgodnienia Zakład Ubezpieczeń Społecznych 14 października 2015 r. wydał decyzję stwierdzającą, że skarżący podlegał w okresie spornym ustawodawstwu polskiemu w zakresie zabezpieczenia społecznego. Od decyzji tej skarżący odwołał się do sądu, w efekcie czego Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 31 maja 2017 r. oddalił odwołanie. Przedmiotem odwołania skarżącego i wyrokowania była decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określona co do adresata, dat, treści i podstawy wydania. W zakresie takiej decyzji zapadło orzeczenie Sądu Okręgowego w K.

W międzyczasie Sąd Wojewódzki w T. uchylił negatywną decyzję słowackiego organu rentowego, o czym skarżący poinformował sąd krajowy pismem z dnia 19 stycznia 2016 r.; mimo to Sąd Okręgowy w K. rozpoznał sprawę merytorycznie i oddalił odwołanie skarżącego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w J. z dnia 14 października 2015 r.

Nie można jednak uznać, że wyrok sądu słowackiego uchylający decyzję słowackiej *Socialnej Poistovny* i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio oddziałuje na skuteczność wcześniej podjętej decyzji polskiego organu ubezpieczeniowego w wyniku uzgodnień, o których mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009. Sam wyrok sądu słowackiego uchylający decyzję słowackiego organu ubezpieczeniowego nie upoważnia do stwierdzenia, że skarżący podlegał w spornym okresie ubezpieczeniu społecznemu na Słowacji z tytułu wykonywania tam pracy najemnej. Istotne dla niniejszej sprawy byłoby, gdyby w wyniku uchylenia przedmiotowej decyzji słowackiego organu rentowego, organ ten zmieniłby swoje stanowisko i doszłoby do rozbieżności pomiędzy polskim a słowackim organem rentowym. Do objęcia skarżącego słowackim ubezpieczeniem społecznym niezbędne byłoby wówczas ponowne wszczęcie procedury koncyliacyjnej, o której mowa w art. 16 ust. 4 rozporzą-

dzenia nr 987/2009. Gdyby miała ona doprowadzić do zmiany wcześniejszego uzgodnienia i objęcie skarżącego ubezpieczeniem słowackim, umożliwiałoby to Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych zmianę stanowiska (por. art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r.). Do tego momentu obowiązuje decyzja pierwotnie wydana przez polski organ ubezpieczeniowy i ona podlega ocenie przez sąd polski w konsekwencji jej zaskarżenia.

Zastosowanie w takiej sytuacji musiałby przy tym znaleźć art. 6 rozporządzenia wykonawczego. W myśl art. 6 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, o ile rozporządzenie wykonawcze nie stanowi inaczej, w przypadku rozbieżności opinii pomiędzy instytucjami lub władzami dwóch lub więcej państw członkowskich w odniesieniu do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, zainteresowany tymczasowo podlega ustawodawstwu jednego z tych państw członkowskich, przy czym ustawodawstwo to jest określane w następującej kolejności: a) ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym osoba ta rzeczywiście wykonuje pracę najemną lub pracę na własny rachunek, o ile praca najemna lub praca na własny rachunek jest wykonywana tylko w jednym z państw członkowskich; b) ustawodawstwo państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, jeżeli zainteresowany wykonuje pracę najemną lub pracę na własny rachunek w dwóch lub więcej państwach członkowskich i wykonuje część swej pracy lub prac w państwie członkowskim miejsca zamieszkania lub w przypadku, gdy osoba zainteresowana nie wykonuje pracy najemnej ani pracy na własny rachunek (dotyczy sytuacji ubezpieczonego); c) we wszystkich innych przypadkach ustawodawstwo państwa członkowskiego, o którego zastosowanie wystąpiono najpierw, w przypadku gdy osoba zainteresowana wykonuje pracę lub prace w dwóch lub więcej państwach członkowskich.

Istotne znaczenie ma przy tym art. 6 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego, który ma charakter typowo retroaktywny. Otóż w przypadku gdy zostanie ustalone, że mające zastosowanie ustawodawstwo nie jest ustawodawstwem państwa członkowskiego, do którego zainteresowany został tymczasowo przypisany, lub że instytucja, która tymczasowo przyznała świadczenia, nie jest instytucją właściwą, uważa się, że instytucja, którą uznano za właściwą, jest instytucją właściwą z mocą wsteczną, tak jak gdyby rozbieżność opinii nie miała miejsca, najpóźniej od dnia tymczasowego przypisania lub od pierwszego tymczasowego przypisania danych świadczeń. Z przepisu tego wynika zatem obowiązek zweryfikowania ustalenia tymczasowego ustawodawstwa z mocą wsteczną, tak jak gdyby rozbieżność w ogóle nie miała miejsca.

Oznacza to, że jeżeli w okolicznościach analizowanej sprawy okazałoby się, że w wyniku uchylecia decyzji instytucji słowackiej miałyby dojść do rozbieżności pomiędzy tą instytucją a instytucją polską, która doprowadziłaby do zmiany wcześniejszego stanowiska i miałyby się okazać, że właściwe jest ustawodawstwo słowackie, to wówczas należałoby ponownie ustalić takie ustawodawstwo na podstawie art. 16 ust. 4 w związku z art. 6 ust. 3 rozporządzenia wykonaw-

czego (i to ze skutkiem wstecznym). Ponieważ przepis ten znajduje bezpośrednie zastosowanie w prawodawstwie krajowym, należałoby również – wobec braku wyraźnej podstawy prawnej w przepisach polskich zezwalających na uchylenie i zmianę wcześniejszej decyzji z takiego powodu – wskazać przedmiotowe unormowania jako podstawę dla ponownego ustalenia ustawodawstwa właściwego. Jest to o tyle istotne, że z punktu widzenia przepisów unijnej koordynacji, weryfikacja stanowiska w sprawie ustalenia ustawodawstwa właściwego jest zawsze możliwa. W zakresie rozliczenia składek bądź należności pomiędzy instytucjami, jak również instytucjami a osobami, których dotyczy weryfikacja, zastosowanie znajduje natomiast art. 84 rozporządzenia podstawowego oraz Rozdział III rozporządzenia wykonawczego.

Wobec powyższego należy uznać, że nie dochodzi do „nierozpoznania istoty sprawy” w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c. w sytuacji, gdy w sprawie o podleganie polskiemu ubezpieczeniu społecznemu w toku postępowania sądowego uchylona zostaje decyzja wydana przez organ rentowy innego państwa w przedmiocie niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu w tym kraju, bowiem uchylenie tej decyzji nie ma bezpośredniego wpływu na przeprowadzoną procedurę concyliacyjną i ustalenie ustawodawstwa właściwego przez współdziałające organy rentowe państw członkowskich. Dopiero w sytuacji, gdy w wyniku uchylecia takiej decyzji, dochodzi również do zmiany stanowiska organu rentowego innego państwa członkowskiego i rozbieżności pomiędzy organem państwa członkowskiego a organem polskim, pojawia się podstawa do weryfikacji ustalonego stanowiska i ponownego wszczęcia procedury concyliacyjnej, o której mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009.

Brak jest przy tym wystarczającego uzasadnienia dla wnioskowania opartego na tzw. regule dynamicznej zależności horyzontalnej postępowań sądowych i przyjęcia, że jedno postępowanie toczące się przed sądem krajowym jest horyzontalnie zależne od innego postępowania przed sądem krajowym innego państwa członkowskiego, a zatem nie może skończyć się bez uwzględnienia jego wyniku. Oznacza to, że ustawodawstwo jednego kraju członkowskiego ustalone w toku procedury concyliacyjnej może zostać zanegowane przed sądem państwa miejsca wykonywania pracy, niwecząc ze skutkiem *erga omnes* dotychczasowe ustalenia krajowych porządków prawnych. Poza ogólnymi deklaracjami o kontekście prounijnej wykładni prawa nie wskazuje się na konkretną podstawę prawną proponowanego kierunku interpretacji. W szczególności wykładnia taka, w proponowanym kształcie, nie zapewnia pełnej skuteczności norm prawa Unii Europejskiej, albowiem koliduje ona bezpośrednio z procedurą ustalania prawa właściwego określoną w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 w sytuacji, gdy orzeczenie sądu jednego z zainteresowanych państw Unii Europejskiej miałyby uchylać efekty tej procedury i w gruncie rzeczy zastępować ją. Po drugie, koliduje z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, gdyż może doprowadzić do sytuacji, w której osoba odwołująca się nie miała/nie ma/nie

będzie miała zabezpieczenia społecznego ani w kraju miejsca zamieszkania, ani innym państwie Unii Europejskiej. Taki stan rzeczy jest sprzeczny z art. 48–51 TWE (art. 39 i 42 w tekście skonsolidowanym). Takie „przełamanie” dotychczasowego modelu interpretacyjnego pojęcia „nierozpoznanie istoty sprawy” prowadzić może do jego odmiennego rozumienia w postępowaniu przed sądem pierwszej i drugiej instancji w zależności od tego, kiedy zapada orzeczenie sądu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 9 września 2020 r., sygn. III UZP 4/18.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

49

Art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.)

Wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.), dalej p.p.s.a..

Z uzasadnienia:

Przed odniesieniem się do przedstawionego składowi siedmiu sędziów NSA pytania, należy w pierwszej kolejności dokonać oceny, czy objęte pytaniem zagadnienie prawne spełnia przesłanki określone w art. 187 § 1 p.p.s.a. Dopuszczalność wdrożenia procedury przewidzianej wskazanym przepisem uzależniona jest od wystąpienia zagadnienia prawnego budzącego „poważne wątpliwości”, a za takie uznać należy wątpliwości dotyczące kwestii prawnych o zasadniczym znaczeniu dla rozpoznania skargi kasacyjnej w sprawie, w której się wyłoniły. Podstawą do przyjęcia, iż wystąpiła przesłanka z art. 187 § 1 p.p.s.a. będzie również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (R. Hauser, A. Kabat, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych, PiP 2004, nr 2, s. 31). Rozstrzygające znaczenie dla ustalenia, jaka istotna wątpliwość prawna została przedstawiona do wyjaśnienia, ma sformułowana na tle określonego stanu faktycznego sentencja postanowienia składu orzekającego o wystąpieniu o wyjaśnienie wątpliwości prawnej (por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 20 maja 2002 r., sygn. OPS 5/02, ONSA 2003, nr 1, poz. 5).

Przedstawione w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2019 r. do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu zagadnienie prawne: „Czy wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu postępowania i wydaniu ostatecznej decyzji stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?” spełnia warunki, o których mowa w art. 187 § 1 p.p.s.a. odnosi się bowiem do kwestii prawnej odmiennie rozumianej

i stosowanej przez sądy administracyjne, budzącej poważne wątpliwości, bez rozstrzygnięcia której nie jest możliwe rozpoznanie sprawy z wniesionej skargi kasacyjnej. Dodać należy, iż ze względu na wynikającą z art. 183 § 1 p.p.s.a. zasadę związania podstawami kasacyjnymi, objęte pytaniem zagadnienie koresponduje z zarzutem skargi kasacyjnej naruszenia art. 149 § 1 pkt p.p.s.a. przez jego błędną wykładnię i wadliwe zastosowanie.

Przedstawiona w pytaniu składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego wątpliwość dotyczy różnego rozumienia przepisu art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. i związanej z tym dopuszczalności jego stosowania w sytuacji wniesienia skargi na bezczynność po zakończeniu postępowania.

Odpowiedź na zadane pytanie trzeba w pierwszym rzędzie poprzedzić wyjaśnieniem podstawowej kwestii, co należy rozumieć przez bezczynność, a we wstępnych rozważaniach również, co należy rozumieć przez przewlekłość i co – w związku z określonym rozumieniem tego pojęcia – oznacza skarga na bezczynność i skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania kierowane do sądu administracyjnego. W tym celu niezbędne jest oparcie się nie tylko na dotyczących skargi na bezczynność przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, lecz konieczne jest odwołanie się do przepisów z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm. – k.p.a.). Mimo że obie wskazane ustawy określają zasady postępowania formalnie w odmiennych obszarach, to ich wspólnym mianownikiem jest odniesienie się do administracji publicznej, której podlegające rygorom Kodeksu postępowania administracyjnego działania lub zaniechanie w indywidualnych sprawach administracyjnych kontrolowane jest przez sądy administracyjne na zasadach przewidzianych przepisami ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co tworzy spójny system, w ramach którego działają, podlegając kontroli sądowej, organy administracji publicznej [por. J. Zimmerman, *Dwa postępowania*, (w:) *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej*; Księga jubileuszowa dedykowana prof. B. Adamiak; Presscom; Wrocław 2019].

Pojęcia bezczynności i przewlekłości zdefiniowane zostały w art. 37 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a. po zmianach tej ustawy dokonanych ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), uzyskując odmienny znaczenie sens. I tak bezczynność zdefiniowana została jako niezakończona sprawa w terminie określonym w k.p.a. lub przepisach szczególnych, ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 tej ustawy, zaś przewlekłość określono jako prowadzenie postępowania dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Z treści przywołanych definicji normatywnych należy wywieść, iż organ jest bezczynny, jeśli nie zakończy postępowania w przewidziany prawem sposób w ustawowym terminie lub w terminie przez siebie zmienionym na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast postępowanie jest przewlekłe prowadzone, jeśli

w granicach czasowych przeznaczonych na załatwienie sprawy, organ działa opieszale, nieefektywnie i nie rozstrzyga sprawy, mimo że brak jest do tego przeszkód.

Co ma istotne znaczenie dla dalszych rozważań, przyjęte wskazanym przepisem definicje powiązane zostały z instytucją procesową ponaglenia, które przysługuje stronie w razie zaistnienia jednego z określonych art. 37 § 1 pkt 1 i k.p.a. stanów wadliwego w czasie załatwiania sprawy przez organ. W obu przypadkach naruszania przez organ administracji zasady wnikliwego i szybkiego, a gdy pozwala na to charakter sprawy, niezwłocznego załatwiania sprawy (art. 12 § 1 i § 2 k.p.a.) strona, której sprawa nie została załatwiona w terminie lub której sprawa prowadzona jest przewlekłe, może podjąć kroki w kierunku zmobilizowania organu poprzez skorzystanie z prawa do złożenia ponaglenia, przy czym, co należy podkreślić, prawo to realizowane jest w toku obciążonego wskazaną wyżej wadą postępowania. Taki wniosek należy wywieść przede wszystkim z analizy treści przepisów kodeksu postępowania administracyjnego odnoszących się do zaistniałego stanu bezczynności organu lub przewlekłości postępowania, a więc stanów, w których nie załatwiono sprawy. Odwołując się w tym zakresie do konkretnych przepisów, wskazać należy na treść art. 36 § 1 k.p.a., który nakazuje organowi – wobec niezakończona sprawa w terminie – powiadomienie strony o nowym terminie załatwienia sprawy i przysługującym jej prawie do wniesienia ponaglenia, który wprost stanowi o prawie do ponaglenia, gdy postępowanie nie jest zakończone („postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne”) i wreszcie art. 37 § 1 pkt 1) cyt. ustawy kształtującego prawo do wniesienia ponaglenia na bezczynność w warunkach tym przepisem określonych, którego rozumienia nie można przyjmować w odezwaniu od art. 36 § 1 jednoznacznie dotyczącego prawa do ponaglenia na sprawę niezakończoną w terminie i wymagającą wyznaczenia terminu nowego. Przepisy te składają się na spójną regulację, na mocy której strona poprzez przyznanie jej prawo do ponaglenia uzyskuje ochronę przed niezgodnym z prawem działaniem organu w czasie trwania tego niepożądanego stanu. Charakter i cel instytucji procesowej ponaglenia trafnie określony został w literaturze przedmiotu jako środek prawny zwalczania bezczynności i przewlekłości postępowania jednoznacznie wyrażający intencję strony skłonienia organu do szybkiego załatwienia sprawy [zob.: H. Knysiak-Sudyka, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego – aspekt pozytywny*, (w:) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, s. 361; red. nauk. J. Jagielski, M. Wierzbowski; Wolters Kluwer; Warszawa 2018]. Twierdzenie, iż ponaglenie na bezczynność (przewlekłość) wnosi się w toku nieefektywnego postępowania, nawiązuje „wprost do istoty i sensu tej instytucji, która w sposób formalny odzwierciedla niezadowolenie strony z postępu sprawy administracyjnej i stanowi próbę wymuszenia na organie załatwienia sprawy. Trudno w tym miejscu nie zauważyć, iż przyjęty przez ustawodawcę sens normatywny pojęcia ponaglenia odpowiada słownikowemu

znaczeniu tego pojęcia w języku potocznym; oznacza ono wezwanie kogoś do pośpiechu, podjęcie działania w celu wymuszenia na kimś oczekiwanej, określonej czynności (zob. Uniwersalny Słownik języka polskiego, pod red. St. Dubisza, PWN 2006; Słownik języka polskiego, pod red. W. Doroszewskiego).

Wreszcie pogląd, że ponaglenie na bezczynność wnosi się w toku postępowania administracyjnego znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1183 z dnia 28 grudnia 2016 r.) w części odnoszącej się do art. 37 § 2–5 k.p.a., i art. 53 § 5 p.p.s.a., gdzie wskazano, iż stany bezczynności lub przewlekłości stanowią przesłankę wniesienia ponaglenia, który to środek prawny ma stanowić dla organu sygnalizację zamiaru wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość, ponieważ sprawa nie została załatwiona lub jest załatwiana dłużej, niż to niezbędne (druk sejmowy z dnia 28 grudnia 2016 r., nr 1183). Nie można w związku z tym przyjmować dopuszczalności wniesienia ponaglenia po zakończeniu postępowania administracyjnego.

Zwrócić też wypada uwagę na szczególny, dwoisty niejako charakter ponaglenia, które inicjując administracyjną kontrolę stanu sprawy pod kątem sprawnego i terminowego jej prowadzenia, spełnia określony art. 53 § 2b p.p.s.a. w związku z art. 52 § 1i tej ustawy wymóg wyczerpania środków zaskarżenia.

Przechodząc zatem na grunt przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w pierwszej kolejności wskazać należy na określony art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przedmiot kontroli sądu administracyjnego, jakim jest prawo skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów objęte kognicją sądu administracyjnego bezczynność i przewlekłość postępowania stanowią poddane kontroli sądu stany bezczynności lub przewlekłości, zdefiniowane w art. 37 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a., których zaistnienie w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w indywidualnej sprawie zostały zakwestionowane przez stronę w drodze ponaglenia, w wyniku czego spełniony został określony p.p.s.a. warunek dopuszczalności wniesienia skargi.

Odpowiedź na zadane przez skład kierujący pytanie, ściśle wiąże się z pojęciem o kodowaniu, określonego art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., przedmiotu kontroli sądowoadministracyjnej skargi na bezczynność lub przewlekłość, a ten nie może być identyfikowany inaczej niż przy wykorzystaniu wykładni językowej oraz systemowej i funkcjonalnej wymuszających uwzględnienie przepisów art. 37 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a. definiujących bezczynność i przewlekłość jako określone tymi przepisami stany rzeczy istniejące w niezakończonym i dotkniętym wadliwością naruszenia i 35 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym. Skarga na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania jest zatem skar-

gą na bezczynność w rozumieniu art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a., zaś skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania jest skargą na przewlekłość, o której mowa w art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. W obu przypadkach skarga skierowana jest przeciwko wadliwemu procesowo stanowi postępowania, w wyniku którego konkretna sprawa indywidualna nie postępuje. Takie postrzeganie przedmiotu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zdaje się być dostrzegane w piśmiennictwie, gdzie zauważa się, iż kontrola działalności organów administracji publicznej, obejmująca m.in. zgodnie z p.p.s.a. orzekanie w sprawach na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a, stanowi kontrolę stanu jego niewydania mimo przewidzianego prawem obowiązku podjęcia przez organ działania w określonej formie i czasie (patrz: J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Komentarz; wyd. 5, s. 43).

W tym miejscu należy podkreślić, że kontrolowany w wyniku skargi na bezczynność stan rzeczy musi być w dacie wniesienia skargi aktualny, nie zaś historyczny. Wniosek taki znajduje swoje uzasadnienie w normatywnej treści pojęć bezczynności i przewlekłości, a wspiera go wspólna na gruncie regulacji postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi instytucja ponaglenia.

Uwzględniając treść art. 37 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a. i zawarte w nich definicje bezczynności i przewlekłości, przyjąć trzeba, że skarga na bezczynność jest skargą na naruszający prawo stan postępowania administracyjnego, w którym mimo upływu określonego prawem terminu właściwego dla załatwienia indywidualnej sprawy, rozstrzygnięcie nie zostało wydane, co skutkowało złożeniem ponaglenia. Z kolei skarga na przewlekłość jest skargą na stan postępowania, w którym opieszałość organu powoduje niezakończony stan sprawy niezwłocznie lub szybciej, niż to wynika z art. 35 § 1–3a k.p.a. lub z przepisów szczególnych. Dodać też należy, iż objęty definicją i pkt 2 wadliwy stan, w jakim znajduje się postępowanie w indywidualnej sprawie, może być przez stronę tego postępowania kwestionowany zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak też sądowoadministracyjnym – w obu przypadkach – przy wykorzystaniu tej samej instytucji ponaglenia, funkcjonującej na gruncie obu regulacji, wywierającej wszakże odmienny skutek, z czego jeden polega na zainicjowaniu kontroli administracyjnej obciążonego bezczynnością lub przewlekłością postępowania, a drugi zawiera się w spełnieniu określonego art. 53 § 2b p.p.s.a. wymogu niezbędnego dla wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość.

Mimo tego różnego skutku, jaki wywiera ponaglenie w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowoadministracyjnym, istota i cel tej instytucji, odnoszącej się do poddanego kontroli sądu stanu, w jakim znajduje się postępowanie administracyjne, jest taki sam. Stanowiąc formalny przejaw niezgody strony na wadliwy procesowo stan postępowania, który zaistniał w po-

stępowaniu administracyjnym i trwa w dacie składania skargi do sądu, ponaglenie spełnia warunek skargi do sądu na bezczynność lub przewlekłość, stanowi dyscyplinującą zapowiedź jej wniesienia i zmierza do zakończenia sprawy. W ten sposób ponaglenie spełnia rolę łącznika pomiędzy postępowaniami administracyjnym i sądownoadministracyjnym, w których podjęta kontrola musi dotyczyć tego samego, istniejącego stanu rzeczy. Odmienne rozumowanie wywołałoby rozchwianie spójności normatywnej konstrukcji instytucji ponaglenia, prowadziłoby też do zerwania pojęciowej spójności bezczynności i przewlekłości podlegających kontroli na drodze administracyjnej i sądowej.

Tak objaśniony przedmiot skargi na bezczynność lub przewlekłe postępowanie ma zasadnicze znaczenie dla wykładni przepisu art. 53 § 2b p.p.s.a., stanowiącego prawo do skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania i określającego dopuszczalny termin jej wniesienia do sądu. Termin „w każdym czasie”, którym posłużył się ustawodawca, a który jest właściwy do wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, musi być postrzegany w aspekcie trwającego w dacie składania skargi i naruszającego czas załatwienia sprawy stanu postępowania administracyjnego, co prowadzi do wniosku, że możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność, z przyczyn związanych z prawną konstrukcją i istotą bezczynności, obejmuje przedział czasowy od zaistnienia stanu bezczynności „oprotestowanego” wniesionym ponagleniem aż do załatwienia sprawy, której bezczynność dotyczy (por. P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 326).

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów stwierdza, że przyjęcie koncepcji nielimitowanego żadnym terminem prawa do złożenia skargi na bezczynność jest nie do zaakceptowania z kilku względów; po pierwsze, pozostaje w sprzeczności z istotą skargi na bezczynność (przewlekłość) stanowiącej inicjowany na drodze sądowej protest wobec stanu czy to bezczynności, czy przewlekłości rozumianych w sposób określony przepisem i pkt 2) k.p.a.

Po wtóre, dopuszczenie otwartego terminu do wniesienia skargi na bezczynność narusza przyjęty w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej system wnoszenia środków zaskarżenia co do zasady ograniczonych terminem. Wreszcie również ważny jest praktyczny wymiar przyjęcia otwartego terminu do złożenia skargi na bezczynność (przewlekłość), w wyniku przyjęcia którego zarówno w kilkanaście, jak i w kilkadziesiąt lat po zakończeniu postępowania i załatwieniu sprawy, dopuszczalne będzie prawo do skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Rozważania powyższe prowadzą do rozstrzygnięcia zasadniczej i objętej pytaniem prawnym kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność i rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w sytuacji wniesienia jej po zakończeniu postępowania i wydaniu decyzji ostatecznej.

Należy zważyć, iż przepisy art. 149 § 1 pkt 1–3 p.p.s.a. kształtujące możliwości orzecznicze sądu administracyjnego w sprawach ze skargi na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) mają charakter przepisów kompetencyjnych, których zastosowanie – we wszystkich przypadkach – piętuję naruszające i art. 35 k.p.a. prowadzenie postępowania przez organ, nakazując w § 1 pkt 1 i pkt 2 tego artykułu określone działanie lub poprzestając na stwierdzeniu dopuszczenia się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, co wynika z § 1 pkt 3 art. 149 p.p.s.a. Jak w odniesieniu do ostatniego przepisu, przyjął Sąd kierujący pytanie, wydany na tej podstawie wyrok uwzględniający skargę na bezczynność lub przewlekłość ma charakter deklaratoryjny stwierdzający retrospektywnie, „że w ściśle wyznaczonym okresie w przeszłości, dany organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, niezależnie od tego, czy w momencie wniesienia skargi postępowanie w sprawie zostało zakończone...”

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, nie dyskutując z samym określeniem wydanego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. wyroku jako mającego deklaratoryjny charakter stwierdza, iż treść tego przepisu nie uprawnia do wniosku, że dopuszczalne jest merytoryczne orzekanie przez sąd w sprawie ze skargi na bezczynność, złożonej w dacie, gdy kwestionowane postępowanie zostało zakończone, zaś z samego „deklaratoryjnego” charakteru wydanego na tej podstawie orzeczenia nie można wyprowadzać żadnych innych wniosków, niż wynikające z analizy treści przepisu, na podstawie którego orzeczenie zastało wydane. Stwierdzenie, na podstawie p.p.s.a., że organ dopuścił się bezczynności następuje w wyniku uwzględnienia skargi na bezczynność, której przedmiot, jak już była o tym wcześniej mowa, określony jest zdefiniowanym w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. stanem bezczynności, istniejącym w dacie wniesienia skargi i zakwestionowanym ponagleniem. Z tego powodu należy przyjąć, że ocena zasadności skargi na bezczynność może być dokonana jedynie na dzień wniesienia skargi [por. T. Woś, (w:) T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, komentarz, wyd. 6, s. 876; A. Kabat, (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Komentarz, wyd. 7, s. 490].

Pogląd o niedopuszczalności merytorycznego rozstrzygania skargi na bezczynność w razie jej wniesienia po zakończeniu sprawy, w której bezczynność jest podnoszona, wymaga pewnego uzupełnienia. Otóż art. 149 § 1 p.p.s.a. w jego brzmieniu sprzed nowelizacji z kwietnia 2015 r. dopuszczał wyłącznie dwie możliwości orzekania, odpowiadające obecnej treści art. 149 § 1 pkt 1 i, co w przypadku załatwienia sprawy przez organ po wniesieniu skargi na bezczynność, skutkowało postanowieniem umarzającym postępowanie, blokującym możliwość uzyskania przez stronę stwierdzenia na drodze sądowej dopuszczenia się bezczynności, a w dalszej kolejności uniemożliwiając ewentualne do-

chodzenie odszkodowania na drodze cywilnej. Przepis art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. miał na celu przeciwdziałanie temu zjawisku i umożliwienie sądowi rozstrzygnięcie w sprawach skarg na bezczynność (przewlekłość) w przypadku zakończenia postępowania w toku sprawy sądowoadministracyjnej i z tego powodu braku potrzeby zobowiązania do wydania aktu lub podjęcia czynności [podobnie: A. Kabat, (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*]. Powyższe stanowisko znajduje jednoznaczne potwierdzenie w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. i uwagach do proponowanej zmiany art. 149, gdzie m.in. stwierdza się, że intencją ustawodawcy jest zapobieżenie stanom, w których organ „zdyscyplinowany” złożoną do sądu administracyjnego skargą wydawał akt administracyjny, zamykając w ten sposób stronie drogę do uzyskania orzeczenia w przedmiocie bezczynności. Dodano także, iż oddalenie skargi na bezczynność może nastąpić wyłącznie w razie stwierdzenia, że na dzień jej wniesienia organ nie pozostaje w bezczynności (patrz: druk sejmowy nr 1633, Sejm VII kadencji).

Pogląd przeciwny sprowadzający się do dopuszczalności rozstrzygania spraw ze skarg na bezczynność w razie załatwienia sprawy administracyjnej przed wniesieniem skargi jest, w ocenie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, nieprawidłowy z tego podstawowego powodu, że zakończenie postępowania, którego sposób prowadzenia jest skarżony, skutkuje ustaniem stanu podlegającego kontroli sądowej tj. stanu bezczynności.

Nie można się również zgodzić z argumentacją na rzecz poglądu o dopuszczalności nieograniczonego w czasie orzekania w przedmiocie bezczynności ze względu na zawarowane art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo każdego do sądu i potrzebę uzyskania prejudykatu, bowiem prawo to, w wyniku nowelizacji omówionych już przepisów k.p.a. i p.p.s.a. zostało podwójnie zabezpieczone przez przyznanie stronie środków obrony przed bezczynnością na drodze postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, przy czym uruchomienie kontroli sądowej nie zostało w żaden sposób ograniczone czasowo przez wypadkowe postępowanie administracyjne. Stronie, której sprawa jest prowadzona w sposób naruszający art. 12 § 1i oraz art. 35 k.p.a. przysługują w istocie równoległe dwa środki kontroli takiego stanu (ponaalenie i skarga do sądu administracyjnego), a każdy z nich może skutkować stwierdzeniem bezczynności – również z rażącym naruszeniem prawa, w efekcie może przyspieszyć załatwienie sprawy i zakończenie tym samym postępowania, w dalszej zaś kolejności umożliwić stronie dochodzenie odszkodowania na drodze cywilnej.

W kontekście argumentacji dotyczącej konieczności uzyskania przez stronę wadliwie prowadzonego postępowania prejudykatu dla celu dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. stwierdzić należy, iż prejudykat taki stanowi nie tylko orzeczenie sądu wydane na podstawie art. 149 § 1 pkt 3

p.p.s.a. lecz również wydane, na podstawie k.p.a., w wyniku złożonego ponaalenia postanowienie, przy czym nie ulega wątpliwości, że przepis art. 37 § 8 k.p.a. określa sposób załatwienia ponaalenia warunkowany uprzednim stwierdzeniem bezczynności (por. H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz, wyd. II, WKP 2019 r.). W obu przypadkach rozstrzygnięć stanowią one „stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji”, o czym stanowi wskazany przepis k.c.

Ponadto należy podkreślić, że w celu dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niewydanie orzeczenia lub decyzji można uzyskać prejudykat w różnych postępowaniach. W przypadku postępowania administracyjnego oraz postępowania podatkowego tym prejudykatem będzie niewątpliwie wyrok sądu administracyjnego, wydany na skutek skargi na bezczynność organu administracji publicznej. Natomiast w odniesieniu do postępowania sądowego oraz postępowania przygotowawczego, prejudykat powyższy został unormowany w ustawie z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2018 r., poz. 75 z późn. zm.). Tenże akt prawny określił w sposób jednoznaczny w art. 5 ust. 1, że skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie. Zatem niedopuszczalne jest wniesienie skargi na przewlekłość postępowania, w trybie tej ustawy, zarówno po prawomocnym zakończeniu postępowania, jak i przed jego wszczęciem (tak np. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 10 maja 2012 r., LexPolonica nr 3969082; z dnia 22 października 2010 r., sygn. II OPP 37/10, LexPolonica nr 2624234).

Uwzględniając powyższe, a nawiązując do omawianego już art. 53 § 2b p.p.s.a. nie sposób przyjąć, że skarga na bezczynność może być wnoszona także po zakończeniu postępowania administracyjnego. W ten sposób strony tego postępowania byłyby w znacznie lepszej sytuacji procesowej niż strony postępowania karnego, cywilnego, czy też sądowoadministracyjnego. W tych bowiem postępowaniach sądowych zakreślono nieprzekraczalne ramy czasowe w zakresie możliwości uzyskania prejudykatu, uprawniającego do dochodzenia przez uprawniony podmiot odszkodowania. Wyniki wykładni systemowej zewnętrznej przemawiają więc przeciwko możliwości braku ograniczeń czasowych w zakresie wnoszenia skargi na bezczynność organu administracji publicznej. Nie można bowiem podzielić stanowiska, że konieczność uzyskania prejudykatu do dochodzenia odszkodowania w trybie przewidzianym w art. 417¹ § 3 k.c. przemawia za przyjęciem wykładni umożliwiającej wnoszenie skarg na bezczynność bez żadnych ograniczeń czasowych, po zakończeniu postępowania.

Dodać wreszcie należy, iż zasadniczym celem skargi na bezczynność organu administracji publicznej, jak i skargi na naruszenie prawa strony do rozpo-

znania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jest doprowadzenie do usunięcia stanu beczynności. Natomiast tylko celem wtórnym jest uzyskanie prejudykatu w procesie odszkodowawczym. Stąd też za niedopuszczalną należy uznać skargę na beczynność wniesioną po zakończeniu postępowania administracyjnego. Odmienne rozumowanie oznaczałoby, że środek ten zamiast w swoim celu zmierzać do likwidacji stanu beczynności, powiązany byłby zasadniczo z celem wykraczającym poza zakres postępowania administracyjnego, a więc z dążeniem do uzyskania prejudykatu.

W podsumowaniu stwierdzić należy, iż przewidziane omówionymi wyżej przepisami k.p.a. i p.p.s.a. systemowe rozwiązanie kwestii braku działania organu w indywidualnej sprawie, daje stronie postępowania dotkniętego wadliwością w zakresie szybkości i prostoty postępowania określone instrumenty procesowe, których wykorzystanie wymaga aktywności i konsekwencji samej strony dbającej o własne interesy i najlepiej zorientowanej co do wagi dotrzymania przez organ warunku terminowego załatwienia jej sprawy oraz ewentualnych negatywnych dla niej skutków milczenia władzy.

Mając na względzie przedstawione rozważania, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, na podstawie p.p.s.a. w związku z art. 187 § 1 tej ustawy, podjął uchwałę następującej treści:

„Wniesienie skargi na beczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II OPS 5/19.

Trybunał Konstytucyjny

50

Art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170)

Art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170) rozumiany w ten sposób, że o związaniu gruntu, budynku lub budowli z prowadzeniem działalności gospodarczej decyduje wyłącznie posiadanie gruntu, budynku lub budowli przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia: umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.
Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

1. Przedmiot kontroli

1.1. Skarżący zakwestionował zgodność art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170; dalej: u.p.o.l.), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., w zakresie, w jakim „uzależnia zakwalifikowanie gruntów, budynków i budowli podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do kategorii gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (co skutkuje obowiązkiem zapłaty podatku od nieruchomości w wyższej stawce) wyłącznie od faktu prowadzenia przez osobę fizyczną (będącą właścicielem nieruchomości) działalności gospodarczej, a niezależnie od tego czy grunty, budynki i budowle faktycznie są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez osobę fizyczną”, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., użyte w ustawie określenie „grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej” oznaczało „grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, a także gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, chyba że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych”.

Art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.o.l., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., w związku z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2015 r. (M. P. poz. 718; dalej: obwieszczenie MF z dnia 7 sierpnia 2014 r.), stanowił, że „Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że stawki nie mogą przekroczyć rocznie: 1) od gruntów: a) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków – 0,90 zł od 1 m² powierzchni”. Natomiast art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., w związku z obwieszczeniem MF z 7 sierpnia 2014 r., wskazywał, że „Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że stawki nie mogą przekroczyć rocznie: 2) od budynków lub ich części: b) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – 23,13 zł od 1 m² powierzchni użytkowej”. Zgodnie z art. 20 u.p.o.l. górne granice stawek kwotowych, określone w art. 5 ust. 1, obowiązujące w danym roku podatkowym, ulegają corocznej aktualizacji przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Trybunał stwierdza, że skarżący nie kwestionuje w istocie zwiększonych stawek podatku od nieruchomości dla gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l., ale kwalifikację prawną gruntów, budynków i budowli jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Z tego powodu postępowanie w zakresie badania zgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l. podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.2. Art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. został zmieniony 1 stycznia 2016 r. przez art. 9 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045, ze zm.; dalej: ustawa z 25 czerwca 2015 r.). Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu użyte w ustawie określenie „grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej” oznacza „grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem ust. 2a”. Wskazana nowelizacja wprowadziła również do u.p.o.l. nowy ust. 2a w art. 1a w brzmieniu: „Do gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zalicza się: 1) budynków

mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami; 2) gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b; 3) budynków, budowli lub ich części, w odniesieniu do których została wydana decyzja ostateczna organu nadzoru budowlanego, o której mowa w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – „Prawo budowlane (...), lub decyzja ostateczna organu nadzoru górniczego, na podstawie której trwale wyłączono budynek, budowlę lub ich części z użytkowania”. Przy tym jeszcze przed wejściem w życie pkt 2 wskazanego przepisu został on zmieniony przez art. 37 pkt 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2018 r., poz. 1398, ze zm.), zgodnie z którym otrzymał brzmienie: „2) gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i d”. Art. 1a ust. 2a u.p.o.l., do którego odsyła art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., został raz jeszcze znowelizowany z dniem 1 stycznia 2019 r. przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym (Dz. U. poz. 1588), który w ust. 2a dodał pkt 4 w brzmieniu: „4) gruntów: a) przez które przebiegają urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (...), wchodzące w skład przedsiębiorstwa przedsiębiorcy prowadzącego działalność telekomunikacyjną, działalność w zakresie przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów lub energii elektrycznej lub zajmującego się transportem wydobytego gazu ziemnego lub ropy naftowej, b) zajętych na pasy technologiczne stanowiące grunt w otoczeniu urządzeń, o których mowa w lit. a, konieczny dla zapewnienia właściwej eksploatacji tych urządzeń, c) zajętych na strefy bezpieczeństwa oraz strefy kontrolowane urządzeń, o których mowa w lit. a, służących do przesyłania lub dystrybucji ropy naftowej, paliw ciekłych lub paliw gazowych, lub transportu wydobytego gazu ziemnego lub ropy naftowej, które zostały określone w odrębnych przepisach – chyba że grunty te są jednocześnie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność, o której mowa w lit. a.”, a po ust. 2a dodał ust. 2b w brzmieniu: „2b. Przepisu ust. 2a pkt 4 nie stosuje się do gruntów będących w posiadaniu samoistnym, użytkowaniu wieczystym lub będących własnością przedsiębiorcy, o którym mowa w ust. 2a pkt 4 lit. a.”.

1.3. Zaskarżony art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. zawiera w pierwszej części definicję legalną („grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą”), a w drugiej części wyłączenia z tej definicji (w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. zawarte wprost w treści art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. – „z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, a także gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, chyba że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych”, a od 1 stycznia 2016 r. – uregulowane w ust. 2a

art. 1a u.p.o.l. przez wskazanie w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. odesłania: „z zastrzeżeniem ust. 2a”; przy tym badanie konstytucyjności wyłączeń z definicji, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., jest przedmiotem odrębnej sprawy o sygn. SK 40/19 oraz dołączonej do niej sprawy o sygn. SK 2/20). Definicja legalna, zgodnie z którą grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, nie uległa zmianie na skutek nowelizacji ustawą z 25 czerwca 2015 r. Zmianom podlegały jedynie wyłączenia z tej definicji, pierwotnie określone w samym art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., a następnie w dodanym ust. 2a. Nowelizacja art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., a także dodane w art. 1a ust. 2a i 2b, miały na celu modyfikację wyłączeń z definicji, a nie samej definicji legalnej. Prowadzi to do wniosku, że zmiana art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., dokonana ustawą z 25 czerwca 2015 r., nie miała znaczenia dla przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie. Trybunał uznał, że przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie nie jest cały art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., ale jedynie definicja legalna zawarta w pierwszej części tego przepisu, zgodnie z którą grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Nowelizacja z 2015 r. nie zmieniła wyłącznego kryterium powiązania danej nieruchomości z prowadzeniem działalności gospodarczej, którym nadal jest posiadanie tej nieruchomości przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Jak wynika z *petitum* skargi, skarżący nie kwestionuje konstytucyjności wyłączeń z definicji, dotyczących tego, kiedy, mimo że grunt, budynek lub budowla są w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, to nie są one uznawane za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Przedmiotem zaskarżenia jest sama definicja wyrażona w pierwszej części art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.

Na tej podstawie Trybunał przyjął, że nowe brzmienie art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. nie ma wpływu na przedmiot niniejszego postępowania.

1.4. Konkludując, Trybunał stwierdza, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. rozumiany w ten sposób, że o związaniu gruntu, budynku lub budowli z prowadzeniem działalności gospodarczej decyduje wyłącznie posiadanie gruntu, budynku lub budowli przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą.

2. Wzorzec kontroli

Podstawowym wzorcem kontroli, który powołał skarżący, jest art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności, innych praw

majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12, OTK ZU 2012, nr 7/A, poz. 77, z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej, zaś na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ochronę tę ograniczyć (por. wyrok z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 94). Trybunał wielokrotnie wskazywał, że konstytucyjna ochrona określonego prawa majątkowego obejmuje także zagwarantowanie możliwości jego realizacji (zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU 2002, nr 7/A, poz. 97), zaś naruszenie istoty prawa majątkowego chronionego w art. 64 Konstytucji występuje wtedy, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść określonego prawa i uniemożliwiają realizację przez to prawo funkcji, którą ma ono pełnić w porządku prawnym, opartym na założeniach wskazanych w przepisach ustrojowych ustawy zasadniczej (zob. wyroki: z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2 oraz z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3), lub w ogóle uniemożliwiają korzystanie z tego prawa (zob. wyrok z dnia 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78; stanowisko to Trybunał podtrzymał w wyrokach: z dnia 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU 2010, nr 4/A, poz. 34 oraz z dnia 5 maja 2011 r., sygn. P 110/08, OTK ZU 2011, nr 4/A, poz. 31). W wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, OTK ZU 2016, A, poz. 51, Trybunał podkreślił, że wynikające z art. 64 Konstytucji prawo ochrony własności i innych praw majątkowych ma charakter konstytucyjnego prawa podmiotowego. Dopuszczalność stosowania art. 64 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawach daninowych wymaga jednak przedstawienia odpowiednich argumentów. Ingerencja w sferę prawa własności należy bowiem do zasadniczej treści podatku oraz innych danin publicznych. Ma ona przy tym wyraźną podstawę konstytucyjną w postaci art. 84 i art. 217 Konstytucji, które ustanawiają tzw. zasadę władztwa daninowego. Z zasady tej wynika legitymacja do działań państwa, w wyniku których następuje obciążanie określonych podmiotów daninami, umożliwiającymi realizację zadań publicznych. Nakładanie danin jest więc na gruncie Konstytucji uprawnione i nie może być traktowane jako ograniczanie własności (zob. wyrok z dnia 10 marca 2009 r., sygn. P 80/08, OTK ZU 2009, nr 3/A, poz. 26). Uzasadniając naruszenie przez przepis prawa daninowego art. 64 Konstytucji, skarżący musi udowodnić, że naruszenie to nieproporcjonalnie ingeruje w istotę prawa własności, w szczególności jeżeli pod pozorem regulacji daninowej ustawodawca ustanowi instrument służący celom innym niż fiskalne (takim jak nacjonalizacyjne czy represyjne). Przykła-

dem takiej sytuacji byłoby nadanie podatkowi cech instytucji konfiskaty mie-
nia (por. wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU 2013, nr 6/A,
poz. 80).

Z *petitum* skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący upatruje naruszenie
prawa własności przez przyzmat art. 2 (zasada demokratycznego państwa
prawnego, z której skarżący wyprowadza zasady prawidłowej legislacji, okre-
śloności prawa i proporcjonalności), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności),
art. 84 (obowiązek zapłaty podatków i innych danin publicznych) oraz art. 217
(elementy konstrukcji prawnej podatku i zasada ich wyłącznej regulacji ustawo-
wej) Konstytucji. Zarówno treść normatywna art. 2 Konstytucji, jak i stanowiące
jej elementy zasada prawidłowej legislacji oraz zasada określoności prawa, były
wielokrotnie omawiane w orzecznictwie Trybunału. W szczególności Trybunał
zwracał uwagę na to, że przepisy prawne muszą być zreagowane w sposób
poprawny z punktu widzenia językowego i logicznego. Poprawność legislacji
warunkuje poczucie pewności i bezpieczeństwa prawnego, a przez to chroni –
podstawową z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawnego
– wartość, jaką jest zaufanie obywateli do państwa i stanowiącego przez nie
prawa (zob. wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. K 6/15, OTK ZU 2018, nr A,
poz. 24). Odnosząc się do zasady proporcjonalności, Trybunał podkreślał, że
jest ona wywodzona – niezależnie – zarówno z art. 31 ust. 3, jak i z art. 2 Kon-
stytucji. W pierwszym wypadku rozpatrywana zasada dotyczy przepisów praw-
nych przewidujących ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela,
a w drugim wypadku odnosi się przede wszystkim do regulacji nakładających
określone powinności, bez związku jednak z ingerencją w konstytucyjne prawa
lub wolności, oraz – wyjątkowo – do regulacji, które ograniczają wprawdzie
prawa lub wolności konstytucyjne, ale nie podlegają kontroli z punktu widzenia
art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09).
Z kolei art. 84 Konstytucji wprowadził powszechny obowiązek ponoszenia cię-
żarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.
W celu prawidłowej realizacji tego obowiązku art. 217 Konstytucji ustanowił
zasadę, że ustawa podatkowa ma określać, m.in. podmiot, przedmiot opodat-
kowania oraz stawki podatkowe (wyrok z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. K 7/13,
OTK ZU 2014, nr 7/A, poz. 69).

3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy ze względu na zasadę *ne bis in idem*

Art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.o.l. był już przed-
miotem rozstrzygnięcia Trybunału w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn.
SK 13/15, OTK ZU 2017, nr A, poz. 85. W pierwszej kolejności konieczna była
zatem ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi
konstytucyjnej ze względu na zasadę *ne bis in idem*. W wyroku z dnia 12 grud-

nia 2017 r. Trybunał orzekł, że art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1
lit. a u.p.o.l., rozumiany w ten sposób, że wystarczającą przesłanką zakwalifi-
kowania gruntu podlegającego opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do
kategorii gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest
prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną będącą jego
współposiadaczem, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz
art. 84 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Potrzeba umorzenia postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności za-
skarżonej regulacji prawnej ze względu na zbędność orzekania, wynikająca
z zasady *ne bis in idem*, występuje w sytuacji, gdy kwestia zgodności określo-
nego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była
już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowie-
nia: z dnia 26 marca 2008 r., sygn. SK 24/07, OTK ZU 2008, nr 2/A, poz. 38
oraz z dnia 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU 2010, nr 8/A, poz.
94). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału zasada *ne bis in idem* jest
pojmowana jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie (por.
wyrok z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU 2003, nr 8/A, poz. 85),
przy czym umorzenie postępowania konieczne jest wówczas, gdy występuje
tożsamość zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz zarzutów
(por. postanowienie z dnia 14 stycznia 1998 r., sygn. K 11/97, OTK ZU 1998,
nr 1, poz. 5). Zasada *ne bis in idem* nakłada na Trybunał Konstytucyjny obowią-
zek dokonania, w kategoriach pragmatycznych, oceny celowości prowadzenia
postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecz-
nie rozstrzygnięta (por. postanowienia: z dnia 21 stycznia 1998 r., sygn.
K 33/97, OTK ZU 1998, nr 1, poz. 8; z dnia 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU
2007, nr 7/A, poz. 86; z dnia 4 września 2008 r., sygn. P 25/08, OTK ZU 2008,
nr 7/A, poz. 129).

Porównując zakres zaskarżenia w sprawie o sygn. SK 13/15 oraz w anali-
zowanej sprawie, Trybunał uznał, że nie zachodzi przesłanka *ne bis in idem*,
która uzasadniałaby umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania
wyroku. W obu sprawach nie można dopatrzeć się tożsamości, jeżeli chodzi
o przedmiot kontroli. Sprawa o sygn. SK 13/15 dotyczyła sytuacji prawnej osoby
fizycznej będącej współposiadaczem nieruchomości, która mimo nieprowadze-
nia działalności gospodarczej była opodatkowana, w odniesieniu do posiada-
nych nieruchomości, jak osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą.
Natomiast niniejsza sprawa dotyczy sytuacji prawnej osoby fizycznej prowadzą-
cej działalność gospodarczą, której nieruchomości podlegają opodatkowaniu
wyższą stawką podatkową w podatku od nieruchomości wyłącznie ze względu
na ich posiadanie przez osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą.

4. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji

4.1. Problem przedstawiony w skardze konstytucyjnej dotyczy automatycznego kwalifikowania nieruchomości, będących w posiadaniu osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, do kategorii gruntów, budynków lub budowli związanych z prowadzeniem tej działalności. Osoby fizyczne prowadzące taką działalność występują bowiem na gruncie prawa podatkowego w dwojakim charakterze – jako przedsiębiorcy i jako osoby prywatne (w zakresie swojego majątku osobistego). Skarżący podnosi, że niezgodne z Konstytucją jest zakwalifikowanie gruntów znajdujących się w posiadaniu takich osób do gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i – w konsekwencji – objęcie ich wyższą stawką podatkową niezależnie od tego, czy są one faktycznie związane z prowadzeniem takiej działalności.

Trybunał przyjął, że dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy najistotniejsza była ocena, czy zaskarżony przepis jest zgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) między prawem jednostki do własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) a obowiązkiem ponoszenia ciężarów publicznoprawnych (art. 84 Konstytucji).

4.2. Zasada proporcjonalności, zarówno wynikająca z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, jak i jej doprecyzowanie w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiła wielokrotnie wzorzec kontroli konstytucyjności prawa daninowego (por. przykładowo wyroki: z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU 2002, nr 6/A, poz. 83; z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. K 24/03, OTK ZU 2004, nr 4/A, poz. 33; z dnia 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03, OTK ZU 2004, nr 9/A, poz. 94; z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU 2004, nr 10/A, poz. 110; z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU 2007, nr 8/A, poz. 95; z dnia 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU 2013, nr 7/A, poz. 97; z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, OTK ZU 2014, nr 2/A, poz. 9). Ze względu na przedmiot rozpatrywanej sprawy, którą jest ingerencja ustawodawcy w konstytucyjne prawo podmiotowe (prawo do własności), konieczne jest przyjęcie w niniejszej sprawie art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli określającego konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Jak przypomniał Trybunał w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 13/15, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji mogą być adekwatnymi wzorcami kontroli regulacji prawa daninowego w dwóch wypadkach. Po pierwsze, kiedy ustawodawca pod pozorem regulacji daninowej ustanowi instrument służący celom innym niż fiskalne, w szczególności nacjonalizacyjnym czy represyjnym (np. przez nadanie podatkowi cech instytucji konfiskaty mienia). Po drugie, jeżeli regulacje daninowe normują nie sferę nakładania obowiązków daninowych, ale sferę realizacji tego obowiązku. Oznacza to możliwość powoływania omawianego wzorca w odniesieniu do zagadnień normo-

wanych przepisami prawa daninowego związanych np. ze zwrotem podatku (por. wyrok z dnia 13 października 2008 r., sygn. K 16/07, OTK ZU 2008, nr 8/A, poz. 136), z wymogami formalnymi, których spełnienie umożliwia obniżenie kwoty podatku (por. wyrok z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU 2007, nr 6/A, poz. 50), z deklaracjami majątkowymi mającymi ułatwić organom podatkowym pozyskiwanie informacji (por. wyrok z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02).

Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny, powołując się na zasadę proporcjonalności, przyjął tzw. test proporcjonalności polegający na badaniu zaskarżonej regulacji w trzech aspektach: 1) tego, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) tego, czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) tego, czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (por. orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK 1995, poz. 12; genezę zasady proporcjonalności, rozwój jej rozumienia w orzecznictwie Trybunału oraz relacje pomiędzy art. 2 a art. 31 ust. 3 Konstytucji w kontekście tej zasady Trybunał szeroko omówił w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12). Test proporcjonalności posłużył Trybunałowi do oceny konstytucyjności zaskarżonych regulacji z zakresu prawa daninowego między innymi w sprawach zakończonych wyrokami: z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72; z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU 2005, nr 6/A, poz. 64; z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU 2008, nr 5/A, poz. 81.

Już po wejściu w życie Konstytucji Trybunał wskazywał, że zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę nie tylko wtedy, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, ale i wtedy, gdy nakłada obowiązki na obywateli lub na inne podmioty znajdujące się pod jego władzą. Ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród dopuszczalnych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu (por. wyrok z 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03). W tym samym wyroku Trybunał zauważył, że art. 84 Konstytucji przewiduje możliwość wydania ustaw nakładających obowiązek podatkowy i dlatego sam obowiązek podatkowy nie powinien być traktowany jako ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw. Natomiast środki służące realizacji tego obowiązku, ingerujące w sferę praw i wolności obywatelskich, mogą być oceniane z punktu widzenia uwzględniania wymogów zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.3. Art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l. uzależniają opodatkowanie podatkiem od nieruchomości

w wyższej stawce, która jest przypisana nieruchomościom związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej, wyłącznie od posiadania gruntu, budynku lub budowli przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., w swoim literalnym brzmieniu, nie uwzględnia przy tym tego, czy dana nieruchomość jest faktycznie lub może być potencjalnie wykorzystywana na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej. Regulacja art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. powoduje objęcie definicją legalną gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, a co za tym idzie opodatkowanie wyższą stawką podatkową, wszystkich (z wyjątkiem określonych w art. 1a ust. 2a u.p.o.l.) nieruchomości będących w posiadaniu podatnika prowadzącego działalność gospodarczą, niezależnie od tego czy podatnik faktycznie wykorzystuje je lub mógłby je wykorzystywać w swojej działalności gospodarczej. Tak rozumiany zaskarżony przepis powoduje, że sam fakt posiadania nieruchomości przez podatnika prowadzącego działalność gospodarczą implikuje konieczność zapłaty podatku w wyższej stawce. Ustawodawca nie odróżnia zatem dla celów zapłaty podatku od nieruchomości sytuacji podatników posiadających nieruchomości i wykorzystujących je do prowadzenia działalności gospodarczej oraz podatników posiadających nieruchomości, którzy nie wykorzystują ich do prowadzenia działalności gospodarczej. Obie grupy przedsiębiorców będą zobowiązane do zapłaty podatku w stawce wyższej, przypisanej nieruchomościom związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej. Brak tego rozróżnienia dotyka szczególnie przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, które występują w obrocie prawnym w dwojakim charakterze: jako osoby prywatne (a więc w zakresie swojego majątku osobistego) oraz jako przedsiębiorcy.

Na ten fakt zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny we wskazywanym już wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 13/15, podkreślając, że przyjęta interpretacja art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. prowadzi do pobierania od podobnych, z perspektywy konstytucyjnoprawnej, nieruchomości – faktycznie nie związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – podatku od nieruchomości w różnej wysokości. Niezależnie od sposobu wykorzystania nieruchomości, osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą zapłaci podatek według wyższej stawki, jeżeli tylko prowadzi działalność gospodarczą. Natomiast osoba fizyczna nieprowadząca takiej działalności zapłaci podatek według stawki niższej. Każdy z tych podatników faktycznie nie wykorzystuje nieruchomości na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W takiej sytuacji status przedsiębiorcy (osoby fizycznej) nie ma związku ze sposobem wykorzystania przedmiotu opodatkowania i nie wpływa na wartość nieruchomości. W obu wypadkach nieruchomość nie ma związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. Trybunał w przytoczonym wyroku konkludował, iż samo prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fi-

zyczną nie jest relewantne dla opodatkowania nieruchomości stawką podatkową od nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zważywszy na *ratio* stosowania podwyższonej stawki, jaką jest możliwość uzyskiwania przychodów z wykorzystania danej nieruchomości w działalności gospodarczej, niezbędne jest ustalenie faktycznego sposobu wykorzystania opodatkowanej nieruchomości. Rozważania te zachowują pełną aktualność na gruncie rozstrzyganej sprawy.

W ocenie Trybunału przedsiębiorcy nie mogą być obciążani wyższą stawką podatku jedynie z powodu posiadania nieruchomości, które nie służą im do prowadzenia działalności gospodarczej. Opodatkowanie wyższą stawką podatku od nieruchomości gruntów lub budynków – niewykorzystywanych i niemogących być potencjalnie wykorzystywanymi do prowadzenia działalności gospodarczej – wyłącznie ze względu na posiadanie ich przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą Trybunał uznaje za niezgodne z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. stanowi instrument służący celom innym niż fiskalne, będący nieproporcjonalnym obciążeniem podatkowym polegającym na nieodróżnianiu sytuacji podatkowej podatników posiadających nieruchomości, ale niewykorzystujących i niemogących ich wykorzystać do prowadzenia działalności gospodarczej oraz podatników wykorzystujących posiadane nieruchomości do prowadzenia działalności gospodarczej. Zastosowane kryterium „posiadania gruntu przez przedsiębiorcę” nie realizuje wyłącznie celu fiskalnego, przez co prowadzi do nieuzasadnionego konstytucyjnie naruszenia prawa do własności. Jednocześnie zaskarżonej regulacji nie można uzasadnić ochroną interesu publicznego, co prowadzi do wniosku, że nie są w tym przypadku spełnione przesłanki testu proporcjonalności. Tym samym zaskarżoną regulację Trybunał uznaje za sprzeczną również z art. 31 ust. 3 oraz art. 84 Konstytucji. Nieproporcjonalność ingerencji w konstytucyjne prawo własności Trybunał upatruje w braku precyzyjnych kryteriów, poza samym posiadaniem nieruchomości przez przedsiębiorcę, pozwalających ustalić występowanie faktycznego lub potencjalnego związku gruntu lub budynku z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zastosowanie wyższej stawki podatkowej dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l.) wyłącznie na podstawie kryterium posiadania danej nieruchomości przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do własności tych podmiotów.

5. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeśli Trybunał stwierdza niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji chociażby z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK ze względu na zbędność wyrokowa-

nia (por. np. wyroki: z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU 2012, nr 1/A, poz. 4; z dnia 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17, OTK ZU 2018, nr A, poz. 13; z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17, OTK ZU 2019, nr A, poz. 19).

Wyrok TK z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19.