



Orzecznictwo

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

NR 9/wrzesień 2017



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Art.	Str.
12 k.k.	4
35 § 1 i 2 k.k.	4
89 § 1a k.k.	5
178a § 4 k.k.	5
209 § 1 k.k.	5
228 § 3 k.k.	5
242 § 2 k.k.	6
244 k.k.	6
286 § 1 k.k.	7
44 § 5 k.k.s.	7
37 k.p.k.	8
117 § 2 k.p.k.	8
343 § 7 k.p.k.	8
413 § 2 pkt 2 k.p.k.	9
439 § 1 pkt 1 k.p.k.	9
457 § 3 k.p.k.	9
523 § 2 k.p.k.	10
535 § 3 k.p.k.	10
539a § 3 k.p.k.	11

Sądy Apelacyjne

4 § 1 k.k.	11
41 § 1 i 2 k.k.	12
44 § 5 k.k.	12
46 § 1 k.k.	12
85 § 2 k.k.	13
85 § 3 k.k.	13
190 § 1 k.k.	14
197 § 1k.k.	14
299 § 7 k.k.	14
300 § 1 i 2 k.k.	15
121 § 9 k.k.w.	15
48 § 1 k.p.k.	16

117 § 2 k.p.k.	16
126 § 1 k.p.k.	17
167 k.p.k.	17
258 § 2 k.p.k.	17
443 k.p.k.	18
455a k.p.k.	18
552 § 1 k.p.k.	19
572 k.p.k.	20
618a § 1 k.p.k.	20

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

519 ¹ § 1 k.p.c.	21
72 § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 109 § 2 k.p.c.	23
95 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.) w związku z § 5 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługują- cych pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jedno- stce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.)	26
183 w związku z art. 53 oraz art. 52 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 748 ze zm.)	32

Prawo Administracyjne

Naczelnny Sąd Administracyjny

3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), art. 87 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054 ze zm.)	38
--	----

Trybunał Konstytucyjny

271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.) oraz art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1907 ze zm.)	54
--	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 12 k.k.

Zamiaru popełniania przestępstw określonego rodzaju czy ogólnego projektu popełnienia dwóch lub więcej czynów zabronionych nie można utożsamiać z zamiarem popełnienia przestępstwa ciągłego, o którym mowa w art. 12 k.k. Nie spełnia kryterium czynu ciągłego sytuacja, w której poszczególne zachowania sprawcy nie są ujęte jednym z góry powziętym zamiarem, lecz zostały zrealizowane z identycznym zamiarem, takim samym w odniesieniu do każdego z nich, lecz nie istniejącym z góry, a pojawiającym się sukcesywnie przy podejmowaniu każdego kolejnego zachowania. Niezbędnym warunkiem przyjęcia konstrukcji przestępstwa ciągłego jest ustalenie, że w chwili podjęcia przez sprawcę pierwszego zachowania miał on zamiar podjęcia wszystkich zachowań składających się na tenże czyn ciągły. (...) Przestępstwo ciągle to jedno przestępstwo popełniane „na raty”, którego popełnieniu nie towarzyszy element przypadkowości polegający na poszukiwaniu konkretnego przedmiotu przestępstwa, bowiem i ten objęty jest z góry powziętym zamiarem.

Postanowienie SN z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. III KK 5/17.

2

Art. 35 § 1 i 2 k.k.

Stosownie do treści art. 35 § 1 i 2 k.k. kara ograniczenia wolności jest przewidziana w dwóch wariantach. Pierwszy z nich polega na wykonywaniu nieodpłatnej, dozorowanej pracy na cele społeczne wskazanej przez sąd, a drugi na potrąceniach z wynagrodzenia za pracę. Nie ulega też wątpliwości, że zgodnie z art. 35 § 1 k.k. nieodpłatna, kontrolowana praca na cele społeczne jest wykonywana w wymiarze od 20 do 40 godzin w stosunku miesięcznym. Sąd orzekający karę ograniczenia wolności powinien zatem w wyroku skazującym przede wszystkim zarówno określić jej postać, jak też wskazać wysokość owych potrąceń, czy też wymiar godzin w stosunku miesięcznym, w czasie których skazany jest zobligowany, mocą tego rozstrzygnięcia, wykonywać nieodpłatną dozorowaną pracę na cele społeczne.

Wyrok SN z dnia 30 maja 2017 r., sygn. III KK 16/17.

3

Art. 89 § 1a k.k.

Orzeczeniu bezwzględnej kary łącznej pozbawienia wolności stoi na przeszkodzie zatarcie jednostkowej kary pozbawienia wolności mającej charakter względny – a więc zdarzenie z art. 76 § 1 k.k. W takiej bowiem sytuacji kara pozbawienia wolności, która została orzeczona z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, byłaby wykonywana w ramach wyroku łącznego, jako faktycznie kara o charakterze bezwzględnym, chociaż upłynął okres próby i 6 kolejnych miesięcy. Art. 76 § 1 k.k. jednoznacznie na takie postąpienie nie pozwala.

Wyrok SN z dnia 22 czerwca 2017 r., sygn. IV KK 189/17.

4

Art. 178a § 4 k.k.

Warunkiem odpowiedzialności za przestępstwo określone w art. 178a § 4 k.k. jest uprzednia prawomocna karalność sprawcy za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo za jedno z przestępstw wymienionych powyżej, albo dopuszczenie się prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych orzeczonego w związku ze skazaniem za przestępstwo.

Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. IV KK 221/17.

5

Art. 209 § 1 k.k.

Stosownie do utrwalonego orzecznictwa sądowego uporczywym uchylaniem się od płacenia alimentów w rozumieniu art. 209 k.k. jest tylko taka sytuacja, gdy sprawca, mając ku temu realne i faktyczne możliwości, alimentów nie płaci i czyni to celowo.

Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. III KK 208/17.

6

Art. 228 § 3 k.k.

Przepis art. 228 § 3 k.k. stanowi, że karze pozbawienia wolności w nim przewidzianej podlega, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem przepisu, przyjęcie korzyści majątkowej czy osobistej lub też jej obietnicy musi nastąpić „w związku z pełnioną funkcją publiczną”. To zawarte w znamionach typu czynu zabronionego sformułowanie pełni dwojaką rolę: po pierwsze, charakteryzuje podmiot czynności sprawczej, a po drugie, stanowi znamię modalne, określające, w jakiej „sytuacji” przyjęcie korzyści majątkowej czy osobistej lub też jej obietnicy stanowi

przestępstwo (...). Określenie „w związku” oznacza, iż udzielona funkcjonariuszowi korzyść lub obietnica jej udzielenia dokonana została właśnie ze względu na pełnioną przez niego funkcję publiczną. Związek taki może oznaczać, że przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej następuje w związku z konkretną czynnością służbową, ale również może sprowadzać się do zapewnienia sobie przychylności osoby pełniącej funkcję publiczną. Związek, o którym mowa w art. 228 § 3 k.k., rozumiany powinien być nie tylko jako związek pomiędzy konkretną czynnością służbową, a przyjęciem korzyści majątkowej (jej obietnicy), tylko szerzej, jako związek pomiędzy pełnieniem funkcji publicznej, czyli faktycznym posiadaniem możliwości podjęcia konkretnych czynności służbowych.

Postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2017 r., sygn. IV KK 4/17.

7

Art. 242 § 2 k.k.

Przepis art. 242 § 2 k.k. przewiduje odpowiedzialność karną tego, kto korzystając z zezwolenia na czasowe opuszczenie zakładu karnego lub aresztu śledczego bez dozoru albo zakładu psychiatrycznego dysponującego warunkami podstawowego zabezpieczenia, bez usprawiedliwionej przyczyny nie powróci najpóźniej w ciągu 3 dni po upływie wyznaczonego terminu. Korzystanie z zezwolenia na czasowe opuszczenie zakładu karnego lub aresztu śledczego bez dozoru, o którym mowa w tej regulacji, obejmuje swoim zakresem wszystkie legalne zwolnienia uregulowane w Kodeksie karnym wykonawczym, za wyjątkiem przerwy w odbywaniu kary, której dotyczy art. 242 § 3 k.k. (...) Przy wykładni użytego na gruncie art. 242 § 2 k.k. pojęcia „dzień” konieczne jest odwołanie się do dyrektywy języka powszechnego i w konsekwencji przypisanie mu znaczenia, jakie ma ono właśnie w tym języku. Oznacza to, że pod pojęciem „dzień” należy rozumieć każdy 24-godzinny odcinek czasu, niezależnie od tego, w jakiej chwili rozpoczyna się jego liczenie. Gdyby ustawodawca chciał, aby liczyły się jedynie pełne dni, tj. „od północy do północy” posłużyłby się pojęciem „dzień kalendarzowy”, tak jak to uczynił na gruncie art. 303 § 1–3 k.k. Kodeksu karnego z 1969 r. (...) Sąd Najwyższy opowiedział się zatem za obliczaniem terminu relewanego z punktu widzenia badania znamion czynu zabronionego, określonego w art. 242 § 2 k.k., według koncepcji *computatio naturalis (a momento ad momentum)*, która nakazuje uwzględniać nie tylko dzień, ale także godzinę i minutę zdarzenia. Jest to koncepcja charakteryzująca się dużą precyzją, a w taki właśnie sposób powinny być interpretowane przepisy materialnoprawne.

Wyrok SN z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. III KK 35/17.

8

Art. 244 k.k.

Zachowanie oskarżonego polegające na naruszeniu zakazu orzeczonego w ramach środka zapobiegawczego nie może być uznane za czyn wyczerpujący

znamiona przestępstwa z art. 244 k.k. Przepis ten penalizuje zachowanie polegające na niezastosowaniu się do orzeczonego przez sąd zakazu m. in. kontaktowania się z określonymi osobami lub zbliżania się do określonych osób.

Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. IV KK 213/17.

9

Art. 286 § 1 k.k.

Przestępstwo oszustwa z art. 286 § 1 k.k. jest dokonane z chwilą niekorzystnego rozporządzenia mieniem (...) Chwilą rozporządzenia mieniem, decydującą o dokonaniu przestępstwa oszustwa, jest moment przyjęcia przez pokrzywdzonego lub nałożenia na pokrzywdzonego zobowiązania, a nie moment jego realizacji (...). Skoro bowiem stanowiące znamiona czynu zabronionego z art. 286 § 1 k.k. oszukańcze zachowania (tj. wprowadzenie w błąd, wyzyskanie błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania), zgodnie z treścią powołanej regulacji, mają być sposobem doprowadzenia osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, oczywistym jest, że muszą owo rozporządzenie mieniem poprzedzać. Oszukańcze czynności podjęte po dokonaniu przez inną osobę rozporządzenia mieniem po to, by się przy tym mieniu utrzymać, nie wyczerpują znamion czynu zabronionego z art. 286 § 1 k.k. (...) Niekorzystne rozporządzenie mieniem, o którym mowa w art. 286 § 1 k.k., to rozporządzenie, które jest niekorzystne z punktu widzenia osoby pokrzywdzonej, a powstanie szkody w mieniu nie stanowi koniecznego warunku do uznania, że doszło do realizacji tego znamienia.

Wyrok SN z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. III KK 100/17.

Prawo karne skarbowe

10

Art. 44 § 5 k.k.s.

Art. 44 § 1 pkt 1 k.k.s. przyjmuje 5-letni okres przedawnienia karalności przestępstw skarbowych zagrożonych karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 3 lat. Art. 44 § 3 k.k.s. zastrzega, że początek biegu terminu przedawnienia przy przestępstwach polegających na uszczupleniu lub narażeniu na uszczuplenie należności publicznoprawnej rozpoczyna się dopiero z końcem roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności należności. Z kolei art. 44 § 5 k.k.s. wydłuża okres przedawnienia karalności przy przestępstwach skarbowych zagrożonych karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 3 lat o dalsze 5 lat, pod warunkiem, że w tym pierwszym okresie wszczęto postępowanie przeciwko sprawcy. Ugruntowany w judykaturze jest pogląd, że użyte w art. 44 § 5 k.k.s. sformułowanie „wszczęto postępowanie przeciwko sprawcy” oznacza to samo, co

określenie „wszczęto postępowanie przeciwko osobie”, którym operował do 1 marca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 189) przepis art. 102 k.k.

Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II KK 103/17.

Prawo karne procesowe

11

Art. 37 k.p.k.

Instytucja określona w art. 37 k.p.k. ma charakter wyjątkowy, zaś odstąpienie od zasady rozpoznania sprawy przez sąd miejscowo właściwy może nastąpić tylko w razie zaistnienia sytuacji jednoznacznie świadczącej o tym, iż pozostawienie sprawy w gestii tego sądu sprzeciwiałoby się dobru wymiaru sprawiedliwości. Przekazanie sprawy w omawianym trybie może nastąpić tylko wtedy, gdy w sposób realny występują okoliczności, które mogą stwarzać uzasadnione przekonanie o braku warunków do obiektywnego i bezstronnego rozpoznania sprawy w danym sądzie.

Postanowienie SN z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. III KO 36/17.

12

Art. 117 § 2 k.p.k.

Oskarżony nie może ponosić negatywnych konsekwencji postępowania obrońcy, jak też ponosić konsekwencji niewłaściwego funkcjonowania aparatu wewnątrzsądowego. Oskarżony ma prawo liczyć, że ustanowiony obrońca udzieli mu należytej pomocy prawnej, a więc także z uwagi na stan swojego zdrowia podejmie niezbędne czynności, aby rozprawa mogła odbyć się z jego udziałem.

Wyrok SN z dnia 30 maja 2017 r., sygn. III KK 12/17.

13

Art. 343 § 7 k.p.k.

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Sądu Najwyższego, sąd, do którego oskarżyciel publiczny kieruje wniosek w trybie art. 335 § 1 k.p.k., z uwagi na treść art. 343 § 7 k.p.k., zobowiązany jest do szczegółowej tak formalnej, jak i merytorycznej kontroli tego pisma procesowego. W ramach tej kontroli konieczne jest sprawdzenie, czy przedłożone przez prokuratora propozycje pozostają w zgodzie z uprzednimi ustaleniami stron, a także czy nie pozostają w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa materialnego i procesowego. Niezgodność wniosku z treścią tych norm, a przez to jego wadliwość, skutkuje niemożliwością jego uwzględnienia, co rodzi konieczność postąpienia po myśli art. 343 § 7 k.p.k., chyba że w toku posiedzenia, za zgodą oskarżonego (art. 343 § 3 k.p.k.) zostanie dokonana stosowna modyfikacja wniosku, konwalidująca nieprawidłowości, która będzie czyniła zadość kryteriom z art. 335 § 1 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II KK 124/17.

Art. 413 § 2 pkt 2 k.p.k.

14

Jest godne zalecenia, by przy redagowaniu wyroków skazujących za przestępstwa popełnione w warunkach recydywy specjalnej zachować właściwą precyzję i staranność. Praktyka bywa tu różna: wyroki skazujące sprawcę z zastosowaniem art. 64 § 1, względnie § 2 k.k., raz redagowane są w sposób szczegółowo obrazujący powrót do przestępstwa, ze wskazaniem odpowiedniego wyroku i okresu odbycia kary pozbawienia wolności, a innym razem w sposób nader ogólny, przez przytoczenie jedynie sformułowań ustawowych, co rzadko jednak jest wytykane w apelacjach czy kasacjach.

Postanowienie SN z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. III KK 425/16.

15

Zgodnie z art. 413 § 2 pkt 2 k.p.k. każdy wyrok skazujący powinien zawierać „rozstrzygnięcie co do kary i środków karnych”. Realizacja tego wymogu powinna się dokonywać poprzez sformułowanie rozstrzygnięcia o karze w sposób umożliwiający jej wykonanie.

Wyrok SN z dnia 30 maja 2017 r., sygn. III KK 16/17.

16

Art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k.

Udział w wydaniu orzeczenia osoby nieuprawnionej w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k. dotyczy bowiem jedynie sytuacji, w której osobą należącą do składu orzekającego jest osoba, która w ogóle nie posiada uprawnień sędziowskich.

Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. III KO 20/17.

Art. 457 § 3 k.p.k.

17

Przepis art. 457 § 3 k.p.k. określa wymogi stawiane treści uzasadnienia wyroku sądu odwoławczego. W wypadku orzeczenia reformatoryjnego uzasadnienie w tym zakresie, a więc w odniesieniu do dokonanych zmian, powinno jednak spełniać wymogi, jakie stawiane są uzasadnieniu sądu pierwszej instancji. W orzecznictwie wskazuje się, że w razie zmiany wyroku sądu pierwszej instancji, sąd odwoławczy powinien w zakresie odpowiadającym tej części wyroku, która została zmieniona, stosować się do ogólnych reguł uzasadniania wiążących sąd pierwszej instancji, tj. art. 424 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 9 czerwca 2017 r., sygn. II KK 75/17.

18

Sąd Odwoławczy zobligowany jest rozważyć wszystkie wnioski i zarzuty wskazane w środku odwoławczym, chyba, że ustawa stanowi inaczej, a od-

zwierciedleniem tego, czy Sąd ten należycie zrealizował powyższe obowiązki wynikające wprost z art. 433 § 2 k.p.k., jest uzasadnienie wydane przez ten Sąd orzeczenia, bowiem tylko jego treść zezwala na ocenę prawidłowości dokonanej kontroli instancyjnej zaskarżonego postanowienia lub wyroku. Art. 457 § 3 k.p.k. nakazuje, by w uzasadnieniu wyroku podać, czym kierował się sąd wydając wyrok oraz dlaczego zarzuty i wnioski apelacji uznał za zasadne albo niezasadne. Powyższe przepisy wytyczają standardy postępowania odwoławczego (art. 433 § 2 k.p.k.) oraz uzasadnienia wyroku Sądu II instancji (art. 457 § 3 k.p.k.). Stopień szczegółowości uzasadnienia wyroku zależy od treści środka odwoławczego, w szczególności od tego, jak dalece wywody skarżącego poparte są odwołaniem się do materiału dowodowego oraz, jak szeroka jest argumentacja związana z zagadnieniami prawnymi, w przypadku postawienia orzeczeniu zarzutów wymagających tego rodzaju umotywowania.

Postanowienie SN z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. III KK 5/17.

19

Art. 523 § 2 k.p.k.

Zgodnie z treścią art. 523 § 2 k.p.k. kasację na korzyść można wnieść jedynie w razie skazania oskarżonego za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania. Ograniczenie to nie dotyczy jedynie kasacji wniesionej przez stronę z powodu uchybień wymienionych w art. 439 k.p.k. (art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k.) oraz kasacji jednego z podmiotów wymienionych w art. 521 k.p.k. (art. 524 § 4 pkt 2 k.p.k.).

Postanowienie SN z dnia 23 czerwca 2017 r., sygn. III KK 278/17.

Art. 535 § 3 k.p.k.

20

Skoro art. 535 § 3 k.p.k. zezwala na odstępnie w ogóle od sporządzenia pisemnego uzasadnienia wyroku zapadłego w określonej w nim sytuacji procesowej, to tym bardziej w takiej konfiguracji wolno sporządzić uzasadnienie odnoszące się tylko do wybranych zarzutów – i to w sposób skrótowy (*argumentum a maiori ad minus*), pomijając te wątki, które zmierzają do ominięcia zakazu kierowania kasacji strony przeciwko wyrokowi pierwszoinstancyjnemu lub zakazu formułowania niedopuszczalnego w postępowaniu kasacyjnym zarzutu błędu w ustaleniach faktycznych.

Postanowienie SN z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. III KK 425/16.

21

Brak wymogu sporządzenia uzasadnienia sformułowany w art. 535 § 3 k.p.k., nie oznacza ustawowego zakazu jego sporządzenia, gdyż uzasadnienie

może zostać sporządzone w razie podjęcia takiej decyzji przez sąd, pomimo uznania kasacji za oczywiście bezzasadną.

Postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2017 r., sygn. IV KK 4/17.

Art. 539a § 3 k.p.k.

22

Zgodnie z art. 539a § 3 k.p.k. skarga od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania może być wniesiona wyłącznie z powodu naruszenia art. 437 lub z powodu uchybień określonych w art. 439 § 1 k.p.k. W powołanym przepisie art. 539a § 3 k.p.k. niewątpliwie mowa zatem o art. 437 § 2 k.p.k., który obecnie stanowi, że uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania może nastąpić wyłącznie w wypadkach wskazanych w art. 439 § 1 k.p.k., art. 454 k.p.k. lub jeżeli jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu w całości.

Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. V KS 4/17.

23

W ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 233 ze zm., dalej u.r.p.) nie zawarto odrębnego uregulowania co do nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest instytucja skargi na wyrok kasacyjny sądu odwoławczego, wprowadzona do postępowania karnego ustawą z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 437). Jednak wobec tego, że w art. 741 pkt. 1 u.r.p. ustanowiono zasadę, w myśl której w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, nie można mieć wątpliwości, iż w postępowaniu dyscyplinarnym radców prawnych mają zastosowanie unormowania rozdziału 55a tego Kodeksu, analogicznie zresztą jak przepisy normujące inny nadzwyczajny środek zaskarżenia, jakim jest wznowienie prawomocnie zakończonego postępowania, nieuregulowany wprost w ustawie o radcach prawnych.

Postanowienie SN z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. VI KS 2/17.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

24

Art. 4 § 1 k.k.

Stosownie do regulacji z art. 4 § 1 k.k. do czynów z art. 56 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii popełnionych przed dniem 8 czerwca 2010 r. należy

stosować ustawę w brzmieniu obowiązującym do dnia 7 czerwca 2010 r., do czynów popełnionych pomiędzy 8 czerwca 2010 r. a 8 grudnia 2011 r. należy stosować ustawę w brzmieniu obowiązującym w tym okresie, a dopiero do czynów popełnionych od 9 grudnia 2011 r. należy stosować ustawę w aktualnym brzmieniu.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. II AKa 411/16.

25

Art. 41 § 1 i 2 k.k.

Skoro oskarżony jest emerytem, osobą bierną zawodowo, trudno mówić w jego przypadku o potrzebie wyeliminowania z dalszej działalności gospodarczej, a więc takiej, która nadal trwa i w przyszłości może burzyć pewność obrotu gospodarczego wobec innych podmiotów, a tym samym brak jest podstaw do stosowania wobec niego środka karnego, o jakim mowa w przepisie art. 41 § 1 lub 2 k.k., co w przeciwnym wypadku miałyby jedynie iluzoryczny, a nie represyjny wymiar.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. II AKa 366/16.

26

Art. 44 § 5 k.k.

Art. 195 k.k.w. nie odnosi się do prawa jazdy, a wyłącznie do przedmiotów o „nieznacznej wartości”, której to cechy nie sposób odnieść do wspomnianego dokumentu. Co więcej, przepis ten dotyczy przedmiotów, co do których możliwe jest orzeczenie przepadku. Tymczasem w świetle dyspozycji art. 44 § 5 k.k. przepadku przedmiotów określonych w § 1 lub 2 ww. przepisu nie orzeka się, jeżeli podlegają one zwrotowi pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi. W ocenie Sądu Apelacyjnego przepis ten należy odnieść do dokumentu prawa jazdy – w tym takiego, które zostało przerobione – albowiem jego wystawcą i dysponentem jest starosta powiatu i do jego zadań należy m.in. czuwanie nad prawidłowym obiegiem dokumentów dotyczących uprawnień osób do kierowania pojazdami.

Ustawodawca dał temu pośrednio wyraz w ustawie – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. z dnia 30 sierpnia 2012 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 1137), w której nakazał w określonych w art. 135 i 136 ww. ustawy sytuacjach przekazywanie zatrzymanego przez Policję prawa jazdy właściwemu staroście, w sytuacji gdy nie należy go przekazać sądowi lub prokuraturze. Ponieważ zgodnie z art. 10 ustawy o kierujących pojazdami (tekst jedn. z dnia 8 kwietnia 2016 r., Dz. U. z 2016 r., poz. 627) organem uprawnionym do wydawania prawa jazdy jest starosta, orzeczono o przekazaniu przedmiotowego prawa temu właśnie organowi.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. II AKz 5/17.

27

Art. 46 § 1 k.k.

Doszło do obrazu przepisu art. 46 § 1 k.k. Norma ta nakazuje obligatoryjne, w razie złożenia wniosku przez pokrzywdzonego, orzeczenie obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem w całości albo w części lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Rację miał Sąd Okręgowy wskazując, że w tym zakresie strona oskarżenia nie przeprowadziła żadnych dowodów obrazujących wysokość krzywdy czy inne okoliczności mogące wpływać na kwotę należnego zadośćuczynienia, a proces toczył się na podstawie przepisów kodeksu postępowania karnego w ich brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2015 r. Jednakże nie wymaga szczególnego dowodu okoliczność odczuwania dotkliwego cierpienia o znacznym natężeniu przez matkę, która w sposób nagły i tragiczny straciła swojego dwudziestoletniego syna. Już na kanwie samej tej notoryjnej okoliczności możliwe jest przyznanie stosownego zadośćuczynienia za krzywdę doznaną w wyniku popełnienia przestępstwa, stosownie do przepisu art. 46 § 1 k.k. w powiązaniu z art. 446 § 4 k.c.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 3 listopada 2016 r., sygn. II AKa 418/16.

28

Art. 85 § 2 k.k.

Przyjęty w wyniku nowelizacji przepisów Rozdziału IX Kodeksu karnego, wprowadzonej ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 396), model orzekania kary łącznej nie ma służyć powiązaniu w każdym przypadku kary orzeczonej w ostatnim postępowaniu prowadzonym wobec skazanego z karą lub karami orzeczonymi wobec tego skazanego wcześniej. (...) Negatywna przesłanka łączenia kar określona w art. 85 § 2 k.k. poprzez sformułowanie: kary „podlegające wykonaniu” wyklucza możliwość wymiaru kary łącznej na podstawie kar jednostkowych lub kary albo kar łącznych, jeżeli w momencie orzekania o tym kary zostały wykonane.

Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. II AKz 491/16.

29

Art. 85 § 3 k.k.

Przyjęta w zaskarżonym postanowieniu wykładnia art. 85 § 3 k.k. jest adekwatna do treści tego przepisu, nadanej ustawą z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, obowiązującej od 15 kwietnia 2016 r. (Dz. U. poz. 437). Obecnie przepis art. 85 § 3 k.k. stanowi, że jeżeli po rozpoczęciu, a przed zakończeniem wykonywania kary lub kary łącznej sprawca popełnił przestępstwo, za które orzeczono karę tego samego rodzaju lub inną podlegającą łączeniu, orzeczona kara nie podlega łączeniu z karą odbywaną w czasie popełnienia czynu. Tak brzmiący przepis art. 85 § 3 k.k. nie wywołuje wątpliwości interpretacyjnych, co prawidłowo zostało wyrażone w zaskarżonym postanowieniu Sądu Okręgowego.

go. Rzecz jednak w tym, że przed nowelizacją art. 85 § 3 k.k., wprowadzoną wspomnianą ustawą z dnia 11 marca 2016 r. (Dz. U. poz. 437), treść tego przepisu była inna i nie pozwalała na wykładnię przyjętą przez Sąd Okręgowy.

Postanowienie SA we Wrocławiu z 2 grudnia 2016 r., sygn. II AKz 440/16.

30

Art. 190 § 1 k.k.

Nie stanowi o dekompletacji znamion występków określonego w przepisie art. 190 § 1 k.k. to, że w momencie wypowiedziania groźby przez sprawcę pokrzywdzony, skoncentrowany na swych czynnościach, wówczas nie odczuwa zagrożenia, która to refleksja przychodzi dopiero po pewnym czasie. Mówiąc innymi słowami dla realizacji znamion powyżej wyrażonego występków nie jest konieczna tożsamość czasowa wyartykułowanej przez oskarżonego groźby z odczuciem uzasadnionej obawy jej spełnienia przez zagrożonego, chociaż najczęściej tak będzie to miało miejsce, o ile refleksja o zagrożeniu pojawi się później i będzie przyczynowo związana z tą groźbą.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 9 listopada 2016 r., sygn. II AKa 369/16.

31

Art. 197 § 1 k.k.

Przemocą jest w szczególności zmuszenie ofiary do wypicia alkoholu po to, by następnie odbyć z nią stosunek płciowy.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 2 listopada 2016 r., sygn. II AKa 316/16.

32

Art. 299 § 7 k.k.

Kwestionowane rozstrzygnięcie Sądu *a quo*, jest wadliwe i wynika z błędnej interpretacji przepisu art. 299 § 7 k.k. (art. 438 pkt. 1 k.p.k.), nie uwzględniającej tego, że wprowadza on dwie różne podstawy przepadku. Pierwsza z nich, będąca odpowiednikiem podstawy z art. 44 § 1 k.k., pozwala orzec przepadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio albo pośrednio z przestępstwa, druga zaś przewiduje orzeczenie przepadku korzyści osiągniętej z przestępstwa prania brudnych pieniędzy. Tymczasem Sąd Okręgowy orzekając przepadek „korzyści osiągniętych z przestępstwa przypisanego w punkcie 1 wyroku w wysokości 400 150 zł”, kieruje się nieuprawnionym uproszczeniem, przyjmując za przedmiot przepadku całą kwotę środków obracanych w ramach „prania brudnych pieniędzy”. Jeszcze raz przypomnieć trzeba, iż przepis art. 299 § 7 k.k. w części, w której mowa w nim o „korzyściach z tego przestępstwa” dotyczy korzyści osiągniętej z przestępstwa prania brudnych pieniędzy (zob. też wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 31 marca 2016 r., sygn. II AKa 514/15, LEX nr 2047112). Jak to już powiedziano, wymieniona w tym kwestionowanym

rozstrzygnięciu kwota stanowi przedmiot czynności wykonawczej przestępstwa bazowego, nie zaś korzyść w rozumieniu przepisu art. 299 § 7 k.k. O ile zatem środki te mogły stanowić przedmiot przepadku przedmiotów pochodzących z przestępstwa określonego w art. 299 § 1 k.k., o tyle nie są korzyścią osiągniętą przez oskarżonego z przestępstwa prania brudnych pieniędzy, a właśnie w ten sposób sklasyfikował je Sąd Okręgowy wprost ustalając, że była to suma uzyskana przez oskarżonego tytułem zapłaty za podrobione dyplomy oraz inne dokumenty związane z ukończeniem wyższych uczelni, które wpłynęły na konta figurantów i stanowiły „bez wątpienia korzyść osiągniętą przez oskarżonego z przestępstwa”.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. II AKa 400/16.

33

Art. 300 § 1 i 2 k.k.

Nadanie klauzuli wykonalności nie jest kryterium decydującym o odpowiedzialności za przestępstwo z art. 300 k.k., w którym mowa o „grożącej niewypłacalności lub upadłości” (§ 1) bądź o „składnikach majątku zajętych lub zagrożonych zajęciem” (§ 2). Przestępstwa można dopuścić się również wtedy, gdy egzekucja dopiero grozi, gdy wierzyciel dał do zrozumienia, że postanowił dochodzić swoich roszczeń na drodze sądowej. Skoro wierzyciel nie mógł wyegzekwować swoich należności z majątku spółki, to oskarżeni – wspólnicy spółki jawnej mieli świadomość tego, że za zadłużenie odpowiadają całym swoim majątkiem, dlatego też ich mienie jest zagrożone zajęciem. W sytuacji, gdy wspólnik spółki jawnej ponosi odpowiedzialność subsydialną i ma wiedzę o tym, że majątek spółki nie jest wystarczający do zaspokojenia wierzyciela, a stan aktywów i pasywów świadczy o grożącej niewypłacalności i zbliżającej się potrzebie zaspokojenia wierzyciela z majątku osobistego wspólników, to usuwanie przedmiotów należących do majątku wspólnika jest zachowaniem o jakim mowa w art. 300 k.k. Nie ma zatem potrzeby oceniać wartości majątku osobistego wspólników spółki.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. II AKa 433/16.

Prawo karne wykonawcze

34

Art. 121 § 9 k.k.w.

Świadek odbywa karę pozbawienia wolności w Zakładzie Karnym, gdzie jest zatrudniony w PPO Przedsiębiorstwie Państwowym na podstawie skierowania do pracy. Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 121 § 9 kodeksu karnego wykonawczego w stosunku do skazanych zatrudnionych na podstawie skierowania do pracy nie stosuje się przepisów prawa pracy, z wyjątkiem przepisów dotyczących czasu pracy i bezpieczeństwa i higieny pracy, a tym samym rów-

niez nie znajduje do nich zastosowania przepis § 16 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1632). Tym samym niewątpliwym jest, że świadkowi nie przysługuje prawo do żądania zwrotu utraconego zarobku w związku ze stawianiem w sądzie w charakterze świadka.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 9 listopada 2016 r., sygn. II AKz 598/16.

Prawo karne procesowe

35

Art. 48 § 1 k.p.k.

Wyłączenie danej osoby w trybie art. 48 § 1 k.p.k. od występowania w roli oskarżyciela publicznego powoduje utratę przez nią legitymacji procesowej do udziału w sprawie w charakterze strony, w konsekwencji wszelkie podejmowane od tego momentu przez tę osobę czynności procesowe nie powinny wywoływać skutków prawnych jako bezskuteczne (...). Decyzja o wyłączeniu oskarżyciela publicznego (podobnie sędziego i innych podlegających wyłączeniu uczestników procesu) wywołuje bowiem skutki zgodnie z regułą *rebus sic stantibus*, tzn. przy zachowaniu istniejących okoliczności. Przyczyna wyłączenia może w toku procesu stracić na aktualności, a w konsekwencji decyzja o wyłączeniu przestaje wywoływać skutki prawne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. IV KO 127/10, OSNKW 2010, nr 12, poz. 111, Biul. SN 2010, nr 12, poz. 25). Konsekwencje zatem naruszenia zasady skargowości są odmienne w zależności od rodzaju „żądania”. Jeżeli jest to skarga zasadnicza, skutki określa norma z art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k., jeżeli natomiast jest to skarga odwoławcza, skutki określają przepisy art. 429 § 1 k.p.k. i art. 430 § 1 k.p.k. Skoro środek zaskarżenia nie jest skargą w rozumieniu art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k., to ujawnienie okoliczności powodującej bezskuteczność apelacji, kasacji lub wniosku o wznowienie postępowania nie może prowadzić do umorzenia postępowania odwoławczego, kasacyjnego lub wznowieniowego, lecz skutkować winno odmową przyjęcia takiego środka zaskarżenia, a gdy został już przyjęty – pozostawieniem go bez rozpoznania.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. II AKa 411/16.

36

Art. 117 § 2 k.p.k.

Przepis art. 117 § 2a k.p.k. stanowiąc, iż usprawiedliwienie niestawiennictwa uczestnika postępowania z powodu choroby wymaga przedstawienia wystawionego przez lekarza sądowego zaświadczenia potwierdzającego niemożność stawienia się, stanowi dopełnienie normy z art. 117 § 2 k.p.k. jedynie w zakresie określenia formy usprawiedliwienia niestawiennictwa z powodu choroby. Docho-

wanie tej formy nie jest jednakże równoznaczne z należyтым usprawiedliwieniem niestawienia w rozumieniu art. 117 § 2 k.p.k. Kwestia ta podlega bowiem dokonywanej *in concreto* ocenie organu procesowego, który może uznać niestawienie uczestnika postępowania za nieusprawiedliwione, pomimo przedłożenia wystawionego przez lekarza sądowego zaświadczenia potwierdzającego niemożność stawienia się, jeżeli z innych przekonujących dowodów wynika, że uczestnik postępowania zdolny jest do udziału w czynnościach procesowych.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. II AKa 411/16.

37

Art. 126 § 1 k.p.k.

Sąd powinien rozważyć, czy w świetle treści art. 126 § 1 k.p.k., za przyczynę niezależną od strony może być uznane działanie osób trzecich (pracownika sekretariatu sądu) w zakresie przekazywania błędnych informacji o terminach posiedzeń, czy też rozpraw sądowych.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 15 lutego 2017r., sygn. II AKz 33/17.

38

Art. 167 k.p.k.

Art. 167 k.p.k., art. 389 § 4 k.p.k., art. 391 § 1c k.p.k. czy art. 171 § 2 k.p.k., odwołujące się do konieczności działania Sądu, gdy jest to uzasadnione wyjątkowymi wypadkami uzasadnionymi szczególnymi okolicznościami, nakładają na Sąd obowiązek określonego zaktywizowania się w ramach kontradiktoryjnego postępowania, w sytuacji gdy zaniechanie inicjatywy dowodowej (odczytania odpowiedniego fragmentu protokołu czy też zadania pytania zmierzającego do wyczerpania tezy dowodowej stawianej w zakresie dopuszczonego przez sąd dowodu) przełoży się na rażącą niesprawiedliwość wydanego orzeczenia.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. II AKa 446/16.

39

Art. 258 § 2 k.p.k.

Nawet pomimo zawarcia przez oskarżonego w wyniku przeprowadzonej mediacji ugód z przedstawicielami pokrzywdzonych, czyny zarzucane oskarżonemu zagrożone są w dalszym ciągu surową karą, zwłaszcza iż stawiane mu zarzuty wskazują, iż miał się on ich dopuścić w ramach powrotu do przestępstwa z art. 64 § 1 k.k. Jakkolwiek zatem okoliczność osiągnięcia ugody będzie uwzględniana przez orzekający Sąd jako dyrektywa wymiaru kary (art. 53 § 3 k.k.), to jako czynnik wpływający na jej wymiar wpłynie także uprzednie popełnianie przez oskarżonego podobnych przestępstw, co w oczywisty sposób wynika z treści art. 53 § 2 k.k. Dodać przy tym należy, że także regulacja z art. 60 § 2 pkt. 1 k.k. ma charakter fakultatywny. Zarazem okoliczność popełnienia zarzucanych czynów w wa-

runkach recydywy z art. 64 § 1 k.k. stanowi przesłankę do fakultatywnego obostrzenia kary, co w przypadku oskarżonego odnieść należy do kwalifikowanego wartością naruszonych dóbr czynu. Tym samym przyjąć należało, że w niniejszym postępowaniu w dalszym ciągu materializuje się wobec oskarżonego zagrożenie surową karą, jako przesłanka szczególna do stosowania tymczasowego aresztowania wynikająca z treści art. 258 § 2 k.p.k. Wbrew wskazywanym w tym względzie oczekiwaniom oskarżonego, ciężący na nim zarzut popełnienia przestępstw publicznoskargowych nie stanowi bynajmniej prywatnej kwestii czy inicjatywy pokrzywdzonych, a jest wyrazem ogólnego państwowego interesu ścigania i karania tego typu zachowań, których karygodności nie może eliminować nawet brak inicjatywy w ściganiu ze strony pokrzywdzonych. Tym samym wyrażane przez oskarżonego przekonanie, iż wobec (deklarowanego przez niego) naprawienia szkód odpadła racja dla kontynuowania prowadzonego przeciwko niemu postępowania karnego, żadną miarą nie może być podzielona przez Sąd.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. II AKz 84/17.

40

Art. 443 k.p.k.

W wypadku uchylenia orzeczenia na skutek rozpoznania bezskutecznego środka odwoławczego wniesionego na niekorzyść oskarżonego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, w dalszym postępowaniu obowiązuje tzw. pośredni zakaz *reformationis in peius* (art. 443 k.p.k.). Wprawdzie formalnie rzecz biorąc, uchylone orzeczenie zostało zaskarżone na niekorzyść oskarżonego, lecz nie powinien on ponosić negatywnych konsekwencji błędnego rozpoznania środka odwoławczego, który należało pozostawić bez rozpoznania (art. 430 § 1 k.p.k.).

Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. II AKa 411/16.

41

Art. 455a k.p.k.

Zgodnie z treścią art. 455a k.p.k. nie można uchylić wyroku z tego powodu, że jego uzasadnienie nie spełnia wymogów określonych w art. 424 k.p.k., lecz nie oznacza to, że wady pisemnych motywów wyroku utraciły jakiekolwiek znaczenie w ramach jego instancyjnej kontroli, a sąd I instancji może je sporządzić w sposób dowolny, nadając im treść wręcz odbiegającą od przedmiotu sprawy. Gdyby pisemne uzasadnienie orzeczenia nie miało znaczenia w procesie, to jego sporządzanie byłoby zbędne, a przecież ustawodawca nie tylko z tej instytucji nie zrezygnował, ale w art. 424 k.p.k. precyzyjnie określił niezbędne wymogi, jakie musi spełniać uzasadnienie wyroku. Przyjąć zatem należy, iż wprawdzie obraza art. 424 k.p.k. nie może być samodzielną przyczyną uchylenia wyroku, lecz może być podnoszona w związku z zarzutem obrazy innych przepisów postępowania, takich jak art. 7 k.p.k. i art. 410 k.p.k.,

w szczególności gdy pisemne uzasadnienie wskazuje, że wyrok nie został oparty na całokształcie ujawnionych w trakcie rozprawy głównej okoliczności.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. II AKa 411/16.

42

Art. 552 § 1 k.p.k.

1. Przepisy dotyczące zasad ponoszenia przez Skarb Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej wyrażone w Rozdziale 58 k.p.k. mają materialno-prawny charakter, aczkolwiek dotyczący norm prawa cywilnego, a nie norm karnych, a tylko w tym ostatnim wypadku uprawnione byłoby stosowanie prawa międzyczasowego objętego uregulowaniem zawartym w przepisie art. 4 k.p.k. Co za tym idzie problematykę materialno-prawną w oparciu o reguły prawa międzyczasowego, w tym dotyczącą zasad związanych z podstawami prawnymi odszkodowania i zadośćuczynienia Skarbu Państwa na podstawie art. 552 § 1 k.p.k. i nast., poszukiwać należy na gruncie art. 3 k.c., wyrażającego co do zasady zakaz retroakcji przepisów ustawy. Mówiąc innymi słowy reguły stosowania ustawy karnej zawarte w art. 4 k.k. nie mają odniesienia do zasad ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez Skarb Państwa w oparciu o przepisy wyartykułowane w Rozdziale 58 kodeksu postępowania karnego. Czynności procesowe, w tym też złożenie wniosku odszkodowawczego inicjującego postępowanie w tym zakresie na gruncie postępowania karnego, dokonane po 14 kwietnia 2016 r., nie może spowodować pożądaných przez wnioskodawcę skutków procesowych, wobec uchylenia podstawy prawnej żądania odszkodowawczego, co nie wyklucza możliwości dochodzenia tego roszczenia na gruncie procesu cywilnego, w tym też na podstawie art. 552a § 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym w dacie powstania uprawnienia, a przed jego uchYLENIEM, przy braku przedawnienia tego roszczenia na podstawie art. 555 k.p.k., o ile spełnione zostaną warunki wynikające z art. 3 k.c. W naprowadzonym wyżej układzie procesowym wnioskodawca byłby uprawniony do dochodzenia swego żądania na gruncie przepisów kodeksu postępowania karnego (przed sądem karnym), gdyby do dnia 14 kwietnia 2016 r. zainicjował postępowanie odszkodowawcze złożeniem w tym trybie odpowiedniego wniosku, w przeciwnym razie jego uprawnienie winno być realizowane na drodze cywilnej. Uchylenie ustawowe jednej z zasad odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wyrażonej w Rozdziale 58 k.p.k. w dacie złożenia wniosku i następnie wyrokowania przez Sąd Okręgowy np. zaprzestanie obowiązywania przepisu art. 552a § 2 k.p.k. wobec jego uchylenia z dniem 15 kwietnia 2016 r., jakkolwiek uniemożliwia dochodzenie żądania na drodze postępowania karnego (art. 20 ustawy z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw), to nie wyklucza tego na drodze cywilnej, o ile materialnoprawnie nie wyłączy tego zasada wyrażona w przepisie art. 3 k.c. Tym samym za błędne uznać należy w powyższej sytuacji oddalenie

wyrokiem wniosku, a stan taki oceniać trzeba w oparciu o stosowaną odpowiednio na podstawie art. 558 k.p.k. treść przepisu art. 355 § 1 k.p.c. wyrażającego podstawę umorzenia postępowania objętą inną przyczyną związaną z niedopuszczalnością wydania wyroku przed sądem karnym, które to rozstrzygnięcie nie tworząc powagi rzeczy osądzonej, umożliwia wnioskodawcy popieranie swego żądania skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa na drodze cywilnej.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. II AKa 7/17.

43

Art. 572 k.p.k.

Wyrok łączny, jakkolwiek określany jako wyrok „*sui generis*”, jest wyrokiem, któremu także przysługuje przymiot prawomocności. Unormowania rozdziału 60 kodeksu postępowania karnego wskazują, w jakich wypadkach prawomocny wyrok łączny traci moc (zob. art. 575 k.p.k.). Jednakże z zasady prawomocności odnoszącej się w tym względzie także do wyroków łącznych wynika, że wyrok taki, o ile stał się prawomocny, nie podlega wzruszeniu w innym trybie niż wskazanym w art. 575 k.p.k., względnie w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Nawet jeżeli wyrokiem łącznym wadliwie nie został objęty wyrok jednostkowy, pomimo tego, że w świetle art. 85 k.k. powinien on zostać tym wyrokiem objęty, to po jego uprawomocnieniu brak jest warunków do rozłączania kar jednostkowych objętych takim wyrokiem łącznym, celem wydania nowego „prawidłowego” wyroku łącznego z uwzględnieniem nieobjętego uprzednio wyroku jednostkowego. Tym samym w takiej sytuacji zachodzą podstawy do wydania postanowienia o umorzeniu postępowania po myśli art. 572 k.p.k.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. II AKz 51/17.

44

Art. 618a § 1 k.p.k.

Wprawdzie unormowanie art. 618a § 1 k.p.k. przyznaje świadkowi prawo wyboru środka transportu, lecz nie ma ono charakteru nieograniczonego. Wybór jest limitowany względami racjonalności i celowości. W pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę, jakie środki transportu w określonym wypadku są dostępne. Jeżeli dostępne są środki transportu prywatnego i publicznego, a oba gwarantują stawiennictwo świadka w sądzie w wyznaczonym terminie oraz zbliżony czas i warunki podróży, to jeżeli nie przeciwstawia się temu wzgląd na okoliczności osobiste dotyczące świadka (np. choroba, ciąża, czy wyjątkowo trudny dojazd na przystanek), celowy i racjonalny jest wybór środków transportu publicznego. Mając na uwadze dostępność środków komunikacji publicznej, możliwość dojazdu na lotnisko Stansted w Londynie np. busem oraz brak przeciwwskazań dotyczących świadka w skorzystaniu z tego typu transportu, opłata za taksówkę w wysokości 140 GBP jawi się jako nadmierny i nie mieszczący się w ramach racjonalnych i celowych koszt przejazdu w rozumieniu art. 618a § 1 k.p.k.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 18 stycznia 2017 r., sygn. II AKz 23/17.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

45

Art. 519¹ § 1 k.p.c.

W sprawie o wpis do rejestru zastawów skarga kasacyjna jest dopuszczalna.

Z uzasadnienia:

Rejestr zastawów został ustanowiony ustawą z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 67, poz. 569 ze zm.), w której uregulowano postępowanie w sprawach o wpis do rejestru, a jako środki odwoławcze wymienione zostały zażalenie i apelacja (art. 39–44). Zgodnie z art. 41 ust. 1, od postanowień w przedmiocie wpisu do rejestru zastawów przysługuje apelacja. Nie znaczy to jednak, że brak uregulowań dotyczących kasacji oznaczał niedopuszczalność tego środka prawnego, trzeba się bowiem odwołać do art. 44, odsyłającego do przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, z uwzględnieniem przepisów ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów.

W kodeksie postępowania cywilnego nie było szczegółowych unormowań dotyczących postępowania rejestrowego, znajdowały zatem zastosowanie ogólne przepisy o postępowaniu nieprocesowym, w tym art. 519¹, dotyczący dopuszczalności skargi kasacyjnej.

Ustawą z dnia 20 sierpnia 2007 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 67, poz. 569 ze zm.) wprowadzony został do kodeksu postępowania cywilnego „Dział VI. Postępowanie rejestrowe”, regulujący postępowanie w przedmiocie wpisów do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 694¹–694⁸). Krajowy Rejestr Sądowy obejmuje trzy rejestry, tj. rejestr przedsiębiorców, rejestr stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, a także rejestr dłużników niewypłacalnych. Z mocy art. 694¹ § 2 k.p.c. przepisy zamieszczone w tym dziale stosuje się odpowiednio do innych postępowań rejestrowych, a więc także do postępowania w sprawach o wpis do rejestru zastawów, o ile ustawy szczególne nie zawierają innych postanowień. Jak wskazano, ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów nie reguluje kwestii dotyczących postępowania kasacyjnego, wobec tego zaś, że w dziale VI kodeksu postępowania cywilnego również brak przepisów dotyczących dopuszczalności skargi kasa-

cyjnej w sprawach rejestrowych, zastosowanie w tym zakresie mają przepisy ogólne o postępowaniu nieprocesowym.

O dopuszczalności skargi kasacyjnej w postępowaniu nieprocesowym rozstrzyga art. 519¹ k.p.c. W myśl § 1 tego przepisu, skarga kasacyjna przysługuje od wydanego przez sąd drugiej instancji postanowienia co do istoty sprawy oraz od postanowienia w przedmiocie odrzucenia wniosku i umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie – w sprawach z zakresu prawa osobowego, rzeczowego i spadkowego. Od tej zasady przewidziane są wyjątki, w tym istotny dla przedmiotu rozważań wyjątek określony w § 3, stanowiącym, że w postępowaniu rejestrowym skarga kasacyjna przysługuje jedynie od postanowień sądu drugiej instancji w przedmiocie wpisu lub wykreślenia z rejestru podmiotu podlegającego rejestracji.

Zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i w piśmiennictwie dzieli się rejestry prowadzone przez sądy na podmiotowe i przedmiotowe. Rejestry podmiotowe, prowadzone na podstawie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych ustaw szczególnych, charakteryzują się tym, że podstawową jednostką ewidencyjną są osoby fizyczne lub prawne, a więc podmioty podlegające rejestracji, które dzięki wpisowi zyskują osobowość prawną i mogą powoływać się na określone domniemania. Drugim rodzajem rejestrów są rejestry przedmiotowe, dla których jednostką ewidencyjną nie są osoby, lecz rzeczy, a ujawniane w nich są prawa rzeczowe i prawa na dobrach niematerialnych. Do tych rejestrów zalicza się m.in. księgi wieczyste, rejestr dzienników i czasopism, a także rejestr zastawów. Nie ma wątpliwości, że art. 519¹ § 3 k.p.c. dotyczy jedynie rejestrów podmiotowych i nie reguluje dopuszczalności skargi kasacyjnej w sprawach o wpis do rejestru przedmiotowego.

W postępowaniu cywilnym generalną zasadą jest dopuszczalność skargi kasacyjnej, a wyjątki od niej są ściśle określone. Przepis art. 519¹ k.p.c., regulujący dopuszczalność skargi kasacyjnej w postępowaniu nieprocesowym, określa precyzyjnie tę zasadę i wyjątki od niej. Wyjątki określone w § 2–4 nie dotyczą przedmiotu rozważań, zasadę zaś określa § 1, zgodnie z którym skarga kasacyjna przysługuje od wydanego przez sąd drugiej instancji postanowienia co do istoty sprawy oraz od postanowienia w przedmiocie odrzucenia wniosku i umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie, ale jedynie w sprawach z zakresu prawa osobowego, rzeczowego i spadkowego. Jeżeli zatem w tych sprawach dopuszczalność skargi kasacyjnej jest zasadą, to wyłączenie dopuszczalności musi wynikać z konkretnego przepisu kodeksu lub innej ustawy szczegółowej. Takiego przepisu w ustawie o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów nie ma.

Postanowienie w przedmiocie wpisu (wykreślenia) do rejestru zastawów jest postanowieniem co do istoty sprawy. Zasadnicze znaczenie dla wyjaśnienia przedstawionego zagadnienia ma zatem rozstrzygnięcie, czy sprawa o wpis w rejestrze zastawów może być zaliczona do jednej z kategorii spraw, o jakich

mowa w art. 519¹ § 1 k.p.c., przy czym może chodzić jedynie o sprawy z zakresu prawa rzeczowego. Dopuszczalność skargi kasacyjnej w sprawach z zakresu prawa rzeczowego odnosi się zarówno do przepisów kodeksu postępowania cywilnego, jak i regulacji pozakodeksowych, dotyczących tych kategorii spraw. Skoro więc zastaw rejestrowy jest szczególnym rodzajem zastawu, będącego ograniczonym prawem rzeczowym regulującym podmiotowe prawo do rzeczy, to postępowanie w sprawie o wpis do rejestru zastawów, podobnie jak o wpis do księgi wieczystej, mieści się w kategorii spraw z zakresu prawa rzeczowego.

Jak wskazano, sprawy dotyczące ograniczonych praw rzeczowych objęte są zakresem przedmiotowym art. 519¹ § 1 k.p.c., a skoro nie dotyczą ich ograniczenia określone w § 2–4 tego przepisu, należy uznać, że skarga kasacyjna w takich sprawach jest dopuszczalna.

Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. III CZP 21/15.

46

Art. 72 § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 109 § 2 k.p.c.

Współuczestnikom formalnym (art. 72 § 1 pkt 2 k.p.c.), reprezentowanym przez jednego pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym, należy się zwrot kosztów procesu obejmujących jego wynagrodzenie ustalone odrębnie w stosunku do każdego współuczestnika. Sąd powinien jednak obniżyć to wynagrodzenie, jeżeli przemawia za tym nakład pracy pełnomocnika, podjęte przez niego czynności oraz charakter sprawy (art. 109 § 2 k.p.c.).

Z uzasadnienia:

Przedstawione zagadnienie prawne występowało w orzecznictwie sądowym i wywoływało poważne wątpliwości, ponieważ – jak wskazał Sąd Najwyższy w podejmującej tę kwestię uchwale z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. III CZP 29/15 (OSNC 2016, nr 6, poz. 69) – zasady ponoszenia kosztów procesu w sprawach, w których po stronie powodowej występują współuczestnicy w sporze (art. 72 i art. k.p.c.), nie są obecnie uregulowane ustawowo, a jedyny przepis dotyczący zwrotu kosztów procesu przez współuczestników – art. 105 k.p.c. – reguluje wyłącznie zwrot kosztów przez współuczestników po stronie przegranej sprawy. Odrębnych uregulowań brak także w przepisach wykonawczych wydawanych przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie delegacji zawartych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1025 ze zm.), jak również w przepisach ustaw dotyczących adwokatury i radców prawnych. Z tych przyczyn orzeczenia Sądu Najwyższego w tej kwestii, wydane na tle dawnych, już nieobowiązujących regulacji, nie mogą być uznane za aktualne.

We wskazanej uchwale z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. III CZP 29/15, Sąd Najwyższy, wypowiadając się w tym przedmiocie na gruncie obowiązującego

stanu prawnego, stwierdził, że w razie współuczestnictwa formalnego (art. 72 § 1 pkt 2 k.p.c.), do niezbędnych kosztów procesu poniesionych przez współuczestników reprezentowanych przez jednego pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym zalicza się jego wynagrodzenie ustalone odrębnie w stosunku do każdego współuczestnika. Sąd jednak powinien obniżyć to wynagrodzenie, jeżeli przemawia za tym nakład pracy pełnomocnika, podjęte przez niego czynności oraz charakter sprawy (art. 109 § 2 k.p.c.).

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podzielił stanowisko zajęte w tej uchwale, odwołując się do argumentów przytoczonych w jej uzasadnieniu. W szczególności należy zgodzić się z poglądem, że wykładnia taka wynika z treści art. 98 k.p.c., w którym ustawodawca oparł orzekanie o kosztach procesu na dwóch podstawowych zasadach: zasadzie odpowiedzialności za wynik procesu, która oznacza obowiązek zwrotu przez stronę przegrywającą przeciwnikowi poniesionych przez niego kosztów, oraz zasadzie kosztów niezbędnych i celowych, z której wynika, że zwrotowi podlegają tylko te koszty wygrywającego przeciwnika, które były niezbędne do celowego dochodzenia praw lub celowej obrony.

W razie współuczestnictwa formalnego, o którym mowa w art. 72 § 1 pkt 2 k.p.c., każdy współuczestnik dochodzi w jednej sprawie odrębnego, samodzielnego, własnego roszczenia, a jedynie podstawa faktyczna i prawna każdego z tych odrębnych roszczeń jest jednakowa. Reguła ta dotyczy także wielości podmiotów i roszczeń po stronie pozwanej. W istocie zatem sprawa, w której występuje współuczestnictwo formalne jest zbiorem kilku spraw, połączonych z reguły dążeniem do wspólnego prowadzenia i doprowadzenia do wydania wspólnego rozstrzygnięcia, a więc przyspieszenia rozstrzygnięcia sprawy i zminimalizowania jej kosztów. Jak wskazał Sąd Najwyższy w powołanej uchwale, w sytuacji, w której w istocie chodzi o wiele spraw połączonych w jednej sprawie, tylko rozstrzygnięcie odrębnie o kosztach procesu należnych w ramach każdej skumulowanej sprawy pozwoli na zrealizowanie zawartych w art. 98 k.p.c. zasad rozstrzygania o kosztach procesu.

Przemawia za tym również podobieństwo między współuczestnictwem formalnym a przewidzianym w art. 219 k.p.c. połączeniem przez sąd kilku spraw do łącznego rozpoznania lub także łącznego rozstrzygnięcia. Połączenie takie nie wyłącza możliwości przyznania stronie wygrywającej sprawę pełnej stawki kosztów wynagrodzenia zawodowego pełnomocnika także wtedy, gdy reprezentuje on inne strony połączonych spraw.

Sąd Najwyższy podkreślił w omawianej uchwale, że skoro przepisy nie określają wyraźnie sposobu pobierania przez zawodowych pełnomocników opłat za zastępowanie kilku współuczestników formalnych, to zachodzą przesłanki do przyjęcia w drodze analogii, iż podobnie jak przy prowadzeniu odrębnie spraw kilku powodów opartych na jednakowej podstawie faktycznej i prawnej, pobierane są opłaty od każdego z nich oddzielnie. Współuczestnictwo formalne jest dobro-

wolne i zależy wyłącznie od powodów, którzy mogą udzielić pełnomocnictwa jednemu pełnomocnikowi i skumulować sprawy w jednym pozwie, albo udzielić pełnomocnictwa jednemu lub kilku pełnomocnikom i wnieść kilka pozwów, zachowując niewątpliwie prawo do oddzielnych wynagrodzeń.

Podzielając najistotniejsze argumenty wskazane przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. III CZP 29/15, należało zatem podzielić także stanowisko w niej zajęte i stwierdzić, że współuczestnikom formalnym (art. 72 § 1 pkt 2 k.p.c.) reprezentowanym przez jednego pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym należy się zwrot kosztów procesu obejmujących jego wynagrodzenie ustalone odrębnie w stosunku do każdego ze współuczestników.

Jak jednak zauważył Sąd Najwyższy, wynagrodzenie przyznane według tej zasady może w niektórych sytuacjach być uznane za zawyżone, nieodpowiadające nakładowi pracy i czasu pełnomocnika. Kumulacja roszczeń do jakiej dochodzi przy współuczestnictwie formalnym i skorzystanie przez współuczestników sporu z pomocy jednego pełnomocnika powoduje obniżenie kosztów procesu, zarówno indywidualnych, jak i publicznych, z wyjątkiem opłat sądowych, oraz przyczynia się do usprawnienia i przyspieszenia postępowania, a więc także do zmniejszenia nakładu pracy pełnomocnika oraz zaoszczędzenia jego czasu. Nakłada to w każdym wypadku na sąd obowiązek rozważenia, czy koszty obejmujące wynagrodzenie pełnomocnika powinny być zwrócone poszczególnym współuczestnikom w pełnej wysokości, czy też w pewnym stopniu obniżone, poniżej stawki minimalnej, stosownie do zmniejszonego nakładu jego pracy i czasu.

Taką ocenę uzasadnia art. 109 § 2 k.p.c., wskazujący jakie przesłanki powinien brać pod uwagę sąd ustalając wysokość kosztów poniesionych przez stronę reprezentowaną przez zawodowego pełnomocnika, a więc niezbędny nakład pracy pełnomocnika, podjęte przez niego czynności, charakter sprawy i wkład w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia. Sąd powinien także rozważyć celowość podjętych czynności oraz ich niezbędność ze względu na charakter sprawy. Nie jest możliwe wyczerpujące wyliczenie wszystkich szczegółowych okoliczności mających – w ramach tych przesłanek – wpływ na nakład pracy i czasu pełnomocnika w sprawie, w której reprezentuje on kilku współuczestników formalnych. Niewątpliwie należy brać pod uwagę charakter sprawy, a więc stopień jej złożoności zarówno ze względu na stan faktyczny i trudności dowodowe, jak i podstawę prawną, przy uwzględnieniu tego, że przy wspólnej podstawie faktycznej i prawnej roszczeń pełnomocnik w pewnym zakresie podejmuje czynności odnoszące taki sam skutek w stosunku do wszystkich współuczestników, przynajmniej co do okoliczności wspólnych dla nich wszystkich, a zatem liczba reprezentowanych przez niego osób nie ma wpływu na zwiększenie nakładu i czasu jego pracy w tym zakresie.

Jak wskazano, przy współuczestnictwie formalnym następuje kumulacja podmiotowa i przedmiotowa wielu roszczeń jednego rodzaju, opartych na jed-

nakowej podstawie faktycznej i prawnej, zatem oprócz okoliczności wspólnych dla wszystkich współuczestników, wymagających od pełnomocnika podjęcia jednego rodzaju czynności skutecznych w odniesieniu do nich wszystkich, występują także okoliczności indywidualne, które mogą wynikać zarówno z indywidualnego charakteru roszczeń dochodzonych przez każdego ze współuczestników, jak i ze zgłoszonych przez stronę przeciwną indywidualnych zarzutów, różnych w stosunku do każdego ze współuczestników lub podniesionych tylko w odniesieniu do niektórych z nich. Może to wymagać od pełnomocnika nakładu pracy na podjęcie czynności jednostkowych w stosunku do niektórych tylko współuczestników lub podjęcie czynności takich samych w stosunku do wszystkich współuczestników albo wreszcie jeszcze innych czynności, których nie można skatalogować, a które, jeżeli wystąpią w sprawie, powinny być zgodnie z art. 109 § 2 k.p.c. uwzględnione przez sąd przy ustalaniu wysokości kosztów zastępstwa procesowego należnych odrębnie każdemu ze współuczestników formalnych reprezentowanych przez tego samego zawodowego pełnomocnika. Uwzględnienie tych okoliczności może skutkować obniżeniem niektórym lub wszystkim współuczestnikom formalnym przyznanego wynagrodzenia pełnomocnika, należnego według zasad określonych w uchwale.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2015 r., sygn. III CZP 58/15.

Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

Prawo Pracy

47

Art. 95 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.) w związku z § 5 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.).

Sędziemu sądu powszechnego, który uzyskał zgodę prezesa sądu na zamieszkiwanie w innej miejscowości niż siedziba tego sądu oraz na korzystanie z prywatnego samochodu osobowego na przejazdy z miejsca zamieszkania do siedziby sądu, nie przysługuje zwrot kosztów przejazdów ponad kwotę ustaloną przez pracodawcę w wysokości niższej od stawek maksymalnych ryczałtów obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących z tytułu podróży służbowych, chyba że ustalona stawka ryczałtu nie gwarantuje zwrotu kosztów przejazdu w wysokości obejmującej cenę biletu na określone środki

transportu (art. 95 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm. w związku z § 5 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju, Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.).

Z uzasadnienia:

Na wstępie należy stwierdzić, że przedstawione zagadnienie prawne wystąpiło przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wniesionej w sprawie, w której spór dotyczy wysokości przysługującego powodowi zwrotu kosztów przejazdów za okres do sierpnia 2012 r. Z tego względu na jego rozstrzygnięcie nie wpływa „ocena nowelizacji normatywnych” wykraczających poza ten okres. Sąd Najwyższy rozstrzygający zagadnienie nie może być również adresatem postulatów ustawowego i jednolitego rozwiązania kwestii zwrotu kosztów dojazdów sędziów do siedziby sądów prywatnymi samochodami, a w rezultacie zmiany modelu przyjętego w tym zakresie przez ustawodawcę.

Zgodnie z art. 83 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań. Z przepisu tego wynikają określone konsekwencje. Po pierwsze, sędziemu sądu powszechnego nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie w razie świadczenia pracy w rozmiarze wykraczającym poza normy czasu pracy, a szczególne obowiązki i niedogodności związane ze sprawowaniem urzędu sędziego kompensowane są szczególnymi uprawnieniami, które przysługują tej grupie zawodowej, jakimi są: stabilność zatrudnienia, prawo do corocznego urlopu dodatkowego, prawo do płatnego urlopu dla poratowania zdrowia, prawo do stanu spoczynku. Ponadto, zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji, adekwatność wynagrodzenia sędziów do godności urzędu oraz do zakresu obowiązków sędziego, zwłaszcza w sytuacji określenia czasu pracy sędziego „wymiaru jego zadań”, zobowiązuje ustawodawcę do zapewnienia tej grupie zawodowej wynagrodzenia na odpowiednio wysokim poziomie. Po drugie, sędzia nie pozostaje w dyspozycji pracodawcy, tylko sam ustala czas potrzebny do wykonania powierzonych mu zadań i z wykonania tych zadań jest rozliczany. Nie ma obowiązku pracy w oznaczonych godzinach przez określoną liczbę dni w tygodniu, a jego czas pracy nie podlega ewidencji. Sędzia może wykonywać swoją pracę w dowolnym czasie i miejscu, poza czynnościami, które ze swej istoty wymagają przebywania w określonym miejscu i czasie, takimi jak np. przeprowadzanie rozpraw czy pełnienie dyżurów (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. II PZP 2/09, OSNP 2009, nr 19–20, poz. 249 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK-A 2013, nr 4, poz. 40). Wynika z tego, że miejsce zamieszkania sędziego, w którym wykonuje on

część swoich zadań jest miejscem jego pracy, a przejazd z tego miejsca do miejscowości, w której znajduje się siedziba sądu stanowi przejazd z jednego do innego miejsca (z jednej do innej miejscowości) wykonywania czynności służbowych. Taki przejazd – jako integralny element sposobu wykonywania obowiązków – podlega zakwalifikowaniu jako czas pracy (por. także wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. II PK 265/04, OSNP 2006, nr 5–6, poz. 76 oraz z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. II PK 140/08, LEX nr 491567, za-padłe na tle umownego stosunku pracy). Z tego względu prawo sędziego do zwrotu kosztów przejazdu pomiędzy tak określonymi miejscami (miejscowościami) wykonywania zadań służbowych nie może być postrzegane w kategoriach szczególnego uprawnienia lub przywileju stanowiącego wyjątek od ogólnej zasady ponoszenia przez pracownika kosztów dojazdu do miejsca pracy, ale jest konsekwencją ustawowego uregulowania sposobu wykonywania powierzonych sędziemu zadań. Z woli ustawodawcy wyrażonej w art. 95 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych, rekompensowanie sędziemu kosztów tych przejazdów ustalane jest według zasad obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju.

Brzmienie przepisów konstruujących wymiar rozważanego uprawnienia sędziego i odpowiadającego mu obowiązku pracodawcy, mimo „piętrowego” odesłania, jest jasne i nie budzi większych wątpliwości interpretacyjnych. W świetle art. 95 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zasadą jest, że sędzia powinien mieszkać w miejscowości będącej siedzibą sądu, w którym pełni służbę. Wyjątek od tej zasady normuje § 2 powołanego artykułu, stanowiąc, że w uzasadnionych przypadkach prezes właściwego sądu może wyrazić zgodę na zamieszkiwanie sędziego w innej miejscowości. Zgodnie z art. 95 § 3 zdanie pierwsze, w razie uzyskania takiej zgody, sędziemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania do siedziby sądu ustalonych na zasadach obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju. Stosownie do § 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r., wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 77⁵ § 2 k.p., środek transportu właściwy do odbycia podróży służbowej (przejazdu) określa pracodawca (ust. 1). Zwrot kosztów przejazdu obejmuje cenę biletu określonego środka transportu, z uwzględnieniem przysługującej pracownikowi ulgi na dany środek transportu, bez względu na to, z jakiego tytułu ulga ta przysługuje (ust. 2). Na wniosek pracownika pracodawca może wyrazić zgodę na przejazd w podróży samochodem osobowym, motocyklem lub motorowerem niebędącym własnością pracodawcy. W przypadku wyrażenia takiej zgody, pracownikowi przysługuje zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów przez stawkę za jeden kilometr przebiegu, ustaloną przez pracodawcę, która nie może być wyższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy o transporcie drogowym (ust. 3). Wydane na podstawie tego przepisu

rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. stanowi w § 2 pkt 1 lit. b, że stawka za 1 km przebiegu pojazdu dla samochodu osobowego o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ nie może być wyższa niż 0,8358 zł.

Z art. 95 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych wynika, że obowiązek zwrotu kosztów przejazdu sędziemu „zamiejscowemu” powstaje w następstwie wyrażenia przez prezesa właściwego sądu zgody na zamieszkiwanie sędziego w miejscowości niebędącej siedzibą sądu. Wyrażenie zgody na zamieszkiwanie sędziego w innej miejscowości następuje w uzasadnionych przypadkach (art. 95 § 2). Te uzasadnione przypadki to – w ocenie składu zwykłego Sądu Najwyższego – obiektywne okoliczności uniemożliwiające lub utrudniające sędziemu przeniesienie centrum życiowo-rodzinnego do miejscowości będącej siedzibą macierzystego sądu. Po pierwsze, twierdzenie o braku regulacji i gwarancyjnych mechanizmów prawnych, które skłaniałyby sędziów do przeniesienia, nie uwzględnia możliwości ubiegania się przez sędziego o przyznanie pomocy finansowej na zaspokojenie jego potrzeb mieszkaniowych (art. 96 § 1). Po drugie, ponieważ art. 95 § 2 nie precyzuje pojęcia „uzasadnionych przypadków”, co służy elastyczności jego stosowania w różnorodnych sytuacjach, przeto przyczyną ubiegania się o zgodę na zamieszkiwanie w innej miejscowości może być także zmiana miejsca zamieszkania sędziego, który – ze względów osobistych – podjął decyzję o przeniesieniu swojego centrum życiowo-rodzinnego poza miejscowość będącą siedzibą sądu. Uzyskanie przez sędziego takiej zgody, niezależnie od tego, ze względu na jaki „uzasadniony przypadek” została ona wyrażona, rodzi uprawnienie do zwrotu kosztów dojazdu do służbowego miejsca wykonywania obowiązków sędziowskich. Z woli ustawodawcy uprawnienie to nie przekłada się jednak wprost na prawo sędziego do zwrotu kosztów przejazdu wybranym przez niego środkiem transportu. Określenie środka transportu należy bowiem do pracodawcy i co do zasady chodzi tu o środek transportu publicznego (§ 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w związku z art. 95 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Natomiast korzystanie przez sędziego z prywatnego środka transportu wymaga wystąpienia przez niego ze stosownym wnioskiem i uzyskania zgody prezesa sądu (§ 5 ust. 3 tego rozporządzenia w związku z art. 95 § 3 powołanej ustawy).

W ocenie powiększonego składu Sądu Najwyższego, uprawnienie sędziego, który uzyskał zgodę na zamieszkiwanie w miejscowości niebędącej siedzibą sądu do zwrotu kosztów przejazdu prywatnym środkiem transportu nie znajduje umocowania w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z powołanym przepisem, sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Nawet przyjmując – jak czyni to skład Sądu Najwyższego przedstawiający zagadnienie prawne – że powinność pokrywania ponoszonych przez sędziów „zamiejscowych” kosztów dojazdów do siedziby sądów wchodzi w zakres nakazu zapewnienia sędziom odpo-

wiednich warunków pracy, to nie można z niego wyprowadzać prawa sędziów do zwrotu kosztów tych przejazdów prywatnymi środkami transportu.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, że ustawa zasadnicza, kształtując status sędziego, wyraża szereg zasad ukierunkowanych przede wszystkim na realizację zasady niezawisłości sędziowskiej, w tym wynikający z art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej nakaz zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Wyrażona w tym przepisie norma ustrojowa jest nakierowana na umocnienie pozycji władzy sądowniczej w systemie organów państwowych i zagwarantowanie sędziom takich warunków pracy i wynagrodzenia, które mają służyć prawidłowemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W demokratycznym państwie prawnym dobrze działający wymiar sprawiedliwości jest gwarancją i warunkiem funkcjonowania rządów prawa. Ustrojodawca zakłada, że wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonować prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków. Sędziowie sądów powszechnych i szczególnych są jedyną kategorią zawodową, której warunki pracy i wynagrodzenie stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej, a systematyka Konstytucji wskazuje, że elementy te wpisane są w konstrukcję ustrojowej pozycji sędziów, mającej tworzyć realne, odpowiednie podstawy i gwarancje właściwego wypełniania fundamentalnej dla demokratycznego państwa prawnego funkcji orzeczniczej. Wynika z tego z jednej strony, że art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej nie jest źródłem praw podmiotowych sędziów (nie chodzi w nim o ochronę interesów konkretnych osób piastujących urzędy sędziowskie), a z drugiej – obowiązek ustawodawcy urzeczywistniania gwarancji określonych w zawartej w tym przepisie normie konstytucyjnej (zobowiązanie państwa do określonego działania). Problematyka ta powinna być przy tym postrzegana w kontekście szeroko pojmowanego dobra wymiaru sprawiedliwości, rozumianego jako ogół warunków i cech, określających zdolność sądów do sprawnego wydawania obiektywnych i sprawiedliwych orzeczeń. Zawarta w art. 178 ust. 2 Konstytucji norma ustrojowa wyznacza, choć w sposób mało precyzyjny, pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy realizacji wynikających z tego przepisu gwarancji, przy uwzględnieniu, że godność urzędu przywiązana jest nie tyle do osoby sprawującej określoną funkcję, ale do ustrojowej pozycji funkcjonariusza publicznego będącego sędzią, zaś zakres obowiązków sędziów należy na gruncie tego przepisu oceniać nie w odniesieniu do konkretnej osoby lub „obciążenia” konkretnego stanowiska sędziowskiego, lecz do kompetencji przyznanych przez prawo poszczególnym szczeblom wymiaru sprawiedliwości (por. uzasadnienia wyroków z dnia 24 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK 2000, nr 6, poz. 189; z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8; z dnia 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK-A 2012, nr 5, poz. 48; z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK-A 2012, nr 11, poz.

134). Również w powołanym wyżej wyroku z dnia 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisów konstytucyjnych dotyczących sędziów nie można traktować jako osobistych przywilejów pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć ochronie ich interesów. Są to przepisy określające instytucję ustrojową służącą dobru państwa, a w szczególności realizacji wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu.

Przepis art. 95 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych spełnia te standardy, gdyż zawiera ustawową gwarancję prawa każdego sędziego, który uzyskał zgodę prezesa sądu na zamieszkiwanie w miejscowości innej niż siedziba sądu, do pokrywania przez pracodawcę kosztów przejazdów do i ze służbowego miejsca wykonywania obowiązków. Funkcją rozważanego przepisu jest zapewnienie takiemu sędziemu pokrycia kosztów przejazdu, które są niezbędne do pokonania drogi między miejscem zamieszkania sędziego a miejscem siedziby sądu (z jednego do innego miejsca wykonywania zadań służbowych) w sposób odpowiednio szybki i nieuciążliwy. Nie ustanawia on jednak prawa do zwrotu „pełnych” kosztów przejazdu niezależnie od wybranego przez sędziego środka transportu, ale odsyła w tym zakresie do zasad ustalonych w przepisach rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

W świetle § 5 ust. 2 tego rozporządzenia, zasadą jest zwrot kosztów przejazdu w wysokości obejmującej cenę biletu określonego przez pracodawcę środka transportu publicznego. Z woli ustawodawcy przepis ten określa wymiar wynikającego z art. 95 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych uprawnienia sędziego i odpowiadającego mu obowiązku pracodawcy zwrotu kosztów przejazdów między miejscem zamieszkania sędziego a miejscowością, w której znajduje się siedziba sądu. Zasada ta została wyrażona wprost w art. 77 § 6b Prawa o ustroju sądów powszechnych, który reguluje podobną sytuację. W myśl tego przepisu, sędziemu delegowanemu do innej miejscowości niż miejscowość, w której znajduje się jego miejsce służbowe, niebędącej miejscem jego stałego zamieszkania, przysługuje prawo zwrotu kosztów codziennych dojazdów do miejsca delegowania w wysokości nie wyższej niż równowartość przejazdu środkami komunikacji kolejowej lub innym środkiem komunikacji publicznej, z uwzględnieniem przysługującej sędziemu delegowanemu ulgi na dany środek transportu, bez względu na to, z jakiego tytułu ulga ta przysługuje.

Przewidziany w § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej zwrot kosztów przejazdu prywatnym środkiem transportu jest wyjątkiem od zasady określonej w ust. 2. Wyjątek ten znajduje zastosowanie wówczas, gdy sędzia uzna, że taki środek transportu jest dla niego dogodniejszy z punktu widzenia jego potrzeb (ułatwia mu organizację czasu pracy i życia osobistego), a wniosek sędziego w tym zakresie zostanie uwzględniony przez prezesa sądu. Dopiero w następstwie wyrażenia takiej zgody powstaje uprawnienie sędziego do zwrotu kosztów dojazdu prywatnym środkiem transportu, ale według ustalonej przez pracodawcę stawki za kilometr przebiegu. Należy zauważyć, że § 5 ust. 3

rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej odsyła do ustawy o transporcie drogowym, a w rezultacie do wydanego na podstawie art. 34a ust. 2 tej ustawy rozporządzenia Ministra Infrastruktury wyłącznie w zakresie maksymalnej stawki za kilometr przebiegu. Zatem ustalona przez prezesa sądu stawka z jednej strony nie może przewyższać maksymalnej wysokości stawki określonej w § 2 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia Ministra Infrastruktury, a z drugiej strony – nie może być ustalona na poziomie, który nie gwarantowałby sędziom korzystającym z prywatnych środków transportu zwrotu kosztów przejazdu w wysokości obejmującej koszty biletów na środki transportu publicznego. Taki standard zwrotu „pełnych” kosztów przejazdu wszystkim sędziom „zamieszcowym”, którzy uzyskali zgodę prezesa sądu na zamieszkiwanie w miejscowości innej niż siedziba sądu, gwarantuje § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w związku z art. 95 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych, niezależnie od wystąpienia przez nich ze stosownym wnioskiem i uzyskania zgody prezesa sądu na korzystanie z prywatnego środka transportu. W tej gwarancji wyrażona jest również zasada równości sędziów wszystkich sądów, na którą zwraca uwagę skład Sądu Najwyższego przedstawiający zagadnienie prawne.

Podlegające zwrotowi koszty przejazdu prywatnym środkiem transportu nie mogą być postrzegane jako świadczenie służące kompensowaniu ponadwymiarowego czasu pracy poświęcanego przez sędziów na wykonywanie zadań służbowych, gdyż tę funkcję spełnia wynagrodzenie ustalane według standardów określonych w art. 178 ust. 2 Konstytucji oraz szczególne uprawnienia, o czym była mowa na wstępie rozważań. Ponadto nadanie im takiego charakteru stawiałoby w gorszej sytuacji sędziów zamieszkałych w miejscowościach innych niż siedziba sądu, którym zwracane są koszty przejazdu obejmujące ceny biletów na publiczne środki transportu oraz sędziów zamieszkałych w dużych aglomeracjach miejskich, którym nie przysługuje zwrot kosztów przejazdu, mimo że niejednokrotnie zmuszeni są do pokonywania większych odległości lub poświęcania dłuższego czasu na dojazdy niż sędziowie zamieszkali w miejscowościach niebędących siedzibami sądów.

Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. III PZP 5/15.

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

48

Art. 183 w związku z art. 53 oraz art. 52 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 748 ze zm.)

Przy obliczaniu wysokości emerytury na podstawie art. 183 w związku z art. 53 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubez-

pieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 748 ze zm.) stosuje się przeliczniki za okresy pracy górniczej, o których mowa w art. 52 tej ustawy.

Z uzasadnienia:

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 748 ze zm.; dalej jako: „ustawa emerytalna”) utrzymała dotychczasowe warunki nabywania prawa do emerytur i ustalania ich wysokości w stosunku do ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. Ogólnie rzecz ujmując, odnośnie do prawa chodzi o spełnienie określonych warunków dotyczących wieku i osiągnięcia wymaganego stażu emerytalnego, który to staż determinuje również wysokość świadczenia. Zgodnie bowiem z art. 53 ust. 1 ustawy emerytalnej, emerytura wynosi 24% kwoty bazowej oraz po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych i po 0,7% jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych. Przy obliczaniu wysokości emerytury na podstawie art. 53 ustawy (innej niż górnicza) zastosowanie znajdują przy tym następujące przeliczniki: 1,5 za każdy rok pracy górniczej wykonywanej pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy i 1,8 za każdy rok pracy górniczej wykonywanej pod ziemią, o której mowa w art. 50d ust. 1 ustawy, pod warunkiem wykonywania takiej pracy co najmniej przez 5 lat, przy czym łączny okres pracy obliczony z zastosowaniem tych przeliczników uwzględnia się w wymiarze nie dłuższym niż 40 lat (art. 52 ustawy emerytalnej).

Prawo do emerytury i ustalania jej wysokości na takich samych zasadach przewidziano także dla pewnych grup ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jednakże pod warunkiem, że przesłanki przyznania prawa do emerytury w postaci wieku i odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego spełnili w określonym czasie – do końca 2008 r. (art. 46 ustawy emerytalnej).

W stosunku do niektórych ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. przewidziano możliwość nabycia prawa do emerytury w wieku obniżonym, po spełnieniu w określonym czasie (przed 1 stycznia 1999 r.) warunków odnoszących się do stażu ubezpieczeniowego ogólnego i szczególnego (art. 184 ustawy emerytalnej).

W odniesieniu do pozostałych ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. przewidziano nowe zasady nabywania prawa do emerytur i ustalania ich wysokości. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy emerytalnej, tym ubezpieczonym przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego określonego w ust. 1a i 1b (z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a, 50e i 184), czyli niezależnie od posiadanego stażu emerytalnego. Podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na

koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego określonego w art. 173–175 oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b oraz art. 185 (art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej). Emerytura stanowi natomiast równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia ustalonej w sposób określony w art. 25 przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego, z uwzględnieniem ust. 5 i art. 183 (art. 26 ust. 1 ustawy emerytalnej).

Stosownie do art. 183 ustawy emerytalnej, emerytura przyznana na wniosek osoby ubezpieczonej urodzonej po dniu 31 grudnia 1948 r., z wyjątkiem ubezpieczonych, którzy pobrali emeryturę na podstawie przepisów art. 46 lub 50, o ile osoba ta nie była członkiem otwartego funduszu emerytalnego albo złożyła wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa, wynosi dla osoby, która osiągnęła wiek uprawniający do emerytury: w roku kalendarzowym 2009 – 80% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 20% emerytury obliczonej na podstawie art. 26 (ust. 1), w roku kalendarzowym 2010 – 70% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 30% emerytury obliczonej na podstawie art. 26 (ust. 2), w roku kalendarzowym 2011 – 55% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 45% emerytury obliczonej na podstawie art. 26 (ust. 3), w roku kalendarzowym 2012 – 35% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 65% emerytury obliczonej na podstawie art. 26 (ust. 4), w roku kalendarzowym 2013 albo 2014 – 20% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 80% emerytury obliczonej na podstawie art. 26 (ust. 5).

Przepisy art. 183 ustawy emerytalnej są przepisami przejściowymi i dotyczą tzw. „emerytury mieszanej” (por. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013, s. 124). Emerytura tego rodzaju została przewidziana dla pierwszych roczników ubezpieczonych objętych nowym systemem emerytalnym, tj. dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny w latach 2009–2014, jeżeli nie pobierają emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia i nie były członkami otwartego funduszu emerytalnego albo złożyły wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym na dochody budżetu państwa. Grupa osób, o których mowa, może otrzymać emeryturę składającą się z kwoty odpowiadającej określonemu procentowi emerytury wyliczonej w systemie zdefiniowanego świadczenia (zgodnie z art. 53 ustawy emerytalnej) i z kwoty odpowiadającej określonemu procentowi emerytury wyliczonej według nowych zasad, tj. w systemie zdefiniowanej składki (zgodnie z art. 26 ustawy emerytalnej).

Rozstrzygnięcie zagadnienia przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich wymaga stwierdzenia, czy przepisy art. 183 ustawy emerytalnej, stanowiąc o odpowiednim procencie emerytury obliczonej na podstawie art. 53 tej ustawy, odnoszą się wyłącznie do formuły obliczania świadczenia przewidzianej tym ostatnim przepisem, czy też dotyczą w ogólności obliczania wysokości emerytury nabywanej w systemie zdefiniowanego świadczenia, czyli również z uwzględnieniem wskazanych w art. 52 ustawy emerytalnej przeliczników pracy górniczej.

Ponieważ art. 183 ustawy emerytalnej odsyła wprost wyłącznie do jej art. 53, kwestia uwzględniania przeliczników pracy górniczej przy wyliczaniu na tej podstawie części emerytury zależy niewątpliwie od wyjaśnienia, czy z tych przepisów wynika prawo do połączenia (w odpowiednich proporcjach) prawa do emerytury, jaka byłaby nabyta i obliczona w systemie zdefiniowanego świadczenia i prawa do emerytury, jaka byłaby nabyta i obliczona w systemie zdefiniowanej składki, czy też odnoszą się one wyłącznie do wyliczenia świadczenia nabytego na podstawie art. 24 ustawy emerytalnej (w systemie zdefiniowanej składki) przy zastosowaniu przepisów art. 53 i art. 26 ustawy emerytalnej i na połączenie w odpowiednich proporcjach obu otrzymanych kwot. Przeliczniki pracy górniczej podlegają bowiem uwzględnieniu przy wyliczaniu emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia, czyli nabywanej przez osobę spełniającą warunki wieku i stażu emerytalnego, nie mają natomiast zastosowania przy obliczaniu wysokości emerytury w systemie zdefiniowanej składki.

Przepisy art. 183 ustawy emerytalnej odnoszą się do osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., dotycząc zgodnie z ich językowym brzmieniem wysokości emerytury („emerytura wynosi”), obliczanej w sposób odmienny od emerytur przysługujących młodszym ubezpieczonym (którzy wiek emerytalny osiągnęli w roku 2015 i latach następnych). Przepisy te są zatem uregulowaniem szczególnym w stosunku do ogólnej zasady obliczania wysokości emerytur na podstawie art. 26 ust. 1 tej ustawy („emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia ustalonej w sposób określony w art. 25 przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego, z uwzględnieniem ust. 5 i art. 183”), nie stanowiąc jednak o odmiennych zasadach nabywania prawa do tego świadczenia. W art. 26 ust. 1 ustawy emerytalnej wskazano sposób obliczania wysokości emerytury ubezpieczonym nabywającym do niej prawo na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy (w systemie zdefiniowanej składki), czyli jedynie po osiągnięciu wieku emerytalnego. Na pierwszy rzut oka wyniki wykładni językowej prowadzą zatem do wniosku, że przepisy art. 183 ustawy emerytalnej regulują w sposób szczególny sposób obliczania wysokości emerytury nabywanej na podstawie art. 24 ust. 1 tej ustawy przez ubezpieczonych, którzy wiek emerytalny osiągnęli w latach 2009–2014. Całkowite uniezależnienie prawa do emerytury od wymagań stażowych oznaczałoby, że jest to świadczenie przysługujące wyłącz-

nie w systemie zdefiniowanej składki, a jedynie w części wyliczane przy zastosowaniu formuły przewidzianej w art. 53 ustawy, ale już bez uwzględnienia innych przepisów odnoszących się do wysokości emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia, w tym art. 52 ustawy emerytalnej dotyczącego przeliczników pracy górniczej.

Nie można jednak tracić z pola widzenia, że art. 183 ustawy emerytalnej stanowi o określonej części „emerytury obliczonej na podstawie art. 53”. Przepis art. 53 ustawy emerytalnej odnosi się zaś do wyliczenia wysokości emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia, czyli przysługującej osobie, która nie tylko osiągnęła wiek emerytalny, ale i posiada wymagany ustawą staż ubezpieczeniowy. Wyraźnie świadczy o tym wynikająca z niego formuła obliczania wysokości emerytury, o której, oprócz innych czynników, decyduje tzw. kwota bazowa, czyli 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, w poprzednim roku kalendarzowym (art. 53 w związku z art. 19 ustawy emerytalnej). Z art. 53 ust. 1 ustawy emerytalnej wynika, że emerytura wynosi: 24% kwoty bazowej, o której mowa w art. 19, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, oraz po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych i po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych. Stała część emerytury w postaci 24% kwoty bazowej przysługuje osobie mającej wiek emerytalny i pełny staż ubezpieczeniowy warunkujący nabycie prawa do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia. Świadczy o tym wyraźnie okoliczność, że o ile kapitał początkowy wylicza się również na zasadach określonych w art. 53 ustawy emerytalnej (art. 174 ust. 1 tej ustawy), o tyle przy obliczaniu tego kapitału, przyjmując kwotę bazową wynoszącą 100% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w II kwartale kalendarzowym 1998 r. (art. 174 ust. 7 ustawy), część kwoty bazowej wynoszącej 24% tej kwoty mnoży się przez współczynnik proporcjonalny do wieku ubezpieczonego oraz okresu składkowego i nieskładkowego osiągniętego do dnia 31 grudnia 1998 r. (art. 174 ust. 8 ustawy).

Biorąc to pod uwagę, uznać należy, że przepis art. 53 ustawy emerytalnej odnosi się wyłącznie do obliczania wysokości emerytury przysługującej ubezpieczonemu, który spełnia przesłanki wieku i stażu emerytalnego uprawniających do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia. Skoro zatem art. 183 ustawy emerytalnej stanowi o części emerytury „obliczonej na podstawie art. 53”, nie zawierając na wzór art. 174 ust. 8 tej ustawy uregulowań odnoszących się do proporcjonalnego zmniejszenia kwoty bazowej w przypadku nieosiągnięcia przez ubezpieczonego stażu ubezpieczeniowego uprawniającego do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia, to odnosić się musi do tej emerytury, którą osoba ubezpieczona nabyłaby z uwagi na spełnienie warunków w systemie zdefiniowanego świadczenia (dotyczących zarówno wieku, jak i stażu emerytalnego), gdyby nie nastąpiła zmiana systemu emerytalnego.

Inaczej rzecz ujmując, w pierwszych latach obowiązywania nowego systemu emerytalnego, ubezpieczeni, którzy nabyliby prawo do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia, mogą w części skorzystać z tego uprawnienia przez określony w przepisach przejściowych sposób wyliczenia wysokości świadczenia (określony procent emerytury, która przysługiwałaby im w systemie zdefiniowanego świadczenia i określony procent emerytury, jaka przysługuje im w systemie zdefiniowanej składki). Biorąc pod uwagę zmiany w proporcjach emerytury przysługującej z systemu zdefiniowanego świadczenia (80% dla ubezpieczonych osiągających wiek emerytalny w 2009 r. i 20% dla ubezpieczonych osiągających ten wiek w latach 2013–2014) do emerytury przysługującej w systemie zdefiniowanej składki (20% dla osób osiągających wiek emerytalny w 2009 r. i 80% dla ubezpieczonych osiągających ten wiek w latach 2013–2014), nie można mieć wątpliwości, że celem tych przepisów przejściowych było złagodzenie różnicy między wysokością emerytury wyliczonej w systemie zdefiniowanej składki (zbyt krótki okres gromadzenia składek na koncie w ZUS), a wysokością tej emerytury, do której ubezpieczeni nabyliby prawo w systemie zdefiniowanego świadczenia, gdyby nie nastąpiła zmiana systemu emerytalnego. Przeciwnie stanowisko, sprowadzające się do twierdzenia o uregulowaniu w art. 183 ustawy emerytalnej sposobu obliczania emerytury nabywanej po spełnieniu warunków tylko z art. 24 ust. 1 tej ustawy (czyli bez względu na długość stażu ubezpieczeniowego), w skrajnych sytuacjach mogłoby prowadzić do przyznawania osobom z bardzo krótkim stażem ubezpieczeniowym świadczeń w wysokości odpowiadającej stałemu składnikowi emerytury obliczonej na podstawie art. 53 ustawy emerytalnej (24% kwoty bazowej w odpowiedniej proporcji), co nie tylko że nie wydaje się zamysłem ustawodawcy, ale z pewnością prowadziłoby również do nieuzasadnionego uprzywilejowania tych ubezpieczonych, o których mowa w art. 183 ustawy emerytalnej w stosunku do osób, które wiek emerytalny osiągną w latach późniejszych i które nie mają gwarantowanego żadnego stałego składnika emerytury.

Reasumując, choć wykładnia językowa art. 183 ustawy emerytalnej nie prowadzi do jednoznacznych rezultatów, to wzmocniona wykładnią celowościową pozwala na zajęcie stanowiska, że przepisy tego artykułu dotyczą obliczania wysokości emerytury dla tych ubezpieczonych, którzy nabyliby prawo do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia w związku ze spełnieniem warunków stażowych, i którzy nie mogą tego prawa zrealizować z powodu zmiany systemu emerytalnego. Na wysokość przysługującej im emerytury składa się określony procent emerytury, jaka przysługiwałaby im w systemie zdefiniowanego świadczenia i określony procent emerytury przysługującej w systemie zdefiniowanej składki.

Skoro zaś przepisy art. 183 ustawy emerytalnej dotyczą tych ubezpieczonych, którzy spełnili warunki uprawniające do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia, to nie budzi wątpliwości, że przy obliczaniu tego świad-

czenia uwzględnić należy również dotyczący ustalania wysokości emerytur w tym systemie art. 52 ustawy, przewidujący stosowanie określonych przeliczników pracy górniczej.

Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. III UZP 11/15.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

49

Art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), art. 87 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054 ze zm.)

Przedłużenie terminu zwrotu różnicy podatku, o którym mowa w art. 87 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054 ze zm.), w przypadku gdy weryfikacja rozliczenia podatnika dokonywana jest w ramach kontroli podatkowej (lub postępowania podatkowego, lub postępowania kontrolnego), następuje w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia naczelnika urzędu skarbowego, przewidzianego w art. 274b w związku z art. 277 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.).

Z uzasadnienia:

6.2. Przystępując do rozważań odnoszących się do przedstawionego zagadnienia prawnego należało przywołać następujące przepisy:

1) ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.) (brzmienie przepisów do 14 sierpnia 2015 r. i od 15 sierpnia 2015 r.):

Art. 3 § 2: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
- 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów

prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.) oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw; (...);

2) ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. z 1993 r., Nr 11, poz. 50) (brzmienie od 1 kwietnia 1997 r. do 30 kwietnia 2004 r.):

Art. 21 ust. 6 zdanie drugie i trzecie: „Jeżeli zasadność zwrotu wymaga dodatkowego sprawdzenia, urząd skarbowy (od dnia 1 września 2003 r. – naczelnik urzędu skarbowego) może przedłużyć ten termin do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego. Jeżeli przeprowadzone postępowanie wykaże zasadność zwrotu, o którym mowa w zdaniu poprzednim, urząd skarbowy wypłaca podatnikowi należną kwotę wraz z odsetkami w wysokości odpowiadającej odsetkom stosowanym (od dnia 1 stycznia 2003 r. – opłacie prolongacyjnej stosowanej) w przypadku odroczenia terminu płatności podatku lub jego rozłożenia na raty.”;

3) ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2016 r., poz. 710 ze zm.):

– od 1 maja 2004 r. do 30 listopada 2008 r.:

Art. 87 ust. 2 zdanie drugie i trzecie: brzmienie jak w ww. art. 21 ust. 6;

– od 1 grudnia 2008 r.:

Art. 87 ust. 2 zdanie drugie i trzecie: „Jeżeli zasadność zwrotu wymaga dodatkowego zweryfikowania, naczelnik urzędu skarbowego może przedłużyć ten termin do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika dokonywanego w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej lub postępowania kontrolnego na podstawie przepisów o kontroli skarbowej. Jeżeli przeprowadzone przez organ czynności wykażą zasadność zwrotu, o którym mowa w zdaniu poprzednim, urząd skarbowy wypłaca podatnikowi (od dnia 1 stycznia 2013 r. – usunięto wyraz „podatnikowi”) należną kwotę wraz z odsetkami w wysokości odpowiadającej opłacie prolongacyjnej stosowanej w przypadku odroczenia terminu płatności podatku lub jego rozłożenia na raty”;

4) dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347, s. 1 i nast. ze zm.; dalej: dyrektywa 112):

Art. 183 akapit pierwszy: „W przypadku, gdy za dany okres rozliczeniowy kwota odliczeń przekracza kwotę VAT należnego, państwa członkowskie mogą dokonać zwrotu lub przenieść nadwyżkę na następny okres rozliczeniowy w oparciu o ustalone przez siebie warunki”;

5) ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.)

– do 31 grudnia 2002 r. brak przepisów wprost dotyczących przedłużenia terminu zwrotu podatku, w tym zwrotu różnicy podatku;

– od 1 stycznia 2003 r. (dodano w dziale V „Czynności sprawdzające”):

„Art. 274b. § 1. Jeżeli przeprowadzenie czynności sprawdzających zasadność zwrotu podatku wymaga przedłużenia terminu zwrotu podatku wynikającego z odrębnych przepisów, organ podatkowy może postanowić o przedłużeniu tego terminu do czasu zakończenia czynności sprawdzających.

§ 2. Na postanowienie, o którym mowa w § 1, służy zażalenie.”

Z kolei w słowniczku tej ustawy w art. 3 pkt 7 wprowadzono definicję „zwrotu podatku”, wskazując, że jest nim m.in. zwrot różnicy podatku lub zwrot podatku naliczonego w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług.

6.3. Przedstawione zagadnienie prawne, zilustrowane zmianami przepisów dotyczących podatku od towarów i usług (począwszy od ustawy z 1993 r., poprzez zmiany w obrębie ustawy z 2004 r.), ustawy – Ordynacja podatkowa oraz znaczącym dorobkiem orzecznictwem (w tym wymienionymi uchwałami NSA, FPS 1/02 i FPS 5/02), ukazuje złożoność problematyki związanej z przedłużaniem terminu zwrotu różnicy podatku, przewidzianym w art. 87 ust. 2 u.p.t.u.

Na tym tle samo pytanie ujęte w sentencji postanowienia, odmiennie od jego uzasadnienia, nie oddaje w pełni stopnia skomplikowania materii w tym przedmiocie i związanych z tym problemów orzecznictwowych. W tym kontekście szereg kwestii dodatkowych towarzyszących wymienionej instytucji prawnej musiało zostać uprzednio przesądzonych (zaakceptowanych lub zanegowanych), aby odpowiednio rozważyć udzielenie odpowiedzi na wyłoniony problem prawny. Jest nim bowiem *de facto* dopuszczalność drogi sądowej w przypadku przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku z powołaniem się na art. 87 ust. 2 u.p.t.u. w zależności od rodzaju (trybu) weryfikacji rozliczenia podatnika wywołującej takie przedłużenie.

6.4. W kontekście dalszych rozważań zaakcentowania wymagało, że zagadnienie zwrotu różnicy podatku ma swoje normatywne umocowanie w prawie unijnym. W tym zakresie znaczenie ma cytowany już wyżej art. 183 dyrektywy 112 (poprzednio: art. 18 ust. 4 VI dyrektywy). Użyty w nim zwrot „ustalone przez siebie warunki” jest wyrazem pozostawienia państwom członkowskim tzw. autonomii proceduralnej. Nie może to jednak oznaczać, że według prawa unijnego dopuszczalne jest takie ukształtowanie procedur własnych państw członkowskich, które zniweczą bądź w znacznym stopniu ograniczą skuteczność tego prawa w jego płaszczyźnie materialnoprawnej.

Powyższe spostrzeżenie powinno zatem stanowić swoiste kryterium odniesienia dla dalszych wnioskowań na temat dopuszczalności kontroli sądów

administracyjnych nad działaniami organów podatkowych we wskazanej materii.

6.5. Potwierdzeniem takiej konstatacji może być samo orzecznictwo unijnego Trybunału Sprawiedliwości (wcześniej w skrócie ETS, a aktualnie TSUE). Wynikają z niego pewne istotne wskazania co do wymogów ukształtowania własnych regulacji dotyczących zwrotu podatku.

I tak, na tle VI dyrektywy, Trybunał w wyroku z dnia 25 października 2001 r., C-78/00 przyjął w szczególności, że: zwrot nadwyżki jest fundamentalnym czynnikiem zapewniającym zachowanie zasady neutralności wspólnego systemu VAT; warunki zwrotu nie mogą podważać tej zasady przez zmuszanie podatnika do ponoszenia całości lub częściowego ciężaru podatku; państwa członkowskie mają pewną swobodę w tym zakresie, ale warunki te muszą pozwalać podatnikom w stosownych warunkach na odzyskanie całości „nadpłaty” wynikającej z nadwyżki podatku naliczonego; zwrot musi być dokonywany w rozsądnym terminie.

Z kolei w wcześniejszym wyroku z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawach połączonych o sygn.: C-286/94, C-340/95, C-401/95 i C-47/96 stwierdzono, że: w świetle art. 18 ust. 4 VI dyrektywy nie jest wykluczone, co do zasady, stosowanie środków umożliwiających właściwym organom podatkowym wstrzymanie, w ramach działań zapobiegawczych, zwrotu VAT w sytuacji uzasadnionych podejrzeń, iż miało miejsce obejście przepisów podatkowych, bądź gdy w ocenie organów istnieje zaległość podatkowa, która nie wynika z deklaracji i którą podatnik kwestionuje, ale z poszanowaniem zasady proporcjonalności; środki te nie mogą więc iść dalej, niż jest to konieczne dla osiągnięcia celu (ochrony interesów budżetowych); nie mogą być stosowane w sposób prowadzący do systematycznego podważania prawa do odliczenia podatku jako zasady fundamentalnej VAT; zasadniczo sprawą sądu krajowego jest badanie, czy w konkretnej sprawie dane regulacje naruszają zasadę proporcjonalności.

Podobne zapatrywania Trybunał ten wyraził na tle analogicznych przepisów dyrektywy 112. Mianowicie w wyroku z dnia 12 maja 2011 r., sygn. C-107/10 uznał, że: każde państwo jest zobowiązane do podjęcia wszelkich środków legislacyjnych i administracyjnych odpowiednich, by zapewnić pełny pobór podlegającego zapłacie VAT na swym terytorium; termin na dokonanie zwrotu VAT zasadniczo może być przedłużony w celu przeprowadzenia kontroli podatkowej i nie staje się przez to nierozsądny, o ile przedłużenie nie wykracza poza to, co jest konieczne, by zakończyć procedurę kontroli (C-25/05); czasowe wstrzymanie zwrotu powinno być wyrównane zapłatą odsetek dla poszanowania zasady neutralności; 45-dniowy termin zwrotu nie narusza przepisów wspólnotowych.

Z kolei w wyrokach z dnia 18 października 2012 r., sygn. C-525/11 i 24 października 2013 r., sygn. C-431/12 Trybunał wyraził zapatrywanie, że odroczenie zwrotu o kilka okresów rozliczeniowych po okresie powstania nadwyżki

nie musi być niezgodne z art. 183 akapit pierwszy dyrektywy 112. Zaznaczył jednak, że państwa członkowskie nie mogą odraczać terminu zwrotu, jeśli nie badają jego zasadności, odroczenie zaś następuje do czasu zbadania rocznego podsumowania podatnika. Łamie to bowiem tzw. rozsądny termin zwrotu. O zwrocie podatku w rozsądnym terminie Trybunał przypominał także w innych jeszcze orzeczeniach (zob. wyroki z dni: 28 lipca 2011 r., sygn. C-274/10 i 26 stycznia 2012 r., sygn. C-588/10).

6.6. Wobec tak ukształtowanego dorobku TSUE (wcześniej: ETS), przyjąć należało, że z prawa unijnego wynika – z jednej strony – możliwość przedłużania terminu zwrotu różnicy VAT w celu podjęcia przez właściwe organy określonych czynności zmierzających do zbadania zasadności zwrotu, z drugiej zaś, musi temu towarzyszyć respektowanie przez nie zasad neutralności, proporcjonalności oraz „rozsądnego czasu” na zwrot, czego ocena należy zasadniczo do sądu krajowego.

Z tej perspektywy twierdząca odpowiedź na ogólne pytanie o dopuszczalność drogi sądowej w sprawach dotyczących przedłużenia terminu zwrotu w podatku od towarów i usług powinna jawić się jako dosyć oczywista. Poczynania bowiem organów podatkowych, które polegają na wydłużaniu terminu zwrotu różnicy podatku, powinny być (...) poddane kontroli sądu krajowego, gdyż bezpośrednio oddziałują na czasowość realizacji prawa podatnika do otrzymania zwrotu jako jednego z fundamentów wspólnego systemu VAT. O tym, że tak właśnie jest, świadczą same przez się wypowiedzi TSUE, sformułowane na tle spraw przez niego rozstrzyganych.

Dodatkowo w takie odczytywanie dorobku TSUE wpisuje się i wzmacnia je aspekt konstytucyjny tej problematyki. Doniosłość kontroli sądów administracyjnych nad sprawami dotyczącymi przedłużania terminu zwrotu różnicy podatku została bowiem mocno zaakcentowana przez Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku o sygn. K 16/07, na co słusznie zwrócił uwagę Sąd pytający. Trybunał ten, mając na uwadze m.in. istnienie takiej kontroli, w wyroku tym orzekł, że art. 87 ust. 2 zdanie drugie u.p.t.u. (w brzmieniu obowiązującym do 30 listopada 2008 r.) jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak prawidłowo i zarazem skutecznie zapewnić standard kontroli sądowej ze szczególnym uwzględnieniem zasady równości, należy wywieść z odpowiedniej wykładni przepisów prawa krajowego, tak materialnych, jak i procesowych.

6.7. W związku z płynącymi z prawa unijnego uwarunkowaniami oraz gwarancjami wywiedzionymi w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, jak również na tle wątpliwości podnoszonych w uzasadnieniu postanowienia Sądu pytającego, na pierwszy plan wysuwa się problem procesowego umiejscowienia rozstrzygnięcia o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku w jednej z procedur weryfikacyjnych (lub poza nimi). Dopiero w następstwie tego umiejscowienia

wienia wyłania się związane z nim zagadnienie formy prawnej, w jakiej następuje (lub powinno następować) owo przedłużenie.

W pytaniu Sądu *ab initio* pojawił się w nowym brzmieniu (od 15 sierpnia 2015 r.) art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., którego treść wzbudziła wątpliwości interpretacyjne. Do niego zasadniczo sprowadzono zagadnienie prawne, wymagające wyjaśnienia w składzie powiększonym, dotyczące dopuszczalności drogi sądowej. Jednakże zagadnienie to wiązało się ściśle i bezpośrednio z tym, co do czasu zmiany powołanego przepisu było orzeczniczo kwalifikowane do jego zakresu w takich sprawach, jak rozpoznawana przez Sąd. Chodziło mianowicie o rozstrzygnięcie w przedmiocie przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku z uwagi na kontrolę podatkową, postępowanie podatkowe lub postępowanie kontrolne. Tak też zostało to ujęte w dalszej części sformułowanego pytania, w którym odwołano się do art. 87 ust. 2 u.p.t.u.

Trzeba podkreślić, że oba te zakresy zostały równocześnie szczegółowo umotywowane w wydanym postanowieniu zarówno co do diagnozy stanu im towarzyszącego (w przeszłości oraz obecnie), jak i ważkich wątpliwości powstałych na ich tle. W sposób uzasadniony dostrzeżono, że taka właśnie dotychczasowa (według Sądu pytającego przyjmowana na tle brzmienia art. 87 ust. 2 zdanie drugie u.p.t.u., obowiązującego od 1 grudnia 2008 r.) kwalifikacja prawna formy działania organu podatkowego, w jakiej dochodzi do przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku, czyli formy postanowienia uznawanego za akt z zakresu administracji publicznej, dotyczący uprawnień wynikających z przepisów prawa, niekoniecznie musi być właściwa. Stwierdzenie takie nie umniejszało jednak – co z całą mocą należało odnotować – bardzo istotnego i trafnego zarazem celu, któremu ona posłużyła, a mianowicie osiągnięcia stanu kontroli sądowej także nad takimi postanowieniami, czyli stanu niezbędnego w kontekście poczynionych już uwag.

Nie bez racji było także podanie w wątpliwość powszechnie akceptowanego w orzecznictwie założenia, że naczelnik urzędu skarbowego, dokonując przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku, o którym mowa w art. 87 ust. 2 u.p.t.u., zawsze działa (występuje) w tej samej procedurze, w jakiej dokonywana jest weryfikacja rozliczenia podatnika (tj. albo w czynnościach sprawdzających, albo w kontroli podatkowej, albo w postępowaniu podatkowym, albo w postępowaniu kontrolnym).

6.8. Z powyższego wynika, że postawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne wymagało ujęcia kompleksowego instytucji przedłużania terminu zwrotu różnicy podatku, tak aby wypracowany w drodze wykładni model działania pozwolił na funkcjonowanie tej instytucji bez wywoływania kolejnych już rysujących się problemów, które zasygnalizował Sąd pytający. Przechodząc zatem do oceny poszczególnych zagadnień, należało mieć na uwadze przynajmniej to wszystko, na co zwrócił uwagę ten Sąd w pisemnym uzasadnieniu.

6.9. Uwzględniając to, co dotąd napisano w zakresie określenia procedury, w jakiej znajduje się organ podatkowy, dokonując przedłużenia ustawowego terminu przewidzianego na zwrot różnicy podatku, należało wskazać, co następuje:

Nie można było zgodzić się z poglądem, że naczelnik urzędu skarbowego, któremu ustawodawca na zasadzie wyłączności powierzył uprawnienie do przedłużania powyższego terminu, korzystając z tego uprawnienia, działa zawsze w takiej procedurze, w jakiej odbywają się czynności weryfikujące rozliczenie podatnika. Jak trafnie zauważono, uzasadniając pytanie prawne, wprowadzone od 1 grudnia 2008 r. nowe brzmienie art. 87 ust. 2 u.p.t.u. nie przesądza o istnieniu takiej zależności, wręcz przeciwnie – wymaga zarzucenia takiego zapatrywania.

Przed wszystkim przepis art. 87 ust. 2 zdanie drugie u.p.t.u. wymienia dwie kategorie działań, które mogą podejmować organy. Mianowicie stanowi on o przedłużeniu ustawowego terminu przewidzianego do zwrotu różnicy podatku oraz o weryfikacji rozliczenia podatnika dokonywanego w ramach czterech wyspecyfikowanych procedur, tj. czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, postępowania podatkowego na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej i postępowania kontrolnego na podstawie przepisów o kontroli skarbowej. Zależność między tymi działaniami jest taka, że: po pierwsze, uruchomienie weryfikacji nie musi prowadzić do przedłużenia terminu (organ ma jedynie możliwość, lecz nie obowiązek takiego przedłużenia); po drugie, czas zakończenia weryfikacji wykraczający poza prawem przewidziany termin zwrotu determinuje przedłużenie owego terminu na niezbędny okres z tym związany (konkretny moment zależny od stanu weryfikacji). Innymi słowy, naczelnik urzędu skarbowego posiada alternatywną kompetencję do dokonania zwrotu bez czekania na efekty weryfikacji albo do wstrzymania się ze zwrotem do uzasadnionego momentu jej zakończenia, korzystając z uprawnienia do przesunięcia w czasie (wydłużenia) ustawowego terminu zwrotu. Skoro tak, to od momentu wpływu deklaracji podatnika, z punktu widzenia terminu zwrotu z niej wynikającego, jak i samego zwrotu (jako czynności materialno-technicznej), organ podatkowy cały czas znajduje się w czynnościach sprawdzających. Jak już bowiem wspomniano, wszelkie działania organu wobec podatnika muszą mieć określone ramy procesowe.

Tym samym przedłużenie terminu zwrotu, w takim ujęciu proceduralnym, odbywa się jedynie w przypadku, w którym zasadność zwrotu wykazanego przez podatnika jawi się organowi jako wymagająca dodatkowego zweryfikowania, a jednocześnie weryfikacja ta nie zostanie zakończona, zanim upłynie ustawowo wyznaczony termin zwrotu, organ zaś, mając na uwadze owe wątpliwości, z tego właśnie powodu w obliczu konkretnego stanu faktycznego za zasadne uznaje skorzystanie z instytucji przedłużenia terminu. Z tych przyczyn więc i przedłużenie terminu zwrotu odbywa się w tej samej procedurze czynno-

ści sprawdzających. Okoliczność, że niejako równolegle mogą zostać uruchomione określone działania weryfikacyjne tego nie zmienia, gdyż są to tylko pewne środki do zweryfikowania realności wystąpienia wątpliwości co do zasadności zwrotu wykazanego w deklaracji (potwierdzenia ich lub wykluczenia). One same odbywają się więc tylko w trakcie biegu terminu zwrotu podatku. Zwrot ma określony prawem czas, który może być przedłużany z pewnych przyczyn, tj. działań weryfikacyjnych, ale nawet po ich zakończeniu (czy nawet przed) i tak sam zwrot odbywa się w ujęciu proceduralnym, nie w procedurze weryfikacji, lecz jako czynność materialno-techniczna zwrotu (o ile do niego dochodzi). Jedynie więc przy weryfikacji w ramach czynności sprawdzających dochodzi do tożsamości trybu weryfikacji z trybem, w jakim następuje zwrot, czyli też czynności sprawdzających.

W powyższy sposób rozumowania wpisuje się także uregulowanie zawarte w art. 87 ust. 2a u.p.t.u. Wynika bowiem z niego, że po wydłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku na podstawie ust. 2 zdanie drugie tego artykułu (a więc gdy uruchomiono jedną z procedur weryfikacji i uznano, że okoliczności sprawy wymagają przedłużenia terminu zwrotu) może nastąpić zwrot wykazanej różnicy podatku przez urząd skarbowy, o ile tylko podatnik złoży stosowne zabezpieczenie majątkowe.

Warto przy tym odnotować, że strona podmiotowa obu tych kategorii działań (weryfikacji i wydłużenia terminu) nie zawsze jest tożsama. Przedłużenie terminu zarezerwowano wyłącznie dla naczelnika urzędu skarbowego, wprost wymieniając go jako jedyny organ właściwy do wydania tego typu rozstrzygnięcia. Z kolei w zakresie przeprowadzanych czynności weryfikacyjnych prawodawca wprost stanowi o sposobności ich realizacji także w postępowaniu kontrolnym na podstawie przepisów o kontroli skarbowej. Co więcej, w dalszej części tej samej jednostki redakcyjnej stanowi ogólnie o organie: „Jeżeli przeprowadzone przez organ czynności wykażą zasadność zwrotu” (art. 87 ust. 2 zdanie trzecie *ab initio* u.p.t.u.). W ten sposób uwzględnia, że podmiotem weryfikującym rozliczenie podatnika może być, oprócz naczelnika urzędu skarbowego, również dyrektor urzędu kontroli skarbowej, działający właśnie w procedurze postępowania kontrolnego na podstawie jemu właściwych przepisów.

W tak ukształtowanym otoczeniu prawnym słusznie zwrócono więc uwagę w uzasadnieniu postanowienia Sądu pytającego, że w tym ostatnim przypadku nie jest prawnie dopuszczalne i możliwe zarazem, aby naczelnik urzędu skarbowego sam przez się działał w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przeciw na podstawie przepisów o kontroli skarbowej przez zupełnie inny organ. Stanowiłoby to bowiem działanie bez podstawy prawnej.

Z powyższym koresponduje ponadto uzasadnienie, które towarzyszyło zmianie od 1 grudnia 2008 r. treści art. 87 ust. 2 u.p.t.u. Nie wynikało z niego, aby zamysłem prawodawcy było przemodelowanie istniejącego sposobu przedłużania terminu zwrotu różnicy podatku. W uzasadnieniu do projektu tej zmia-

ny wskazano natomiast, że: „aparatus skarbowy musi dysponować odpowiednim czasem na dokonanie zwrotów oraz zweryfikowanie ich zasadności. (...) Projektowane zmiany w art. 87 ust. 2 doprecyzowują czynności, do zakończenia których organ podatkowy może przedłużyć termin zwrotu podatku, oraz okoliczności, w których podatnikowi przysługują odsetki w związku z takim przedłużeniem terminu zwrotu, co pozwoli uniknąć pojawiających się obecnie wątpliwości”. Zmiana ta zatem miała niejako wyraźnie usankcjonować istniejący przecież już przed nią stan sprawdzania zasadności zwrotu przez uruchamianie również działań innych niż same czynności sprawdzające, a więc m.in. kontrolę podatkową. To, że w taki sposób prowadzono już postępowanie wyjaśniające, miało odzwierciedlenie w stanach faktycznych, na tle których zapadały orzeczenia odnoszące się do stanu prawnego sprzed tej zmiany. Wymienione uchwały o sygn. FPS 1/02 i FPS 5/02, jak wynikało ze skarg oraz bezpośrednio z relacji przedstawionej w tej ostatniej, zostały podjęte w sprawach, w których do przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku doszło z uwagi na prowadzenie kontroli podatkowej. W takiej samej sytuacji zapadły także wyroki NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. I FSK 992/06 i I FSK 993/06 (pierwszy z nich został przywołany w pytaniu prawnym), w których Sąd uznał, że z przepisów Ordynacji podatkowej nie wynika obowiązek podejmowania działań przewidzianych w działach IV, V i VI w określonej kolejności, a to oznacza możliwość podejmowania równocześnie różnorodnych działań (z wyjątkiem przepisów szczególnych). Z tej przyczyny Sąd nie podzielił stanowiska organu, że podjęcie kontroli podatkowej w zakresie prawidłowości rozliczenia się przez podatnika z budżetem państwa z tytułu VAT wykluczało stosowanie art. 272b O.p. do sytuacji, gdy zasadność zwrotu podatku wymagała dodatkowego sprawdzenia, o czym była mowa w art. 21 ust. 6 u.p.t.u. (z 1933 r.). Wskazał, że uzupełnienie od 1 stycznia 2003 r. przepisów działu V O.p. o art. 272b nastąpiło po podjęciu ww. uchwał i przesądziło, że jeżeli z odrębnych przepisów wynika możliwość przedłużenia zwrotu podatku z uwagi na konieczność dodatkowego sprawdzenia zasadności tego zwrotu, to następuje to w ramach czynności sprawdzających i wymaga wydania zaskarżalnego postanowienia. Takie rozwiązanie nie wyklucza możliwości prowadzenia kontroli podatkowej, w której ramach będzie badany również ten aspekt sytuacji prawnopodatkowej strony, ale wszczęcie takiej kontroli nie może wyłączyć obowiązku stosowania art. 274b O.p., przede wszystkim zaś wydania na tej podstawie postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu podatku, na które służy zażalenie.

Wprawdzie te wyżej przywołane orzeczenia dotyczyły art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług (...), ale regulacja zawarta w tym przepisie została powtórzona w art. 87 ust. 2 u.p.t.u., w brzmieniu od 1 maja 2004 r. do 30 listopada 2008 r.

Ponadto zaakceptowanie możliwości przedłużania terminu zwrotu różnicy podatku tylko w ramach i w czasie trwania danej procedury, w której prowadzi-

na jest weryfikacja, istotnie wywołuje nierozwiązywalny problem z dochowaniem ciągłości terminu, gdyby miała zachodzić potrzeba kolejnego jego wydłużenia tylko z uwagi na zakończenie już danej procedury weryfikacyjnej. Logiczny bowiem i słusznie podnoszony w orzecznictwie wymóg dopuszczalności przedłużenia terminu tylko zanim zdąży on upłynąć, przy takim ujęciu często stawałby się niemożliwy do osiągnięcia. Niezbędne byłoby zawsze uruchamianie kolejnej procedury w trakcie trwania poprzedniej, skoro przedłużenie – przy tej optyce – ma się ponawiać przy zmianie procedury weryfikowania rozliczenia podatnika. Wiązanie więc skutku przedłużenia zawsze z trwaniem tylko jednej z procedur weryfikacji realnie naraża na powstanie przerw w przedłużeniu terminu. Zakończenie procedury, np. kontroli podatkowej, skutkuje w takim przypadku definitywnym końcem przedłużenia terminu, bez względu na to, że organ nadal zamierza dążyć do zweryfikowania zasadności zwrotu przez uruchomienie innej procedury weryfikacji, np. postępowania kontrolnego po kilku dniach. W tej sytuacji nie będzie już mógł w związku z tym przedłużyć terminu zwrotu, bo ten minął właśnie z momentem zakończenia kontroli podatkowej.

Przywołane zapatrywanie co do rodzaju procedury przypisanej do przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku nie uwzględnia również prawnej możliwości nakładania się kolejnych procedur właściwych dla weryfikacji bez końca poprzednich. Jest to widoczne, zwłaszcza gdy uwzględni się, że mogą je prowadzić także różne organy (tj. organ podatkowy lub organ kontroli skarbowej). I tak może dochodzić do uruchomienia kontroli podatkowej w postępowaniu podatkowym lub w postępowaniu kontrolnym, tudzież obok tego ostatniego, i to w dodatku realizowanego przez inny organ.

Oderwanie więc procedury, w jakiej dochodzi do przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku, od procedury, w której prowadzona jest weryfikacja, eliminuje opisane zagrożenie. Ustalenie – przy pierwszym przedłużeniu – daty do której wydłużono termin zwrotu, biorąc pod uwagę rodzaj trwającej weryfikacji, nie wymaga – do czasu upływu wydłużonego terminu – kolejnego jego przedłużenia na skutek zmiany tylko trybu weryfikacji. Jeśli natomiast trwanie danej procedury weryfikacyjnej będzie miało wykroczyć poza tak wyznaczony termin, wówczas zajdzie potrzeba – przed jego upływem – dalszego przedłużenia na podstawie przepisów właściwych dla tego rodzaju weryfikacji, z której powodu to przedłużenie jest realizowane.

6.10. W tym miejscu warto również odnotować, co konieczne jest z uwagi na unijny wymóg dokonywania zwrotu w tzw. rozsądnym terminie, że akceptowane w pewnej grupie orzeczeń przez sądy administracyjne było przedłużanie terminu zwrotu „do zakończenia procedury weryfikacyjnej”, a nie – jak powinno być prawidłowo – do określonej, konkretnej daty. W efekcie powodowało to, że tak sformułowane rozstrzygnięcie w praktyce organów było postrzegane jako stale aktualne. Faktyczne wydłużenie terminu odbywało się bowiem poza nim samym. Wystarczyło tylko np. przedłużyć czas trwania kontroli podatkowej i tym

samym zmieniał się skutek uprzednio już wydanego rozstrzygnięcia o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku. Od tego momentu postrzegano je przez pryzmat nowego (wydłużonego) już terminu trwania kontroli. Nie zgadzając się z takim podejściem, krytycznie trzeba ocenić pogląd zakładający możliwość poprzestania na wydaniu jednego, zawsze aktualnego (i „samouaktualniającego się”) postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu, jak i wydawania kolejnych postanowień bez wskazania konkretnej daty, do której następuje przedłużenie.

Tylko przedłużenia według dat dają możliwość zachowania i respektowania wspomnianej już reguły, że przedłużyć można tylko taki termin, który jeszcze nie upłynął. Pewność stosowania prawa wymaga zatem formułowania rozstrzygnięcia o przedłużeniu w sposób konkretny, niewymagający doszukiwania się tego, jaką datę przesunięcia zwrotu organ miał na uwadze w przyjętych przez siebie okolicznościach. Jako że zwrot powinien nastąpić w konkretnym terminie ustawowo przewidzianym (określonym dniami), to jego odsuwanie w czasie (przedłużenie) też musi być konkretne, czyli wprost wskazywać, na jaki dzień organ wydłuża termin zwrotu w stosunku do terminu ustawowego (lub tego, który już był postanowieniem wcześniej wydłużony).

Powyższe konstatacje mają wyraźne umocowanie w orzecznictwie TSUE, które narzuca pewne dozwolone, ale niewypaczające sensu systemu VAT, reguły postępowania w tym zakresie, dobitnie akcentując aktywną rolę sądu krajowego przy ocenie praktyk organów na tle wymogu zachowania terminu „rozsądnego”. Ten element wymusza więc także wskazane wyżej podejście do sposobu wydawania i kontrolowania postanowień o przedłużeniu terminu zwrotu podatku przewidzianego w przepisach o podatku od towarów i usług.

6.11. Odrzucenie wyżej opisanej koncepcji o tożsamości trybu weryfikacji z trybem przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku wymaga natomiast w dalszym ciągu ustalenia podstaw ściśle procesowych działania naczelnika urzędu skarbowego w zakresie samego rozstrzygnięcia o przedłużeniu terminu zwrotu. Uznając słuszność zapatrywania, że każde działanie organu podatkowego musi odbywać się w określonej prawem procedurze (zgodnie z konstytucyjnym wymogiem działania na podstawie i w granicach prawa), to w analizowanym tu przypadku przyjąć należało, że może i powinna nią być procedura czynności sprawdzających.

Jak już wspomniano, art. 87 ust. 2 u.p.t.u. nie przesądza kwestii łączności trybu weryfikacji zasadności zwrotu różnicy podatku z trybem przedłużania terminu tego zwrotu. Jednocześnie nie powinno ulegać wątpliwości, że wpływ do organu rozliczenia podatnika z wykazaną kwotą zwrotu (deklaracji VAT-7) wiąże się sam przez się z czynnościami sprawdzającymi. Bez tego bowiem organ nie byłby w stanie w ogóle zdiagnozować, czy zasadność zwrotu wymaga dodatkowego zweryfikowania. Co więcej, zwrot wykazanej kwoty do zwrotu odbywa się – jak już wspomniano – w czynnościach sprawdzających. Można

więc przyjąć, że to, co się tyczy samego wydłużania terminu zwrotu, również ma miejsce w trakcie tak postrzeganych czynności sprawdzających, weryfikacja zaś rozliczenia podatnika, która czasowo może stać na przeszkodzie zakończeniu zwrotu czynności sprawdzających, realizowana jest w tych procedurach, które zostały dla niej wskazane jako możliwe.

6.12. W art. 274b w związku z art. 3 pkt 7 O.p. zostało wprost przesądzone, że jeżeli weryfikacja zasadności zwrotu odbywa się w ramach czynności sprawdzających i nie można jeszcze ich zakończyć (przed upływem terminu zwrotu), to realizacja uprawnienia do przedłużenia terminu zwrotu podatku w związku z tą przyczyną przybiera formę postanowienia, na które służy zażalenie.

W tym kontekście konieczne stało się także przywołanie art. 277 O.p., do którego nawiązywano w powyższej uchwale o sygn. FPS 1/02 oraz w wystąpieniu prokuratora Prokuratury Krajowej, oraz w części wyroków wymienionych przez Sąd pytający. Zarzucenie bowiem poglądu o konieczności automatycznego rozciągania procedury weryfikacyjnej na przedłużenie terminu zwrotu różnicy podatku sprawia, że ten przepis nabiera niejako z powrotem znaczenia tożsamego z tym, które już kiedyś mu nadawano. Z art. 277 O.p. bezpośrednio wynika, że przepisy art. 274–276, a więc również art. 274b tej ustawy, stosuje się odpowiednio w przypadku złożenia deklaracji w sprawie zwrotu podatku. W łączności z art. 3 pkt 7 O.p. oznacza to odpowiednie jego stosowanie (tj. art. 274b) także do zwrotu wykazanej w deklaracji (rozliczeniu) podatnika różnicy podatku objętej art. 87 ust. 2 u.p.t.u. w sytuacji, gdy przeprowadzenie innych niż czynności sprawdzające działań weryfikujących rozliczenie podatnika (tj. kontroli podatkowej, postępowania podatkowego lub postępowania kontrolnego) daje podstawę do przedłużenia terminu zwrotu podatku wynikającego z przepisów o podatku od towarów i usług.

Innymi słowy, przyjętą formę prawną przedłużania terminu tego zwrotu w związku z prowadzeniem weryfikacji w ramach czynności sprawdzających należy odnosić również do wszystkich pozostałych możliwych trybów weryfikacyjnych, uznanych w danej sprawie za właściwe dla dodatkowego zweryfikowania zasadności zwrotu, które czasowo mogą stać się powodem przesunięcia terminu realizacji owego zwrotu. W ten sposób następuje właśnie rozszerzenie stosowania art. 274b O.p. na inne sprawy dotyczące zwrotu podatku, niż wprost w nim wskazane. W przypadku podatku od towarów i usług rozszerzenie trybu orzekania wskazanego dla czynności sprawdzających następuje na pozostałe tryby weryfikacji, tj. w ramach kontroli podatkowej, postępowania podatkowego i postępowania kontrolnego jako mogących towarzyszyć badaniu zasadności zwrotu w świetle art. 87 ust. 2 u.p.t.u.

6.13. Wyjaśnić także należało, że usytuowanie art. 277 O.p. w ramach działu V „Czynności sprawdzające” nie wyklucza powyższego rozumowania, lecz potwierdza. Skoro prawodawca przyjął, że część regulacji zawartych w przepisach o czynnościach sprawdzających powinna mieć odpowiednie zastosowanie do

spraw zwrotu podatku (w tym zwrotu różnicy podatku oraz zwrotu podatku naliczonego), to właściwym miejscem dla takiego wskazania było umieszczenie takiego „rozszerzenia” w tych przepisach, których zastosowanie miało być szersze w kontekście zwrotu (w tym terminu zwrotu) niż tylko w odniesieniu do jednego z możliwych przypadków towarzyszących zwrotowi podatku (tj. gdy weryfikacja rozliczenia podatnika ma postać czynności sprawdzających). Godziło się przy tym zauważyć, że kierunkowo zbieżne z tym stanowiskiem zapamiętywania wyrażano już w orzecznictwie, ale nie zyskały one wcześniej szerszej aprobaty (zob. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. I FSK 315/06 i poprzedzający go, uchylony wyrok WSA w Białymstoku z dnia 1 grudnia 2005 r., sygn. I SA/Bk 313/05).

6.14. Przedstawione racje prowadziły do wniosku, że każdy przypadek zwrotu różnicy podatku, w skład którego wchodzi kwestia przedłużenia terminu tego zwrotu wymaga – poza przewidzianym art. 87 ust. 2 u.p.t.u. – stosowania również art. 274b O.p. Dla stosowania tego ostatniego przepisu bez znaczenia pozostaje tryb prowadzonej weryfikacji rozliczenia podatnika z punktu widzenia zasadności zwrotu.

Wydłużenie terminu wiąże się z potrzebą prowadzenia takiej weryfikacji lub też jest skutkiem koniecznej jeszcze weryfikacji. Ma zatem względem niej niejako wtórny charakter. Posiada przy tym także właściwe sobie procesowe ramy prawne, tj. art. 274b O.p., stosowany wprost lub odpowiednio na zasadzie art. 277 O.p.

6.15. Uznanie, że formą prawną właściwą dla przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku, przewidzianego w art. 87 ust. 2 zdanie drugie u.p.t.u., bez względu na procedurę, w jakiej odbywa się weryfikacja rozliczenia wykazującego zwrot różnicy podatku, a więc także m.in. dla kontroli podatkowej, jest zaskarżalne w drodze zażalenia postanowienie, oznacza dwojakiego rodzaju skutki.

Po pierwsze, daje ten sam standard zarówno dla działania organu podatkowego, jak i wyznacza jednolity standard prawa do sądu w zakresie uruchamiania i kontroli tego rodzaju spraw.

Po drugie, wspomniana prawna forma działania naczelnika urzędu skarbowego generalnie zwalnia w tej sprawie z konieczności uchwałodawczego przesądzenia charakteru, zakresu i znaczenia zmiany w obrębie art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. i nawiązywania do niej w aspekcie szerszym niż ten, który zasygnalizowano. Kwestie te będą w sposób naturalny podlegały dodatkowym, odrębnym analizom w sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

Przykładem tego może być postanowienie z dnia 31 maja 2016 r., sygn. I FSK 446/16, wydane w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej na postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. I SA/Po 1867/15, przywołane przez Sąd pytający. Naczelny Sąd Administracyjny w odniesieniu do nowego brzmienia art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. stwierdził mianowicie, że zmiana

w treści tego przepisu nie obejmuje wyłączenia z kognicji sądów administracyjnych aktów lub czynności w nim wymienionych, które mają charakter materialnoprawny. Ocenę taką uzupełnił odwołaniem się do motywów wyrażonych w innym postanowieniu tego Sądu z tej samej daty – sygn. I FSK 429/16, w którym przyjęto, że: „Wprowadzona od dnia 15 sierpnia 2015 r. zmiana w obrębie art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. jedynie usankcjonowała istniejący orzecznictwo stan, w którym generalnie przyjmowano niedopuszczalność skargi tego rodzaju aktów lub czynności, które nie posiadały cechy dostatecznej samodzielności materialnoprawnej, oddziałującej na sytuację prawną adresata, lecz stanowiły tylko pewien element otoczenia procesowego zasadniczo towarzyszącego innej sprawie, mogącej być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. Tym samym akty takie lub czynności podejmowane tylko na użytek i w ramach sformalizowanych procedur, których przepisy stanowiły wyłączną ich podstawę prawną, wyraźnie już zostały wyłączone od wskazanej wyżej daty z samoistnej kontroli sądowej. Ewentualna sądowa ocena tego rodzaju aktów lub czynności będzie mogła zostać zrealizowana w takiej sprawie, dla której będą one niosły jakieś dodatkowe znaczenie, np. stając się określonym elementem jej stanu faktycznego. Natomiast w stosunku do aktów lub czynności zawierających w sobie części dotyczące uprawnień lub obowiązków o charakterze materialnoprawnym, nawet jeśli towarzyszy im stosowanie sformalizowanych procedur, kognicja sądu administracyjnego nadal znajduje bezpośrednie zastosowanie”.

6.16. Mając na uwadze całokształt rozważań, w odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne należało stwierdzić, że jeżeli zasadność zwrotu wymaga dodatkowego zweryfikowania, rozstrzygnięcie o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku, o którym mowa w art. 87 ust. 2 zdanie drugie u.p.t.u., w przypadku gdy weryfikacja rozliczenia podatnika dokonywana jest w ramach kontroli podatkowej (lub postępowania podatkowego, lub postępowania kontrolnego), następuje w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia naczelnika urzędu skarbowego, przewidzianego w art. 274b w związku z art. 277 O.p., na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 P.p.s.a., a nie aktu podlegającego zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 tej ostatniej ustawy.

Wspomnieć trzeba, że takie stanowisko zbieżne jest co do zasady z zapamiętaniami wyrażonymi w uzasadnieniu stanowiska prokuratora Prokuratury Krajowej, przedstawionego w piśmie procesowym z 18 października 2016 r.

6.17. Postanowienie o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku plasuje się jako postanowienie wydane w szeroko rozumianym postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, czego wymaga dla dopuszczalności skargi art. 3 § 2 pkt 2 P.p.s.a. Kwalifikacja taka ma podstawę w materialnoprawnym charakterze umocowania dla wydania wskazanego postanowienia (art. 87 ust. 2 zdanie drugie u.p.t.u., który jest wyrazem warunków ustalonych w prawie

krajowym w granicach realizacji art. 183 akapit pierwszy dyrektywy 112) i tego samego rodzaju skutków wywoływanych przez rozstrzygnięcie w nim zawarte. Są to przedłużenie terminu zwrotu różnicy podatku względem terminu ustawowego lub już wydłużonego, a także towarzyszące mu reguły naliczania odsetek (art. 87 ust. 2 zdanie trzecie u.p.t.u.) albo oprocentowania (art. 87 ust. 7 u.p.t.u.). To, że w orzecznictwie sądów administracyjnych w kontekście art. 3 § 2 pkt 2 P.p.s.a. przyjmuje się właściwość sądu administracyjnego, gdy regulacja ustaw materialnoprawnych opiera się na formie postanowienia, wynika właśnie z przedmiotu rozstrzygnięcia, które takie postanowienie zawiera (zob. uchwałę NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., sygn. II GPS 3/13, ONSAiWSA 2014, nr 4, poz. 55).

Ponadto o możliwości przyjęcia takiej kwalifikacji prawnej postanowień o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku w aspekcie ich sądowej zaskarżalności świadczy również praktyka orzecznicza dotycząca wykonywania kontroli sądowej nad postanowieniami wydawanymi na podstawie procesowej przewidzianej w art. 274b O.p. Przypomnieć też wypada, że w stanie prawnym przed wprowadzeniem tego przepisu oraz na gruncie przepisów o podatku od towarów i usług sprzed 1 maja 2004 r. Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując ww. uchwałę FPS 5/02, zaliczył postanowienie o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku wydane w czynnościach sprawdzających do postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, o których była mowa w art. 16 ust. 1 pkt 2 *in fine* ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, akcentując także jego materialny charakter. Przepis ten zaś miał w tym zakresie analogiczne brzmienie jak obecny art. 3 § 2 pkt 2 *in fine* P.p.s.a.

Odnosić trzeba i to, że do tożsamyh wniosków prowadzić może nowe brzmienie nadane art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., mające z założenia służyć wyeliminowaniu rozstrzygnięć o charakterze czysto procesowym. Wyprecyzowanie w nim możliwych różnych postępowań, poprzedzone zwrotem „w ramach postępowania administracyjnego”, daje podstawy – w zależności od konkretnego przypadku – do szerszego odczytywania zakresu znaczeniowego postępowania administracyjnego, w ujęciu art. 3 § 2 pkt 2 P.p.s.a., niż tylko normowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

6.18. Celem niniejszej uchwały było wyjaśnienie poważnych wątpliwości prawnych na tle konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej. Niemniej jednak wyrażone w niej oceny, z uwagi na ogólną moc wiążącą uchwał (art. 269 § 1 P.p.s.a.), będą miały odniesienie również do spraw, które pod względem liczbowym w dostrzegalnym stopniu angażują działania organów podatkowych i sądów administracyjnych.

Powyższe uwarunkowania, jak również oddziaływanie podjętej uchwały na sposób realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu, dały podstawę do zajęcia przez skład powiększony stanowiska także co do praktycznych skutków, jakie powinna wywołać niniejsza uchwała.

Otóż, stosując uchwałę, w imię tzw. zasady nieszkodzenia błędnym pouczeniem (art. 214 O.p.) i urzeczywistnienia prawa do sądu, rozumianego jako prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury oraz prawo do uzyskania wyroku w rozsądnym terminie, należy zaakceptować dopuszczalność traktowania złożonych w odpowiednim terminie wezwań do usunięcia naruszenia prawa (w trybie art. 52 § 3 P.p.s.a.) jako terminowo złożonych już zażaleń, które powinny podlegać przekazaniu organowi II instancji (dyrektorowi izby skarbowej) do rozpatrzenia. Negatywne skutki związane z niejasnością sytuacji prawnej jednostek nie powinny bowiem obciążać ich samych bądź prowadzić do konieczności uruchamiania przez nie kolejnych procedur, których jedynym celem byłoby przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia. Wynikające z art. 214 O.p. sformułowanie „nieszkodzenie stronie” trzeba w realiach takich spraw jak niniejsza rozumieć jako wyeliminowanie ujemnych skutków dla strony, spowodowanych zastosowaniem się do błędnego pouczenia udzielonego przez naczelnika urzędu skarbowego. Formułowanie zaleceń, że skarżącym w takich sprawach, z uwagi na błędne pouczenie, przysługuje jedynie wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia, miałyby się z celem, jaki można i należy bezpośrednio osiągnąć, stosując właśnie wskazany przepis. Może on stanowić samodzielną podstawę do „naprawienia” wadliwych pouczeń organów podatkowych. Gdyby przyjąć, że w sytuacji błędnego pouczenia przez organ co do przysługującego stronie rodzaju środka zaskarżenia standardem powinno być zawsze składanie przez nią wniosku o przywrócenie terminu, to art. 214 O.p. pozbawiony zostałby swej samodzielnej roli. Z wnioskiem o przywrócenie terminu strona może bowiem zawsze wystąpić, gdy uważa, że nie ponosi winy w niedokonaniu lub nieterminowym dokonaniu czynności procesowej. Niezależnie zatem od art. 214 O.p., a więc nawet przy braku tego przepisu, i tak możliwe byłoby złożenie skutecznego wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia, jako że terminowi uchybiono z powodu błędu, za który strona nie ponosi winy. Wskazywanie zatem stronie, że przysługuje jej wniosek o przywrócenie terminu, przy założeniu, że taki termin na skutek przecież wadliwego pouczenia i tak należy przywrócić, byłoby wyłącznie sztucznym generowaniem postępowania inicjowanego takim wnioskiem, godzącym w interes strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie. Temu wszystkiemu może zapobiec odpowiednie do okoliczności danego przypadku zastosowanie art. 214 O.p. (zob. postanowienie NSA z dnia 31 maja 2016 r., sygn. I FSK 446/16).

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 24 października 2016 r., sygn. I FPS 2/16.

Trybunał Konstytucyjny

50

Art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.) oraz art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1907 ze zm.)

Art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.) oraz art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1907, 1935 i 1948 oraz z 2017 r., poz. 708) w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, który stanowi naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego opisane w lp. 3.9 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym, odpowiedzialności za przestępstwo oraz kary pieniężnej, są niezgodne z zasadą *ne bis in idem* oraz zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

ponadto postanawia:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowana regulacja

1.1. W pytaniu prawnym z 21 sierpnia 2015 r. Sąd Rejonowy w Głubczycach – II Wydział Karny (dalej: sąd pytający) wskazał jako przedmiot kontroli art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.; dalej: k.k.), który stanowi, że funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

Jednakże sąd pytający nie zakwestionował tego przepisu w całości, lecz wyłącznie w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn odpowiedzialności za przestępstwo oraz kary pieniężnej, o jakiej mowa w art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1907 ze zm.; dalej: u.t.d.).

Zgodnie z art. 92a ust. 1 u.t.d., podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub

warunków przewozu drogowego – podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 10 000 złotych za każde naruszenie.

1.2. Art. 271 § 1 k.k. opisuje typ podstawowy przestępstwa tzw. fałszerstwa intelektualnego dokumentów. Za popełnienie tego czynu grozi kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Kodeks karny przewiduje ponadto typy uprzywilejowany oraz kwalifikowany. Zgodnie z art. 271 § 2 k.k., w wypadku mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. W myśl zaś art. 271 § 3 k.k., sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, jeżeli dopuścił się fałszerstwa intelektualnego dokumentu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

1.3. Art. 92a ust. 1 u.t.d. ujęty został w rozdziale 11 tej ustawy, który określa zasady nakładania kar pieniężnych za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Rozdział ten przewiduje w istocie dwa odrębne reżimy odpowiedzialności, mianowicie wykroczeniowy (art. 92 u.t.d.) oraz administracyjny (art. 92a u.t.d.).

Aktualny kształt rozwiązań zawartych w rozdziale 11 ustawy o transporcie drogowym wynika przede wszystkim z art. 1 pkt 16–18 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.). Celem nowelizacji miało być m.in. „zwiększenie funkcji prewencyjnej i restytucyjnej nakładanych na przewoźników sankcji przy jednoczesnym zmniejszeniu ich represyjności” (druk sejmowy nr 4061/VI kadencja, s. 1 uzasadnienia projektu). Cel ten wnioskodawcy zamierzali zrealizować rozszerzając zakres odpowiedzialności kierowców za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego ponoszonej na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2016 r., poz. 1713 ze zm.; dalej: k.p.w.) a także wprowadzając odpowiedzialności osób wykonujących czynności związane z transportem (osób zarządzających przedsiębiorstwem lub transportem w przedsiębiorstwie) ponoszonej na zasadach identycznych, jak te dotyczące kierowców. Niektóre typy naruszeń, za które wobec podmiotów tych miałyby być stosowane sankcje prawne, przeniesione zostały z reżimu odpowiedzialności ponoszonej na podstawie tzw. winy obiektywnej do reżimu odpowiedzialności wykroczeniowej po to, żeby zapewnić odpowiednie gwarancje materialne i procesowe (zob. druk sejmowy nr 4061/VI kadencja, s. 6 i 7). Zaproponowano także uchylenie rozdziału 11a „Przepisy karne” (który uchylony został ostatecznie na mocy art. 73 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym; Dz. U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13 ze zm.) z uwagi na to, że „kwestie w nim uregulowane zostały wyczerpane w zaproponowanych przepisach art. 92 ustawy o transporcie drogowym i przepisach załącznika 1 i 2 do tej ustawy” (druk sejmowy nr 4061/VI kadencja, s. 10).

1.3.1. Art. 92 u.t.d. określa zakres odpowiedzialności wykroczeniowej (karnej *sensu largo*) za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego

go. Po pierwsze, odpowiedzialności tej podlegają kierujący pojazdem (kierowcy), którzy wykonują przewóz drogowy. Za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego grozi im kara grzywny w wysokości do 2000 zł, przy czym załącznik nr 1 do ustawy opisuje poszczególne typy naruszeń oraz wysokości grzywny za każde z nich. Po drugie, odpowiedzialność wykroczeniową ponoszą również osoby zarządzające przedsiębiorstwem oraz osoby zarządzające transportem w przedsiębiorstwie, o których mowa w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającego dyrektywę Rady 96/26/WE (Dz. Urz. UE L 300 z dnia 14 listopada 2009 r., s. 51), a także każda inna osoba wykonująca czynności związane z przewozem drogowym, która narusza obowiązki lub warunki przewozu drogowego albo dopuściła, choćby nieumyślnie, do powstania takich naruszeń. Osobom tym grozi grzywna w wysokości do 2000 zł, natomiast poszczególne typy naruszeń oraz wysokości grzywny za każde z nich określa załącznik nr 2 do ustawy o transporcie drogowym. Po trzecie, co wynika wprost z art. 92 ust. 5 u.t.d., orzekanie w sprawie nałożenia grzywny następuje w trybie określonym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Stosownie do art. 96 § 1a pkt 2 k.p.w. sprawy dotyczące naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego, wskazanych w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy o transporcie drogowym, objęte są postępowaniem mandatowym. Funkcję oskarżyciela publicznego pełni organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji.

1.3.2. Przepisy od art. 92a do art. 94b u.t.d. regulują zakres i zasady ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, egzekwowanej w trybie administracyjnym. W myśl art. 93 ust. 1 u.t.d. kary pieniężne, przewidziane w art. 92a ust. 1 u.t.d., nakładane są w drodze decyzji administracyjnych. Wykaz naruszeń oraz wysokości kar pieniężnych za każde z nich określa załącznik nr 3 do ustawy o transporcie drogowym, do którego odsyła art. 92a ust. 6 tej ustawy. W okolicznościach sprawy, na kanwie której sąd pytający skierował pytanie prawne, zasadnicze znaczenie miała lp. 3.9 tego załącznika. Wynika z niej, że umieszczenie w liście przewozowym i innych dokumentach danych i informacji niezgodnych ze stanem faktycznym karane jest karą pieniężną w wysokości 8000 zł.

2. Problem konstytucyjny

2.1. Jako wzorce kontroli zakwestionowanej regulacji sąd pytający wskazał art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 2003 r., Nr 42, poz. 364; dalej: Protokół nr 7 do EKPC) a także art. 14 ust. 7 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP).

Art. 2 Konstytucji wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego. Jednym z elementów tej zasady jest zakaz nadmiernego rygoryzmu prawnego. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPC nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa. Z kolei w świetle art. 14 ust. 7 MPPOiP nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju.

W świetle tych postanowień konstytucyjnych i międzynarodowych, podstawowe wątpliwości sądu pytającego wzbudziła możliwość kumulatywnego zastosowania wobec przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie usług transportowych, któremu zarzuca się poświadczenie nieprawdy w dokumencie – „Zaświadczeniu o działalności”, odpowiedzialności za przestępstwo opisane w art. 271 § 1 k.k. oraz odpowiedzialności administracyjno-karnej przewidzianej w art. 92a ust. 1 u.t.d. Istotą problemu była dopuszczalność skazania za przestępstwo osoby fizycznej, wobec której już wcześniej za ten sam czyn została zastosowana w trybie administracyjnym kara pieniężna, o jakiej mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d.

Sąd pytający stwierdził przy tym, że nie należy do jego kognicji samodzielne stwierdzenie niezgodności określonego przepisu prawnego z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi. „Przepisy odnośnie których zachodzi wątpliwość co do ich zgodności z konstytucją mogą być niestosowane dopiero wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie stwierdzające ich niekonstytucyjność”. Z tych względów, w ocenie sądu, rozstrzygnięcie wątpliwości konstytucyjnych dotyczących kwestionowanej regulacji miało znaczenie dla sprawy, na kanwie której skierowane zostało pytanie prawne (zob. uzasadnienie pytania prawnego).

2.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytanie prawne Sądu Rejonowego w Głubczycach – II Wydziału Karnego spełniło wymagania formalne, które warunkowały jego merytoryczne rozpoznanie. Pomimo lakoniczności uzasadnienia, pytanie prawne oddawało istotę problemu konstytucyjnego, z jakim zetknął się sąd pytający, mianowicie problemu dopuszczalności pociągnięcia do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 271 § 1 k.k. osoby fizycznej, wobec której w trybie administracyjnym wymierzona została wcześniej kara pieniężna przewidziana w art. 92a ust. 1 u.t.d. Ta kara pieniężna realizuje, zdaniem sądu pytającego, „cel *stricte* penalny”, wobec czego jej kumulatywne stosowanie z karą penalną narusza zasadę *ne bis in idem*, a także jest niezgodne z zasadą proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego.

Trybunał dostrzegł przy tym, że zarzuty sądu pytającego nie dotyczyły tego, co w tych przepisach zostało uregulowane. Oba przepisy – odczytywane w oderwaniu od siebie – nie stały się przedmiotem wątpliwości. Sąd pytający

dostrzegł naruszenie standardów konstytucyjnych i międzynarodowych w braku rozwiązania, które eliminowałoby ryzyko zbiegu odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności – formalnie – administracyjnej. W konsekwencji ustawodawca wykreował mechanizm, który rodzi ryzyko kumulatywnego stosowania kar przewidzianych w art. 271 § 1 k.k. i art. 92a ust. 1 u.t.d., co w świetle przywołanych wzorców należało, zdaniem sądu, ocenić negatywnie.

3. Stanowienie kar pieniężnych z tytułu odpowiedzialności administracyjnej oraz ich stosowanie łącznie z karami kryminalnymi – tło konstytucyjne

3.1. Problematyka stanowienia przez ustawodawcę sankcji za naruszenie prawa przez jego adresatów, a także łączenia różnych typów odpowiedzialności była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału (zob., spośród ostatnich, wyrok TK z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. K 45/14, OTK ZU 2016, nr A, poz. 99, cz. III, pkt 4). W tym miejscu Trybunał uznał za stosowne wskazać, że problematyka ta musi być rozpatrywana systemowo.

Z jednej strony, art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa. Choćby wymierzenie sankcji stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę indywidualnego statusu prawnego jednostek, to nie można zapomnieć o tym, że jest ono reakcją na zachowanie naruszające porządek prawny – wbrew powinności wynikającej z art. 83 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU 2010, nr 3/A, poz. 26, cz. III, pkt 4). Z kolei na ustawodawcy ciąży obowiązek ustanowienia mechanizmów gwarantujących poszanowanie prawa, których efektywność jest warunkiem *sine qua non* demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Z drugiej strony, zasada demokratycznego państwa prawnego wyklucza takie rozwiązania, które pozwalałyby organom władzy publicznej ingerować w sposób arbitralny i nieproporcjonalny w sferę wolności i praw objętych ochroną konstytucyjną. Karanie musi być sprawiedliwe oraz odpowiadać szkodliwości czynu z punktu widzenia indywidualnego i społecznego. Kara niesprawiedliwa lub nadmierna jest niedopuszczalna.

W tych ramach, korzystając z ogólnej kompetencji prawodawczej, ustawodawca dobiera sankcje najbardziej adekwatne do charakteru stosunków społecznych i gospodarczych objętych regulacją prawa materialnego. Zasadniczo, każda gałąź prawa powinna mieć instrumenty prawne reagowania na naruszenia nakazów, zakazów lub obowiązków wynikających z norm należących do danej gałęzi. W doktrynie prawnej wymienia się przede wszystkim sankcje cywilne, karne i administracyjne. Z punktu widzenia niniejszej sprawy zasadnicze znaczenie mają dwie ostatnie kategorie.

Na gruncie nauki prawa karnego przez pojęcie sankcji karnej (kary kryminalnej) rozumie się zasadniczo „społecznie ujemną reakcję na popełnione przestępstwo, wyrażającą jego potępienie, i która ze swej istoty stanowi osobi-

wą dolegliwość dla jego sprawcy wymierzoną przez konstytucyjnie uprawniony do tego organ państwa" [T. Kaczmarek, (w:) T. Kaczmarek (red.), System Prawa Karnego. Tom 5. Nauka o karze. Sądowy wymiar kary, Warszawa 2014, s. 12]. Podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności karnej jest wina. Oprócz kryterium formalnego – czyli sposobu zakwalifikowania sankcji przez ustawodawcę jako kary kryminalnej – oraz kryterium materialnego – czyli zadań, jakie sankcja ma pełnić (takich jak represja, zapobieganie przestępstwom, uzyskanie określonego wpływu na postępowanie sprawcy) – w literaturze wskazuje się także na swoiste retrospektywne ukierunkowanie kar kryminalnych, będących reakcją *ex post* na naruszenie prawa. Tym odróżniają się od sankcji administracyjnych o, w założeniu, perspektywnym charakterze, które są nakładane w celu wyegzekwowania określonego obowiązku na przyszłość i mogą zostać uchylone, kiedy już obowiązek zostanie spełniony (zob. uwagi E. Hryniewicz-Lach, Kara kryminalna w świetle Konstytucji RP, Warszawa 2015, s. 49 i n.). Istotą kar kryminalnych jest „odpłata” za czyn uznawany za „karygodny” ze względu na społeczną szkodliwość naruszenia dobra podlegającego ochronie. Wiąże się ona z ujemną społeczną oceną sprawcy czynu, stanowiąc tym samym swoisty wyraz społecznego potępienia czynu. Egzekwowanie odpowiedzialności karnej za pomocą kar kryminalnych ma zatem silne konotacje moralne. Jak dostrzegł Trybunał, „skazanie przez sąd karny oznacza pewną stygmatyzację (napietnowanie) i niekiedy pociąga za sobą dalsze, niekorzystne dla ukaranego, skutki, np. w postaci ograniczenia możliwości zatrudnienia w służbie publicznej lub na określonych stanowiskach w innych działach zatrudnienia, bądź pełnienia funkcji publicznych” (wyrok z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU 2014, nr 7/A, poz. 68, cz. III, pkt 4).

Takich konotacji moralnych nie mają sankcje administracyjne, stanowiące reakcję na zakłócenie abstrakcyjnie pojmowanego ładu administracyjnego (porządku publicznego). Są instytucją z zakresu odpowiedzialności administracyjnej. Wystarczającą przesłankę wymierzenia sankcji administracyjnych stanowi w zasadzie samo naruszenie norm prawa administracyjnego materialnego, czyli nakazów, zakazów lub obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa albo z decyzji administracyjnych. Nie ma znaczenia osobisty stosunek sprawcy (zamiar, a w konsekwencji wina) do zachowania naruszającego prawo (obiektywna bezprawność). Jednocześnie jednak „nie ma kary administracyjnej wówczas, gdy czyn nie jest nakazany lub zakazany ustawą” (A. Kisielewicz, Kary administracyjne przewidziane ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych w praktyce orzecniczej sądów administracyjnych, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 5, s. 10). Zasadniczy cel sankcji administracyjnych polega na zapewnieniu efektywnej realizacji przez podmioty administrowane przepisów oraz decyzji administracyjnych, których podmioty te są adresatami. Do elementów konstrukcyjnych sankcji tego typu należy więc to, że zakres podmiotowy ich stosowania wyznacza

istnienie formalnego związku między podmiotem administrowanym (osobą fizyczną lub osobą prawną) a obowiązkami o charakterze administracyjnym. Sankcje administracyjne są nakładane w drodze decyzji przez organy administracji w ramach istniejącego stosunku administracyjnoprawnego [zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, Warszawa 2012, s. 361 i 362; zob. również – oprócz wskazanego wyżej wyroku o sygn. SK 6/12 – wyroki TK z dni: 21 kwietnia 2015 r., sygn. P 40/13, OTK ZU 2015, nr 4/A, poz. 48, cz. III, pkt 4.8 oraz 21 października 2015 r., sygn. P 32/12, OTK ZU 2015, nr 9/A, poz. 148, cz. III, pkt 3.2 i 4.5].

3.2. Spośród sankcji administracyjnych coraz szersze zastosowanie znajdują administracyjne kary pieniężne, rozumiane jako stosowany przez umocowany do tego w ustawie organ administracji publicznej środek prawny polegający na obciążeniu podmiotu administrowanego dolegliwością finansową w związku z naruszeniem nakazu, zakazu lub obowiązku o charakterze administracyjnym. Kary pieniężne wymierzone są *ex post* jako konsekwencja zachowania uznanego za delikt administracyjny. Stanowią instrument, za pomocą którego właściwe organy realizują władztwo administracyjne. Nie należą jednak do kategorii typowych środków tzw. policji administracyjnej, polegających na kierowaniu przez organy administracji zakazów i nakazów mających zapewnić ochronę określonych wartości i dóbr (takich jak zakaz prowadzenia działalności lub produkcji, nakaz powstrzymania się od użytkowania budowli lub instalacji, nakaz przywrócenia stanu pierwotnego itp.). Nie są też sankcjami egzekucyjnymi, które nakładane są *ex ante* w celu przymuszenia podmiotu administrowanego do działania stanowiącego realizację obowiązku administracyjnego i które z założenia ulegają zwróceniu lub umorzeniu z chwilą wykonania tego obowiązku, natomiast w razie uporczywej odmowy podporządkowania się aktom i decyzjom administracyjnym mogą być nakładane ponownie aż do osiągnięcia celu (por. instytucję grzywny w celu przymuszenia, uregulowaną w art. 119 i n. ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.). Wreszcie, kary pieniężne różnią się od instytucji odszkodowania, albowiem decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej oraz wysokość kary nie zależą od wystąpienia szkody ani wysokości tej szkody [zob. szerzej na ten temat M. Laskowska, Kara administracyjna, (w:) E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć, Warszawa 2009, s. 115–119; Z. Leoński, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2006, s. 395–404; M. Lewicki, Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym, Państwo i Prawo 2002, nr 8, s. 72–75; H. Nowicki, Sankcje administracyjne, (w:) System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 640–642; D.

Szumiło-Kulczycka, Prawo administracyjno-karne, Kraków 2004, s. 26–29; L. Wilk, Hazard. Studium kryminologiczne i prawne, Warszawa 2012, s. 165–168].

Choć administracyjna kara pieniężna stanowi jeden z instrumentów sprawowania władztwa administracyjnego, mający zapewnić realizację celów stawianych administracji publicznej, w literaturze dostrzega się, że kluczową jej funkcją jest jednak odpłata za naruszenie przepisów lub decyzji administracyjnych, czyli funkcja „represyjna”, nietypowa dla systemu prawa administracyjnego w tradycyjnym ujęciu. Kara pieniężna pełni również funkcje prewencyjne – tak prewencji ogólnej, jak i indywidualnej (zob. M. Laskowska, *op. cit.*, s. 115 i 116; H. Nowicki, *op. cit.*, s. 643 i 644). Innymi słowy „mamy tu do czynienia z deliktem i sankcją raczej typu karnego” (Z. Leoński, *op. cit.*, s. 403). „O ile pozbawienie określonych uprawnień w rodzaju cofnięcia koncesji ma za cel podstawowy prewencję rozumianą jako ochronę określonych dóbr przed grożącym im niebezpieczeństwem w razie prowadzenia dalszej działalności przez dany podmiot lub dalszego pełnienia funkcji przez daną osobę, o tyle podstawowym celem administracyjnych kar pieniężnych jest represja rozumiana jako odwet za naruszenie normy prawnej. Nawet jeśli ich dalszym skutkiem też jest prewencja, to odbywa się ona pośrednio poprzez fakt odstraszającego oddziaływania ustawowo zawarowanej kary” (L. Wilk, *op. cit.*, s. 160). Z tych względów w odniesieniu do systemu sankcji przybierających postać kar pieniężnych, opłat sankcyjnych, opłat podwyższonych i innych podobnych dolegliwości o charakterze finansowym, wymierzanych *ex post* i co do zasady bez możliwości odstąpienia od ich wyegzekwowania, używa się niekiedy terminu „prawo administracyjno-karne” (D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.*, s. 29; L. Wilk, *op. cit.*, s. 160).

W literaturze przedmiotu wskazuje się też, że instytucje zaliczane do tzw. prawa administracyjno-karnego mają swoją genezę w prawie wykroczeń, a ich stopniowy rozwój stanowi konsekwencję zapotrzebowania organów administracji na posiadanie w ramach swych instrumentów zarządzających skutecznego środka pozwalającego na egzekwowanie od obywateli powinności nakładanych normami prawa administracyjnego (D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.* s. 110 i n.). Bez wątpienia zaletą administracyjnych kar pieniężnych, nakładanych w odformalizowanym trybie, są szybkość karania i niskie koszty postępowania. Z punktu widzenia sytuacji sprawcy naruszenia, kary te mają i tę zaletę, że ich wymierzenie – choć niekiedy dotkliwie ekonomicznie – nie niesie ze sobą społecznego napiętnowania sprawcy, tak jak skazanie za przestępstwo czy wykroczenie, ani nie pociąga za sobą dalszych negatywnych następstw związanych z wymierzeniem kary penalnej (co dostrzega również Trybunał – zob. wyroki o sygn. SK 6/12, cz. III, pkt 5.2 oraz o sygn. P 32/12, cz. III, pkt 3.5).

Administracyjny tryb wymierzania kar pieniężnych bywa jednakże krytykowany jako forma „ucieczki od prawa karnego” (tak np. D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.*, s. 118). Zauważa się, że „wskutek mnożonych wciąż kar administracyj-

nych, obok oficjalnego pociągania do odpowiedzialności za zawinione przez sprawcę bezprawne czyny, wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia opartego na ustawach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często dolegliwszych od grzywien przewidzianych przez prawo karne, stosowanych bez zachowania standardów ochrony obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*” (zdanie odrębne sędzi TK T. Liszcz od wyroku o sygn. P 32/12, pkt 5). Z tych względów Trybunał powinien z ostrożnością podchodzić do kwestii dopuszczalności stosowania kar pieniężnych jako środka reakcji przez organy administracji na naruszenie prawa administracyjnego.

3.3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał nie zanegował dopuszczalności funkcjonowania w prawie administracyjnym systemu kar finansowych – odrębnego i równoległego wobec systemu kar za przestępstwa i wykroczenia. Przyjmował za punkt wyjścia, że ustawodawca w ramach przysługującej mu ogólnej kompetencji prawodawczej jest uprawniony do stanowienia prawa, które odpowiada założonym przez niego celom penalnopolitycznym (zob. wyrok z dnia 9 października 2012 r., sygn. P 27/11, OTK ZU 2012, nr 9/A, poz. 104, cz. III, pkt 4). Ustawodawca może przede wszystkim odrębnie dla każdej gałęzi prawa wykreować instrumenty sankcjonowania naruszeń ustanowionych nakazów i zakazów. Może ponadto – pod pewnymi warunkami – wyłączyć spod reżimu odpowiedzialności karnej niektóre kategorie spraw i przenieść je do reżimu odpowiedzialności administracyjnej (zob. wyrok z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU 2009, nr 9/A, poz. 134, cz. III, pkt 3.5.3).

Trybunał zauważał również w orzecznictwie to, że „granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej” (wyrok z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU 2007, nr 1/A, poz. 2, cz. III, pkt 2). Przyjmował, że „o środkach represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne, a to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym. Dlatego też kary pieniężne mogą wynikać z decyzji administracyjnych poddanych kontroli sądownictwa administracyjnego” (wyrok z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU 2009, nr 7/A, poz. 105, cz. III, pkt 2.4).

Jednocześnie jednak nigdy nie ulegało wątpliwości to, że granice dopuszczalności wyprowadzania przez ustawodawcę kar pieniężnych poza systemem prawa karnego wyznacza Konstytucja, a w szczególności art. 2 Konstytucji. Postanowienie to nakłada na władzę publiczną powinność działania w sposób, który zagwarantuje obywatelom poczucie bezpieczeństwa prawnego, a przez to zapewni ich zaufanie do państwa i jego instytucji. Z nakazem tym są instrumentalnie związane wymagania, takie jak: konieczność jasnego i precyzyjnego określenia treści obowiązków administracyjnych, którym uchybienie jest pod-

stawą wymierzenia kary pieniężnej (zasada określoności czynu objętego sankcją); niedopuszczalność ustanawiania kar pieniężnych z mocą wsteczną (*lex retro non agit*) ani wstecznego ich zaostrzenia (*lex severior retro non agit*); zakaz podwójnego (wielokrotnego) wymierzania kar pieniężnych wobec tej samej osoby za ten sam delikt administracyjny, a także nakaz zachowania proporcjonalności reakcji na naruszenie obowiązków administracyjnych (zakaz nadmiernej represyjności).

3.4. Istotne ograniczenie nadużywania przez państwo *ius puniendi* stanowi zasada *ne bis in idem*, której treścią jest zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu zabronionego pod groźbą kary. Zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania nie został wprost wyrażony w postanowieniach Konstytucji, jednakże, zdaniem Trybunału, nie budzi wątpliwości, że stanowi on podstawową gwarancję demokratycznego państwa prawnego, wobec czego musi być wiązany z treścią art. 2 Konstytucji (zob. ostatnio wyrok z dnia 11 października 2016 r., sygn. K 24/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 77, cz. III, pkt 2.3). *Ne bis in idem* zapewnia ochronę elementarnej dla obywateli wartości, jaką jest bezpieczeństwo prawne. W praktyce orzeczniczej za podstawę wywodzenia tejże zasady uznaje się również art. 42 ust. 1 Konstytucji, który określa konstytucyjne standardy ponoszenia odpowiedzialności karnej, oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantujący prawo do rzetelnego i sprawiedliwego procesu sądowego (zob., spośród wielu, przywołane już wyroki TK: o sygn. P 40/13, cz. III, pkt 5.1, oraz o sygn. P 32/12, cz. III, pkt 7.1).

W orzecznictwie ugruntowało się jednocześnie szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* (co potwierdził Trybunał w przywołanym wyżej wyroku o sygn. K 24/15, cz. III, pkt 6.1). Trybunał przyjmuje, że zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania obejmuje nie tylko sprawy i postępowania uznane za karne przez ustawy zwykłe (prawo karne *sensu stricto*), lecz także sprawy i postępowania niemające formalnie karnoprawnego charakteru, o ile wiążą się ze stosowaniem środków w istocie represyjnych (prawo karne *sensu largo*). Zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania musi zatem być brany pod uwagę zarówno w wypadku zbiegu dwóch (kilku) kar kryminalnych w rozumieniu ustawowym, jak i w razie zbiegu sankcji określonych w przepisach karnych oraz sankcji przewidzianych w innych przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności. Zauważalna w orzecznictwie Trybunału tendencja do poszerzania granic ochrony wynikającej z zasady *ne bis in idem* jest uzasadniona ze względu na konieczność autonomicznego rozumienia pojęć konstytucyjnych takich jak „kara” – w oderwaniu, i nierzadko szerzej, od tego, jak pojęcia te definiuje ustawodawca. „Ostatecznie rezultatem odnośnego orzecznictwa jest zakwalifikowanie (przez Trybunał) tych innych niż karne spraw lub postępowań jako spraw lub postępowań w istocie karnych” (wyrok o sygn. P 32/12, cz. III, pkt 7.1).

Zasada *ne bis in idem* ma charakter bezwzględny w tym sensie, że z istoty nie może podlegać ograniczeniom. „Wszelkie odstępstwa od tej zasady, w szczególności zaś stworzenie organowi władzy publicznej kompetencji do dwukrotnego zastosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn, stanowiłoby naruszenie regulacji konstytucyjnych” (wyrok z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU 2004, nr 10/A, poz. 103, cz. III, pkt 3.3). Jednocześnie jednak Trybunał wskazywał, że sama możliwość pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności w dwóch różnych postępowaniach o tzw. represyjnym charakterze nie oznacza, że naruszona została zasada *ne bis in idem* (na przykład, pociągnięcie kogoś do odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia nie zamyka drogi do pociągnięcia go za ten sam czyn do odpowiedzialności dyscyplinarnej; zob. wyrok z dnia 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU 2002, nr 5/A, poz. 63, cz. III, pkt 4). W szczególności, „odpowiedzialność karna i odpowiedzialność administracyjna nie są (co do zasady) niekonstytucyjnym karaniem za to samo. Są to różne skutki danego czynu naruszającego różne dobra prawnie chronione, dlatego uzasadnionym jest zastosowanie różnych sankcji” (wyrok o sygn. P 32/12, cz. III, pkt 7.3). *A contrario*, naruszenie Konstytucji będzie miało miejsce zawsze wtedy, gdy w związku z tym samym czynem dojdzie do zastosowania wobec tej samej osoby dwóch (lub więcej) „kar” w sensie konstytucyjnym, które realizują w istocie ten sam cel, mianowicie są reakcją na zamach na te same dobra objęte ochroną prawną.

Trybunał wypracował dwuetapowy test, według którego bada, czy oceniane przepisy naruszają zakaz dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie. Zdaniem Trybunału: „po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny. Po drugie, jeżeli dwa lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one te same, czy odmienne cele. Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji” (wyrok z dnia 21 października 2014 r., sygn. P 50/13, OTK ZU 2014, nr 9/A, poz. 103, cz. III, pkt 3.3; zob. też wyroki TK o sygn. P 40/13, cz. III, pkt 5.1 oraz o sygn. K 45/14, cz. III, pkt 4.1; stanowisko potwierdzone w wyroku o sygn. K 45/14, cz. III, pkt 4.1).

3.5. Nawet jeśli w konkretnym wypadku nie zachodzą podstawy do stwierdzenia naruszenia zasady *ne bis in idem* z uwagi na okoliczność, że jednej z dwóch zbiegających się sankcji nie można uznać za sankcję karną („karę”) w znaczeniu konstytucyjnym, to nie znaczy, że ustawodawca ma pełną swobodę regulowania zakresu i stopnia dolegliwości, które wiąże z naruszeniem zakazów lub nakazów przez adresatów przepisów prawnych. Kwestia kumulowania sankcji – niezależnie od tego, jaki charakter mają poszczególne z nich –

jest problemem proporcjonalności (tak np. w wyroku o sygn. Kp 4/09, cz. III, pkt 3.4.4). Zdaniem Trybunału „dla ewentualnego stwierdzenia naruszenia zasady proporcjonalnej reakcji karnej nie ma bowiem potrzeby wykazywania, że sankcje przewidziane przez zbiegające się przepisy mają charakter represyjny” (wyrok o sygn. P 27/11, cz. III, pkt 5). W wypadku zbiegu odpowiedzialności karnej (karnoskarbowej) i odpowiedzialności administracyjnej, który nie stanowi naruszenia zakazu *ne bis in idem*, konieczne jest zbadanie, czy kumulacja odpowiedzialności wobec tego samego sprawcy za ten sam czyn, jest zgodna z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Korelatem tej zasady jest zaś zakaz nieproporcjonalnego łączenia kar kryminalnych i administracyjnych za ten sam czyn, popełniony przez tę samą osobę.

Zasada proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji między środkami prawnymi realizującymi funkcje karne („represyjne”). „Kumulacja odpowiedzialności karnej z innymi rodzajami odpowiedzialności, realizującymi przynajmniej w pewnym zakresie, posiłkowo, uzupełniająco lub ubocznie, funkcję represyjną, nie może bowiem prowadzić do zastosowania wobec tej samej osoby za ten sam czyn różnych środków prawnych, których łączna represyjność wykracza poza dopuszczalny poziom karania wyznaczony przez zasadę proporcjonalności” (wyrok o sygn. P 50/13, cz. III, pkt 7.4). W świetle orzecznictwa, „nadmierna represywność”, powodująca, że oceniana regulacja musi być uznana za niekonstytucyjną, może mieć swe źródło w nagromadzeniu dolegliwych skutków zastosowania kilku środków reakcji państwa na dany czyn: nie tylko sankcji kryminalnych, lecz także kar administracyjnych, ich wymiaru, obostrzeń proceduralnych, dowodowych itd. (zob. wyrok o sygn. Kp 4/09, cz. III, pkt 3.4.4).

Dla stwierdzenia, czy zarzut naruszenia proporcjonalności jest uzasadniony, niezbędne jest dokonanie przez Trybunał oceny całości mechanizmu reakcji państwa na konkretne naruszenie prawa. Aby spełniony był konstytucyjny wymóg proporcjonalności, mechanizm powinien spełniać kumulatywnie następujące warunki: po pierwsze – służyć realizacji właściwych, konstytucyjnie legitymizowanych celów, po drugie – pozostawać w racjonalnym związku z tymi celami, po trzecie – być koniecznym dla realizacji tych celów (zob. wyrok o sygn. P 32/12, cz. III, pkt 8.2). Badając zgodność zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady proporcjonalności, Trybunał musi zatem uwzględnić: 1) czy zakwestionowane uregulowanie jest niezbędne dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związane; 2) czy jest efektywne, mianowicie czy umożliwia osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę celów; 3) czy efekty zakwestionowanego uregulowania pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na adresata danej normy prawnej (zob. wyrok o sygn. P 27/11, cz. III, pkt 2).

4. Ocena zakwestionowanej regulacji z wzorcami kontroli

4.1. Ze względu na swoje konstytucyjne umocowanie oraz zasadę nadrzędności Konstytucji w wewnętrznym porządku prawnym, Trybunał postanowił najpierw rozpoznać zarzuty dotyczące zgodności kwestionowanej regulacji z wzorcami konstytucyjnymi, jakimi w niniejszym postępowaniu były – wynikające z art. 2 Konstytucji – zasada *ne bis in idem* oraz zakaz nadmiernej (nieproporcjonalnej) reakcji państwa na naruszenie prawa.

4.2. Trybunał uznał, że art. 271 § 1 k.k. oraz art. 92a ust. 1 u.t.d. w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, który stanowi naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego opisane w lp. 3.9 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym, odpowiedzialności za przestępstwo oraz kary pieniężnej, są niezgodne z zasadą *ne bis in idem* oraz zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

4.2.1. Trybunał dostrzegł, że na skutek kolejnych zmian legislacyjnych, w tym w szczególności ustawy zmieniającej z 2011 r., ustawodawca ukształtował na potrzeby ustawy reglamentującej działalność w zakresie transportu drogowego rozbudowany system sankcji prawnych o charakterze finansowym, stosowanych *ex post* w razie stwierdzenia naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego. System ten unormowany został w osobnym rozdziale 11 ustawy o transporcie drogowym, opatrzonym nazwą „Kary pieniężne”.

Przepisy tego rozdziału przewidują dwa typy sankcji za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, mianowicie grzywnę orzeczną w trybie określonym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia za czyny opisane w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy o transporcie drogowym (zob. art. 92 u.t.d.) oraz karę pieniężną nakładaną w trybie administracyjnym w wypadku stwierdzenia naruszeń wyszczególnionych w załączniku nr 3 (zob. art. 92a u.t.d.).

Zakresy podmiotowe obu podstaw wymierzania „kar pieniężnych” w rozumieniu rozdziału 11 krzyżują się. Grzywna może być orzeczona nie tylko wobec kierowców wykonujących przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego (art. 92 ust. 1 u.t.d.), lecz także w stosunku do osób zarządzających przedsiębiorstwem lub osób zarządzających transportem w przedsiębiorstwie (w rozumieniu prawa unijnego), a ponadto w wypadku każdej innej osoby wykonującej czynności związane z przewozem drogowym, która naruszyła obowiązki lub warunki przewozu drogowego albo dopuściła, chociażby nieumyślnie, do powstania takich naruszeń (art. 92 ust. 3 u.t.d.). Z kolei karom pieniężnym wymierzonym w trybie administracyjnym podlegają podmioty wykonujące przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego (art. 92a ust. 1 u.t.d.). Na mocy art. 92a ust. 7 u.t.d. administracyjny tryb kara-

nia karami pieniężnymi stosowany jest też wobec podmiotów wykonujących czynności związane z przewozem drogowym, w szczególności wobec spedytora, nadawcy, odbiorcy, załadowcy, organizatora wycieczki, organizatora transportu lub operatora publicznego transportu zbiorowego, o ile okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że podmioty te miały wpływ lub godziły się na powstanie naruszenia.

Z tej perspektywy nie jest wykluczone, że wobec tej samej osoby fizycznej w związku z tym samym naruszeniem przepisów reglamentujących zasady podejmowania i wykonywania transportu drogowego zaktualizują się obie podstawy stosowania „kar pieniężnych” w rozumieniu rozdziału 11 ustawy o transporcie drogowym, mianowicie art. 92 ust. 3 oraz art. 92a ust. 1 i 7 u.t.d. Ryzyko to dostrzegł zresztą ustawodawca. Z tego względu przewidział w art. 92a ust. 5 u.t.d., że „jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów, o których mowa w (art. 92a) ust. 1, wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłączenie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej”. Innymi słowy, jeśli popełnienie tego samego czynu polegającego na naruszeniu obowiązków lub warunków przewozu drogowego dawałoby podstawę wydania decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej, a jednocześnie groziłoby wszczęciem postępowania w trybie wykroczeniowym, to – by uniknąć kumulacji odpowiedzialności administracyjnej i wykroczeniowej – stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej. Celem art. 92a ust. 5 u.t.d. jest przeciwdziałanie „podwójnemu” sankcjonowaniu tego samego czynu wobec tego samego podmiotu [tak np. R. Strachowska, uwagi do art. 92a, (w:) R. Strachowska, Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz, Lex 2012].

Trybunał zauważył w tym miejscu, że zakres wyłączenia, które wynika z art. 92a ust. 5 u.t.d., *prima facie* nie ogranicza się do wykroczeń, o jakich mowa w załączniku nr 2 ustawy o transporcie drogowym. Ustawodawca posłużył się ogólną formułą: „(jeżeli czyn) wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia”, nie uściślając, że chodzić ma jedynie o wykroczenia objęte grzywną na mocy art. 92 ust. 3 i 4 u.t.d. W konsekwencji, w ocenie Trybunału, z treści art. 92a ust. 5 u.t.d. wynika norma, która nakazuje stosować wyłącznie odpowiedzialność egzekwowaną w trybie administracyjnym na podstawie art. 92a ust. 1 i 7 u.t.d. zawsze wtedy, gdy czyn mógłby być jednocześnie kwalifikowany jako wykroczenie zarówno w świetle przepisów ustawy o transporcie drogowym, jak i na mocy przepisów innych ustaw, w tym w szczególności ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.).

Wyłączenie przewidziane w art. 92a ust. 5 u.t.d. nie obejmuje już jednak sytuacji, gdy czyn będący naruszeniem przepisów określających obowiązki lub warunki przewozu drogowego wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa.

4.2.2. W zakresie mającym znaczenie dla niniejszej sprawy Trybunał stwierdził, że na tle obowiązujących przepisów istnieje realne ryzyko zbiegu

odpowiedzialności administracyjnej oraz odpowiedzialności karnej *sensu stricto*.

Zgodnie z lp. 3.9 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym karze pieniężnej nakładanej w trybie administracyjnym (w wysokości 8000 zł) podlega podmiot, który dopuścił się naruszenia polegającego na umieszczeniu w liście przewozowym i innych dokumentach danych i informacji niezgodnych ze stanem faktycznym. Z kolei stosownie do art. 271 § 1 k.k. funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Wskazanie przez przedsiębiorcę w „Zaświadczeniu o działalności” jako dni wypoczynku kierowcy dni, w których kierowca ten (będący pracownikiem) faktycznie wykonywał zarobkowy przewóz drogowy, stanowi niewątpliwie naruszenie, o jakim mowa w lp. 3.9 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym. Czyn ten *prima facie* wypełnia także znamiona przedmiotowe przestępstwa opisanego w art. 271 § 1 k.k., jako że przedsiębiorca jest osobą uprawnioną do wystawienia dokumentu („Zaświadczenia o działalności”), zaś informacja o terminie pobytu pracownika na urlopie wypoczynkowym stanowi okoliczność mającą znaczenie prawne.

Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz. Urz. UE L 102 z dnia 11 kwietnia 2006 r., s. 1) określa czas prowadzenia pojazdu oraz przerwy i okresy odpoczynku kierowców (rozdział II) a także nakłada na przedsiębiorstwa transportowe odpowiedzialność za zapewnienie poszanowania tych regulacji (rozdział III). W celu zwiększenia efektywności i skuteczności w zakresie kontrolowania przez państwa członkowskie poszanowania przepisów tego rozporządzenia 14 grudnia 2009 r. Komisja UE wydała decyzję zmieniającą decyzję 2007/230/WE w sprawie formularza dotyczącego przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym (Dz. Urz. UE L 330 z dnia 16 grudnia 2009 r., s. 80), na mocy której określiła wzór „Zaświadczenia o działalności”. Widnieje na nim pouczenie, że „sfalszowanie świadectwa stanowi naruszenie przepisów”.

Zgodnie zaś z art. 55a ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r., poz. 915 ze zm.; dalej: pr.p.) zabrania się nadawcy, spedytorowi, odbiorcy, organizatorowi transportu lub innemu podmiotowi zlecającemu przewóz umieszczenia w liście przewozowym i innych dokumentach danych i informacji niezgodnych ze stanem faktycznym. Jak precyzuje art. 55a ust. 3 pr.p., zasady odpowiedzialności tych podmiotów określają przepisy ustawy o transporcie drogowym, mianowicie art. 92a u.t.d.

[zob. D. Dąbrowski, uwagi do art. 55a, (w:) D. Ambrożuk, D. Dąbrowski, K. Wesółowski, Prawo przewozowe. Komentarz, Lex 2014].

4.2.3. Aby rozstrzygnąć wątpliwości sądu pytającego dotyczące naruszenia zasady *ne bis in idem*, Trybunał musiał ustalić, czy oba środki prawne przewidziane w dających się stosować kumulatywnie regulacjach mają charakter „kary” w sensie konstytucyjnym.

Nie ulegało przy tym wątpliwości, że sankcja przewidziana w art. 271 § 1 k.k. jest sankcją „karną” w znaczeniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Kara pozbawienia wolności należy do typowych instrumentów prawa karnego *sensu stricto*.

Jeśli chodzi natomiast o karę pieniężną nakładaną w trybie administracyjnym na podstawie art. 92a ust. 1 u.t.d., punkt wyjścia dalszego rozumowania stanowiła teza, że „kary administracyjne z reguły stanowią środki o takim (tj. represyjnym) charakterze, jako że represyjność jest immanentną cechą każdej kary” (wyrok o sygn. K 24/15, cz. III, pkt 6.1). Nie negując ich funkcji prewencyjnej, Trybunał w niniejszym składzie podtrzymał stanowisko, że „administracyjne kary pieniężne zaliczane są do szerzej ujmowanej konstytucyjnej, a więc autonomicznej, odpowiedzialności karno-represyjnej. Nie nadaje to tym karom z góry cech podobnych do kar orzekanych w postępowaniu karnym (...). Konstytucyjna odpowiedzialność represyjna jest tu realizowana w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...). Administracyjne kary pieniężne, nakładane w określonej wysokości w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków najczęściej typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerzej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu. Interdyscyplinarność mechanizmu karania oznacza, że represyjne sankcje administracyjne należą do szerszej kategorii prawa represyjnego, odpowiadającego autonomicznemu konstytucyjnemu pojęciu «postępowania karnego» występującemu w art. 42 Konstytucji. Rozszerzanie się kompetencji sankcyjnych i wymierzanie przez organy administracji publicznej pieniężnych sankcji i kar administracyjnych jest rezultatem wzrostu państwa administracyjnego, jak też wynikiem tendencji w kierunku depenalizacji odpowiedzialności prawnej” (wyrok z dnia 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU 2013, nr 7/A, poz. 99, cz. III, pkt 5.3). Takie ujęcie koresponduje ze stanowiskiem doktryny prawa na temat natury administracyjnych kar pieniężnych (zob. cz. III, pkt 3.2 uzasadnienia niniejszego wyroku).

Trybunał w niniejszej sprawie uznał, że w wypadku kar pieniężnych stosowanych w następstwie naruszenia obowiązków i warunków przewozu drogowego, ich „karny” („represyjny”) charakter wynika z woli samego ustawodawcy.

Po pierwsze, już ich nazwa – „kary pieniężne” wskazuje, że sankcje te są formą ukarania. Z systemowego punktu widzenia ujęte zostały w osobnym rozdziale 11 zatytułowanym „Kary pieniężne”, który określa na potrzeby ustawy

o transporcie drogowym specjalne mechanizmy wymierzania dolegliwości za naruszenie nakazów, zakazów lub obowiązków wynikających z tej ustawy przez podmioty poddane reglamentacji administracyjnej.

Po drugie, sankcje te nie należą do typowych środków policji administracyjnej ani nie są wymierzone po to, by wymusić na podmiocie administrowanym określaną zmianę zachowania. Nie podlegają umorzeniu (zaś uiszczona kwota nie podlega zwrotowi), jeśli podmiot zaniechał naruszenia i przywrócił stan pożądaný przez ustawę. Niezależnie od funkcji prewencyjnej – właściwej też karom penalným z zakresu prawa karnego *sensu stricto* (kara pozbawienia wolności wydaje się mieć nawet większą siłę oddziaływania odstrasżająco na podmiot prowadzący działalność gospodarczą niż kara pieniężna w wysokości 8000 zł) – kary pieniężne ujęte w art. 92a ust. 1 u.t.d. są przede wszystkim swoistą „odpłatą” za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Nakładane są *ex post* w wypadku stwierdzenia tego naruszenia przez organ uprawniony do kontroli i muszą być uiszczone bezzwrotnie.

Po trzecie, kształt szczegółowych rozwiązań składających się na mechanizm nakładania kar pieniężnych przewidzianych w art. 92a ust. 1 u.t.d. wykazuje wiele podobieństw do rozwiązań typowych dla prawa karnego w jego klasycznym rozumieniu. Ustawodawca przewidział bowiem przesłanki egzonerycyjne, terminy „przedawnienia”, a także „zatarcie” faktu nałożenia kary pieniężnej. Z art. 92b ust. 1 u.t.d. wynika, że podmiot wykonujący przewóz nie podlega karze pieniężnej na podstawie art. 92a ust. 1 u.t.d., jeśli zapewnił właściwą organizację i dyscyplinę pracy ogólnie wymaganą w stosunku do prowadzenia przewozów drogowych, umożliwiającą przestrzeganie przez kierowców przepisów prawa unijnego, a także prawidłowe zasady wynagradzania, niezawierające składników wynagrodzenia lub premii zachęcających do naruszenia przepisów unijnych dotyczących harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego lub do działań zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego. Ponadto, jak wskazuje art. 92c ust. 1 u.t.d., nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., na podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, a postępowanie wszczęte umarza się, jeżeli: 1) okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot wykonujący przewozy lub inne czynności związane z przewozem nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć; 2) za stwierdzone naruszenie na podmiot wykonujący przewozy została nałożona kara przez inny uprawniony organ, lub 3) od dnia ujawnienia naruszenia upłynęły ponad 2 lata. Nałożoną karę pieniężną uważa się za „niebyłą” po upływie 2 lat od dnia wykonania decyzji administracyjnej o jej nałożeniu (art. 94a u.t.d.). Termin skrócony jest do roku w wypadku kar nałożonych za naruszenia mające charakter „najpoważniejszy” lub „poważny” w rozumieniu przepisów unijnych (art. 94b u.t.d.).

Po czwarte, to właśnie w celu uniknięcia dwukrotnego „ukarania” ustawodawca przewidział w art. 92a ust. 5 u.t.d., że jeżeli czyn, który stanowi naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego i za którego popełnienie nakładana jest kara pieniężna na podstawie art. 92a ust. 1 u.t.d., wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej. Hipoteza art. 92a ust. 5 u.t.d. nie obejmuje jednakże sytuacji, w których dochodzi do zbiegu odpowiedzialności egzekwowanej na podstawie art. 92a ust. 1 u.t.d. z innymi niż wykroczeniowa formami odpowiedzialności penalnej (na przykład – jak to miało miejsce w warunkach sprawy toczącej się przed sądem pytającym – odpowiedzialności za przestępstwa opisane w kodeksie karnym).

Z tych względów Trybunał uznał w niniejszej sprawie, że kara pieniężna, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., jest „karą” (sankcją „karną” lub „represyjną”) w znaczeniu konstytucyjnym. Podzielił tym samym pogląd, jaki w niniejszym postępowaniu przyjęli – zgodnie – uczestnicy postępowania. Trybunał za trafne uznał stanowisko Prokuratora Generalnego, że „określona w art. 92a ust. 1 w związku z art. 92a ust. 6 (u.t.d.) kara pieniężna ma charakter represyjny, a więc pełni funkcję typową dla odpowiedzialności karnej. Nie realizuje ona ani celu restytucyjnego (...), ani celu kompensacyjnego (...), lecz jest głównie odpłatą za popełniony czyn polegający na wystawieniu dokumentu poświadczającego nieprawdę. (...) Pełni, oczywiście, dodatkowo funkcję prewencyjną, ale – z drugiej strony – trudno sobie wyobrazić jakąkolwiek sankcję, która nie pełniłaby takiej funkcji” (pismo Prokuratora Generalnego z dnia 4 listopada 2015 r., s. 10; podobnie w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 listopada 2015 r., s. 9). Wskazując z kolei na treść art. 92a ust. 3 u.t.d., który określa maksymalne kwoty kar pieniężnych za każde naruszenie podlegających sumowaniu (od 15 000 do 40 000 zł – w zależności od liczby zatrudnianych kierowców), Marszałek Sejmu wskazał, że „w art. 92a ust. 1 u.t.d. i przewidzianej tam odpowiedzialności oraz sankcji dostrzec można element niebagatelnej represji (...). Represja ta, poprzez uelastycznienie sumy kar pieniężnych, została znacznie ograniczona, jednakże nie sposób twierdzić, że uległa ona całkowitej eliminacji (...)” – (pismo Marszałka Sejmu z dnia 11 marca 2016 r., s. 16). Sposób skonstruowania art. 92a ust. 1 u.t.d. zbliżony do konstrukcji typowej dla przepisów karnych, stosunkowo duża dolegliwość kary pieniężnej, wyraźna jej funkcja represyjna, pełnienie również funkcji prewencyjnej, brak funkcji fiskalnej, subiektywizacja odpowiedzialności – wszystkie te cechy świadczą, zdaniem Marszałka Sejmu, o represyjnym charakterze sankcji (tamże, s. 20).

4.2.4. Stwierdzenie, że kary pieniężne przewidziane w art. 92a ust. 1 u.t.d. są „karą” w sensie konstytucyjnym, nie mogło stanowić jeszcze dostatecznej podstawy orzeczenia przez Trybunał niezgodności badanej regulacji z konstytucyjnym zakazem podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby za ten sam czyn. Trybu-

nał musiał ustalić ponadto, czy dające się stosować kumulatywnie środki prawne służą tym samym celom, czyli ochronie tożsamyh dóbr prawnie doniosłych.

W zakresie objętym kontrolą w niniejszym postępowaniu Trybunał wziął pod uwagę to, że sankcja w postaci kary pieniężnej wymierzona za umieszczenie w liście przewozowym i innych dokumentach danych i informacji niezgodnych ze stanem faktycznym (lp. 3.9 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym) ma na celu przede wszystkim ochronę prawdziwości informacji zawartych w tych dokumentach. Jeśli chodzi o „Zaświadczenie o działalności”, informacje te pozwalają ustalić, czy kierowcy mają zagwarantowane prawa do przerwy i odpoczynku, o których mowa w przepisach prawa unijnego, i czy z nich korzystają. Zarówno wzór „Zaświadczenia o działalności” ustalony przez Komisję EU, jak i art. 55a ust. 1 pkt 4 pr.p. wyraźnie zabraniają umieszczania w tym dokumencie danych niezgodnych ze stanem faktycznym. Zamach na dobro, jakim jest prawdziwość danych i informacji, rodzi reakcję właściwych organów władzy publicznej w postaci nałożenia kary pieniężnej w wysokości 8000 zł.

Tożsamy w istocie cel realizować ma przepis ogólny – art. 271 k.k. Przedmiotem ochrony w tym wypadku jest wiarygodność treści (zawartości) dokumentów wystawionych przez osoby upoważnione na użytek publiczny, z którymi wiąże się z zasady zaufanie w obrocie prawnym [zob. J. Piórkowska-Flieger, uwaga 2 do art. 271, (w:) T. Bojarski (red.), Kodeks karny. Komentarz, Lex 2016; A. Marek, uwaga 4 do art. 271, (w:) A. Marek, Kodeks karny. Komentarz, Lex 2010; W. Wróbel, uwaga 1 do art. 271, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117–277, Lex 2013]. Karaniu podlega ten, kto dopuścił się zamachu na pewność obrotu opartą na publicznym zaufaniu do dokumentów i domniemaniu prawdziwości pism mających taki charakter (zob. wyrok SN z dnia 21 października 2010 r., sygn. III KK 309/10, Lex nr 612464). Przestępstwa tego można dopuścić się jedynie umyślnie, przy czym umyślność obejmować musi zarówno to, że poświadczona się nieprawdę, jak i to, że poświadczanie dotyczy okoliczności mających znaczenie prawne. Za okoliczność mającą znaczenie prawne należy uznawać okoliczność, z której mogą wynikać konsekwencje w sferze czyichś praw lub obowiązków [zob. T. Razowski, uwaga 16 do art. 271, (w:) J. Giezek (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, Lex 2014].

Z uwagi zatem na tożsamość celów realizowanych w tym zakresie przez środki prawne przewidziane w art. 92a ust. 1 u.t.d. oraz art. 271 § 1 k.k. Trybunał stwierdził, że zachodzi sytuacja naruszenia konstytucyjnego zakazu podwójnego (wielokrotnego) karania (zasady *ne bis in idem*), a przez to art. 2 Konstytucji.

4.3. Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi jednocześnie naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa przez jednostkę (tak np. w wyrokach o sygn. K 24/15, cz. III, pkt 6.1 oraz o sygn. K 45/14, cz. III, pkt 4.1). Jest bowiem wyrazem nadmiernej

represyjności, niedającej się pogodzić z wymaganiami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

4.4. Z uwagi na stwierdzenie niezgodności badanej regulacji z wymaganiami konstytucyjnymi, Trybunał uznał, że nie zachodziła konieczność rozważenia jej zgodności z wzorcami kontroli wynikającymi z prawa międzynarodowego. Osiągnięty został bowiem cel postępowania, jakim jest zapewnienie ochrony wolnościom i prawom jednostek przed niedopuszczalną ingerencją władzy publicznej. Dlatego też na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. P 124/15.