



Orzecznictwo

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

NR 11/listopad 2022



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne**Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
11 § 2 k.k.	4
46 § 1 k.k.	4
158 § 1 k.k.	4
180a k.k.	4
15zrz ust. 6 ustawy o zwalczaniu COVID-19	5
5 § 1 k.p.k.	5
5 § 2 k.p.k.	5
7 k.p.k.	6
14 § 1 k.p.k.	6
38 § 1 k.p.k.	6
40 § 1 pkt 4 k.p.k.	6
54 § 1 k.p.k.	7
55 § 1 k.p.k.	7
196 § 3 k.p.k.	7
258 § 3 k.p.k.	7
439 § 1 pkt 9 k.p.k.	8
518 k.p.k.	8
519 k.p.k.	8
523 § 4 pkt 1 k.p.k.	9
535 § 1 k.p.k.	9
77 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym	9
8 ust. 1 ustawy rehabilitacyjnej	10
93 § 1 k.p.w.	10
93 § 2 k.p.w.	11

Sądy Apelacyjne

46 § 1 k.k.	11
46 § 2 k.k.	11
85a k.k.	11
165 § 1 pkt 3 k.k.	12

197 § 1 k.k.	13
271 § 3 k.k.	13
278 § 1 k.k.	13
299 § 1 k.k.	14
17 § 1 pkt 7 k.p.k.	14
22 § 2 k.p.k.	15
424 k.p.k.	15
434 § 1 k.p.k.	15
552 § 1 k.p.k.	16
569 k.p.k.	16
618f k.p.k.	17

Prawo Cywilne**Sąd Najwyższy**

169 § 1 w związku z art. 178 § 2 k.r.o.	18
130 ^{la} § 1 i 2 k.p.c. i art. 357 § 2 ¹ w związku z art. 362 k.p.c.	20
365 § 1 k.p.c.	23

Prawo Administracyjne**Naczelny Sąd Administracyjny**

7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.	32
133 § 1 i art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo postępowania przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.)	35
188 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r., poz. 1540)	40

Trybunał Konstytucyjny

66 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r., poz. 1184)	43
---	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 11 § 2 k.k.

Nie jest zatem tak, że każde zgwałcenie osoby pokrzywdzonej dokonane w ramach czasowych znęcania nad nią powinno być postrzegane w perspektywie instytucji z art. 11 § 2 k.k. Możliwe jest tu ustalenie, że miały miejsce dwa przestępstwa pozostające w zbiegu realnym, mającym charakter wielorodzajowy (różnorodny).

Wyrok SN z dnia 24 sierpnia 2022 r., sygn. III KK 521/21.

2

Art. 46 § 1 k.k.

To, że przepisy Kodeksu karnego nie zabraniają wprost orzekania środka kompensacyjnego z art. 46 § 1 k.k., mimo iż szkoda została wcześniej naprawiona, nie oznacza dopuszczalności stosowania tej instytucji w sposób sprzeczny z jej istotą. Nie ma również normatywnego i racjonalnego uzasadnienia wydawanie orzeczenia stanowiącego tytuł egzekucyjny z założeniem, że nie powinien on podlegać wykonaniu, a ewentualną ochronę swoich interesów skazany będzie mógł realizować korzystając z odpowiednich instytucji postępowania egzekucyjnego.

Wyrok SN z dnia 6 września 2022 r., sygn. V KK 141/21.

3

Art. 158 § 1 k.k.

Pobicie wyraża się we wspólnym zamachu, przynajmniej dwóch osób na innego człowieka, które ma dodatkowo narażać go na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo nastąpienie skutku określonego w art. 156 § 1 k.k. lub w art. 157 § 1 k.k. Tak więc, aby doszło do wypełnienia znamion pobicia musi nastąpić atak co najmniej naruszający netykalność cielesną drugiej osoby. Dopiero takie zachowanie połączone z udziałem innych osób (chociażby same nie zadawały uderzeń) tworzyć może owo kwantum niebezpieczeństwa, o jakim mowa w art. 158 k.k.

Postanowienie SN z dnia 7 września 2022 r., sygn. I KK 143/22.

4

Art. 180a k.k.

Samo zatrzymanie dokumentu prawa jazdy na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (podob-

nie jak też zatrzymanie tego dokumentu na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym lub art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami) – nie stanowi realizacji znamienia określonego w art. 180a k.k., albowiem decyzja ta nie pociąga za sobą skutku w postaci cofnięcia uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi.

Wyrok SN z dnia 13 września 2022 r., sygn. I KK 256/22.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.)

5

Art. 15zrz ust. 6

Określone w art. 15zrz ust. 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.), dodaną ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 568), wstrzymanie od dnia 31 marca 2020 r. biegu terminu przedawnienia karalności w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia dotyczy przedawnienia karalności tych czynów zabronionych niezależnie od tego, czy zostały popełnione począwszy od dnia 31 marca 2020 r., czy też przed tą datą.

Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 14 września 2022 r., sygn. I KZP 9/22.

Prawo karne procesowe

6

Art. 5 § 1 k.p.k.

Przepis art. 5 § 1 k.p.k. określa jedną z naczelnych zasad procesu – zasadę domniemania niewinności. Zawiera on zatem ogólną zasadę postępowania, nie nakazuje zaś ani nie zakazuje organom procesowym konkretnego sposobu procedowania.

Postanowienie SN z dnia 24 sierpnia 2022 r., sygn. III KK 216/22.

7

Art. 5 § 2 k.p.k.

Przepis art. 5 § 2 k.p.k. może mieć zastosowanie dopiero wówczas, gdy występujących w sprawie wątpliwości nie można rozstrzygnąć przy pomocy narzędzi jakimi dysponuje sąd, a więc zasad prawidłowego rozumowania oraz

wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego, ewentualnie przez kontynuowanie postępowania dowodowego.

Wyrok SN z dnia 7 września 2022 r., sygn. IV KK 136/22.

8

Art. 7 k.p.k.

Przekonanie sądu, w tym sądu odwoławczego, o wiarygodności jednych dowodów i niewiarygodności innych pozostaje pod ochroną art. 7 k.p.k. jedynie wtedy, gdy spełnione są kumulatywnie następujące przesłanki:

- 1) jest poprzedzone ujawnieniem w toku rozprawy całokształtu okoliczności sprawy (art. 410 k.p.k.) i to w sposób podyktowany obowiązkiem dochodzenia prawdy (art. 2 § 2 k.p.k.);
- 2) stanowi wynik rozważenia wszystkich okoliczności, przemawiających zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego (art. 4 k.p.k.);
- 3) jest wyczerpująco i logicznie – z jednoczesnym uwzględnieniem wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego – argumentowane w uzasadnieniu wyroku.

Wyrok SN z dnia 7 września 2022 r., sygn. IV KK 136/22.

9

Art. 14 § 1 k.p.k.

Zgodnie z zasadą skargowości (art. 14 § 1 k.p.k.) ramy postępowania karnego określa zdarzenie historyczne zarzucane w akcie oskarżenia, a nie jego poszczególne elementy ujęte w opisie czynu w samym akcie oskarżenia. Sąd nie jest związany opisem czynu, gdyż wydając wyrok skazujący ma obowiązek dokładnego określenia czynu przypisanego oskarżonemu (zob. art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k.).

Postanowienie SN z dnia 7 września 2022 r., sygn. I KK 143/22.

10

Art. 38 § 1 k.p.k.

1. Nie jest możliwe wszczęcie sporu w trybie art. 38 § 1 k.p.k. przez sąd, którego właściwość do rozpoznania sprawy została ustalona z delegacji (art. 36, art. 43 k.p.k.), z sądem wyższego rzędu, który zadecydował o tej właściwości.

2. Sąd rozstrzygający spór o właściwość nie orzeka jako sąd odwoławczy, zatem wskazuje sąd, który jest właściwy do rozpoznania sprawy, bez wypowiedzania się odnośnie do postanowienia sądu pozostającego w sporze.

Uchwała siedmiu sędziów SN dnia 14 września 2022 r., sygn. I KZP 11/22.

11

Art. 40 § 1 pkt 4 k.p.k.

Z faktu, iż zdarzenie miało miejsce przed budynkiem sądu nie powinny być wyprowadzane wnioski, że każdy sędzia tego sądu jest jego świadkiem.

Z doświadczenia życiowego wynika, że część sędziów mogła w tym czasie pracować w domu, część znajdować się na sali rozpraw.

Postanowienie SN z dnia 1 września 2022 r., sygn. V KK 341/22.

12

Art. 54 § 1 k.p.k.

Skoro treść art. 25 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2219) wskazuje, że Komisja ta może występować w postępowaniu karnym na prawach oskarżyciela posiłkowego, to jej pozycję procesową określają przepisy odnoszące się do oskarżyciela posiłkowego, a więc strony.

Postanowienie SN z dnia 21 września 2022 r., sygn. I KZP 1/22.

13

Art. 55 § 1 k.p.k.

Pokrzywdzony może wnieść w trybie art. 55 § 1 k.p.k. subsydiarny akt oskarżenia tylko co do tego czynu, w związku z którym prokurator ponownie odmówił wszczęcia lub umorzył postępowanie, a zatem skarga subsydiarna może obejmować zarzut popełnienia czynu, który zachowuje przymiot tożsamości z tym, którego oceny dotyczyły decyzje kończące postępowanie przygotowawcze.

Postanowienie SN z dnia 7 września 2022 r., sygn. I KK 143/22.

14

Art. 196 § 3 k.p.k.

Nawet zawarcie przez biegłego w treści opinii wypowiedzi odnoszącej się do kwestii winy oskarżonego nie świadczy jeszcze o istnieniu przesłanki osłabienia zaufania co do jego bezstronności, niezbędne jest wówczas poznanie motywów takiego opiniowania.

Postanowienie SN z dnia 24 sierpnia 2022 r., sygn. III KK 216/22.

15

Art. 258 § 3 k.p.k.

Okoliczność kierowania przez oskarżonego gróźb karalnych – choć istotna w kontekście art. 258 § 3 k.p.k. zd. ostatnie – nie może automatycznie przesądzać o konieczności zastosowania najsurowszego środka zapobiegawczego. Podstawową bowiem przesłanką zastosowania tymczasowego aresztowania na podstawie tego przepisu jest istnienie uzasadnionej obawy, że oskarżony, któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub umyślnego występku, popełni przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu. Obawa ta musi przy tym być na tyle silna, aby tymczasowe aresztowania mogło jawić

się jako jedyny środek ją niwelujący. Inna ocena pozostawałaby w opozycji względem art. 258 § 4 k.p.k., który stanowi dyrektywę adekwatności związana z wyborem proporcjonalnego środka zapobiegawczego.

Postanowienie SN z dnia 30 sierpnia 2022 r., sygn. III KZ 45/22.

16

Art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k.

Ewidentnym błędem Sądu pierwszej instancji było poszerzenie opisu czynu o zachowania stanowiące odrębne przestępstwo, nieobjęte skargą uprawnionego oskarżyciela. Wyjście przez Sąd *a quo* poza ramy oskarżenia, a więc naruszenie wyrażonej w art. 14 § 1 k.p.k. zasady skargowości, stanowiło bezwzględne uchybienie z art. 439 § 1 pkt 9 w zw. z art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 24 sierpnia 2022 r., sygn. III KK 521/21.

17

Art. 518 k.p.k.

Sąd Najwyższy rozpoznaje kasację co do zasady w granicach zaskarżenia. Owo rozpoznanie ograniczone jest zakresem podniesionych zarzutów, tj. twierdzeń autora kasacji w przedmiocie uchybień popełnionych przez sąd odwoławczy w orzeczeniu, które zostało zaskarżone. W szerszym zakresie, Sąd Najwyższy rozpoznaje kasację tylko w przypadkach określonych w art. 435 k.p.k., art. 439 k.p.k. oraz art. 455 k.p.k.

Postanowienie SN z dnia 7 września 2022 r., sygn. I KK 143/22.

18

Art. 519 k.p.k.

Zgodnie z wolą ustawodawcy kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia skierowanym przeciwko orzeczeniu wydanemu przez Sąd odwoławczy na skutek rozpoznania środka odwoławczego. Celem postępowania kasacyjnego jest bowiem wyeliminowanie z obrotu prawnego orzeczeń dotkniętych poważnymi wadami w postaci bezwzględnych przyczyn odwoławczych lub innych naruszeń prawa, ale o charakterze rażącym, a jednocześnie takich, które miały istotny wpływ na treść orzeczenia. Możliwość wniesienia skutecznej kasacji jest zatem istotnie ograniczona. Postępowanie kasacyjne nie jest z pewnością postępowaniem, które ponawiać ma kontrolę odwoławczą. W toku tego postępowania z założenia nie dokonuje się zatem kontroli poprawności oceny poszczególnych dowodów, nie weryfikuje zasadności ustaleń faktycznych i nie bada współmierności orzeczonej kary.

Postanowienie SN z dnia 24 sierpnia 2022 r., sygn. III KK 216/22.

19

Art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k.

Wyjątek przewidziany w art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k. pozwala stronie oprzeć kasację wyłącznie na jednym z uchybień wymienionych w art. 439 § 1 k.p.k. Oznacza to, że w przypadku skazania na karę innego rodzaju niż bezwzględne pozbawienie wolności niedopuszczalne jest podnoszenie jakichkolwiek innych naruszeń prawa i to nawet, jeśli były one rażące i miały istotny wpływ na treść orzeczenia. Przepis art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k. ogranicza bowiem podstawy kasacyjne wyłącznie do tzw. bezwzględnych przyczyn odwoławczych. Innymi słowy, wniesienie kasacji w takim układzie procesowym z powodu uchybień wymienionych w art. 439 § 1 k.p.k., nie uprawnia do dodatkowego podnoszenia, niejako „przy okazji”, innego rodzaju uchybień.

Postanowienie SN z dnia 22 września 2022 r., sygn. I KK 310/22.

20

Art. 535 § 1 k.p.k.

Zgodnie z art. 535 § 1 k.p.k. ten nadzwyczajny środek zaskarżenia może być wniesiony wyłącznie z powodu uchybień wymienionych w art. 439 k.p.k. lub innego rażącego naruszenia prawa, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Zasadą przy tym jest, że strona postępowania może wnieść kasację na korzyść wyłącznie w razie skazania oskarżonego za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe na karę bez warunkowego zawieszenia jej wykonania (art. 523 § 2 k.p.k.). Celem tego uregulowania jest ograniczenie wpływu do Sądu Najwyższego spraw, które nie są na tyle poważne, aby uruchamiać w ich przypadku kontrolę o charakterze nadzwyczajnym. Ustawodawca przewidział jednak, że ograniczenie to nie będzie dotyczyło sytuacji, gdy strona postępowania kasację opiera na tzw. bezwzględnej przyczynie odwoławczej wskazanej w art. 439 k.p.k. (art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k.). Ranga tego rodzaju uchybień o fundamentalnym znaczeniu powoduje bowiem, że wyrok taki nie może się ostać niezależnie od tego, jaka kara została orzeczona. Tak więc stwierdzenie zaistnienia przesłanki wskazanej w art. 439 k.p.k. skutkuje koniecznością uchylenia zaskarżonego orzeczenia, bez badania czy uchybienie takie miało wpływ na jego treść.

Postanowienie SN z dnia 22 września 2022 r., sygn. I KK 310/22.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r., poz.1904 ze zm.)

21

Art. 77 § 1

Z treści art. 77 § 1 u.s.p. wprost wynika, że delegacja na czas określony nie może być dłuższa niż dwa lata. Podobnego zabiegu użyto w przepisach art. 77 § 3a i 3b u.s.p., przy czym – co należy zauważyć – w § 3a przewidziano możliwość delegowania sędziego do pełnienia obowiązków lub pełnienia określonej

funkcji poza granicami państwa – na czas określony, nie dłuższy niż cztery lata, z możliwością delegowania na kolejny okres, nieprzekraczający czterech lat. Jak łatwo zauważyć, ustawodawca uznał za niewystarczające określenie delegacji przez odwołanie się do okresu pełnienia obowiązków lub funkcji, bowiem wskazał nadto, że okres ten nie może być dłuższy niż cztery lata. Zakreślenie w art. 77 § 1 u.s.p. maksymalnego okresu delegacji udzielanej na czas określony na dwa lata wskazuje, że słowa czas użyto tu w znaczeniu astronomicznym, co oznacza, że jednostkami, w których czas ten się wyraża są rok, miesiąc i dzień.

Postanowienie siedmiu sędziów SN z dnia 14 września 2022 r., sygn. I KZP 10/22.

Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1693)

22

Art. 8 ust. 1

Przepis art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1693) w autonomiczny sposób reguluje wyłącznie przejście uprawnień w postaci odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę w razie śmierci osoby represjonowanej na jej małżonka, dzieci i rodziców, w związku z czym uprawnienia te nie należą do spadku po osobie represjonowanej. Natomiast roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę, które wraz z roszczeniem o zadośćuczynienie za doznaną krzywdę przeszło, w myśl art. 8 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy, na następców osoby represjonowanej, należy do spadku po tych następcach (art. 922 § 1 k.c.), zaś roszczenie o zadośćuczynienie tylko wtedy, gdy zostały spełnione warunki określone w art. 445 § 3 k.c.

Postanowienie SN z dnia 14 września 2022 r., sygn. I KZP 12/22.

Postępowanie w sprawach o wykroczenia

23

Art. 93 § 1 k.p.w.

Zgodnie z art. 93 § 1 k.p.w. sąd na posiedzeniu, bez udziału stron, może wydać wyrok nakazowy w sprawach o wykroczenia, w których wystarczające jest wymierzenie nagany, kary grzywny albo kary ograniczenia wolności. Orzekanie w postępowaniu nakazowym jest jednak możliwe dopiero wówczas, gdy okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości (art. 93 § 2 k.p.w.). Warunkiem koniecznym wydania wyroku nakazowego w sprawie o wykroczenie jest więc brak jakichkolwiek wątpliwości zarówno odnośnie sprawstwa danego czynu, jak i winy obwinionego, co powinno wprost wynikać z materiału dowodowego załączonego do wniosku o ukaranie.

Wyrok SN z dnia 21 września 2022 r., sygn. V KK 202/22.

24

Art. 93 § 2 k.p.w.

Zgodnie z treścią art. 93 § 2 k.p.w. zd. pierwsze, warunkiem orzekania w postępowaniu nakazowym jest brak jakichkolwiek wątpliwości co do okoliczności czynu i winy obwinionego.

Wyrok SN z dnia 15 września 2022 r., sygn. V KK 339/22.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

25

Art. 46 § 1 k.k.

Fakt prowadzenia postępowań karnych wobec innych członków grupy nie zwalnia żadnego ze współsprawców, których czyny zostały już osądzone, od odpowiedzialności za wyrządzoną przestępstwem szkodę w całości, co winno być regułą wobec kompensacyjnego charakteru tego orzeczenia, a nadto wynikającej z mocy prawa solidarności biernej po stronie osób zobowiązanych do naprawienia szkody wynikającej z czynu niedozwolonego (art. 441 § 1 k.c.). Jeśli zaś zobowiązany szkodę naprawi, to w razie uznania, iż odpowiedzialność odszkodowawcza winna podlegać stosunkowemu rozdzieleniu z pozostałymi osobami współodpowiedzialnymi za wyrządzenie szkody, to może wystąpić z odpowiednimi roszczeniami regresowymi (art. 441 § 2 k.c.).

Wyrok SA w Katowicach z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. II AKa 194/20.

26

Art. 46 § 2 k.k.

Skoro do orzekania nawiązki na podstawie art. 46 § 2 k.k. lub art. 57a § 2 zd. 1 k.k. nie powinno stosować się dyrektyw wymiaru kary, to brak również podstaw do uwzględniania przewidzianych w art. 53 § 2 k.k. właściwości i warunków osobistych sprawcy. Stanowisko takie wydaje się dominować w najnowszym orzecznictwie, gdzie trafnie wskazuje się, iż wysokość orzeczonej na podstawie art. 46 § 2 k.k. nawiązki winna być miarkowana z uwzględnieniem rozmiaru szkód, ale szczególnie rozmiaru krzywdy wyrządzonej pokrzywdzonemu.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 18 czerwca 2020 r., sygn. II AKa 75/20.

27

Art. 85a k.k.

Skarżący, powołując się na przepis art. 85a k.k. i wynikający z nich priorytetowy charakter względów prewencyjnych przy kształtowaniu wymiaru kary łącznej, zapomina, że priorytetowy charakter mają nie tylko cele zapobiegawcze i wychowawcze, które kara ma osiągnąć w stosunku do skazanego, ale także

potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa. To właśnie te ostatnie stanowią przeszkodę dla wymierzenia kary łącznej w wysokości najsurowszej kary jednostkowej, gdyż zastosowanie zasady absorpcji wobec skazanego grozi niepożądanym społecznym odbiorem takiego zabiegu jako wskazującego na swoistą opłacalność popełnienia więcej niż jednego przestępstwa o wysokim poziomie społecznej szkodliwości z uwagi na to, że reakcja karna na pozostałe czyny zabronione i tak zostanie zredukowana do zera na etapie wymiaru kary łącznej.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 20 sierpnia 2020 r., sygn. II AKa 159/20.

28

Art. 165 § 1 pkt 3 k.k.

Nawet uznanie, że stanowiące własność oskarżonego elementy instalacji gazowej mieszkania, jako część całej instalacji gazowej budynku wielomieszkaniowego, stanowią element urządzenia użyteczności publicznej w rozumieniu art. 165 § 1 pkt 3 k.k., o braku znamion przestępstwa opisanego w tym przepisie świadczy rodzaj ingerencji oskarżonego w tak pojmowane urządzenie użyteczności publicznej. Dla realizacji czynu z art. 165 § 1 pkt 3 k.k. wymagane jest ustalenie, że zagrożenie wywołane zostało uszkodzeniem urządzenia. Uszkodzenie rzeczy w ujęciu słownikowym oznacza częściowe zniszczenie, spowodowanie powstania defektu (nawet niewielkiego), zepsucie, naruszenie. W pojęciu uszkodzenia mieści się wszelkie zachowanie, które w mniejszym lub większym stopniu oddziałuje na całość rzeczy, prowadząc do naruszenia jej substancji, istotnych właściwości decydujących o jej przeznaczeniu i możliwościach wykorzystywania, o takim jednak natężeniu, że nie stanowi jeszcze zniszczenia rzeczy, które jest „uszkodzeniem w wyższym stopniu”. Aby ingerencję w daną rzecz można było uznać za uszkodzenie, konieczne jest ustalenie, że skutkiem tej ingerencji jest niemożność a co najmniej ograniczenie korzystania z uszkodzonej rzeczy zgodnie z jej przeznaczeniem. Innymi słowy uszkodzeniem jest zmiana fizycznych właściwości urządzenia, czyniąca je niezdatnymi do użytku z zgodnie z jego przeznaczeniem. Na gruncie niniejszej sprawy o ile nie budzi wątpliwości uszkodzenie przez oskarżonego zabezpieczenia uniemożliwiającego mu korzystanie z instalacji gazowej, o tyle uszkodzenie to uznać należy za niemożliwe dla możliwości dalszej eksploatacji instalacji gazowej całego budynku mieszkalnego. Samo zdemontowanie przez oskarżonego wskazanych zabezpieczeń nie wywołało zagrożenia wybuchem. Zagrożenie wybuchem gazu powstało dopiero na skutek otwarcia zaworu i wycieku gazu w mieszkaniu oskarżonego. Skoro przywrócenie możliwości dalszej normalnej eksploatacji instalacji gazowej budynku mieszkalnego możliwe było na skutek zwykłego zamknięcia niezniszczonego zaworu gazowego w mieszkaniu oskarżonego przy użyciu stosownego klucza, nie sposób uznać, aby ingerencja oskarżonego w instalację gazową budynku mieszkalnego miała charakter uszkodzenia tej instalacji. Tym samym nie można uznać, że zagrożenie, o którym mowa

w art. 165 § 1 pkt 3 k.k. wywołane zostało przez oskarżonego uszkodzeniem urządzenia użyteczności publicznej. Zarzut apelującego jest niezasadny w zakresie kwestionującym prawidłowość kwalifikacji zachowania oskarżonego jako wy-czerpującego znamiona czynu zabronionego z art. 164 § 1 k.k. Skoro poziom stężenia gazu osiągnął próg wybuchowości, zagrożenie wybuchem mieszaniny gazu i powietrza stworzone przez oskarżonego musi zostać ocenione jako bezpośrednio niebezpieczeństwo zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób w rozumieniu art. 164 § 1 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 20 sierpnia 2020 r., sygn. II AKa 227/20.

29

Art. 197 § 1 k.k.

Oczywiste jest, że inne będzie natężenie siły fizycznej konieczne do uznania danego zachowania za stosowanie przemocy wobec dziecka, inne zaś – wobec osoby dorosłej. Stąd użycie przez sprawcę każdej, nawet niewielkiej siły w stosunku do dziecka, które powoduje, że poddaje się ono czynowi nierządnemu, należy traktować jako zastosowanie przemocy w rozumieniu art. 197 k.k. („zgwalcenie wobec małoletniego poniżej lat 15” – art. 197 § 3 pkt 2 k.k.). Z kolei okoliczność stosowania „małej”, czy też „dużej” przemocy nie ma istotnego znaczenia w ocenie tego, czy przemoc *in concreto* nastąpiła.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2021 r., sygn. II AKa 218/21.

30

Art. 271 § 3 k.k.

Fakt, iż oskarżony współdziałając z innymi osobami uprawnionymi do wystawiania i przyjmowania faktur VAT, a także ewidencjonowania tychże faktur w dokumentacji księgowej, w różnej konfiguracji osobowej dokonywał w odniesieniu do fikcyjnych faktur ich „zamawiania”, przyjmowania oraz wprowadzania do ewidencji księgowej własnego przedsiębiorstwa stanowił realizację znamion ustawowych przestępstwa fałszu intelektualnego.

Obejmowanie świadomością całości przestępczego przedsięwzięcia pozwala na przyjęcie współsprawstwa tego przestępstwa w typie kwalifikowanym, nie zaś jego formy zjawiskowej. Tak więc zarzut obraży przepisów prawa materialnego tj. art. 271 § 1 i 3 k.k. w zw. 21 § 2 k.k. jest w całości chybyony.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. II AKa 327/19.

31

Art. 278 § 1 k.k.

Jeżeli osoba, na szkodę której dokonano kradzieży, natychmiast po dokonaniu tej kradzieży odbiera sprawcy skradzione mienie, działa w ramach niezbędnej samopomocy, prawnie dozwolonej przez art. 343 § 2 Kodeksu cywilnego

go i z tej racji nie popełnia przestępstwa. Ma przy tym prawo użyć wobec sprawcy kradzieży przemocy, jedynie pod ogólnym warunkiem, że będzie to przemoc nienadmierna, zastosowana w takim tylko zakresie, jaki jest niezbędny do odebrania rzeczy, której posiadanie sprawca kradzieży naruszył.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2022 r., sygn. II AKa 282/21.

32

Art. 299 § 1 k.k.

Przelanie przez oskarżonego zapłaty za fikcyjne transakcje, a następnie bezzwłoczne odebranie przelanych sum od rzekomych kontrahentów, realizuje wprost znamiona przyjęcia i przekazania środków pieniężnych pochodzących z przestępstwa polegającego na wprowadzaniu do obrotu wyrobów ropopochodnych nielegalnego pochodzenia. Oczywiście bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, iż oskarżony prowadził legalną działalność gospodarczą, skoro w jej ramach dokonywał również transakcji o charakterze nielegalnym, immanentnie zresztą związanych z przedmiotem prowadzonej działalności. Nawet jeśli sumy, na jakie oskarżony w związku z uczestnictwem w przestępnym procederze dokonywał przelewów, a które następnie po potrąceniu „prowizji” odzyskiwał od fikcyjnych sprzedawców paliwa, pochodziły pierwotnie z legalnego obrotu jego firmy, to z chwilą dokonania tych operacji stały się kwotami pochodzącymi bezpośrednio z czynu zabronionego, a zachowanie takie penalizowane jest treścią art. 299 § 1 k.k. Fikcyjność faktur, na podstawie których dokonywano przepływu środków finansowych pomiędzy oskarżonym a świadkami miała na celu wyłącznie nadanie pozorów legalności nieistniejącym transakcjom oraz ukrycie procederu wprowadzania do obrotu nielegalnego paliwa, a w konsekwencji również ukrycie przestępczego pochodzenia środków finansowych, które w ten sposób miały zostać „zalegalizowane”. W tej sytuacji całe opisywane kwoty były zarazem przedmiotem przestępstwa z art. 299 § 1 k.k. przypisanego oskarżonemu, a jednocześnie stanowiły korzyść osiągniętą z przestępstw związanych z nielegalnym obrotem substancjami ropopochodnymi oraz przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, czego nie można utożsamiać z zyskiem.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. II AKa 327/19.

Prawo karne procesowe

33

Art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.

Postanowienie o umorzeniu postępowania wydane przez prokuraturę danego państwa członkowskiego uznaje się za prawomocne orzeczenie ostatecznie kończące sprawę, jednak nie każde. Postanowienie takie musi spełniać określone warunki, po pierwsze, prawo oskarżyciela publicznego do oskarżania

musi definitywnie wygasnąć w wyniku wydania tej decyzji, a po wtóre, decyzja o umorzeniu musi zapaść po dokonaniu oceny sprawy co do istoty, na podstawie kompletnego materiału dowodowego.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 19 czerwca 2020 r., sygn. II AKa 147/20.

34

Art. 22 § 2 k.p.k.

Potrzeba przeprowadzenia postępowania odtworzeniowego jest okolicznością faktyczną uzasadniającą zawieszenie postępowania na podstawie art. 22 § 2 k.p.k. w zw. z art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 22 marca 2022 r., sygn. II AKz 172/22.

35

Art. 424 k.p.k.

Aby prawidłowo uchwycić stronę przedmiotową i podmiotową czynu, zwłaszcza o złożonej charakterystyce, wręcz konieczne jest poznanie ciągu przyczynowo-skutkowego, który do niego doprowadził. Wymaga to poczynienia szeregu ustaleń w zakresie wcześniejszych zachowań sprawcy, jego relacji zarówno z innymi sprawcami, jak i z pokrzywdzonymi oraz nierzadko osobami postronnymi, interakcji społecznych, w które wstąpił, a także motywacji i pobudek, które nim kierowały oraz przyczyn, które przywiodły go określonego postępowania w krytycznym czasie i miejscu. Uchwycenie wymienionych kwestii jest nieodzowne zarówno po to, aby móc prawidłowo przypisać danej osobie odpowiedzialność karną lub zwolnić od niej, jak i aby wymierzyć jej sprawiedliwą karę. Tym samym, poza nielicznymi wyjątkami dotyczącymi spraw o bardzo prostym stanie faktycznym, poczynienie ustaleń faktycznych w zakresie wydarzeń poprzedzających czas i miejsce czynu zarzucanego aktem oskarżenia jest nieodzowne. W opisanej sytuacji – wbrew twierdzeniom skarżącego – nie dochodzi do rozszerzenia kognicji sądu o zdarzenia nieobjęte aktem oskarżenia.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 września 2020 r., sygn. II AKa 79/20.

36

Art. 434 § 1 k.p.k.

Apelacja wywiedziona została na niekorzyść oskarżonego, co zaostrza rygory możliwej kontroli instancyjnej zgodnie z przepisem art. 434 § 1 pkt. 1, 2 i 3 k.p.k., a zatem ograniczonej zakresem wywiedzionego środka odwoławczego, który zakazuje pogorszenia przez sąd odwoławczy sytuacji procesowej oskarżonego i to nie tylko wtedy, gdy nie wniesiono na jego niekorzyść środka odwoławczego, ale także wówczas gdy pomimo jego wniesienia sąd odwoławczy musiałoby do tego

dojść poza granicami zaskarżenia oraz zarzutów (...). Z art. 434 § 1 pkt. 3 k.p.k. jasno zatem wynika związanie sądu odwoławczego zakresem zaskarżenia i uchybieniami podniesionymi w środku odwoławczym pochodzącym od oskarżyciela publicznego i pełnomocnika. Godzi się przypomnieć rzecz o znaczeniu fundamentalnym, a mianowicie, iż orzeczenie obowiązku naprawienia szkody i to zarówno tytułem środka probacyjnego, jak i kompensacyjnego, uzależnione jest od skazania sprawcy za przestępstwo generujące jej powstanie. Skoro zatem oskarżony nie został uznany za winnego sprzeniewierzenia kwot przeznaczonych na spłatę obciążających należności podatkowych, pokrycia kosztów remontu sprzedawanego domu, oraz z tytułu prowizji dla biura nieruchomości, to tym samym składniki te nie mogą stanowić szkody wyrządzonej przypisanym mu przestępstwem, a do której naprawienia został w wyroku częściowo zobowiązany.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 sierpnia 2020 r., sygn. II AKa 20/20.

37

Art. 552 § 1 k.p.k.

Skoro w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy lutowej mają wprost zastosowanie przepisy prawa cywilnego materialnego, a takim przepisem jest art. 481 k.c., to rozstrzygnięcia o zasądzanych od Skarbu Państwa odpowiednich należnościach (tytułem odszkodowania i zadośćuczynienia) winny obejmować „odsetki ustawowe za opóźnienie” (liczone od dnia uprawomocnienia się wyroku), nie zaś „odsetki ustawowe”. Ustawa zmieniająca Kodeks cywilny (ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2015 r., poz. 1830), zmodyfikowała bowiem także treść przepisu art. 481 k.c. W wyniku dokonanej nowelizacji obecnie odróżnia się dwie odrębne instytucje (i kategorie pojęciowe), a mianowicie: odsetki ustawowe (o których mowa w art. 359 § 2 k.c.), określane niekiedy mianem odsetek ustawowych „zwykłych” oraz – odsetki ustawowe za opóźnienie, które zostały uregulowane w art. 481 § 2 k.c.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 22 grudnia 2021 r., sygn. II AKa 138/21.

38

Art. 569 k.p.k.

W przepisie art. 37b k.k. nie chodzi o jedną, jakąś specjalną karę, łączącą nierozzerwalnym węzłem karę pozbawienia wolności i ograniczenia wolności w aspekcie wydania wyroku łącznego, ale o dwie odrębne kary wymierzane kumulatywnie, z których każda zachowuje swój odrębny byt. Jest to sytuacja analogiczna jak w przypadku orzekania za przestępstwo kary pozbawienia wolności i grzywny. Odmiennie jedynie następuje wykonywanie tych kar, nie jednocześnie jak w przypadku kary pozbawienia wolności i grzywny, a kolejno, najpierw wykonywana jest kara pozbawienia wolności, a po niej kara ograni-

czenia wolności, o czym przekonuje wykładnia językowa art. 37b k.k. Powyższy pogląd potwierdza przepis art. 17a k.k.w., który zakłada, że w razie orzeczenia wobec skazanego kary pozbawienia wolności i ograniczenia wolności, tę ostatnią kieruje się do wykonania jako pierwszą, tylko wówczas, gdy zachodzą przeszkody prawne do niezwłocznego wykonania kary pozbawienia wolności.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 21 maja 2020 r., sygn. II AKa 4/20.

39

Art. 618f k.p.k.

Oceniając stanowisko zajęte przez sąd I instancji należy zaakceptować je odnośnie nieuwzględnienia żądania biegłego o przyznanie mu zwrotu tzw. kosztów „sekretarskich”, „weryfikacji danych”, czy też „kancelaryjnej obsługi sprawy”, bo słusznie uznane one zostały jako niemające cechy niezbędności dla opiniowania w sprawie. Nie sposób uznać, aby tego typu charakter można było wiązać z bliżej niedookreślonymi i nieostrymi pojęciami, jak „koszty sekretarskie (odbiór akt, segregacja i chronologia dokumentów)” wycenione na kwotę 30 zł, „koszty kancelaryjnej obsługi sprawy (koperta, zapakowanie akt, zaadresowanie oraz druk potwierdzenia nadania akt, obsługi księgowej, obsługi prawnej, koszty obsługi dokumentacyjno-finansowej)” – szacowane na 56 zł, a których poniesienia w żaden sposób nie udokumentowano. W taki sam sposób, a zatem jako nieudokumentowane i bezzasadne należało ocenić żądanie biegłego odnośnie zasądzenia kwoty 55 zł tytułem kosztów „weryfikacji danych (koszt niezbędny w sprawie połączeń telefonicznych, koszty pracy sekretariatu nadzorującego prace biegłych oraz sprawdzenie i weryfikacja formalna wydanej opinii)”, a które nie tylko budzą wątpliwości co do zakresu znaczeniowego użytych we wniosku biegłego sformułowań, ale nade wszystko wydają się immamentnie wpisywać w czynności biegłego niezbędne do wydania opinii (niezależnie od tego, że część z nich miały wykonać osoby trzecie), a za co zostało już biegłemu przyznane wynagrodzenie w wysokości odpowiadającej jego wnioskowi.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 1 września 2020 r., sygn. II AKz 531/20.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

40

Art. 169 § 1 w związku z art. 178 § 2 k.r.o.

Powołanie osoby fizycznej na funkcję kuratora wbrew jej woli może stanowić ważny powód do zwolnienia jej z tej funkcji (art. 169 § 1 w związku z art. 178 § 2 k.r.o.).

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 178 § 2 k.r.o. do kurateli należy odpowiednio stosować przepisy o opiece z zachowaniem szczególnych rozwiązań bezpośrednio odnoszących się do tej instytucji. W doktrynie wskazuje się, że należy ostrożnie podchodzić do sięgania do przepisów o opiece dla potrzeb wyznaczenia ram prawnych sprawowania kurateli. Twierdzenie to wynika z dostrzeżenia, że między opieką a kuratelą występują znaczne różnice odnośnie do ujęcia koncepcyjnego obu instytucji. Zaznacza się także, że kuratela ma zróżnicowany charakter, stąd też *a priori* nie ma możliwości jednoznacznego wskazania, jakie przepisy powinny mieć zastosowanie do wszystkich jej typów. W piśmiennictwie, ustalając zakres przepisów o opiece, które powinny mieć zastosowanie do kurateli, przyjmuje się, że zastosowanie znajduje art. 169 § 1 k.r.o. Przepis ten określa przesłanki, którymi powinien się kierować sąd rozpoznając wniosek o zwolnienie pełnionej funkcji. Zgodnie z tym przepisem, zwolnienie jest dopuszczalne, ale jedynie z ważnych powodów. O zwolnieniu orzeka sąd, dokonując oceny, czy powołane okoliczności zwolnienia kuratora z pełnienia funkcji mieszczą się w kategorii „ważnych powodów”.

Sąd może również zwolnić kuratora z urzędu z urzędu, jeżeli z powodu przeszkód faktycznych lub prawnych jest niezdolny do sprawowania kurateli albo dopuszcza się czynów lub zaniedbań, które naruszają dobro pozostającego pod kuratelą (art. 178 § 2 w związku z art. 169 § 2 k.r.o.).

W doktrynie podnosi się, że ważne powody, które w świetle art. 169 § 1 w zw. z art. 178 § 2 k.r.o. uzasadniają zwolnienie kuratora z pełnionej funkcji na jego wniosek obejmują nie tylko ograniczenia prawne wykluczające skuteczne sprawowanie kurateli, ale także przeszkody dotyczące samej osoby kuratora. Ważne powody to także te okoliczności, które powodują, iż kuratela jest zbyt uciążliwa dla osoby kuratora. Chodzi tu o okoliczności obiektywne, niezależne od woli kuratora. Wśród przyczyn dotyczących osoby kuratora, które uzasadniają zwolnienie go z pełnienia funkcji, wymienia się m.in. znaczące zwiększenie się obowiązków związanych z prowadzeniem kurateli (opieki), pogorszenie

się stanu zdrowia kuratora (opiekuna), zmiana sytuacji rodzinnej, pogorszenie się sytuacji majątkowej kuratora, która uzasadnia podjęcie dodatkowej aktywności zawodowej w stopniu ograniczającym prawidłowe sprawowanie opieki.

Zwolnienie kuratora z pełnionej funkcji powinno nastąpić także wtedy, gdy sąd stwierdza, że dalsze sprawowanie funkcji kuratora będzie godziło w dobro (interes) kuranta (pupila).

Z art. 169 § 1 k.r.o. wynikają dwa zasadnicze wnioski interpretacyjne. Po pierwsze, zwolnienie kuratora ze sprawowanej funkcji na jego wniosek może nastąpić tylko z ważnych powodów. Po drugie, przyczyny uzasadniające takie rozstrzygnięcie zawsze mają charakter zobiektywizowany. O zwolnieniu orzeka sąd, który w ramach toczącego się postępowania dokonuje weryfikacji powołanych przez kuratora przyczyn rezygnacji z pełnionej funkcji. Samo zatem oświadczenie kuratora o rezygnacji z pełnionej funkcji nie powoduje zwolnienia. Istotne jest jednak wskazanie, że z art. 169 k.r.o. oraz z przepisów dotyczących zarówno opieki, jak i kurateli wynika, iż zwolnienie z pełnionej funkcji powinno nastąpić także w razie stwierdzenia, że dalsze sprawowanie funkcji będzie godziło w dobro lub interes kuranta czy pupila. Oczywiście jest, że kurator ustanowiony dla osoby prawnej powinien, reprezentując ją, działać w jej interesie. Celem ustanowienia kurateli dla osoby prawnej jest ochrona interesów, a ten cel determinuje także dobór osoby kuratora. Na funkcję kuratora nie może być zatem powołana osoba, wobec której zachodzi prawdopodobieństwo, że nie wywiąże się należycie ze swoich obowiązków (art. 148 § 2 w zw. z art. 178 § 2 k.r.o.).

W każdym wypadku, w którym zostanie stwierdzone, że osoba kuratora nie daje gwarancji prawidłowego sprawowania kurateli, niezależnie od tego, czy stosowne postępowanie w sprawie zwolnienia z pełnienia funkcji kuratora zostało wszczęte na wniosek, czy też z urzędu, sąd jest obowiązany do zwolnienia dotychczasowego kuratora i powołania nowego, który daje rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonej mu funkcji. Obowiązek taki istnieje niezależnie od tego, czy postanowienie o ustanowieniu kuratora wydał sąd rodzinny, czy rejestrowy, a nawet to, czy postanowienie zostało wpisane do krajowego rejestru sądowego. Trzeba podkreślić, że wzgląd na stabilność prawomocnych postanowień sądu w przedmiocie powołania kuratora nie może stać na przeszkodzie zwolnieniu kuratora z pełnienia tej funkcji, jeżeli istnieją przyczyny, dla których pełnienie jej godziłoby w interesy czy dobro osoby, dla której kurator został ustanowiony. Zgodnie bowiem z art. 577 w związku z 603 k.p.c. sąd może zmienić swe postanowienie nawet prawomocne, jeżeli wymaga tego dobro osoby, której postępowanie dotyczy.

Jeżeli osoba powołana na funkcję kuratora konsekwentnie kwestionuje prawidłowość powołania i wstrzymuje się z podjęciem czynności przypisanych mu jako kurator, wyrażając nie tylko brak woli pełnienia tej funkcji, ale wręcz stanowczy sprzeciw, sąd będzie władny odwołać kuratora także na podstawie art. 169 § 2 w zw. z art. 178 § 2 k.r.o. Osoba, która wstrzymuje się z podjęciem

czynności kuratora nie daje bowiem rękami prawidłowego działania dla dobra (w interesie) kuranta. Bezczynność kuratora będzie zatem stanowiła zagrożenie do dobra lub interesu osoby prawnej, dla której został on powołany.

Uchwała SN z dnia 27 października 2021 r., sygn. III CZP 54/20.

41

Art. 130^{1a} § 1 i 2 k.p.c. i art. 357 § 2¹ w związku z art. 362 k.p.c.

Zarządzenie o zwrocie pozwu wniesionego przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, wydane na podstawie art. 130^{1a} § 1 i 2 k.p.c., doręcza się tym podmiotom; termin do wniesienia zażalenia na to zarządzenie biegnie od dnia jego doręczenia z uzasadnieniem sporządzonym na żądanie, o którym mowa w art. 357 § 2¹ w związku z art. 362 k.p.c.

Z uzasadnienia:

Wątpliwości Sądu drugiej instancji wiążą się z wykładnią art. 130^{1a} § 1 i 3 oraz art. 357 § 2¹ k.p.c. wprowadzonych – z dniem 7 listopada 2019 r. – ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469) i obejmuje dwie kwestie. Pierwsza dotyczy tego, czy zarządzenie o zwrocie pozwu wydane na podstawie art. 130^{1a} § 1 i 3 k.p.c. podlega doręczeniu bezpośrednio stronie z pouczeniem o terminie i sposobie jego zaskarżenia, czy też jej pełnomocnikowi. Druga odnosi się do problemu, czy zarządzenie takie, wskazujące braki, które stanowią podstawę zwrotu, jest równoznaczne w skutkach ze sporządzeniem uzasadnienia zarządzenia i wyłącza konieczność wystąpienia z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia tego zarządzenia, warunkującym możliwość wniesienia zażalenia.

Zgodnie z art. 130^{1a} § 1 k.p.c., pismo wniesione przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, dotknięte brakami formalnymi uniemożliwiającymi nadanie mu prawidłowego biegu, podlega zwrotowi stronie bez wezwania do jego poprawienia lub uzupełnienia. W zarządzeniu o zwrocie pisma przewodniczący wskazuje braki stanowiące podstawę zwrotu (art. 130^{1a} § 2 k.p.c.). Stosownie zaś do art. 130^{1a} § 3 k.p.c., strona może w terminie tygodnia od doręczenia zarządzenia o zwrocie pisma wnieść je ponownie i jeżeli pismo poprawione nie jest dotknięte brakami, wywołuje skutek od daty pierwotnego wniesienia; skutek ten jednak nie następuje w przypadku kolejnego zwrotu pisma, chyba że zwrot nastąpił na skutek braków uprzednio niewskazanych.

Przytoczony mechanizm zwrotu pisma procesowego nawiązuje do unormowania przewidzianego w art. 479^{oa} k.p.c., stosowanym w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych do czasu wyeliminowania go z porządku prawnego z mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 28/08 (OTK-A 2009, nr 4, poz. 48). Zyskał on obecnie – po modyfika-

cji wprowadzającej swoistą klauzulę ratunkową – zasadniczo walor reguły ogólnej, przewidzianej dla wszystkich postępowań. Rozwiązanie to ma – w zamyśle ustawodawcy – przyczynić się do usprawnienia postępowania, odciążać sądy od określonych czynności, postawić zawodowym pełnomocnikom wyższe wymagania przy wnoszeniu pism procesowych i wpłynąć na nich dyscyplinująco przy ich wykonywaniu; nie stosuje się go – rzecz jasna – w sytuacjach, w których pismo wnoszone jest przez stronę osobiście albo przez reprezentującego ją nieprofesjonalnego pełnomocnika.

Zwrot pisma procesowego dotkniętego brakami formalnymi następuje przez doręczenie zarządzenia przewodniczącego. W art. 130^{1a} § 1 k.p.c. wskazano, że „przewodniczący zwraca pismo stronie”. Tymczasem zgodnie z art. 133 § 3 zdanie pierwsze k.p.c., jeżeli ustanowiono pełnomocnika procesowego lub osobę upoważnioną do odbioru pism sądowych, pisma sądowe doręcza się tym osobom. Należy podkreślić, że wyjątek od tej reguły przewidziano w art. 133 § 3 zdaniu drugim k.p.c., stanowiącym, że pismo wzywające stronę do osobistego stawiennictwa doręcza się – wyjąwszy przypadek uregulowany w art. 1135⁵ § 1 – tylko bezpośrednio tej stronie. Przytoczona zasada uwzględnia istotę umocowania pełnomocnika procesowego; jeżeli ma on reprezentować stronę w postępowaniu sądowym oraz dokonywać na jej rzecz czynności procesowych, to pisma wskazujące na potrzebę podjęcia tych czynności powinny być doręczone pełnomocnikowi. Skoro zaś wyjątek od tej zasady został wyartykułowany wprost w art. 133 § 3 k.p.c., to nie można uznać, że art. 130^{1a} § 1 k.p.c. wprowadza kolejne od niej odstępstwo. Odmiennego wniosku nie usprawiedliwia literalne brzmienie tego przepisu. Należy zauważyć, że również na gruncie art. 130² § 2 k.p.c., który przewiduje możliwość usunięcia braku fiskalnego pisma procesowego przez uiszczenie stosownej opłaty – podobnie, jak braku formalnego pisma stosownie do art. 130^{1a} § 3 – przez samą stronę, przyjmuje się, że w przypadku, kiedy reprezentuje ją pełnomocnik procesowy, to jemu należy doręczać wszelkie pisma procesowe, a więc również zarządzenie o zwrocie. Dla wywołania przez pismo skutku od daty jego pierwotnego wniesienia nie ma znaczenia, czy braki na podstawie art. 130^{1a} § 3 k.p.c. (art. 130² k.p.c.) uzupełnia strona, czy też pełnomocnik; literalne wskazanie w tych przepisach, że może uczynić to sama strona nie stanowi zatem podstawy do uznania, że zarządzenie o zwrocie doręcza się stronie, jeżeli reprezentuje ją pełnomocnik.

Przepisy o doręczeniach mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Doręczenie pisma stronie, a nie jej pełnomocnikowi lub osobie upoważnionej do odbioru pism – jak trafnie zauważył Sąd Apelacyjny – jest bezskutecznie (zob. min. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 14 grudnia 1972 r., sygn. III CRN 324/72 oraz z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. II PZ 2/17 – niepubl.). Odstępstwo od tej – wywołującej doniosłe skutki procesowe – zasady wymaga jednoznacznej i stanowczej regulacji, a takiej art. 130^{1a} k.p.c. nie zawiera. Nie ma racjonalnych argumentów, które uzasadniałyby wprowadzenie w postępo-

waniu walidacyjnym – przewidzianym w tym przepisie – wyjątku od zasady określonej w art. 133 § 3 zdanie pierwsze k.p.c. Nie sposób bowiem uznać, że strona korzystająca z pomocy profesjonalnego pełnomocnika – najczęściej niebędąca prawnikiem – potrafi i musi sama korygować wady dokonywanych przez niego czynności procesowych oraz że w tym zakresie pełnomocnictwo procesowe doznaje przez to ograniczenia.

Druga wątpliwość Sądu drugiej instancji dotyczy sposobu zaskarżenia zarządzenia o zwrocie pozwu, wydanego na podstawie art. 130^{1a} k.p.c. Zgodnie z art. 394 § 1 pkt 2 k.p.c., który zachował swoje dotychczasowe brzmienie, na zarządzenie to przysługuje zażalenie; mają do niego zastosowanie przepisy dotyczące zaskarżania postanowień (art. 398 k.p.c.).

W stanie prawnym obowiązującym od dnia 7 listopada 2019 r. postanowienia podlegające zaskarżeniu wydane na posiedzeniu niejawnym doręcza się z urzędu bez uzasadnienia (art. 357 § 2 k.p.c.); postanowienie takie sąd uzasadnia tylko na żądanie strony zgłoszone w terminie tygodnia od dnia doręczenia postanowienia (art. 357 § 2¹ k.p.c.). Tygodniowy termin do wniesienia zażalenia biegnie od dnia doręczenia postanowienia z uzasadnieniem; jeżeli przy wydaniu postanowienia sąd odstąpił od jego uzasadnienia na podstawie art. 357 § 6 k.p.c., termin liczy się od dnia ogłoszenia postanowienia, a jeżeli podlegało ono doręczeniu – od dnia jego doręczenia (art. 394 § 2 k.p.c.). Drogę do wniesienia zażalenia na postanowienie zaskarżalne otwiera zatem jedynie zgłoszenie wniosku o doręczenie tego postanowienia z uzasadnieniem. Ustawodawca – poza wyjątkiem przewidzianym w art. 357 § 6 k.p.c., niemającym znaczenia dla rozstrzyganego zagadnienia – nie przewidział możliwości wniesienia zażalenia bez uprzedniego złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia. Zasadę tę potwierdza przywrócenie w art. 25 lit. b ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 755) obowiązku uiszczenia opłaty stałej od wniosku o doręczenie orzeczenia albo zarządzenia z uzasadnieniem zgłoszonego w terminie tygodnia ogłoszenia albo doręczenia tego orzeczenia albo zarządzenia; reaktywowanie tej opłaty – jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu dokonywanej zmiany – zostało skorelowane z zasadą, że złożenie wniosku o doręczenie uzasadnienia stanowi konieczną przesłankę wniesienia środka zaskarżenia.

Konieczności zgłoszenia tego wniosku nie eliminuje wskazanie w zarządzeniu – stosownie do art. 130^{1a} § 2 k.p.c. – braków zwracanego pisma procesowego.

Wytknięcie przez przewodniczącego w sentencji zarządzenia braków, z powodu których zwraca pismo stronie, nie jest tożsame z uzasadnieniem tego orzeczenia. Sposób sporządzania uzasadnienia i elementy jego treści zostały określone w art. 328 § 1 i art. 327¹ k.p.c., które stosuje się odpowiednio do postanowień i zarządzeń (art. 361 i art. 362 k.p.c.). Samo wskazanie określonego braku nie wyjaśnia przyczyn uznania go za prawnie doniosły z punktu widzenia badania warunków formalnych, jakim powinno odpowiadać pismo

procesowe; komunikuje konkretne stwierdzenie, lecz nie ujawnia przesłanek, na jakich zostało ono oparte, co utrudnia a nierzadko uniemożliwia przeprowadzenie właściwej kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia opartego na tym stwierdzeniu.

W orzecznictwie zwrócono uwagę, że wymaganie uzyskania uzasadnienia zarządzenia o zwrocie pozwu – po złożeniu stosownego wniosku – konieczne jest nawet w przypadku wskazania w sposób zwięzły zasadniczych powodów rozstrzygnięcia przy wydaniu tego zarządzenia (art. 357 § 5 w związku z art. 362 k.p.c.). Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 2 lipca 2021 r., sygn. III CZP 38/20 (niepubl.) uznał, że również w takim przypadku termin do wniesienia zażalenia biegnie od dnia doręczenia uzasadnienia sporządzonego na żądanie strony w terminie tygodnia od dnia doręczenia zarządzenia.

Zasada, zgodnie z którą w obecnym stanie prawnym złożenie wniosku o doręczenie uzasadnienia stanowi konieczną przesłanką wniesienia środka zaskarżenia znalazła potwierdzenie również w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 2021 r., sygn. III CZP 59/20 (niepubl.), w której przyjęto, że zażalenie wniesione w terminie tygodniowym od dnia doręczenia odpisu postanowienia z uzasadnieniem, mimo niezgłoszenia wniosku, o którym mowa w art. 357 § 2¹ k.p.c., podlega odrzuceniu jako niedopuszczalne.

Uchwała SN z dnia 29 października 2021 r., sygn. III CZP 60/20.

42

Art. 365 § 1 k.p.c.

Wykładnia prawa, która legła u podstaw rozstrzygnięcia w zakończonej prawomocnie sprawie, w której powód dochodził części świadczenia, nie jest objęta mocą wiążącą wyroku – w rozumieniu art. 365 § 1 k.p.c. – w innej sprawie o dalszą część tego świadczenia, pomiędzy tymi samymi stronami, w tym samym stanie faktycznym i prawnym, jeśli jest rażąco sprzeczna z prawem.

Z uzasadnienia:

Istota sprawy, w której zostało przedstawione zagadnienie prawne sprowadza się do kwestii związanej z prawomocnością wyroku wydanego w procesie częściowym, czyli w takim, w którym doszło do rozdrobnienia przez powoda – w oparciu o przyjęte przez niego kryteria – roszczeń, w ten sposób, że dochodzi on jedynie części z określonej całości, czyli części tego, czego mógłby się domagać. Są to części na tyle jednorodne, że dochodzone jako całość stanowiłyby, w rzeczy samej, jedno roszczenie. Chodzi o część świadczenia zindywidualizowanego wyłącznie pod względem ilościowym, przy tożsamości pozostałych elementów stanu faktycznego. Tzw. procesy częściowe są szczególnym przypadkiem, obejmującym sytuację, w której powód na jednej podstawie faktycznej i prawnej decyduje się na dochodzenie jednego świadczenia w kilku procesach, zwłaszcza, gdy nie jest przekonany o jego zasadności. Wówczas dochodzenie części roszczenia stanowi swoistą projekcję zasadności co do

pozostalej jego części i nie prowadzi do pokrywania dodatkowych kosztów sądowych (opłat sądowych i wydatków przewidzianych w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych) oraz kosztów procesu należnych przeciwnikowi procesowemu, w razie przegrania procesu.

Tego rodzaju roszczenie i jego podział nie należy utożsamiać z roszczeniami okresowymi za kolejne okresy wymagalności, tak jak to ma miejsce, na przykład, w odniesieniu do czynszu najmu, gdyż za każdy kolejny okres wymagalności czynsz ten stanowi odrębne i samodzielne świadczenie, nie zaś część jednego świadczenia, którego powód mógłby dochodzić w całości. Należność najemcy z tytułu czynszu stanowi świadczenie okresowe, polegające na przekazywaniu określonej kwoty pieniężnej w oznaczonych w umowie odstępach czasu. Obowiązek spełniania świadczeń powtarzających się jest rozłożony w czasie i istnieje przez czas trwania stosunku zobowiązaniowego. Tym różni się świadczenie okresowe od świadczenia jednorazowego, spełnianego sukcesywnie lub ratałnie, że wpłacane okresowo kwoty nie są zaliczane na poczet jednego świadczenia. Występuje więc wielość świadczeń okresowych, z których każde jest wymagalne w innym terminie i w innym terminie ulega przedawnieniu. W rezultacie, każde z tych świadczeń stanowi odrębny dług, jakkolwiek jest to dług tego samego rodzaju (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. II CSK 409/08, niepubl.). Świadczenie okresowe (np. czynsz najmu) nie może być utożsamiane z częścią świadczenia z danego stosunku prawnego (np. z umowy pożyczki). Wyjątek dotyczy sytuacji, w której strony umowy najmu ustalą, że w przypadku najmu trwającego dłużej niż miesiąc (art. 669 § 2 k.p.c.), zapłata czynszu nastąpi jednorazowo (tzw. czynsz skapitalizowany). W odniesieniu do takich roszczeń okresowych każdorazowo w kolejnym procesie należy badać m.in. istnienie stosunku zobowiązaniowego za okres, za który dochodzone jest świadczenie, co jest determinowane specyfiką odpowiedzialności pozwanego najemcy z tytułu zapłaty czynszu, która – w przeciwieństwie do zasady odpowiedzialności ze stosunku prawnego, co do którego świadczenie może być spełniane częściami (tzw. częściowe dochodzenie świadczenia) – jest złożona i wieloaspektowa, a zarazem dynamiczna. Różnego rodzaju bowiem zdarzenia prawne mogą mieć wpływ na istnienie stosunku prawnego wynikającego z umowy najmu w kolejnych okresach wymagalności świadczenia okresowego (np. wypowiedzenie, odstąpienie od umowy), w tym na legitymację procesową czynną (np. cesji wierzytelności z tytułu najmu). Ze względu na samodzielność świadczeń (pieniężnych) okresowych wynikających z umowy najmu, a także brak identycznej zasady odpowiedzialności pozwanego najemcy, w każdym kolejnym procesie, za dalszy okres obowiązywania umowy, należy badać istnienie stosunku najmu. Brak identyczności zasady, już chociażby ze względu na element czasu, który odgrywa zasadniczą rolę przy określaniu wymagalności świadczenia za poszczególne okresy, uniemożliwia wykreowanie jednolitej, w każdym aspekcie, zasady odpowiedzialności pozwane-

go najemcy z tytułu zapłaty czynszu (zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2018 r., sygn. III CZP 3/18, OSNC 2019, nr 5, poz. 53).

Pod tym względem pewne podobieństwo do periodycznych świadczeń czynszowych wykazują roszczenia z tytułu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, czy opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, bowiem zasada odpowiedzialności posiadacza oraz użytkownika wieczystego za zapłatę wynagrodzenia w następnych okresach, czy zapłatę kolejnych opłat rocznych, może kształtować się różnie w poszczególnych okresach korzystania z nieruchomości i istnienia użytkowania wieczystego.

Jakkolwiek w doktrynie i orzecznictwie kwestia dopuszczalność rozdrobnienie roszczenia i dochodzenia go częściami w odrębnych procesach nie wywołuje zasadniczych obiekcji procesowych, to jednak pewne wątpliwości mogą wynikać z faktu, gdy dla całego roszczenia, ze względu na jego wartość, właściwy rzeczowo byłby inny sąd (wyższego rzędu). Wprawdzie nie ma ogólnego przepisu podobnego do art. 505³ § 3 k.p.c. i co do zasady nie ma przeszkód, by dokonać tego rodzaju podziału, że – jak w tej sprawie – co do części będzie orzekał Sąd Rejonowy w sytuacji, gdy dla całego roszczenia właściwy byłby Sąd Okręgowy w pierwszej instancji, ale w ten sposób przeciwnik procesowy, dla którego rozstrzygnięcia w Sądzie Rejonowym i w Sądzie Okręgowym jako drugiej instancji okazały się niekorzystne, zostaje pozbawiony możliwości przedstawienia argumentacji przed Sądem Okręgowym i w ramach postępowania odwoławczego przed Sądem Apelacyjnym. Co więcej, przeciwnik procesowy może zostać pozbawiony możliwości poddania rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kontroli kasacyjnej; podobnie jest w tej sprawie, gdyż strona powodowa dokonała rozdrobnienia roszczenia w sposób, który wykluczył dopuszczalność skargi kasacyjnej. Oczywiście w takiej sytuacji, niezależnie od przyjętej koncepcji w kwestii dopuszczalności podziału roszczenia i dochodzenia go w tzw. procesach częściowych, nie mogłoby być mowy o nieważności postępowania, co wynika przede wszystkim z art. 379 pkt 6 k.p.c. Wprawdzie zainteresowana strona, jeśli w danej sprawie skarga kasacyjna była niedopuszczalna ze względu na wartość przedmiotu zaskarżenia, może wnieść skargę na niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia, względnie skargę nadzwyczajną, ale przesłanki, na których można oprzeć skargę kasacyjną są zdecydowanie szersze niż w przypadku wspomnianych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby (art. 365 § 1 k.p.c.). Prawomocność orzeczenia sądu jest podstawą jego mocy wiążącej, która charakteryzuje się tym, że nikt nie może negować faktu istnienia orzeczenia i jego określonej treści. Przepis ten wyraża również tzw. pozytywny aspekt prawomocności materialnej orzeczenia sądowego przejawiający się w jego mocy wiążącej jako określonego przymiotu prawnego rozstrzygnięcia zawartego w treści orzeczenia. Skutek materialno-

prawny prawomocnego orzeczenia oznacza, że prawomocne orzeczenie odpowiada rzeczywistości stanowi prawnemu, potwierdza go i czyni go niewątpliwym (*res iudicata pro veritate habetur*). Jeśli zatem, dane zagadnienie prawne zostało prawomocnie rozstrzygnięte w pierwszym procesie, stanowi kwestię wstępną (prejudycjalną) w innym procesie, w którym dochodzone jest inne żądanie. Związanie prawomocnym wyrokiem oznacza, że sąd obowiązany jest uznać, iż kwestia prawna, która była już przedmiotem rozstrzygnięcia w innej sprawie, a która ma znaczenie prejudycjalne w sprawie przez niego rozpoznawanej, kształtuje się tak, jak przyjęto w prawomocnym wcześniejszym wyroku i w późniejszym procesie kwestia ta nie może być już ponownie badana (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2003 r., sygn. I KKN 263/01, M. Prawn. 2015, nr 2, s. 85).

Przepis art. 365 k.p.c. nie określa wprost granic przedmiotowych mocy wiążącej, bowiem odwołuje się jedynie do prawomocności orzeczenia. W tej materii należy sięgać do art. 366 k.p.c., regulującego przedmiotowe granice powagi rzeczy osądzonej, co znajduje uzasadnienie w założeniu, że powaga rzeczy osądzonej i moc wiążąca są dwoma aspektami tej samej instytucji, jaką jest prawomocność materialna orzeczenia. Celem prawomocności materialnej jest zapewnienie stabilności sądowego rozstrzygnięcia i ekonomia procesowa (*ne bis in idem procedatur*).

Przepisy art. 365 i art. 366 k.p.c. normują różne kwestie prawno-procesowe. Moc wiążąca orzeczenia sądowego oznacza, że wchodzi ono do podstawy faktycznej i prawnej orzeczenia zapadłego w procesie, dla rozstrzygnięcia którego orzeczenie to jest wiążące. Natomiast w przypadku powagi rzeczy osądzonej, orzeczenie to nie może być objęte podstawą faktyczną i prawną rozstrzygnięcia co do istoty sprawy w innym procesie, gdyż stanowiłoby to naruszenie zasady powagi rzeczy osądzonej, lecz podlega badaniu formalnemu jako przesłanka dopuszczalności procesu. Z punktu widzenia prawomocności materialnej, art. 366 k.p.c. ma szerszy i bardziej szczegółowy zakres, gdyż odwołuje się nie tylko do samego prawomocnego orzeczenia, tak jak art. 365 k.p.c., lecz także do tego co stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, w kwestii wpływu prawomocnego rozstrzygnięcia o części podzielnego roszczenia majątkowego na postępowanie i rozstrzygnięcie w sprawie o kolejną, bądź pozostałą część tego roszczenia, nie ma jednolitości. Trzeba jednak podkreślić, że każdy pogląd prawny jest determinowany określonymi sytuacjami faktycznymi i prawnymi, a w związku z tym nie zawsze przeciwstawne stanowiska odnośnie do danej instytucji prawnej odzwierciedlają w istocie odmienne koncepcje. Dlatego nie można automatycznie recypować wybranego poglądu i przyporządkowywać go do różnego stanu faktycznego w stosunku do tego, na kanwie którego został on wypowiedziany.

W uchwale z dnia 29 marca 1994 r., sygn. III CZP 29/94 (Biul. SN 1994, nr 3, s. 17), Sąd Najwyższy wskazał, że w procesie o dalszą – ponad prawomocnie uwzględnioną – część świadczenia z tego samego stosunku prawnego,

sąd nie może w niezmienionych okolicznościach odmiennie orzec o zasadzie odpowiedzialności pozwanego. Prawomocne orzeczenie sądu opiera swoje znaczenie na prawach podmiotowych, o które proces się toczył, a udzielając ochrony prawnej realizuje również samo prawo do wymiaru sprawiedliwości, mające swoje konstytucyjne źródła. Dopuszczenie do możliwości rozbieżnego oceniania zasadności tego samego roszczenia, w tych samych okolicznościach, w różnych orzeczeniach byłoby zaprzeczeniem społecznie oczekiwanych reguł ochrony prawnej i naruszeniem zasady zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Moc wiążąca ma gwarantować poszanowanie prawomocnego orzeczenia sądu, regulującego stosunek prawny będący przedmiotem rozstrzygnięcia. Prawomocny wyrok, z punktu widzenia jego prejudycjalnego znaczenia także w innej sprawie, swą mocą powoduje, że nie tylko nie może być zmieniony lub uchylony, ale też nie jest możliwe odmiennie ocenianie i uregulowanie tego samego stosunku prawnego, w tych samych okolicznościach faktycznych i prawnych, między tymi samymi stronami (por. też wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. IV CSK 89/05; z dnia 6 marca 2014 r., sygn. V CSK 203/13, niepubl.; z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. I CSK 736/15, niepubl.).

W tym nurcie plasuje się też powołana już wcześniej uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2018 r., sygn. III CZP 3/18 – z tym że dotyczy ona mocy wiążącej prawomocnego rozstrzygnięcia o roszczeniu okresowym za dany czasookres wymagalności w procesie o roszczenie za inny okres – w której Sąd Najwyższy wyjaśnił, że w procesie o świadczenie okresowe przysługujące na podstawie określonego stosunku prawnego za kolejny okres wymagalności, nie jest dopuszczalne ponowne badanie i ocenianie przez sąd zdarzeń prawnych, odnoszących się do zasady odpowiedzialności pozwanego, w takim zakresie, w jakim były one przedmiotem rozstrzygnięcia w prawomocnym wyroku wydanym w procesie między tymi samymi stronami o świadczenie należne za wcześniejsze okresy wymagalności.

W niektórych judykatach przyjmuje się, że związanie prawomocnym wyrokiem, o jakim mowa w art. 365 § 1 k.p.c., oznacza, iż sąd obowiązany jest uznać, że kwestia prawna, która była już przedmiotem rozstrzygnięcia w pewnej sprawie, a która ma znaczenie prejudycjalne w innej sprawie przez niego rozpoznawanej, kształtuje się tak, jak przyjął sąd w prawomocnym wcześniejszym wyroku, nawet jeżeli argumentacja prawna, na której opiera się to rozstrzygnięcie jest nietrafna (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2014 r., sygn. V CSK 203/13, niepubl. z dnia 23 czerwca 2016 r., sygn. V CNP 55/15 niepubl.) i dotyczy to także sytuacji, gdy przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia była zasada odpowiedzialności pozwanego w procesie o część świadczenia (zob. wyrok z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. I CSK 736/15, niepubl.).

Według drugiego nurtu orzeczniczego, unormowana w art. 365 § 1 k.p.c., moc wiążąca prawomocnego wyroku dotyczy co do zasady związania treścią jego sentencji, a nie uzasadnienia, zawierającego przedstawienie dowodów

i ocenę ich wiarygodności. Przedmiotem prawomocności materialnej jest ostateczny rezultat rozstrzygnięcia, a nie przesłanki, które do niego doprowadziły. Sąd nie jest związany zarówno ustaleniami faktycznymi poczynionymi w innej sprawie, jak i poglądami prawnymi wyrażonymi w uzasadnieniu zapadłego w niej wyroku (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2002 r., sygn. IV CKN 73/00, niepubl.; z dnia 8 czerwca 2005 r., sygn. V CK 702/04, niepubl.; z dnia 15 listopada 2007 r., sygn. II CSK 347/07, niepubl.; z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. IV CSK 181/14, niepubl.). Nie jest pożądana sytuacja, gdy analogiczne stany faktyczne zostaną odmiennie ocenione przez różne sądy, ale ograniczenie swobody jurysdykcyjnej sądu oraz odstąpienie od zasady bezpośredniości i stosownej oceny dowodów, nie znajduje podstawy w art. 365 § 1 k.p.c., który dopuszcza rozbieżność ocen między sądami w kwestii rozstrzygnięcia „kwestii wstępnych” poza związaniem treścią sentencji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2017 r., sygn. V CSK 159/16).

W postanowieniu z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. III CZ 63/16 (niepubl.), Sąd Najwyższy rozważał kwestię związania prawomocnym wyrokiem w sprawie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z rzeczy i wyjaśnił, że przepisy prawa materialnego nakazują w procesie o świadczenie z tego tytułu za kolejny okres zbadanie tytułu prawnego powoda, jego dobrej lub złej wiary oraz czynników mających wpływ na wysokość należnego wynagrodzenia, a wszystkie te okoliczności mogą się zmieniać w czasie. W wyroku z dnia 13 października 2017 r., sygn. I CSK 46/17 (niepubl.), Sąd Najwyższy stwierdził, że moc wiążąca wyroku zasądzającego opłatę roczną za użytkowanie wieczyste gruntu za dany rok sprowadza się do tego, że za ten rok właścicielowi przysługuje od użytkownika wieczystego opłata roczna w zasądzonej kwocie. Mocą tą nie są natomiast objęte zawarte w uzasadnieniu tego wyroku ustalenia faktyczne dotyczące sposobu zachowania się właściciela wobec użytkownika wieczystego, ram czasowych tego zachowania i jego wpływu na możliwość realizowania przez użytkownika wieczystego uzgodnionej inwestycji.

W najnowszej w tej materii uchwale z dnia 8 listopada 2019 r., sygn. III CSK 27/19 (OSNC 2020, nr 6, poz. 48), Sąd Najwyższy stwierdził, że wykładnia umowy, na podstawie której powód dochodził wynagrodzenia za świadczenie usług, nie jest objęta mocą wiążącą wyroku (art. 365 § 1 k.p.c.) w sprawie o inną część przewidzianego tą umową wynagrodzenia za świadczenie usług. W uzasadnieniu podkreślił, że jeżeli w prowadzonych osobno postępowaniach strony wykazują się tą samą starannością i aktywnością, powołują te same dowody w celu wykazania swoich twierdzeń i podnoszą te same zarzuty, to – z przyczyn wskazanych przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 marca 1994 r., sygn. III CZP 29/94 – oceny poszczególnych kwestii i ostatecznie także wyniki tych spraw powinny być dla nich zasadniczo takie same. Osiągnięciu zgodności w tej płaszczyźnie służy jednak formułowane czasami wymagania, by sąd rozpoznający kolejną sprawę między stronami szczególnie wnikliwie i rozważnie ją osądził, uwzględ-

niając także argumenty, które przytoczył sąd w sprawie zakończonej wcześniej, i w kontekście art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz zasady bezpośredniości i swobodnej oceny dowodów nie sposób odmówić sądowi, gdy przytoczy za tym poważne argumenty, uprawnienia do innej oceny przeprowadzonych w sprawie dowodów, mogącej prowadzić do innych ustaleń o faktach, a w konsekwencji i innej oceny kwestii, która waży na wyniku postępowania, od tej oceny, którą przyjął inny sąd w odrębnie rozpoznawanej sprawie, zwłaszcza, że art. 365 § 1 k.p.c. dotyczy związania orzeczeniem, nie zaś ustaleniami faktycznymi, w obrębie których lokuje się także zrekonstruowanie treści łączącej strony.

Stan faktyczny i prawny niniejszej sprawy jest odmienny o tyle, że problem nie dotyczy związania ustaleniami faktycznymi przez przyzmat reguł oceny materiału dowodowego oraz zasad wykładni umowy, na podstawie której powód dochodził odrębnych roszczeń (tj. wynagrodzeń za realizowanie windykcji poszczególnych należności, przed skierowaniem ich do przymusowej egzekucji sądowej), a nie ich części w ramach tzw. procesów częściowych.

Poszukując racji jurysdykcyjnych dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego należy zasadniczo podzielić stanowisko, że dopuszczenie do możliwości odmiennego oceniania przez sądy o zasadności poszczególnych części tego samego roszczenia, pomiędzy tymi samymi stronami, w tzw. procesach częściowych, w niezmiennych okolicznościach, stanowi zaprzeczenie społecznie oczekiwanych reguł ochrony prawnej i naruszeniem zasady zaufania do organów wymiaru sprawiedliwości, a tym samym stabilności orzeczeń sądowych i bezpieczeństwa obrotu prawnego. Stabilność i jednolitość orzecznictwa, implikujące też jego przewidywalność, są wartościami samymi w sobie i sprzyjają kreowaniu bezpieczeństwa prawnego. Przeciwnie stanowisko prowadzi do relatywizacji i niepewności w tym względzie. Dlatego wykluczenie związania prawomocnym rozstrzygnięciem w procesie o kolejną część roszczenia nie jest przekonującym nie tylko z powodów praktycznych, społecznych, ale także normatywnych.

Jeśli zasada odpowiedzialności pozwanego jest niepodzielna, to sąd w procesie o część świadczenia pieniężnego, które jest podzielne, w istocie musi orzec o całej niepodzielnej zasadzie roszczenia; orzeczenie zasądzające część świadczenia wynikającego z niepodzielnej zasady, zawiera w sobie *implicite* przesądzenie tej zasady. Dopuszczenie możliwości odmiennych, przeciwstawnych rozstrzygnięć o zasadzie roszczenia w procesach o poszczególne jego części, w niezmiennych okolicznościach faktycznych i stanie prawnym, prowadziłoby do rozczepienia niepodzielnej zasady odpowiedzialności pozwanego. Byłoby to niepożądane także przez wzgląd na skutki takich rozstrzygnięć dla kwestii dotyczących prawa publicznego (np. podatkowego), gdy według jednego rozstrzygnięcia sądowego stosunek prawny łączący strony istnieje i jest ważny, zaś według innego orzeczenia stosunek ten jest wadliwy do tego stopnia, że nie wywołuje skutków prawnych.

Związanie prawomocnym orzeczeniem w tzw. procesie częściowym, na podstawie art. 365 § 1 k.p.c., o dalszą część prawomocnie zasądzonego rosz-

czenia może więc dotyczyć rozstrzygnięcia wyłącznie o zasadzie roszczenia. Należy bowiem odróżnić zasadę odpowiedzialności pozwanego i jej zakres. Moc wiążąca nie rozciąga się natomiast, co oczywiste, na wysokość roszczenia jako całości, skoro prawomocne rozstrzygnięcie nie odnosi się do tej części, tj. zakresu jego skomiaru, która nie była przedmiotem prawomocnego rozstrzygnięcia. Dlatego zakres roszczenia, tj. jego dochodzona wysokość w kolejnym procesie podlega, nieskrępowanemu przez ten przepis, badaniu i ocenie prawnej. Uwzględniając bowiem powództwo co do części roszczenia sąd nie wypowiada się co do tego, czy powód może domagać się dalszych sum. Na wysokość roszczenia mogą mieć wpływ zdarzenia, które wystąpią w procesie o kolejną część roszczenia jak np. przedawnienie (wniesienie pozwu o część roszczenia nie przerywa biegu przedawnienia co do pozostałej części), czy umorzenie w związku z podniesieniem przez pozwanego zarzutu przedawnienia czy potrącenia.

Z drugiej jednak strony przypisanie tej regule w procesach częściowych charakteru bezwzględnie nie jest rozwiązaniem prawidłowym. Nie wymaga szerszego komentarza teza, iż w kontekście zasady wyrażonej w art. 365 § 1 k.p.c. nie jest identyczna sytuacja związania prawomocnym orzeczeniem rozstrzygającym o całym określonym roszczeniu w procesie o inne roszczenie pomiędzy tymi samymi stronami, z sytuacją w opisanych wyżej procesach częściowych. W tym drugim przypadku, co oczywiste, nie może być mowy o związaniu, gdy w procesie o pozostałą część roszczenia nastąpi zmiana okoliczności faktycznych lub stanu prawnego. Z tą ostatnią sytuacją należy zrównać przypadek, gdy w zakończonym prawomocnie procesie o część roszczenia sąd nie uwzględnił, niezależnie od przyczyn, wszystkich istotnych dowodów, a także gdy pominał przepisy prawa materialnego, mające wpływ na rozstrzygnięcie istoty sprawy, które przecież sąd obowiązany jest zastosować z urzędu, bez względu na inicjatywę w tej materii samych stron. W kolejnym procesie o dalszą część roszczenia nie obowiązują prekluzja co do twierdzeń, zarzutów i dowodów z wcześniejszego prawomocnie zakończonego procesu (por. uzasadnienie powołanej uchwały z dnia 12 lipca 2018 r., sygn. III CZP 3/18).

Ponadto nie będzie uzasadnienia normatywnego dla tej reguły w przypadku, gdy orzeczenie o tej zasadzie w prawomocnie zakończonym procesie częściowym jest niezgodne z prawem w znaczeniu, o którym stanowią przepisy o skardze na niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ k.p.c.) oraz o skardze nadzwyczajnej (art. 89 § 1 pkt 2 ustawy z dnia grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1904; dalej: „u.s.n.”; por. też przesłankę przewidzianą w art. 89 § 1 pkt 3 u.s.n.). Chodzi o taką niezgodność z prawem, która ma charakter kwalifikowany, elementarny i oczywisty. Orzeczenie niezgodne z prawem to orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami albo wydane w wyniku rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawnej. Istotą władzy sądowni-

czej jest orzekanie w warunkach niezawisłości, w sposób bezstronny, zależny nie tylko od obowiązujących ustaw, ale także od wewnętrznego przekonania sędziego oraz jego swobody w ocenie praw i faktów stanowiących przedmiot sporu. Treść orzeczenia zależy od wyników wykładni, które mogą być różne, w zależności od jej przedmiotu, i przyjętych metod. Może więc istnieć wiele możliwych i dopuszczalnych interpretacji, a sam fakt wykładni z natury rzeczy cechuje subiektywizm (zob. uzasadnienia do wyroków Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2006 r., sygn. I CNP 33/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 35; z dnia 31 marca 2006 r., sygn. IV CNP 25/05, OSNC, nr 1, poz. 17; z dnia 17 maja 2006 r., sygn. I CNP 14/06, niepubl.; z dnia 13 maja 2009 r., sygn. IV CNP 122/08, niepubl.; z dnia 3 czerwca 2009 r., sygn. IV CNP 116/08, niepubl.).

Trudno byłoby pogodzić regułę związania sądu prawomocnym rozstrzygnięciem o zasadzie roszczenia zapadłym w procesie o część świadczenia, w nowym procesie o kolejną część tego świadczenia, z oczywistym wymogiem wydawania przez sąd rozstrzygnięć zgodnych z prawem. Stosownie do art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zaś jak stanowi art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Nie można wymagać od sądu, by w procesie o kolejną część roszczenia powiełał oczywiste i rażące błędy z poprzedniego postępowania, zważywszy także na art. 107 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2072).

Wprawdzie ustawodawca przewiduje specjalne tryby wzruszania prawomocnych orzeczeń, które formalnie mają zastosowanie również w odniesieniu do prawomocnych rozstrzygnięć w procesach częściowych i w razie zajęcia merytorycznego stanowiska przez Sąd Najwyższy po rozpoznaniu tych nadzwyczajnych środków orzeczenia w tym przedmiocie mają znaczenie dla rozstrzygnięć w procesach o kolejną część roszczenia. Natomiast w razie, gdy prawomocne orzeczenie o część roszczenia nie zostało poddane takiej kontroli, czy to z powodu braku wniesienia środków inicjujących tego rodzaju kontrolę, czy też ich odrzucenia albo – tak jak w tej sprawie – wydania postanowienia o odmowie przyjęcia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku do rozpoznania, sąd rozpoznający sprawę o kolejną lub pozostałą część roszczenia jest uprawniony do samodzielnej jego oceny pod kątem zgodności z prawem.

Uchwała SN z dnia 27 października 2021 r., sygn. III CZP 109/20.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

43

Art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.

Wobec regulacji stanowiącej, że pozwolenia na budowę nie wymaga budowa miejsc postojowych dla samochodów osobowych do 10 stanowisk włącznie, wywodzić można *a contrario*, że większy zespół miejsc postojowych wymaga takiego pozwolenia.

Z uzasadnienia:

Wspólnota Mieszkaniowa w skardze kasacyjnej wywodzi przede wszystkim, że Sąd pierwszej instancji oddalając skargę wadliwie dokonał kontroli legalności działania organów administracji (art. 3 § 1 w zw. art. 133 § 1, art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.), gdyż miał nie dostrzec po stronie tych organów naruszeń reguł postępowania wyjaśniającego (art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.). W ocenie skarżącej kasacyjnie w tym zakresie w szczególności nie trafnie zaakceptował ustalenia ukierunkowane na postrzeganie spornego utwardzenia powierzchni gruntu jako miejsc postojowych dla samochodów osobowych i to w ilości większej niż 10 samochodów osobowych. Zdaniem Wspólnoty Mieszkaniowej nie powinno się uznać za prawidłowe ustaleń organu, który rzeczywistego celu robót doszukiwał się w wycofanym wniosku o pozwolenie na budowę oraz spostrzeżeniach co do faktycznego wykorzystania działki. Nie uwzględniono także, że parkowanie pojazdów w miejscu utwardzenia gruntu mogło mieć miejsce bez zgody Wspólnoty Mieszkaniowej.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego powyższych zarzutów nie można uznać za trafne. W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 80 k.p.a. organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Przepis ten wyraża zasadę swobodnej oceny dowodów, której funkcja – jak się najczęściej wskazuje w doktrynie – służy temu „by organ przy ustalaniu prawdy na podstawie materiału dowodowego nie był skrupowany żadnymi przepisami co do wartości poszczególnych rodzajów dowodów i mógł swobodnie, to jest zgodnie z własną oceną wyników postępowania dowodowego (wyjaśniającego) w danej sprawie ustalić stan faktyczny” (E. Iserzon, J. Starościak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze, Warszawa 1970, s. 155). Naczelny Sąd Administracyjny celowo przywołał tu reguły oceny dowodów w postępowaniu administracyjnym. Chciał bowiem zwrócić uwagę, że w niniejszej sprawie właściwe wnioski i ustalenia mogą być wyprowadzone właśnie z całokształtu materiału dowodowego.

Wspólnota Mieszkaniowa w skardze kasacyjnej zaprzecza, że zrealizowała na działkach (...) i (...) miejsca postojowe. Inwestycję, w części spornej, nazwała po prostu utwardzeniem gruntu, które powinno podpadać pod art. 29 ust. 2 pkt 5 P.b. i być mocą tego wyjątku zwolnione z obowiązku uzyskania pozwole-

nia na budowę. Wspólnota konsekwentnie też zaprzeczała, że utwardzenie gruntu służyć miało postojowi pojazdów, natomiast zdarzenia, gdy taki postój miał miejsce, określała jako „incydentalne” oraz następujące bez jej zgody.

Tezom Wspólnoty Mieszkaniowej zaprzecza analiza całokształtu materiału dowodowego. Rozumowanie skarżącej kasacyjnie byłoby zrozumiałe, gdyby rzeczywistość okoliczności nie wskazywała na budowę przez nią parkingu, a o postojowej funkcji utwardzonych miejsc świadczyłyby tylko nieuprawnione zachowania mieszkańców budynku (...). Należy jednak dostrzec, że jak trafnie zauważyły organy i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku II SA/Łd 1139/18, wiele dowodów potwierdza, że na działkach (...) i (...), wzdłuż granicy z działką (...), w z góry przyjętym zamiarze miały powstać miejsca postojowe i takowe wykonano. Z akt administracyjnych wynika, że 28 marca 2017 r. Wspólnota Mieszkaniowa wystąpiła o wydanie pozwolenia na budowę dla „budowy stanowisk postojowych dla pojazdów osobowych powyżej 10 stanowisk” na działce (...) (k. 39–40 akt administracyjnych organu pierwszej instancji). Wniosek ten co prawda cofnęła, jednakże był on czytelnym dowodem na to, że skarżąca miała w planach budowę parkingu. Jak wiadomo, roboty budowlane prowadzono ostatecznie na podstawie zgłoszenia, przy czym zgłoszenie to objęło cały teren działki (...) przed budynkiem 15, a więc i z całą pewnością utwardzenie miało obejmować teren zamierzonego parkingu. Potwierdzeniem powyższego jest też wniosek o pozwolenie na usunięcie drzew. Z decyzji Burmistrza A z dnia 28 kwietnia 2017 r. wynika, że Wspólnota Mieszkaniowa wystąpiła do tego organu z wnioskiem o uzyskanie zezwolenia na wycinkę 7 sztuk drzew rosnących na działce (...). W uzasadnieniu wniosku wskazano, że planowana wycinka spowodowana jest budową stanowisk postojowych dla samochodów osobowych mieszkańców bloku X(...).

Ocena wskazanych wyżej dokumentów (zwłaszcza wniosku o pozwolenie na budowę i zgłoszenia) mogłaby być przedmiotem dyskusji, gdyby nie dalsze dowody – fotografie sporządzone przez organ w toku oględzin oraz fotografie strony postępowania Spółdzielni Y. w A., na których jednoznacznie widać, że wzdłuż działki (...) zrealizowano miejsca postojowe dla pojazdów. Co prawda miejsca te nie są oznaczone, jednakże uznanie, że wyłożony ażurowymi płytami teren, otoczony krawężnikiem, o wielkości odpowiadającej długości samochodu osobowego, nie jest parkingiem byłoby zaprzeczeniem zasad doświadczenia życiowego. Warto także podkreślić, że na fotografiach znajdujących się w aktach widać cały szpaler samochodów zaparkowanych na miejscach postojowych, które Wspólnota Mieszkaniowa określa jako służące innym celom niż parkingowe utwardzenie terenu. Naczelny Sąd Administracyjny ubocznie zauważa, że nawet publicznie dostępne bazy danych przestrzennych ([https://\(...\).e-mapa.net](https://(...).e-mapa.net) – ortofotomapa) potwierdzają, że sporne utwardzenie pełni funkcję parkingu (na zdjęciach lotniczych widać 15 samochodów na nowo wykonanych miejscach postojowych przy budynku (...)).

Podsumowując powyższe Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że organy nadzoru budowlanego nie naruszyły w sprawie art. 7, art. 77 § 1 i art. 80

k.p.a., a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi akceptując ich działania w toku kontroli legalności, dokonał w tym zakresie trafnej oceny.

Kolejny zarzut skargi kasacyjnej objął naruszenie art. 3 § 1 w zw. art. 133 § 1, art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w z w. z art. 48 ust. 1 P.b. Wspólnota Mieszkaniowa uważa, że ustalenia poczynione w toku postępowania powinny prowadzić Sąd do konkluzji, że utwardziła ona jedynie teren swojej działki, a to zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 5 P.b. nie wymagało pozwolenia na budowę.

Z przyczyn opisanych już wyżej – to jest wobec uznania za prawidłowe ustaleń Wojewódzkiego Inspektora, który stwierdził budowę miejsc postojowych na działkach (...) i (...) – nietrafny jest zarzut jakoby Sąd pierwszej instancji miał nie dopatrzeć się po stronie organu naruszenia art. 48 ust. 1 P.b. Organ i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyprowadziły trafne wnioski z art. 29 ust. 1 pkt 10 P.b. Wobec regulacji stanowiącej, że pozwolenia na budowę nie wymaga budowa „miejsc postojowych dla samochodów osobowych do 10 stanowisk włącznie” wywodzić można *a contrario*, że większy zespół miejsc postojowych wymaga takiego pozwolenia. Zresztą art. 29 ust. 1 pkt 10 P.b. ukazuje też jednoznacznie, że jeżeli dane miejsce, które technologicznie stanowi tylko teren utwardzony, jest funkcjonalnie przeznaczone do parkowania pojazdów, to podpadać ono będzie właśnie pod ten przepis, a nie pod art. 29 ust. 2 pkt 5 P.b.

Wracając natomiast do art. 48 ust. 1 P.b. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że skoro na działkach (...) i (...) zrealizowano miejsca postojowe posiadające więcej aniżeli 10 stanowisk dla samochodów osobowych, to wobec naruszającej przepisy techniczne lokalizacji inwestycji przy granicy działki (§ 19 ust. 2 r.w.t.) konieczne było orzeczenie rozbiórki owych miejsc postojowych.

Naczelny Sąd Administracyjny nie zgadza się także ze skarżącą kasacyjnie, że miało dość do naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi art. 141 § 4 p.p.s.a. przez nieustosunkowanie się przez Wojewódzki Sąd Administracyjny do zarzutów skargi. Zgodnie z tym przepisem uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Sąd pierwszej instancji sporządził uzasadnienie orzeczenia odpowiadające tym wymogom. Nie jest też prawdą, że nie odniósł się do zarzutów Wspólnoty Mieszkaniowej. W wyroku znaleźć można wyczerpujące i jasne wywody prawne dotyczące oceny stanu faktycznego oraz istotnej kwestii relacji prawnej pomiędzy przepisami art. 29 ust. 2 pkt 5 P.b. i art. 29 ust. 1 pkt 10 P.b. Sąd wyjaśnił także, dlaczego uznał trafność zastosowania przez Inspektora Wojewódzkiego art. 48 ust. 1 P.b. W końcowej części uzasadnienia wyroku zaaprobowano także zaskarżoną decyzję od strony proceduralnej, przywołując art. 107 § 3 k.p.a. i zaznaczając, że nie został on naruszony.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie nie można też twierdzić, że doszło do naruszenia art. 9 ust. 3 P.b. Abstrahując od niegdysiejszego sporu w orzecznictwie, czy o odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych można ubiegać się na potrzeby procedury legalizacyjnej (współcześnie to doprecyzowano

wskazując w art. 9 ust. 2 P.b., że zgoda na odstępstwo następuje „przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę albo decyzji o zmianie pozwolenia na budowę”), na potrzeby niniejszej sprawy należy przede wszystkim zaakcentować, że art. 9 P.b. dotyczy „przypadków szczególnie uzasadnionych”. Innymi słowy, organ może skorystać na rzecz inwestora z procedury wnioskowania do ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, o odstępstwo od nich, jeżeli zachodzą wyjątkowe okoliczności (najczęściej odległościowo-terenowe), które za tym przemawiają. Oznacza to, że w przypadku inwestycji powstających w standardowych uwarunkowaniach nie można stawiać regulacji z art. 9 P.b. w kontrze organom egzekwującym przepisy techniczno-budowlane. Wspólnota Mieszkaniowa w skardze kasacyjnej trafnie zauważa, że tryb występowania o zgodę na odstępstwo przewiduje udział w nim organu administracji. To jednak nie oznacza, że organ ma obowiązek występować o taką zgodę. Inwestor powinien przede wszystkim wykazać, że istnieją szczególnie uzasadnione powody, aby jego inwestycję zwolnić z określonych obowiązujących norm techniczno-budowlanych. W niniejszej sprawie Wspólnota Mieszkaniowa nie wykazała powodów, dla których do zrealizowanej przez nią inwestycji należało odstąpić od stosowania § 19 r.w.t.

Mając to wszystko na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej.

Skarga kasacyjna została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym stosownie do art. 15zsz4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2095 z późn. zm.), na podstawie zarządzenia Przewodniczącego Wydziału z dnia 27 czerwca 2022 r. (k. 137 akt sądowych).

Wyrok NSA z dnia 1 września 2022 r., sygn. II OSK 3277/19.

44

Art. 133 § 1 i art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.)

Do naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. dojść może wtedy, gdyby sąd wyrokując dokonał własnych ustaleń na podstawie przeprowadzonych przed nim dowodów innych niż określone w przepisie art. 106 § 3 p.p.s.a., jak również wtedy, gdyby zaniechał przeprowadzenia takiego dowodu, jeżeli dowód ten miałby istotne znaczenie dla dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu, a przede wszystkim gdyby nie podjął rozstrzygnięcia na podstawie akt sprawy postępowania administracyjnego, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Z uzasadnienia:

Skarżący kasacyjnie zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie zarówno przepisów prawa materialnego, jak też przepisów postępowania. W takiej sytuacji, co do zasady, jako pierwsze podlegają rozpatrzeniu zarzuty naruszenia przepisów postępowania, gdyż weryfikacja prawidłowości wykładni lub zastosowania przepi-

sów prawa materialnego, dokonana przez Sąd pierwszej instancji, jest możliwa jedynie w przypadku stwierdzenia braku uchybień natury procesowej, mogących mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia. Obowiązek rozpoznania jako pierwszych zarzutów procesowych dotyczy przypadków, gdy autor skargi kasacyjnej kwestionuje przyjęte za podstawę wyrokowania ustalenia faktyczne (por. wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., sygn. II GSK 717/12; wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. I GSK 934/12, wszystkie na www.cbosa.gov.pl). Z tych względów jako pierwsze zostaną rozpoznane zarzuty naruszenia prawa procesowego.

Zarzut pierwszy jest nieuzasadniony. Istota tego zarzutu sprowadza się do zakwestionowania poprawności działania Sądu pierwszej instancji w zakresie oceny prawidłowości przeprowadzonego przez organ postępowania wyjaśniającego nakierowanego zarówno na wyjaśnienie stanu faktycznego, jak i stanu prawnego sprawy. Organ stoi bowiem na stanowisku, iż działał zgodnie z prawem i podjął przewidziane prawem czynności zmierzające do wyjaśnienia stanu faktycznego w zakresie ustalenia sytuacji mieszkaniowej i materialnej skarżącego oraz prawidłowo ocenił oświadczenie skarżącego i następnie prawidłowo wyprowadził wniosek, że zataił on zbycie w 2014 r. udziału w lokalu mieszkalnym, skutkiem czego prawidłowo zastosował przepis § 7 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały nr XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. Zarzut pierwszy wywiedziony na podstawie z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. pozostaje jednak w związku z zarzutem drugim opartym na podstawie z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. Z tej przyczyny zarzuty te zostaną rozpoznane łącznie.

Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż postępowanie wyjaśniające organu zostało przeprowadzone z naruszeniem przepisów prawa wskazanych przez Sąd pierwszej instancji. Treść formularza wniosku zawierała bowiem nieprecyzyjne i niekompletne polecenia adresowane do wnioskodawcy. Oświadczenia składane przez wnioskodawcę składają się, tak jak wskazuje autor skargi kasacyjnej, z trzech zapewnień, z których jedno zostało sformułowane w czasie teraźniejszym („nie posiadam”), a dwa w czasie przeszłym („nie zbyłem”, „nie przekazałem”). Nie wskazują one jednak jakiego okresu czasu wstecz, liczonego od daty składania oświadczenia, mają one dotyczyć. Z § 2 ust. 5 załącznika nr 1 uchwały wynika, że wnioskodawca oraz osoby objęte wnioskiem podlegają weryfikacji w zakresie posiadanych w okresie 10 lat poprzedzających złożenie wniosku tytułów prawnych do lokali mieszkalnych lub innych nieruchomości, a w uzasadnionych przypadkach w okresie dłuższym niż 10 lat. Organ powinien był więc pouczyć w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego, iż składane oświadczenia dotyczyć mają okresu ostatnich 10 lat. Obowiązek ten spoczywa na organie nawet wówczas, gdy posługuje się on urzędowym formularzem wniosku, na treść którego organ nie ma wpływu. Czynność taka powinna być dokonana w toku postępowania wyjaśniającego. Zastosowanie przepisu § 7 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały wchodziłoby w grę dopiero wówczas, gdyby skarżący po otrzymaniu kompletnego pouczenia, mimo to złożyłby oświadczenie nieodpowiadające faktom znanym organowi. Z tych

względów należy podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż organ błędnie przyjął, że zostały zrealizowane przesłanki wynikające z § 7 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały.

Istotne jest także zwrócenie uwagi na to, iż przepisy 6 k.p.a., art. 7 k.p.a. statuują zasady, których zakres obowiązywania i zastosowania wykracza poza ramy postępowania jurysdykcyjnego. Znajdują one szerokie zastosowanie do działalności administracji publicznej nakierowanej na załatwianie wszelakich spraw jednostki z zakresu administracji publicznej. Bez wątplenia odnieść należy je także do aktów jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu mieszkalnego z zasobu gminy, gdyż jest to akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., adresowany do zindywidualizowanego podmiotu, podobnie jak decyzja administracyjna. Zwrócić należy jednak uwagę, iż przepisy te powinny być wskazywane w zarzutach na zasadzie współstosowania z odpowiednimi przepisami uchwały, która w szeregu swoich przepisów zawiera powtórzenie ich zawartości normatywnej.

W związku z tym nie doszło również do naruszenia przepisów art. 146 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 1c p.p.s.a., które to przepisy mają charakter wynikowy i mogłyby zostać naruszone, gdyby doszło do naruszenia przepisów regulujących tok postępowania wyjaśniającego w rozpoznawanej sprawie.

Przepisy art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. mają charakter ustrojowy normujące zakres i kryterium kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne i jako takie co do zasady nie mogą stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. Każdy z nich może być skutecznie wskazany jako naruszenie w ramach drugiej podstawy kasacyjnej w powiązaniu z konkretnie oznaczonymi przepisami p.p.s.a. (wyrok NSA z dnia 11 maja 2012 r., sygn. I OSK 70/12; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2009 r., sygn. II FSK 1660/07; wyrok NSA z dnia 11 marca 2009 r., sygn. II FSK 103/08; wyrok NSA z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. I GSK 445/10; wyrok NSA z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. II GSK 1185/11; wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2008 r., FSK 576/07).

Przepis art. 1 § 2 p.u.s.a. wskazuje podstawowe kryterium sprawowania kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne. Przepis ten mógłby stanowić samodzielną i skuteczną podstawę kasacyjną tylko wówczas, gdyby sąd przyjął inne, niż legalność, kryterium kontroli. Zarzucając naruszenie tego przepisu strona powinna zatem bądź to wskazać konkretny przepis prawa, który powinien uwzględnić, a czego nie zrobił Sąd pierwszej instancji dokonując kontroli legalności działania organów administracji, bądź wskazać ewentualnie przepis określający inne kryterium kontroli (wykraczające poza zgodność z prawem). Wykazując naruszenie tego przepisu strona może wywodzić, że Sąd niezasadnie wyszedł poza kryterium kontroli działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem (tzn. wskazać, że nie zaistniał przypadek, w którym „ustawy stanowią inaczej”). W każdym innym wypadku należy wskazać w podstawie skargi kasacyjnej naruszenie, zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną, przepis prawa procesowego, przy czym powinien to być przepis stanowiący samodzielną podstawę skargi kasacyjnej (por. m.in. wyrok

NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 1421/11; wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. II FSK 143/11; wyrok NSA z dnia 27 marca 2008 r., sygn. I OSK 471/07; wyrok NSA z dnia 19 września 2013 r., sygn. II OSK 533/12).

Sąd pierwszej instancji mógłby zatem naruszyć art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. odmawiając rozpoznania skargi, mimo wniesienia jej z zachowaniem przepisów prawa, bądź rozpoznając ją, ale stosując przy kontroli inne kryterium niż kryterium zgodności z prawem (por. wyrok NSA z dnia 8 marca 2013 r., sygn. II GSK 2307/11; wyrok NSA z dnia 27 marca 2013 r., sygn. I GSK 1790/11). Ponadto naruszenie przepisu art. 1 § 2 p.u.s.a. może polegać na wykroczeniu poza właściwość sądu albo zastosowaniu środka nieznanego ustawie, przy czym żaden z powołanych przepisów nie może być naruszony poprzez wadliwe dokonanie kontroli, jak zarzucił w rozpoznawanej sprawie autor skargi kasacyjnej (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. II GSK 2147/11). Żadna z wyżej wskazanych okoliczności nie miała miejsca w niniejszej sprawie. To, czy ocena legalności zachowania organu była prawidłowa czy też błędna, nie może być utożsamiane z naruszeniem przepisu art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. (por. wyrok NSA z dnia 27 marca 2013 r., sygn. I GSK 1790/11; wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. I FSK 753/12). Powyższe uwagi odnoszą się tak do zarzutu pierwszego, jak i zarzutu drugiego.

Z tych przyczyn zarzut pierwszy wywiedziony na podstawie z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. i pozostający z nim w związku zarzut drugi z podstawy z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. są niezasadne.

Zarzut drugi naruszenia prawa procesowego jest niezasadny. Przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. reguluje powinność sądu administracyjnego orzekania generalnie na podstawie akt sprawy, uprawniając do przeprowadzenia określonych dowodów tylko w organicznym zakresie, i zamknięcia rozprawy w wyniku uznania wyjaśnienia sprawy do rozstrzygnięcia. Do naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. dojść mogłoby zatem wtedy, gdyby sąd wyrokując dokonał własnych ustaleń na podstawie przeprowadzonych przed nim dowodów innych niż określone w przepisie art. 106 § 3 p.p.s.a., jak również wtedy, gdyby zaniechał przeprowadzenia takiego dowodu, jeżeli dowód ten miałby istotne znaczenie dla dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu, a przede wszystkim gdyby nie podjął rozstrzygnięcia na podstawie akt sprawy postępowania administracyjnego, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Treść zarzutu wskazuje, iż autor skargi kasacyjnej w drodze tego zarzutu kwestionuje ocenę Sądu pierwszej instancji stanu faktycznego ustalonego przez organ, zarzucając Sądowi dokonanie nienależytej analizy dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. Tak sformułowany zarzut nie mógł okazać się uzasadniony, gdyż przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. mógłby zostać naruszony tylko wówczas, gdyby sąd dokonał samodzielnego ustalenia stanu faktycznego na podstawie dowodów i faktów, które zaistniały po dniu wydania decyzji przez organ odwoławczy i z tego względu nie mogły być znane organowi odwoławczemu (wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. I GSK 67/13, wyrok NSA z dnia 15 lutego 2006 r., sygn. II FSK 659/05, ONSAIWSA 2007, nr 2, poz. 35).

Zarzut trzeci jest niezasadny. Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej.

O naruszeniu tego przepisu można mówić w przypadku, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie spełnia jednego z ustawowych, wymienionych w jego treści warunków. Wyrok sądu pierwszej instancji nie będzie poddawał się kontroli sądownoadministracyjnej w przypadku braku wymaganych prawem części (np. nieprzedstawienia stanu sprawy, czy też niewskazania lub niewyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia), a także wówczas, gdy będą one co prawda obecne, niemniej jednak obejmować będą treści podane w sposób niejasny, czy też nielogiczny, uniemożliwiający jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego i prawnego, stanowiącego podstawę kontrolowanego wyroku sądu (por. wyroki NSA z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 986/09; z dnia 12 marca 2015 r., sygn. I OSK 2338/13, CBOSA). Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Z wywodów Sądu wynika, dlaczego w jego ocenie doszło do naruszenia prawa wskazanego szczegółowo w treści uzasadnienia. Sąd pierwszej instancji w dostateczny sposób wyjaśnił motywy prawne podjętego rozstrzygnięcia. Z treści uzasadnienia, wskazującego na czym polegały naruszenia przepisów prawa wynikają także wskazania co do dalszego postępowania organu, które będzie zobowiązany przeprowadzić w związku z uchynieniem zaskarżonego aktu. Nie przyjęły one wyodrębnionej części w uzasadnieniu, co jednakże nie może stanowić o naruszeniu przepisu art. 141 § 4 p.p.s.a., gdyż treść uzasadnienia pozwala na jednoznaczne zrekonstruowanie wskazań Sądu pierwszej instancji co do postępowania przed organem. Tym samym zarzut w zakresie naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. należało uznać za niezasadny.

Zarzut pierwszy oparty na podstawie wynikającej z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. nie znajduje uzasadnienia. Został on sformułowany w sposób sprawiający trudności interpretacyjne. Rolą Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest ustalanie rzeczywistej woli autora skargi kasacyjnej, gdyż mogłoby to prowadzić do niewłaściwego jej odczytania. Z tych przyczyn zarzut ten został rozpoznany merytorycznie w takim zakresie, w jakim możliwe jest jednoznaczne jej odczytanie, tj. w zakresie niewłaściwego zastosowania przepisu art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Jest to przepis ustrojowy upoważniający gminę do wydania przepisów prawa miejscowego, określający zakres upoważnienia udzielonego gminie. Jest on adresowany do gminy i był podstawą jej działania w chwili przyjmowania uchwały nr XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. W toku roz-

poznawanej sprawy w związku z kontrolą aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., nie był on przedmiotem weryfikacyjnego zastosowania Sądu pierwszej instancji i nie mógł zostać tym samym naruszony. Stanowisko co do naruszenia przez organ przepisu § 7 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały zawarte zostało powyżej. Wynika z niego, iż organ nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w sposób oraz w zakresie, który mógłby uzasadniać zastosowanie tego przepisu. Z tych względów zarzut ten nie mógł zostać uznany za uzasadniony.

Wyrok NSA z dnia 2 września 2022 r., sygn. III OSK 6764/21.

45

Art. 188 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r., poz. 1540)

Przez podstawę kasacyjną należy rozumieć konkretny przepis prawa, którego naruszenie przez sąd pierwszej instancji zarzuca skarga kasacyjna. W odniesieniu do przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się z ustępów, punktów i innych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez sąd pierwszej instancji, z podaniem numeru artykułu, ustępu, punktu i ewentualnie innej jednostki redakcyjnej przepisu.

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 193 zdanie drugie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329; dalej „p.p.s.a.”), który stanowi, że uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny odstąpił od przedstawienia stanu sprawy, ograniczając uzasadnienie tylko do rozważań mających znaczenie dla oceny postawionych w skardze kasacyjnej zarzutów.

Jak wynika z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a. Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznaniu sprawy związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone wskazanymi w niej podstawami, którymi może być naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.) albo naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Naczelny Sąd Administracyjny bada bowiem legalność wyroku Sądu pierwszej instancji jedynie w zakresie zakwestionowanym przez autora skargi kasacyjnej, a nie rozpoznaje sprawy ponownie w jej całokształcie.

Zarzuty skargi kasacyjnej zmierzają do podważenia stanowiska Sądu pierwszej instancji, który kontrolując zgodność z prawem decyzji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry stwierdził, że decyzja ta nie narusza prawa.

W ocenie WSA, przeprowadzone ustalenia faktyczne uzasadniały przyjęcie ich za podstawę wyrokowania w rozpoznawanej sprawie oraz zaakceptowania dokonanej przez organ administracji oceny, że stanowiące przedmiot kontroli automaty służyły do urządzania na nich gier w rozumieniu ustawy o grach hazardowych, co zostało ustalone w toku prawidłowo przeprowadzonego postępowania administracyjnego.

Przypomnienia wymaga, że zgodnie z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania stanowi usprawiedliwioną podstawę kasacyjną, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naruszenie prawa procesowego, o którym mowa w powołanym przepisie może przejawiać się w tych samych postaciach, co naruszenie prawa materialnego, a więc może polegać na błędnej wykładni przepisu postępowania lub na niewłaściwym jego zastosowaniu. Skarga kasacyjna oparta na tej podstawie może być uwzględniona jedynie wtedy, gdy uchybienie wojewódzkiego sądu administracyjnego mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Użycie w omawianym przepisie słowa „wpływ” oznacza, że pomiędzy uchybieniem procesowym a wydanym w sprawie orzeczeniem zachodzi związek przyczynowy. Wykazanie wpływu na wynik sprawy sprowadza się więc do wyjaśnienia związku przyczynowego między naruszeniem prawa a wynikiem sprawy, tj. podania stosownej argumentacji uzasadniającej twierdzenie, że gdyby nie doszło do zarzucanego naruszenia, to w sprawie mogłoby zostać wydane inne rozstrzygnięcie niż kwestionowane skargą kasacyjną. Innymi słowy chodzi o wykazanie, że naruszenia prawa były na tyle istotne, że kształtowały lub współkształtowały treść kwestionowanego orzeczenia (por. wyroki NSA z dni: 11 marca 2014 r., sygn. II GSK 2103/12; 20 lutego 2014 r., sygn. II GSK 1933/12).

Dać też trzeba, że w odniesieniu do zarzutu naruszenia przepisów postępowania przez podstawę kasacyjną należy rozumieć konkretny przepis prawa, którego naruszenie przez sąd pierwszej instancji zarzuca skarga kasacyjna. W odniesieniu do przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się z ustępów, punktów i innych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez sąd pierwszej instancji, z podaniem numeru artykułu, ustępu, punktu i ewentualnie innej jednostki redakcyjnej przepisu (por. wyroki NSA z dni: 20 sierpnia 2008 r., sygn. II FSK 557/07; 7 marca 2014 r., sygn. II GSK 2019/12; 28 czerwca 2013 r., sygn. II OSK 552/12; 22 stycznia 2013 r., sygn. II GSK 1573/12; 27 marca 2012 r., sygn. II GSK 218/11; 8 marca 2012 r., sygn. II OSK 2496/10; przywołane orzeczenia dostępne są na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z uwagi na powyższe zarzut naruszenia art. 197 o.p. uchylił się spod rozpoznania. Zauważyć bowiem należy, że art. 197 o.p. składa się z trzech jednostek redakcyjnych (paragrafów), a w skardze kasacyjnej nie zostało wskazane, który z nich został naruszony przez Sąd pierwszej instancji. Stanowiło to istotną wadę wniesionej skargi kasacyjnej, poważnie ograniczającą zakres przeprowadzonej przez NSA kontroli. W tym miejscu należy przypomnieć, że obowiązkiem strony wnoszącej skargę kasacyjną jest jednoznaczne podanie, który z przepisów został naruszony i przyporządkowanie go do odpowiedniej podstawy kasacyjnej. Naczelny Sąd Admini-

stracyjny nie jest uprawniony do precyzowania za stronę zarzutów skargi kasacyjnej, bądź do poszukiwania za nią naruszeń prawa, jakich mógł dopuścić się wojewódzki sąd administracyjny (por. wyrok NSA z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. II FSK 861/10).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie doszło do naruszenia art. 188 o.p. Zgodnie z tym przepisem, żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu są okoliczności mające znaczenie dla sprawy, chyba że okoliczności te stwierdzone są wystarczająco innym dowodem.

Rację miał Sąd pierwszej instancji, że niezasadny był zarzut naruszenia przepisów postępowania przez nieuwzględnienie żądania przeprowadzenia dowodów z opinii biegłego sądowego z zakresu automatów do gier na okoliczność ustalenia charakteru gier możliwych do rozegrania na automatach.

Z przeprowadzonego w toku kontroli eksperymentu wynikało bowiem, że gry uruchamia się przyciskiem START–STOP. Po jego naciśnięciu bębny zaczynają się obracać. Jeżeli w ciągu pięciu sekund nie naciśnie się ponownie przycisku START–STOP pojawia się informacja „nie zdażyłeś, ponów próbę”. Gdy w czasie pięciu sekund grający naciśnie przycisk STOP bębny zatrzymują się, ale grający nie ma wpływu na układ zatrzymujących się bębnow, bo obrót ich jest zbyt szybki.

W ocenie NSA, dowód z eksperymentu przeprowadzony przez funkcjonariuszy celnych stanowił wystarczającą podstawę do stwierdzenia charakteru gier. Nie było więc potrzeby przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego. Tym samym zarzut naruszenia przepisów postępowania nie został uwzględniony.

W konsekwencji nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 2 ust. 3–5 u.g.h. Skoro bowiem stan faktyczny nie został podważony, to należało przyjąć ustalenia dokonane w toku postępowania, że wyniki gier prowadzonych na automatach są nieprzewidywalne i niezależne od możliwości zręcznościowych gracza, ale wynikają z przypadkowego „trafienia” na wygrywający układ symboli, a więc gry rozgrywane na skontrolowanych automatach miały charakter losowy. Dokonane czynności potwierdziły również, że sporne urządzenia były elektroniczne. Ponadto, w ramach przeprowadzonego eksperymentu zostało wykazane, że automaty wypłacały wygrane pieniężne i tym samym spełniają warunek polegający na uzyskiwaniu wygranych pieniężnych w grach na ww. automatach. W tych okolicznościach sprawy słusznie Sąd zaakceptował ustalenia organów, że sporne automaty umożliwiały przeprowadzenie gier losowych, tj. były automatami w rozumieniu art. 2 ust. 2–5 u.g.h.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 1 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a i § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265). NSA uwzględnił to, że pełnomocnik organu, który nie występował przed Sądem pierwszej instancji, sporządził w terminie odpowiedź na skargę kasacyjną.

Wyrok NSA z dnia 8 września 2022 r., sygn. II GSK 713/19.

Trybunał Konstytucyjny

46

Art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r., poz. 1184)

Art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r., poz. 1184) w zakresie, w jakim pomija osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa), jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

Z uzasadnienia:

1. Uwaga ogólna

Na wstępie Trybunał przypomina, że model skargi konstytucyjnej, przyjęty w polskim porządku prawnym, ma przede wszystkim na celu eliminację z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm, co odróżnia ten środek prawny od skargi wnoszonej do sądu konstytucyjnego, będącej instrumentem konstytucyjnej korekty rozstrzygnięć indywidualnych (np. w Niemczech). Wskazana cecha charakterystyczna skargi ujawnia się przede wszystkim w tym, że ostateczne rozstrzygnięcie nie jest bezpośrednim przedmiotem oceny konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola Trybunału koncentruje się tu na normach leżących u podstaw tego rozstrzygnięcia. Inicjujący kontrolę konstytucyjności normy w trybie skargowym musi spełnić wszystkie przesłanki wymagane dla kontroli abstrakcyjnej, a także musi się legitymować ostatecznym rozstrzygnięciem własnej, konkretnej sprawy, w której doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa podmiotowego, przy czym źródłem naruszenia musi być zastosowanie niekonstytucyjnej normy (por. np. wyrok TK z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20, OTK ZU 2021, nr A, poz. 2).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny opowiadał się wyraźnie za „publicznym” charakterem swoich rozstrzygnięć wydawanych w ramach kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, polegającym na *sui generis* „oderwaniu” przedmiotu rozstrzygnięcia od sprawy, która legła u podstaw rozpoznania skargi. W wyroku z dnia 21 maja 2001 r. o sygn. SK 15/00 (OTK ZU 2001, nr 4, poz. 85) Trybunał wskazał bowiem, że „rozpoznając skargę, rozstrzyga (...) o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Orzeczenie (jego) zaś tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego w tym sensie, iż rozstrzyga o dopuszczalności stosowania określonego aktu normatywnego. Orzeczenie rozstrzygające merytorycznie skargę

konstytucyjną ma więc niewątpliwie walor ogólny, jest skuteczne *erga omnes*; ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Ustalenie przez TK niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją powoduje eliminację takiego aktu z porządku prawnego, a więc konsekwencje dotyczące nie tylko skarżącego, ale również innych uczestników obrotu prawnego”.

Z kolei w wyroku pełnego składu z dnia 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06 (OTK ZU 2007, nr 9/A, poz. 108) Trybunał podkreślił, że „z uwagi na swe charakterystyczne cechy konstrukcyjne, skarga konstytucyjna służy w polskim systemie prawnym w pierwszym rzędzie ochronie konstytucyjności porządku prawnego, natomiast eliminacja z obrotu niekonstytucyjnych rozstrzygnięć indywidualnych dokonuje się tylko w ramach regulacji następstw orzeczenia o niekonstytucyjności. (...) Stwierdzenie niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny powinno prowadzić w możliwie szerokim zakresie do usunięcia niekonstytucyjności także w odniesieniu do opartych na niekonstytucyjnej normie rozstrzygnięć indywidualnych. Należy bowiem nie tylko dbać o to, aby w obrocie prawnym nie pozostawały niekonstytucyjne normy, ale także należy eliminować ich skutki”.

2. Problem konstytucyjny

W niniejszej sprawie skarżąca przedstawiła problem zamknięcia dostępu do zawodu adwokata – bez konieczności odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego – osobom, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz wykonywały obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa).

3. Kwestie formalne

3.1. Uwaga wstępna

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Podkreślić również należy, że skład rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. m.in. wyrok pełnego składu TK z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU 2019, nr A, poz. 53 oraz powołane tam orzecznictwo).

3.2. Przedmiot kontroli

3.2.1. W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia uczyniono art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2018 r., poz. 1184, ze zm.; obowiązujący tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1184; dalej: p.a.) w brzmieniu następującym:

„Wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie stosuje się do:

(...)

5) osób, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat:

(...)

b) wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowoakcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, lub

c) byli zatrudnieni w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, lub

(...)”.

3.2.2. Trybunał zauważa, że ze względu na to, iż w stanie faktycznym leżącym u podstaw wniesienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej skarżąca jako podstawę wpisu na listę adwokatów wskazała art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c p.a., zaś Minister Sprawiedliwości oraz sądy administracyjne obu instancji odnosiły się zarówno do przesłanki z litery b, jak i z litery c, konieczne jest ustalenie, czy obie te jednostki redakcyjne mogą być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

3.2.3. W odniesieniu do art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. Trybunał stwierdza, że treść tego przepisu jest jednoznaczna i obejmuje wyłącznie osoby, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowoakcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1 p.a., lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r.

o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1166). Zarzut skarżącej dotyczy zaś braku wymienienia w tym przepisie pracy w charakterze asystenta radcy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa (od 1 stycznia 2017 r. – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej), a zatem braku określonej regulacji normatywnej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie prawodawcze występuje wtedy, gdy prawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że w jego kompetencji nie leży orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. W myśl art. 188 Konstytucji Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. W wyroku z dnia 6 listopada 2012 r. o sygn. K 21/11 (OTK ZU 2012, nr 10/A, poz. 119) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe”.

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie ma on kognicji do orzekania o zaniechaniach prawodawczych, natomiast leży w jego kompetencjach orzekanie o tzw. pominięciach, ponieważ – jak zostało to wyjaśnione w wyroku pełnego składu z dnia 24 października 2001 r. o sygn. SK 22/01 (OTK ZU 2001, nr 7, poz. 216) – „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych”.

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że prawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominał pewien element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok TK z dnia 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU 2004, nr 5/A, poz. 40). Trybunał może więc ocenić zgodność aktu normatywnego z Konstytucją również pod względem tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z dnia 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU 2014, nr 8/A, poz. 96). W postanowieniu z dnia 8 lutego 2017 r. o sygn. P 44/15 (OTK ZU 2017, nr A, poz. 3) Trybunał stwierdził zaś, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodaw-

ca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominał, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować». Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. m.in. wyroki z dni: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 112; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU 2014, nr 11/A, poz. 121 oraz 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU 2021, nr A, poz. 54). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych wolności lub praw przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braku pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok TK z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU 2009, nr 7/A, poz. 104).

Granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie zawsze jest jednoznaczna i w praktyce jej ustalenie może budzić wątpliwości. Niemniej jednak istotny jest cel kwestionowanego przepisu, który może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (por. postanowienie TK z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU 2015, nr 1/A, poz. 6). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. W postanowieniu z dnia 5 marca 2013 r. o sygn. K 4/12 (OTK ZU 2013, nr 3/A, poz. 30) Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, iż „odróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było (jest) od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem”. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone. Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (por. wyrok pełnego składu TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01).

Możliwość orzekania przez Trybunał o pominięciu ustawodawczym stanowi jego wyjątkową kompetencję, dlatego przesłanki dopuszczalności takiego orzekania powinny być rozumiane i stosowane ściśle.

Poddając ocenie zarzut pominięcia określonej w *petitum* skargi konstytucyjnej materii prawnej w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a., można zgodzić się, że przesłanka pracy w charakterze asystenta radcy Prokuratury Generalnej, której brak zarzuca skarżąca, może być także zakwalifikowana jako podobna jakościowo do już uregulowanych w tym przepisie innych przesłanek wymagających wiedzy prawniczej w odniesieniu do wykonywania czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. Przepis ten zawiera bowiem zamknięty katalog prac i ich form, na podstawie których doktorzy nauk prawnych (a od 1 października 2018 r. –

na mocy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz. U. poz. 1818 – doktorzy nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne) mogą zostać wpisani na listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego.

Należy przypomnieć, że art. 66 p.a. pierwotnie stanowił, co następuje:

„Wymagań odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie stosuje się do:

- 1) profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych,
- 2) osób, które co najmniej przez trzy lata zajmowały stanowisko sędziego, prokuratora lub notariusza,
- 3) osób, które mając kwalifikacje sędziowskie, prokuratorskie lub notarialne przynajmniej przez trzy lata zajmowały stanowisko prezesa, wiceprezesa lub arbitra w państwowym arbitrażu gospodarczym albo stanowisko radcy prawnego w pełnym wymiarze zatrudnienia,
- 4) osób, które odbyły aplikację radcowską przewidzianą w przepisach o radcach prawnych i złożyły egzamin radcowski oraz przynajmniej 3 lata zajmowały stanowisko radcy prawnego w pełnym wymiarze zatrudnienia”.

W wyniku kolejnych nowelizacji art. 66 p.a. jego dotychczasowa treść – jako już wyodrębniony ust. 1 – zmieniana kolejno przez art. 1 pkt 37 lit. a i b ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75, poz. 471), art. 1 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361), art. 70 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417, ze zm.; ostatni tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1313, ze zm.; dalej: ustawa o PG z 2005 r.), art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 37, poz. 286), art. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. poz. 829), art. 128 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), art. 4 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1224, ze zm.) oraz art. 99 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2261, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 2180, ze zm.; dalej: ustawa o PG z 2016 r.), uzyskała ostatecznie następujące brzmienie:

„Wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie stosuje się do:

- 1) profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych;

- 2) osób, które przez okres co najmniej 3 lat zajmowały stanowisko Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa lub radcy albo wykonywały zawód komornika;
- 3) osób, które zajmowały stanowisko sędziego, prokuratora lub wykonywały zawód radcy prawnego albo notariusza;
- 3a) osób, które zajmowały stanowisko asesora sądowego przez okres co najmniej 2 lat;
- 4) osób, które zdały egzamin sędziowski lub prokuratorski po dniu 1 stycznia 1991 r. lub egzamin notarialny po dniu 22 kwietnia 1991 r. oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat:
 - a) zajmowały stanowisko asesora prokuratorskiego, referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, aplikanta sądowego, aplikanta prokuratorskiego, asystenta prokuratora, asystenta sędziego lub były zatrudnione w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym lub w międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego lub
 - b) wykonywały na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 75 i 2320 oraz z 2021 r., poz. 2052), lub
 - c) były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego;
- 5) osób, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat:
 - a) zajmowały stanowisko referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, aplikanta sądowego, aplikanta prokuratorskiego, asystenta sędziego, asystenta prokuratora lub
 - b) wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa

w art. 4a ust. 1, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, lub

- c) były zatrudnione w urządach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, lub
- d) były zatrudnione w Trybunale Konstytucyjnym lub międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka, i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego”.

W świetle kolejnych zmian legislacyjnych zarzutu skarżącej względem art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. nie można uznać za kwestionowanie zaniechania legislacyjnego. Przeciwnie – wprowadzone przez ustawodawcę kolejne przesłanki warunkujące wpis na listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji oraz złożenia egzaminu adwokackiego dają Trybunałowi Konstytucyjnemu podstawę do oceny, czy obecnie obowiązujące rozwiązanie prawne jest właściwe pod kątem konstytucyjnego prawa równego dostępu do zawodu, statutowanego wprost w art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Ponadto należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 22 maja 2019 r. o sygn. SK 22/16 (OTK ZU 2019, nr A, poz. 48) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „instytucja skargi konstytucyjnej immanentnie jest (...) związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącą. Umorzenie postępowania z powodu niejednorodności orzecznictwa albo możliwości prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonego przepisu czyni skargę konstytucyjną w znacznym zakresie instytucją dysfunkcyjną. Nawet jeżeli wykładnia zaskarżonego przepisu jest niejednorodna, istnieją co najmniej dwa równorzędne nurty jego interpretacji albo nawet jeżeli przepis można interpretować prokonstytucyjnie, to punktem wyjścia dla oceny zgodności przepisu z Konstytucją powinien być ten przepis w ujęciu ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego sprawę skarżącą. Co więcej, należy tak przyjmować także wtedy, gdy ostateczne orzeczenie w sprawie prezentuje nową, zupełnie nieznaną interpretację przepisu, odbiegającą od utrwalonej i jednolitej wykładni. Konstatacja, że sąd mógł przyjąć za swoją powszechnie akceptowaną wykładnię, a w związku z tym postępowanie należy umorzyć, daje skarżącemu co najmniej satysfakcję w sferze symbolicznej. Skarga konstytucyjna z założenia ma być natomiast instytucją gwarantującą wymierną ochronę praw i wolności konstytucyjnych. Wykładnia przepisu, nawet powszechnie akceptowana i jednolita, w zasadzie nigdy nie jest jedyną możliwą. Syntetyczna redakcja przepisów prawa daje interpretatorowi często znaczną swobodę w określaniu ich znaczenia. Trybunał nie kontroluje wykładni przepisów, ale same przepisy, których potencjał znaczeniowy może wykraczać poza ustalone w judykaturze i doktrynie

kanony. Kontroli zgodności z Konstytucją wszczętej skargą konstytucyjną, w konkretnej sprawie, rozstrzygniętej konkretnym orzeczeniem, podlega, z natury skargi konstytucyjnej, przepis w rozumieniu przedstawionym w ostatecznym orzeczeniu”. Stanowisko to zostało podtrzymane w wyrokach TK z dnia 15 grudnia 2020 r. o sygn. SK 12/20 oraz 30 czerwca 2021 r. o sygn. SK 37/19. W tym ostatnim judykacie stwierdzono także, że „odmowa przyznania ochrony konstytucyjnych praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej, w której zarzuca się niezgodność z Konstytucją określonego rozumienia przepisów zastosowanego w ostatecznym orzeczeniu sądowym, w sposób nieuprawniony prowadziłaby do zamknięcia drogi ochrony konstytucyjnej jednostek. Kwestionowanie w skardze konstytucyjnej błędnej, odosobnionej i nieznajdującej uzasadnienia w nauce prawa wykładni obowiązujących przepisów prawnych nie jest niedopuszczalną skargą na stosowanie prawa. W sytuacji tej Trybunał Konstytucyjny nie kontroluje wykładni przepisów, ale same przepisy, których potencjał znaczeniowy może wykraczać poza ustalone w judykaturze i doktrynie kanony. Kontroli zgodności z Konstytucją wszczętej skargą konstytucyjną, w konkretnej sprawie, rozstrzygniętej konkretnym orzeczeniem, podlega, z natury skargi konstytucyjnej, przepis w rozumieniu przedstawionym w ostatecznym orzeczeniu. Instytucja skargi konstytucyjnej jest bowiem immanentnie związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącą. O ile zatem podczas oceny przepisu w kontroli abstrakcyjnej Trybunał bierze pod uwagę przepis według utrwalonej wykładni organów stosujących ten przepis (...), o tyle w kontroli skargowej Trybunał może ocenić przepis w rozumieniu nawet jednostkowym, niepowtarzalnym, jednakże mieszczącym się w granicach dopuszczalnej wykładni”.

W tym kontekście, zważywszy na treść i funkcję art. 79 ust. 1 Konstytucji, można uznać, że dopuszczalna jest skarga konstytucyjna, w której zarzuty kieruje się choćby wprost wobec zastosowanej wykładni zaskarżonego przedmiotu kontroli, a także wobec zarówno jednej z kilku równorzędnych, jak i odosobnionej interpretacji przepisu. Taka skarga jest bowiem w istocie skargą na przepis w określonym, zarzucanym znaczeniu (w tym obejmującym brak określonej regulacji normatywnej).

W związku z powyższym – w zakresie badania konstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. – nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: uotTK).

3.2.4. W odniesieniu do art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c p.a. Trybunał stwierdza, że przepis ten zawiera jednoznaczną treść pod względem przedmiotowym (wykonywanie wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego) oraz podmiotowym (urzędy organów władzy publicznej lub państwowe jednostki organizacyjne). Wbrew twierdzeniom skarżącej – na co trafnie uwagę zwrócili

Rzecznik Praw Obywatelskich, Marszałek Sejmu oraz Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości ani sądy administracyjne nie uznały, że skarżąca nie spełnia kryteriów z tego przepisu ze względu na stanowisko jakie zajmowała, lecz ze względu na fakt, iż nie udowodniła wykonywania czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego (w świetle przedłożonych przez skarżącą dokumentów ten rodzaj zadań nie był przypisany skarżącej w ramach jej obowiązków służbowych). Tym samym – w zakresie badania konstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c p.a. – zachodzi podstawa do umorzenia postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

3.3. Zakres zaskarżenia i kontroli

W *petitum* skargi konstytucyjnej zakwestionowano konstytucyjność art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. „w zakresie, w jakim zaskarżony przepis odmawia określonych w nim uprawnień osobom zatrudnionym w Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy (w tym Specjalisty i Głównego Specjalisty)”.

Wziąwszy pod uwagę okoliczności stanu faktycznego oraz argumentację zawartą w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, a także ustalenia poczynione w punkcie 3.2 tej części niniejszego uzasadnienia, Trybunał stwierdza, że przedmiotem oceny powinien być art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. w zakresie, w jakim pomija osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa).

3.4. Wzorce kontroli

3.4.1. Uwagi wstępne

W niniejszej sprawie skarżąca w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli, wnosząc o uznanie niezgodności z nimi art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c p.a., powołała art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W tej sytuacji, w świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłańek skargi konstytucyjnej, należy rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych wzorców kontroli.

3.4.2. Umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji

Wymaga podkreślenia, że o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu; Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (tak wyrok TK z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20). Reguła ta może jednak znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy podmiot wnoszący skargę konstytucyjną wykazał należyta staranność, spełniając wszystkie wymagania wynikające z Konstytucji oraz uotpTK

(por. m.in. postanowienie TK z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. Ts 54/19, OTK ZU 2020, nr B, poz. 255). Stosownie bowiem do art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 uotpTK prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez normodawcę. Powinna temu towarzyszyć stosowna argumentacja prawna. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z art. 67 ust. 1 uotpTK – orzekając jest związany granicami skargi konstytucyjnej. W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym postawieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej – art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK, co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK (por. np. wyrok TK z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU 2018, nr A, poz. 11).

W niniejszej sprawie – na co trafnie uwagę zwrócił Marszałek Sejmu – skarżąca w odniesieniu do art. 2 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji ograniczyła się jedynie do powoływania ich w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej – bez podniesienia argumentów konfrontujących zaskarżone przepisy z tymi regulacjami ustawy zasadniczej. Okoliczność ta – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK – przekłada się na umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

3.4.3. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 65 ust. 1 Konstytucji

W wyroku z dnia 23 czerwca 1999 r. o sygn. K 30/98 (OTK ZU 1999, nr 5, poz. 101) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraża pozytywny aspekt wolności pracy i obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikacyjny), pracodawcy (element podmiotowy) i miejsca pracy (element przestrzenny). W wyroku z dnia 19 października 1999 r. o sygn. SK 4/99 (OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119) Trybunał wyjaśnił znaczenie art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej dla tzw. wolnych zawodów. W uzasadnieniu tego judykatu znalazło się stwierdzenie, że w odniesieniu do nich „treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz – po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy”. W dalszej części uzasadnienia Trybunał uznał za oczywiste, że „wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i że musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi

o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego”.

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że art. 65 ust. 1 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli dla kwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu, a tym samym w rzeczonym zakresie nie zachodzi przesłanka do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

3.4.4. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji

Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji – jak wynika z uzasadnienia skargi – powołany został przez skarżącą jako „związkowy” wzorzec kontroli do art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej. Analiza uzasadnienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że w niniejszej sprawie powołanie art. 32 ust. 1 stanowiło konkretyzację zarzutów naruszenia prawa do wyboru zawodu i w tym też zakresie możliwe jest odczytanie argumentacji skarżącej. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania – odnośnie do badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK).

3.5. Kwestia spełnienia przez skargę konstytucyjną wymogów z art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK w zakresie dotyczącym art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a.

W swoim stanowisku Prokurator Generalny podniósł, że „skarżąca nie przedstawiła argumentów lub dowodów na poparcie (...) zarzutu w części dotyczącej osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej lub Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na stanowisku specjalisty lub głównego specjalisty. Argumenty powołane w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej na poparcie tego zarzutu dotyczą jedynie osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy. Brak jest natomiast odpowiedniego odniesienia do sytuacji prawnej osób, które były zatrudnione w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na stanowiskach specjalisty i głównego specjalisty, na których pracowała Skarżąca. Z treści skargi nie wynika przy tym, by Skarżąca utożsamiała obowiązki wykonywane na stanowisku specjalisty i głównego specjalisty w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z zadaniami wykonywanymi na stanowisku asystenta radcy w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej lub Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa i aby w związku z tym argumenty dotyczące doświadczenia zawodowego na stanowisku asystenta radcy miały się odnosić również do stanowisk specjalisty lub głównego specjalisty”. To zaś – zdaniem Prokuratora Generalnego – powoduje, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymogu z art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK, co skutkować powinno umorzeniem postępowania w zakresie kontroli art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a.

Z powyższym Trybunał Konstytucyjny nie może się zgodzić. Po pierwsze bowiem – z załączonych do skargi konstytucyjnej orzeczeń sądów administracyjnych (czyli procesowo integralnej części skargi) wynika bezspornie, że dokumentacja znajdująca się w aktach administracyjnych sprawy poświadcza

okoliczność, iż skarżąca pracowała w Departamencie Arbitrażu Prokuraturii Generalnej na stanowisku specjalisty i głównego specjalisty, a zarówno z załączonego do wniosku o wpis na listę adwokatów zakresu obowiązków, jak i z opinii Dyrektora Departamentu Arbitrażu, wynikało, że do zakresu obowiązków skarżącej należało m.in. – w sprawach z udziałem Skarbu Państwa – sporządzanie projektów pism procesowych w postępowaniach przed sądami powszechnymi, Sądem Najwyższym i trybunałami arbitrażowymi, przygotowanie i udział w rozprawach oraz sporządzanie notatek służbowych, a także sporządzanie opinii prawnych. Po drugie – zestawienie *petitum* skargi konstytucyjnej z jej uzasadnieniem przeczy twierdzeniu Prokuratora Generalnego; skarżąca odniosła się do jej sytuacji faktycznej i zajmowanych przez nią stanowisk specjalisty i głównego specjalisty (które nota bene porównała ze stanowiskiem asystenta radcy Prokuraturii Generalnej). Świadczy o tym np. następujący fragment ze s. 11–12 uzasadnienia skargi:

„W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia niekonstytucyjności norm wynikających z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) i c) ustawy Prawo o adwokaturze, przez wskazanie że przepisy te są niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim pomijają doświadczenie zdobyte w ramach zatrudnienia jako asystent (w tym Specjalista i Główny Specjalista) w Prokuraturii Generalnej. Co istotne, do wydania wnioskowanego orzeczenia nie jest wymagane zastosowanie żadnych kryteriów ocennych bądź uznaniowości, z uwagi na wymóg transparentności i obowiązki sprawozdawcze z działalności Prokuraturii Generalnej.

Rozstrzygnięcie kwestionujące konstytucyjność obecnego zakresu okoliczności umożliwiających wpis na listę adwokatów na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) i c) ustawy Prawo o adwokaturze przywróciłoby stan konstytucyjności przez realizację zasady równości wobec prawa i działania na rzecz słusznego interesu obywatela zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Nie sposób bowiem przyjmować, że osoby z doświadczeniem o bardziej ograniczonym zakresie (czyli np. takie które były zatrudnione w kancelarii prawnej, ale nigdy nie uczestniczyły w przygotowaniu czynności procesowych przed Sądem Najwyższym) mogą korzystać z uprawnienia przewidzianego art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy Prawo o adwokaturze tylko dlatego, że były zatrudnione w kancelarii prawnej, podczas gdy osoby pracujące w Prokuraturii Generalnej, z doświadczeniem częstokroć znacznie szerszym, z uwagi na ustawowe kompetencje Prokuraturii Generalnej, są wykluczone z korzystania z przedmiotowej ścieżki. To właśnie bowiem ustawowa kompetencja Prokuraturii Generalnej, zapewniająca udział w prowadzeniu spraw przed najwyższymi organami sądowymi o wysokiej wartości przedmiotu sporu i o różnorodnym zakresie przedmiotowym stanowi rękojmię wystarczającego przygotowania do wykonywania zawodu. Co więcej czynności zastępstwa procesowego w Prokuraturii Generalnej sprawują wyłącznie fachowi pełnomocnicy, gdyż takie jest kryterium objęcia funkcji radcy Prokuraturii Generalnej. A zatem wykonywanie czynności związa-

nych z udzieleniem pomocy prawnej w Prokuraturii Generalnej dokonuje się zawsze pod okiem fachowego pełnomocnika, tak, jak ma to miejsce w kancelarii prawnej” (pisownia oryginalna).

W tym stanie rzeczy nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania – odnośnie do badania konstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

3.6. Konkluzja

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że będzie rozpatrywać problem zgodności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. w zakresie, w jakim pomija osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa), z art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Ocena konstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a.

4.1. Zdaniem skarżącej art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. narusza art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji ponieważ pomija osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej, mimo że „praktyka w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa daje przygotowanie do wykonywania zawodu na bardzo wysokim poziomie pod względem zakresu przedmiotowego i ilości spraw. Dostępu do tak zaawansowanego charakteru obsługi prawnej w wielu przypadkach nie daje praca w kancelarii prawnej, bądź innych podmiotach, o których *expressis verbis* stanowi art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy Prawo o adwokaturze. Co istotne, ilość spraw prowadzonych w Prokuraturii Generalnej, ich wartość i zakres przedmiotowy jest informacją publicznie dostępną, co umożliwia obiektywne ustalenie jaki jest zakres merytoryczny praktyki zawodowej zdobytej w ramach zatrudnienia w tej jednostce. W przypadku zatrudnienia w kancelarii adwokackiej brak tak jednoznacznych i obiektywnych kryteriów umożliwiających weryfikację podejmowanych czynności i zakresu świadczonej pomocy prawnej” (s. 7 uzasadnienia skargi konstytucyjnej – pisownia oryginalna).

4.2. Ustawodawca w art. 66 ust. 1 p.a. (wersji obowiązującej od 30 sierpnia 2015 r., czyli też w dacie złożenia przez skarżącą wniosku o wpis na listę adwokatów) wskazał kilka przypadków, w których określone kategorie osób mogą zostać wpisane na listę adwokatów, pomimo że nie odbyły aplikacji adwokackiej oraz nie złożyły egzaminu adwokackiego. W sposób enumeratywny określił on warunki, od spełnienia których uzależnił uzyskanie wpisu na listę adwokatów mimo nieodbycia aplikacji adwokackiej, przy czym zostały one określone w sposób niejednolity z zastosowaniem różnych kryteriów, takich jak posiadanie odpowiedniego tytułu lub stopnia naukowego, zajmowanie określonego stanowiska lub zatrudnienie w określonych instytucjach przez oznaczony czas albo wykonywanie oznaczonych przez ustawodawcę czynności w określonej przez niego formie prawnej i okresie.

Kwestionowany w niniejszej sprawie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. uzależnia możliwość uzyskania wpisu przez doktora nauk prawnych na listę adwokatów od wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego przez oznaczony czas na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej; przy czym użycie przez ustawodawcę sformułowania „wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej” wyraźnie sugeruje, że ustawodawca położył szczególny nacisk na rzeczywistą treść czynności wymagających wiedzy prawniczej. Innymi słowy, warunkiem uzyskania wpisu na listę adwokatów jest legitymowanie się faktycznym wykonywaniem przez okres co najmniej 3 lat (w pięcioletnim poprzedzającym złożenie wniosku o wpis na listę adwokatów) odpowiednich czynności na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej. W pierwszym przypadku spełnienie warunku jest uzależnione od długości „okresu zatrudnienia” wskazanego w świadectwie pracy lub zaświadczeniu o zatrudnieniu, zaś w drugim – od czasu wykonywania określonych czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej. Ponadto pod lit. a, c i d w punkcie 5 ust. 1 art. 66 p.a. ustawodawca dopuścił wpis na listę adwokatów wobec osób posiadających stopień naukowy doktora nauk prawnych, które odpowiednio:

- zajmowały stanowisko referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, aplikanta sądowego, aplikanta prokuratorskiego, asystenta sędziego, asystenta prokuratora;
- były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego;
- były zatrudnione w Trybunale Konstytucyjnym lub międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka, i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego.

Co istotne – i jednocześnie niezrozumiałe – kolejne nowelizacje art. 66 ust. 1 p.a. (zwłaszcza w zakresie punktu 5) pomijały wprost prawników zatrudnionych w aparacie urzędniczym Prokuraturii Generalnej, przy jednoczesnym dodaniu – z jednej strony – radców tejże Prokuraturii (pkt 2), a z drugiej – prawników zatrudnionych w sądownictwie, prokuraturze czy trybunałach międzynarodowych. W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z § 9 ust. 4 statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (M. P. Nr 70, poz. 967, ze zm.; dalej: statut PG), dyrektorzy departamentów i biur, o których mowa w § 3 ust. 1 statutu PG, oraz naczelnicy samodzielnych wydziałów, o których mowa w § 3 ust. 3 statutu PG, ustalali zakresy czynności pracowników zatrud-

nionych w podległych im komórkach organizacyjnych. Jak zaś wynikało z ustaleń poczynionych w sprawie skarżącej, sporządzała ona – jako specjalista, a następnie główny specjalista (czyli na podstawie określonego wobec niej zakresu obowiązków) – m.in. w sprawach z udziałem Skarbu Państwa: projekty pism procesowych w postępowaniach przed sądami powszechnymi, Sądem Najwyższym i trybunałami arbitrażowymi, przygotowała i brała udział w rozprawach, sporządzała notatki służbowe oraz sporządzała opinie prawne. W sensie materialnym skarżąca wykonywała zatem obowiązki asystenta radcy Prokuratury Generalnej.

Dopiero ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1635) formalnie ustanowiła stanowisko asystenta radcy Prokuratury Generalnej, określając że wykonuje on zadania związane z przygotowaniem czynności radcy w postępowaniu przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi oraz zadaniami z zakresu działalności administracyjnej Prokuratury Generalnej. Także wtedy jednak nie dokonano stosownej zmiany w art. 66 ust. 1 p.a. Dla porównania jednak wypada wskazać, że ustawą o TK z 2015 r. dodała w punkcie 5 ust. 1 art. 66 p.a. kategorię osób, których zakres obowiązków odpowiadał czynnościom asystenta sędziego Trybunału Konstytucyjnego; ich zakres obowiązków – zgodnie z ówczesnym odesłaniem w art. 124 ust. 2 i 3 ustawy o TK z 2015 r. – określały akty wewnętrzne Trybunału (zob. statut Biura Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. w sprawie statutu Biura Trybunału Konstytucyjnego oraz zarządzenie nr 1/2015 Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2015 r. w sprawie wykazu stanowisk w służbie prawnej Trybunału Konstytucyjnego oraz szczegółowych wymagań kwalifikacyjnych związanych z zajmowaniem tych stanowisk wraz z załącznikiem do niego); także w okresie obowiązywania ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), która w ogóle milczała na temat pracowników wchodzących w skład służby prawnej TK, zakres obowiązków tychże określały akty wewnętrzne Trybunału (zob. statut Biura Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2016 r. w sprawie statutu Biura Trybunału Konstytucyjnego oraz zarządzenie nr 4/2016 Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2016 r. w sprawie wykazu stanowisk w służbie prawnej Trybunału Konstytucyjnego oraz szczegółowych wymagań kwalifikacyjnych związanych z zajmowaniem tych stanowisk wraz z załącznikiem do niego); dopiero obowiązująca uotpTK podniosła do rangi ustawowej stanowiska asystentów sędziów TK (art. 24 ust. 1 pkt 2 i art. 26) oraz pracowników merytorycznych Wydziału Weryfikacyjnego Biura Służby Prawnej Trybunału (art. 28), ale pozostawiając określenie zakresu ich kompetencji aktom wewnętrznym Trybunału (zob. statut Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólne-

go Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie statutu Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego oraz zarządzenie nr 10/2017 Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie stanowisk pracowników zatrudnionych w Biurze Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego wraz z załącznikiem do niego).

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny nie uznaje, aby wykonywanie obowiązków asystenta radcy Prokuratury Generalnej (czy to w obecnym stanie prawnym, czy też przed formalnym ustanowieniem tego stanowiska w 2015 r. na poziomie ustawy) było prawnie irrelevantne w odniesieniu do ubiegania się o wpis na listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji i złożenia egzaminu adwokackiego. Zakres obowiązków pracownika merytorycznego Prokuratury Generalnej (w tym zatrudnionego przed 2015 r.) jest weryfikowalny na podstawie jego umowy o pracę oraz ustalonego zakresu obowiązków, jak też innych przedłożonych za zgodą przelożonych środków dowodowych (np. projekty pism procesowych, opinii prawnych, notatki służbowe, analizy itp.). Ponadto, zgodnie z art. 68 ust. 4 p.a., okręgowej radzie adwokackiej przysługuje prawo wglądu do akt osobowych i dyscyplinarnych ubiegającego się o wpis.

4.3. Trybunał Konstytucyjny przyznaje, że zakres czynności, jakie mogą wykonywać osoby, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 p.a. (zwłaszcza pod lit. b), jest ograniczony. Po pierwsze – osoby takie nie mogą występować w sprawach karnych w charakterze obrońcy, pełnomocnika substytucyjnego lub zastępcy obrońcy ani w toku postępowania przygotowawczego, ani postępowania sądowego, ponieważ w sprawach tego rodzaju jako obrońca występować może wyłącznie adwokat lub aplikant adwokacki. Po drugie – nie mogą one pełnić funkcji pełnomocnika pokrzywdzonego, pełnomocnika substytucyjnego lub zastępcy tego podmiotu. Po trzecie – z uwagi na ograniczenie podmiotowe w zakresie dopuszczalności ustanowienia pełnomocnika substytucyjnego lub zastępcy procesowego adwokata, osoby te nie mogą występować w procesie cywilnym oraz sądownoadministracyjnym w takim właśnie charakterze.

Z drugiej strony osoby, o których mowa, mogą występować samodzielnie przed sądami powszechnymi w sprawach cywilnych oraz przed sądami administracyjnymi w ramach pełnomocnictw określonych przez odpowiednie przepisy. W pozostałym zakresie – ale tylko osoby wskazane pod lit. b – mogą zastępować adwokata przy udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, projektów aktów prawnych, reprezentacji przed urzędami. Nadto wszystkie osoby wskazane w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a, b i d p.a. mogą wykonywać czynności asystenckie. Należą do nich m.in. przygotowywanie akt sprawy, wyszukiwanie i gromadzenie orzecznictwa, przygotowywanie projektów pism procesowych oraz czynny udział podczas ustalania strategii postępowania. Bez wątpienia taki zakres obowiązków miały też osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuratury Generalnej przed 2015 r. na podstawie ustalonego wobec nich zakresu obowiązków służbowych.

4.4. Z brzmienia art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. należy wnosić, że zadaniem osób w nim wskazanych jest wykonywanie wymagających wiedzy prawniczej czynności faktycznych i prawnych bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego. Używając sformułowania „czynności bezpośrednio związane”, ustawodawca podkreśla silny związek tych czynności z istotą świadczonej przez adwokata lub radcę prawnego pomocy prawnej i tym samym wyklucza – spośród czynności wykonywanych przez osoby, o których mowa w analizowanych przepisach – wszystkie takie, które ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego mają związek jedynie akcydentalny. Te ostatnie bowiem są obojętne z punktu widzenia celu, jaki ustawodawca zamierza osiągnąć – nabrania wymaganego doświadczenia prawniczego. Należy również zwrócić uwagę na to, że czynności, o których mowa, wymagają wiedzy prawniczej. Wykluczone zostały zatem – spośród kręgu czynności uprawniających do zwolnienia z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej – czynności o charakterze technicznym.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że skoro doświadczenie praktyczne nabywane w ramach wykonywania czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej ma – w założeniu ustawodawcy – zastępować doświadczenie praktyczne nabywane podczas aplikacji adwokackiej, to do czynności tych należy zaliczyć takie, które pozostają w związku ze stosowaniem prawa. Zwrócić przy tym należy uwagę, że pomoc prawną świadczy adwokat lub radca prawny, natomiast osoby, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a, b i d p.a., wykonują wymagające wiedzy prawniczej czynności asystenckie. W tym miejscu podkreślić należy, że w gestii Prokuratorii Generalnej – już od powołania tej instytucji w okresie Królestwa Kongresowego oraz w II Rzeczypospolitej – leżała przede wszystkim ochrona interesów Skarbu Państwa (zob.: art. 8 postanowienia królewskiego z dnia 29 września / 11 października 1816 r. – Urządzenie Prokuratorii Generalnej, Dz. Pr. K. P. Tom II, Nr 9, s. 116; art. 2 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Pr. P. P. Nr 14, poz. 181; art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Pr. P. P. Nr 65, poz. 390; § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 107, poz. 967, ze zm.).

Po reaktywowaniu tej instytucji w 2005 r. do zadań Prokuratorii Generalnej należały:

- wedle pierwotnego brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy o PG z 2005 r.: wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym i Naczelny Sąd Administracyjny; zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi, administracyjnymi i polubownymi; zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; wydawanie opinii prawnych;

- w okresie obowiązywania znowelizowanego przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 264, poz. 2205) brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy o PG z 2005 r.: wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym; zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi; zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; wydawanie opinii prawnych; inicjowanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących spraw z zakresu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa;
- w okresie obowiązywania znowelizowanego przez art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 79, poz. 660) brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy o PG z 2005 r.: wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, z zastrzeżeniem art. 8b ust. 5 ustawy o PG z 2005 r.; zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi; zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; wydawanie opinii prawnych; opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi;
- od wejścia w życie art. 4 ust. 1 ustawy o PG z 2016 r.: wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym; zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi i polubownymi; zastępstwo organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym; zastępstwo Skarbu Państwa, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo organów administracji rządowej przed sądami administracyjnymi; zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; zastępstwo osób prawnych, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o PG z 2016 r., przed sądami powszechnymi, polubownymi i Sądem Najwyższym; przedstawianie sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu istotnych dla spraw poglądów; przygotowywanie na wniosek Prezesa Rady Ministrów raportów, analiz i stanowisk obejmujących zagadnienia prawne, dotyczące w szczególności projektów aktów normatywnych, czynności prawnych dokonywanych przez podmioty państwowe, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej Polskiej; wydawanie opinii prawnych; wydawanie opinii o projektach aktów normatywnych dotyczących istotnych praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa, oraz organów wymiaru sprawiedliwości, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi; przygotowywanie re-

komendacji i wzorów co do czynności prawnych lub ich części; udział w negocjacjach i mediacjach; prowadzenie działalności wydawniczej i szkoleniowej w zakresie ochrony praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym kontekście rację należy przyznać Rzecznikowi Praw Obywatelskich, że bez wątpienia czynności wykonywane w ramach zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej (zwłaszcza po 2005 r.) odpowiadają merytorycznie czynnościom wykonywanym w kancelarii radcy prawnego czy adwokata. Skoro zatem w Prokuraturii Generalnej zatrudnione są osoby, które wykonują czynności związane ze świadczeniem pomocy prawnej, a nie są radcami tejże Prokuraturii, to trudno uznać, że wykonywane przez nie czynności nie są tożsame z czynnościami podmiotów zatrudnionych w kancelariach radcowskich lub adwokackich. Prokuratura Generalna również świadczy profesjonalne usługi prawne, tyle że dla Skarbu Państwa. Wobec wyodrębnienia w Prokuraturii Generalnej kręgu osób innych niż radcowie (art. 67 ust. 1 ustawy o PG z 2005 r. w pierwotnym brzmieniu; art. 67 ust. 1 ustawy o PG z 2005 r. w brzmieniu znowelizowanym; art. 82 ust. 1 ustawy o PG z 2016 r.), upoważnionych do sporządzania projektów pism procesowych, brania udziału w postępowaniach sądowych i w międzynarodowych arbitrażach oraz legitymujących się odpowiednią wiedzą i wykształceniem prawniczym, brak jest konstytucyjnego uzasadnienia dla odmowy przyznania tym osobom takich samych uprawnień jak podmiotom wymienionym w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit b p.a. – tym bardziej, że podmioty te cechuje znaczne podobieństwo. Osoby te zdobywały doświadczenie prawnicze pod opieką radców Prokuraturii Generalnej, a zatem brak jest przesłanek, które pozwalałyby na uznanie tych osób za niespełniające szczególnych wymogów, jakie ustawodawca powiązał ze statusem osób, które mogą ubiegać się o wpis na listę adwokatów bez wcześniejszego odbycia aplikacji adwokackiej i bez zdania egzaminu adwokackiego.

Ustawodawca, pomijając w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej, w istocie podważył ich przydatność do wykonywania zawodu adwokata. Trybunał nie znalazł jednak w obowiązujących przepisach ustawowych żadnych argumentów na rzecz utrzymania takiego stanu rzeczy. W sytuacji, w której praca merytoryczna w Prokuraturii Generalnej wiąże się w szczególności ze świadczeniem pomocy prawnej na rzecz Skarbu Państwa (a więc podmiotu o szczególnej konstrukcji prawnej), nie można uznać, że nie stanowi ona wystarczającego przygotowania praktycznego do wykonywania zawodu adwokata – zwłaszcza w powiązaniu z posiadaniem stopnia naukowego doktora nauk prawnych albo doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne. Kwalifikacje teoretyczne osób posiadających stopień doktora do wykonywania zawodu adwokata są stwierdzane pozytywnym wynikiem egzaminu doktorskiego, który weryfikuje nie tylko umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, ale również ogólną wiedzę teoretyczną kandydata. Jednocześnie warunek uzyskania wpisu na listę adwokatów powiązany z obowiązkiem odbycia odpowiednio długiej praktyki

zawodowej, podczas której nabywa się umiejętności stosowania prawa niezbędne do wykonywania zawodu adwokata, stanowi ekwiwalentną wobec „tradycyjnej” aplikacji adwokackiej formę przygotowania do zawodu adwokata.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie ocenił uprawnienia osób legitymujących się stopniem naukowym doktora nauk prawnych przez przyznanie kwalifikacji do świadczenia pomocy prawnej w ramach wykonywania wolnego zawodu prawniczego. W wyroku pełnego składu z dnia 8 listopada 2006 r. o sygn. K 30/06 (OTK ZU 2006, nr 10/A, poz. 149), dokonując analizy statusu doktora nauk prawnych pod kątem dopuszczalności złożenia przez niego egzaminu radcowskiego bez odbycia aplikacji, Trybunał uznał, że ukształtowanie procesu uzyskiwania tego stopnia naukowego pozwala podzielić założenie ustawodawcy, iż doktorzy nauk prawnych są osobami, które mimo nieodbycia aplikacji radcowskiej mają odpowiednio przygotowanie, by przystąpić do zawodowego egzaminu, a następnie do wykonywania zawodu radcy prawnego. Z kolei w wyroku pełnego składu z dnia 19 kwietnia 2006 r. o sygn. K 6/06 (OTK ZU 2006, nr 4/A, poz. 45) wskazano, że przesłankami oceny dopuszczalności przepływu między zawodami prawniczymi winny być: czas trwania aplikacji, zakres przedmiotowy szkolenia oraz praktyczny kontakt z wykonywaniem zawodu prawniczego. Jednocześnie w wyroku pełnego składu z dnia 7 marca 2012 r. o sygn. K 3/10 (OTK ZU 2012, nr 3/A, poz. 25) Trybunał, oceniając konstytucyjność analogicznych regulacji zawartych w ustawie o radcach prawnych, wskazał, że wymóg trzyletniego wykonywania czynności wymagających wiedzy prawniczej związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, odpowiadający czasowi trwania aplikacji radcowskiej, zapewnia możliwość nabycia praktycznego doświadczenia prawniczego równego aplikacji, przez co określone przez Trybunał przesłanki dopuszczalności wpisu doktorów nauk prawnych na listę członków korporacji bez złożenia egzaminu zostały spełnione.

Trybunał w obecnym składzie przypomina, że ustawodawca – kształtując katalog osób uprawnionych do uzyskania wpisu na listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji adwokackiej oraz złożenia egzaminu adwokackiego – mieć musi na uwadze legitymowanie się przez ubiegającego się o wpis na listę adwokatów odpowiednio wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie nauk prawnych oraz praktykę zawodową w zawodach prawniczych. Konstruując te przepisy, ustawodawca przyjąć musi jako punkt odniesienia wymagania, jakie są stawiane osobom, które uzyskują uprawnienie do wpisu na listę adwokatów po odbyciu aplikacji adwokackiej – odpowiednią długość praktyki w zakresie stosowania prawa oraz zweryfikowany egzaminem państwowym wysoki poziom wiedzy w zakresie nauk prawnych.

W ocenie Trybunału wykonywanie zawodu adwokata wymaga nie tylko wiedzy teoretycznej, lecz także doświadczenia, w szczególności w sferze stosowania prawa materialnego i procesowego. Doktorzy nauk prawnych albo doktorzy nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a., aby spełnić określone przez ustawodawcę warunki dopuszczal-

ności uzyskania wpisu na listę adwokatów, muszą legitymować się również praktycznym doświadczeniem prawniczym sprofilowanym tak, aby odpowiadało ono umiejętnościom praktycznym nabytym podczas aplikacji adwokackiej. Zarówno wymóg trzyletniego okresu wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, jak i – postulowane przez skarżącą – wykonywanie obowiązków asystenta radcy Prokuratury Generalnej, odpowiadające okresowi odbywania aplikacji adwokackiej, stwarzają w równej mierze możliwość zdobycia praktycznego doświadczenia prawniczego.

4.5. W świetle przytoczonych powyżej ustaleń Trybunał Konstytucyjny podziela zarzut skarżącej (poparty przez Rzecznika Praw Obywatelskich), że przepis lit. b w punkcie 5 ust. 1 art. 66 p.a. jest niespójny z pozostałymi elementami tego artykułu, a przez to sprzeczny z wynikającą z art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równego dostępu do zawodu (*in casu*: adwokata). Kwestionowana regulacja – poprzez pominięcie określonej grupy zawodowej – stanowi niewytłumaczalny wyłom w zasadzie dopuszczenia do wykonywania zawodu adwokata w odniesieniu do osób, które legitymują się wysokim poziomem teoretycznej wiedzy prawniczej oraz odpowiednim doświadczeniem praktycznym w zakresie stosowania prawa materialnego oraz procesowego.

4.6. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. w zakresie, w jakim pomija osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa), jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Skutek wyroku

Skutkiem niniejszego wyroku jest obowiązek ustawodawcy niezwłocznego uzupełnienia art. 66 ust. 1 pkt 5 p.a. o regulację dotyczącą osób wykonujących obowiązki asystenta radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa).

W odniesieniu do skarżącej Trybunał zwraca uwagę, że znane jest mu z urzędu stanowisko części składów orzekających sądów administracyjnych, wedle którego – wskutek wyroku Trybunału stwierdzającego niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego – badany przepis uzyskuje treść normatywną, której wcześniej nie miał, a tym samym takie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stanowi podstawę do wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego (zob. wyroki NSA z dni: 27 września 2016 r., sygn. II FSK 2066/14, CBOSA; 8 sierpnia 2016 r., sygn. II FSK 1021/16, CBOSA oraz 7 czerwca 2017 r., sygn. II FSK 1484/15, CBOSA, a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 sierpnia 2019 r., sygn. I SA/Lu 235/19, CBOSA).

Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2022 r., sygn. SK 68/19.