



# Orzecznictwo

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

NR 3/marzec 2018



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

**Prawo Karne****Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
54 § 1 k.k. . . . .	5
66 § 1 k.k. . . . .	5
79 § 3 k.p.k. . . . .	6
79 § 4 k.p.k. . . . .	6
60 § 1 k.p.k. . . . .	6
126 § 1 k.p.k. . . . .	7
337a § 1 k.p.k. . . . .	7
343 § 3 k.p.k. . . . .	7
389 § 1 k.p.k. . . . .	8
415 § 1 zd. 2 k.p.k. . . . .	8
433 § 2 k.p.k. . . . .	8
434 § 1 k.p.k. . . . .	9
437 § 2 k.p.k. . . . .	9
438 pkt 2 k.p.k. . . . .	9
443 k.p.k. . . . .	10
518 k.p.k. . . . .	10
539a § 1 k.p.k. . . . .	11
539a § 3 k.p.k. . . . .	11
3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2018 r., poz. 75) . . .	12

**Sądy Apelacyjne**

9 § 1 k.k. . . . .	12
41 § 1 k.k. . . . .	13
57 § 2 k.k. . . . .	13
63 § 1 k.k. . . . .	13
64 § 2 k.k. . . . .	14

85 § 3 k.k. . . . .	14
286 § 1 k.k. . . . .	15
297 § 1 k.k. . . . .	15
299 § 1 k.k. . . . .	15
291 § 1 k.p.k. . . . .	16
540 § 1 k.p.k. . . . .	16
540 § 2 k.p.k. . . . .	18
540b § 1 k.p.k. . . . .	18
552 § 4 k.p.k. . . . .	19
603 § 1 k.p.k. . . . .	19
607f k.p.k. . . . .	20
607k k.p.k. . . . .	20
611tk § 1 pkt 3 k.p.k. . . . .	21
618 § 1 k.p.k. . . . .	21

## **Prawo Cywilne**

### **Sąd Najwyższy**

#### **Izba cywilna**

31 k.r.o. . . . .	22
83 ust. 1 pkt 1 i 2 s.u.s. . . . .	25

## **Prawo Administracyjne**

### **Naczelnny Sąd Administracyjny**

38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) . . . . .	34
--	----

## **Trybunał Konstytucyjny**

3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 i 1370) .....	47
--	----

## Prawo Karne

### Sąd Najwyższy

#### Prawo karne materialne

##### 1

##### Art. 54 § 1 k.k.

Z woli ustawodawcy w przypadku sprawców młodocianych dyrektywa wychowawczego oddziaływania kary uzyskała priorytet w stosunku do innych dyrektyw sądowego wymiaru kary określonych w art. 53 k.k. Wynika to z jednoznacznego brzmienia art. 54 § 1 k.k., którego sąd nie może pominąć, bez względu na preferowane przez siebie wartości aksjologiczne i racjonalizację karania. Oznacza to, że brak jest w Kodeksie karnym podstaw dla twierdzenia, w myśl którego wymierzając karę wobec sprawców młodocianych można zrezygnować z przestrzegania dyrektywy wychowawczego oddziaływania kary, po to by orzec karę, która swoją dolegliwością odpowiadałby stopniowi społecznej szkodliwości czynu. Priorytet względów wychowawczych w przypadku sprawców młodocianych, określony w art. 54 § 1 k.k. jest regułą kolizyjną, stworzoną właśnie dla przypadków, gdy odwołanie się do poszczególnych dyrektyw racjonalizujących rozstrzygnięcie o sankcji karnej wymiaru kary daje różne rezultaty w zakresie wymiaru kary.

**Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. IV KK 136/17.**

##### 2

##### Art. 66 § 1 k.k.

Zgodnie z treścią art. 66 § 1 k.k. Sąd może warunkowo umorzyć postępowanie karne, jeżeli wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości, a postawa sprawcy nie karanego za przestępstwo umyślne, jego właściwości i warunki osobiste oraz dotychczasowy sposób życia uzasadniają przypuszczenie, że pomimo umorzenia postępowania będzie przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni przestępstwa. Jedną z przesłanek warunkowego umorzenia postępowania jest więc ustalenie, że sprawca nie był uprzednio karany za przestępstwo umyślne i warunek ten ma charakter bezwzględny.

**Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. II KK 270/17.**

## Prawo karne procesowe

### 3

#### Art. 79 § 3 k.p.k.

Zgodnie z przepisami art. 79 § 1 pkt 1 oraz § 3 k.p.k., oskarżony w postępowaniu karnym, jeżeli nie ma ukończonych 18 lat, musi mieć obrońcę, a udział takiego obrońcy w rozprawie jest obowiązkowy. Z kolei z przepisu art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k. wynika, że niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów oraz wpływu uchybienia na treść orzeczenia, zaskarżone orzeczenie bezwzględnie ulega uchyleniu, jeżeli obrońca nie brał udziału w czynnościach, w których jego udział był obowiązkowy.

**Wyrok SN z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. V KK 485/17.**

### 4

#### Art. 79 § 4 k.p.k.

Od dnia 1 lipca 2015 r., to nie treść opinii biegłych lekarzy psychiatrów opiniujących co do stanu psychicznego oskarżonego w zakresie wymienionym w art. 79 § 1 pkt 3 i 4 k.p.k. stanowi o istnieniu lub braku obligatoryjności obrony oskarżonego na rozprawie (art. 79 § 3 k.p.k.), ale decyduje postanowienie sądu wydane po tym, jak opinia biegłych lekarzy psychiatrów zostanie złożona do akt sprawy. Wyraźna stylistyka przepisu art. 79 § 4 k.p.k. od dnia 1 lipca 2015 r., w zestawieniu z tym, jaką treść miał ten przepis poprzednio, a także gwarancyjny charakter tego unormowania w zakresie prawa oskarżonego do korzystania z obrony (art. 6 k.p.k.), nie pozwala na aprobatę stanowiska, że niewydanie takiego postanowienia przez sąd oznacza w istocie jednak, iż postanowienie takie zostało wydane w sposób dorozumiany.

**Wyrok SN z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. V KK 450/17.**

### 5

#### Art. 60 § 1 k.p.k.

Nie można bowiem uznać, że uprzedzenie o możliwości zakwalifikowania tego samego zdarzenia jako przestępstwa nieumyślnego powoduje konieczność ponownego złożenia oświadczenia o objęciu ściganiem także takiej formy tego samego przestępstwa. Odmienna sytuacja występuje wtedy, gdy dochodzi do zmiany kwalifikacji prawnej czynu z zarzucanego jako przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego na takie, które ścigane jest z oskarżenia prywatnego. Wtedy oświadczenie prokuratora jest niezbędne i nie można go domniemywać.

**Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. II KK 311/17.**

**6**

**Art. 126 § 1 k.p.k.**

Na stronie wnoszącej o przywrócenie terminu zawitego ciąży nie tylko obowiązek wskazania wszystkich okoliczności, które uniemożliwiły jej dokonanie czynności procesowej w przewidzianym terminie, ale także uprawdopodobnienie, że nastąpiło to z przyczyn od strony niezależnych, tj. przekonywującego uzasadnienia zaistniałego uchybienia i wskazania podstaw swoich twierdzeń (art. 126 § 1 *in princ.* k.p.k.). Warunkiem merytorycznym uwzględnienia takiego – złożonego w trybie art. 126 § 1 k.p.k. – wniosku jest wykazanie, że uchybienie terminu nastąpiło z przyczyn od strony niezależnych, a więc takich, których strona nie mogła usunąć, aby dokonać wymaganej przez prawo czynności we właściwym czasie.

**Postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. V KZ 48/17.**

**7**

**Art. 337a § 1 k.p.k.**

Z uwagi na usytuowanie tego przepisu wśród regulacji postępowania sądowego należy przyjąć, że wniosek, o którym stanowi art. 337a § 1 k.p.k., może być skutecznie złożony dopiero w tym stadium procesu. Możliwość jego sformułowania jest zaś uwarunkowana wiedzą uprawnionego podmiotu o tym, że akt oskarżenia skierowano do sądu, a więc postępowanie weszło w kolejne stadium.

**Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. II KK 312/17.**

**8**

**Art. 343 § 3 k.p.k.**

Złożenie przez prokuratora wniosku o skazanie bez przeprowadzenia rozprawy – na podstawie art. 335 k.p.k. (w rozważanej sprawie wniosek został złożony w trybie art. 335 § 2 k.p.k. – został dołączony do aktu oskarżenia – tymczasem w kasacji skarżący niekonsekwentnie przywołuje oba tryby wynikające z art. 335 k.p.k.) – nawet przy uwzględnieniu, że wniosek ten jest zaakceptowany przez oskarżonego, nie zwalnia sądu od obowiązku przeprowadzenia kontroli tego wniosku z punktu widzenia zgodności z przepisami obowiązującego prawa. Stwierdzenie bowiem, że treść wniosku pozostaje w sprzeczności z prawem materialnym lub narusza prawo procesowe, obliguje sąd *meriti* do wskazania stronom konieczności dokonania odpowiednich zmian, a w wypadku braku akceptacji dla tych modyfikacji ze strony podmiotów uprawnionych do zajmowania stanowiska w tej materii – należy rozpoznać sprawę na zasadach ogólnych. *In concreto* przedmiotem tego rodzaju kontroli powinna być także kwestia zgodności wszystkich propozycji zawartych we wniosku z regułami obowiązującego prawa materialnego, w tym również właściwej oceny proponowanych kar czy środków probacyjnych. Zatem, sąd *meriti* nie może zaakcepto-

wać warunków porozumienia uzgodnionych wprawdzie między prokuratorem i oskarżonym, ale naruszających przepisy prawa materialnego.

**Postanowienie SN z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. II KK 360/17.**

**9**

**Art. 389 § 1 k.p.k.**

Nie ulega wątpliwości, iż wyjaśnienia oskarżonych (podobnie wyjaśnienia obwinionego), mogą być odczytywane na rozprawie jedynie w zakresie wynikającym z art. 389 k.p.k. W doktrynie oraz orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, że nie wolno ujawniać protokołu przesłuchania tych osób złożonych w charakterze świadka w tym samym postępowaniu. Jest to zakaz dowodowy o charakterze stanowczym. Należy go rozumieć także jako zakaz odtwarzania w inny sposób niż odczytanie uprzednich zeznań oskarżonego złożonych w charakterze świadka – np. poprzez przesłuchanie osoby, która przeprowadziła tę czynność przesłuchania celem odtworzenia treści zeznań złożonych wówczas przez osobę, która w obecnym postępowaniu występuje w charakterze oskarżonego, opartych na pamięci i subiektywnym relacjonowaniu wypowiedzi osoby przesłuchiwanej.

**Wyrok SN z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. SDI 91/17.**

**10**

**Art. 415 § 1 zd. 2 k.p.k.**

Stosownie do brzmienia art. 415 § 1 zd. 2 k.p.k., przeszkodą do nałożenia obowiązku naprawienia szkody jest wyłącznie tożsamość roszczenia będącego przedmiotem orzeczenia cywilnego z roszczeniem wynikającym z przestępstwa. Stąd każdorazowo orzekający sąd ma obowiązek przeanalizować zakres i treść tych roszczeń, po to by potwierdzić ich tożsamość, bądź też jej zaprzeczyć.

**Wyrok SN z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. IV KK 234/17.**

**11**

**Art. 433 § 2 k.p.k.**

Podstawowym obowiązkiem sądu odwoławczego, wynikającym z treści art. 433 § 2 k.p.k. jest rzetelne rozpoznanie wniesionego środka odwoławczego. Oznacza to konieczność rozważenia wszystkich wniosków i zarzutów wskazanych w środku odwoławczym. Gwarancją realizacji tego obowiązku jest przepis art. 457 § 3 k.p.k. stanowiący, że w uzasadnieniu wyroku sąd odwoławczy winien podać, czym kierował się wydając orzeczenie oraz dlaczego zarzuty i wnioski apelacji uznał za zasadne albo niezasadne. Wprawdzie samo nieprawidłowe sporządzenie uzasadnienia nie ma, co do zasady, istotnego wpływu na treść skarżonego kasacją wyroku, wszak pisemne uzasadnienie powstaje już

po wydaniu wyroku, jednak rażące naruszenie obowiązków wynikających z art. 457 § 3 k.p.k. może dowodzić, że sąd naruszył także przepis art. 433 § 2 k.p.k., ponieważ albo nie rozpoznał w ogóle zarzutów apelacyjnych, albo ocenił je na tyle nierzetelnie, że twierdzenie, iż środek odwoławczy został rozpoznany zgodnie z prawem jawi się jako oczywiście wątpliwe.

**Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. II KK 304/17.**

## 12

### Art. 434 § 1 k.p.k.

Zgodnie z art. 434 § 1 k.p.k. sąd odwoławczy, a w konsekwencji także sąd pierwszej instancji, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpoznania, orzekając na niekorzyść oskarżonego jest związany granicami zaskarżenia i podniesionymi zarzutami, chyba że w środku odwoławczym nie pochodzącym od oskarżyciela publicznego lub pełnomocnika nie podniesiono zarzutów, jednak wskazane ograniczenia orzekania na niekorzyść oskarżonego przy wniesieniu środka odwoławczego na jego niekorzyść nie działają, gdy sąd odwoławczy stwierdzi zaistnienie podstawy do orzekania niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów, czyli gdy wystąpi bezwzględna przyczyna odwoławcza (art. 439 1 k.p.k.), albo ujawnią się okoliczności wymienione w art. 440 i 455 k.p.k.

**Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. II KK 274/17.**

## 13

### Art. 437 § 2 k.p.k.

Potrzeba zasięgnięcia opinii o stanie zdrowia psychicznego oskarżonego nie stanowi sama przez się tego rodzaju braku postępowania, który w myśl przepisu art. 437 § 2 k.p.k. czyniłby koniecznym przeprowadzenie na nowo przewodu w całości.

**Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. V KS 12/17.**

## 14

### Art. 438 pkt 2 k.p.k.

Naruszenie zakazów dowodowych i zakazu wykorzystania w procesie czynienia ustaleń faktycznych dowodu, który objęty jest takim zakazem, nie stanowi bezwzględnej przyczyny odwoławczej. Natomiast zgodnie z art. 438 pkt 2 k.p.k., takie naruszenie prawa należy rozpatrywać w kontekście zarzutu obrazy przepisów prawa procesowego. A zatem, zmiana lub uchylenie orzeczenia z uwagi na obrazę przepisów postępowania nie następuje automatycznie, przy każdym takim naruszeniu, a jedynie wówczas, gdy obraza ta mogła mieć wpływ na treść orzeczenia. Tego rodzaju ocena wymaga jednak indywidualnej analizy na tle okoliczności konkretnego przypadku.

**Wyrok SN z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. SDI 91/17.**

**15**

**Art. 443 k.p.k.**

Zgodnie z art. 443 k.p.k. w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania wolno w dalszym ciągu wydać orzeczenie surowsze niż uchylone tylko wtedy, gdy orzeczenie to było zaskarżone na niekorzyść oskarżonego albo na korzyść oskarżonego w warunkach określonych w art. 434 § 4 k.p.k. Nie ulega wątpliwości (...), że przywołany przepis należy czytać w powiązaniu z treścią art. 434 § 1 k.p.k., w którym wskazano elementy wyznaczające granice orzekania na niekorzyść oskarżonego. Z treści tego przepisu wynika, że Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego jedynie: 1) wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy, oraz 2) w granicach zaskarżenia, chyba że ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od granic zaskarżenia, oraz 3) w razie stwierdzenia uchybień podniesionych w środku odwoławczym, chyba że środek odwoławczy nie pochodzi od oskarżyciela publicznego lub pełnomocnika i nie podniesiono w nim zarzutów albo ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od podniesionych zarzutów.

**Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. II KK 274/17.**

**Art. 518 k.p.k.**

**16**

Kasacja nie jest instrumentem służącym do uchylania wyroków ze względu na wszelkiego rodzaju uchybienia czy niedociągnięcia, którymi zostały dotknięte, nawet jeżeli mają one charakter oczywistych, jak w omawianej sprawie. Nadzwyczajny środek zaskarżenia, jakim jest kasacja, służyć ma eliminowaniu z obrotu prawnego orzeczeń dotkniętych tzw. bezwzględными przyczynami odwoławczymi albo innymi rażącymi uchybieniami, przy czym konieczne jest wykazanie, że te rażące uchybienia mogły mieć istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku. Można zatem przyjąć, że postępowanie kasacyjne służy usunięciu takich naruszeń prawa, których waga jest porównywalna ze znaczeniem dla obrotu prawnego prawomocności wyroku, stabilizującego sytuację prawną stron i pozwalającego na wdrożenie postępowania wykonawczego.

**Postanowienie SN z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. II KK 360/17.**

**17**

Postępowanie kasacyjne nie służy ani ponownej weryfikacji dowodów, jakie stały się podstawą ustaleń sądów orzekających w ramach instancji, ani tym bardziej miejscem podważania wiarygodności poszczególnych źródeł dowodowych. Jednak w sytuacji, gdy to sąd odwoławczy dokonuje zasadniczej zmiany w zakresie oceny tych dowodów, przekładającej się na odrzucenie ustaleń poczynionych przez Sąd I instancji, istotnego znaczenia nabiera staranność i wnikliwość zaprezentowanej analizy oraz przedstawienie wyczerpującej argu-

mentacji uzasadniającej zajęte stanowisko. Wyrok w zmienionym zakresie jest bowiem rozstrzygnięciem nowym, wymagającym uzasadnienia tak kompletnego, jak orzeczenie pierwszoinstancyjne, a więc przedstawiającego sposób rozumowania sądu oraz wyjaśniającego prawne i faktyczne podstawy rozstrzygnięcia. W wypadku wydania orzeczenia o charakterze reformatoryjnym aktualizuje się więc obowiązek sporządzenia uzasadnienia w sposób realizujący rygory określone również w art. 424 § 1 k.p.k., tj. ze wskazaniem, jakie fakty sąd uznał za udowodnione i przedstawieniem racji wyjaśniających, dlaczego nie uwzględnił dowodów przeciwnych.

**Wyrok SN z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. II KK 257/17.**

### 18

#### Art. 539a § 1 k.p.k.

Skoro regulacje zawarte w rozdziale 55a mogą dotyczyć tylko tych spraw, w których akt oskarżenia wpłynął po dniu 30 czerwca 2015 r. (art. 25 ust. 2 w zw. z ust. 1 noweli marcowej), a sąd odwoławczy wydał wyrok kasatoryjny, to złożenie skargi na wyrok sądu odwoławczego wydany w sprawie, gdzie akt oskarżenia wniesiony został przed dniem 1 lipca 2015 r. w ogóle nie pozwala na procedowanie w trybie przepisów rozdziału 55a KPK, albowiem przepisy te mogą być stosowane tylko do spraw, gdzie akt oskarżenia wniesiono po 30 czerwca 2015 r. W takim układzie powinno poinformować się stronę o braku możliwości wniesienia skargi, a czynność taka nie podlega zaskarżeniu (postanowienie SN z dnia 28 lipca 2016 r., sygn. IV KZ 39/16, OSNKW 2016, nr 10, poz. 70). Przyjęcie takiej skargi nie powinno z kolei prowadzić do pozostawienia jej bez rozpoznania na podstawie art. 531 k.p.k. w zw. z art. 539f. k.p.k., skoro przepisy te mogą być stosowane tylko do spraw spełniających warunek wniesienia aktu oskarżenia po dniu 30 czerwca 2015 r. Podstawą prawną natomiast do pozostawienia tej skargi bez rozpoznania powinna być ogólna norma kompetencyjna z art. 27 k.p.k. *a contrario* w zw. z art. 25 ust. 2 w zw. z ust. 1 noweli marcowej, albowiem ten rodzaj pisma nie mieści się w kompetencji funkcjonalnej Sądu Najwyższego z uwagi na warunek temporalny zawarty w art. 25 ust. 2 wskazanej ustawy.

**Postanowienie SN z dnia 22 stycznia 2018 r., sygn. V KS 2/18.**

### 19

#### Art. 539a § 3 k.p.k.

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

w art. 439 § 1 k.p.k., art. 454 k.p.k. lub jeżeli jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu w całości.

**Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. V KS 11/17.**

**Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2018 r., poz. 75)**

## 20

### Art. 3

Przepis art. 3 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1259 ze zm.) wymienia enumeratywnie rodzaje postępowań, w których stronom przysługuje uprawnienie do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania. W tym zamkniętym katalogu nie zostało jednak wymienione postępowanie o naruszeniu prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Implikuje to stwierdzenie, że w takim postępowaniu skarga tego rodzaju nie służy.

**Postanowienie SN z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. KSP 21/17.**

## Sądy Apelacyjne

### Prawo karne materialne

## 21

### Art. 9 § 1 k.k.

W przypadku sprawców nietrzeźwych ustawodawca nie daje prymatu rzeczywistym procesom myślowym następującym w umyśle sprawcy – w sensie precyzji przewidywania, planowania i kierowania każdym szczegółem działania – jak to ma miejsce w przypadku osoby trzeźwej, pozostającej w danej chwili w równowadze emocjonalnej. Zwraca uwagę przede wszystkim na obiektywnie pojmowane mechanizmy działania i normalne, zrozumiałe i przewidywalne dla zwykłego człowieka powiązania przyczynowo-skutkowe. Ograniczenia percepcji i samokontroli, naturalne w przypadku podlegania wpływowi substancji psychoaktywnych (np. alkoholu) nie mają wpływu na oceny jurydyczne. Czytelnym tego wyrazem jest treść normy art. 31 § 3 k.k., mającej pełne zastosowanie wobec oskarżonego działającego w stanie upojenia alkoholowego prostego. Uderzenie nożem o długim ostrzu w klatkę piersiową, z dużą siłą, a po wbiciu przemieszczenie ostrza w ranie – świadczą jednoznacznie o zamiarze bezpośrednim spowodowania śmierci, co musiało być oczywiste także dla osoby nietrzeźwej.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. II AKa 186/17.**

**22**

**Art. 41 § 1 k.k.**

Zakaz zajmowania stanowisk winien przede wszystkim obejmować tę sferę aktywności zawodowej, w której funkcjonowała oskarżona, dokonując przestępstwa. Szerszy zakres zakazu jest uzasadniony wtedy, gdy zachowanie sprawcy świadczy o zagrożeniu dla porządku prawnego także w sytuacji zajmowania w przyszłości innych, podobnych stanowisk. Nie można natomiast na podstawie art. 41 § 1 k.k. doprowadzić do faktycznego pozbawienia sprawcy możliwości podejmowania jakiegokolwiek aktywności zawodowej. Sformułowanie „stanowiska związane z działalnością finansową” nie jest wystarczająco dookreślone. Tak skonstruowane rozstrzygnięcie pomija fakt, iż niemal każda działalność zawodowa wiąże się w jakimś stopniu z finansami. Wykonanie takiego orzeczenia mogłoby okazać się problematyczne. Wymagałoby każdorazowego ustalania *in concreto*, czy dane stanowisko, do którego zajmowania oskarżona mogłaby aspirować, ma być dla niej niedostępne. Co więcej, także na stanowisku innego rodzaju mogłoby w konkretnych sytuacjach dochodzić do potrzeby zaangażowania oskarżonej, chociażby wпадkowo, w jakieś działania związane z finansami (np. odbiór gotówki dla pracodawcy, dokonanie płatności w placówce bankowej, skorzystanie z bankowości elektronicznej itd.). Środek kary z art. 41 § 1 k.k. nie może skutkować praktycznym wykluczeniem sprawcy z rynku pracy.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 18 maja 2017 r., sygn. II AKa 88/17.**

**23**

**Art. 57 § 2 k.k.**

Nie można też zgodzić się z zarzutem obrazy prawa materialnego – przepisu art. 60 § 3 k.k. – w przypadku, gdy występuje sytuacja określona w art. 57 § 2 k.k. W sytuacji zbiegu podstaw do nadzwyczajnego złagodzenia kary i do nadzwyczajnego obostrzenia kary sądowi została pozostawiona swoboda uznania i nie ma znaczenia to, czy podstawy te mają charakter obligatoryjny czy fakultatywny.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 3 kwietnia 2017 r., sygn. II AKa 450/16.**

**24**

**Art. 63 § 1 k.k.**

W związku z domaganiem się przez oskarżonego zaliczenia czasu stosowanego środka zapobiegawczego na poczet wybranej przez niego kary należy wyraźnie podkreślić, że instytucja zaliczenia okresu rzeczywistego pozbawienia wolności w sprawie na poczet orzeczonej kary jest konstrukcją normatywną zawartą w art. 63 § 1 k.k., a jego treść wskazuje na przesłanki oraz zasady

dokonywania zaliczeń, nie pozostawiając sądowi jakiegokolwiek swobody decyzyjnej. Tym samym kwestia ta nie może podlegać jakimkolwiek negocjacjom pomiędzy uczestnikami procesowymi.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. II AKz 240/17.**

## 25

### Art. 64 § 2 k.k.

Sprawca ma popełnić jedno z przestępstw ponownie. Oznacza to, że jedno z przestępstw, za które został skazany z zastosowaniem art. 64 § 1 k.k., ma należeć do wymienionych indywidualnie lub grupowo przestępstw, określonych w art. 64 § 2 k.k.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 3 kwietnia 2017 r., sygn. II AKa 450/16.**

### Art. 85 § 3 k.k.

## 26

Pozostawanie skazanego w okresie próby w jednej z kar objętych później wyrokiem łącznym (czy to po połączeniu w karę bezwzględną, czy też po uprzednim zarządzeniu wykonania kary jednostkowej) nie jest okolicznością, o której mowa w art. 85 § 3 i 3a k.k. W przepisach tych jest mowa o karze „odbywanej”. Skazany, któremu warunkowo zawieszono wykonanie kary pozbawienia wolności, kary tej zaś nie odbywa. Kodeks karny posługując się pojęciem „odbywania” kary pozbawienia wolności odnosi to bez wyjątku do kar faktycznie wykonywanych, tj. mających charakter bezwzględny (np. art. 43 § 2a i 2 b, art. 62 k.k., art. 77 § 1 k.k., art. 82 k.k.). Kara, której wykonanie warunkowo zawieszono nie jest odbywana w ogóle (jeśli okres próby przebiegł pomyślnie) albo do czasu, kiedy zarządzono jej wykonanie i przystąpiono do jej wykonania. Tym samym popełnienie przestępstw, których dotyczyły wyroki w okresie próby nie stanowiło okoliczności uzasadniającej zastosowanie art. 85 § 3 i 3a k.k.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. II AKa 64/17.**

## 27

W okresie warunkowego zwolnienia kara pozbawienia wolności jest karą w dalszym ciągu „odbywaną” w rozumieniu art. 85 § 3 k.k. Nie można więc jej połączyć z karami za przestępstwa popełnione w okresie próby wyznaczonym w związku z tym warunkowym zwolnieniem. Upływ terminu przewidzianego w art. 75 § 4 k.k. wywołuje nieodwracalne skutki prawne, także w zakresie dopuszczalności wydania wyroku łącznego. Nie można objąć karą łączną kary jednostkowej, która nie mogła być już wykonana i nigdy do wykonania nie mogła zostać wprowadzona.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. II AKa 290/17.**

**28**

**Art. 286 § 1 k.k.**

Przypisując sprawcy popełnienie przestępstwa określonego w art. 286 § 1 k.k. należy wykazać, że w chwili jego dokonywania obejmował on swoją świadomością i zamiarem bezpośrednim, nie tylko to, że wprowadza pokrzywdzonego w błąd (bądź go wyzyskuje), ale także i to, że doprowadza go w ten sposób do niekorzystnego rozporządzenia mieniem i jednocześnie chce wypełnienia tych znamion. Wskazana norma nie penalizuje przy tym wszelkich przejawów nieuczciwości w sprawach o charakterze majątkowych, a jedynie tych, które mają swoje reperkusje w sposobie rozporządzenia mieniem przez osobę, którą wprowadzono w błąd. Musi przy tym istnieć związek przyczynowy pomiędzy oszukańczym zachowaniem sprawcy, a skutkiem w postaci podjęcia przez pokrzywdzonego decyzji dotyczącej swojego majątku, jakiej nie podjąłby bez tego wprowadzenia w błąd.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 30 sierpnia 2017 r., sygn. II AKz 525/17.**

**29**

**Art. 297 § 1 k.k.**

Oszustwo finansowe z art. 297 § 1 k.k. jest przestępstwem formalnym, z narażenia na niebezpieczeństwo abstrakcyjne. Jego dokonanie następuje niezależnie od tego, czy doszło do udzielenia świadczenia, o które ubiegał się sprawca, a także od tego, czy mający go udzielić został wprowadzony w błąd i czy w ogóle zapoznał się z treścią przedkładanego przez sprawcę dokumentu lub oświadczenia. Istota odpowiedzialności za ten czyn sprowadza się, odnosząc to do realiów niniejszej sprawy, do tego, że oskarżona w celu uzyskania kredytu przedłożyła nierzetelne oświadczenie i poświadczające nieprawdę zaświadczenie zawierające okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania tego kredytu, dotyczące osiąganych dochodów z tytułu zatrudnienia. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że brak przesłanek do przypisania oskarżonej zamiaru wyłudzenia kredytów w żadnym razie nie podważa zasadności powyżej argumentacji.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. II AKa 59/17.**

**30**

**Art. 299 § 1 k.k.**

Znamię „korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego” musi być udowodnione w postępowaniu karnym w taki sam sposób, jak wszystkie pozostałe znamiona przestępstwa z art. 299 § 1 k.k. Należy przy tym podkreślić, że ustawodawca nie wymaga ustalenia przez sąd, aby czyn, stanowiący

źródło wartości majątkowych mających charakter „brudnych pieniędzy”, spełniał wszystkie znamiona przestępstwa. Z tego też powodu w treści art. 299 § 1 k.k. użył terminu „czyn zabroniony”, a nie „przestępstwo”, przy czym terminu „czyn zabroniony” użył w znaczeniu, w jakim występuje on w innych przepisach o podobnym charakterze (jak np. art. 18 § 2 i 3 k.k. czy art. 291 § 1 k.k. lub 292 § 1 k.k.), a więc obejmujących wyłącznie znamiona o charakterze przedmiotowym. Nie zachodzi więc konieczność ustalania konkretnego sprawcy, jego winy oraz innych dodatkowych przesłanek warunkujących odpowiedzialność kamą (...). W ustaleniu realizacji znamion przestępstwa z art. 299 § 1 k.k., w tym znamienia pochodzenia „wartości majątkowych stanowiących brudne pieniądze”, sąd zachowuje samodzielność jurysdykcyjną w granicach wyznaczonych treścią art. 7 i 8 k.p.k. Sąd nie jest wszakże zwolniony z konieczności udowodnienia, przynajmniej tych przedmiotowych elementów czynu „pierwotnego”, które pozwalają na jego zakwalifikowanie pod znamiona konkretnego czynu zabronionego zawartego w ustawie karnej, ani też nie jest zwolniony od wskazania tej kwalifikacji. Niemniej, konieczne jest wykazanie, że sprawcy mieli świadomość, iż określone wartości majątkowe pochodzą z bezprawnej czynności.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 11 maja 2017 r., sygn. II AKa 42/17.**

## **Prawo karne procesowe**

### **31**

#### **Art. 291 § 1 k.p.k.**

Nawet jeżeli w przypadku wstrzymania transakcji lub blokady rachunku w oparciu o art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r., o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 299 ze zm.) doszło do przekroczenia wskazanego w tym przepisie trzymiesięcznego terminu do wydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym, to nie uniemożliwia to wydania tego rodzaju postanowienia w oparciu o art. 291 § 1 k.p.k., lecz prowadzi jedynie do upadku takiego wstrzymania lub blokady. Wbrew retoryce wywiedzonego zażalenia w żadnej mierze nie można przy tym uznać, aby w sytuacji upadku wstrzymania transakcji lub blokady rachunku ze względu na upływ wymienionego trzymiesięcznego terminu uniemożliwiało to zastosowanie zabezpieczenia majątkowego w postaci zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 17 maja 2017 r., sygn. II AKz 292/17.**

#### **Art. 540 § 1 k.p.k.**

### **32**

W postępowaniu wznowieniowym nie działa zasada domniemania niewinności i wynikający z niej materialny ciężar dowodu. Wzruszenie w tym trybie

nadzwyczajnym prawomocnego wyroku, co do którego istnieje prawne domniemanie poprawności, w postępowaniu o wznowienie nie może sprowadzać się do kwestionowania przyjętych przez Sąd ustaleń faktycznych i wspierających je dowodów, a jest związane z istnieniem enumeratywnie wymienionych w rozdziale 56 Kodeksu postępowania karnego podstaw ku temu. To na wnioskodawcy ciąży obowiązek precyzyjnego wykazania tych podstaw i w sposób zgodny z obowiązującym prawem.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 15 marca 2017 r., sygn. II AKz 138/17.**

### 33

Po nowelizacji przepisu art. 540 § 1 pkt 2 k.p.k., która weszła w życie z dniem 1 lipca 2015 r., a z mocy której wykreślono z treści tego przepisu zwrot: „nie znane przedtem sądowi” należy przyjmować, że nowe fakty lub dowody, jako podstawa wznowienia to fakty (dowody) nieznanie przedtem zarówno sądowi, jak i stronom postępowania, a ujawnione dopiero obecnie. Z kolei wnioskodawca ma obowiązek wskazania nowych faktów lub dowodów oraz uprawdopodobnienia, że wskazują one na to, iż skazany nie popełnił czynu albo czyn jego nie stanowił przestępstwa lub nie podlegał karze.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 10 maja 2017 r., sygn. II AKz 296/17.**

### 34

Sam fakt, iż badaniu biegłego w ramach jednej z prowadzonej przeciwko skazanemu spraw poddane zostały określone urządzenia do gier i na poddanych badaniu biegłego urządzeniach nie było zainstalowanych gier losowych, nie może automatycznie przesądzać, aby na innych urządzeniach, nawet tego samego typu, nie mogły być zainstalowane gry losowe i że mechanizm działania wszystkich tych urządzeń miał być taki sam. Tym samym trudno jest uznać, aby obrońca w wysokim stopniu uprawdopodobnił dowody wskazujące, iż skazany nie popełnił czynu, względnie aby jego czyn nie stanowił przestępstwa (skarbowego). Należy bowiem podkreślić, iż kwestia tożsamości typów urządzeń, a kwestia rodzajów zainstalowanych na tych urządzeniach gier, to dwie różne kwestie, które nie mogą być utożsamiane, a co za tym idzie, w realiach niniejszego postępowania, nie mogą one uzasadnić wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem. W postępowaniu wznowieniowym nie działa zasada domniemania niewinności i wynikający z niej materialny ciężar dowodu. Próba wzruszenia w tym trybie nadzwyczajnym, prawomocnego wyroku, co do którego istnieje prawne domniemanie poprawności, nie może sprowadzać się do kwestionowania przyjętych przez Sąd ustaleń faktycznych i wspierających je dowodów, a musi być związana z istnieniem enumeratywnie wymienionych w rozdziale 56 Kodeksu postępowania karnego podstaw ku temu. To na wnioskodawcy ciąży obowiązek precyzyjnego wykazania tych

podstaw i w sposób zgodny z obowiązującym prawem. Dla rozstrzygnięcia orzekającego w postępowaniu karnym sądu irrelevantne pozostają orzeczenia innych sądów czy organów nawet w zbliżonych faktycznie sprawach. Jedyne wyjątek od tej zasady wprowadza art. 8 § 2 k.p.k. w odniesieniu do prawomocnych rozstrzygnięć sądowych kształtujących prawo lub stosunek prawny (co dotyczy jedynie określonego rodzaju rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu cywilnym).

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 8 marca 2017 r., sygn. II AKz 128/17.**

**35**

**Art. 540 § 2 k.p.k.**

Nie można do zakresu zastosowania art. 540 § 2 k.p.k. podchodzić nazbyt formalnie i zawęzać go jedynie do orzeczenia. Dotyczy to w szczególności sytuacji, kiedy norma sankcjonowana i norma sankcjonująca odnoszące się do tego samego typu czynu zabronionego (przestępstwa albo wykroczenia) zawarta jest w dwóch różnych przepisach prawnych (jednostkach redakcyjnych tekstu prawnego), przy czym orzeczenie o niekonstytucyjności dotyczy jedynie jednego z tych przepisów (w praktyce przepisu wyrażającego normę sankcjonowaną).

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 22 marca 2017 r., sygn. II AKz 154/17.**

**Art. 540b § 1 k.p.k.**

**36**

Treść art. 540b § 1 k.p.k. nie nakazuje obliczania miesięcznego terminu od dnia otrzymania przez ukaranego odpisu wyroku, podstawą do jego ustalenia jest bowiem dowiedzenie się o fakcie wydania orzeczenia. W przeciwnym razie, termin określony w art. 540b § 1 k.p.k. jedynie wskutek działania ukaranego, który nie podejmowałby kroków celem otrzymania odpisu wyroku, mógłby ulegać znacznemu przedłużeniu.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 5 maja 2017 r., sygn. II AKz 293/17.**

**37**

Brak jest wątpliwości co do okoliczności, od której rozpoczął się bieg terminu do złożenia wniosku o wznowienie postępowania na podstawie art. 540b k.p.k. Wnioskodawca, jako że nie posiadał miejsca stałego zamieszkania, podał jako adres, pod który należy kierować do niego korespondencję w związku toczącym się postępowaniem karnym, adres swojego pracodawcy.

Został wówczas także pouczone o domniemaniu związanym z odbiorem przez inną osobę dorosłą kierowanych do niego przesyłek, co potwierdził własnoręcznym podpisem. Mając na uwadze powyższe, pod ww. adres wysłane zostało postanowienie, którym sprostowano wyrok Sądu Rejonowego w zakresie błędnie wpisanej daty urodzenia wnioskodawcy. Przesyłka zawierająca owo

postanowienie wraz z pouczeniem, doręczona na wyżej wskazany adres odebrana została przez pracownika zakładu, która przez sam fakt przyjęcia zobowiązała się do przekazania adresatowi. Bez wątplenia więc, doręczenie wniosku skarżącemu podpisu postanowienia o sprostowaniu wyroku zostało dokonane w formie stanowiącej tzw. fikcję doręczenia osobistego, na adres, który wskazał do korespondencji. Przyjmuje się zatem, że od tego też momentu posiadał wiedzę co do wydanego wobec niego wyroku Sądu Rejonowego.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 5 maja 2017 r., sygn. II AKz 272/17.**

### 38

#### Art. 552 § 4 k.p.k.

Sąd prawidłowo dokonał rozgraniczenia trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych pomiędzy postępowanie cywilne oraz szczególnie rodzaj postępowania, uregulowany w rozdziale 58 Kodeksu postępowania karnego. Słusznie stwierdził także, że żadne z roszczeń zawartych we wniosku, w tym i zatrzymanie do wykonania czynności pobrania krwi, które nie jest zatrzymaniem procesowym w rozumieniu art. 552 § 4 k.p.k., nie pozostaje w jego kognicji i orzekł o jej przekazaniu właściwemu sądowi.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 5 maja 2017 r., sygn. II AKz 289/17.**

### 39

#### Art. 603 § 1 k.p.k.

Norma konstytucyjna zawarta w art. 55 ust. 5 Konstytucji RP zwięźle i klarownie stanowi, że w sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd. Nie ma zatem w ustawie zasadniczej wskazania na inne – poza sądem – organy mające kompetencje w przedmiocie podejmowania decyzji o dopuszczalności generalnie zakazanej ekstradycji obywatela polskiego (art. 55 ust. 1 Konstytucji RP). Tezy zawarte w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 21 września 2011 r., wskazujące na rolę Ministra Sprawiedliwości w podejmowaniu decyzji o niedopuszczalności ekstradycji poprzez zbadanie, czy będzie ona „właściwa”, nie mogą jednocześnie przemawiać za wyłączeniem przesłanki „właściwości” spod kognicji sądu orzekającego w przedmiocie dopuszczalności wydania obywatela polskiego, albowiem sąd ten uprawniony jest do stwierdzenia, czy wydanie jest „możliwe i właściwe” w rozumieniu art. 4 ust. 1 umowy z dnia 10 lipca 1996 r. o ekstradycji (pomiędzy RP a Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej) Za takim poglądem przemawiają i dalsze racje:

- niemożliwa do zaakceptowania sytuacja, w której ostateczna decyzja Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wniosku ekstradycyjnego nie podlegałaby żadnej kontroli ze strony sądów, z powodu braku uprawnienia do odwołania,
- brak podstaw do innego określenia roli sądu orzekającego w przedmiocie ekstradycji, od tej którą posiada w zakresie ENA, albowiem Konstytucja nie różnicuje tych dwóch instytucji (art. 55 ust. 1 i art. 31 ust.3 Konstytucji).

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. II AKz 86/17.**

**40**

**Art. 607f k.p.k.**

Zaliczeniu na poczet kary pozbawienia wolności podlega okres zatrzymania w państwie wykonania europejskiego nakazu aresztowania, jeśli wiąże się z faktycznym pozbawieniem wolności. Takim pozbawieniem wolności nie był dozór elektroniczny jako środek zapobiegawczy zastosowany w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, bo nie wiązał się on z rzeczywistą izolacją, a polegał na zamieszkaniu we wskazanym przez skazanego miejscu i przebywaniu w nim w porze wieczornej oraz nocnej z odpowiednim monitoringiem elektronicznym. Był to środek zapobiegawczy zbliżony raczej do dozoru policji z procedury polskiej niż do tymczasowego aresztowania – środek wolnościowy, a nie pozbawienie wolności. Nie można go zrównywać z dozorem elektronicznym jako zastępczą formą wykonywania kary pozbawienia wolności w Polsce, a to wskutek różnic statusu oraz treści ograniczenia praw osoby poddanej temu dozorowi. Zabezpieczanie prawidłowego toku postępowania karnego w takiej formie nie jest porównywalne z tymczasowym aresztowaniem, które wiąże się z wieloma poważniejszymi dolegliwościami ingerującymi znacznie głębiej w sferę wolności jednostki.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 29 marca 2017 r., sygn. II AKz 163/17.**

**41**

**Art. 607k k.p.k.**

Art. 607d § 4 k.p.k. dopuszcza możliwość przekazywania europejskich nakazów aresztowania, wydawanych przez polskie sądy, za pomocą urządzeń służących do automatycznego przesyłania danych w sposób umożliwiający stwierdzenie autentyczności tych dokumentów. Nie ma w związku z powyższym racjonalnych przesłanek, które wskazywałyby na niemożność stosowania tej procedury w przypadku wystąpienia z europejskim nakazem aresztowania organu sądowego państwa obcego. Nadto, ani przepisy Decyzji Rady, ani przepisy Kodeksu postępowania karnego nie stanowią o obowiązku przesyłania oryginału nakazu w ślad za przekazanym za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych uprzednio europejskim nakazem aresztowania. Przesłanie wydanego przez Państwo Członkowskie Unii Europejskiej europejskiego nakazu aresztowania przez dowolne, bezpieczne środki zapewniające zachowanie zapisu pisemnego w sposób pozwalający wykonującemu nakaz organowi sądowemu na stwierdzenie jego autentyczności, jest wystarczające do przeprowadzenia procedury przekazania osoby ściganej. Nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem obrońcy podejrzanej, że w świetle art. 607k § 1 k.p.k. nakaz aresztowania wydany przez inne państwo unijne musi być przedstawiony w oryginale albowiem w przeciwnym wypadku zachodzą podstawy do umorzenia postępo-

wania w oparciu o art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. w zw. z art. 120 § 2 zd. 2 k.p.k. Wskazana norma art. 607k § 1 k.p.k. nie zawiera takiego zastrzeżenia, tym bardziej, iż zasadą jest, że oryginały dokumentów procesowych przechowywane są w aktach głównych, natomiast w korespondencji używa się uwierzytelnionych odpisów dokumentów.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. II AKz 183/17.**

#### 42

##### **Art. 611tk § 1 pkt 3 k.p.k.**

Jak wynika bowiem z przekazanego odpisu decyzji Urzędu Miejskiego, skazany utracił prawo do swobodnego przemieszczenia się. Na mocy tejże decyzji utracił on prawo wjazdu i pobytu na terytorium RFN oraz został wydalony z Niemiec. Tym samym przy zaistnieniu tej okoliczności nie było konieczne uzyskanie zgody skazanego na przekazanie (Nota M.Z.: celem wykonania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej orzeczonej kary pozbawienia wolności). Bezzasadnym jest przy tym zarzut obrońcy skazanego, jakoby przywołana decyzja została wydana bez aktywnego udziału skazanego, który w toku postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie ww. decyzji nie miał możliwości brania w niej osobistego udziału. Wskazać należy, iż skazany nie musiał być obecny przy wydawaniu wobec niego przez właściwy organ decyzji o wydaleniu, gdyż była to decyzja administracyjna, do której nie odnoszą się konwencyjne gwarancje rzetelnego procesu.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 5 maja 2017 r., sygn. II AKz 274/17.**

#### 43

##### **Art. 618 § 1 k.p.k.**

Odnosząc się do wniosku obrońcy o zasądzenie od Skarbu Państwa na jej rzecz kosztów obrony udzielonej oskarżonemu w postępowaniu zażaleniowym (przyp. MZ: w przedmiocie przedłużenia okresu tymczasowego aresztowania na dalszy czas oznaczony) z urzędu stwierdzić należy, iż w sprawie brak jest podstaw do jego uwzględnienia. Wynagrodzenie, którego zasądzenia domaga się obrońca, dotyczy tylko takich sytuacji, kiedy obrońca jest wyznaczony wyłącznie do tej konkretnej czynności, nie zaś w sytuacji kiedy pełni funkcję obrońcy w toku prowadzonego w sprawie postępowania. Regulacja w tym zakresie została wprowadzona na mocy Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 kwietnia 2015 r. zmieniającego Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokatów oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490 oraz z 2015 r., poz. 617 i 1078) i obecnie jest unormowana w aktualnie obowiązującym Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r.

***Postanowienie SA w Katowicach z dnia 15 marca 2017 r., sygn. II AKz 164/17.***

## Prawo Cywilne

### Sąd Najwyższy

#### Izba cywilna

44

##### Art. 31 k.r.o.

Jeżeli wkład wniesiony do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością należy do majątku wspólnego wspólnika i jego małżonka, również udział w spółce objęty przez wspólnika wchodzi w skład tego majątku.

##### Z uzasadnienia:

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2005 r., sygn. IV CK 99/05 (OSNC 2006, nr 7–8, poz. 127), udział w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, nabyty przez jednego z małżonków ze środków z majątku wspólnego, może stać się składnikiem tego majątku, gdy małżonkowie tak postanowili (art. 184 k.h. oraz art. 184 k.s.h.). W sprawie, w której wydano ten wyrok ustalono, że udziały w spółce nabył mąż ze środków należących do majątku wspólnego. Nastąpiło to za wiedzą i milczącą zgodą jego żony, jednak małżonkowie nie zawarli ze sobą umowy o przynależności udziałów do majątku wspólnego. W tej sytuacji wszystkie prawa i obowiązki w spółce wykonywał mąż jako jedyny wspólnik, a nie jako wspólny przedstawiciel w rozumieniu art. 184 k.h. Świadczy to o tym, że małżonkowie w sposób dorozumiany przeznaczili środki finansowe z majątku wspólnego na kupno udziałów, które weszły do majątku odrębnego męża. Przesunięcie takie – zdaniem Sądu Najwyższego – było dopuszczalne w świetle uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 1991 r., sygn. III CZP 76/90 (OSNCP 1991, nr 10–12, poz. 117).

W postanowieniu z dnia 23 listopada 2000 r., sygn. I CKN 950/98 (niepubl.) Sąd Najwyższy przyjął, że z art. 184 k.h. nie da się wyprowadzić zakazu objęcia udziału (udziałów) w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością przez małżonków na współwłasność bezudziałową w rozumieniu przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Sytuacji małżonków jako udziałowców w spółce nie zmienia wyłączenie przez nich wspólności ustawowej, ale udział w spółce staje się wówczas przedmiotem współwłasności ułamkowej, nadal bowiem mogą oni swoje prawa w spółce, stosownie do art. 184 § 1 k.h., wykonywać za pośrednictwem wspólnego przedstawiciela, którym może być jeden z nich.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1999 r., sygn. I CKN 1146/97 (OSNC 1999, nr 12, poz. 209), w razie nabycia przez małżonka ze środków pochodzących z majątku wspólnego, w drodze czynności prawnej, udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, współnikiem staje się tylko małżonek uczestniczący w tej czynności. Sąd Najwyższy oddzielił prawa korporacyjne od praw majątkowych; w skład majątku osobistego małżonka będącego współnikiem wchodziły prawa korporacyjne, a w skład majątku wspólnego prawa majątkowe. Pogląd ten został potwierdzony w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2008 r., sygn. III CZP 9/08 (OSNC 2009, nr 4, poz. 54).

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. II CSK 446/08 (OSNC–ZD 2010, nr A, poz. 7) uznał, że akcje nabyte przez małżonka ze środków pochodzących z majątku wspólnego wchodziły w skład tego majątku, a akcjonariuszem staje się tylko małżonek uczestniczący w tej czynności. Podkreślił, że za dopuszczalnością koncepcji rozdzielenia sfery zewnętrznej, czyli stosunków pomiędzy akcjonariuszem a spółką, oraz sfery wewnętrznej pomiędzy współmałżonkami przemawiają zmiany kodeksu spółek handlowych wprowadzone ustawą z dnia 23 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 229, poz. 2276), polegające na wprowadzeniu przepisów art. 183<sup>1</sup> oraz 332<sup>1</sup>. Artykuł 183<sup>1</sup>k.s.h. przewiduje, że umowa spółki z ograniczoną odpowiedzialnością może ograniczyć lub wyłączyć wstąpienie do spółki współmałżonka współnika w przypadku, gdy udział lub udziały objęte są wspólnością małżeńską, a art. 332<sup>1</sup> k.s.h. dopuszcza statutowe wyłączenie uznania za akcjonariusza współmałżonka osoby nabywającej akcje, które stanowią część majątku wspólnego. W obu spółkach ustawa dopuszcza – przez nadanie odpowiedniego brzmienia umowie lub statutowi spółki – aby tylko jeden z małżonków został współnikiem lub akcjonariuszem spółki, pomimo iż udziały lub akcje jako nabyte ze środków majątku wspólnego wchodziły w skład tego majątku. To swoiste rozdzielenie sfery zewnętrznej, obejmującej stosunki pomiędzy spółką a akcjonariuszami, oraz sfery wewnętrznej, obejmującej stosunki pomiędzy małżonkami, różni się od przyjętego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 maja 1999 r., sygn. I CKN 1146/97, rozszczępienia udziału na prawa i obowiązki majątkowe oraz prawa i obowiązki korporacyjne. Należy zatem uwzględnić niejednorodną naturę praw organizacyjnych, gdyż część z nich służy tak dalece zabezpieczeniu lub wykonywaniu praw majątkowych, że nawet określa się je jako prawa organizacyjno-majątkowe. Tytułem przykładu można wskazać głosowanie dotyczące sposobu podziału zysku w spółce albo zaskarżenie do sądu uchwały walnego zgromadzenia w tym przedmiocie. Poza tym wymaga uwzględnienia, że prawa majątkowe w spółce kapitałowej mogą być realizowane wyłącznie za pomocą praw korporacyjnych, a te przysługiwałyby wyłącznie temu małżonkowi, który był stroną czynności prawnej prowadzącej do nabycia akcji.

Określając przynależność danego przedmiotu majątkowego do majątków małżonków, należy przede wszystkim ustalić, czy mają zastosowanie przepisy kodeksu spółek handlowych, a wcześniej kodeksu handlowego. W braku takiej regulacji należy sięgnąć do przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, regulujących stosunki majątkowe małżonków, którzy pozostają w ustroju ustawowym.

Przepisy kodeksu handlowego oraz kodeksu spółek handlowych nie regulowały i nie regulują problematyki przynależności do majątku wspólnego udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, nabytych ze środków pochodzących z majątku wspólnego. Artykuł 183<sup>1</sup> k.s.h. nie jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i wynika z niego, że w razie nabycia udziału w zamian za wkład pochodzący z majątku wspólnego współnikiem jest małżonek wnoszący wkład, jednakże udział wchodzi w skład majątku wspólnego. Takim przepisem nie jest także – odmiennie, niż przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 października 2005 r., sygn. IV CK 99/05 – art. 184 k.s.h., który nie upoważnia małżonków do określenia przynależności udziału do majątków małżonków w sposób odmienny niż przewidziany w tym kodeksie. Nie budzi wątpliwości bezwzględnie obowiązujący charakter przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego określających przynależność praw majątkowych do majątków małżonków, ich wykładnia powinna być zatem ścisła.

Należy podkreślić, że art. 33 k.r.o. zawiera *numerus clausus* składników majątków osobistych małżonków. Oznacza to, że do tych majątków mogą przynależeć jedynie te przedmioty, które zostały wyraźnie wymienione w tym przepisie. Pozostałe składniki majątkowe wchodzą w skład majątku wspólnego (art. 31 k.r.o.), wszelkie zaś wątpliwości dotyczące przynależności danego przedmiotu do majątków małżonków należy – według jednolitego poglądu Sądu Najwyższego – rozstrzygać na korzyść majątku wspólnego (por. uchwały z dnia 24 lipca 1997 r., sygn. III CZP 26/97, OSNC 1998, nr 1, poz. 3, z dnia 11 września 2003 r., sygn. III CZP 52/03, OSNC 2004, nr 11, poz. 169, i z dnia 13 marca 2008 r., sygn. III CZP 9/08, OSNC 2009, nr 4, poz. 54, oraz postanowienie z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. II CSK 193/12, Izba Cywilna 2014, nr 4, s. 52).

Udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, nabyte ze środków należących do majątku wspólnego, wchodzą zatem do majątku wspólnego, w żaden bowiem sposób nie można ich zaliczyć do majątku osobistego. W szczególności nie można uznać udziałów za prawa niezbywalne w rozumieniu art. 33 pkt 5 k.r.o., skoro oczywiście są one zbywalne (art. 180 i nast. k.s.h.).

Należy ponadto podkreślić, że według orzecznictwa Sądu Najwyższego istnieje domniemanie faktyczne, iż przedmiot majątkowy nabyty przez jednego z małżonków w czasie trwania wspólności majątkowej małżeńskiej wchodzi

w skład majątku wspólnego małżonków; domniemanie to może zostać obalone przez wykazanie, że nabycie nastąpiło ze środków finansowych, stanowiących majątek osobisty (zob. uchwała z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. III CZP 42/10, OSNC–ZD 2010, nr D, poz. 124, wyroki z dnia 17 maja 1985 r., sygn. III CRN 119/85, OSPiKA 1986, nr 9–10, poz. 185, z dnia 11 września 1998 r., sygn. I CKN 830/97, niepubl., wyrok z dnia 9 stycznia 2001 r., sygn. II CKN 1194/00, niepubl., z dnia 16 kwietnia 2003 r., sygn. II CKN 1409/00, OSNC 2004, nr 7–8, poz. 113, oraz postanowienia z dnia 6 lutego 2003 r., sygn. IV CKN 1721/00, niepubl., z dnia 17 października 2003 r., sygn. IV CK 283/02, niepubl., i z dnia 18 stycznia 2008 r., sygn. V CSK 355/07, niepubl.).

**Uchwała SN z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. III CZP 32/16.**

## Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

### Prawo Ubezpieczeń Społecznych

#### 45

#### **Art. 83 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1778)**

Dopuszczalne jest ustalenie w decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych podlegania ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu osoby wykonującej pracę na podstawie umowy zlecenia w sytuacji, gdy należności z tytułu składek na te ubezpieczenia uległy przedawnieniu przed wydaniem decyzji.

#### Z uzasadnienia:

1. Zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o s.u.s., Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności zgłaszania do ubezpieczeń społecznych oraz przebiegu tych ubezpieczeń. Z kolei w myśl art. 38 ustawy o s.u.s., w razie sporu dotyczącego obowiązku ubezpieczeń społecznych ZUS wydaje decyzję osobie zainteresowanej oraz płatnikowi składek (ust. 1), przy czym nie później niż w terminie 7 dni od uprawomocnienia się tej decyzji, płatnik składek jest zobowiązany przekazać do ZUS dokumenty związane z ubezpieczeniami społecznymi określone w ustawie za okres objęty decyzją (ust. 2).

Według art. 24 ust. 4 ustawy o s.u.s. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2012 r., ustalonym przez art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców, Dz. U. Nr 232, poz. 1378), należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem art. 24

ust. 5–6 ustawy o s.u.s. W stanie prawnym, który obowiązywał przed 1 stycznia 2012 r. okres przedawnienia należności z tytułu składek wynosił 10 lat od daty ich wymagalności. Ponieważ przedmiotem rozpoznawanej sprawy jest podleganie (niepodleganie) obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym z tytułu umowy zlecenia w okresie od 15 kwietnia do 31 grudnia 1999 r., to składki na ubezpieczenia społeczne, jakie płatnik powinien odprowadzić za ubezpieczoną z racji podlegania ubezpieczeniom społecznym w tym czasie, rzeczywiście uległy przedawnieniu zanim organ rentowy wydał sporną decyzję. Zgodnie bowiem z regulacją przejściową z art. 27 ustawy z dnia 16 września 2011 r., do przedawnienia należności z tytułu składek, którego bieg rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r., należy stosować przepisy w brzmieniu nadanym tą ustawą, z tym że bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia 1 stycznia 2012 r.; gdyby jednak przedawnienie rozpoczęte przed dniem 1 stycznia 2012 r. nastąpiło – zgodnie z przepisami dotychczasowymi – wcześniej (tzn. przed 1 stycznia 2012 r.), to przedawnienie składek następuje z upływem tego wcześniejszego terminu.

2. Przedawnienie składek, o którym jest mowa w art. 24 ust. 4 ustawy o s.u.s., ma ten skutek, że z upływem okresu przedawnienia (który w rozpoznawanej sprawie wynosi 10 lat), zobowiązanie składkowe wygasa. Wynika to jednoznacznie z wykładni językowej art. 59 § 1 pkt 9 Ordynacji podatkowej w związku z art. 31 ustawy o s.u.s. i kwestia nie wzbudza żadnych wątpliwości. Problematyczne dla Sądu Apelacyjnego jest natomiast, czy zachodzą dostateczne podstawy, aby organ rentowy mógł wydać decyzję stwierdzającą podleganie (niepodleganie) ubezpieczeniom społecznym z określonego tytułu w momencie, w którym niejako już „z góry” wiadomo, że ewentualne należności składkowe wynikające z podlegania ubezpieczeniom społecznym już się przedawniły (wygasły). Innymi słowy, chodzi o ocenę, czy obowiązek opłacania składek i podleganie ubezpieczeniom społecznym, pozostają ze sobą w tak silnej korelacji, że wygaśnięcie obowiązku składkowego powoduje bezprzedmiotowość stwierdzenia podlegania ubezpieczeniom społecznym.

3. Rezultaty wykładni językowej przepisów prawa ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza ustawy o s.u.s., prowadzą do przyjęcia, że upływ terminu przedawnienia składek (aktualnie pięcioletni, liczony od daty ich wymagalności) nie stanowi ani normatywnej, ani faktycznej przeszkody stwierdzenia przez organ rentowy, że konkretna osoba fizyczna w przeszłości podlegała ubezpieczeniom społecznym w okresach, za które płatnik nie odprowadził należnych składek (i których już nie odprowadzi z uwagi na ich przedawnienie). Sąd Apelacyjny trafnie zauważył, że stosunek ubezpieczenia społecznego powstaje z mocy samego prawa, a to oznacza, że na jego powstanie, ustanie oraz zmianę nie ma żadnego wpływu wola stron. O tym w jakich okolicznościach osoba fizyczna podlega (bądź nie podlega) ubezpieczeniom społecznym decyduje wyłącznie ustawa (por. przykładowo art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o s.u.s.). Ponie-

waż publicznoprawny stosunek ubezpieczenia społecznego powstaje (istnieje) *ex lege*, to wydawana przez organ rentowy na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o s.u.s. decyzja w indywidualnej sprawie dotyczącej zgłaszania do ubezpieczeń społecznych oraz przebiegu tych ubezpieczeń, jedynie potwierdza podleganie ubezpieczeniu niezależnie od woli ubezpieczonego i płatnika. Taka decyzja – co podkreślono w uzasadnieniu pytania prawnego – ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. W praktyce może więc zdarzyć się, że w określonym stanie faktycznym osoba fizyczna podlegała ubezpieczeniom społecznym (czego nie była świadoma ani ona, ani płatnik składek), a z różnych przyczyn nie zostało to potwierdzone przez organ rentowy. Z drugiej zaś strony może wystąpić sytuacja, w której organ rentowy wyda decyzję stwierdzającą istnienie obowiązku ubezpieczeń społecznych (podleganie tym ubezpieczeniom), podczas gdy w rzeczywistości taki obowiązek nie powstał.

Przepis art. 83 ust. 1 ustawy o s.u.s. w żaden sposób nie nakłada ograniczeń czasowych do wydania przez organ rentowy deklaratoryjnej decyzji stwierdzającej istnienie (nieistnienie) obowiązku ubezpieczeń społecznych. Takich granic czasowych, poza którymi organowi rentowemu nie wolno byłoby już rozstrzygać o podleganiu (niepodleganiu) ubezpieczeniom społecznym, nie narzucają również inne przepisy ustawy o s.u.s., w szczególności jej art. 38. W oparciu o rezultaty wykładni językowej art. 83 ust. 1 oraz po dokonaniu całościowej analizy poszczególnych unormowań zawartych w rozdziałach 2–4 ustawy o s.u.s. (zatytułowanych kolejno „Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym”, „Zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne” i „Zgłoszenia do ubezpieczenia, prowadzenie kont i rejestrów oraz zasady rozliczania składek i zasiłków”) można zatem uznać, że organ rentowy dysponuje nieograniczonym w czasie uprawnieniem do wydawania deklaratoryjnej decyzji stwierdzającej istnienie (nieistnienie) obowiązku ubezpieczeń społecznych. Z tego wynika zaś, że taka możliwość (uprawnienie) rozciąga się również na sytuację, w której organ rentowy orzeka o podleganiu ubezpieczeniom społecznym w okresach wstecznych, w odniesieniu do których składki powinny być, a nie zostały uiszczone, a nadto w dacie wydawania decyzji o podleganiu ubezpieczeniom społecznym były już przedawnione (a więc, gdy zobowiązanie składkowe wygasło).

4. Za wnioskowaniem o nieistnieniu granic czasowych wyznaczających organowi rentowemu możliwość wydania decyzji stwierdzającej podleganie ubezpieczeniom społecznym przemawiają również argumenty wynikające z wykładni systemowej przepisów o organizacji ubezpieczeń społecznych. Analiza systemowa tych regulacji nakazuje bowiem rozróżnienie dwóch kategorii pojęciowych, to jest „obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym” oraz „obowiązku zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne”. Obowiązek ubezpieczenia (obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym) został szczegółowo uregulowany w rozdziale 2 ustawy o s.u.s. „Zasady podlegania ubezpieczeniom

społecznym" (art. 6–14). Przepisy te szczegółowo normują, kto i w jakich okolicznościach faktycznych oraz prawnych podlega obowiązkowo (lub dobrowolnie – art. 14) ubezpieczeniom społecznym. Między innymi w art. 9 tej ustawy został rozwiązany zbieg kilku tytułów ubezpieczenia (co stanowiło przedmiot decyzji zaskarżonej w rozpoznawanej sprawie). Regulacje te nie odnoszą się natomiast w żaden sposób do opłacania składek, czemu poświęcony został trzeci rozdział ustawy o s.u.s. zatytułowany „Zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne” (art. 15–32). W szczególności podstawę prawną (wtórniego w stosunku do podlegania ubezpieczeniom społecznym) obowiązku zapłaty składek stanowi art. 17 ustawy o s.u.s. oraz konkretyzujące go przepisy art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 tej ustawy (zamieszczone w rozdziale 4 noszącym tytuł „Zgłoszenia do ubezpieczenia, prowadzenia kont i rejestrów oraz zasady rozliczania składek i zasiłków”).

5. Z powyższego wynika, że należy odróżnić obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym od obowiązku zapłaty składek na te ubezpieczenia, choć pozostają one ze sobą w określonej relacji. Trzeba przy tym zauważyć, że obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym cechuje nadrzędność względem obowiązku zapłaty składek (obowiązku składkowego), zaś obowiązek składkowy ma charakter pochodny (wtórny) wobec obowiązku podlegania ubezpieczeniom. Innymi słowy, obowiązek składkowy istnieje (może istnieć) tylko wtedy, gdy istnieje obowiązek ubezpieczeń społecznych (obowiązek podlegania tym ubezpieczeniom). W sytuacji, gdy obowiązek ubezpieczeń społecznych nie istniał w danym przedziale czasu, a za ten okres płatnik opłacił składki, to zapłacone przez niego w przeszłości składki są świadczeniami nie należnymi („nadpłaconymi”), w związku z czym powinny zostać przez organ rentowy zaliczone na poczet innych (wymagalnych, bądź przyszłych) należności płatnika, ewentualnie powinny być zwrócone na jego rzecz (art. 24 ust. 6a i ust. 6d ustawy o s.u.s.). Obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym może natomiast funkcjonować bez istnienia obowiązku składkowego, czego przykładem jest choćby sytuacja, której dotyczy art. 19 ustawy o s.u.s. (zgodnie z którym łączna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób podlegających tym ubezpieczeniom nie może przekraczać w danym roku kalendarzowym kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy). Pogląd o „wtórnym” charakterze obowiązku zapłaty składek względem „podstawowego” obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym jest aktualny również w przypadku, gdy w przeszłości istniał obowiązek ubezpieczeń społecznych (z mocy prawa), a składki na te ubezpieczenia nie zostały opłacone z innych przyczyn niż przekroczenie rocznej kwoty granicznej z art. 19 ust. 1 ustawy o s.u.s., co dotyczy w szczególności nieopłacenia składek z powodu ich przedawnienia.

Publicznoprawny obowiązek ubezpieczeń społecznych istnieje z mocy prawa i jest niezależny od obowiązku składkowego w tym sensie, że w niektórych stanach faktycznych składki, które należałoby opłacić za okresy podlegania ubezpieczeniom, w rzeczywistości nie zostały (i nie zostaną) opłacone. Dlatego jest logicznie uzasadniona i prawnie dopuszczalna możliwość wydania przez organ rentowy decyzji stwierdzającej istnienie obowiązku ubezpieczeń społecznych, która nie ma znaczenia dla obowiązku zapłaty składek. Rozstrzygnięcie zawarte w takiej decyzji dotyczy wówczas tylko podlegania (niepodlegania) ubezpieczeniom społecznym, przy pominięciu wymagalności składek (istnienia obowiązku składkowego). Inaczej rzecz ujmując, ustalenie przez organ rentowy, że istniał obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, nie przesądza, że na płatniku ciąży (ciężył) obowiązek zapłaty składek ubezpieczeniowych. O tym, czy w następstwie stwierdzenia w decyzji istnienia obowiązku ubezpieczeń społecznych, płatnik powinien uiścić składki za okresy podlegania ubezpieczeniom, decydują inne regulacje prawa materialnego, w tym przepisy określające zasady przedawnienia należności z tytułu składek.

6. Całościowa analiza unormowań ustawy o s.u.s., zwłaszcza odnoszących się do przedawnienia składek, prowadzi zatem do wniosku, że przedawnieniu ulegają należności z tytułu składek oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata (art. 24 ust. 2 i 4 tej ustawy). „Przedawnia się” więc jedynie obowiązek składkowy (obowiązek płatniczy, którego treścią jest uiszczenie przez płatnika sumy pieniężnej na pokrycie wymagalnych zobowiązań składkowych). Nie ulega natomiast „przedawnieniu” stwierdzenie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, bo nie przewiduje tego ani ustawa o s.u.s., ani inne akty prawne z dziedziny ubezpieczeń społecznych.

Wobec tego nie powinna budzić wątpliwości dopuszczalność wydania decyzji stwierdzającej (potwierdzającej) istnienie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, nawet w odległej przeszłości, także po upływie terminu przedawnienia składek. Ewentualne trudności dowodowe w ustaleniu przez organ rentowy istnienia obowiązku ubezpieczeń społecznych po wielu latach (na przykład brak odpowiedniej dokumentacji ubezpieczeniowej) nie mogą stanowić prawnej przeszkody w wydaniu deklaratoryjnej decyzji ustalającej istnienie w przeszłości stosunku ubezpieczenia społecznego.

7. Ustalenie istnienia w przeszłości obowiązku ubezpieczeń społecznych w sytuacji, gdy składki na te ubezpieczenia nie zostały zapłacone i przedawniły się, nie jest bezprzedmiotowe (zbędne). Potrzeba wydania takiej decyzji wynika przede wszystkim z uwzględnienia, że podleganie ubezpieczeniom społecznym – mimo nieopłacenia składek – ma (zawsze może mieć) istotne znaczenie dla realizacji interesów osoby ubezpieczonej. Tak więc względy funkcjonalne również przemawiają za potrzebą wydania decyzji stwierdzającej istnienie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, mimo przedawnienia należności z tytułu składek. Taka konieczność nabiera szczególnego znaczenia

zwłaszcza w odniesieniu do ubezpieczenia emerytalnego (na co zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny). Trzeba bowiem pamiętać, że w myśl art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o s.u.s., na koncie ubezpieczonego niebędącego płatnikiem składek organ rentowy ewidencjonuje (w szczególności) dane na temat zwaloryzowanej wysokości należnych składek na ubezpieczenie emerytalne. Nie ma przy tym wątpliwości, że „przedawniona” składka na ubezpieczenie emerytalne nie jest składką „wpłaconą”. Ujawnienie na koncie ubezpieczonego składki emerytalnej „należnej”, choćby nie została „wpłacona”, ma jednak ten skutek, że jej wysokość podlega uwzględnieniu przy obliczaniu wysokości emerytury dla ubezpieczonego urodzonego po 31 grudnia 1948 r. (art. 25 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Gdyby więc przyjąć, że po upływie terminu przedawnienia, organ rentowy nie może stwierdzić, iż składka na ubezpieczenie emerytalne nieopłacona przez płatnika za ubezpieczonego (przedawniona), była składką „należną”, to przekładałoby się to na wysokość przyszłej emerytury przysługującej ubezpieczonemu urodzonemu po 31 grudnia 1948 r.

Tak więc dopuszczalność wydania przez organ rentowy decyzji potwierdzającej istnienie (nieistnienie) obowiązku ubezpieczeń społecznych w sytuacji, gdy składki na te ubezpieczenia już uległy przedawnieniu, jest podyktowana przede wszystkim interesem ubezpieczonego, aby mogły zostać rozwiane wszelkie wątpliwości co do jego sytuacji prawnoubezpieczeniowej. Prowadzone w tym kierunku postępowanie przed organem rentowym nie jest bezprzedmiotowe a z tej perspektywy ma znaczenie drugorzędne ustalenie, czy składki zostały opłacone oraz czy są nieprzedawnione.

8. Prezentowana w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wykładnia o niedopuszczalności postępowania zmierzającego do określenia zobowiązania podatkowego po jego wygaśnięciu wskutek przedawnienia, nie prowadzi do przyjęcia poglądu, że organ rentowy nie może wydać decyzji stwierdzającej podleganie ubezpieczeniom społecznym w okresach wstecznych, w odniesieniu do których nieopłacone składki na te ubezpieczenia uległy przedawnieniu. Przeniesienie na grunt prawa ubezpieczeń społecznych poglądu wyrażonego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego o bezprzedmiotowości prowadzenia postępowania podatkowego po wygaśnięciu zobowiązania podatkowego, może polegać co najwyżej na przyjęciu, że po wygaśnięciu zobowiązania składkowego organ rentowy nie powinien prowadzić postępowania „wymiarowego”, kończącego się wydaniem decyzji ustalającej wysokość zobowiązania składkowego, bo to postępowanie byłoby oczywiście zbędne (bezzasadne). Wydanie przez organ rentowy decyzji „wymiarowej” po wygaśnięciu zobowiązania składkowego z powodu przedawnienia, byłoby zbędne, bo na jej podstawie zobowiązanie składkowe nie mogłoby zostać wykonane. Wygaśnięcie zobowiązania, którego treścią jest zapłata składek, nie oznacza natomiast ustania (wygaśnięcia) obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym.

9. Udzieleniu twierdzącej odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Apelacyjnego nie sprzeciwia się przywołany pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2010 r., sygn. II UK 377/09 (OSNP 2011, nr 23–24, poz. 307). Zgodnie z tym wyrokiem, „ubezpieczony nie może dochodzić zmiany podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne, jeżeli od obliczenia i pobrania składek minął termin przedawnienia należności z tytułu składek określony w art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych”. W ustalonych okolicznościach faktycznych tej sprawy można było przedstawić pogląd prawny, że procedowanie organu rentowego było bezprzedmiotowe, bo nie służyło zapewnieniu ochrony prawnej ubezpieczonemu, który – z racji wieku – należał do grupy osób, dla których emeryturę oblicza się według „starych” zasad, w których kwestie związane z oceną charakteru składki na ubezpieczenie emerytalne („należna” albo „wplacona”) nie miały znaczenia. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie, nie chodzi (bezpośrednio) o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek, lecz o ustalenie (w ogóle) podlegania ubezpieczeniom społecznym z konkretnego tytułu (wykonywania umowy zlecenia). Ponadto, sporny okres dotyczy stanu prawnego istniejącego po wejściu w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych (od 1 stycznia 1999 r.). Składki, które potencjalnie należało opłacić za ubezpieczoną zleceniobiorczynię w spornych miesiącach przypadających w 1999 r. (które już się przedawniły) pod pewnymi warunkami mogą być ewidencjonowane na koncie ubezpieczonej jako składki „należne”, w przeciwieństwie do składek dotyczących okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym przed 1 stycznia 1999 r. Wobec tego prowadzenie przez organ rentowy postępowania zmierzającego do wydania decyzji stwierdzającej „tylko” istnienie obowiązku ubezpieczeń społecznych w wybranych miesiącach 1999 r. nie może być ocenione jako czynność bezprzedmiotowa.

Uzupełniająco można dodać, że w wyroku z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. II UK 194/15 (niepublikowany), w sprawie o ustalenie prawa do renty rodzinnej, Sąd Najwyższy wyraźnie podkreślił, że przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości uwzględnia się okresy składkowe, choćby płatnik nie opłacił należnych składek za ubezpieczonego (niebędącego płatnikiem), który podlegał obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w tych okresach (a *contrario* do art. 5 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Według Sądu Najwyższego, stanowisko przeciwne zaprzeczałoby istocie i automatyzmowi prawnemu odnośnie do powstawania i podlegania obowiązkowym stosunkom ubezpieczeń społecznych oraz obliczania i opłacania przez płatników całości należnych składek za osoby ubezpieczone, choćby były one w części finansowane z przychodów osiąganych przez samych ubezpieczonych. Zważywszy na liczne obowiązki określone w rozdziale 4 ustawy o s.u.s., którymi są obarczani – co do zasady – płatnicy składek, nie istnieją dostateczne przyczyny, dla których faktyczna odpowiedzialność za powstanie

zaległości składkowych, wywołanych zaniechaniem nierzetelnych płatników, miałyby zostać przerzucane na ubezpieczonych.

10. Przeciwnie tezie o dopuszczalności wydania decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym w okresach, w odniesieniu do których składki uległy już przedawnieniu, nie świadczy argument, że płatnik (z uwagi na znaczny upływ czasu) może mieć trudności z przygotowaniem i dostarczeniem organowi rentowemu odpowiedniej dokumentacji ubezpieczeniowej (zwykłej lub korygującej). Nawet gdyby w konkretnych przypadkach takie komplikacje wystąpiły, to organ rentowy dysponuje odpowiednimi instrumentami prawnymi (np. określonymi w art. 48b ustawy o s.u.s.), za pomocą których jest w stanie samodzielnie określić przebieg sytuacji prawnoubezpieczeniowej osoby, co do której stwierdził obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym.

11. Na koniec można także zwrócić uwagę, że przedstawione zagadnienie prawne, dotyczy spraw określanych w przepisach prawa materialnego jako sprawy „dotyczące obowiązku ubezpieczeń społecznych” (art. 38 ust. 1 ustawy o s.u.s.) albo jako sprawy „o podleganie obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, ubezpieczeniu chorobowemu oraz ubezpieczeniu wypadkowemu” (art. 6 ust. 1, art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 tej ustawy). Za inaczej sformułowane, ale tożsame z określeniami używanymi w tych przepisach, należy uznać określenia przedmiotu spraw w przepisach procesowych. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określenie przedmiotu postępowania sądowego wynika z definicji legalnej tych spraw (art. 476 § 2 k.p.c.). W odniesieniu do rozpatrywanego zagadnienia istotna jest treść art. 476 § 5 pkt 2 k.p.c. definiująca pojęcie „ubezpieczonego”. Według tego przepisu „ubezpieczonym jest osoba ubiegająca się o: a) świadczenie z ubezpieczeń społecznych albo o emeryturę lub rentę, b) ustalenie istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia, jego zakresu lub wymiaru składki z tego tytułu, c) świadczenia w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, d) świadczenie odszkodowawcze przysługujące w razie wypadku lub choroby pozostające w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji (innej formacji „mundurowej”)”. Wynika z tego, że rozpoznawane zagadnienie prawne dotyczy „ustalenia istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia lub jego zakresu”. Jest to regulacja szczególna względem art. 189 k.p.c., a podstawowy wniosek wynikający z jej treści sprowadza się do stwierdzenia, że wykazanie „interesu prawnego” nie jest przesłanką ustalenia istnienia (nieistnienia) obowiązku ubezpieczenia lub jego zakresu (podlegania ubezpieczeniom społecznym).

12. W podsumowaniu rozważań należy więc uznać, że nie zachodzą przeszkody materialnoprawne i procesowe, w ustaleniu przez organ rentowy w decyzji podlegania ubezpieczeniom społecznym w okresach wstecznych, w odniesieniu do których należne składki nie zostały opłacone przez płatnika

i uległy przedawnieniu. Dopuszczalne jest zatem ustalenie w decyzji organu rentowego podlegania ubezpieczeniom społecznym (emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu) osoby wykonującej pracę na podstawie umowy zlecenia w sytuacji, gdy należności z tytułu składek na te ubezpieczenia, uległy przedawnieniu przed wydaniem decyzji.

***Uchwała SN z dnia 9 czerwca 2016 r., sygn. III UZP 8/16.***

## Prawo Administracyjne

### Naczelny Sąd Administracyjny

46

**Art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)**

Pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) oznacza, że nieruchomość ta należała w dniu 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

#### Z uzasadnienia:

Wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego złożony na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.) spełnia ustawowe przesłanki podjęcia uchwały wyjaśniającej przedstawioną wątpliwość prawną, dotyczy bowiem przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując uchwałę stanowiącą odpowiedź na pytanie Prezesa NSA, stwierdza, że brak udokumentowania tytułu prawnego w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) wyklucza uznanie, iż nieruchomość pozostawała we władaniu przedsiębiorstwa PKP, a co za tym idzie, brak możliwości wykazania tytułu władania gruntem prowadzi do wniosku, że nieruchomość ta należała na dzień 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) i jako taka podlegała ustawo-

wej komunalizacji, to jest nabyciu przez gminę prawa własności nieruchomości na podstawie cyt. art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadniczym powodem takiego stwierdzenia jest to, iż nieruchomości znajdujące się w faktycznym posiadaniu PKP, co do których nie została wydana decyzja administracyjna o oddaniu gruntu w zarząd, nie mogły być uznane za należące do tego przedsiębiorstwa, w rozumieniu przysługiwania tytułu prawnego w postaci zarządu powstałego z mocy prawa, po dacie uchylenia rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe.

Rzeczywiście, należy w tym miejscu zauważyć, biorąc pod uwagę stanowisko wyrażone przez Naczelną Sąd Administracyjny w orzeczeniach prezentujących wspomniany wyżej, odmienny nurt orzecznictwa, że zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w brzmieniu jednolitym ustalonym obwieszczeniem Ministra Komunikacji z dnia 5 grudnia 1930 r. (Dz. U. R.P. Nr 97, poz. 568), a następnie i art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia w brzmieniu jednolitym, ustalonym obwieszczeniem Ministra Komunikacji z dnia 12 sierpnia 1948 r. (Dz. U. Nr 43, poz. 312), przedsiębiorstwo „Polskie Koleje Państwowe” uzyskało z mocy ustawy zarząd powierniczy, który następnie uległ przekształceniu w zarząd poprzez skreślenie użytych w tekście przedwojennym słów „powierniczy”.

Niemniej jednak, należy pamiętać, że wspomniane rozporządzenie Prezydenta RP z 1926 r. zostało w całości uchylone przez art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach (Dz. U. Nr 54, poz. 311) ze skutkiem na dzień 8 grudnia 1960 r. Ustawa o kolejach z 1960 r. nie zawierała żadnych postanowień w zakresie określenia tytułu prawnego do nieruchomości posiadanych przez PKP; w szczególności nie potwierdzała prawa zarządu tego przedsiębiorstwa do jakichkolwiek gruntów, z czego – uznając koncepcję racjonalnego ustawodawcy – wyprowadzić należy wniosek, że nie było intencją ustawodawczą utrzymanie tego prawa.

W tym miejscu należy odnieść się do tego, co stanowiło i może stanowić źródło powstania zarządu mieniem państwowym lub (co w niniejszej sprawie ma znaczenie marginalne) samorządowym. Zarząd, w rozumieniu przepisów prawnoadministracyjnych, musi mieć dla swego powstania podstawę, i to podstawę istniejącą przez cały okres trwania zarządu. Zarząd jako szczególna forma władania nieruchomością może powstać albo z mocy samego prawa (*ex lege*), albo na skutek wydania z ustawowego upoważnienia decyzji administracyjnej ustanawiającej takie prawo na rzecz osoby trzeciej. W tym drugim wypadku decyzja administracyjna jest podstawą powstania i wykonywania zarządu przez osobę niebędącą właścicielem gruntu i ma charakter konstytutywny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Prawo tak ustanowione, w drodze czynności administracyjnej, trwa tak długo, jak długo w obrocie prawnym istnieje decyzja statuująca powstanie prawa. W wypadku wyeliminowania decyzji

z obrotu prawo zarządu wygasa. W sytuacji natomiast, kiedy zarząd zostaje przyznany oznaczonej podmiotowi przez ustawę, wtedy uprawnienie do władania gruntem, jak również określenie zakresu takiego władania, powstaje *ex lege*, bez potrzeby orzekania w tej materii przez jakikolwiek organ administracyjny. Powstaje więc pytanie, co dzieje się w sytuacji, gdy ustawa (rozporządzenie o mocy ustawy) przyznająca prawo zarządu mieniem państwowym osobie trzeciej zostaje uchylona w całości, przepisy zaś nowej ustawy, normujące sytuację prawną te same osoby, nie przewidują w ogóle zarządu jako prawa przysługującego tej osobie. Nie wdając się w rozważania teoretyczne o charakterze ogólnym i nie dotyczącym istoty zawisłej sprawy, należy stwierdzić, że skutkiem prawnym, wywołanym uchynieniem rozporządzenia Prezydenta RP z 1926 r. przez ustawę z 1960 r., było m.in. to, że wolą suwerena uchylony został tytuł prawny (ustawowy) do zarządczego władania gruntami przez PKP. Polskie Koleje Państwowe utraciły tym samym z dniem 8 grudnia 1960 r. zarząd nieruchomością, przyznany cyt. rozporządzeniem z 1926 r., gdyż zarząd powstały *ex lege* nie może istnieć bez ważnej i obowiązującej podstawy prawnej jego powstania. Ustawa o kolejach nie potwierdziła bowiem przysługiwania tego szczególnego prawa w rozdziale 2 „Przedsiębiorstwo Polskie Koleje Państwowe”, przyznając temu przedsiębiorstwu uprawnienie wyłącznie do „budowy, utrzymania i eksploatacji kolei użytku publicznego”. Oznacza to również, że nie było wolą ustawodawcy potwierdzenie przysługiwania PKP zarządu, o którym stanowiło uchylone rozporządzenie Prezydenta RP z 1926 r. po zmianach.

Stanowiąc w art. 8 ustawy z 1960 r. o tym, że PKP jako osoba prawna prowadzone jest w ramach narodowych planów gospodarczych, ustawodawca wskazał wyraźnie na obowiązywanie zasad nabywania nieruchomości określonych w przepisach wykonawczych, wydanych z upoważnienia ustawowego (art. 3 ust. 2 dekretu Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych, Dz. U. Nr 27, poz. 197 ze zm.). Sam dekret wprawdzie utracił moc 5 kwietnia 1958 r. (art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, Dz. U. Nr 17, poz. 70 ze zm.), ale przepisy wykonawcze w postaci rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1949 r. w sprawie przekazywania nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr 47, poz. 354) pozostały obowiązujące do 1 sierpnia 1985 r.

W związku z tym, że ww. rozporządzenie wykonawcze nawiązywało w swoich istotnych prawnie określeniach do treści dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r., należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 tego dekretu „Nieruchomości, stanowiące własność Skarbu Państwa bądź osób prawnych wymienionych w art. 2 lub znajdujące się w ich zarządzie bądź użytkowaniu niezbędne dla realizacji narodowych planów gospodarczych, będą przekazywane właściwym wykonawcom tych planów (art. 2) na własność bądź w zarząd i użytkowanie”.

Przedsiębiorstwa państwowe (w tym PKP) były, zgodnie z art. 2 pkt 2 cyt. dekretu, wykonawcami narodowych planów gospodarczych. Jak wynika z powyższego, w okresie obowiązywania ww. dekretu, jeżeli nieruchomości, która znajdowała się w zarządzaniu PKP, była niezbędna dla realizacji, to powinna być przekazana PKP w zarząd i użytkowanie protokołem zdawczoodbiorczym (§ 9 ust. 1 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1949 r.), prawem zaś, a nawet obowiązkiem wykonawcy narodowego planu gospodarczego (§ 4 cyt. rozporządzenia) było wystąpienie z wnioskiem o przekazanie nieruchomości w zarząd i użytkowanie do władzy naczelnej wykonawcy, czyli ministra właściwego do spraw kolejnictwa.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przedsiębiorstwo Polskie Koleje Państwowe jako wykonawca narodowego planu gospodarczego mogło więc po 1960 r. – wobec uchylecia przez ustawę o kolejach z 1960 r. rozporządzenia RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe (ze zm.), a co za tym idzie – upadku podstawy prawnej dotychczasowego zarządu nieruchomościami – przejąć grunt w zarząd i użytkowanie, występując ze stosownym wnioskiem i uzyskując prawem przewidzianym dowód powstania zarządu w postaci protokołu zdawczo-odbiorczego.

Zgodnie z § 5 ust. 1 cyt. rozporządzenia z 1949 r. we wniosku o przekazanie nieruchomości w zarząd należało oznaczyć nieruchomości, co w tym konkretnym wypadku oznaczało konieczność określenia gruntów po wejściu w życie ustawy o kolejach z 1960 r. jako „obszary kolejowe”. Taki wymóg wynikał wprost z art. 3 pkt 3 ustawy z 1960 r. o kolejach powołującego nieznaną dotychczas definicję, zgodnie z którą obszar kolejowy to „wydzielone powierzchnie gruntu, przeznaczone do utrzymania i eksploatacji kolei, wraz ze znajdującymi się na nim budowlami i urządzeniami służącymi temu celowi”. Ustawodawca wyraźnie wskazał, że obszar kolejowy powinien być wydzieloną powierzchnią gruntu; nie definiując sposobu wydzielenia powierzchni, odsyłał tym samym w tym zakresie do jedynego wówczas obowiązującego sposobu takiego wydzielenia, jaki wynikał z art. 1 dekretu KRN z dnia 13 września 1946 r. o rozgraniczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 53, poz. 298). Wydzielenie gruntu polegało na oznaczeniu granic, czyli na określeniu położenia punktów i linii granicznych, utrwaleniu ich na gruncie oraz sporządzeniu odpowiednich dokumentów. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 2 pkt 2 tego dekretu, w wypadku gdy rozgraniczenie miało dotyczyć gruntów oddawanych na cele użyteczności publicznej, rozgraniczenie miało następować z urzędu. Oznaczenie gruntów jako obszarów kolejowych umożliwiało precyzyjne oznaczenie w protokole zdawczo-odbiorczym, o którym mowa wyżej, jakie grunty przekazywane byłyby w zarząd, a ponadto należy uznać, że przynajmniej od 1960 r. PKP powinna móc w sposób precyzyjny określać posiadane grunty stanowiące obszar kolejowy.

Uchwalona w dniu 27 kwietnia 1989 r. ustawa o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 26, poz. 138 ze zm.), zmieniająca m.in. ustawę z 1960 r. o kolejach, stanowiła w art. 50 ust. 1, że prawa przedsiębiorstwa PKP, działającego dotychczas na podstawie ustawy z 1960 r. o kolejach, stają się prawami PKP jako podmiotu działającego na podstawie ustawy z 1989 r. Ustawa ta nie zawierała jednak żadnych postanowień w zakresie ewentualnego przyznania PKP zarządu gruntami; powołany wyżej art. 50 ust. 1 miałby więc zastosowanie w zakresie zarządu, gdyby PKP uzyskało zarząd w sposób wcześniej opisany. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o PKP z 1989 r. przedsiębiorstwu temu przysługiwało mienie jako część wydzielona z mienia ogólnonarodowego w postaci środków będących w dyspozycji PKP w chwili wejścia ustawy w życie oraz środki nabyte po tej dacie. Z przepisu tego nie wynika jednakże przyznanie PKP jakiegokolwiek prawa o charakterze zarządczym do nieruchomości.

Powołana wyżej ustawa z 1989 r., jak i ustawa z dnia 19 października 1991 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 107, poz. 463) nakazywały w art. 16 uznać prawo PKP do wydzielonego mienia za „gospodarowanie”, a nie oznaczone prawo rzeczowe.

Obie ww. ustawy zostały uchylone z dniem 20 listopada 1995 r. ustawą z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 95, poz. 474). Również ta ustawa nie przyznawała PKP prawa zarządu nieruchomością, stwierdzając jedynie w art. 12 ust. 1, że PKP gospodaruje mieniem, zapewniając mu ochronę. Ustawa przewidywała natomiast oznaczony katalog uprawnień PKP w zakresie linii kolejowych, a więc dróg szynowych wraz z przyległymi pasami gruntu, a także budynków, budowli i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego wraz z zajętymi pod nie gruntami (art. 2 ust. 1 ustawy) w postaci: budowy, remontów, modernizacji, utrzymywania (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy), udostępniania linii kolejowych innym podmiotom (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy), utrzymywania eksploatowanych linii w należyłym stanie (art. 8 ustawy). Nie przyznawała jednak zarządu liniami kolejowymi. W art. 42 ustawodawca przewidział możliwość nabycia przez PKP własności budynków, lokali i innych urządzeń wchodzących w skład linii kolejowych na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), czyli brał pod uwagę, że PKP może być zarządcą gruntów państwowych lub komunalnych, co jednak nie oznaczało, że art. 42 lub inny przepis tej ustawy takie prawa przyznawał.

Ustawa o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” z 1995 r. została uchylona ustawą z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948; Dz. U. z 2014 r., poz. 1160). Zgodnie z tą ustawą PKP SA wstąpiła (art. 2 ust. 2 ustawy) we wszystkie stosunki prawne,

których podmiotem było PKP, bez względu na charakter prawny tych stosunków. W art. 15 ust. 1 ustawa przewidziała prawo PKP SA do „zarządzania liniami kolejowymi”, nakazując utworzenie odrębnego podmiotu pod nazwą „PKP Polskie Linie Kolejowe SA” (PKP PLK) dla sprawowania tego zarządzania, rozumianego jako uprawnienie wynikające z ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (uchylonej, obecnie ustawy z dnia 28 marca 2003 r.; Dz. U. z 2016 r., poz. 1727), również używającej (art. 10 ust. 6) terminu „zarządzanie” w odniesieniu do linii kolejowych.

Naczelny Sąd Administracyjny zwraca jednakże uwagę, że termin „zarządzanie” nie jest tożsamy z pojęciem zarządu jako określonego prawa do rzeczy, a to oznacza, że wskazane powyżej akty normatywne również nie stanowiły podstawy do uznania, że PKP lub PKP SA nabyły z mocy ustawy prawo zarządu.

Ustawodawca przewidział w ustawie komercjalizacyjnej z 2000 r., że powstająca PKP SA może nie posiadać tytułu prawnego do linii kolejowych i innych nieruchomości, niezbędnych do zarządzania liniami kolejowymi (art. 17 ust. 5 ustawy). Takie nieruchomości, jako niemogące być przedmiotem wkładu niepieniężnego do spółki PKP PLK SA, miały być oddawane tej spółce przez PKP SA do odpłatnego korzystania na podstawie umowy, zgodnie z przytoczonym przepisem. Takie nieruchomości miały być ponadto niezwłocznie wniesione do PLK SA po uregulowaniu stanu prawnego (art. 17 ust. 6 ustawy). W art. 34 ust. 1 ustawy po raz pierwszy od dnia uchylecia rozporządzenia z 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” PKP zostało przyznane prawo do gruntów będących własnością Skarbu Państwa, posiadanych przez PKP w dniu 5 grudnia 1990 r. Ustawodawca przewidział w tym przepisie nabycie – z chwilą wejścia ustawy w życie – przez PKP *ex lege* prawa użytkowania wieczystego takich gruntów, jeżeli PKP nie legitymowało się dokumentami o przekazaniu mu tych gruntów w formie prawem przewidzianej. Jednakże data stanowiąca przesłankę nabycia użytkowania wieczystego została określona, jako data późniejsza w stosunku do daty 27 maja 1990 r., czyli daty wywołującej oznaczone ustawowo skutki prawne w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Oznacza to, że nabycie użytkowania wieczystego przez PKP na podstawie powołanej ustawy komercjalizacyjnej nie powodowało, że w dacie 27 maja 1990 r. grunty nabywane nie należały do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. (por. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2005 r., sygn. K 30/03, OTK ZU-A 2005, nr 4, poz. 35).

Powyższe oznacza, że skutkiem prawnym stanu faktycznego polegającego na posiadaniu gruntów Skarbu Państwa przez PKP bez tytułu prawnego w dacie 5 grudnia 1990 r. byłoby nabycie z mocy prawa użytkowania wieczystego tychże gruntów przez to przedsiębiorstwo; rzecz jasna, o ile grunty te nie

stały się 27 maja 1990 r. z mocy prawa mieniem gminnym (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.). W takim bowiem wypadku, wobec braku jednej z przesłanek nabycia prawa użytkowania wieczystego (w myśl cyt. art. 34 ust. 1 ustawy komercjalizacyjnej), tj. posiadania w oznaczonym dniu gruntu państwowego, nabycie *ex lege* nie byłoby możliwe.

W tym stwierdzeniu zawiera się zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego istota sprawy i przyczyna poszukiwania podstawy prawnej do wywodzenia tytułu do władania zarządczego gruntem przez PKP nie w dacie 5 grudnia 1990 r., ale 27 maja 1990 r. Uznanie bowiem, że PKP jako przedsiębiorstwo państwowe zarządzało w tej ostatniej dacie gruntami Skarbu Państwa, stanowiącymi mienie ogólnonarodowe (ich wydzieloną część), uniemożliwiłoby komunalizację ustawową tych nieruchomości.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy z dnia 10 maja 1990 r.: „składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa w art. 5 ust. 1–3, nie stają się mieniem komunalnym, jeżeli należą do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim”. W ustępie 2 powołanego art. 11 zawarto upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wykazu przedsiębiorstw i jednostek, o których mowa w ust. 1 pkt 2. Dnia 9 lipca 1990 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie wykazu przedsiębiorstw państwowych i jednostek organizacyjnych, których mienie nie podlegało komunalizacji (Dz. U. Nr 51, poz. 301), ale PKP w tym wykazie nie zostało ujęte.

Oczywiście, w wypadku wykazania przez PKP istnienia prawa zarządu tą częścią mienia ogólnonarodowego, należącego do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego lub przedsiębiorstw państwowych, dla których ww. organy pełnią funkcję organu założycielskiego, grunty (lub inne składniki majątku) pozostałyby własnością Skarbu Państwa. Skoro nie sposób zasadnie twierdzić, że od dnia uchylecia rozporządzenia Prezydenta RP z 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” wydany został akt prawny powodujący powstanie zarządu nieruchomościami posiadanymi przez PKP z mocy prawa, to – w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego – należy rozważyć, czy przedsiębiorstwo to nie uzyskało prawa zarządu lub innego tytułu prawnego do władania w odniesieniu do gruntów podlegających komunalizacji z mocy prawa, zgodnie z cyt. ustawą z dnia 10 maja 1990 r. na podstawie decyzji administracyjnej lub czynności prawnej. Zgodnie bowiem z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (obecnie uchylonej), obowiązującej w dniu 27 maja 1990 r., państwowe jednostki organizacyjne mogły uzyskać grunty państwowe w zarząd na podstawie decyzji terenowego organu administracji państwowej albo na podstawie zawartej, za zezwoleniem tego organu, umowy o przekazaniu nieruchomości między państwowymi jed-

nostkami organizacyjnymi bądź umowy o nabyciu nieruchomości. Rozważenie – zawsze *ad casum* – takiej okoliczności przez sąd administracyjny wymaga jednak uprzedniego dokonania oceny dowodów przedstawionych przez stronę (w szczególności przez PKP) na okoliczność powstania i istnienia takiego prawa jako okoliczności niewynikającej wprost z przepisu ustawy. Dowodem może być więc decyzja administracyjna o oddaniu w zarząd lub dokument stwierdzający dokonanie jednej z dwóch, wymienionych przez ustawę z 1985 r., czynności prawnych: umowa o przekazaniu nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi bądź umowa nabycia nieruchomości (protokół zdawczo-odbiorczy na podstawie wskazanych wyżej aktów prawnych: dekretu Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1949 r. w sprawie przekazywania nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, od czasu uchylenia ustawą z 1960 r. o kolejach rozporządzenia Prezydenta RP z 1926 r. (ze zm.) o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” nie został uchwalony żaden akt prawny przyznający PKP nabycie prawa zarządu *ex lege*.

W takim stanie, jak opisany powyżej, Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując przedmiotową uchwałę, dostrzega ponadto konieczność zajęcia stanowiska odnośnie do istotnych rozważań prawnych, leżących u podstaw podjęcia przez NSA orzeczeń odmiennych od utartej linii orzeczniczej, wyrażającą się w tym, że brak udokumentowanego prawa zarządu przedsiębiorstwa do nieruchomości w dniu 27 maja 1990 r., pozwala na wyłączenie tego mienia z komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.

W orzeczeniach odmiennych od utartej linii orzeczniczej Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał na niedopuszczalność nadmiernego formalizmu dowodowego i podnosił, że dowodem na istnienie stanu faktycznego wykluczającego dopuszczalność nabycia przez gminę składników mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa w art. 5 ust. 1–3 cyt. ustawy z dnia 10 maja 1990 r., w postaci przynależności tego mienia do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim, nie musi być wyłącznie decyzja administracyjna o przyznaniu prawa zarządu, ale [może to być] również np. akt prawny regulujący powstanie konkretnego podmiotu i wskazanie, że zgodnie z jego regulacją całe określone w sposób niezindywidualizowany mienie przeszło w zarząd tego podmiotu (tak NSA w wyrokach: z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. I OSK 1956/10; z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 3398/15 i z dnia 3 marca 2016 r., sygn. I OSK 3397/15), a nawet decyzja o naliczeniu opłat z tytułu zarządu (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. I OSK 1956/10).

Wyraźnie należy podkreślić, że słuszny jest pogląd NSA wyrażony w ww. orzeczeniach, zgodnie z którym w polskim systemie prawa powszechnego nie

obowiązuje zasada nadmiernego formalizmu dowodowego i dopuszczalne jest wykazywanie faktów prawotwórczych i takich, z których strona wysnuwa wnioski prawne w sposób dostępny stronie. Nie oznacza to jednak pełnego odformalizowania postępowania dowodowego przed sądami i dopuszczalności dowolności oceny twierdzeń lub pism składanych przez strony postępowania oraz uznawania, że każdy złożony dokument stanowi dowód w sprawie. Zgodnie z art. 106 § 5 P.p.s.a. do postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym prowadzonego na wniosek strony lub z urzędu (jeżeli doprowadzi to do wyjaśnienia istotnych w sprawie okoliczności i nie przedłuży nadmiernie postępowania) stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Ustawodawca więc wskazał w tym przepisie, że sąd administracyjny może posiłkowo stosować przepisy ustawy, która w sposób wyczerpujący reguluje postępowanie dowodowe. Zasadą postępowania dowodowego w postępowaniu cywilnym jest, że strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne, sąd zaś może dopuścić dowód niewskazany przez stronę (art. 232 k.p.c.). Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że z żadnej normy prawnej dotyczącej postępowania przed sądami administracyjnymi lub cywilnymi nie wynika zwolnienie strony z ciężaru dowodu. Rzecz jasna, w sytuacji nieporadności strony, związanej czy to ze stanem niezdolności pojmowania przez nią znaczenia przedstawiania dowodów, czy też z brakiem profesjonalizmu prawniczego, sąd dla wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy może podjąć z urzędu postępowanie dowodowe. Ale taka decyzja zależy zawsze do sądu *meriti* i podejmowana jest w konkretnych okolicznościach danej sprawy. Należy podkreślić, że postępowanie przed sądem administracyjnym jest postępowaniem sformalizowanym i różni się od postępowania przed organami administracyjnymi również w zakresie ustawowych zasad rządzących postępowaniem. Zgodnie z art. 244 § 1 i 2 k.p.c. dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone, a przepis ten stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzonych przez podmioty inne, niż wyżej wymienione, w zakresie zleconych im przez ustawę zadań z dziedziny administracji publicznej. Jak z powyższego wynika, dokumenty przedstawiane przez strony mogą być dowodami wyłącznie na to, co zostało w nich urzędowo zaświadczone, i dlatego decyzja o wymiarze opłaty z tytułu zarządu nie może być dowodem na istnienie prawa, ale na okoliczność wysokości wymierzonej opłaty. Oczywiście można twierdzić, że taki dokument jest tzw. początkiem dowodu na piśmie, co oznacza jednak, że stanowi wskazówkę, ale nie dowód *per se*. Podobnie akt prawny regulujący powstanie konkretnego podmiotu będzie dowodem na okoliczność, że podmiot taki w oznaczonej dacie i pod oznaczoną firmą powstał, ma osobowość prawną lub jej nie posiada, a nawet że określone w akcie erekcyjnym (także w sposób niezindywidualizowa-

ny) mienie przeszło do majątku tego podmiotu. Dopóki jednak z treści aktu prawnego nie będzie wynikało, że podmiot nabywa mienie w zarząd, to nie można skutecznie prawnie twierdzić, że akt jest dowodem na powstanie zarządu.

Decyzja o wymiarze opłaty z tytułu zarządu nie jest więc w postępowaniu komunalizacyjnym wystarczająca dla uznania istnienia po stronie PKP zarządu. Natomiast w postępowaniu uwłaszczeniowym o stwierdzenie nabycia przez PKP prawa użytkownika wieczystego decyzja o naliczeniu lub aktualizacji opłat z tytułu zarządu jest jednym z dowodów, na których podstawie dokonuje się stwierdzenia prawa do zarządu. Wynika to z treści § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczania osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. Nr 23, poz. 97). Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w ustawie (art. 2d) z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) i dotyczy wyłącznie postępowania o stwierdzenie nabycia z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkownika wieczystego.

Powyższe stanowisko znajduje także potwierdzenie w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2015 r., sygn. Ts 116/14, OTK ZU-A 2015, nr 5, poz. 461. Akceptując pogląd wyrażony przez sąd administracyjny, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skoro PKP, będące posiadaczem gruntu państwowego w dniu 1 sierpnia 1988 r. nie legitymowały się dokumentami o przekazaniu tego gruntu w formie przewidzianej prawem, to mogły wystąpić z wnioskiem o uregulowanie stanu prawnego (art. 87 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w brzmieniu zmienionym przez ustawę z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. Nr 24, poz. 170, tj. od 20 lipca 1988 r.). Tego jednak nie uczyniły, konsekwencją czego było objęcie posiadanej przez PKP nieruchomości komunalizacją z mocy prawa.

W części orzeczeń NSA nieuwzględniających utartej linii orzeczniczej Sąd prowadzi rozważania o charakterze historycznym, uznając za istotne ustalenie czasu powstania linii kolejowych i aspektów historycznych kolejnictwa, począwszy od czasów po I rozbiórze Polski, kongresie wiedeńskim (por. np. uzasadnienia wyroków: z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. I OSK 1956/10; z dnia 3 marca 2016 r., sygn. I OSK 3397/15 i z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 3398/15). Naczelny Sąd Administracyjny przy podejmowaniu niniejszej uchwały wziął pod uwagę również aspekt historyczny, wskazany w sposób bardzo precyzyjny i wyczerpujący przez Sąd orzekający w składach zwykłych. Ujęte przez te składy w sposób bardzo staranny i przejrzysty aspekty historyczne prawa porozbiorowego aż do daty rozporządzenia Prezydenta RP z 1926 r. o powołaniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”, jak również przekształcenia podmio-

towe, które doprowadziły do tego, że PKP mogły już w 1926 r. dysponować oznaczonym majątkiem kolejowym, dają jasny obraz tego, w jaki sposób kształtował się ten majątek kolejowy, który nowo powstałe PKP otrzymało, zgodnie z cyt. rozporządzeniem, w zarząd.

Niewątpliwie, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przeprowadzenie i wynik tak szerokiego poszukiwania historycznych i prawnohistorycznych aspektów powstawania polskiego kolejnictwa i kształtowania się majątku PKP na przestrzeni okresu porozbiorowego uzasadnia tezę, że do dnia uchylecia wspomnianego rozporządzenia z 1926 r. grunty kolejowe należały w rozumieniu prawnym tego słowa (aczkolwiek zależnie, niewłaścicielsko) do PKP. Niemniej jednak, Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując uchwałę w niniejszej sprawie, nie znajduje w poruszanych aspektach historycznych i prawnohistorycznych argumentów prawnych przemawiających przeciwko sformułowanej wcześniej w uzasadnieniu niniejszej uchwały tezie o tym, że od dnia uchylecia wspomnianego rozporządzenia z 1926 r. przez ustawę o kolejach z 1960 r. do dnia dzisiejszego brak jest podstawy prawnej, z której wynikałoby nabycie przez PKP zarządu gruntami *ex lege*.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie powiększonym, wbrew podnoszonym przez NSA w składach zwykłych twierdzeniom, wniosku o przysługiwaniu PKP zarządu nie można wyprowadzać w szczególności z art. 141 K.c. według stanu sprzed 1 lutego 1989 r., gdyż przepis ten (w brzmieniu przed skreśleniem ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 55, poz. 321, która weszła w życie 1 października 1990 r.) dotyczył wyłącznie określenia stopnia staranności w wykonywaniu zarządu: „Kto sprawuje zarząd wydzielonych części mienia ogólnonarodowego, ten obowiązany jest zarządzać nimi w sposób zapewniający najlepsze wykonanie zadań, ze względu na które został mu powierzony zarząd”. Dyspozycja tego przepisu wskazuje wyraźnie na to, że zarząd musiał być „powierzony”, a więc powstać w drodze czynności prawnej (nie przesądzając jej prawnego charakteru).

Zgodnie z art. 128 § 1 i 2 k.c., w brzmieniu obowiązującym do 31 stycznia 1989 r., socjalistyczna własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługiwała niepodzielnie Państwu, w granicach zaś zdolności prawnej państwowe osoby prawne wykonywały w imieniu własnym względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego uprawnienia płynące z własności państwowej. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że na szczególną uwagę zasługuje użyte sformułowanie „zarządzanych” i „w granicach zdolności prawnej”. Otóż, po pierwsze, ustawa nie posługiwała się terminem prawnym „zarząd”, ale terminem „zarządzanie”, a to nie są pojęcia tożsame; po drugie, zdolność prawna przedsiębiorstw państwowych rozumiana była jako uprawnienie do działania w ramach wykonywania zadań, do których dane przedsiębiorstwo zostało powołane, mających podstawę w przepisach regulujących ustrój i dzia-

łanie danego przedsiębiorstwa. Tak np. orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 lutego 1969 r., sygn. I CR 533/68, OSNCP 1970, nr 1, poz. 6, PUG 1969, nr 10, poz. 343, stwierdzając w uzasadnieniu: „Sąd Wojewódzki (...) nie zainteresował się zakresem zadań miejskich zarządów budynków mieszkalnych, mimo że z powołanych w rewizji aktów normatywnych, a w szczególności z uchwały nr 232 Rady Ministrów w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego zarządów budynków mieszkalnych (M.P. z 1960 r., Nr 65, poz. 307) wynika, że zadania tych przedsiębiorstw państwowych ograniczają się do administrowania budynkami stanowiącymi własność Państwa i pozostającymi nadal w zarządzie prezydiów rad narodowych. W sposób analogiczny normuje tę kwestię uchwała nr 316 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1965 r. w sprawie gospodarki finansowej zarządów budynków mieszkalnych rad narodowych (M.P. z 1966 r., Nr 1, poz. 3), która w § 1 ust. 1 wyraźnie zastrzega, że zarządzane przez przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej budynki państwowe pozostają w administracji organów do spraw mieszkaniowych prezydiów rad narodowych. Przede wszystkim zaś podstawowa dla spraw związanych z zarządaniem nieruchomości państwowymi ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159), jak również rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 31 maja 1962 r. w sprawie przekazywania terenów w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 35, poz. 159) stanowią, że organem sprawującym zarząd nieruchomości państwowych i znajdujących się w nich budynków są właściwe do spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej organy prezydiów rad narodowych (art. 10 ust. 1 cyt. ustawy w związku z § 1 ust. 2 i 3 rozp. wyk.)”. Zadania PKP wynikały zaś z ustawy z 1960 r. o kolejach i nie sposób interpretować ich rozszerzająco.

Należy wskazać, że wspomniany art. 128 w brzmieniu ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. (Dz. U. Nr 3, poz. 11), która weszła w życie 1 lutego 1989 r., brzmiał już następująco: „Własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym”, i nie przewidywał zarządzania mieniem, o którym mowa była w poprzedniej jego wersji. Artykuł ten został skreślony ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz. U. Nr 55, poz. 321), która weszła w życie 1 października 1990 r.

Odpowiednio rozwiniętą hipotezę tego artykułu ustawodawca zamieścił w art. 44<sup>1</sup> K.c., który stanowi, że: „§ 1. Własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym”, a „uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój” (§ 2). Zmiana art. 128 K.c. dokonana ustawą z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 3, poz. 11) nie spowodowała przekształcenia uprawnień przysługujących państwowym osobom prawnym – z mocy Kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych – do części mienia ogólnonarodowego, będącego w ich zarządzie w dniu wejścia

w życie tej ustawy (tak też orzekł SN w uchwale składu siedmiu sędziów, wpisanej do księgi zasad prawnych, z dnia 18 czerwca 1991 r., sygn. III CZP 38/91, OSNCP 1991, nr 10–12, poz. 118). Przekształcenie zarządu w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy w prawo użytkowania wieczystego, a w odniesieniu do budynków, innych urządzeń i lokali znajdujących się na tych gruntach – w prawo własności, nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że powoływany przez NSA (por. np. wyrok z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. I OSK 1956/10) pogląd literatury (System prawa cywilnego, t. II, Ossolineum 1977, s. 67 i nast. (zasadniczo s. 70 i nast.)) o przysługiwaniu przedsiębiorstwom prawa zarządu, zarządu operatywnego został w tym opracowaniu oceniony krytycznie, jako próba przyznania przedsiębiorstwom prawa podmiotowego do rzeczy, którego – wobec istnienia własności państwowej – mieć nie mogły (por. *op. cit.*, s. 72).

Na marginesie już tylko i w celu usunięcia mogących się pojawić wątpliwości interpretacyjnych Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie stwierdza, że dla odpadnięcia podstawy prawnej zarządu, powstałego z mocy ustawy (rozporządzenia Prezydenta RP z 1926 r.), nie była potrzebna ustawa wywłaszczeniowa. Odpadnięcie podstawy ustawowej, rozumianej jako *causa* zarządu PKP, które nastąpiło w wyniku uchylenia cyt. rozporządzenia z 1926 r., spowodowało ustanie zarządu ustawowego.

Podobnie jak powyżej, tylko w związku z wyjaśnieniem ewentualnych wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że kwestia upływu czasu posiadania nieruchomości przez PKP, jako okoliczność mogąca prowadzić do nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie, wymyka się spod kontroli jurydycznej sądu administracyjnego. Wprawdzie bowiem skutek w postaci przejścia własności następuje z mocy prawa (art. 172 § 1 i 2 k.c.), ale wyłącznym dowodem na taką okoliczność jest postanowienie sądu, wydane po przeprowadzeniu postępowania nieprocesowego (art. 610 § 1 w związku z art. 679 k.p.c.).

***Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 27 lutego 2017 r., sygn. I OPS 2/16.***

## Trybunał Konstytucyjny

### 47

#### **Art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 i 1370)**

Art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 i 1370), rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2168), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

ponadto postanawia:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

### III

2.2. Problem konstytucyjny sformułowany w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej

W niniejszej sprawie skarżąca kwestionuje brak możliwości poddania kontroli sądownoadministracyjnej rozstrzygnięcia w przedmiocie sprzeciwu wniesionego przez przedsiębiorcę na czynności kontrolne prowadzone u niego przez uprawniony do tego organ władzy publicznej w trybie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

2.3. Przedmiot kontroli

2.3.1. W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej przedmiotem zaskarżenia uczyniono art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2017 r., poz. 2168; dalej: u.s.d.g.).

W swoich stanowiskach Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej też: Rzecznik) oraz Prokurator Generalny – ustosunkowując się do stanu faktycznego sprawy oraz zarzutów i argumentacji przedstawionych w uzasadnieniu skargi, a także odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet* – wskazali, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu powinien być art. 3 § 2 pkt 2 i 4 ustawy

z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2017 r., poz. 1369, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

2.3.2. Zgodnie z obowiązującym art. 67 ust. 1 uotpTK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi.

Na gruncie art. 66 ustawy o TK z 1997 r. (którego treść w nieco zmienionej formie stylistycznej powtarza art. 67 ust. 1 uotpTK), Trybunał wielokrotnie wskazywał – np. w wyroku z dnia 29 października 2002 r. w sprawie o sygn. P 19/01 (OTK ZU 2002, nr 5/A, poz. 67) – że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie w tej materii ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. także wyrok TK z dnia 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50 oraz wymieniony wyżej wyrok TK w sprawie o sygn. P 19/01). Podobne stanowisko TK zajął też w wyroku pełnego składu z dnia 19 lutego 2003 r. w sprawie o sygn. P 11/02 (OTK ZU 2003, nr 2/A, poz. 12), stwierdzając, że na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść, a w *petitum* pytania prawnego następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Na istotę pytania prawnego składają się bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum* pytania prawnego, jak i te, które znajdują się w uzasadnieniu do niego.

Wspomnianą zasadę Trybunał zwykł stosować również w sprawach wszczętych skargami konstytucyjnymi, a co istotniejsze, w wyroku z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie o sygn. SK 41/01 (OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 51) wyrażony został pogląd, że zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli. Stanowisko to zostało podtrzymane m.in. w wyrokach TK z dni: 6 marca 2007 r. w sprawie o sygn. SK 54/06 (OTK ZU 2007, nr 3/A, poz. 23), 13 marca 2007 r. w sprawie o sygn. K 8/07 (OTK ZU 2007, nr 3/A, poz. 26), 2 września 2008 r. w sprawie o sygn. K 35/06, OTK ZU 2008, nr 7/A, poz. 120) oraz 24 lutego 2009 r. w sprawie o sygn. SK 34/07 (OTK ZU 2009, nr 2/A, poz. 10).

Zdaniem Trybunału w obecnym składzie przywołane wyżej poglądy zachowują aktualność na gruncie obowiązującej uotpTK, a tym samym znajdują zastosowanie także w niniejszej sprawie.

2.3.3. Przepis art. 84c ust. 1 u.s.d.g. przyznaje przedsiębiorcy prawo do wniesienia sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności naruszających wymienione w nim regulacje u.s.d.g. Kwestia właściwości sądów administracyjnych – a w szczególności rozpoznawania przez te sądy skarg na rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w przedmiocie sprzeciwu – nie jest przedmiotem regulacji zawartej we wskazanym przepisie. Nie może to być zatem unormowanie, wobec którego powinny być kierowane zarzuty odnośnie do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu i zakazu za-

mykania drogi sądowej. Właściwość rzeczową sądów administracyjnych – oprócz przepisów szczególnych, o których mowa w art. 3 § 3 p.p.s.a. – zasadniczo określa bowiem art. 3 § 2 p.p.s.a.

Trybunał zwraca także uwagę na to, że z uzasadnienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej (zwłaszcza w zestawieniu z zapadłymi wobec skarżącej orzeczeniami sądów administracyjnych obu instancji) wynika w sposób niebudzący wątpliwości, iż skarżąca w istocie kwestionuje normę prawną zamykającą prawo do żądania sądowoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięć w przedmiocie sprzeciwu wniesionego w trybie art. 84c ust. 1 u.s.d.g.

2.3.4. W związku z powyższym Trybunał rozważył, który punkt art. 3 § 2 p.p.s.a. – 2 czy 4 – powinien być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

2.3.4.1. Artykuł 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. stanowi: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: (...) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty”.

Przepis ten zachowuje niezmienione brzmienie od uchwalenia p.p.s.a. i jego ogłoszenia w Dz. U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270, w związku z czym za punkt odniesienia przy orzekaniu w niniejszej sprawie Trybunał przyjmuje brzmienie wskazanego przepisu z tekstu jednolitego powołanej ustawy, ogłoszonego w Dz. U. z 2017 r., poz. 1369.

2.3.4.2. Artykuł 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w dacie wydania wobec skarżącej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowienia z dnia 9 października 2014 r. o odrzuceniu jej skargi na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 30 grudnia 2013 r. stanowił: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: (...) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”.

Brzmienie tego przepisu obowiązywało od uchwalenia p.p.s.a. i jego ogłoszenia w Dz. U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270 do wejścia w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658; dalej: ustawa z 2015 r.).

Na mocy art. 1 pkt 1 lit. a w związku z art. 3 ustawy z 2015 r. art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., z dniem 15 sierpnia 2015 r., otrzymał następujące brzmienie: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: (...) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.) oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI

ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw”.

W myśl art. 2 zdanie drugie ustawy z 2015 r. do postępowań wszczętych przed wejściem w życie tego aktu normatywnego zastosowanie miały przepisy dotychczasowe.

Z kolei na podstawie art. 71 pkt 1 w związku z art. 260 *in principio* ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.; dalej: ustawa z 2016 r.) art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., z dniem 1 marca 2017 r., otrzymał następujące brzmienie: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: (...) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23, 868, 996 i 1579), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw”.

W związku z powyższym za punkt odniesienia przy orzekaniu w niniejszej sprawie Trybunał przyjmuje brzmienie wskazanego przepisu z tekstu jednolitego powołanej ustawy, ogłoszonego w Dz. U. z 2012 r., poz. 270, obowiązujące do wejścia w życie art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 2015 r.

2.3.4.3. Trybunał zauważa, że punkty 2 i 4 § 2 art. 3 p.p.s.a. dotyczą odmiennych (przeciwstawnych) zakresów przedmiotowych: pkt 2 – postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; pkt 4 – innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Ze względu na to, że w stanie faktycznym leżącym u podstaw wniesienia rozpatrywanej skargi Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie w postanowieniu z 30 grudnia 2013 r. pouczył skarżącą o możliwości wniesienia na to rozstrzygnięcie skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., postanowieniem z 9 października 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę skarżącej, która w skardze kasacyjnej zarzuciła temu sądowi m.in. naruszenie przywołanego przepisu, a Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 27 stycznia 2015 r. odnosił się do tego zarzutu, Trybunał uznał, iż „najsilniejszy” zwią-

zek z wydanymi w sprawie skarżącej rozstrzygnięciami ma art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.

2.3.4.4. W związku z powyższym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., zaś postępowanie odnośnie do badania konstytucyjności art. 3 § 2 pkt 4 tej ustawy podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

#### 2.4. Zakres zaskarżenia

2.4.1. Skarżąca wniosła o kontrolę konstytucyjności art. 84c ust. 1 u.s.d.g. w zakresie, w jakim na postanowienie rozstrzygające o zasadności sprzeciwu przedsiębiorcy wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności, wydane na podstawie art. 84c ust. 9 i 10 tej ustawy, nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a.

Z kolei zdaniem Rzecznika oraz Prokuratora Generalnego kontrola Trybunału powinna objąć art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przepisy te wyłączają możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie o stwierdzeniu niedopuszczalności sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g.

2.4.2. Uwzględnwszy ustalenia poczynione w punkcie 2.3 tej części uzasadnienia co do przedmiotu kontroli oraz zapadłe w sprawie skarżącej orzeczenia sądów administracyjnych, Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie kontroli konstytucyjności podlega art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g.

#### 2.5. Ustalenie, że skarga konstytucyjna nie jest w istocie skargą na stosowanie prawa

2.5.1. Niezależnie od ustaleń poczynionych w punktach 2.3 i 2.4 tej części uzasadnienia Trybunał rozważył, czy w niniejszej sprawie nie zakwestionowano aktu stosowania prawa.

2.5.2. Nie ulega wątpliwości, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w kontekście hierarchicznej zgodności z Konstytucją są wyłącznie akty normatywne. Trybunał Konstytucyjny co do zasady nie ocenia stosowania prawa i nie ma charakteru *sui generis* „instancji weryfikującej” ostateczne orzeczenia sądowe czy ostateczne rozstrzygnięcia organów administracji publicznej. Trybunał nie ma także kompetencji do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji prawa, ponieważ jest przede wszystkim sądem prawa, a nie sądem faktów. W konsekwencji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ocena hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Jednostka może zatem przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu skargę konstytucyjną co do zgodności aktu normatywnego z przepisami Konstytucji, które wyrażają (kreują) wolno-

ści lub prawa człowieka i obywatela (por. np. postanowienie TK z dnia 27 maja 2015 r., sygn. Ts 71/14, OTK ZU 2015, nr 5/B, poz. 451). Praktyka stosowania prawa, w tym również ta wadliwie ukształtowana, zasadniczo pozostaje zatem poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wyjątek w tym względzie stanowi sytuacja, w której dochodzi do utrwalenia, ustabilizowania i upowszechnienia określonego sposobu rozumienia danego przepisu w praktyce jego stosowania, a tym samym do nadania mu przez organy stosujące prawo określonego znaczenia. W takim wypadku przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. np. postanowienia TK z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 300 i z dnia 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU 2005, nr 8/A, poz. 95 oraz wyroki TK z dnia 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188 i z dnia 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU 2005, nr 3/A, poz. 29). Ujawnienie takiej zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu. Brak takiego stwierdzenia oznacza, że przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym stały się indywidualny i jednostkowy akt zastosowania przepisu, co pozostawałoby w sprzeczności z art. 79 ust. 1 Konstytucji (por. postanowienie TK z dnia 16 marca 2010 r., sygn. SK 57/08, OTK ZU 2010, nr 3/A, poz. 31).

2.5.3. Trybunał zauważa, że do końca 2013 r. w części judykatów prezentowane było stanowisko o niedopuszczalności na gruncie art. 3 § 2 p.p.s.a. kontroli sądownoadministracyjnej rozstrzygnięć wydanych w trybie art. 84c ust. 10 u.s.d.g. (zob. np.: postanowienie NSA z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. I OSK 1030/10, LEX nr 741496; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2011 r., sygn. VI SA/Wa 1232/11, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 2911/12, LEX nr 1240730; postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. I SA/Sz 1066/12, CBOSA; postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. II SA/Po 546/13, LEX nr 1337742). Co istotne, odnosiło się ono do każdego rodzaju kontroli przedsiębiorcy, niezależnie od podmiotu kontrolującego.

W innych orzeczeniach sądy administracyjne uznawały, że postanowienie odnośnie do kontynuowania czynności kontrolnych spełnia przesłanki wymienione w art. 3 § 2 pkt 2 lub 4 p.p.s.a., w tym warunek pozostawania w związku z wynikającym z przepisów prawa obowiązkiem lub uprawnieniem, gdyż chodzi tu zarówno o uprawnienie przedsiębiorcy do żądania od organu odstąpienia od podjęcia i prowadzenia kontroli w sposób sprzeczny z dyspozycją art. 82 ust. 1 u.s.d.g., jak i o jego obowiązki określone w ustawie, które aktualizują się w przypadku podjęcia postanowienia o kontynuowaniu kontroli. Tym samym dopuszczalne było wniesienie skargi od postanowienia wydanego w trybie art.

84c ust. 10 u.s.d.g. (zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2010 r., sygn. III SA/Wa 1494/09, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Bd 885/11, LEX nr 1152403; wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2011 r., sygn. II FSK 1672/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., sygn. I GSK 1073/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. II FSK 75/11, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. II GSK 1808/12, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. II FSK 2335/12, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. I SA/Wr 1352/12, LEX nr 1274174; postanowienie NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn. II GSK 304/13, CBOSA).

Ostatecznie kwestia ta została rozstrzygnięta w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., sygn. II GPS 3/13 (ONSAiWSA 2014, nr 4, poz. 55), w której sentencji stwierdzono, że „na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672, ze zm.) nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego”.

W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przyjęcie w art. 84c u.s.d.g. formy postanowienia dla rozpatrzenia sprzeciwu (ust. 9), przyznanie prawa do zażalenia (ust. 10) oraz regulacja (ust. 16), iż do postępowań, o których mowa w art. 9 i art. 10, w zakresie nieuregulowanym, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, ze zm.; dalej: k.p.a.) wywołuje wątpliwości interpretacyjne – w związku z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. – co do dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na postanowienie o rozpatrzeniu sprzeciwu. Dla określenia właściwości sądów administracyjnych znaczenie ma zatem ustalenie pojęcia prawnego postępowania administracyjnego.

Jak zauważył NSA, o nadaniu zorganizowanemu ciągowi działań administracji publicznej charakteru prawnego postępowania administracyjnego przesądza regulacja ustawowa. Tak jak o postępowaniu cywilnym czy karnym przesądza właściwe ustawy procesowe, tak o postępowaniu administracyjnym przesądza k.p.a. z uwzględnieniem regulacji administracyjnych postępowań szczególnych (postępowania podatkowego, postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych – art. 3 § 1 pkt 2 i § 2 pkt 4 k.p.a.).

Postępowania administracyjne z postępowaniem cywilnym i postępowaniem karnym tworzy system kwalifikowanych postępowań, które oparte są na jednolitej wartości – prawa jednostki do obrony na drodze prawa, a zatem na drodze postępowania regulowanego przepisami prawa procesowego.

Opierając się na art. 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia omawianej uchwały („Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: 1) przed organami administracji publicznej w należących do właści-

wości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych; 2) przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1; 3) w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2; 4) w sprawach wydawania zaświadczeń”), NSA uznał, że dla wyznaczenia pojęcia prawnego postępowania administracyjnego podstawą jest właśnie to unormowanie.

Regulacja art. 1 k.p.a. ma charakter zamknięty, przesądzający o zakresie przedmiotowym postępowania administracyjnego. Przepis ten wymaga, przy uwzględnieniu zakresu przedmiotowego postępowania administracyjnego, wzięcia pod uwagę regulacji zawartej w art. 3 § 1 i 3 k.p.a., ograniczającej zakres stosowania przepisów k.p.a. do administracyjnych postępowań szczególnych. Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. nie stosuje się jego przepisów do postępowania podatkowego, uregulowanego ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2017 r., poz. 201, ze zm.; dalej: o.p.). Według art. 3 § 1 pkt 4 k.p.a. „przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowań w sprawach: (...) należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej”.

Regulacja zatem postępowania administracyjnego w k.p.a. jest regulacją pełną, wyłączającą kwalifikowanie do postępowania administracyjnego innego rodzaju spraw, które nie zostały tą regulacją, zgodnie z art. 1 k.p.a., objęte.

Zdaniem NSA w obowiązującym systemie prawnym k.p.a. stanowi pełną regulację postępowania administracyjnego zarówno w zakresie gwarancji prawnych obiektywnego działania, w tym uporządkowania temu służącego ciągu kolejno podejmowanych czynności. Takie modelowe uregulowanie zorganizowanego ciągu czynności, jak i wymogów, które powinny spełniać czynności organy administracji publicznej, uzasadnia odsyłanie do regulacji k.p.a. zarówno w ustawach ustrojowych, jak i ustawach materialnoprawnych. Przykładem odesłania w ustawach ustrojowych jest art. 91 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.; dalej: u.s.g.): „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90”; „Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio”. Odesłanie do stosowania odpowiedniego przepisów k.p.a. nie nadaje postępowaniu nadzorcemu charakteru postępowania administracyjnego. Tak też w zakresie regulacji w ówczesnym art. 101 ust. 3 u.s.g.,

odesłanie do stosowania przy wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa przepisów o terminach załatwienia spraw w postępowaniach administracyjnych, nie nadawalo postępowaniu przy wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa charakteru postępowania administracyjnego. Przykładem odesłania w regulacji materialnoprawnej do przepisów postępowania jest art. 14h o.p., który w dacie podjęcia uchwały przez NSA stanowił: „W sprawach dotyczących interpretacji indywidualnej stosuje się odpowiednio przepisy art. 120, art. 121 § 1, art. 125, art. 129, art. 130, art. 135–137, art. 140, art. 143, art. 165a, art. 168, art. 169 § 1–2, art. 170 i art. 171 oraz przepisy rozdziału 5, 6, 10 i 23 działu IV”; stosowanie przepisów działu IV o.p. nie daje podstaw do kwalifikacji postępowania organów podatkowych w zakresie wydawania interpretacji podatkowej do postępowania podatkowego; tak też odesłanie w art. 292 o.p. do enumeratywnie wyliczonych przepisów i rozdziałów działu IV tej ustawy nie nadaje kontroli podatkowej charakteru administracyjnego postępowania podatkowego. Takie też – w ocenie NSA – rozwiązanie przyjęto w art. 84c ust. 16 u.s.d.g.: „Do postępowań, o których mowa w ust. 9 i 10, w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”.

Jak podkreślił NSA, w regulacjach ustaw szczególnych wprowadza się na określenie formy działania organów różnego rodzaju pojęcia, które w przepisach k.p.a. i o.p. stosowane są na określenie czynności rozstrzygającej sprawę lub czynności podejmowanych w toku postępowania administracyjnego. Taką regulację przyjmuje u.s.d.g. w jej art. 84c ust. 9: „Organ kontroli w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu, rozpatruje sprzeciw oraz wydaje postanowienie (...)”. Zgodnie z art. 84c ust. 10 u.s.d.g. „[n]a postanowienie o którym mowa w ust. 9 przedsiębiorcy przysługuje zażalenie w terminie 3 dni od dnia otrzymania postanowienia. Rozstrzygnięcie zażalenia następuje w drodze postanowienia, nie później niż w terminie 7 dni od dnia jego wniesienia”.

W ocenie NSA nie każde zastosowanie do określonego postępowania przepisów k.p.a. pozwala przypisać temu postępowaniu charakter postępowania administracyjnego. Jedynie regulacja prawna może nadać zorganizowanemu trybowi działania charakter prawny postępowania administracyjnego (np. art. 31 ust. 1 oraz 2 pkt 3 i 4 uchwały ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, Dz. U. z 2011 r., Nr 41, poz. 214, ze zm., obowiązującej w dacie podjęcia omawianej: „W zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania kontrolnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...); „Użyte w ustawie określenia oznaczają: (...) 3) postępowania kontrolne – postępowania podatkowe, o którym mowa w dziale IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa; 4) kontrola podatkowa – kontrola o której mowa w dziale VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”).

Rozdział 5 u.s.d.g. („Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy”) – zdaniem NSA – wyznacza przedmiot, który nie odpowiada przedmiotowi postę-

powania administracyjnego. Nie budzi wątpliwości w doktrynie prawa administracyjnego określenie kompetencji do sprawowania kontroli. Kontrola to ustalenie stanu faktycznego, porównanie z przyjętym wzorcem prawidłowego działania. Kontrola nie jest związana z kompetencją do władczego działania, chyba że wynika to z przepisów prawa, które dają kontrolującemu prawo do stosowania władczych środków prawnych. Z reguły dopiero wynik kontroli może stanowić podstawę do podejmowania władczych środków wobec działania podmiotu niezgodnego z wzorcem prawidłowego działania (np. działanie z naruszeniem przepisów prawa).

Z powyższego wynika – w ocenie NSA – że postępowanie, o którym mowa w art. 84c u.s.d.g., nie jest postępowaniem administracyjnym. Postępowanie administracyjne jest postępowaniem, którego przedmiotem jest przede wszystkim rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Jego przedmiotem jest zatem władcze działanie przez autorytatywną konkretyzację normy prawa administracyjnego, przez przyznanie (odmowę przyznania) uprawnienia lub nałożenie obowiązku na jednostkę. Postępowanie organu właściwego do sprawowania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu art. 1 k.p.a. Przepisy u.s.d.g. w rozdziale 5 regulują zorganizowany ciąg działań, które podejmują organy kontroli, a których przedmiotem jest wyłącznie ocena prawidłowości działalności gospodarczej, nie zaś załatwienie sprawy wymienionej w art. 1 k.p.a.

Z wprowadzenia pojęcia postanowienia na określenie formy rozpatrzenia sprzeciwu oraz z przyznania prawa zażalenia na to postanowienie – zdaniem NSA – nie wynika podstawa do zaliczenia postępowania, którego przedmiotem jest rozpatrzenie sprzeciwu i wydanie postanowienia oraz rozstrzygnięcia na to postanowienie zażalenia, również w formie postanowienia, do postępowania administracyjnego. Przedmiotem sprzeciwu w myśl art. 84c ust. 1 u.s.d.g. jest podjęcie i wykonywanie przez organ kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 79–79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2 u.s.d.g. Przepisy te nie mają zaś charakteru regulacji materialnoprawnej wyznaczającej uprawnienia lub obowiązki materialnoprawne, a ograniczona jest do pewnych obowiązków, które powinien wykonać organ kontroli i osoba podejmująca kontrolę.

Artykuł 84c ust. 16 u.s.d.g., wedle którego „do postępowań, o których mowa w ust. 9 i 10, w zakresie nieuregulowanym, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”, odsyła w wąskim zakresie do stosowania k.p.a.; odsyła tylko do rozpatrzenia sprzeciwu i zażalenia na postanowienie. Pomimo użycia pojęć znanych k.p.a. (postanowienie, zażalenie), postępowanie, o którym mowa w ust. 9 i 10 art. 84c u.s.d.g. – w ocenie NSA – nie może być zaliczone do postępowania administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że właściwość sądów administracyjnych do orzekania w sprawach skarg na postanowienia (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.) wyznaczona jest pojęciem postępowania administracyjnego w rozumieniu k.p.a. To, że w orzecznictwie przyjmuje się właściwość sądu administracyjnego, gdy regulacja ustaw materialnoprawnych przyjmuje formę postanowienia, wynika z przedmiotu rozstrzygnięcia, którym jest np. rozstrzygnięcie o nałożeniu kary pieniężnej. O przyjęciu w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. pojęcia prawnego postępowania administracyjnego w znaczeniu postępowania administracyjnego nadanego regulacją k.p.a. i o.p. przesądza wprowadzenie do określenia zakresu zaskarżalności postanowień pojęcia postępowania administracyjnego, a nie określenia tylko formy działania postanowieniem bez wyznaczenia trybu, w którym postanowienia są wydawane.

Konkludując, NSA uznał, że art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. nie daje podstawy do przyjęcia, iż na postanowienie o odmowie rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c u.s.d.g. przysługuje skarga do sądu administracyjnego, ponieważ nie jest to postanowienie podjęte w postępowaniu administracyjnym.

Po podjęciu uchwały w sprawie o sygn. II GPS 3/13 – zwłaszcza w kontekście art. 269 § 1 p.p.s.a. – w orzecznictwie sądów administracyjnych za utrwalony można uznać pogląd, że art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a. nie obejmuje postanowień wydanych w trybie art. 84c ust. 10 u.s.d.g. (zob. np.: wyrok NSA z dnia 15 maja 2014 r., sygn. II GSK 325/13, Legalis; postanowienie NSA z dnia 22 października 2014 r., sygn. I FSK 1561/14, Legalis; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. II GSK 1573/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. II GSK 1858/13, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. II OSK 318/15, CBOSA; postanowienia WSA w Krakowie z dnia 12 czerwca 2015 r., sygn. III SA/Kr 222/15, CBOSA i z dnia 15 lipca 2015 r., sygn. III SA/Kr 605/15, CBOSA; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2015 r., sygn. IV SA/Gl 484/15, CBOSA; postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 11 sierpnia 2015 r., sygn. II SA/Bd 879/15, CBOSA).

2.5.4. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarga konstytucyjna nie może zostać uznana jako skierowana przeciwko indywidualnemu aktowi stosowania prawa, a zatem nie występuje w tym przypadku przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

## 2.6. Kwestia wyczerpania przez skarżącą przysługującej jej drogi prawnej

2.6.1. Marszałek Sejmu w swoim stanowisku, odwołując się do poglądów sformułowanych w postanowieniach TK w sprawie o sygn. Ts 14/13 z dnia 17 czerwca 2014 r. (OTK ZU 2015, nr 1/B, poz. 13) o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej oraz z dnia 28 stycznia 2015 r. (OTK ZU 2015, nr 1/B, poz. 14) o nieuwzględnieniu zażalenia na tę odmowę, podniósł, że skarżąca nie wyczerpała przysługującej jej drogi prawnej. Zdaniem Marszałka, jakkolwiek skarżąca wyczerpała drogę sądownoadministracyjną (postanowienie

Naczelnego Sądu Administracyjnego oddalając skargę kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o odrzuceniu skargi na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie), to w perspektywie art. 177 Konstytucji oraz art. 1991 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.) powinna ona była wystąpić ze stosownym powództwem do sądu powszechnego. Tym samym skarga konstytucyjna została wniesiona przedwcześnie, co skutkowało umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

2.6.2. Odnosząc się do powyższego, Trybunał w pierwszej kolejności uznał za celowe przypomnieć, że w skardze konstytucyjnej w sprawie o sygn. Ts 14/13 zakwestionowano: po pierwsze – art. 3 § 2 pkt 2 w związku z art. 1 p.p.s.a., rozumiane w ten sposób, że nie jest postanowieniem wydanym w postępowaniu administracyjnym postanowienie wydane w toku postępowania, do którego w zakresie nieuregulowanym stosuje się wprost przepisy k.p.a., tj. postanowienie organu administracji publicznej wydane w toku kontroli podatkowej na skutek wniesienia zażalenia przedsiębiorcy na nieuwzględnienie sprzeciwu wniesionego przez przedsiębiorcę na podstawie przepisów u.s.d.g., a w związku z tym na powyższe postanowienie nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego; po drugie – art. 3 § 2 pkt 4 w związku z art. 1 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że nie jest innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, czynność materialnotechniczna rodząca po stronie adresata obowiązki wynikające z przepisów prawa, związane z wszczęciem i kontynuowaniem kontroli podatkowej przedsiębiorcy, pomimo jego sprzeciwu; po trzecie – art. 84c ust. 9 i 10 w związku z art. 84c ust. 16 i art. 82 ust. 1 u.s.d.g., rozumiany w ten sposób, że samo odwołanie do stosowania w zakresie nieuregulowanym wprost przepisów k.p.a. nie stanowi o przysługiwaniu skargi do sądu administracyjnego na postanowienie o utrzymaniu w mocy postanowienia o kontynuowaniu czynności kontrolnych, wydanego na skutek rozpoznania sprzeciwu przedsiębiorcy wniesionego w związku z wszczęciem u niego kontroli podatkowej. Dla wszystkich przedmiotów zaskarżenia powołano jako wzorce kontroli art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 i art. 2 Konstytucji. Trybunał odmówił w tamtej sprawie nadania dalszego biegu z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r.). Zasadniczymi przesłankami takiego rozstrzygnięcia były: z jednej strony – niejednolite poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego w kwestii dopuszczalności kontroli postanowień wydanych w trybie art. 84c ust. 10 u.s.d.g., co skutkowało – w ocenie Trybunału – zakwestionowaniem w istocie aktu stosowania prawa, z drugiej zaś – nieskorzystanie przez podmiot inicjujący tamto postępowanie przed TK z powództwa do sądu powszechnego, o którym mowa w art. 1991 k.p.c. (odrzucenie skargi przez sąd

administracyjny wynikało jedynie z interpretacji art. 3 § 2 pkt 2 lub 4 p.p.s.a. przyjętej w konkretnym przypadku).

Należy zatem zauważyć, że okoliczności stanu faktycznego i prawnego w sprawie o sygn. Ts 14/13 i niniejszej charakteryzują się zasadniczymi różnicami.

Po pierwsze bowiem – w sprawie o sygn. Ts 14/13, w dacie wydania wobec tamtej skarżącej postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 26 stycznia 2012 r., sygn. II SA/Sz 42/12 (CBOSA) o odrzuceniu skargi na decyzję Dyrektora Izby Celnej w Szczecinie utrzymującej w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Celnego w Szczecinie o kontynuowaniu czynności kontrolnych, od którego to orzeczenia skarga kasacyjna została oddalona przez Naczelnego Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 12 września 2012 r., sygn. II GSK 695/12 (CBOSA), stanowisko sądów administracyjnych w przedmiocie dopuszczalności na gruncie art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a. kontroli postanowień wydanych w trybie art. 84c ust. 10 u.s.d.g. było niejedolite (funkcjonowały dwie przeciwstawne linie orzecznicze). Tym samym nie można było wówczas uznać, że w orzecznictwie funkcjonowało utralone, konsekwentnie stosowane rozumienie art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a. Orzekające wobec tamtej skarżącej sądy administracyjne działały w warunkach pewnego „luzu decyzyjnego” co do uznania swojej właściwości.

Po drugie – w niniejszej sprawie, w dacie wydania wobec skarżącej postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 października 2014 r. (sygn. III SA/Wa 800/14) o odrzuceniu skargi na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie o uchyleniu postanowienia Naczelnika Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie (o kontynuowaniu czynności kontrolnych) oraz o stwierdzeniu niedopuszczalności środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu, od którego to orzeczenia skarga kasacyjna została oddalona przez Naczelnego Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 27 stycznia 2015 r. (sygn. I FSK 2068/14), stanowisko sądów administracyjnych o niedopuszczalności kontroli postanowień wydanych w trybie art. 84c ust. 10 u.s.d.g. było (i jest) jednolite, gdyż wynika z uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 stycznia 2014 r. o sygn. II GPS 3/13, determinującej wykładnię art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a. W myśl art. 269 § 1 p.p.s.a. wskazana uchwała ma moc wiążącą wobec wszystkich składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, co oznacza, że orzekające wobec skarżącej sądy administracyjne miały obowiązek się jej podporządkować.

Po trzecie – art. 1991 k.p.c. stanowi, że „sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe”. Celem tej regulacji, na co nota bene wskazują motywy jej uchwalenia (zob. s. 24–25 uzasadnienia

do projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejm IV kad., druk nr 20) oraz stanowisko Sądu Najwyższego (zob. wyrok SN z dnia 3 stycznia 2007 r., sygn. IV CSK 312/06, Legalis), jest zapobieganie sytuacjom, w których organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznał się w jednostkowej sytuacji (konkretnym przypadku) za niewłaściwy do rozstrzygnięcia sprawy. W ocenie Trybunału w obecnym składzie przepis ten jednak nie ma zastosowania, gdyż – jak w niniejszej sprawie – brak kognicji sądu administracyjnego wynika z wiążącej (z mocy art. 269 § 1 p.p.s.a.) interpretacji przepisów o właściwości sądów administracyjnych.

Uwzględnwszy powyższe, przyjęcie, że nieskorzystanie przez skarżącą w niniejszej sprawie z pozwu do sądu powszechnego, o którym mowa w art. 1991 k.p.c., skutkować może jednocześnie pozbawieniem jej możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej, stałoby w sprzeczności z podstawowymi celami, jakie stawia się temu środkowi ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Aczkolwiek funkcja podmiotowa, związana z ochroną konstytucyjnych praw i wolności wnoszącego skargę konstytucyjną nie jest jedyną funkcją realizowaną za pomocą tej instytucji, niemniej jednak przy interpretacji ustawowych zasad korzystania ze skargi konstytucyjnej należy w maksymalnym stopniu dążyć do jej respektowania (por. postanowienie pełnego składu TK z dnia 28 czerwca 2006 r., sygn. Ts 178/05, OTK ZU 2006, nr 3/B, poz. 118). Po podjęciu uchwały w sprawie o sygn. II GPS 3/13, która wiąże wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych na zasadzie art. 269 § 1 p.p.s.a., oczekiwanie od skarżącej podejmowania dodatkowych kroków prawnych przed sądem powszechnym stanowiłoby nadinterpretację wymogu, o którym mowa w art. 77 ust. 1 uotpTK (w dacie wniesienia skargi – art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.).

2.6.3. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że skarżąca wyczerpała przysługującą jej drogę prawną, a zatem nie występuje w tym przypadku przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

2.7. Nowelizacja art. 84c u.s.d.g. z 2016 r. i jej ewentualny wpływ na niniejsze postępowanie

2.7.1. Na mocy art. 15 pkt 16 w związku z art. 35 *in principio* ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255) do art. 84c, z dniem 1 stycznia 2017 r., dodano ust. 15a i 15b, które stanowią odpowiednio, że w razie przewlekłości czynności kontrolnych, po wydaniu postanowienia w przedmiocie zażalenia, o którym mowa w art. 84c ust. 10 u.s.d.g., przedsiębiorca może wnieść do sądu administracyjnego skargę na przewlekłe prowadzenie kontroli, lecz wniesienie skargi nie wstrzymuje czynności kontrolnych, a do tej skargi stosuje się odpowiednio przepisy p.p.s.a. dotyczące skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania.

2.7.2. Trybunał stwierdza, że hipoteza art. 84c ust. 15a u.s.d.g. dotyczy poddania pod kontrolę sądu administracyjnego jedynie kwestii przewlekłości postępowania kontrolnego. Nie obejmuje natomiast kontroli przez sąd administracyjny rozstrzygnięć w innych kwestiach, wydanych w następstwie wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g. W związku z tym nowelizacja art. 84c u.s.d.g. nie ma wpływu na ocenę badanej w niniejszej sprawie regulacji.

2.8. Kwestia ewentualnej kontroli legalności czynności kontrolnych w innym trybie

2.8.1. Marszałek Sejmu w swoim stanowisku podniósł, że istnieją możliwości poddania prawnej kontroli legalności czynności kontrolnych organu administracyjnego: po pierwsze – przez organ administracyjny wyższego rzędu w ramach odwołania od decyzji administracyjnej oraz przez sąd administracyjny w ramach rozpatrzenia skargi na decyzję organu odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję wydaną w oparciu o rezultaty kontroli; po drugie – przez wystąpienie z powództwem o odszkodowanie za szkodę, jaką przedsiębiorca poniósłby na skutek czynności kontrolnych przeprowadzonych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej.

Odnosnie do pierwszego przypadku Marszałek stwierdził, że „dopiero rezultaty kontroli mogą stać się przesłanką do władczej ingerencji organu, przez wydanie decyzji administracyjnej, która podlega zaskarżeniu na zasadach ogólnych, najpierw w trybie kontroli instancyjnej, a następnie przez wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Skarżący może wówczas domagać się zbadania przez sąd administracyjny prawidłowości czynności kontrolnych, kwestionując wyniki kontroli, będące rezultatem nielegalnych – w jego opinii – działań organu kontrolującego. Stwierdzenie uchybień organu administracji publicznej prowadzącego kontrolę może być podstawą do nieuwzględnienia przez sąd administracyjny dowodów zebranych z naruszeniem prawa i w konsekwencji może prowadzić do uchylenia decyzji”.

W odniesieniu zaś do drugiego przypadku Marszałek Sejmu wskazał na art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2017 r., poz. 459, ze zm.) w związku z art. 77 ust. 5 u.s.d.g. Jego zdaniem, wskazany przepis k.c., odmiennie niż art. 4171 tej ustawy, nie ustanawia wymogu uzyskania prejudykatu w postaci stwierdzenia nielegalności działania władzy publicznej, „co oznacza, że sąd cywilny będzie autonomicznie oceniał zachowywanie zasad prowadzenia czynności kontrolnych przez organy administracji publicznej, ustalając ich legalność bądź przekroczenie zasad wyznaczonych w rozdziale 5 u.s.d.g.”.

2.8.2. W przypadku skarżącej – jak ustalił Trybunał z urzędu – zarzuty naruszenia przepisów dotyczących kontroli przedsiębiorcy w istocie nie zostały merytorycznie rozpatrzone przez sąd administracyjny, do którego wniesiono

skargę po zakończeniu postępowania podatkowego (nota bene wszczętego na podstawie wniosków z przeprowadzonego postępowania kontrolnego). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. III SA/Wa 1655/17 (CBOSA) przyjął bowiem, że uznanie przez organ odwoławczy sprzeciwu na czynności kontrolne za niedopuszczalny, a tym samym stwierdzenie braku podstaw do wydania przez organ kontrolujący postanowienia o kontynuowaniu czynności kontrolnych, skutkuje niezasadnością zarzutu dotyczącego naruszenia art. 84c ust. 5 i 6 u.s.d.g. Jak stwierdził sąd: „[s]koro sprzeciw uznano postanowieniem za niedopuszczalny, a następnie postanowienie to stało się ostateczne i prawomocne, to zarzut, że pomimo złożenia sprzeciwu były kontynuowane czynności kontrolne, nie ma podstaw, gdyż w takiej sytuacji skutki przewidziane w art. 84c ust. 5 i 6 u.s.d.g. w ogóle nie nastąpiły”.

Trybunał zauważa także, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, iż w sytuacji, gdy organ naruszył przepisy prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, dowody przeprowadzone w toku tej kontroli będą mogły być wykorzystane we właściwym postępowaniu głównym, jeśli powyższe uchybienie nie miało istotnego wpływu na wynik sprawy (zob. np. wyroki NSA z dni: 2 kwietnia 2015 r., sygn. I FSK 2053/13, CBOSA; 2 kwietnia 2015 r., sygn. I FSK 2003/13, CBOSA oraz 13 grudnia 2013 r., sygn. I FSK 1645/12, CBOSA, a także wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2017 r., sygn. I SA/Op 255/17, CBOSA). Ponadto nawet w sytuacji rażącego przekroczenia czasu kontroli nie można automatycznie dezawuować jej wyników i czynić jej bezskuteczną na podstawie art. 77 ust. 6 u.s.d.g. (zob. np.: wyrok NSA z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. II GSK 1593/11, CBOSA oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. I SA/OI 605/13, CBOSA).

2.8.3. W związku z powyższym Trybunał uznaje argumenty Marszałka Sejmu za niezasadne.

Należy przypomnieć, że kwestie wpałkowe (incydentalne) – do których można zaliczyć sprzeciw, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g. – tworzą bardzo zróżnicowany zbiór z punktu widzenia ich prawnego reżimu. Jak wyjaśniono w wyroku z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie o sygn. SK 38/09 (OTK ZU 2010, nr 5/A, poz. 46): „czasem wystarczającą kontrolę decyzji w tych sprawach zapewnia kontrola instancyjna ostatecznego orzeczenia «w sprawie», czasem ustawodawca zwykły przyznaje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia kwestii wpałkowej w ramach zażalenia (rozpatrywanego przez sąd wyższej instancji), czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza”. Wyznacznikiem w tym wypadku są zasady sprawiedliwości proceduralnej oraz demokratycznego państwa prawnego, wynikające odpowiednio z art. 45 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji. Zasady te mogą uzasadniać konieczność ustanowienia środków zaskarżenia w niektórych kwestiach wpałkowych (odnośnie do rozstrzygnięć

wydawanych przez sąd – przez kontrolę instancyjną; odnośnie zaś do rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji publicznej – także przez kontrolę sądową), niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu właściwych przepisów proceduralnych.

Brak nadzoru sądowoadministracyjnego nad rozstrzygnięciami wydawanymi przez organ kontrolujący (art. 84c ust. 9 u.s.d.g.) i organ odwoławczy (art. 84c ust. 10 u.s.d.g.), a tym samym niemożność zobowiązania przez sąd administracyjny organu do podjęcia albo odstąpienia od określonych czynności (art. 153 p.p.s.a.), mimo wszystko rodzi ryzyko prowadzenia postępowania głównego w oparciu o czynności przeprowadzone z naruszeniem przepisów dotyczących kontroli przedsiębiorcy. Truizmem będzie bowiem przypomnienie, że organ, jako gospodarz postępowania kontrolnego i głównego, jest zainteresowany przede wszystkim wykorzystaniem w sprawie głównej rezultatów przeprowadzonej kontroli. Nawet potencjalna możliwość oceny legalności czynności kontrolnych przy rozpatrywaniu środka zaskarżenia od decyzji głównej (choć, jak wynika z przywołanych wyżej orzeczeń, mająca bardziej charakter formalny) nie eliminuje jednak zawczasu ewentualnych naruszeń prawa przed wszczęciem postępowania głównego (bazującego na postępowaniu kontrolnym). Ergo – przedsiębiorca (w razie późniejszego uznania w toku sądowoadministracyjnej kontroli decyzji głównej jego zarzutów odnośnie do naruszenia reguł kontroli przewidzianej w u.s.d.g. za uzasadnione) angażowany jest niepotrzebnie w postępowanie główne, które mogłoby nie zostać wszczęte, gdyby uprzednio sąd administracyjny uznał, iż kontynuowanie czynności kontrolnych (a tym samym zebrane w ich toku dowody) było niezasadne.

Z kolei instytucja powództwa odszkodowawczego, rozpatrywanego przez sąd cywilny, nie eliminuje z obrotu prawnego rozstrzygnięcia organu administracyjnego (tak rozstrzygającego sprawę główną, jak i wpadkową), a tym samym nie niweluje jego negatywnych skutków w przeciwieństwie do kontroli sądowoadministracyjnej.

## 2.9. Kwestia wzorców kontroli

### 2.9.1. Uwagi wstępne.

W niniejszej sprawie skarżąca jako wzorce kontroli powołała art. 20 i art. 22 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że wszystkie wskazane przez skarżącą przepisy stanowią adekwatne wzorce kontroli. Z kolei według Prokuratora Generalnego takimi będą art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, natomiast postępowanie w zakresie art. 20 i art. 22 ustawy zasadniczej powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność orzekania – jego zdaniem skarżąca nie uzasadniła w przepisany sposób zarzutu naruszenia tych przepisów konstytucyjnych. Natomiast Marszałek Sejmu odniósł się jedynie do art. 20 i art. 22 Konstytucji, wnosząc o umorzenie postępowania w tym zakresie z powodu

niedopuszczalności orzekania – również podnosząc, iż skarga w tej części nie zawiera stosownego uzasadnienia zarzutu.

W tej sytuacji, w świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, trzeba było rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych postanowień ustawy zasadniczej (por. np. wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU 2014, nr 10/A, poz. 112).

2.9.2. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz umorzenie postępowania w tym zakresie.

2.9.2.1. Z konstrukcji skargi konstytucyjnej, określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji, wynika, że celem jej jest ochrona przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw i wolności, naruszonych na skutek wydania ostatecznego rozstrzygnięcia na podstawie przepisu (normy prawnej), którego konstytucyjność jest kwestionowana. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 uotpTK (w dacie wniesienia analizowanej skargi – art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r.) na skarżącym ciąży obowiązek wskazania naruszonego prawa lub wolności konstytucyjnej oraz określenia sposobu, w jaki do tego naruszenia doszło. Z art. 67 ust. 1 uotpTK wynika, że Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Ponadto, aby uznać skargę konstytucyjną za dopuszczalną, musi występować ścisła relacja (związek) pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego (normą prawną) a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną (por. np. postanowienia TK z dni: 4 marca 2014 r., sygn. Ts 88/13, OTK ZU 2014, nr 2/B, poz. 147; 10 lipca 2014 r., sygn. Ts 224/12, OTK ZU 2014, nr 5/B, poz. 385 oraz 8 listopada 2016 r., sygn. Ts 294/15, OTK ZU 2016, nr B, poz. 507).

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżąca upatruje naruszenia przez zaskarżoną normę prawną m.in. art. 20 i art. 22 Konstytucji. Nota bene oba przepisy zostały ujęte „związkowo” z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2.9.2.2. Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej (zwłaszcza w zestawieniu z orzeczeniami sądów administracyjnych wydanych wobec skarżącej) wskazuje, że zarzuty skierowane wobec kwestionowanej normy prawnej dotyczą naruszenia prawa do sądu, zaś przepisy ustawy zasadniczej w przedmiocie zasad społecznej gospodarki rynkowej oraz ram ograniczenia wolności działalności gospodarczej zostały powołane w celu „wzmocnienia” tej argumentacji. Skarżąca natomiast – na co trafnie zwrócili uwagę Prokurator Generalny oraz Marszałek Sejmu – nie przedstawiła uzasadnienia naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Okoliczność, iż przepisy te mają charakter wzorców „związkowych” wobec wzorca „głównego” w postaci art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, nie zwalnia skarżącej ani z obowiązku wykazania związku, o którym mowa w przywołanych wyżej postanowieniach TK w sprawach o sygn.: Ts 88/13,

Ts 224/12 i Ts 294/15, ani też z przedstawienia stosownego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności w tym zakresie.

2.9.2.3. W związku z powyższym niniejsze postępowanie – w zakresie badania zgodności zakwestionowanego unormowania z art. 20 i art. 22 Konstytucji – należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

2.9.3. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2.9.3.1. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 ustawy zasadniczej) płynie zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu; innymi słowy, Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Trybunał Konstytucyjny zwrócił na to uwagę w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie o sygn. K 28/97 (OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50). Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji); nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają. Ograniczenia (wskazane w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej), które faktycznie zamykałyby obywatelowi drogę do sądu, należy uznać za niekonstytucyjne (por. wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 36).

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że pomiędzy art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji zachodzi „ścisły związek” polegający na tym, że pierwszy z nich stanowi dopełnienie i gwarancję prawa zagwarantowanego w drugim (por. wyroki TK z dni: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU 2009, nr 11/A, poz. 165 oraz 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU 2010, nr 1/A, poz. 1). W konsekwencji art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej pełni rolę środka ochrony przed ingerencją w konstytucyjne prawo podmiotowe do sądu, jest jego gwarancją oraz wiąże się z wszystkimi elementami prawa do sądu (por. wyroki TK z dni: 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 97 i 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). Niemniej art. 77 ust. 2 Konstytucji ma także samodzielne znaczenie normatywne i nie stanowi tylko powtórzenia, które wzmacnia treść art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przepis ten gwarantuje bowiem konstytucyjne prawo podmiotowe, dotyczące sytuacji, jaką jest całkowite,

bezpośrednie lub pośrednie, pozbawienie możliwości rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu sądowym (por. wyroki TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU 2002, nr 2/A, poz. 14 oraz w sprawie o sygn. SK 2/09).

2.9.3.2. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że skarżąca w sposób prawidłowy powołała art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji jako wzorce kontroli dla zaskarżonej regulacji. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania we wskazanym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

#### 2.10. Konkluzja

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., rozumianego jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

### **3. Zakres postępowania kontrolnego, o którym mowa w rozdziale 5 u.s.d.g., oraz instytucja sprzeciwu kontrolowanego przedsiębiorcy**

3.1. Przed dokonaniem oceny konstytucyjności art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Trybunał uznał za celowe odnieść się do zakresu postępowania kontrolnego wobec przedsiębiorców oraz instytucji sprzeciwu wobec kontroli.

3.2. W rozdziale 5 u.s.d.g. (art. 77–84d) ustawodawca zawarł zasady ogólne kontroli działalności przedsiębiorcy. Kontrola ta jest przeprowadzana na zasadach określonych w u.s.d.g.; wyjątek w tym zakresie stanowi sytuacja, gdy zasady i tryb kontroli wynikają z: bezpośrednio stosowanych przepisów prawa Unii Europejskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 77 ust. 1 in fine u.s.d.g.) albo ustawowych przepisów szczególnych (zob. np. art. 77 ust. 1a pkt 2 u.s.d.g. w związku z art. 93 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. poz. 1947, ze zm.; dalej: ustawa o KAS), jak też dotyczą przestrzegania przez przedsiębiorcę warunków bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej (art. 77 ust. 1a pkt 1 u.s.d.g.).

Zakres przedmiotowy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy oraz organy upoważnione do jej przeprowadzenia określają odrębne ustawy (art. 77 ust. 3 u.s.d.g.), wskazując przy tym na sam organ kontroli i nadzoru. Niekiedy ustawy te określają również pewne elementy procedury kontrolnej, a zwłaszcza wynikające stąd uprawnienia i obowiązki organu kontroli i przedsiębiorcy jako podmiotu kontrolowanego. Powoduje to pewną niejednorodność rozwiązań prawnych. Dlatego też w u.s.d.g. przyjęto zasadę, że obowiązują przede wszystkim rozwiązania określone w rozdziale 5 tej ustawy, natomiast jedynie w zakresie

przez nią nieuregulowanym wchodzi w grę stosowanie rozwiązań zawartych w ustawach odrębnych (art. 77 ust. 2 u.s.d.g.).

*De lege lata* przepisy rozdziału 5 u.s.d.g. znajdują zastosowanie do blisko czterdziestu rodzajów kontroli na podstawie wyraźnego odesłania ustawowego – zob. w szczególności: 1) art. 183 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487, ze zm.); 2) art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1261, ze zm.); 3) art. 12a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 1688, ze zm.); 4) art. 23a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1204, ze zm.); 5) art. 40b ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1414); 6) art. 85a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332, ze zm.); 7) art. 18 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1010, ze zm.); 8) art. 83c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1260, ze zm.); 9) art. 34a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1840); 10) art. 133 ust. 3a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 1876); 11) art. 291c o.p.; 12) art. 92a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1778); 13) art. 32 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz. U. z 2017 r., poz. 1050); 14) art. 27a ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1604, ze zm.); 15) art. 13 ust. 6 ustawy z dnia 30 marca 2001 r. o kosmetykach (Dz. U. z 2013 r., poz. 475); 16) art. 18e ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r., poz. 328, ze zm.); 17) art. 17a ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 290, ze zm.); 18) art. 89c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2200, ze zm.; dalej: u.t.d.); 19) art. 37au ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 2211, ze zm.); 20) art. 29a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2017 r., poz. 959, ze zm.; dalej: p.l.); 21) art. 33a ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 679); 22) art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2017 r., poz. 1226); 23) art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2117; dalej: u.t.k.); 24) art. 19i ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpiecze-

niowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2077, ze zm.); 25) art. 38a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1480); 26) art. 36a ustawy z dnia 10 grudnia 2003 r. o kontroli weterynaryjnej w handlu (Dz. U. z 2015 r., poz. 519); 27) art. 108a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r., poz. 2134, ze zm.); 28) art. 23a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1570, ze zm.); 29) art. 226 ust. 4 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 1896, ze zm.); 30) art. 200a ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1907); 31) art. 44a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2017 r., poz. 783, ze zm.); 32) art. 46a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1993); 33) art. 30a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1928, ze zm.); 34) art. 105l ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2017 r., poz. 229, ze zm.; dalej: u.o.k.k.); 35) art. 22o ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2016 r., poz. 884, ze zm.); 36) art. 154 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r., poz. 2126, ze zm.); 37) art. 121 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 1481); 38) art. 91 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2017 r., poz. 1148, ze zm.); 39) art. 352 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1170, ze zm.); 40) art. 36 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. poz. 1579).

3.3. W myśl art. 84c ust. 1 u.s.d.g. przedsiębiorca może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem następujących przepisów tej ustawy:

- art. 79 (regulującego procedurę zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli wraz z wyjątkami od tej reguły);
- art. 79a (normującego kwestię osoby upoważnionej do przeprowadzenia kontroli);
- art. 79b (dotyczącego poinformowania kontrolowanego przedsiębiorcy o jego obowiązkach i prawach);
- art. 80 ust. 1 i 2 (statuującego ogólny nakaz przeprowadzania kontroli w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej wraz z wyjątkami od tej reguły);
- art. 82 ust. 1 (zawierającego zakaz przeprowadzania więcej niż jednej kontroli w tym samym czasie wraz z wyjątkami od tej reguły);
- art. 83 ust. 1 i 2 (dotyczącego dopuszczalnego czasu trwania wszystkich kontroli w roku kalendarzowym wraz z wyjątkami od tej reguły).

Zgodnie z art. 84d u.s.d.g. wniesienie sprzeciwu jest niedopuszczalne, gdy organ przeprowadza kontrolę, powołując się na następujące przepisy tej ustawy:

- art. 79 ust. 2 pkt 2 (brak zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia);
- art. 80 ust. 2 pkt 2 (dopuszczalność przeprowadzenia kontroli pod nieobecność kontrolowanego lub upoważnionej przez niego osoby, gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia);
- art. 82 ust. 1 pkt 2 (dopuszczalność prowadzenia więcej niż jednej kontroli w tym samym czasie, gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia);
- art. 83 ust. 2 pkt 2 (wyłączenie limitu czasu kontroli, gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia);
- art. 84a (wyłączenie stosowania przepisów art. 79, art. 79a, art. 80, art. 80a, art. 81 ust. 2, art. 81a, art. 82 i art. 83 u.s.d.g. w zakresie objętym: kontrolą prowadzoną na podstawie art. 55 ustawy o KAS; nadzorem weterynaryjnym; kontrolą związaną z obejmowaniem towarów procedurą celną i powrotnym wywozem dokonywaną w urzędzie celnym albo miejscu wyznaczonym lub uznanym przez organ celny, na podstawie przepisów celnych, albo graniczną kontrolą fitosanitarną dokonywaną na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, Dz. U. z 2017 r., poz. 2138, ze zm., dalej: u.o.r.; kontrolą przemieszczających się środków transportu, osób z nich korzystających oraz towarów nimi przewożonych, na podstawie ustawy o KAS, u.t.d., p.l., u.t.k. i u.o.r.; zakupem produktów lub usług sprawdzającym rzetelność usługi, na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, Dz. U. z 2017 r., poz. 1063; sprzedażą dokonywaną poza punktem stałej lokalizacji – sprzedażą obwoźną i obnośną na targowiskach w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2017 r., poz. 1785, ze zm.).

Stosownie do art. 84c ust. 2 i 3 u.s.d.g.: sprzeciw przedsiębiorca wnosi na piśmie do organu podejmującego i wykonującego kontrolę, a o wniesieniu sprzeciwu przedsiębiorca zawiadamia na piśmie kontrolującego; sprzeciw

wnosi się w terminie trzech dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli. Przedsiębiorca musi uzasadnić wniesienie sprzeciwu.

W przypadku gdy naruszenie art. 83 ust. 1 u.s.d.g. wystąpiło w trakcie prowadzonej kontroli, bieg terminu, o którym mowa w art. 84c ust. 3 tej ustawy, rozpoczyna się w dniu, w którym nastąpiło przekroczenie limitu czasu trwania kontroli (art. 84c ust. 4 u.s.d.g.).

Wniesienie sprzeciwu powoduje:

- wstrzymanie czynności kontrolnych przez organ kontroli, którego sprzeciw dotyczy, z chwilą doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu do czasu rozpatrzenia sprzeciwu, a w przypadku wniesienia zażalenia do czasu jego rozpatrzenia (art. 84c ust. 5 u.s.d.g.);
- wstrzymanie biegu czasu trwania kontroli od dnia wniesienia sprzeciwu do dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia, o którym mowa w art. 84c ust. 9 u.s.d.g., albo do dnia, o którym mowa w art. 84c ust. 12 tej ustawy (art. 84c ust. 6 u.s.d.g.), jednakże w przypadku wniesienia przez przedsiębiorcę zażalenia, o którym mowa w art. 84c ust. 10 u.s.d.g., wstrzymanie biegu czasu trwania kontroli następuje do dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia, o którym mowa w tym przepisie, albo do dnia, o którym mowa w art. 84c ust. 13 u.s.d.g.

W przypadku wniesienia sprzeciwu organ kontroli może, w drodze postanowienia, dokonać zabezpieczenia dowodów mających związek z przedmiotem i zakresem kontroli, na czas rozpatrzenia sprzeciwu. Zabezpieczeniu podlegają dokumenty, informacje, próbki wyrobów oraz inne nośniki informacji, jeżeli stanowią lub mogą stanowić dowód w toku kontroli (art. 84c ust. 8 u.s.d.g.). Postanowienie o zabezpieczeniu wygasa z mocy ustawy w dniu następującym po dniu doręczenia przedsiębiorcy postanowienia w przedmiocie sprzeciwu, a w razie niewydania tego postanowienia – w dniu następującym po dniu upływu terminu do rozpatrzenia sprzeciwu (art. 84c ust. 14 u.s.d.g.). Natomiast w razie wniesienia przez przedsiębiorcę zażalenia, postanowienie o zabezpieczeniu wygasa w dniu następującym po dniu doręczenia przedsiębiorcy postanowienia w przedmiocie zażalenia, a gdy nie wydano tego postanowienia – w dniu następującym po dniu upływu terminu do rozpatrzenia zażalenia (art. 84c ust. 15 u.s.d.g.).

Zgodnie z art. 84c ust. 9 u.s.d.g. organ kontroli w terminie trzech dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu, rozpatruje sprzeciw oraz wydaje postanowienie o odstąpieniu od czynności kontrolnych albo o ich kontynuowaniu. Na to postanowienie – w myśl art. 84c ust. 10 u.s.d.g. – przedsiębiorcy przysługuje zażalenie w terminie trzech dni od dnia otrzymania postanowienia; rozstrzygnięcie zażalenia następuje w drodze postanowienia, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego wniesienia.

W przypadku wydania postanowienia o kontynuowaniu czynności kontrolnych organ kontroli może kontynuować czynności kontrolne od dnia, w którym

postanowienie doręczono przedsiębiorcy, a w przypadku wniesienia zażalenia, od dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia w tym przedmiocie (art. 84c ust. 11 u.s.d.g.).

Nierozpatrzenie sprzeciwu w przepisany terminie jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ właściwy postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych (art. 84c ust. 12 u.s.d.g.). Z kolei nierozpatrzenie zażalenia w przepisany terminie jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ właściwy postanowienia uznającego słuszność wniesionego zażalenia (art. 84c ust. 13 u.s.d.g.).

Do postępowań w przedmiocie, o których mowa w art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g., w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy k.p.a. (art. 84c ust. 16 u.s.d.g.).

#### 4. Ocena konstytucyjności badanej regulacji

4.1. Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Do parlamentu należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw. Ustawa nie musi powierzać kontroli postanowień wydanych w następstwie wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., sądowi administracyjnemu. Ponieważ jednak żaden przepis prawa nie powierza kontroli tych rozstrzygnięć innemu sądowi (art. 1991 k.p.c. bynajmniej nie stanowi tu generalnej normy kompetencyjnej dla sądów powszechnych), a wyłączenie kognicji sądów administracyjnych wynika nie z literalnego brzmienia art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., ale wyłącznie z utrwalonej w orzecznictwie wykładni tej regulacji, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że badany przepis (a ściślej – jego wykładnia) narusza konstytucyjny standard wynikający z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej.

4.2. Na poparcie powyższego stanowiska należy wskazać, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności.

Na gruncie przepisów konstytucyjnych z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36, ze zm.) w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu wyprowadzano z ich art. 1 i art. 56 ust. 1, tj. z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z przepisu stanowiącego, iż wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne (zob. np. orzeczenia TK z dni: 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK 1992, cz. I, poz. 5; 25 lutego 1992 r., sygn. K 3/91, OTK 1992, cz. I, poz. 1 oraz 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 16).

W obowiązującej Konstytucji prawo do sądu zostało wyrażone *expressis verbis* przez ustrojodawcę w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2. Zgodnie z art. 45

ust. 1 ustawy zasadniczej „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Natomiast art. 77 ust. 2 stanowi, że „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki: w sprawie o sygn. K 28/97 oraz z dni: 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04, OTK ZU 2004, nr 11/A, poz. 114; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU 2006, nr 3/A, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU 2007, nr 8/A, poz. 98; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU 2009, nr 3/A, poz. 29, 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU 2015, nr 1/A, poz. 1 i 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK ZU 2015, nr 9/A, poz. 149, a także wyrok pełnego składu TK w sprawie o sygn. SK 7/06) na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- po pierwsze – prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- po drugie – prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- po trzecie – prawo do orzeczenia sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, w rozsądnym terminie;
- po czwarte – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 jest „każdy”, tzn. każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego. Z brzmienia przywołanych przepisów konstytucyjnych wynika, że prawo do sądu obejmuje „sprawy” dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa.

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzygnięcie sporów prawnych – sporów ze stosunków prawnych (zob. np.: S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 16; L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 10, Warszawa 2006, s. 342). Prawo do sądu należy zatem odnieść przede wszystkim do sporów prawnych między osobami fizycznymi lub prawnymi. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego. Dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych. Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych oraz rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych. Prawo do sądu przysługuje przy tym niezależnie od tego, czy podmioty toczące spór są powiązane rzeczywistie stosunkiem materialnoprawnym, czy też – wbrew twierdze-

niom jednej ze stron sporu – żaden stosunek materialnoprawny w danym przypadku nie istnieje (por. wyrok TK w sprawie o sygn. K 28/97).

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Co więcej, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (orzeczenia TK w sprawach o sygn.: K 8/91 i K 14/96 oraz wyrok TK w sprawie o sygn. K 28/97).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, co jednak nie oznacza, że jakiegokolwiek ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki są niedopuszczalne. Ograniczenie prawa do sądu przewiduje wyraźnie art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym praw wymienionych w tym przepisie można dochodzić wyłącznie w granicach określonych w ustawie. Ograniczenia mogą wynikać również z innych przepisów ustawy zasadniczej. W szczególnych (wyjątkowych) warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Muszą one spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą one zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą przy tym naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają (por. wyrok TK w sprawie o sygn. K 28/97).

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje zarówno prawo do wymiaru sprawiedliwości, czyli merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, jak i prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. W tym ostatnim wypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością działań podmiotu sprawującego władztwo publiczne (por. wyroki TK w sprawach o sygn.: SK 34/12 oraz SK 28/14).

Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu wyznacza ponadto art. 77 ust. 2 Konstytucji. Jego znaczenie polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw. W tym miejscu Trybunał zaznacza, że chodzi tu zarówno o literalne brzmienie przepisu zawierającego taką normę, jak i o normę wyprowadzoną wskutek utrwalonej wykładni przepisu w orzecznictwie sądowym.

Należy także zauważyć, że pewne ograniczenia prawa do sądu dopuszcza również Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do

podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167 – zał.; dalej: MPPOiP) oraz Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja). Zgodnie z art. 14 ust. 1 zdanie drugie MPPOiP „każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź praw i obowiązków w sprawach cywilnych”. Z kolei art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciw niemu sprawie karnej”. Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje sprawy „cywilne” i „karne” w rozumieniu tych aktów prawa międzynarodowego. Poza jego zakresem pozostają natomiast różnego rodzaju sprawy dotyczące praw o typowo publicznoprawnym charakterze. Na gruncie prawnomiędzynarodowym – w porównaniu do przytoczonych regulacji – szersze gwarancje zapewnia Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, załączona do Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 203, poz. 1569). Zgodnie z jej art. 47 „każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule” (akapit pierwszy) oraz „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy” (akapit pierwszy zdanie pierwsze).

4.3. Konstytucyjne określenie przedmiotowego zakresu prawa do sądu – w każdej sprawie, a nie w odniesieniu do określonej kategorii spraw, jak to czyni w szczególności Konwencja – ma, jak się wydaje, szerszy zasięg, w porównaniu z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka. W części państw systemu kontynentalnego gwarancje ochrony sądowej praw jednostki są ujmowane również znacznie szerzej niż wynikałoby to z minimalnych standardów określonych w prawie międzynarodowym (np. w art. 24 konstytucji Republiki Włoskiej prawo do sądu obejmuje obronę praw i uzasadnionych interesów; podobnie art. 24 konstytucji Królestwa Hiszpanii i art. 20 konstytucji Republiki Greckiej; zob. także art. 30 ust. 1 konstytucji Republiki Litewskiej i art. 36 ust. 1 i 2 czeskosłowackiej Karty Podstawowych Praw i Wolności, stanowiącej część porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej). Takie podejście spotykane jest również w państwach systemu anglosaskiego (np. zgodnie

z art. 24 ust. 1 Kanadyjskiej Karty Praw i Wolności, stanowiącej część I Ustawy Konstytucyjnej z 1982 r., każdy, którego prawa i wolności zagwarantowane w tym akcie normatywnym zostały pogwałcone lub zanegowane, ma prawo zwrócenia się do odpowiedniego sądu o zastosowanie środków, jakie sąd w danych okolicznościach uzna za właściwe; zob. też art. III ust. 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki w związku z IX Poprawką do tejże).

Pojęcie „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Należy przede wszystkim podkreślić, że jest to pojęcie – co najmniej w pewnej mierze – autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia „sprawy” funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Wynika to z ogólnej zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie. Przyjęcie innego założenia musiałoby np. oznaczać w odniesieniu do analizowanej tu regulacji zawartej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, że wąskie ujęcie „sprawy” na tle poszczególnych gałęzi prawa, a więc wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości, determinowałoby zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzania sprawiedliwości, a więc do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Bez wątplenia do kategorii takich praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego (por. wyrok TK w sprawie o sygn. K 21/99).

O ile w zakresie materialnoprawnym (a więc przy ustalaniu, jakie elementy kształtują sytuację prawną danego podmiotu) konieczne jest odwołanie się do całości systemu prawnego, o tyle gdy chodzi o wymiar formalny prawa do sądu trzeba uznać, że art. 45 ust. 1 Konstytucji ma treść niezależną od tego, w jaki sposób definiowane jest pojęcie sprawy na tle szczegółowych ujęć proceduralnych. Respektując ową autonomiczność pojęcia „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyrok TK w sprawie o sygn. K 21/99).

4.4. Odnosząc powyższe ustalenia do niniejszej sprawy, Trybunał zauważa, że w nauce prawa administracyjnego materialnego i procesowego nie ma ani

jednolitej definicji pojęcia „postępowanie administracyjne”, ani określenia w sposób jednoznaczny zakresu tego postępowania; innymi słowy, pojęcie to używane jest zarówno w szerokim, jak i ścisłym tego słowa znaczeniu. Przez postępowanie administracyjne w znaczeniu szerokim należy rozumieć całość przepisów proceduralnych prawa administracyjnego, stosownie do których działają organy administracji; z kolei przez postępowanie administracyjne w znaczeniu wąskim – kompleks przepisów prawnych, regulujących działalność organów administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej [por. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, (w:) T. Rabska, J. Łętowski (red.), System prawa administracyjnego, t. 3, Ossolineum 1978, s. 132], który jest określany jako proces administracyjny, procedura administracyjna, prawo formalne, czy postępowanie administracyjne [por. H. Knysiak-Molczyk, Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos, (w:) M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli, Warszawa 2014, s. 33].

Normy prawa administracyjnego tradycyjnie dzieli się na następujące kategorie: po pierwsze – normy ustrojowe (zwane też strukturalno-organizacyjnymi), które dotyczą struktury aparatu administracyjnego (por. m.in.: E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 1994, s. 30; J. Zimmermann, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996, s. 9; J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2006, s. 37); po drugie – normy materialne, które są zawarte w przepisach powszechnie obowiązujących i określają prawa i obowiązki ich adresatów – organów administracji publicznej oraz obywateli i innych podmiotów wchodzących w stosunki prawne z organami administracji publicznej – powstające z mocy prawa lub przez konkretyzację normy w postaci wydania aktu administracyjnego [por. m.in.: E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 30; J. Zimmermann, Polska jurysdykcja administracyjna, s. 9; J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 37 i 42; Cz. Martysz, (w:) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Postępowanie administracyjne ogólne, Warszawa 2003, s. 4]; po trzecie – normy proceduralne (formalne), które regulują postępowanie administracyjne, realizując przez uprawnione do tego organy normy prawa administracyjnego materialnego, oraz dotyczą bezpośrednio „toku działania administracji publicznej”, która przez uprawnione do tego organy realizuje normy prawa administracyjnego materialnego (por. m.in. Cz. Martysz, *op. cit.*, s. 4).

Jak wskazuje się w doktrynie, „na prawo administracyjne materialne składają się liczne i niezmiernie zróżnicowane normy prawne zaliczane do odrębnych «podgałęzi prawa», np. prawa budowlanego, geologicznego i górniczego, wodnego, gospodarki nieruchomościami, pomocy społecznej, ochrony i kształtowania środowiska, zgromadzeń publicznych. Liczne akty prawne zaliczane do aktów «z zakresu prawa administracyjnego materialnego» zawierają również normy prawa cywilnego i prawa karnego, co powoduje powstanie gałęzi prawa

o charakterze interdyscyplinarnym” [H. Knysiak-Molczyk, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., sygn. II GPS 3/13, OSP 2014, nr 7–8, poz. 69, s. 941; zob. też: J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 42; R. Godlewski, H. Kisilowska, Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego, (w:) A. Doliwa, S. Prutis (red.), Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne, Warszawa 2012, s. 34]. Z kolei „normy prawa procesowego mają charakter wtórny w odniesieniu do norm prawa materialnego, służą bowiem ich realizacji” (H. Knysiak-Molczyk, *op. cit.*, s. 941).

W doktrynie wskazuje się również, że „rozległość i zróżnicowanie norm administracyjnego prawa materialnego oznacza, że procesy ich konkretyzacji mogą przebiegać różnymi drogami. Uzasadnia to wyodrębnienie określonych kategorii tych norm i w konsekwencji zróżnicowanie form postępowań, w których konkretyzacja ta jest dokonywana”, co w konsekwencji powoduje, iż „mamy do czynienia z mozaiką postępowań administracyjnych dostosowanych do cech specyficznych norm materialnych, których konkretyzacji mają te postępowania służyć” [T. Woś, (w:) T. Woś (red.), Postępowanie administracyjne, Warszawa 2013, s. 18]. W tym ujęciu definicja „postępowania administracyjnego” (a w konsekwencji – „sprawy administracyjnej”) oparta wyłącznie na uregulowanym przepisami k.p.a. modelu postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego (tj. postępowania, o którym mowa w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.) nie jest właściwa w kontekście konstytucyjnego pojęcia „sprawy”.

4.5. Przedmiot postępowania kontrolnego (ustalenie, czy przedsiębiorca nie narusza prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej) oraz cel postępowania (ochrona publicznych interesów państwa) wykluczają jednoznacznie cywilnoprawny charakter tego postępowania. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wszczęcie postępowania kontrolnego w trybie przepisów zawartych w rozdziale 5 u.s.d.g. niewątpliwie stanowi przejaw władczego działania (ingerencji) organów władzy publicznej wobec jednostki. Postępowanie to z całą pewnością – co wynika też z motywów uchwały w sprawie o sygn. II GPS 3/13 – wpływa na określenie sytuacji prawnej kontrolowanego podmiotu. Prowadzić ono może bowiem do wszczęcia stosownego postępowania administracyjnego (podatkowego) i wydania określonej decyzji administracyjnej (podatkowej). Końcowy wynik postępowania kontrolnego (tj. sporządzenie protokołu kontroli i wnioski w nim zawarte) jednostronnie kształtuje sytuację prawną kontrolowanego przedsiębiorcy, tzn. skutkuje tym, czy zostanie wobec niego wszczęte stosowne postępowanie administracyjne (podatkowe). Postanowienie w przedmiocie sprzeciwu kontrolowanego wobec wszczęcia i wykonywania kontroli (art. 84c ust. 9 u.s.d.g.), jak i postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych (art. 84c ust. 10 u.s.d.g.), mają bez wątpienia charakter władczy – wywołują one bowiem bez-

pośrednie skutki prawne w zakresie praw podmiotu kontrolowanego. Okoliczność, że – po pierwsze – samo postępowanie kontrolne jest prowadzone na podstawie przepisów u.s.d.g. oraz ustaw szczególnych (zob. art. 77 ust. 2 u.s.d.g.), a nie na podstawie przepisów k.p.a., po drugie – do postępowań w sprawach, o których mowa w art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g., stosuje się przepisy k.p.a. tylko w zakresie nieuregulowanym (art. 84c ust. 16 u.s.d.g.), nie odbiera postanowieniom wydanym w następstwie wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., charakteru rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w rozumieniu art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że treść postanowień wydawanych na podstawie art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g. nie jest adresowana wyłącznie do organu kontroli, przeciwnie – ich adresatem jest również kontrolowany przedsiębiorca, który skorzystał z przepisanych środków prawnych w przedmiocie zakwestionowania podjętych (prowadzonych) wobec niego czynności kontrolnych. Postanowienia wydane w następstwie wniesienia sprzeciwu przez przedsiębiorcę (niezależnie od ich treści) nie mają charakteru aktów wydawanych w sferze wewnętrznej administracji, co wynika właśnie z możliwości ich zaskarżenia w formie zażalenia w trybie art. 84c ust. 10 u.s.d.g. Już samo przyznanie przez ustawodawcę prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie świadczy o tym, że ustawodawca założył, iż akt taki może naruszać sferę prawną podmiotu, któremu wskazany środek zaskarżenia przysługuje. Procedura wprowadzona w art. 84c u.s.d.g. ma na celu ochronę praw przedsiębiorcy, a środek prawny w postaci zażalenia na postanowienie wydane na podstawie ust. 9 powołanego przepisu jest jednym z instrumentów gwarantujących ochronę tychże praw (por. H. Knysiak-Molczyk, *op. cit.*, s. 942). Postanowienia wydane na podstawie art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g. stanowią akty przesądzające w sposób władczy kwestię legalności wszczęcia lub prowadzenia kontroli działalności przedsiębiorcy, a zatem nie są to akty dotyczące wyłącznie sfery faktów; przeciwnie – dotyczą sfery praw przedsiębiorcy, mających podstawę konstytucyjną, a skonkretyzowanych przepisami u.s.d.g., które „tworzą po stronie przedsiębiorcy prawo do skutecznego domagania się (z prawem do sądu włącznie), by administracja zachowała wobec niego gwarantowane prawem standardy” (zdanie odrębne sędziów NSA J. Drachala i B. Dautera do uchwały składu siedmiu sędziów NSA w sprawie o sygn. II GPS 3/13).

Trybunał zauważa przy tym, że:

- po pierwsze – dla wykładni art. 184 Konstytucji (zwłaszcza w zestawieniu z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej) nie może mieć przesądzającego znaczenia siatka pojęciowa prawa administracyjnego ani ustawowy sposób określenia kompetencji sądów administracyjnych – w szczególności art. 3–5 p.p.s.a., choć przepisy te służą doprecyzowaniu i uszczegółowieniu regulacji konstytucyjnej [por. np. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29, a także M. Wiącek, komentarz

do art. 184 Konstytucji, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, Warszawa 2016, s. 1095]. Działalnością administracji publicznej w rozumieniu konstytucyjnym jest działalność organów należących do władzy wykonawczej (organów administracji rządowej, państwowej nierządowej i samorządowej), jak i działalność wszelkich podmiotów (zarówno organów władzy oraz innych uprawnionych podmiotów) polegająca na wydawaniu rozstrzygnięć indywidualnych, kształtujących w sposób jednostronny i władczy sytuację prawną jednostek (ich prawa lub obowiązki). Pojęcie „działalność administracji publicznej” obejmuje różne formy sprawowania władzy publicznej, a więc przede wszystkim akty stosowania prawa (w szczególności akty indywidualne i konkretne), akty stanowienia prawa (akty normatywne o randze rozporządzeń, aktów prawa miejscowego czy aktów prawa wewnętrznego), a także inne akty lub czynności, niebędące aktami stosowania ani stanowienia prawa, jeżeli kształtują prawa lub obowiązki jednostek (por. M. Wiącek, *op. cit.*, s. 1097);

- po drugie i niezależnie od powyższego – w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. ustawodawca nie odwołał się do pojęcia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego ani do pojęcia postępowania administracyjnego regulowanego przepisami k.p.a. Postępowanie administracyjne na gruncie tego przepisu należy zatem rozumieć szerzej, obejmując nim także postępowania administracyjne o charakterze innym niż postępowanie jurysdykcyjne, a w ramach postępowań jurysdykcyjnych także postępowania, które nie są regulowane przepisami k.p.a. – w ogóle lub w pewnym zakresie (tak też H. Knysiak-Molczyk, *op. cit.*).

W tym kontekście Trybunał stwierdza, że przedmiot postępowania wywołanego sprzeciwem, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym interpretacja (wykładnia) art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. wyłączająca kontrolę rozstrzygnięć organów administracji publicznej, wydanych w następstwie sprzeciwu kontrolowanego przedsiębiorcy, sprawowaną przez niezależny sąd administracyjny, podważa konstytucyjne prawo do sądu i jest sprzeczne z konstytucyjnym zakazem zamknięcia drogi sądowej. Podstawowym prawem jednostki jest bowiem możliwość weryfikacji wydanych wobec niej rozstrzygnięć organów administracyjnych (bez względu na ich rodzaj) przez podmiot niezwiązany z nimi strukturalnie (organizacyjnie), którym jest sąd administracyjny.

4.6. Podsumowując, Trybunał stwierdza, że art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

#### **5. Skutki wyroku**

Skutkiem niniejszego wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej przez art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., a tylko wyeliminowanie znaczenia tego przepisu, które zostało wskazane w sentencji orzeczenia Trybunału jako niekonstytucyjne. Oznacza to, że od postanowień wydanych w trybie art. 84c ust. 10 u.s.d.g. (jako ostatecznie kończących administracyjny tok instancji) zainteresowanym podmiotom przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

***Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15.***