



Orzecznictwo

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

NR 3/marzec 2022



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne**Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
37a § 1 k.k.	4
46 § 2 k.k.	4
101 § 1 k.k.	5
217 § 1 k.k.	5
286 § 1 k.k.	5
300 § 2 k.k.	6
338 § 1 k.k.	6
54 k.w.	7
8 § 1 k.k.s.	7
8 § 1 k.p.k.	7
41 § 1 k.p.k.	8
79 § 4 k.p.k.	9
117 § 1 k.p.k.	9
449 § 2 k.p.k.	9
457 § 3 k.p.k.	10
518 k.p.k.	10
521 § 1 k.p.k.	10
523 § 1 k.p.k.	11
523 § 4 pkt 1 k.p.k.	11
536 k.p.k.	11
537a k.p.k.	11
539a § 3 k.p.k.	12
575 § 1 k.p.k.	12
628 k.p.k.	13

Sądy Apelacyjne

31 § 2 k.k.	13
46 § 1 k.k.	13
156 § 1 k.k.	14

280 § 2 k.k.	14
43 la § 1 pkt 1 k.k.w.	14
5 § 2 k.p.k.	15
7 k.p.k.	15
196 § 3 k.p.k.	16
366 § 1 k.p.k.	16
410 k.p.k.	16
413 § 2 pkt 1 k.p.k.	17
438 pkt 1 k.p.k.	17
438 pkt 3 k.p.k.	17
438 pkt 4 k.p.k.	18
552 § 4 k.p.k.	18

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

289 ust. 1 w związku z art. 298 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 324)	19
505 ¹⁰ § 1 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c.	29
242 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 422) w związku z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423)	36

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 oraz art. 12b § 1 i art. 46 § 2a i 2b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, z późn. zm.)	44
---	----

Trybunał Konstytucyjny

90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 oraz z 2021 r., poz. 1038)	56
---	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 37a § 1 k.k.

Brzmienie art. 37a k.k. w każdym stanie prawnym uniemożliwia orzeczenie obok kary ograniczenia wolności także kary grzywny.

Wyrok SN z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. V KK 479/21.

2

Art. 46 § 2 k.k.

Nawiązka jest rodzajem „zryczałtowanego naprawienia szkody”, aktualizującym się w obliczu trudności z orzeczeniem obowiązku naprawienia szkody, a zarazem jest nadal środkiem mającym charakter penalny. (...) W odniesieniu do kwestii orzekania tego środka kompensacyjnego treść przepisu art. 56 k.k. wyraźnie wskazuje, że stosuje się tu także odpowiednio dyrektywy wymiaru kary oraz okoliczności związane z wymiarem kary, o których mowa w art. 53 § 2 k.k. Przepis ten wyłącza jedynie możliwość odpowiedniego stosowania dyrektyw wymiaru kary z art. 53 k.k. do obowiązku naprawienia wyrządzonej przestępstwem szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. (...) Podobnie jak w przypadku środka kompensacyjnego orzekanego w oparciu o art. 46 § 1 k.k., pokrzywdzony może wnieść o egzekucję nawiązki, gdyż orzeczenie ją zasądzające ma charakter majątkowy, można mu nadać klauzulę wykonalności i przeprowadzić egzekucję wynikającej z niego należności. (...) W odniesieniu do nawiązki określonej w § 2 art. 46 k.k. orzekający sąd nie jest obowiązany do bezpośredniego stosowania przepisów prawa cywilnego, w tym art. 481 k.c. regulującego kwestię odsetek. Obowiązek tego rodzaju ustawodawca przewidział jedynie w odniesieniu do rozstrzygnięć określonych w § 1 art. 46 k.k. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy była regulacja, według której sąd miałby stosować przy orzekaniu nawiązki również przepisy prawa cywilnego, to w treści art. 46 § 2 k.k. użyłby niewątpliwie określenia „stosując przepisy prawa cywilnego”, jak to uczynił w § 1 tego przepisu lub zredagowałby ten przepis (§ 2 art. 46 k.k.) w sposób pozwalający wprost na odnoszenie się do cywilistycznych aspektów rekompensaty.

Wyrok SN z dnia 10 listopada 2021 r., sygn. V KK 673/19.

3

Art. 101 § 1 k.k.

Dla ustalenia okresów przedawnienia karalności decydujące znaczenie ma to, jakie przestępstwo oskarżony w rzeczywistości popełnił, a więc czyn przypisany, a nie to, o jakie przestępstwo został oskarżony, czyli czyn zarzucany. (...) Znaczenie ma kwalifikacja przyjęta w wyroku Sądu I instancji i zaakceptowana przez Sąd odwoławczy.

Wyrok SN z dnia 1 grudnia 2021 r., sygn. II KK 374/21.

4

Art. 217 § 1 k.k.

Wprawdzie wola osoby, której dobra są atakowane, może w określonych przypadkach i w pewnym zakresie wyłączyć bezprawność czynu podjętego przez sprawcę, bowiem są takie zachowania, których nie można określić jako zamachy na dobra prawne, jeśli dzierżyciel wyraża wolę dokonania przez sprawcę fizycznego ataku. (...) Rozpoznanie sprawy dotyczącej zgody małoletniego na naruszenie nietykalności cielesnej opisanej w art. 217 § 1 k.k. powinno zatem uwzględniać zarówno kwestię rzeczywistego rozeznania i dobrowolności występującego u dzierżyciela dobra, szczególnie małoletniego, jak również precyzyjne odtworzenie reguł postępowania z dobrem prawnym, jakim jest nietykalność cielesna, w szczególności w kontekście okoliczności sprawy (np. pełnionej przez sprawcę funkcji lub roli społecznej, bezwzględnie obowiązującego zakazu stosowania kar cielesnych wobec małoletnich).

Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. III KK 311/21.

5

Art. 286 § 1 k.k.

Określenie „w celu osiągnięcia korzyści majątkowej” przesądza z jednej strony o charakterze tzw. przestępstwa kierunkowego, a jednocześnie jest znamieniem wiążącym się z wartościami ekonomicznymi, jak np. mienie. Pojęcie to stanowiące o celu działania sprawcy wypracowano w teorii i praktyce orzeczniczej na gruncie przepisów kodeksu karnego z 1932 r. (art. 264 § 1 k.k.), jako pojęcie szersze od zysku, obejmujące zarówno przysporzenie mienia obecne, jak i w przyszłości oraz spodziewane korzyści majątkowe. Innymi słowy, chodzi o ogólne polepszenie sytuacji majątkowej sprawcy tego przestępstwa. Użycie zwrotu „wyłudził” w opisie czynu przypisanego oskarżonemu jest znaczeniowo równorzędne z ustawowym zwrotem wskazującym na cel działania sprawcy, jakim jest osiągnięcie korzyści majątkowej. Każdemu bowiem „wyłudzeniu” towarzyszy taki właśnie zamiar, zarówno wtedy, gdy sprawca działa, by osiągnąć korzyść majątkową dla siebie, jak wówczas, gdy dąży do osiągnięcia takiej korzyści dla kogoś innego.

Wyrok SN z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. II KK 169/21.

6

Art. 300 § 2 k.k.

Z punktu widzenia uprawnienia do dysponowania mieniem, status mienia wyłudzonego jest taki sam jak rzeczy skradzionych czy też przywłaszczonych – nie staje się ono własnością sprawcy przestępstwa. (...) W tym stanie rzeczy nie doszło do zrealizowania przez oskarżonego znamion zarzucanego mu czynu, gdyż składników majątku podmiotu przestępstwa z art. 300 § 2 k.k. nie stanowi mienie pochodzące z przestępstwa. (...) Nie negując negatywnej oceny zachowania oskarżonego, stwierdzić trzeba, że na gruncie przepisu art. 300 § 2 k.k. odmienne zapatrywanie prowadziło do sytuacji prawnie i etycznie nieakceptowalnej, gdyż tak przecież należałoby postrzegać zaspokajanie roszczeń wierzyciela z mienia, które dłużnik uzyskał dokonując przestępstwa na szkodę innego pokrzywdzonego.

Wyrok SN z dnia 1 grudnia 2021 r., sygn. II KK 225/21.

7

Art. 338 § 1 k.k.

Regulacja zawarta w art. 338 § 1 k.k. penalizuje zachowanie żołnierza, który co najmniej dwukrotnie w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące, samowolnie opuszcza swoją jednostkę lub wyznaczone miejsce przebywania albo samowolnie poza nimi pozostaje w wymiarze nieprzekraczającym jednorazowo 48 godzin. W typie kwalifikowanym, przewidzianym w art. 338 § 2 k.k., penalizowane jest z kolei zachowanie żołnierza, który samowolnie opuszcza swoją jednostkę lub wyznaczone miejsce przebywania albo samowolnie poza nimi pozostaje przez okres powyżej 48 godzin, nie dłużej jednak niż przez okres 7 dni. (...) Okres, w jakim możliwe jest popełnienie przestępstwa z art. 338 § 1 k.k., wyznaczony jest treścią przepisów, które w sposób pozytywny określają obowiązki żołnierza w zakresie przebywania w jednostce wojskowej lub wyznaczonym miejscu, tj. precyzują czas i miejsce pełnienia służby. W konsekwencji popełnienie przestępstwa z art. 338 § 1 k.k., a także pozostałych stypizowanych w art. 338 k.k., możliwe jest jedynie w czasie (nieprzerwanym okresie), gdy obowiązek taki istniał. Czas popełnienia przez żołnierza przestępstw z art. 338 § 1, 2 i 3 k.k. należy zatem ustalać w relacji do regulacji dotyczących obowiązku przebywania żołnierza w jednostce lub wyznaczonym miejscu. Jeżeli obowiązek przebywania żołnierza w jednostce lub w wyznaczonym miejscu jednorazowo wynosi mniej niż 48 godzin, a tak było w niniejszej sprawie, możliwe jest popełnienie przez niego przestępstwa wyłącznie z art. 338 § 1 k.k., pod warunkiem realizacji pozostałych przewidzianych w tym przepisie znamion dotyczących czasu popełnienia przestępstwa. Zdarzenie takie musi zatem wystąpić co najmniej dwukrotnie i to w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące. Co do odpowiedzialności z art. 338 § 2 k.k. to okres wymagany w tym przepisie, a więc odcinek czasu powyżej 48 godzin do 7 dni, a zarazem cechę trwałości tego przestępstwa, przerywa zaistniały w jego trakcie stan niepełnienia służby,

w konsekwencji czego nie sposób stwierdzić realizacji wszystkich znamion przewidzianych w tym przepisie.

Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. I KK 135/20.

Kodeks wykroczeń

8

Art. 54 k.w.

W utrwalonym już orzecznictwie Sądu Najwyższego zasadnie wskazywano, że nałożenie nakazów i zakazów w zakresie podstawowych praw i wolności obywatelskich może mieć miejsce jedynie w sytuacji wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, o których mowa w przepisie art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. Szczegółowe uregulowania dotyczące funkcjonowania organów władzy publicznej, a także reguły i zakres dokonywania tych ograniczeń wolności i praw człowieka winny natomiast, stosownie do treści art. 228 ust. 2 Konstytucji RP znaleźć odzwierciedlenie w regulacjach ustawy.

Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. II KK 342/21.

Kodeks karny skarbowy

9

Art. 8 § 1 k.k.s.

Art. 8 § 1 k.k.s. stanowi, że: „Jeżeli ten sam czyn będący przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa lub wykroczenia określonego w przepisach karnych innej ustawy, stosuje się każdy z tych przepisów”. Regulacja przewiduje zatem rozwiązanie odmienne niż określone w art. 11 § 1 k.k. oraz art. 6 § 1 k.k.s., które to przepisy zakładają, że jeden czyn stanowi tylko jedno przestępstwo. W przypadku wymienionych regulacji może wystąpić albo zbieg właściwy, co prowadzi – w wypadku braku podstaw do zastosowania jednej z reguł wyłączania wielości ocen – do przyjęcia kumulatywnego zbiegu przepisów ustawy (art. 7 § 1 k.k.s. i art. 11 § 2 k.k.), albo zbiegu niewłaściwego, pomijalnego, gdy zastosowanie znajdzie jedna z reguł wyłączania wielości ocen, w tym reguła *lex specialis derogat legi generali*.

Postanowienie SN z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. II KK 169/21.

Prawo karne procesowe

10

Art. 8 § 1 k.p.k.

Fakt uznania przez organy administracyjne oraz sąd administracyjny legalności działań, czego wyrazem były dokonywane przez te organy zwroty nadpłaconego podatku VAT, nie świadczy o tym, że nie zostało popełnione przestępstwo. Przewidziana w art. 8 § 1 k.p.k. samodzielność jurysdykcyjna oznacza

bowiem, że sąd karny nie tylko nie musi, ale i nie powinien kierować się rozstrzygnięciami podejmowanymi przez organy procesowe w innych sprawach.

Postanowienie SN z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. II KK 169/21.

11

Art. 41 § 1 k.p.k.

Oceniając zasadność wątpliwości co do bezstronności sędziego, należy wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności, które mogą mieć wpływ na jego zachowanie. Mogą one obejmować powiązanie sędziego ze stronami sporu, okoliczności świadczące o uzależnieniu sędziego od określonych podmiotów zewnętrznych, w tym innych organów państwa czy partii politycznych. Znaczenie może mieć przy tym sposób uzyskania określonych profitów lub awansów przez sędziego. Okoliczności te zaś powinny być oceniane z tej perspektywy, czy z punktu widzenia przeciętnego obywatela zostały spełnione obiektywne warunki postrzegania sędziego jako bezstronnego i niezawisłego, zaś sąd z udziałem tego sędziego, jako sąd niezależny. Ta konstatacja pozostaje w związku z pozasądową działalnością sędziego referenta w niniejszej sprawie. Przy dokonywaniu tej oceny nie bez znaczenia jest stosunek sędziego do wprowadzanych zmian w sądownictwie, publicznie wyrażany zarówno w procedurze konkursowej na stanowisko sędziego, jak i później, zwłaszcza w zakresie akceptacji niekonstytucyjnych działań organów władzy wykonawczej wobec sądów czy akceptacji utraty przez Krajową Radę Sądownictwa przymiotu niezależności. Wypowiedzi tego rodzaju, w kontekście omawianych wcześniej wadliwości w procesie powoływania na stanowisko sędziego, mogą stwarzać poważne wątpliwości co do zależności między ujawnioną przychylnością wobec określonych środowisk politycznych w postaci przede wszystkim pełnionych z nadania politycznego funkcji, a bezstronnością danego sędziego w konkretnej sprawie. (...) Nie tylko sprawowanie funkcji zastępcy rzecznika dyscyplinarnego wiąże się z posiadaniem określonych przekonań dotyczących zasady bezstronności sądów w Polsce, ale też przekonanie to zostało uzewnętrznione przez sędziego referenta poprzez podjęcie działań dyscyplinarnych przeciwko sędziom, którzy skierowali pismo do organizacji międzynarodowej stojącej na straży przestrzegania standardów demokratycznych zasad państwa prawa w czasie wyborów. Nie ze względu na samą pełnioną funkcję w aparacie odpowiedzialnym za ściganie dyscyplinarne za pomocą narzędzi represyjnych sędziów sprzeciwiających się niedemokratycznym zmianom, którzy zachowują niezależność sumienia i niezawisłość orzekania, ale właśnie ze względu na aktywne działania potwierdzające to zaangażowanie, sędzia referent wykazała, że nie jest w stanie bezstronnie rozpoznać spraw, w których jako strony zaangażowane są osoby aktywnie się sprzeciwiające takim działaniom lub osoby im najbliższe.

Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2021 r., sygn. II KK 426/21.

12

Art. 79 § 4 k.p.k.

Obowiązek wydania przez sąd postanowienia, o którym mowa w art. 79 § 4 k.p.k. nie jest ograniczony wyłącznie do sytuacji, gdy oskarżonemu wyznaczono obrońcę z urzędu, ale dotyczy również takiego układu procesowego, gdy oskarżony ustanowił obrońcę z wyboru. Przepis art. 79 § 4 zd. 1 k.p.k. określający obowiązek wydania takiego postanowienia w żaden sposób tych dwóch sytuacji nie różnicuje.

Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2021 r., sygn. II KK 125/21.

13

Art. 117 § 1 k.p.k.

Zgodnie z art. 117 § 1 k.p.k. uprawnionego do wzięcia udziału w czynności procesowej zawiadamia się o jej czasie i miejscu, chyba że ustawa stanowi inaczej. W odniesieniu do rozprawy głównej, ustawa nie stanowi inaczej, gdyż w myśl art. 374 § 1 k.p.k. oskarżony ma prawo brać w niej udział. Z kolei, stosownie do treści przepisu art. 117 § 2 k.p.k., czynności nie przeprowadza się m.in. wtedy, gdy osoba uprawniona nie stawiała się, a brak jest dowodu, że została o niej powiadomiona. Nieprawidłowe powiadomienie o rozprawie jest równoznaczne z niepowiadomieniem o niej i w rezultacie implikuje zawsze konieczność zaniechania jej przeprowadzenia.

Wyrok SN z dnia 23 listopada 2021 r., sygn. V KK 527/21.

14

Art. 449 § 2 k.p.k.

Ratio legis regulacji zawartej w art. 449 § 2 k.p.k. polega bowiem na umożliwieniu orzekania w instancji odwoławczej przez jednego sędziego z uwagi na wagę i ciężar gatunkowy konkretnej sprawy. W układzie procesowym, w którym przyjęta w akcie oskarżenia kwalifikacja prawna pozwalała nie tylko na prowadzenie, ale i na zakończenie postępowania w formie dochodzenia, jednakże w świetle ustaleń i kwalifikacji prawnej przyjętych przez sąd w wyroku postępowanie przygotowawcze wymagało prowadzenia śledztwa, art. 449 § 2 *in principio* k.p.k. nie powinien znaleźć zastosowania, gdyż w istocie nie chodzi wcale o sprawę o mniejszym ciężarze gatunkowym. (...) Trafność tego poglądu nie budzi wątpliwości zwłaszcza w sytuacji, gdy inna, surowsza kwalifikacja prawna czynu, skutkująca koniecznością prowadzenia śledztwa, była uzasadniona już na gruncie ustaleń faktycznych poczynionych na etapie postępowania przygotowawczego.

Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2021 r., sygn. II KK 499/21.

15

Art. 457 § 3 k.p.k.

Do obrazu art. 457 § 3 k.p.k. dochodzi wówczas, gdy w uzasadnieniu wyroku nie zostanie zawarta argumentacja, co do określonego potraktowania zarzutów i wniosków apelacji (sąd uznaje je za zasadne albo niezasadne, ale bez wyjaśnienia swojego stanowiska w tym względzie), względnie argumentacja ta będzie zawierała braki.

Postanowienie SN z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. II KK 169/21.

Art. 518 k.p.k.

16

Autor kasacji powinien precyzyjnie określić, które zarzuty odnoszą się do poszczególnych skazanych. W szczególności na dezaprobatę zasługuje takie konstruowanie zarzutów kasacyjnych, które stwarza wrażenie, że każdy z zarzutów kasacyjnych jest stawiany w odniesieniu do każdego skazanego, co oczywiście jest możliwe w pewnych układach procesowych.

Postanowienie SN z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. II KK 169/21.

17

Kasacja, jako nadzwyczajny środek zaskarżenia, służy eliminacji prawomocnych orzeczeń sądów, które ze względu na charakter (doniosłość) wadliwości, jaką są obarczone, nie mogą ostać się w obrocie prawnym. Podnoszone w tej skardze zarzuty powinny wskazywać na uchybienia określone w art. 439 k.p.k. lub inne, ale przy tym rażące, naruszenie prawa, do jakiego doszło w postępowaniu odwoławczym, co w konsekwencji mogło mieć istotny wpływ na treść wyroku sądu drugiej instancji. Niedopuszczalne jest „atakowanie” w nadzwyczajnym środku zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszoinstancyjnego. Rolą Sądu Najwyższego nie jest bowiem ponowna kontrola orzeczenia sądu *meriti*, a więc rozpoznawanie kolejny raz zarzutów stawianych temu rozstrzygnięciu.

Postanowienie SN z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. V k.k. 506/21.

18

Art. 521 § 1 k.p.k.

Zgodnie z art. 521 § 1 k.p.k., Prokurator Generalny może wnieść nadzwyczajny środek zaskarżenia od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowania, co oznaczało, że pozostawienie bez rozpoznania apelacji oskarżyciela publicznego nie blokowało wniesienia kasacji szczególnej na korzyść skazanego.

Wyrok SN z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. V KK 575/21.

19

Art. 523 § 1 k.p.k.

W kasacji rażąca niewspółmierność kary może być bowiem kwestionowana wyłącznie w sposób pośredni, tj. jako wykazanie, iż taka cecha kary jest konsekwencją rażącego naruszenia prawa materialnego lub procesowego. (...) Zarzutu rażącej niewspółmierności kary nie można zatem w sposób uprawniony podnieść obok innych zarzutów; art. 523 § 1 zd. 2 k.p.k. nie legitymizuje ponadto zarzutu, który sformułowany jest jako „konsekwencja” naruszeń opisanych w innych zarzutach.

Postanowienie SN z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. II KK 169/21.

20

Art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k.

Dla zbadania określonego przepisem art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k. warunku dopuszczalności kasacji wniesionej z powodu wspomnianych uchybień nie jest wystarczające to, że taką podstawę prawną zarzutu wskazano w skardze, lecz konieczne jest stwierdzenie, iż treść postawionego zarzutu odpowiada podniesionemu naruszeniu prawa.

Postanowienie SN z dnia 29 grudnia 2021 r., sygn. II KK 367/21.

21

Art. 536 k.p.k.

Przepis art. 536 k.p.k. określając granice rozpoznania kasacji, które stanowią wskazane w niej zarzuty oraz zakres zaskarżenia, równocześnie wprowadza trzy wyjątki od tej zasady. Jednym z nich jest konieczność uwzględnienia z urzędu tzw. bezwzględnych przyczyn odwoławczych. Oznacza to, że sąd kasacyjny za każdym razem musi dokonać kontroli kasacji nie tylko w ramach zarzutów, ale także w kontekście uchybień wymienionych w art. 439 § 1 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2021 r., sygn. II KK 125/21.

22

Art. 537a k.p.k.

Przepis art. 537a k.p.k. nie może być interpretowany w sposób, który byłby równoznaczny z przyznaniem Sądowi Najwyższemu w postępowaniu kasacyjnym kompetencji sądu odwoławczego i w konsekwencji prowadził do sytuacji, w której w postępowaniu kasacyjnym przeprowadzana byłaby pełna kontrola apelacyjna. (...) Ponadto należy wychodzić z założenia, że pisemne motywy orzeczenia są odzwierciedleniem toku rozumowania sądu odwoławczego, który doprowadził go do wydania tego właśnie orzeczenia. Jeśli więc w uzasadnieniu wyroku sąd *ad quem* do określonych zarzutów apelacyjnych się nie odnosi, to należy przyjąć, że ich nie rozważył, czym naruszył art. 433 § 2 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. V KK 492/20.

23

Art. 539a § 3 k.p.k.

Celem wprowadzonego do systemu prawa karnego procesowego w 2016 r. nadzwyczajnego środka zaskarżenia (skargi na wyrok sądu odwoławczego) jest usprawnienie postępowania przez wprowadzenie kontroli nad zasadnością orzekania kasatoryjnego i – tym samym – ograniczenie zbyt pochopnego wydawania przez sądy odwoławcze rozstrzygnięć o charakterze kasatoryjnym w sytuacji, gdy m.in. możliwości związane z uzupełnieniem postępowania dowodowego stwarzają dostateczne warunki do wydania orzeczenia reformatoryjnego. Podstawy nowego nadzwyczajnego środka zaskarżenia zostały przez ustawodawcę określone wąsko. Skargę na wyrok sądu odwoławczego można wnieść wyłącznie z powodu naruszenia przez wyrok sądu odwoławczego (którym uchylono wyrok sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania) art. 437 k.p.k. lub z powodu uchybień określonych w przepisie art. 439 § 1 k.p.k. (art. 539a § 3 k.p.k.). (...) Przedmiotem kontroli prowadzonej przez najwyższą instancję sądową w ramach postępowania zainicjowanego skargą na wyrok sądu odwoławczego jest orzeczenie kasatoryjne objęte skargą na wyrok sądu odwoławczego (art. 539a § 1 k.p.k.), które poddawane jest weryfikacji poprzez pryzmat uchybień wskazanych w przepisie art. 539a § 3 k.p.k., w tym – m.in. – z punktu widzenia tego, czy istniały podstawy do przyjęcia, że konieczne jest przeprowadzenie na nowo przewodu w całości. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że badaniu prowadzonemu w toku postępowania nadzwyczajnozaskarżeniowego zainicjowanego wniesieniem skargi na wyrok sądu odwoławczego nie powinno się nadawać charakteru czysto formalnego. Innymi słowy kontrola przeprowadzana przez najwyższą instancję sądową nie może się ograniczyć li tylko do zbadania samego werbalnego powołania się przez sąd odwoławczy na przepis stanowiący podstawę dla wydania orzeczenia kasatoryjnego w związku z koniecznością przeprowadzenia na nowo przewodu sądowego w rozumieniu dyspozycji przepisu art. 437 § 2 zd. drugie k.p.k. Istotne jest bowiem przecież nie tylko to (choć ta okoliczność ma także istotne znaczenie z punktu widzenia kontroli przeprowadzanej w ramach postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi na wyrok sądu odwoławczego), czy w realiach sprawy sąd *ad quem* formalnie powołał się na treść przepisu art. 437 § 2 zd. drugie k.p.k., ale także to, czy zaistniały *in concreto* przesłanki obligujące do postąpienia w myśl dyspozycji art. 437 § 2 zd. drugie *in principio* k.p.k., tj. do uchylenia orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi *a quo*.

Wyrok SN z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. V KS 30/21.

24

Art. 575 § 1 k.p.k.

Zarządzenie w trybie określonym w art. 65 k.k.w. zastępczej kary pozbawienia wolności w miejsce kary ograniczenia wolności, która nie została wcześniej połączona z karą pozbawienia wolności, nie rodzi, wskazanej w art. 575 § 1 k.p.k., potrzeby wydania nowego wyroku łącznego.

Postanowienie SN z dnia 13 października 2021 r., sygn. I KZP 17/20.

25

Art. 628 k.p.k.

Jak wynika z treści art. 628 k.p.k., w sprawach z oskarżenia prywatnego oskarżyciel prywatny może uzyskać zwrot poniesionych przez niego kosztów procesu jedynie od skazanego. Tym samym regulacja ta nie przewiduje możliwości zasądzenia kosztów procesu poniesionych przez oskarżyciela prywatnego od Skarbu Państwa. Także inne regulacje dotyczące kwestii ponoszenia kosztów nie przewidują możliwości ich zasądzenia od Skarbu Państwa na rzecz oskarżyciela prywatnego. Art. 636 § 3 k.p.k. w zw. z art. 636 § 1 k.p.k. przewiduje obowiązek poniesienia kosztów za postępowanie odwoławcze przez tego, kto wniósł środek odwoławczy. Przy tym wypada stwierdzić, że jedynie w przypadku, gdy środek ten pochodzi wyłącznie od oskarżyciela publicznego, to koszty procesu za postępowanie odwoławcze ponosi Skarb Państwa.

Postanowienie SN z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. I KK 62/21.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

26

Art. 31 § 2 k.k.

Stan ograniczonej poczytalności jest istotnym czynnikiem umniejszającym winę, jednak nie obliguje do zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary. Sąd jedynie „może” zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary. A zatem niezastosowanie tej instytucji nie stanowi naruszenia prawa.

Wyrok SA w Białymstoku z dnia 20 września 2021 r., sygn. II AKa 119/21.

27

Art. 46 § 1 k.k.

Przepis art. 46 §1 k.k. w przypadku orzeczenia o naprawieniu szkody odsyła do stosowania przepisów prawa cywilnego. Jak wynika z art. 441 § 1 k.c. – jeżeli kilka osób ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, ich odpowiedzialność jest solidarna.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 17 września 2021 r., sygn. II AKa 292/20.

28

Art. 156 § 1 k.k.

W przypadku przestępstwa umyślnego przeciwko zdrowiu i życiu zamiar sprawcy należy przede wszystkim oceniać z perspektywy skutku, jaki swoim zachowaniem osiągnął, szczególnie wówczas, kiedy miał on swobodną możliwość podjęcia działań, które mogły wywołać dalej idące skutki dla zdrowia i życia pokrzywdzonego.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 28 października 2021 r., sygn. II AKa 198/21.

29

Art. 280 § 2 k.k.

Zarówno w literaturze przedmiotu jak i w orzecznictwie dotyczących przepisu art. 280 § 2 k.k. przyjmuje się, w odniesieniu do między innymi noża, że „posługiwanie się” ma szerszy zakres znaczeniowy od „używa”. (...) Zachowanie oskarżonego polegające na kierowaniu wobec innych gróźb pozbawienia życia, jego agresywne zachowanie połączone z wyjmowaniem z kieszeni noża kuchennego, wskazywanie, że w dniu zdarzenia powinien stawić się w zakładzie karnym, posiadana maska hokejowa na głowie, eksponowanie noża o łącznej długości 30 cm polegające na parokrotnym zaznaczaniu faktu, iż jest się w jego posiadaniu i ostatecznie okoliczność związana z jego umiejscowieniem, tj. posiadanie go w kieszeni, ostrzem skierowanym ku górze i łatwo dostrzegalnym przez inne osoby stanowiło realizację znamienia posłużenia się nim.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 października 2021 r., sygn. II AKa 286/20.

Prawo karne wykonawcze

30

Art. 43 la § 1 pkt 1 k.k.w.

Wprowadzenie przez ustawodawcę do treści art. 43 la § 1 pkt 1 k.k.w., jako przesłanki formalnej, wymogu, aby nie zachodziły warunki z art. 64 § 2 k.k., a więc tzw. recydywy wielokrotnej oznacza zatem normatywny wyraz dokonania przez ustawodawcę zgeneralizowanej oceny, że każdy bez wyjątku sprawca skazany w warunkach art. 64 § 2 k.k., nawet w przypadku wymierzenia mu minimalnej *in concreto* kary pozbawienia wolności, cechuje się tak wysokim stopniem demoralizacji, iż dla osiągnięcia celów kary pozbawienia wolności (art. 67 § 1 k.k.w.) wymaga oddziaływania resocjalizacyjnego w postaci wykonywania kary w warunkach zakładu karnego.

Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 1 października 2021 r., sygn. II AKz 2357/21.

Prawo karne procesowe

Art. 5 § 2 k.p.k.

31

Zastosowanie art. 5§ 2 k.p.k. możliwe jest jedynie wówczas, gdy mimo przeprowadzenia wszystkich możliwych dowodów oraz dokonania ich oceny, spełniającej wymogi określone w art. 7 k.p.k., pojawią się w sprawie wątpliwości, których nie da się wyeliminować.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 października 2021 r., sygn. II AKa 286/20.

32

Wątpliwości, o jakich mowa w art. 5 § 2 k.p.k. odnoszą się do zagadnień związanych z ustaleniami faktycznymi, a więc do sytuacji, gdy z zebranego materiału dowodowego wynikają różne wersje, a żadnej z nich nie daje się wyeliminować drogą dostępnej weryfikacji. Natomiast nie należą do nich wątpliwości związane z problemem oceny dowodów, a więc który z wzajemnie sprzecznych dowodów zasługuje na wiarę, a który jest pozbawiony tego atrybutu (...). Do dyrektywy zawartej w art. 5 § 2 k.p.k. można skutecznie odwoływać się jedynie w przypadku, gdy istniejące w sprawie wątpliwości nie dają się usunąć w drodze czynności dowodowych. Nie ma ona zastosowania tam, gdzie występuje zwykle przeciwstawienie jednych dowodów – innym i pozostaje do przeprowadzenia racjonalna analiza wiarygodności poszczególnych grup dowodów.

Wyrok SA w Lublinie z dnia 19 października 2021 r., sygn. II AKa 81/21.

Art. 7 k.p.k.

33

Postawienie zarzutu obrazy art. 7 k.p.k. wymaga wykazania przez autora apelacji, że sąd *meriti* oceniając poszczególne dowody uczynił to w sposób dowolny, który nie respektuje zasady swobodnej ich oceny i wykazania w czym konkretnie owa dowolność się przejawia.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 września 2021 r., sygn. II AKa 234/20.

34

Odmówienie wiary niektórym zeznaniom lub wyjaśnieniom złożonym przez świadków lub oskarżonych, a w rezultacie ich pominięcie jako podstawy dowodowej podczas dokonywanych ustaleń faktycznych, nie może być utożsamiane ani z brakiem oceny okoliczności, których tego rodzaju dowód dotyczy w kontekście finalnego rozstrzygnięcia, ani też nie jest wyrazem złamania zasady bezstronności sądu, bowiem odmowa przyznania waloru wiarygodności niektó-

rym z przeprowadzonych dowodów, przy jednoczesnej aprobacie i uwzględnieniu innych dowodów, jest niczym więcej niż realizacją przysługującego sądowi orzekającemu uprawnienia w ramach czynienia ustaleń faktycznych, z pełnym uwzględnieniem zasady swobodnej oceny dowodów.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 17 września 2021 r., sygn. II AKa 292/20.

35

Kontrola instancyjna oceny dowodów nie obejmuje sfery przekonania sędziowskiego, jaka wiąże się z bezpośrednią przesłuchania, sprowadza się natomiast do sprawdzenia, czy ocena ta nie wykazuje błędów natury faktycznej (niezgodności z treścią dowodu, pominięcia pewnych dowodów) lub logicznej (błędności rozumowania i wnioskowania), albo czy nie jest sprzeczna z doświadczeniem życiowym lub wskazaniami wiedzy. Tak więc dokonanie przez sąd odwoławczy nowej, odmiennej oceny dowodów jest uzasadnione tylko wówczas, gdy w wyniku kontroli odwoławczej stwierdzona zostanie dowolność oceny poczynionej przez Sąd I instancji (pomijając kwestię nowych dowodów). Jeżeli natomiast ocena dokonana przez sąd pierwszej instancji pozostaje pod ochroną art. 7 k.p.k., nie ma podstaw do zmieniania jej w postępowaniu odwoławczym.

Wyrok SA w Białymstoku z dnia 20 września 2021 r., sygn. II AKa 119/21.

36

Art. 196 § 3 k.p.k.

Fakt, że któraś ze stron nie zgadza się z wywodami opinii „arbitralnie wyłożonymi” nie może stanowić, iż jest to *per se* powodem osłabiającym zaufanie do biegłego, do jego wiedzy, bezstronności, czy być innym powodem, aby powołać innego biegłego.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 17 września 2021 r., sygn. II AKa 292/20.

37

Art. 366 § 1 k.p.k.

Zgodnie z przepisem art. 366 § 1 k.p.k. na rozprawie przeprowadza się nie wszelkie wnioskowane dowody, lecz tylko takie, które mają na celu wyjaśnienie istotnych okoliczności.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 17 września 2021 r., sygn. II AKa 292/20.

Art. 410 k.p.k.

38

Normy zawartej w art. 410 k.p.k. nie można rozumieć w ten sposób, że każdy z przeprowadzonych na rozprawie głównej dowodów ma stanowić podstawę ustaleń faktycznych. Byłoby to w wielu wypadkach w istocie niemożliwe ze względu na wzajemną sprzeczność okoliczności wynikających z różnych dowodów.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 17 września 2021 r., sygn. II AKa 292/20.

39

Prawidłowość rozstrzygnięcia sprawy zależy od należytego wykonania przez sąd dwóch podstawowych obowiązków. Pierwszy z nich dotyczy postępowania dowodowego i sprowadza się do prawidłowego – zgodnego z przepisami postępowania karnego – przeprowadzenia dowodów, tak z urzędu jak też na wniosek stron, niezbędnych do wyjaśnienia okoliczności sprawy i oceny zasadności stawianego zarzutu. Drugi obowiązek sprowadza się do prawidłowej oceny całokształtu okoliczności ujawnionych w toku rozprawy głównej, co oznacza, że sąd ma obowiązek badać i uwzględnić wszystkie okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia w zakresie odpowiedzialności karnej oskarżonego. Zatem podstawę wyroku może stanowić tylko całokształt okoliczności ujawnionych w toku rozprawy głównej, zaś w uzasadnieniu sąd ma obowiązek wskazać, jakie fakty uznał za udowodnione, na jakich w tej mierze oparł się dowodach i dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych. Na sądzie orzekającym ciąży przy tym obowiązek badania oraz uwzględniania w toku procesu okoliczności przemawiających zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego, a korzystając z prawa swobodnej oceny dowodów, przekonanie o winie w zakresie przypisanego oskarżonemu czynu sąd powinien logicznie i przekonująco umotywować w uzasadnieniu wyroku.

Wyrok SA w Lublinie z dnia 19 października 2021 r., sygn. II AKa 81/21.

40

Art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k.

Prawidłowość kwalifikacji prawnej czynu stanowi kwestię zasadniczą z punktu widzenia trafnego określenia przedmiotu postępowania, jednocześnie sąd nie jest związany kwalifikacją prawną czynu wskazaną przez prokuratora.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 października 2021 r., sygn. II AKa 286/20.

41

Art. 438 pkt 1 k.p.k.

Postawienie w apelacji zarzutu obrazy prawa materialnego dotyczące kwalifikacji prawnej zasadne jest wówczas, gdy skarżący w całości akceptuje dokonane w sprawie ustalenia faktyczne.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 września 2021 r., sygn. II AKa 234/20.

42

Art. 438 pkt 3 k.p.k.

Przy zarzutach obrazy prawa procesowego konieczne jest równoczesne, nie tylko wykazanie, że doszło do obrazy określonego przepisu kodeksu postępowania karnego, ale powinno również zostać wykazane, że owe naruszenie

mogło, czyli w istocie miało wpływ na treść wydanego wyroku. Zarzut błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę wyroku nie może sprowadzać się do samej polemiki z ustaleniami sądu, lecz powinien zasadnie zmierzać do wykazania, jakich konkretnie uchybień w zakresie logicznego rozumowania i doświadczenia życiowego dopuścił się sąd, oceniając zebrany materiał dowodowy.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 17 września 2021 r., sygn. II AKa 292/20.

43

Art. 438 pkt 4 k.p.k.

Rażąca niewspółmierność kary występuje wtedy, gdy kara orzeczona nie uwzględnia w należyty sposób stopnia społecznej szkodliwości przypisywanego czynu oraz nie realizuje wystarczająco celu kary, ze szczególnym uwzględnieniem celów zapobiegawczych i wychowawczych. Pojęcie niewspółmierności rażącej oznacza znaczną, wyraźną i oczywistą, a więc niedającą się zaakceptować dysproporcję między karą wymierzoną a karą sprawiedliwą (zasłużoną). Przesłanka rażącej niewspółmierności kary jest spełniona tylko wtedy, gdy na podstawie ustalonych okoliczności sprawy, które powinny mieć decydujące znaczenie dla wymiaru kary, można przyjąć, że występuje wyraźna różnica między karą wymierzoną a karą, która powinna zostać wymierzona w wyniku prawidłowego zastosowania dyrektyw wymiaru kary oraz zasad ukształtowanych przez orzecznictwo.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 12 października 2021 r., sygn. II AKa 251/20.

44

Art. 552 § 4 k.p.k.

Jeżeli bowiem jest oczywiste, że osoba niewątpliwie niesłusznie tymczasowo aresztowana ma prawo domagać się od Skarbu Państwa zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, to jednak należy mieć na uwadze, że środki w ten sposób przekazywane nie są niczyje, ale pochodzą z zasobów całego społeczeństwa i to w ostateczności społeczeństwo ponosi koszty błędów organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Nie może zatem takie zadośćuczynienie prowadzić do bezpodstawnego wzbogacenia. (...) Rozmiary krzywdy wnioskodawcy, bo nie samo jej powstanie, weryfikować więc należy, w kontekście odpowiedniej wartości zadośćuczynienia, również o okoliczności dotyczące innych tego rodzaju spraw, dostarczających wyobrażenia na temat tego, w jakich warunkach pozbawione wolności były osoby pokrzywdzone, jakich cierpień doznały i jakie konsekwencje psychiczne, zdrowotne były tego następstwem. W ten sposób tylko można odpowiednio wycenić krzywdę wnioskodawcy i jej sprawiedliwie zadośćuczynić.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. II AKa 152/21.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

45

Art. 289 ust. 1 w związku z art. 298 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 324)

Jeżeli naruszenie prawa ochronnego na unijny znak towarowy ma charakter powtarzalny i trwa w chwili zgłoszenia roszczenia niepieniężnego, w tym roszczenia o zakazanie naruszenia, pięcioletni termin przedawnienia określony w art. 289 ust. 1 w związku z art. 298 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 324) biegnie od każdego dnia, w którym naruszenie nastąpiło.

Z uzasadnienia:

Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne opowiedział się za poglądem, że w przypadku czynów o charakterze ciągłym początek biegu terminu przedawnienia należy liczyć oddzielnie co do każdego naruszenia. Sąd ten wskazał, że za tym stanowiskiem przemawia literalna wykładnia art. 289 ust. 1 p.w.p., w którym ustawodawca – w przeciwieństwie do art. 54 Prawa o wynalazczości, jak i art. 57 Prawa wynalazczego – użył sformułowania „oddzielnie co do każdego naruszenia” mając świadomość, że naruszenia praw własności przemysłowej przybierają zwykle postać działań powtarzalnych przez określony czas albo jednorazowych aktów, których skutki trwają nieprzerwanie przez wiele miesięcy lub lat. Zwrócił uwagę, że skoro w art. 289 ust. 1 p.w.p. nie zróżnicowano sposobu obliczania biegu terminu przedawnienia w zależności od tego, czy naruszenie ma charakter jednorazowy, powtarzalny czy ciągły, to przyjęcie należy, że wobec wszystkich naruszeń należy stosować jednolitą metodę obliczania terminów przedawnienia. Za nieprzekonujący uznał argument, że na przeszkodzie tej koncepcji stoi trudność w wyodrębnieniu poszczególnych, pojedynczych aktów naruszenia, skoro na potrzeby przedawnienia wystarczające jest ich zamknięcie w poszczególnych dniach trwania stanu naruszenia. Ponadto, przepisy o przedawnieniu ograniczając zagwarantowaną konstytucyjnie ochronę praw podmiotowych, nie powinny być wykładane rozszerzająco. Przemawia to za wyborem takiego wariantu interpretacyjnego art. 289 ust. 1 p.w.p., który w najmniejszym stopniu ogranicza skuteczne dochodzenie przez uprawnionego roszczeń z uwagi na zastosowanie instytucji przedawnienia.

W ocenie Sądu Najwyższego, stanowisko to wspiera wykładnia funkcjonalna. Przeciwny pogląd pozostawałby bowiem w sprzeczności z charakterem prawa własności przemysłowej, polegającym na wyłączności w korzystaniu z niego, co stoi na przeszkodzie przyjęciu, że naruszyiciel może nadal z prawa tego korzystać. Rozwiązanie to trudno zaakceptować również z tego względu, że godziłoby ono w przejrzystość i pewność obrotu, skoro faktycznie funkcjonowałoby na rynku wiele podmiotów korzystających z jednego prawa wyłącznego, bez jakiegokolwiek informacji w rejestrze. Prowadziłoby to do kolizji z funkcją znaku towarowego, wprowadzając odbiorców w błąd co do pochodzenia towarów, czemu uprawniony nie mógłby się przeciwstawić. Ten kierunek wykładni pozwala również w znacznym zakresie uwzględnić mobilizujący i dyscyplinujący charakter przepisów o przedawnieniu, ograniczając uprawnionemu możliwość nadużywania prawa podmiotowego, skoro dochodzenie roszczeń jest w tym wypadku ograniczone okresem trzech lub pięciu lat przed wniesieniem pozwu. Pozwala również najbardziej optymalnie uwzględnić przepisy prawa unijnego dotyczące znaków towarowych, z poszanowaniem zasady równoważności i skuteczności, przy założeniu możliwości kumulatywnego stosowania norm przynależnych do obu systemów prawnych w ramach instytucji dawności (art. 101 i art. 54 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1001 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (tekst jedn. L.2017.151.1; dalej: rozporządzenie). Sąd Najwyższy zwrócił jednak uwagę także na pewną niespójność tej koncepcji, bowiem akceptacja tego rozwiązania spowoduje, że nigdy nie dojdzie do przedawnienia roszczeń za okres trzech lub pięciu lat przed wniesieniem pozwu, co budzi poważne wątpliwości, skoro pozostaje w sprzeczności z zasadą przedawnienia roszczeń majątkowych oraz funkcją stabilizującą instytucji przedawnienia. Jest to szczególnie istotne na gruncie praw własności przemysłowej, które używane przez pewien okres czasu konstytuują się i nabierają wartości w obrocie gospodarczym, a ustawodawca przez skrócenie terminów przedawnienia dąży do eliminowania niepewności obrotu prawnego. Jedynie częściowo problem rozwiązuje podjęcie obrony przez zarzut *nemo potest venire contra factum proprium* (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2008 r., niepubl. oraz z dnia 14 października 2009 r., sygn. V CSK 102/09, niepubl.). Nie można nie dostrzec, że ustawodawca, wprowadzając w art. 289 ust. 1 p.w.p. termin pięcioletni, chciał stworzyć konstrukcję spójną i odpowiadającą istocie przedawnienia jednoznacznie przesądzając, że niezależnie od uruchomienia terminu *a tempore scientiae* roszczenie „w każdym przypadku” przedawni się po upływie pięciu lat (*a tempore facti*). Przyjęcie jednak takiej interpretacji w przypadku zgłoszenia roszczeń o zaniechanie bezprawnych naruszeń w odniesieniu do unijnego znaku towarowego rodzi wątpliwości w kwestii jej zgodności z prawem unijnym.

Stopień rozbieżności prezentowanych poglądów w kwestii obliczania biegu terminu przedawnienia roszczeń wynikających z naruszenia praw własności przemysłowej o charakterze powtarzalnym lub ciągłym, mającej doniosłe znaczenie praktyczne, przemawia za potrzebą jego rozstrzygnięcia w składzie powiększonym (art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.).

Podejmując przedstawione zagadnienie należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy przedstawiający zagadnienie, w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że roszczenia niepieniężne określone w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 286, dalej: p.w.p.), służące do ochrony majątkowych praw bezwzględnych (patentu, prawa ochronnego na znak towarowy) są bezpośrednio uwarunkowane interesami ekonomicznymi podmiotu uprawnionego, mają zatem charakter majątkowy i jako takie podlegają przedawnieniu (k.c.), także wtedy, gdy dotyczą roszczeń o zaniechanie naruszeń (por.m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2007 r., sygn. III CZ 12/07, OSNC 2008, nr 2, poz. 26, z dnia 16 lutego 2012 r., sygn. II CSK 469/11, niepubl., i z dnia 18 września 2013 r., sygn. V CSK 431/12, niepubl.).

Jak wskazano wyżej, zgodnie z art. 289 ust. 1 p.w.p. roszczenia z tytułu naruszenia patentu ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat. Bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym uprawniony dowiedział się o naruszeniu swego prawa i o osobie, która naruszyła patent, oddzielnie co do każdego naruszenia. Jednakże w każdym przypadku roszczenie przedawnia się z upływem pięciu lat od dnia, w którym nastąpiło naruszenie patentu. Przepis ten, zgodnie z art. 298 p.w.p., ma zastosowanie również do znaków towarowych. W myśl tego unormowania, roszczenia z tytułu naruszenia prawa ochronnego na znak towarowy, jeżeli sprawca działał w dobrej wierze, mogą być dochodzone za okres rozpoczynający się po dniu, w którym Urząd Patentowy dokonał ogłoszenia o zgłoszeniu zgodnie z art. 146¹ ust. 1, a w przypadku wcześniejszego powiadomienia osoby naruszającej prawo o dokonany zgłoszeniu – od daty powiadomienia. Przepisy art. 288 ust. 1 oraz art. 289 stosuje się odpowiednio.

Poprzednio obowiązujące regulacje prawne nieco inaczej określały termin przedawnienia roszczeń z zakresu praw własności przemysłowej. I tak – art. 57 ustawy z dnia 31 maja 1962 r. Prawo wynalazcze (Dz. U. z 1962 r., Nr 33, poz. 156) stanowił, że roszczenia z powodu naruszenia prawa wyłączności do wynalazku ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat. Bieg przedawnienia rozpoczynał się od dnia wymagalności roszczenia, oddzielnie co do każdego naruszenia. Podobnie, w art. 34 ustawy z dnia 28 marca 1963 r. o znakach towarowych (Dz. U. z 1963 r., Nr 14, poz. 73) wskazano, że roszczenia z powodu naruszenia prawa, wynikającego z rejestracji znaku towarowego, ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat. Bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia wymagalności roszczenia, oddzielnie co do każdego naruszenia. Z kolei art. 58

ustawy z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości (Dz. U. z 1993 r., poz. 117 oraz z 1997 r., poz. 554 i 770) stanowił, że roszczenia z powodu naruszenia patentu ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat, także w stosunkach między jednostkami gospodarki społecznej. Bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia wymagalności roszczenia, oddzielnie co do każdego naruszenia. W roku 1993, wprowadzając tekst jednolity zmieniono ten przepis, nadając mu brzmienie „Roszczenia z powodu naruszenia patentu ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat. Bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym uprawniony dowiedział się o naruszeniu patentu, oddzielnie co do każdego naruszenia”.

Zgodnie zaś z art. 20 ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych (Dz. U. z 1985 r., Nr 5, poz. 17), roszczenia z powodu naruszenia prawa z rejestracji znaku towarowego ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat, w tym również w stosunkach między jednostkami gospodarki społecznej. Na kanwie nieobowiązujących dziś przepisów ustawodawca różnicował więc charakter prawa do wynalazku i znaku towarowego. W przypadku bowiem znaków towarowych, tak jak wskazano powyżej, nie odnoszono się co do każdego z naruszeń, a wskazywano, że przedawnienie następuje z upływem lat trzech, pominięto zaś zwrot „oddzielnie co do każdego naruszenia”.

Obecnie, co już zostało wskazane, art. 289 p.w.p. przewiduje dwa rodzaje terminów, z których termin trzyletni należy liczyć oddzielnie co do każdego naruszenia, termin 5 letni – zgodnie z brzmieniem ustawy obejmuje „każdy rodzaj przypadków”. Przepis ma zastosowanie do znaków towarowych, nastąpił zatem powrót do obliczania terminów przedawnienia oddzielnie co do każdego naruszenia także w przypadku tej formy własności przemysłowej.

Przedmiotem ochrony w niniejszej sprawie jest unijny znak towarowy, zarejestrowany z pierwszeństwem od 1996 r. Jako unijny znak towarowy podlega w Polsce ochronie od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej, to jest od dnia 1 maja 2004 r. Prawo Unii Europejskiej, podobnie jak uprzednio prawo wspólnotowe, nie reguluje jednak kwestii przedawnienia roszczeń wynikających z naruszenia unijnego znaku towarowego, zatem zastosowanie mają unormowania państw członkowskich. Unijne akty prawne w zasadzie dotyczą kolizji unijnych (poprzednio wspólnotowych) znaków towarowych z innymi zarejestrowanymi znakami towarowymi, nie wykluczając stosowania przepisów krajowych dotyczących nieuczciwej konkurencji, odpowiedzialności cywilnej lub ochrony konkurentów. W sprawie, w której przedstawiono omawiane zagadnienie prawne, nie chodzi o kolizję zarejestrowanych znaków towarowych, lecz o odpowiedzialność za naruszenie znaku towarowego, zatem zastosowanie ma wyłącznie prawo krajowe. W przypadku roszczeń dotyczących unijnych znaków towarowych chronionych jednolicie na całym terenie Unii Europejskiej w orzecznictwie nie rozważano zagadnienia związanego z koniecznością uwzględnienia, że ograniczenia praw własności przemysłowej nie mogą być dowolnie kształtowane przez ustawodawcę krajowego, ale muszą być zgodne z Rady (WE) nr 207/2009 z dnia 26

lutego 2009 r., w sprawie wspólnotowego znaku towarowego (Dz. U. L Nr 78). Obecnie obowiązującym aktem prawa UE jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1001 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (tekst jednolity L.2017.151.1).

Kwestia przedawnienia roszczeń nie jest regulowana wprost w prawie unijnym i zastosowanie w tym zakresie znajdują krajowe przepisy o przedawnieniu – zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej – ale należy je stosować z poszanowaniem zasady równoważności i skuteczności (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2014 r., dotyczący wzorów wspólnotowych, C 479/12, H.Gautzsch Großhandel GmbH & Co. KG v Münchener Boulevard Möbel Joseph Duna GmbH, EU:C:2014:75, pkt 42. W tym zakresie Trybunał Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że sąd krajowy nie może w ramach wykonywania prawa wyłącznego przyznanego przez znak towarowy ograniczyć tego prawa w sposób pozbawiający jego właściciela możliwości przeciwstawienia osobie trzeciej praw wyłącznych przysługujących mu z tytułu znaku towarowego oraz samodzielnego wykonywania tych praw w odniesieniu do towarów identycznych z tymi należącymi do osoby trzeciej, w sposób wykraczający poza dopuszczone przez prawo Unii Europejskiej wymienione enumeratywnie ograniczenia praw wyłącznych (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 września 2013 r., C – 661/11, Martin Y Paz Diffusion SA v. David Depuydt, Fabrik van Maroquinerie Gauquie NV, EU:C: 2013:577).

Trzeba również podkreślić, że ustawa Prawo własności przemysłowej stanowi *lex specialis* do unormowań kodeksu cywilnego. Zamiarem bowiem ustawodawcy, w porównaniu na przykład do regulacji wskazanej w art. 442¹ k.c., jest wskazanie terminu krótszego powiązanego z konkretnym zdarzeniem. Ujęcie w art. 289 p.w.p. dwóch terminów trzyletniego i pięcioletniego – *a tempore scientiae* i *a tempore facti* – wyłącza potrzebę oceny zachowania podmiotu uprawnionego – w tym przypadku do unijnego znaku towarowego – z punktu widzenia możliwości podjęcia przez niego działania, które mogłyby mieć wpływ na termin przedawnienia. Ponadto, tak sformułowane przepisy powodują, że rozpoczęcie biegu pięcioletniego terminu przedawnienia jest niezależne od świadomości uprawnionego.

Wykładnia tego unormowania nie sprawia problemu, jeśli mówimy o jednorazowym naruszeniu, w postaci na przykład wyprodukowania jednego lub kilku elementów oznaczonych znakiem towarowym. Trudności w tym zakresie, tak jak w przedmiotowym stanie faktycznym, sprawia sytuacja, w której mamy do czynienia z długoletnim naruszeniem, którego skutkiem jest wprowadzanie do obrotu przedmiotów oznaczonych znakiem towarowym. W tym kontekście, zgodnie z stanowiskiem Sądów orzekających w sprawie oraz Sądu Najwyższego przedstawiającego zagadnienie prawne, wyróżnić można trzy stanowiska odnoszące się do oceny momentu przedawnienia określonego w art. 298 p.w.p., traktujące naruszenie jako czyn ciągły, jako serię identycznych powta-

rzających zdarzeń dzień po dniu, albo jako jedno naruszenie, rozumiane jako wkroczenie w sferę praw wyłącznych powoda. Każde z tych stanowisk znalazło wyraz zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie.

Za Sądem Najwyższym przedstawiającym zagadnienie prawne należy wskazać dotychczasowe poglądy wyrażane w judykaturze.

W wyroku z dnia 30 kwietnia 1974 r., sygn. II CR 161/74 (OSPika 1975, nr 10, poz. 212) Sąd Najwyższy na tle nieobowiązujących już art. 54 ustawy z dnia 19 października 1972 r. – Prawo o wynalazczości i art. 57 ustawy z dnia 1 maja 1962 r. – Prawo wynalazcze, posługując się karnoprawną koncepcją czynu ciągłego przyjął, że naruszenie patentu, polegające na wytwarzaniu określonych przedmiotów przez dłuższy okres, należy traktować jako jedno naruszenie o charakterze ciągłym, wobec którego bieg przedawnienia roszczeń rozpoczyna się od dnia ustania stanu ciągłego stanowiącego naruszenie prawa, a nie od zaistnienia bezprawnego stanu. Stanowisko to, przy doprecyzowaniu, że dotyczy to tylko początku biegu terminu przedawnienia *a tempore facti*, potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 maja 2014 r., (niepubl.).

Odmienne stanowisko Sąd Najwyższy zajął w wyroku z dnia 27 kwietnia 2012 r., sygn. V CSK 211/11 (niepubl.) uznając, że roszczenia o zaniechanie wynikające z naruszeń praw własności przemysłowej przedawniają się oddzielnie co do każdego naruszenia dokonanego każdego dnia z osobna. Przyjął, że liczenie biegu terminu przedawnienia roszczeń od pierwszego naruszenia dla wszystkich kolejnych naruszeń prawa, niezależnie od długości okresu naruszenia jest nie do pogodzenia z charakterem tego prawa, jako przysługującego uprawnionemu przez cały okres, na jaki udzielono mu ochrony. Wskazał, że tylko w ten sposób prawo z rejestracji znaku towarowego zachowuje przez cały czas swojego istnienia swój walor w postaci zakazu używania znaku towarowego przez osoby nieuprawnione. Również w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r., sygn. I CSK 540/13 (OSNC 2015, nr 5, poz. 63) Sąd Najwyższy uznał, na tle roszczenia o wydanie bezpodstawnie uzyskanych korzyści z tytułu naruszenia prawa własności przemysłowej polegającego na wytwarzaniu określonych produktów przez dłuższy okres, że bieg przedawnienia rozpoczyna się oddzielnie w stosunku do każdego kolejnego naruszenia, od dnia w którym uprawniony dowiedział się o naruszeniu swego prawa oraz o osobie, która je naruszyła. Stwierdził, że taka wykładnia najpełniej uwzględnia funkcję i cel art. 289 ust. 1 p.w.p., z jednej strony nie pozwalając na to by uprawniony zwlekał z wytoczeniem powództwa, czekając na zakończenie stanu naruszenia jego praw, a z drugiej strony nie dopuszcza do tego, by sprawca mógł naruszać czynem ciągłym cudze prawa po upływie trzech lat od dnia, w którym uprawniony dowiedział się o pierwszym naruszeniu i osobie sprawcy. Sąd Najwyższy nie rozważał jednak problemu początku biegu terminu przedawnienia w kontekście upływu terminu pięcioletniego. Podobne stanowisko Sąd Najwyższy zajął w wyroku z dnia 10 marca 2017 r., (niepubl.) na gruncie art. 20 ustawy z dnia

16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1010) przyjmując, że przypisane pozwanemu czyny na potrzeby przedawnienia nie mogą być traktowane jako ciągłe, lecz jako powtarzające się, odmienny pogląd zmierzałby bowiem do zawężenia przysługującej uprawnionemu do prawa własności przemysłowej ochrony.

Utrzymująca się w orzecznictwie Sądu Najwyższego niejednolitość oraz różnorodność poglądów doktryny, przekłada się na praktykę sądów powszechnych. W orzecznictwie tych sądów dominuje pogląd, że przedawnienie roszczeń o naruszenie prawa ochronnego na znak towarowy rozpoczyna się od dnia, w którym powstały określone w art. 289 p.w.p. przesłanki i kończy się odpowiednio z upływem trzech lub pięciu lat, bez względu na długość trwania stanu naruszenia, a nawet pomimo trwania tego stanu (por. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2010 r., sygn. I ACa 1270/09, OSA 2010, nr 4, poz. 32 oraz niepublikowane wyroki Sądu Apelacyjnego z dnia 17 maja 2012 r., sygn. I ACa 1081/11; z dnia 31 sierpnia 2012 r., sygn. I ACa 51/12 i z dnia 27 grudnia 2012 r., 896/12). Prezentowane jest jednak także stanowisko, że roszczenia wynikające z naruszeń prawa własności przemysłowej przedawniają się przy czynach mających charakter ciągły oddzielnie co do każdego naruszenia dokonanego każdego dnia z osobna (por. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. I ACa 562/10, niepubl. oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. VII Ca 899/17, niepubl.). Część orzecznictwa uznaje, że w stosunku do roszczeń o zaniechanie początek biegu terminu przedawnienia liczy się zgodnie z regułą wyrażoną w art. 120 § 2 k.c. (por. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 26 lutego 2004 r., sygn. I ACa, OSA, nr 11, poz. 40).

W doktrynie również prezentowane są niejednolite poglądy odnoszące się do początku biegu przedawnienia roszczeń wynikających z naruszenia prawa do znaku towarowego.

Wyrażony został pogląd o zasadności traktowania wytwarzania określonych przedmiotów przez dłuższy okres jako jednego naruszenia o charakterze ciągłym. Wskazano, że w takim wypadku bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia ustania stanu ciągłego stanowiącego naruszenie prawa, a nie od dnia zaistnienia stanu bezprawnego. Ten pogląd spotkał się w doktrynie z krytyką, w której podnoszono, że taka wykładnia prowadzić może do naruszenia zasad ogólnych, w tym zasad współżycia społecznego. Niweczy ponadto sens przedawnienia, skoro w ogóle może nie dojść do przedawnienia, dopóki stan naruszenia trwa.

Szeroko w doktrynie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym w przypadku naruszeń ciągłych, powtarzalnych, należy liczyć termin przedawnienia oddzielnie co do każdego kolejnego dnia naruszenia. Wśród wielu argumentów wskazywano, że przyjęcie takiego stanowiska powoduje, że racjonalizuje się okres w którym można skutecznie dochodzić roszczeń, dostosowując go do trwania stanu naruszenia. Roszczenie o zaniechanie bezprawnych dzia-

łań wynikające z naruszenia o charakterze ciągłym nie przedawni się z upływem trzech lat od powzięcia wiedzy przez uprawnionego czy pięciu lat liczonych od pierwszego dnia naruszenia. Okresy te będą osobno w stosunku do każdego kolejnego dnia naruszenia. Dopóki zatem trwa naruszenie, uprawniony może podjąć działania prawne, a naruszyiciel nie może czuć się bezkarny. W ten sposób uprawniony może korzystać z realnej ochrony przysługującego mu prawa, udzielanej na określony czas, bez obawy przedwczesnego przedawnienia. Z drugiej strony, funkcja przedawnienia zostaje zachowana, ponieważ roszczenie, a w zasadzie poszczególne roszczenia przedawniają się z upływem wskazanych ustawowo terminów. Sprawia to, że uprawniony musi być aktywny w ochronie przysługującego mu prawa wyłącznego i nie może czekać z wytoczeniem powództwa do zakończenia stanu naruszenia, co z kolei daje naruszyicielowi gwarancję pewności jego sytuacji prawnej po upływie terminu przedawnienia, który nie jest odłożony w czasie do zakończenia trwania danego czynu ujmowanego jako całość.

Także ten pogląd spotkał się z krytyczną oceną. Zwrócono uwagę, że stanowisko to zostało ukształtowane na podstawie nieobowiązujących już przepisów, które wprost wskazywały na taki sposób obliczania terminów przedawnienia.

Kolejny pogląd przedstawiany w doktrynie łączy początek biegu terminu przedawnienia z faktem wkroczenia naruszyiciela w sferę praw wyłącznych uprawnionego ze znaku towarowego. Pogląd ten uzasadniany jest literalną wykładnią art. 289 p.w.p. i użyciem w przepisie słów „jednakże w każdym przypadku roszczenie przedawnia się z upływem pięciu lat od dnia, w którym nastąpiło naruszenie patentu”, co oznacza, że termin przedawnienia należy liczyć „od dnia”, zatem „naruszenie następuje już w momencie, gdy osoba trzecia wkracza w zastrzeżoną na rzecz uprawnionego sferę wyłączności. Dalsze jego działania powodują jedynie, że stan ten nie ustaje, ale trwa, co jednakże nie ma wpływu na bieg terminu przedawnienia”. Wobec tego, wykładnia literalna tego unormowania wskazuje, że przedawnienie rozpoczyna swój bieg w pierwszym dniu okresu, który traktuje się jako okres naruszenia, czyli w dniu, w którym powstały określone w art. 289 p.w.p. przesłanki.

W doktrynie pojawiło się także stanowisko różnicujące początek biegu terminu przedawnienia w zależności od rodzaju dochodzonego roszczenia i jego wymagalności. I tak – bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się dla roszczenia o zaniechanie naruszenia i usunięcie jego skutków od dnia wkroczenia w sferę prawnej wyłączności, dla roszczenia odszkodowawczego – od dnia wyrządzenia szkody, a dla roszczenia o wydanie utraconych korzyści – od dnia bezpodstawnego wzbogacenia. Wskazano także, że dla roszczeń o zaniechanie niedozwolonych działań i usunięcia ich skutków termin ten należy liczyć od dnia, w którym spełniły się przesłanki określone w art. 289 p.w.p., to jest od dnia, w którym uprawniony dowiedział się o powstaniu stanu naruszającego jego interes oraz o osobie odpowiedzialnej, a dla roszczeń o odszkodowanie

i wydanie bezpodstawnie uzyskanych korzyści – termin ten biegnie oddzielnie co do każdego naruszenia, a więc w każdym kolejnym dniu.

Odnosząc się do przedstawionych poglądów judykatury i doktryny, Sąd Najwyższy w powiększonym składzie nie podziela stanowiska utożsamiającego początek biegu terminu przedawnienia, w przypadku trwałego stanu naruszenia, z dniem ustania tego stanu. Przyjęcie tego stanowiska oznacza, że w ogóle może nie dojść do przedawnienia roszczenia, jeżeli naruszyiciel nie zaprzestanie swojego działania. Taki pogląd nadmiernie faworyzuje uprawnionego ze znaku, który nie podejmuje działań w obronie swojego prawa, tolerując nawet wieloletnie jego naruszanie, albo nie wykazując zainteresowania tym, czy inny podmiot wkracza w sferę jego uprawnień. Na wstępie wskazano, że roszczenia o ochronę znaków towarowych mają charakter majątkowy, zatem ulegają przedawnieniu. Nie można zatem uznać, że w obrocie funkcjonują roszczenia majątkowe o nieokreślonym okresie przedawnienia. Niezależnie od tego, przyjęcie takiego stanowiska godzi również w pewność obrotu gospodarczego.

Wiele argumentów przemawia za trafnością oceny, że bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się w dniu pierwszego wkroczenia w sferę wyłącznych praw uprawnionego ze znaku. Wyłączność prawa używania znaku towarowego nie oznacza braku możliwości jego utraty, zatem w interesie uprawnionego leży dbałość o jego ochronę, a wieloletnie tolerowanie jego naruszania, albo nawet brak wiedzy o takim fakcie świadczy właśnie o braku dbałości. Okres trzyletni, a tym bardziej pięcioletni pozwala na ustalenie naruszenia i zapobiega zwiększeniu skali naruszenia, a tym samym nieuzasadnionemu zwiększaniu kwoty rekompensaty, wprowadza stabilność i pewność prawa. Argument o trudności ustalenia faktu naruszenia traci zaś na znaczeniu, zwłaszcza gdy podmiot naruszający prowadzi legalną działalność gospodarczą, reklamuje swoje usługi i jest znany na relevantnym rynku. Uprawniony z unijnego znaku towarowego powinien też być świadomy ograniczeń skutków takiego znaku, określonych w art. 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1001 z dnia 14 czerwca 2017 r. (L.2017.154/1). Zgodnie z tym przepisem, właściciel unijnego znaku towarowego nie jest uprawniony do zakazania osobie trzeciej używania w obrocie handlowym takiego znaku m.in. „do celów wskazania lub odniesienia się do towarów i usług jako towarów lub usług właściciela danego znaku towarowego, w szczególności w przypadku, gdy użycie tego znaku jest niezbędne do wskazania przeznaczenia towarów lub usług, w szczególności jako akcesoriów lub części zamiennych”. Identyczne brzmienie zawierały poprzednie akty unijne i wspólnotowe. Nie każde zatem używanie cudzego znaku towarowego stanowi naruszenie, zwłaszcza gdy pozwany prowadzi legalną działalność. Tym bardziej podjęcie stosownych działań dla wyjaśnienia, czy używanie takiego znaku jest dozwolone, czy stanowi naruszenie, powinno nastąpić w możliwym do przewidzenia terminie. Z drugiej jednak strony, należy wziąć pod uwagę to, że przyjęcie jako początkowego terminu biegu przedaw-

nienia nadmiernie faworyzuje naruszcyciela, który może bez przeszkód prowadzić dalszą działalność, naruszając bezkarnie prawa właściciela znaku, jeżeli upłynął termin trzyletni od dnia ustalenia tego faktu i osoby odpowiedzialnej, bądź – niezależnie od tego ustalenia – gdy upłynął pięcioletni termin od dnia, w którym doszło do naruszenia po raz pierwszy. Taka koncepcja jest równie trudna do zaakceptowania, jak utożsamienie początkowego dnia biegu przedawnienia z dniem, w którym stan naruszenia ustał.

W ocenie Sądu Najwyższego zasadne jest przyjęcie stanowiska pośredniego, zgodnie z którym trwający dłuższy czas stan naruszenia należy traktować jako sekwencję oddzielnych naruszeń powtarzających się w każdym kolejnym dniu, niezależnie od tego, na czym naruszenie polega. Bez względu bowiem, czy chodzi o wprowadzenie w danym dniu produktu opatrzonego chronionym znakiem do obrotu, czy umieszczenie znaku w katalogu ofertowym, czy o inną postać naruszenia, wszystkie składają się na jeden powtarzalny czyn, jakim jest naruszenie prawa do znaku i tworzą stan, w którym naruszenie następuje oddzielnie w każdym kolejnym dniu. Tylko przy tej koncepcji możliwe jest zrównoważenie interesów uprawnionego i naruszcyciela. Umożliwia to ochronę praw właściciela znaku, chroniąc jednocześnie naruszającego, niejednokrotnie działającego w dobrej wierze, przed ryzykiem nadmiernej rekompensaty, a jednocześnie przeciwdziałając sytuacji, w której dochodzi do zalegalizowania dalszych naruszeń w przyszłości. Jako ilustrację takiego kierunku wykładni można wskazać sytuację małego nierozpoznawalnego podmiotu, który świadczy usługi lub dostarcza towary wąskiemu gronu bez zbytniego afiszowania się, wykorzystując cudzy znak towarowy. Gdyby uznać, że naruszenie prawa do znaku nastąpiło po wkroczeniu po raz pierwszy w sferę cudzych praw wyłącznych, to działalność takiego podmiotu zostałaby zalegalizowana po pięciu latach naruszeń wobec niezauważalnej obecności na rynku i następnie mógłby już swobodnie rozszerzać działalność, wykorzystując ten znak. Do takich konsekwencji prowadzi uznanie naruszenia jako czynu ciągłego, liczonego od początku takiej działalności. Pojęcie czynu ciągłego, jako właściwe dla siatki pojęciowej prawa karnego, nie może być bez zastrzeżeń przenoszone na grunt prawa cywilnego. Trafne jest więc odstępianie od posługiwania się pojęciem ciągłego naruszenia, a zastosowanie pojęcia powtarzalnych naruszeń i liczenie biegu drugiego określonego w art. 289 p.w.p. terminu przedawnienia (*a tempore facti*) od dnia, w którym nastąpiło konkretne powtarzalne naruszenie – zatem przez okres pięciu lat wstecz od zgłoszenia roszczenia. Ustawodawca posłużył się zwrotem „od dnia, w którym nastąpiło naruszenie”. Kluczowe jest słowo nastąpić, które należy tłumaczyć m.in. jako „pojawić się, wydarzyć się po czymś innym, dojść do skutku, zdarzyć się” (zob. Słownik języka polskiego. PWN wersja elektroniczna). Skoro naruszenie doszło do skutku, to dotyczy każdej czynności, bez względu na jej rodzaj, która w dniu jej dokonania wkracza w sferę praw wyłącznych uprawnionego. W sytuacji trwałego naruszenia te czynności powtarzają

się w kolejnych dniach, umożliwiając ich zidentyfikowanie, a tym samym umożliwiając ustalenie pięcioletniego okresu, poza którym dochodzenie roszczenia o ich zaniechanie nie jest już możliwe.

Warto zwrócić uwagę, że z art. 298 p.w.p. wyraźnie wynika okresowość rozliczania naruszeń, a w art. 289 p.w.p. jest jednoznacznie mowa o każdym naruszeniu, a zatem istnieje dostrzeżona przez ustawodawcę możliwość indywidualizowania powtarzalnych naruszeń. Rozwiązanie to podobne jest do ochrony roszczeń odsetkowych, w których termin przedawnienia obejmuje każdy kolejny dzień w ciągu obejmującym okres, w którym wymagalna wierzytelność nie jest realizowana.

Przyjęcie takiej koncepcji pozwala też na uniknięcie ryzyka, że omawiane roszczenie nigdy się nie przedawni, skoro przedawnienie obejmie okres wykraczający poza pięcioletni termin określony w art. 289 p.w.p.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 18 maja 2021 r., sygn. III CZP 30/20.

46

Art. 505¹⁰ § 1 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c.

Po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469), Sąd drugiej instancji rozpoznaje zażalenie w postępowaniu uproszczonym w składzie jednego sędziego.

Z uzasadnienia:

W pierwszej kolejności należy wskazać, że nie powinna budzić wątpliwości dopuszczalność udzielenia odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne. Zostało ono przedstawione w związku z rozpoznaniem zażalenia, a więc przez sąd drugiej instancji, a art. 390 k.p.c. w tym postępowaniu znajduje zastosowanie odpowiednio (art. 397 § 3 k.p.c.). Kwestią sporną nie powinien być także skład sądu i posiedzenie, na którym wydano postanowienie o przedstawieniu zagadnienia prawnego. Zgodnie z art. 397 § 1 k.p.c. sąd rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów. Oznacza to, że sąd rozpoznający zażalenie może przedstawić pytanie także na posiedzeniu niejawnym. Co do kwestii składu sądu, przeszkody nie stanowi okoliczność, że z pytaniem wystąpił sąd w składzie jednego sędziego, gdyż to właśnie kwestia składu sądu jest przedmiotem tego pytania. Gdyby zatem nawet udzielona przez Sąd Najwyższy odpowiedź prowadziła do konieczności rozpoznania zażalenia w składzie trzech sędziów, nie można uznać tylko z tej przyczyny, że przedstawienie pytania było niedopuszczalne, skoro powstał problem interpretacyjny wymagający rozstrzygnięcia. Kwestia potrzeby udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie nie może zaś budzić żadnej wątpliwości wobec poważnych argumentów podniesionych w uzasadnieniu postanowienia i rozbieżnej praktyki sądowej.

Wbrew stanowisku wyrażanemu w orzecznictwie, iż z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd „właściwy”, nie można ograniczać możliwości wystąpienia z takim pytaniem, gdy od odpowiedzi na nie zależy ustalenie sądu właściwego do rozpoznania sprawy (w tym wypadku do rozpoznania środka odwoławczego).

Ustawą nowelizującą wprowadzono do polskiego porządku prawnego wiele nowych rozwiązań, które w określonych sytuacjach wymagają nowego spojrzenia również na instytucje prawne – zdawałoby się – o ukształtowanej pozycji.

Postępowanie uproszczone, jako jeden z rodzajów postępowania odrębne, zostało wprowadzone do Kodeksu postępowania cywilnego na mocy ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 48, poz. 554 z późn. zm.) i ma regulować – w ocenie ustawodawcy – rozpoznawanie spraw „drobnych”, „bagatelnych”, występujących w obrocie powszechnym, konsumenckim. W nauce prawa wskazuje się, że uproszczenie – któremu, w ocenie ustawodawcy, służy sformalizowanie i przyspieszenie postępowania sądowego, co obserwujemy w szczególności w ustawie nowelizującej – w takich kategoriach spraw jest o tyle uzasadnione, o ile rzeczywiście możemy mieć do czynienia w konkretnym postępowaniu z oczywistym, tzn. niebudzącym wątpliwości faktycznych i prawnych, stanem sprawy. Niewątpliwie dla spraw prostych od strony faktycznej i prawnej postępowanie uproszczone jest efektywnym środkiem dochodzenia roszczeń, w którym szybkość udzielonej ochrony można połączyć z jej jakością (zachowaniem standardów i gwarancji procesowych). Uproszczenia zmierzające do zwiększenia szybkości postępowania polegają, z jednej strony, na usprawnieniu i optymalizacji postępowania dowodowego oraz odwoławczego przez przyspieszenie i odformalizowanie czynności sądu, z drugiej natomiast, na zwiększeniu rygorów formalnych w stosunku do stron, zdyscyplinowaniu ich przy podejmowaniu czynności procesowych (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2001 r., sygn. III CZP 19/01, OSNC 2001, nr 12, poz. 170).

Powyższa, krótka charakterystyka postępowania uproszczonego, daje już asumpt do postawienia tezy, że postępowanie to oparte jest na schemacie odbiegającym od postępowania procesowego zwykłego w kierunku zdecydowanego ułatwienia, skrócenia oraz odformalizowania procedowania sądu. Przemawia za tym konkretna treść poszczególnych przepisów Działu VI. Artykuł 505¹ § 1 k.p.c. stanowi m.in. o stosunkowo niewysokiej wartości przedmiotu sporu. W art. 505² k.p.c. w zasadzie wyłączono posiedzenie przygotowawcze. W kolejnym przepisie wprowadzono zasadę zakazu kumulacji i rozdrabniania roszczeń (art. 505³ k.p.c.). Każda kolejna regulacja w istocie wprowadza rozwiązanie szczególne względem postępowania procesowego zwykłego upraszczając je.

Artykuł 505¹⁰ § 1 k.p.c. stanowi, że sąd rozpoznaje apelację w składzie jednego sędziego. W rezultacie jest to uregulowanie szczególne względem art.

367 § 3 k.p.c., w myśl którego sąd rozpoznaje sprawę w składzie trzech sędziów. Na posiedzeniu niejawnym sąd orzeka w składzie jednego sędziego, z wyjątkiem wydania wyroku.

W związku z tym powstało zagadnienie, aktualne także w poprzednim stanie prawnym, a mianowicie w jakim składzie sąd rozpoznaje zażalenie, w sytuacji, gdy przepisy obejmujące postępowanie uproszczone nie zawierają w tym zakresie konkretnego uregulowania. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że obecnie obowiązujący art. 397 § 1 k.p.c. stanowi, że sąd rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Artykuł 397 § 1 k.p.c. wprowadzający wymaganie składu trzech sędziów dla rozpoznania zażalenia został wprowadzony ustawą nowelizującą i obowiązuje od 7 listopada 2019 r. Dotychczas rozpoznawanie zażaleń w składzie trzech sędziów wynikało z odpowiedniego stosowania przepisów o apelacji (art. 397 § 2 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 6 listopada 2019 r.). Odmienne było jednak w postępowaniu uproszczonym, gdyż tam zarówno przed, jak i po nowelizacji z 4 lipca 2019 r. regułą jest rozpoznawanie apelacji w składzie jednego sędziego (art. 505¹⁰ § 1 k.p.c.). Niemniej jednak na gruncie poprzedniego stanu prawnego praktyka sądowa i doktryna przyjęły, że zażalenie w postępowaniu uproszczonym także powinno być rozpoznawane w składzie jednego sędziego. Wprowadzenie zatem art. 397 § 1 k.p.c. przy jednoczesnym wyraźnym utrzymaniu reguły o rozpoznawaniu apelacji w postępowaniu uproszczonym w składzie jednego sędziego doprowadziło do rozbieżnych ocen co do tego, czy pogląd przyjęty w dotychczasowym orzecznictwie zachował aktualność.

Z jednej strony wyrażany jest pogląd, że zażalenie w postępowaniu uproszczonym rozpoznaje się w składzie jednego sędziego. Wydaje się, że zapatrywanie to wynika w pewnym zakresie z utrzymania aktualności obowiązywania kluczowej w tym zakresie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2001 r., sygn. III CZP 61/01, OSNC 2002, nr 5, poz. 62. Większość przedstawicieli nauki w nowych wydaniach swych opracowań powiela bowiem swoje stanowisko, wywodzone na gruncie dotychczasowego stanu prawnego, oparte na powołanej uchwale. Na ogół nie wskazują jednak żadnych szerszych argumentów w tym zakresie.

Wedle poglądu przeciwnego w obecnym stanie prawnym sąd rozpoznaje zażalenie w postępowaniu uproszczonym w składzie trzech sędziów. Podkreśla się, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2001 r. straciła na aktualności, gdyż bazowała ona na braku wyraźnej regulacji, wśród przepisów o postępowaniu zażaleniowym, dotyczącej składu właściwego do rozpoznania zażalenia oraz na odesłaniu w tym zakresie do przepisów o apelacji uproszczonej (art. 505¹⁰ § 1 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 6 listopada 2019 r.). Wskazuje się, że skoro obecnie taką wyraźną regulację zawiera art. 397 § 1 k.p.c., natomiast w art. 505^{13a} k.p.c., dotyczącym postępowania zażaleniowego w postępowaniu uproszczonym, unormowano

jedynie odrębność dotyczącą uzasadnienia postanowienia wydanego na skutek rozpoznania zażalenia, to zasadą powinno być rozpoznawanie zażalenia w składzie trzech sędziów. Argumentem wzmacniającym to stanowisko jest także wyraźne uregulowanie wyjątku dotyczącego jednoosobowego składu rozpoznającego zażalenie w innym postępowaniu odrębnym, a mianowicie w elektronicznym postępowaniu upominawczym (art. 505³⁸ k.p.c.). W przepisie tym wyraźnie wskazano, że rozpoznanie zażalenia następuje w składzie jednego sędziego. W świetle tego poglądu wykluczone jest więc analogiczne stosowanie art. 505¹⁰ § 1 k.p.c. do zażalenia. Dostrzega się jednak rażącą wadliwość tego rozwiązania, w którym apelacja w postępowaniu uproszczonym jest rozpoznawana w składzie jednoosobowym, a zażalenie w tym samym postępowaniu w składzie trzech sędziów.

Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej zagadnienie składu, w jakim należy rozpoznać zażalenie w postępowaniu uproszczonym budziło wątpliwości, ale tylko do czasu podjęcia cytowanej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2001 r. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia przyjęto, m.in., że w postępowaniu uproszczonym toczącym się na skutek zażalenia sąd rozpoznaje zażalenie w składzie jednego sędziego. Dla uzasadnienia tego wątku rozstrzygnięcia Sąd Najwyższy wskazał, że wobec nieuregulowania kwestii składu sądu do rozpoznania zażalenia wśród przepisów o postępowaniu uproszczonym należy odwołać się do ogólnych zasad kolejności stosowania przepisów k.p.c. Jak wskazano w uzasadnieniu „zgodnie z ustaloną w praktyce i piśmiennictwie regułą, w postępowaniach odrębnych stosuje się w pierwszej kolejności przepisy właściwe dla tych postępowań, a w razie ich braku – przepisy ogólne dotyczące procesu, jeżeli nie kolidują z przepisami rządzącymi danym postępowaniem odrębnym”. Jak jednak dostrzeżono „w omawianym wypadku sprawa dodatkowo się komplikuje, gdyż prawodawca – ustanawiając odrębne przepisy o uproszczonym postępowaniu apelacyjnym – nie unormował postępowania wywołanego wniesieniem zażalenia, które w postępowaniu procesowym „zwykłym”, mimo swego autonomicznego, samodzielnego charakteru, także nie jest uregulowane kompleksowo i wyczerpująco (art. 394–398 k.p.c.), w związku z czym mają w nim zastosowanie przepisy o postępowaniu apelacyjnym (art. 397 § 2 k.p.c.)”. Dlatego też według Sądu Najwyższego „w celu rozwiązania tego złożonego problemu interpretacyjnego należy – wobec braku przepisów normujących postępowanie wywołane wniesieniem zażalenia w ramach postępowania uproszczonego – odwołać się najpierw do przepisów o zażaleniu w postępowaniu procesowym „zwykłym”, a następnie, na podstawie art. 397 § 2 k.p.c., do przepisów o apelacji. W ramach przepisów o apelacji, w pierwszej kolejności będą jednak miały zastosowanie przepisy o apelacji w postępowaniu uproszczonym, uzupełniane w zakresie nieuregulowanym przepisami o postępowaniu apelacyjnym „zwykłym”. W końcu, gdyby zaszła taka konieczność, znajdą zastosowanie przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (art. 391 § 1 k.p.c.); w takim wypadku, zgodnie z tym, co już

powiedziano, przepisy o postępowaniu uproszczonym będą jednak wyprzedzać przepisy o postępowaniu „zwykłym”. W konkluzji tego rozumowania Sąd Najwyższy wskazał, iż „staje się oczywiste, że w postępowaniu uproszczonym sąd rozpoznaje zażalenie w składzie jednego sędziego (art. 505¹⁰ § 1 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c.), gdyż przepisy art. 394–397 k.p.c. nie określają składu sądu, a więc tym samym odsyłają do przepisów normujących postępowanie apelacyjne, w tym wypadku – ze względu na pierwszeństwo przepisów o postępowaniu odrębnym – nie do art. 367 § 3 k.p.c., lecz do art. 505¹⁰ § 1 k.p.c.

Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego i sposób rozumowania zaprezentowany w przytoczonej powyżej uchwale co do kwestii składu sądu w postępowaniu zażaleniowym spotkały się z aprobatą doktryny i przyjęły się szeroko w praktyce sądów powszechnych. Trzeba jednak podnieść, że w literaturze przedmiotu wskazywano, iż sam sposób rozumowania Sądu Najwyższego, choć aktualny przy tym zagadnieniu, musi być każdorazowo oceniany w kontekście specyfiki procesowej konkretnego przypadku. Ponadto w doktrynie, abstrahując od poparcia dla tezy Sądu Najwyższego wskazano, że przyjęcie poglądu o rozpoznawaniu zażalenia w postępowaniu uproszczonym przez skład trzech sędziów zawodowych prowadziłoby do niczym nieuzasadnionego uprzywilejowania tego zażalenia w stosunku do apelacji w tym postępowaniu odrębnym.

W rezultacie, w aktualnym stanie prawnym można rozważać dwie koncepcje próby rozwiązania zaistniałego problemu. Za poglądem, iż sąd rozpoznaje zażalenie w postępowaniu uproszczonym w składzie trzech sędziów przemawia literalna analiza przepisów oraz w istocie sposób argumentacji zastosowany w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2001 r. Za poglądem przeciwnym zaś przemawia wykładnia funkcjonalna, nawiązująca do istoty instytucji środków odwoławczych oraz nawiązująca do przedstawionej powyżej charakterystyki postępowania uproszczonego.

Nie powinno być sporne, że obecne brzmienie art. 397 § 1 k.p.c. jest w omawianym zakresie jasne i nakłada obowiązek rozpoznania zażalenia w składzie trzech sędziów. Oznacza to, że przepis ten powinien mieć zasadniczo zastosowanie w postępowaniach odrębnych, jeśli tylko wyraźny przepis szczególny nie reguluje tej kwestii odmiennie, a przepisu takiego brak w postępowaniu uproszczonym. W świetle takich rozwiązań normatywnych, rozumowanie Sądu Najwyższego zawarte w uchwale z dnia 27 listopada 2001 r. może jedynie doprowadzić do wniosku, że aktualnie zażalenie w postępowaniu uproszczonym powinno być rozpoznane w składzie trzech sędziów.

Nie zawsze jednak wykładnia literalna prowadzi do pożądaných konkluzji.

Nie sposób tu pominąć kolejnych dyrektyw wykładni prawa: systemowej i funkcjonalnej. Co do zasady można założyć, że proces interpretacyjny powinien toczyć się według wskazanej kolejności dyrektyw, jednakże w nowszej literaturze przedmiotu, a także i w judykaturze, dominujące jest stanowisko o konieczności łącznego wykorzystania wskazanych dyrektyw. „Według trady-

cyjnego poglądu, w przypadku gdy na podstawie językowych reguł wykładni sens przepisu zostaje jednoznacznie ustalony, kończy się proces wykładni, ponieważ sens normy jest już jasny (*interpretatio cessat in claris*). W konsekwencji więc wyłączone jest wówczas stosowanie systemowych dyrektyw wykładni. (...) Otóż wbrew pozorom pogląd ten nie służy umocnieniu praworządności, albowiem większą wagę przywiązuje do werbalnej interpretacji tekstu niż do spójności systemu prawnego, co ma zapewnić wykładnia systemowa. Dlatego przyjąć należy, że w każdym przypadku przepis prawny powinien być poddany nie tylko wykładni językowej, ale również systemowej. Odpowiada to zresztą wskazaniu Trybunału Konstytucyjnego, że rozumienie przepisu prawnego jest wyznaczone nie tylko przez jego brzmienie, lecz także przez treść innych przepisów prawnych mających wpływ na rozumienie interpretowanego przepisu w ramach wykładni systemowej” (por. uchwałę z dnia 7 marca 1995 r., sygn. W. 9/94, Dz. U. z 1995 r., Nr 39, poz. 198).

Oparcie się tylko na wykładni językowej, prowadziłoby do wniosku, że podstawowy środek odwoławczy od orzeczeń merytorycznych, jakim jest apelacja, miałby być rozpoznawany w składzie jednego sędziego, a zażalenie na kwestie incydentalne, niezależnie od tego czy dotyczyłoby to zażalenia dewolutywnego (art. 394 § 1 k.p.c.), czy zażalenia poziomego (art. 394^{1a} § 1 k.p.c.) w składzie trzyosobowym. Tymczasem to apelacja jest środkiem odwoławczym o modelowym charakterze, który powinien charakteryzować się najdalej idącymi gwarancjami co do kontroli prawidłowości i legalności zaskarżonego wyroku. Brak jakichkolwiek racji za potraktowaniem zażalenia w sposób uprzywilejowany względem apelacji biorąc pod uwagę ograniczony zakres kontroli zażaleniowej i potrzebę szybkiego rozpoznania zażalenia w kwestiach wypadkowych.

Po drugie, z uzasadnienia projektu ustawy nowelizacyjnej trudno wywieść wniosek o zamiarze odstąpienia przez ustawodawcę od zasady rozpoznawania zażalenia w postępowaniu uproszczonym w składzie jednoosobowym. Lektura tego dokumentu wskazuje wyraźnie, że zmiana art. 397 § 1 k.p.c. i wyraźne określenie składu trzyosobowego dla rozpoznania zażalenia, wynikało z wprowadzenia w szerokim zakresie tzw. zażalenia poziomego w sądzie pierwszej instancji. Zamiarem ustawodawcy było przede wszystkim uniknięcie wątpliwości co do zakresu stosowania w zażaleniu poziomym przepisów o postępowaniu apelacyjnym. Potwierdzeniem tej tezy jest wyraźne powtórzenie przez ustawodawcę, że sąd rozpoznaje zażalenie w składzie trzech sędziów także w innych postępowaniach, w których wprowadzono zażalenie poziome, m.in. w art. 741 § 2 k.p.c. (postępowanie zabezpieczające) oraz art. 767⁴ § 1¹ k.p.c. (postępowanie egzekucyjne). Gdyby ustawodawca uważał, że wystarczające jest tu odesłanie do art. 397 § 1 k.p.c. za pośrednictwem art. 13 § 2 k.p.c., nie powtarzałby w nich wymagania rozpoznania zażalenia przez skład trzech sędziów. Potrzeba nowego brzmienia art. 397 § 1 k.p.c. wynikała zatem przede wszystkim z wprowadzania do kodeksu nowego zażalenia poziomego w sądzie pierwszej instancji.

Po trzecie, nie można przeceniać argumentu płynącego z treści art. 505³⁸ k.p.c., który przewiduje rozpoznanie zażalenia w elektronicznym postępowaniu upominawczym w składzie jednoosobowym. Wspomniana regulacja została wprowadzona na długo przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Celem tej zmiany było ustanowienie składu jednoosobowego do rozpoznawania zażalenia w sytuacji, gdy skład trzyosobowy wynikałby nie z treści obecnego art. 397 § 1 k.p.c., ale z ogólnych reguł rozpoznawania apelacji w składzie trzyosobowym (art. 397 § 2 k.p.c. w zw. z art. 367 § 3 k.p.c. w poprzednim brzmieniu).

Po czwarte, art. 13 § 1 zd. 2 k.p.c. wprowadza regułę, że sąd rozpoznaje sprawy według przepisów o postępowaniach odrębnych. Oznacza to, że przepisy dotyczące takich postępowań mają pierwszeństwo przed przepisami o postępowaniu procesowym zwykłym (ogólnym). Sięgnięcie do przepisów o postępowaniu zwykłym jest możliwe jeśli dane zagadnienie jest nieuregulowane w postępowaniu odrębnym. Może jednak chodzić nie tyle o stosowanie poszczególnych przepisów danego postępowania odrębnego, ile o stosowanie wyinterpretowanych na tle danego postępowania odrębnego norm prawnych. Jak powiedziano już zagadnienie składu właściwego do rozpoznania zażalenia w postępowaniu uproszczonym nie zostało uregulowane w sposób szczególny. Uregulowano jednak skład sądu właściwy do rozpoznania apelacji przyjmując, że jest nim skład jednoosobowy (art. 505¹⁰ § 1 k.p.c.). Zwrócono powyżej uwagę na charakterystykę postępowania uproszczonego. Zarówno w judykaturze, jak i doktrynie przyjmuje się, że uzasadnieniem tej regulacji jest wskazanie na mniejszą wagę spraw rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym i potrzebę szybszego ich załatwiania. Powstaje zatem pytanie, czy norma zawarta w art. 505¹⁰ § 1 k.p.c. oraz jej *ratio legis* z punktu widzenia postępowania uproszczonego, jest bliższa charakterowi tego postępowania, czy też norma wyrażona w art. 397 § 1 k.p.c. Ten ostatni przepis reguluje skład sądu do rozpoznania zażalenia w procesie w ogólności. Nie uwzględnia on zatem specyfiki postępowania uproszczonego. Uzasadnione zatem jest sięgnięcie do art. 505¹⁰ § 1 k.p.c. w drodze analogii jako przepisu modelowego dla rozpoznania apelacji, a w konsekwencji także zażalenia w postępowaniu uproszczonym.

Warto zaznaczyć, że w cytowanej już wielokrotnie uchwale z dnia 27 listopada 2001 r., Sąd Najwyższy wskazał wyraźnie, że sięgnięcie do przepisów o postępowaniu procesowym ogólnym jest możliwe „o ile nie koliduje to” z przepisami o danym postępowaniu odrębnym. Tymczasem wskazano już, że zastosowanie art. 397 § 1 k.p.c. i jego konsekwencje w istocie kolidują z systemem prawa procesowego cywilnego o środkach zaskarżenia i celami postępowania uproszczonego.

Warto wskazać, że sięgnięcie do analogii z innych przepisów o postępowaniu szczególnym (tu: odrębnym), zamiast do ogólnych przepisów o procesie, nie byłoby zabiegiem zupełnie nowym w judykaturze. W nauce sytuację taką nazywa się analogią ze skutkiem wykładni zwężającej. Niekiedy taka wykładnia

jest następnie pozytywnie weryfikowana przez ustawodawcę, który zmienia niedostosowane normy prawne w zgodzie z wykształconą praktyką.

Wskazując na powyższe uwagi można uzasadnić potrzebę sięgnięcia do analogii z art. 505¹⁰ § 1 k.p.c. dla kwestii określenia składu sądu właściwego do rozpoznania zażalenia w postępowaniu uproszczonym. Rozwiązanie to umożliwi pogodzenie brzmienia przepisów z potrzebą ich funkcjonalnego stosowania i umożliwi uniknięcie rażącego zaburzenia w systemie prawa procesowego oraz ocenie jego racjonalności.

Biorąc to pod uwagę, należało uznać, że mimo nowego brzmienia art. 397 § 1 k.p.c. istnieją poważne argumenty uzasadniające potrzebę sięgnięcia w drodze analogii do art. 505¹⁰ § 1 k.p.c. i przyjęcie, że także po wejściu w życie ustawy nowelizującej sąd rozpoznaje zażalenie w postępowaniu uproszczonym w składzie jednego sędziego, co uzasadniało udzielenie odpowiedzi, jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).

Uchwała SN z dnia 26 maja 2021 r., sygn. III CZP 94/20.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

47

Art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 422) w związku z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423)

Nagroda roczna za 2017 r. wypłacona funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej w 2018 r., po ustaniu tytułu obowiązkowego ubezpieczenia społecznego, stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne (art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 422 w związku z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423).

Z uzasadnienia:

Przedstawiony do rozstrzygnięcia problem prawny dotyczy zagadnienia związanego z nagrodą roczną (tak zwaną trzynastką). Historycznie rzecz ujmując, na tle tego rodzaju należności dochodziło już w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego do licznych sporów zarówno z zakresu ubezpieczeń społecznych, jak i prawa pracy. W pierwszym katalogu spraw kontrowersje zamykały się w obrębie ustalenia podstawy wymiaru emerytury z uwzględnieniem (bądź nie) nagrody rocznej (zob. wyroki Sądu Apelacyjnego w Szczecinie: z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. III AUa 153/18, LEX

nr 2558965; z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. III AUa 42/19, LEX nr 2923468; wyroki Sądów Apelacyjnych: w Białymstoku z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. III AUa 1123/15, LEX nr 2065045; w Lublinie z dnia 23 grudnia 2019 r., sygn. III AUa 251/19, LEX nr 2764816). Wynikało to z tego, że charakter tego świadczenia ewoluował i nie wszystkie składniki wynagrodzenia za pracę (wówczas w jednostkach uspołecznionych) były oskładkowane, co wynikało z przyjęcia klasyfikacji wynagrodzenia osobowego i pozaosobowego (zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie zgłaszania pracowników do ubezpieczenia społecznego oraz składek na to ubezpieczenie, Dz. U. z 1989 r., Nr 61, poz. 365; uchwała nr 33 Rady Ministrów z dnia 25 marca 1983 r. w sprawie klasyfikacji wynagrodzeń w jednostkach gospodarki uspołecznionej, M.P. z 1983 r., Nr 15, poz. 85 z późn. zm.).

Z kolei w orbitcie spraw pracowniczych kwestie sporne dotyczyły chwili nabycia prawa do nagrody rocznej i mechanizmu obliczenia jej wysokości (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 października 1999 r., sygn. U 4/99, OTK 1999, nr 6, poz. 118; z dnia 21 lutego 2006 r., K 1/05, OTK-A 2006, nr 2, poz. 18; uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 25 lipca 2003 r., sygn. III PZP 7/03, OSNP 2004, nr 2, poz. 26; z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. III PZP 3/11, OSNP 2012, nr 1–2, poz. 3 z glosą K. Roszewskiej, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2012, nr 2, s. 87–100).

W doktrynie zaś przyjęto, że nagroda roczna jest traktowana jako szeroko rozumiane wynagrodzenie za pracę, choć nie ma charakteru powszechnego w stosunkach pracy (zob. J. Strusińska-Żukowska, Nagroda z zakładowego funduszu nagród, czyli tzw. trzynastka, Prawo Pracy 1997, nr 12, s. 3–9; B. Cudowski, Trzynasta pensja pracowników samorządowych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, FK 2006, nr 5, s. 5–11; J. Marciniak, „Trzynastka” nie tylko dla wybrańców administracji, PPiUS 2012, nr 2, s. 102–111; B. Wagner, Wynagrodzenie za pracę i jego związek z pracą, Gdańskie Studia Prawnicze 2007, nr 2, s. 301–312).

Mimo szeregu wypowiedzi wciąż pojawiają się – na co wskazuje przedstawione pytanie – spory o wykładnię prawa na gruncie problematyki nagrody rocznej. Tym razem zasięg tego sporu jest odcinkowy, bowiem dotyczy funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (dalej także jako funkcjonariuszy) i jednocześnie zarazem. Nie oznacza to jednak możliwości jego zmarginalizowania, chociażby z perspektywy obowiązków płatników składek, na których spoczywa obowiązek ich odprowadzania, a uchybienia na tym polu wiążą się z dolegliwościami, jakie może na nich nałożyć organ rentowy (zob. K. Ślebzak, J. Kosonoga, Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenie społeczne, *Ius Novum* 2016, nr 3, s. 274).

Źródłem wątpliwości interpretacyjnych jest konwersja (*ex lege*) statusu funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w płaszczyźnie sposobu ochrony ryzyk socjalnych (transfer z systemu składkowego na model bezskładkowy).

W takim razie w wiązce zainteresowań pozostają nie tylko przepisy regulujące ustrój pełnienia służby przez funkcjonariuszy (ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 505), lecz także przepisy ustawy systemowej i nowelizującej. Pominięcie chociażby jednego z wymienionych źródeł prawa może sprowadzić interpretatora na wadliwy trop, a tym samym doprowadzić do błędnej wykładni prawa.

Przystępując do oceny, należy li tylko przypomnieć, że ustawa nowelizująca (obowiązująca od 1 stycznia 2018 r.) rozszerzyła zakres podmiotowy ustawy zaopatrzeniowej, obejmując swym zakresem funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz jednocześnie uchylając przepisy kreujące obowiązek podlegania ich ubezpieczeniom społecznym (art. 6 ust. 1 pkt 18a ustawy systemowej). Doprowadziło to do sytuacji, że od dnia 1 stycznia 2018 r. ustał tytuł ubezpieczenia społecznego funkcjonariusza, mimo że wciąż trwał jego stosunek służbowy. Dalsza konsekwencja zmian oznaczała, że podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej przestał być przychód, o którym stanowi art. 4 pkt 9 ustawy systemowej, a więc przychód w rozumieniu ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1128).

Krzyżujące się zakresy pragmatyki i ustawy systemowej oraz rysujące się na ich gruncie wątpliwości, potwierdzają stanowisko Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, że poszukiwanie prawidłowej odpowiedzi na przedstawione zagadnienie obliuguje do szerszej perspektywy niż tylko zaakcentowanie kwestii intertemporalnych, których nie uregulowano w ustawie nowelizującej. Przy czym wybór narzędzia interpretacyjnego (reguła *tempus regit actum*) i odwołanie się do przepisów prawa cywilnego, w tym art. XXVI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 94), przez Sąd budzi wątpliwości z racji statusu prawa ubezpieczeń społecznych jako odrębnej gałęzi prawa w stosunku do prawa cywilnego. Daną kwestię kompleksowo wyjaśniła uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. II UZP 1/10 (OSNP 2010, nr 21–22, poz. 267) akcentując publicznoprawny charakter norm ubezpieczeń społecznych, w których strony nie korzystają ze swoich praw podmiotowych regulowanych prawem prywatnym (Kodeksem cywilnym lub Kodeksem pracy), bowiem organ rentowy wypełnia w stosunku do nich ustawowe kompetencje organu władzy publicznej. Z tego względu stosunek ubezpieczenia społecznego nie jest stosunkiem cywilnoprawnym, opartym na równorzędności jego podmiotów i wzajemności (ekwiwalentności) świadczeń, lecz uregulowanym ustawowo stosunkiem publicznoprawnym opartym na zasadzie solidaryzmu, a wynikające z niego świadczenia stron tego stosunku nie są świadczeniami cywilnoprawnymi (por. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 4 września 1992 r., sygn. II UZP 17/92, OSNCP 1993, nr 6, poz. 91 i z dnia 30 czerwca 1994 r., sygn. II UZP 15/94, OSNAPIUS 1994, nr 8, poz. 131; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 paździer-

nika 2006 r., sygn. I UK 128/06, OSNP 2007, nr 23–24, poz. 359). Idąc dalej, powyższej perspektywy nie zmienia rozpoznawanie tych sporów przez sądy powszechne, gdyż są to sprawy cywilne jedynie w znaczeniu formalnym, a ich źródło wywodzi się ze stosunku o charakterze administracyjnoprawnym. Przepisy prawa ubezpieczeń społecznych nie zawierają również odpowiednika art. 300 k.p., co oznacza, że przepisy prawa cywilnego mogą być wprost stosowane w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyłącznie w wypadku wyraźnego odesłania do nich przez normę prawa ubezpieczeń społecznych.

Uwzględniając powyższy kontekst, można wyprowadzić następujące konkluzje. Po pierwsze, odpowiedzi na postawione pytanie należy poszukiwać w obrębie przepisów prawa ubezpieczeń społecznych i przepisów, do których one odwołują się *expressis verbis*. Po wtóre, brak regulacji międzyczasowej w ustawie nowelizującej, przy założeniu modelu racjonalnego ustawodawcy, nie utrudnia wykładni, gdy istnieją wskazówki interpretacyjne pozwalające na wyciągnięcie systemowych wniosków w odniesieniu do obowiązku (jego braku) oskładkowania uposażenia. Po trzecie, odwołanie się do reguł prawa cywilnego może co najwyżej wywrzeć skutek wspomagający (*aequitas non facit ius, sed iuri auxiliatur*).

Prezentacja powyższych zależności pozwala na dalszą koncentrację uwagi w obszarze powinności (ich braku) w oskładkowaniu nagrody rocznej, która przysługiwała za inny rok kalendarzowy, niż chwila jej wypłaty, przy równoczesnej modyfikacji ustrojowego usadowienia funkcjonariuszy w systemie zabezpieczenia społecznego.

Pierwsza perspektywa ujawnia hybrydowe zależności między tytułem ubezpieczenia społecznego (na przykład z tytułu statusu pracownika czy osoby prowadzącej pozarolniczą działalność) a obowiązkiem opłacania składek. Inaczej mówiąc, obowiązek odprowadzenia składki na ubezpieczenia społeczne powstaje w okresie trwania tytułu do ubezpieczenia społecznego. W odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej obowiązek ten przypadał na czas trwania stosunku pracy czy stosunku służbowego. Warto zarazem pamiętać, że zgodnie z art. 13 pkt 12 ustawy systemowej, w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2018 r., funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej podlegali obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu od dnia nawiązania stosunku służby do dnia zwolnienia ze służby.

Koniunkcja tytułu ubezpieczenia społecznego i realizacji obowiązku składkowego *a priori* zakłada rozpiętość temporalną między tymi elementami. Powstanie tytułu ubezpieczenia społecznego obliguje najpierw płatnika do zgłoszenia uprawnionego do ubezpieczeń społecznych, a dopiero wtórnie zrealizuje się powinność przesłania deklaracji rozliczeniowej, imiennego raportu miesięcznego oraz opłacenia składki za dany miesiąc, co z zasady będzie miało miejsce w określonym dniu następnego miesiąca kalendarzowego (zob. art. 47 ustawy systemowej).

Te „widelki czasowe” pozwalają na wystąpienie zjawisk (z mocy prawa albo w drodze czynności dyspozytywnych stron), które wpłyną w dalszej perspektywie na sam tytuł ubezpieczenia społecznego (rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia, wygaszenie stosunku pracy, ostatnio tak chętnie wykorzystywane przez ustawodawcę). Obok tej wiązki zdarzeń mogą wystąpić sytuacje związane z uchybieniem obowiązku terminowego przedstawienia pracownikowi (funkcjonariuszowi) do dyspozycji środków pieniężnych (wynagrodzenia, uposażenia), któremu może – choć nie musi – towarzyszyć rozwiązanie stosunku pracy. Z kolei wypłacanie nagrody rocznej już ze swej istoty zakłada przedstawienie jej do dyspozycji pracownika w innym okresie rozliczeniowym (w innym roku podatkowym), niż rok, w którym powstało do niej prawo. Tego rodzaju rozdźwięk tym bardziej sprzyja potencjalnej zmianie w zakresie istnienia tytułu do ubezpieczeń społecznych pracownika (funkcjonariusza) czy też wręcz definitywnemu ustaniu tytułu.

Sumując powyższe uwagi, nasuwa się spostrzeżenie, że niezależnie od przyczyny ustania tytułu ubezpieczenia społecznego, jego unicestwienie nie powoduje automatycznie ustania obowiązku składowego względem świadczeń powstałych w okresie jego trwania, a wypłacanych już po rozwiązaniu (wygaśnięciu) tytułu ubezpieczeń społecznych, nawet gdy faktyczna wypłata ma miejsce jeszcze w dłuższej perspektywie, niż wypłata spornego świadczenia. Tytułem przykładu można powołać uzyskanie przez pracownika (w wyniku orzeczenia sądu) wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, o przyznanie których procesował się z pracodawcą po ustaniu zatrudnienia. Nie inaczej należy potraktować inne świadczenia ze stosunku pracy, od wynagrodzenia za pracę *sensu stricto*, po inne należności, wypłacane za dłuższe okresy rozliczeniowe (premie kwartalne, nagrody roczne).

Zatem przysporzenia po stronie ubezpieczonego, nawet po ustaniu tytułu ubezpieczenia społecznego, należy traktować jako przychód w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1128). Wynika to literalnie z treści art. 4 pkt 9 w związku z art. 18 ust. 1 ustawy systemowej, skoro ustawodawca posługuje się terminem „z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy, służby”. Chodzi więc o przysporzenia z racji aktywności zawodowej, a nie przychody uzyskanie w trakcie jej trwania. Symetrycznie zaś w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne nie uwzględnia się należności, które nie mieszczą się w kategorii przychodu lub nie zostały przedstawione do dyspozycji pracownika (wierzytelności).

Wątpliwości na tym tle wyjaśnia rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1949), które w § 2 w związku z § 5 ust. 1 pkt 2 konkretyzuje, jakie przychody nie stanowią podstawy wymiaru składek. Wśród tych należności są świadczenia wypłacane zazwyczaj w okresie trwania tytułu ubez-

pieczenia społecznego (nagrody jubileuszowe, diety i inne należności z tytułu podróży służbowej), jak i należności wypłacane po ustaniu tytułu ubezpieczenia społecznego (odprawy pieniężne przysługujące w związku z przejściem na emeryturę lub rentę; odprawy, odszkodowania i rekompensaty wypłacane pracownikom z tytułu wygaśnięcia lub rozwiązania stosunku pracy, w tym z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę lub rozwiązania jej bez wypowiedzenia, skrócenia okresu jej wypowiedzenia, niewydania w terminie lub wydania niewłaściwego świadectwa pracy; odszkodowania wypłacone byłym pracownikom po rozwiązaniu stosunku pracy, na podstawie umowy o zakazie konkurencji, o której mowa w art. 101² k.p.). W katalogu świadczeń zwolnionych z obowiązku „oskładkowania” nie ma nagrody rocznej wypłaconej po ustaniu tytułu ubezpieczenia społecznego.

Tak więc podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracowników jest wypłacone w danym miesiącu kalendarzowym wynagrodzenie wraz z tymi składnikami i świadczeniami, które z mocy § 2 cytowanego wyżej rozporządzenia nie są wyłączone z podstawy wymiaru składek. Wynagrodzenie wypłacone przez pracodawcę z opóźnieniem wykazywane jest w raporcie za ten miesiąc, w którym zostało wypłacone i wówczas staje się podstawą wymiaru składek (zob. § 2 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru zobowiązany jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. Nr 78, poz. 468, zgodnie z którym płatnik składek w imiennym raporcie miesięcznym i imiennym raporcie miesięcznym korygującym sporządzonym za tego ubezpieczonego oraz w deklaracji rozliczeniowej i deklaracji rozliczeniowej korygującej uwzględnia należne składki na ubezpieczenia społeczne od wszystkich dokonanych lub postawionych do dyspozycji ubezpieczonego wypłat – od pierwszego do ostatniego dnia miesiąca kalendarzowego, którego deklaracja dotyczy – stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne).

W judykaturze Sądu Najwyższego za utrwalone uznaje się stanowisko, że należność z tytułu stosunku pracy (służby) może być dla celów ubezpieczeniowych uwzględniona w podstawie wymiaru składek dopiero w miesiącu, w którym została wypłacona lub pozostawiona do dyspozycji pracownika. Jeżeli w danym miesiącu brak było przychodu w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, to brak było również podstawy wymiaru składek. Tym samym, składki na ubezpieczenia społeczne nie były należne, nie powstała wierzytelność z tytułu składek ani nie może zostać wdrożona procedura związana z ich ściąganiem (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 września 2009 r., sygn. I UZP 5/09, OSNP 2010, nr 5–6, poz. 71; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 września 2019 r., sygn. I UK 189/18, OSNP 2020, nr 10, poz. 113; z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. II UK 206/13, LEX

1621617; z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. I UK 225/08, LEX nr 1615585). Jednocześnie okresy, z których przychody przyjmuje się do ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracowników, nie mają przełożenia na okresy, z których przychód przyjmowany jest do ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2007 r., sygn. I UZP 5/2006, OSNP 2007, nr 9–10 poz. 139).

W ujęciu teoretycznym tak ułożona koncepcja nawiązuje w istocie do powstania obowiązku składkowego wprowadzone już po ustaniu tytułu do ubezpieczeń społecznych (stosunku służbowego), ale pozostającego w ścisłym związku z okolicznością, że przychód faktycznie uzyskany przez ubezpieczonego był przychodem ze stosunku służbowego w rozumieniu art. 18 ust. 1 ustawy systemowej. Data faktycznej wypłaty tych świadczeń ma zatem znaczenie wyłącznie dla ustalenia daty obowiązku składkowego płatnika.

W tym miejscu warto również zauważyć, że w przypadku wypłaty świadczenia pieniężnego po ustaniu tytułu do ubezpieczeń społecznych, płatnik składek jest obowiązany na zasadach określonych (aktualnie) w rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2020 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów (Dz. U. z 2020 r., poz. 2366) złożyć wraz z deklaracją rozliczeniową ZUS DRA imienny raport miesięczny za osobę, której wypłacono świadczenie, niepodlegającą ubezpieczeniom społecznym w dacie wypłaty tego świadczenia. Wówczas, w treści raportu składanego za byłego pracownika, w związku z wypłatą świadczenia ze stosunku pracy, dokonaną już po ustaniu stosunku zatrudnienia, płatnik składek zobowiązany jest posłużyć się kodem „30 00” (osoba, za którą należy rozliczyć i opłacić składki lub należne świadczenia w dokumentach rozliczeniowych składanych nie wcześniej niż za następny miesiąc, po ustaniu tytułu do ubezpieczeń), zamiast kodem „0110” (pracownik podlegający ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu).

Summa summarum, zestawienie wyżej omówionych aspektów prowadzi do wniosku, że skoro prawo do świadczenia powstało w trakcie trwania stosunku służbowego (czy też stosunku pracy), to moment realizacji tego uprawnienia (obowiązek oskładkowania przychodu) nie jest zależny od dalszego istnienia tytułu ubezpieczenia społecznego.

Warto w tym miejscu odwołać się do art. 242 ust. 1 pragmatyki. Zgodnie z powołanym przepisem funkcjonariuszowi za służbę pełnioną w danym roku kalendarzowym przysługuje nagroda roczna w wysokości 1/12 uposażenia,

uposażenia chorobowego i uposażenia za przedłużony czas służby otrzymanego w roku kalendarzowym, za który nagroda przysługuje. Z językowego brzmienia przepisu wynika wyraźnie, że nagroda przysługuje za służbę w danym roku kalendarzowym. W analizowanej sprawie chodzi zatem o służbę w 2017 r., kiedy to istniał z mocy prawa tytuł do ubezpieczeń społecznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 18a ustawy systemowej. Wyplacona więc ubezpieczonemu nagroda roczna w 2018 r. była przychodem ze stosunku służbowego w rozumieniu art. 18 ust. 1 ustawy systemowej. Roszczenie o wypłatę tego świadczenia stało się wymagalne dopiero z dniem 31 grudnia 2017 r., który był ostatnim dniem roku kalendarzowego. W tym świetle okoliczność wypłaty funkcjonariuszowi nagrody rocznej po 31 grudnia 2017 r. nie ma znaczenia, bo faktyczna data wypłaty (postawienia środków pieniężnych do dyspozycji funkcjonariusza), implikuje po stronie płatnika realizację obowiązku składowego.

Tym samym uprawnione staje się twierdzenie, że nagroda roczna za 2017 r. wypłacona funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej w 2018 r., po ustaniu tytułu obowiązkowego ubezpieczenia społecznego, stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne (art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 422 w związku z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 423).

Uchwała SN z dnia 26 sierpnia 2021 r., sygn. III UZP 1/21.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

48

Art. 57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 oraz art. 12b § 1 i art. 46 § 2a i 2b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, z późn. zm.)

Zgodnie z art. 57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 oraz art. 12b § 1 i art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a., skargę stanowiącą załącznik do formularza pisma ogólnego, podpisanego podpisem zaufanym, przesłanego przez platformę ePUAP, należy uznać za podpisaną jedynie wówczas, gdy została ona odrębnie podpisana podpisem kwalifikowanym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

Z uzasadnienia:

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

7.1. W pierwszej kolejności rozstrzygnięcia wymaga kwestia dopuszczalności podjęcia uchwały, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 264 § 1 p.p.s.a., na posiedzeniu niejawnym, w związku z art. 15zss4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2095, z późn. zm., dalej uCOVID-19). W ocenie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wykładnia funkcjonalna przepisów uCOVID-19 pozwala opowiedzieć się za dopuszczalnością zastosowania uCOVID-19 w przedmiotowej sprawie i możliwością podjęcia uchwały na posiedzeniu niejawnym. Powyższy przepis należy traktować jako „szczególny” w rozumieniu art. 10 i art. 90 § 1 p.p.s.a. Prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, w tym także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w którym jest mowa o ograniczeniach w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy jest to unormowane w ustawie oraz tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony zdrowia. Nie ulega wątpliwości, że celem stosowania konstrukcji przewidzianych przepisami uCOVID-19 jest m.in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w związku z zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem COVID-19, a w obecnym stanie faktycznym istnieją takie okoliczności, które w zarządzo-

nym stanie pandemii, w pełni nakazują uwzględnianie rozwiązań powyższej ustawy w praktyce działania organów wymiaru sprawiedliwości.

Przeszkody do rozpoznania przedstawionego składowi powiększonemu Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienia prawnego nie może stanowić zdanie drugie p.p.s.a. odnośnie „brania udziału” w posiedzeniu prokuratora Prokuratury Krajowej lub prokuratora innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowanego do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczonego przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę. Zawarte w powołanym przepisie sformułowanie „bierze udział” w istocie zdaje się oznaczać tylko obowiązek Sądu zawiadomienia o terminie rozpoznawania wniosku o podjęcie uchwały, celem wyrażenia poglądu przez prokuratora. Wymóg ten w przedmiotowej sprawie został spełniony (por. uchwała NSA z dnia 22 lutego 2021 r., sygn. I OPS 1/20).

7.2. Przedstawione przez Naczelnny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 27 lipca 2021 r., sygn. I FZ 92/21 zagadnienie prawne wyłoniło się w trakcie rozpatrywania zażalenia. Stanowi zatem wniosek o podjęcie tzw. uchwały konkretnej. Uchwały te wydawane są na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a., jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej lub zażalenia wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości.

7.3. Poważne wątpliwości prawne dotyczyć mogą w szczególności rozbieżnych interpretacji przepisów w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W sformułowanym pytaniu prawnym wskazano na rozbieżne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące wykładni i 2b p.p.s.a.

7.4. Z treści art. 15 § 1 pkt 3 i art. 187 § 1 p.p.s.a., wynika, że musi istnieć bezpośredni związek merytoryczny i logiczny przedstawionego zagadnienia z konkretną sprawą sądowoadministracyjną. Rozstrzygnięcie owego zagadnienia prawnego powinno być niezbędne dla oceny zasadności wniesionej skargi kasacyjnej (w tym przypadku zażalenia) (por. postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt, z glosą aprobującą A. Kabata, Prokuratura i Prawo 2006, nr 5, s. 30). Według art. 187 § 1 p.p.s.a., wyłączona jest możliwość podjęcia uchwały w zakresie wątpliwości prawnych, które wprawdzie zaistniały w konkretnej sprawie, jednak nie mają dla niej rozstrzygającego znaczenia (por. postanowienie NSA z dnia 11 czerwca 2008 r., sygn. II GPS 2/08). W konsekwencji pytanie skierowane do składu poszerzonego musi być osadzone w stanie faktycznym i prawnym rozpoznawanej sprawy (por. postanowienie NSA z dnia 9 października 2017 r., sygn. I OPS 2/17). Ponadto zagadnienie to powinno być powiązane z zakresem zaskarżenia, a także zarzutami skargi kasacyjnej (zażalenia).

Treść zażalenia w rozpatrywanej sprawie wskazuje, że skarżący sformułował zarzuty, które pozwalają, co do zasady rozstrzygać o wątpliwości prawnej (zarzut naruszenia i § 2a i 2b p.p.s.a. przez niezastosowanie tego przepisu i uznanie, że skarga nie została podpisana podpisem elektronicznym. Działając w granicach zarzutów zażalenia skład Naczelnego Sądu Administracyjnego mógł zatem na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. w zw. z p.p.s.a. sformułować pytanie. Przepis art.

187 § 1 p.p.s.a. nie zawiera żadnych innych warunków do takiego działania oprócz istnienia zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości.

7.5. W przedmiocie przedstawionego zagadnienia.

Przedstawione zagadnienie prawne dotyczy zasad wnoszenia przez stronę pism do sądu w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem platformy ePUAP.

Istotne jest bowiem rozstrzygnięcie, czy w sytuacji gdy pełnomocnik strony wniósł do sądu administracyjnego skargę za pomocą środków komunikacji elektronicznej, za pośrednictwem systemu ePUAP, składając podpis zaufany na formularzu pisma ogólnego, załączając skargę i pełnomocnictwo, sąd administracyjny prawidłowo uznał, że przedmiotowa skarga i pełnomocnictwo obarczone są brakiem formalnym podpisu, gdyż zgodnie z art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a., pisma i załączniki w formie dokumentu elektronicznego powinny być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

Zgodnie z p.p.s.a.:

§ 2a. W przypadku gdy pismo strony jest wnoszone w formie dokumentu elektronicznego, powinno ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

§ 2b. Zasady podpisywania przewidziane w § 2a dotyczą także załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego.

7.6. W świetle przedstawionego zagadnienia prawnego zarysowały się w orzecznictwie dwa przeciwstawne poglądy. Według pierwszego z nich podpisanie formularza pisma ogólnego odnosi się do całości pisma i załączonych do niego plików (zob. np. postanowienia NSA: z dnia 16 czerwca 2020 r., sygn. II OZ 275/20; z dnia 29 października 2020 r., sygn. I OZ 815/20; z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. I FZ 76/20). W orzeczeniach tych wywodzi się, że załączniki stanowią integralną część pisma, które zostało podpisane podpisem elektronicznym. Inaczej mówiąc pismo ogólne, podpisane podpisem elektronicznym, zawiera załączniki do tego pisma, a tak ujęta całość jest jednym dokumentem elektronicznym. Na potwierdzenie stanowiska zawartego w tych orzeczeniach powołano się na oficjalne zasady funkcjonowania platformy ePUAP, w tym instrukcje i podręczniki dla tej platformy.

Natomiast w orzecznictwie reprezentującym przeciwny pogląd przyjmuje się, że literalne brzmienie p.p.s.a. nie pozwala uznać, że podpisanie podpisem elektronicznym formularza pisma ogólnego skutkuje podpisaniem także załączonej do tego pisma skargi. Jak wywodzi się w tych orzeczeniach, to strona postępowania decyduje, czy wpisze treść skargi do tego formularza i pismo to podpisze, czy też dołączy skargę jako załącznik do niego. W tym drugim przypadku strona ma obowiązek podpisania skargi (zob. np. postanowienia NSA: z dnia 11 grudnia 2020 r., sygn. I OZ 1022/20; z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn.

I OZ 1048/20; z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. I OZ 884/20; z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. I OZ 937/20; z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. I OZ 1031/20).

7.7. W tym miejscu przypomnieć należy zasady wnoszenia pism procesowych, a w szczególności skargi za pośrednictwem platformy ePUAP. Wskazuje się, że skargę do sądu administracyjnego można wnieść za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej na kilka sposobów.

Sposobem, który nie budzi wątpliwości jest umieszczenie treści pisma (w szczególności skargi) bezpośrednio w formularzu pisma ogólnego, które generowane jest w systemie ePUAP oraz podpisanie tego pisma jednym z akceptowanych przez ustawodawcę podpisów elektronicznych (kwalifikowanym, zaufanym albo osobistym). W takim przypadku treść skargi zawarta jest bezpośrednio w podpisanym piśmie ogólnym (przewodnym).

Drugim ze sposobów wniesienia skargi jest załączenie do podpisanego pisma ogólnego (przewodnego) odrębnego pliku zawierającego treść środka prawnego skierowanego do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W tym przypadku możliwe jest oddzielne podpisanie podpisem elektronicznym pisma ogólnego (przewodnego) i załącznika zawierającego skargę do sądu, przy czym podpisanie podpisem zaufanym załącznika (skargi) nie jest możliwe bezpośrednio w ePUAP, a za pośrednictwem odrębnej usługi w domenie gov.pl, tzw. Podpisywarki.

Trzeba zauważyć, że platforma ePUAP służy do kontaktu z podmiotami publicznymi w celu załatwiania spraw. Umożliwia jednocześnie podpisanie dokumentu elektronicznego podpisem zaufanym. Nie jest natomiast wyłącznym narzędziem podpisywania dokumentów elektronicznych.

Formularz pisma ogólnego można podpisać zarówno podpisem zaufanym, jak i kwalifikowanym, natomiast nie ma technicznej możliwości podpisania z poziomu ePUAP samego załącznika. Brak ten nie wyklucza w ogóle możliwości podpisania takiego dokumentu w inny sposób, a następnie dołączenia go do formularza pisma ogólnego. Należy zwrócić także uwagę na to, że strona nie musi załączać żadnych dodatkowych plików – treść jej żądania może być zawarta w piśmie ogólnym, które można podpisać w wymagany sposób.

7.8. Poza tym należy wskazać, że do podpisywania dokumentów elektronicznych dedykowane są inne narzędzia: do podpisywania podpisem zaufanym służy tzw. Podpisywarka, zamieszczona na platformie gov.pl, do podpisu kwalifikowanego służą narzędzia komercyjne, natomiast do podpisu osobistego przeznaczona jest aplikacja „e-dowód”. Dokument elektroniczny podpisany przy pomocy tych narzędzi może zostać wysłany do sądu za pośrednictwem platformy ePUAP, która umożliwia załączenie podpisanego dokumentu elektronicznego do formularza pisma ogólnego. Powyższe oznacza, że nie ma technicznych przeszkód, aby korespondencja kierowana do sądu za pomocą platformy ePUAP była podpisana zarówno podpisem zaufanym, jak i kwalifikowanym lub podpisem osobistym.

7.9. Przed przedstawieniem argumentów prawnych, przemawiających za stanowiskiem, że dla podpisania pisma stanowiącego załącznik do podpisanego formularza pisma ogólnego, w ramach profilu zaufanego ePUAP, konieczne jest odrębne podpisanie tego załącznika, należy zwrócić uwagę na kwestie techniczne.

Podpis zaufany, jakim opatrzone pismo ogólne sporządzone za pomocą formularza elektronicznego dostępnego pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal/strefa-klienta/katalog-spraw/sprawy-ogolne/ogolne-sprawy-urzedowe-2/pismo-ogolne-do-podmiotu-publicznego-nowe> oraz pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal/strefa-klienta/katalog-spraw/sprawy-ogolne/ogolne-sprawy-urzedowe-2/pismo-ogolne-do-podmiotu-publicznego>, obejmuje również załączniki dołączone do tego pisma, bez względu na ich format.

Podpis, jakim opatruje się pismo ogólne, jest to tak zwany podpis otoczony (wewnętrzny) w formacie XAdES, co oznacza, że sporządzony za pomocą wskazanych formularzy, podpisany plik jest w formacie XML, a podpis znajduje się wewnątrz tego pliku. Podpis taki, mimo że znajduje się wewnątrz podpisanego pliku XML obejmuje jednocześnie nie tylko treść pliku XML, w którym się znajduje, ale dodatkowo także treść wszystkich załączonych do tego pliku załączników znajdujących się w odrębnych plikach, jeżeli zostały dołączone do pisma ogólnego za pomocą wskazanych usług.

Zastosowane na ePUAP rozwiązanie technologiczne (pozwalające objąć podpisem zaufanym, wpisanym do wewnątrz pliku XML pliki załączone do pisma ogólnego) nie wynika wprost z przepisów prawa, ale z norm technicznych określających strukturę podpisu w formacie XAdES wydanych przez Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI).

Podpis zaufany zgodnie z ustawą o informatyzacji to podpis, którego autentyczność i integralność są zapewniane przy użyciu pieczęci elektronicznej ministra właściwego do spraw informatyzacji. Do zapewnienia tej integralności zastosowano zaawansowaną pieczęć elektroniczną weryfikowaną za pomocą kwalifikowanego certyfikatu pieczęci elektronicznej.

Zatem mając na względzie zasady wnoszenia pism za pośrednictwem platformy ePUAP, zarówno pismo ogólne, jak i załączoną do niego skargę można uznać za podpisane podpisem zaufanym jedynie w znaczeniu technicznym, co potwierdza instrukcja do tej platformy. Nie oznacza to jednak, że mamy do czynienia z dokumentami elektronicznymi zawierającymi prawnie skuteczny podpis. Ponadto, nie ulega wątpliwości, że wyodrębnienie pliku załącznika z dokumentu XML pozbawia ten załącznik waloru podpisanego dokumentu elektronicznego.

7.10. Istotnym argumentem przemawiającym za przyjęciem tego, że wniesienie skargi za pomocą środków komunikacji elektronicznej wymaga odrębnego podpisania jest to, że w sytuacji rozłączenia jej od formularza pisma ogólnego traci ona walor dokumentu elektronicznego podpisanego. Byłoby to niezgodne z obowiązującym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu

do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 257, s. 73). Z punktu 61 preambuły do tego rozporządzenia wynika, że musi zostać zapewniona długoterminowa konserwacja informacji w celu zapewnienia prawnej ważności podpisów elektronicznych i pieczęci elektronicznych przez wydłużone okresy oraz zagwarantowana możliwość ich walidacji bez względu na przyszłe zmiany technologiczne.

Zgodnie z powyższym, niedopuszczalna jest sytuacja, by po rozłączeniu załącznika od pisma ogólnego nie zachował on żadnej ważności. Tak by się stało, gdyby załącznik do pisma ogólnego nie posiadał odrębnego podpisu.

7.11. Wykładnia art. 46 § 2a i p.p.s.a. musi uwzględniać zasady komunikacji elektronicznej określone w przepisach powołanej ustawy. I tak zgodnie z art. 12b § 1 p.p.s.a. określony w ustawie warunek formy pisemnej uważa się za zachowany, jeżeli dokument elektroniczny został podpisany w sposób, o którym mowa w art. 46 § 2a.

W świetle ustawy o informatyzacji dokumentem elektronicznym jest stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na materiale lub urządzeniu służącym do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej (art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1). Przez treść tego dokumentu należy rozumieć stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej. Tym samym treść, jako zbiór danych, musi spełniać wymagania ustawowe, tj. stanowić odrębną całość znaczeniową oraz być uporządkowana w określonej strukturze wewnętrznej. Ponadto ten zbiór danych powinien zostać zapisany na materiale lub urządzeniu służącym do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej, czyli informatycznym nośniku danych (B. Kwiatek, Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym, s. 110–118 Rozdział II, punkt 2.2.2.2. Wymagania stawiane dokumentowi elektronicznemu na gruncie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Warszawa 2020).

Przez zbiór danych stanowiących dokument elektroniczny należy uznać także ich zgrupowanie, które jako całość będzie stanowić pewną wartość logiczną, tj. informację obiektywnie zrozumiałą dla człowieka (zewnętrzne wyrażenie myśli człowieka, a tym samym jego oświadczenie woli, wiedzy lub inne). Poszczególne dane powinny przy tym zawierać odpowiednią wartość matematyczną (binarną) niezbędną dla ich przechowywania i przetwarzania przez urządzenie (maszynę) w ten sposób, aby po ich odczytaniu jako całości odtworzyć pierwotnie utrwaloną przez człowieka informację (oświadczenie). Nie można jednak ograniczać wartości logicznej zbioru danych tylko do określenia sytuacji faktycznej lub prawnej (B. Kwiatek, *ibidem*).

Przyjmuje się zatem że „zbiór danych to konkretna i wyodrębniona ilość tych danych. Poszczególne dane ze zbioru danych stanowią wartości (informacje) utrzymywane (przechowywane) przez urządzenie, ponieważ zawierają one

odpowiednie wartości matematyczne (binarne; dane nie mogą być puste) istotne dla maszyny. Ich zawartość jest niezbędna dla ich przechowywania i przetwarzania przez urządzenie (maszynę), aby po odczytaniu łącznie poszczególnych danych jako całości odtworzyć pierwotnie utrwaloną przez człowieka informację (oświadczenie).” (B. Kwiatek, *ibidem*).

Pismo ogólne zawierające wyłącznie informację o załączonej do tego pisma niepodpisanej skardze nie jest odrębnym zbiorem danych zawierającym całość znaczeniową komunikatu kierowanego do sądu administracyjnego. Komunikat o merytorycznej treści zawiera natomiast, stanowiąca załącznik do tego pisma, skarga. W omawianym przypadku zasadnicza część znaczeniowa tego komunikatu zawarta jest bowiem poza dokumentem elektronicznym – pismem przewodnim – podpisanym podpisem elektronicznym i w ten sposób usankcjonowanym przez stronę (podobnie NSA w postanowieniach: z dnia 16 marca 2021 r., sygn. III OZ 124/21 i z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. III OZ 473/21).

W sytuacji zatem, gdy formularz pisma ogólnego nie stanowi pisma strony w rozumieniu art. 45 p.p.s.a., jest swego rodzaju „kopertą”, do której zapakowane mogą być: pismo strony np. skarga i załączniki np. pełnomocnictwo, wniosek o przyznanie prawa pomocy itd.

7.12. Art. 46 § 2a i § 2b p.p.s.a. reguluje materię odrębną od przedmiotu regulowanego instrukcją i zasadami wysyłania pism platformy ePUAP. W szczególności p.p.s.a. nie odnosi się do załączników do pisma ogólnego wnoszonego za pośrednictwem platformy ePUAP. Przepis ten odnosi się do załączników w znaczeniu procesowym, jakim rozumie je art. 46 § 1 pkt 5 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem każde pismo strony powinno zawierać wymienienie załączników.

Należy zwrócić uwagę w szczególności na art. 45 p.p.s.a., który stanowi, że „Pismo w postępowaniu sądowym (pismo strony) obejmuje wnioski i oświadczenia stron składane poza rozprawą”. Pismo strony powinno zawierać określone elementy, o których mowa w art. 46 § 1 p.p.s.a. tj.: oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników; oznaczenie rodzaju pisma; osnovę wniosku lub oświadczenia.

Ponadto ustawodawca w p.p.s.a. posługuje się również pojęciem „pierwszego pisma w sprawie” i formułuje wobec niego szczególne wymogi. W szczególności takie pismo powinno zawierać:

- oznaczenie miejsca zamieszkania, a w razie jego braku – adresu do doręczeń, lub siedziby i adresów stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników,
- numer PESEL strony wnoszącej pismo, będącej osobą fizyczną, oraz numer PESEL jej przedstawiciela ustawowego, jeżeli są obowiązani do jego posiadania albo posiadają go, nie mając takiego obowiązku, lub
- numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w przypadku jego braku – numer identyfikacyjny REGON albo numer w innym właściwym rejestrze lub ewidencji, albo numer identyfikacji podatkowej strony wnoszącej pismo, niebę-

dącej osobą fizyczną, która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania,

- oznaczenie przedmiotu sprawy.

W praktyce pismo ogólne wnoszone za pośrednictwem platformy ePUAP nie spełnia warunków „pierwszego pisma w sprawie” (o ile nie zawiera wniosków i oświadczeń woli). Takie warunki spełnia natomiast skarga.

Należy wziąć pod uwagę także charakter samej skargi, która z zasady jest pismem strony, a nie załącznikiem do innego pisma. Skoro sąd orzeka o formalnej poprawności skargi stosując przepisy p.p.s.a., to w myśl tych przepisów pismem strony jest to pismo, które obejmuje wnioski i oświadczenia stron składane poza rozprawą. I to właśnie to pismo winno zostać uwierzytelnione przez stronę podpisem.

Z powyższego wynika, że to skarga powinna być samodzielnym dokumentem elektronicznym opatrzonym wymaganym podpisem. Oznacza to, że w przypadku odłączenia od formularza pisma ogólnego będzie dokumentem podpisanym podpisem zaufanym, podpisem kwalifikowanym lub podpisem osobistym. Jednocześnie dokument ten będzie mógł być przekazany pozostałym uczestnikom postępowania zgodnie art. 12b § 2 p.p.s.a. Ustanawia on bowiem wymóg przesłania dokumentów elektronicznych wniesionych do sądu uczestnikom, którzy komunikują się elektronicznie w sposób wskazany w art. 74a p.p.s.a.

Z tego względu uznanie, że skarga jest załącznikiem do formularza pisma ogólnego niewymagającym odrębnego podpisu, stanowi odwrócenie zasad obowiązujących w postępowaniu przed sądem administracyjnym i interpretowanie ich przez pryzmat warunków technicznych platformy ePUAP, co jest zabiegiem nieuprawnionym w świetle powołanych norm prawnych (zob. podobnie P. Iżycki, O wymogu podpisania pisma wniesionego do sądu administracyjnego w formie dokumentu elektronicznego, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2021, nr 6).

7.13. Należy również zwrócić uwagę na cel formalnego wymogu podpisania pisma strony w procesie sądowoadministracyjnym, a w szczególności pismajakiem jest skarga. Funkcją podpisu pod skargą jest legitymizacja jej treści przez stronę postępowania, co dotyczy się wszystkich elementów tego pisma, takich jak zakres zaskarżenia czy wnioski procesowe. Wymóg podpisania skargi stanowi jej element konstrukcyjny, o którym mowa w art. 57 § 1 p.p.s.a. (zob. też postanowienie NSA z dnia 16 marca 2021 r., sygn.). Wymóg podpisania skargi ma zatem na celu legitymizację jej treści przez skarżącego albo przez osobę działającą w jego imieniu. Podpisanie pisma procesowego, a w szczególności skargi, potwierdza wolę skierowania do sądu administracyjnego środka prawnego o określonej treści. Jak trafnie podkreślono w literaturze przedmiotu taka interpretacja zmierza do tego, aby nie było wątpliwości, czy w istocie strona załączyła do pisma ogólnego w platformie ePUAP zamierzoną treść skargi. Pewności tej brakuje, gdy podpisane zostało tylko pismo ogólne, które w swojej treści

nie zawiera żadnych elementów skargi, ograniczając się do poinformowania o przesłaniu skargi jako załącznika do niego. (P. Łycki, *ibidem*).

Zatem interpretację przemawiającą za koniecznością odrębnego podpisania załącznika, a w szczególności skargi, wspiera wykładnia celowościowa.

7.14. Interpretacja dopuszczająca wnoszenie skargi w formie niepodpisanego załącznika do formularza pisma ogólnego jest sprzeczna nie tylko z celowościową wykładnią przepisów p.p.s.a., ale przede wszystkim z wykładnią językową tych przepisów. Z powołanych przepisów wynika, że podpisane powinno zostać pismo strony, a więc jej wnioski i oświadczenia składane poza rozprawą (art. 45 p.p.s.a.).

Nie można zgodzić się z poglądami części orzecznictwa, które za niezasadne uznaje wzywanie do usunięcia braku formalnego podpisania skargi, skoro stanowiła ona załącznik do pisma ogólnego sporządzonego na formularzu platformy ePUAP, który został podpisany podpisem elektronicznym. Okoliczność, że na gruncie zasad technicznych systemu ePUAP skarga może stanowić załącznik do pisma ogólnego nie może mieć przeważającego znaczenia.

Nie można pominąć celu wprowadzenia platformy ePUAP. Zgodnie z brzmieniem art. 16 ust. 1 ustawy o informatyzacji podmiot publiczny, organizując przetwarzanie danych w systemie teleinformatycznym, jest obowiązany zapewnić możliwość przekazywania danych również w postaci elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania, wykorzystując informatyczne nośniki danych lub środki komunikacji elektronicznej. Dotyczy to także platformy ePUAP (por. ust. 1a tego przepisu). Sposób doręczenia dokumentu przez ePUAP stwarza pewne domniemania. Jak zauważono w orzecznictwie, jest to forma kwalifikowana, dająca pewność doręczenia, bo jak stanowił § 7 ust. 1 pkt 1 (nieobowiązującego już) rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz. U. poz. 584) rozwiązania techniczne ePUAP zapewniają niezaprzeczalność urzędowego poświadczenia odbioru. Zgodnie z treścią rozporządzenia z dnia 14 września 2011 r., doręczenia dokonywane za pomocą ePUAP uważa się za dokonane przez podmiot publiczny lub do podmiotu publicznego, który utworzył na ePUAP elektroniczną skrzynkę podawczą. W takim wypadku § 13 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje bowiem automatyczne tworzenie i udostępnianie nadawcy dokumentu przez system elektroniczny poświadczenia przedłożenia, czyli doręczenia. Oznacza to, że taki system doręczeń potwierdza zarówno wysłanie, jak i doręczenie dokumentu, a zatem gwarantuje dotarcie go do adresata, w przeciwieństwie do „zwykłej” poczty elektronicznej, która stwarza tylko domniemanie doręczenia, bo w zasadzie potwierdza tylko wysłanie dokumentu (por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. I OSK 1827/17).

Powyższe wskazuje, że podstawowym celem platformy ePUAP nie jest zagwarantowanie skutecznego podpisywania pism, ale ich doręczanie przez podmiot publiczny lub do podmiotu publicznego. Z tego względu nie można nadawać przesądającego znaczenia zapisom instrukcji do platformy ePUAP, a w szczególności wywodzić, że celem platformy ePUAP jest zapewnienie wnoszenia skutecznie pism sądowych bez ich odrębnego podpisywania.

Zauważyć należy, że również w praktyce organów administracji, stanowisko, że podpisanie pisma ogólnego oznacza jednocześnie podpisanie załączników, nie jest zasadą. W szczególności można zwrócić uwagę na wymogi dotyczące podpisywania sprawozdań finansowych. Z informacji publikowanych przez Ministerstwo Finansów (<https://www.podatki.gov.pl/e-sprawozdania-finansowe/pytania-i-odpowiedzi/#sporządzanie-i-podpisywanie-deklaracji>) wynika m.in., że „Sprawozdanie finansowe sporządzone w postaci elektronicznej (plik XML) musi zostać opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym (dotychczas nazywanym podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP) przez osobę, której powierzono prowadzenie ksiąg rachunkowych i kierownika jednostki, a jeżeli jednostką kieruje organ wieloosobowy – przez wszystkich członków tego organu” (pkt 17). W tym samym miejscu sformułowano jednocześnie wymóg, że „Sprawozdanie finansowe można podpisać podpisem zaufanym (dotychczas nazywanym podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP) korzystając z aplikacji zintegrowanych z Profilem Zaufanym, gdy dana aplikacja umieszcza przycisk przekierowania na Profil w celu podpisania dokumentu np. w aplikacji e-Sprawozdania finansowe”.

Warta zauważenia jest również praktyka organów administracji opisana w piśmie procesowym Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu z dnia 30 listopada 2021 r. Wskazano w nim, że „Zazwyczaj pracownik sekretariatu organu dokonuje wysyłki decyzji wydanej w formie dokumentu elektronicznego poprzez platformę ePUAP, i podpisuje, tak jak pracownik NSA, pocztę elektroniczną, w załączniku której znajduje się sama decyzja opatrzona podpisem elektronicznym osoby upoważnionej”. Taka praktyka możliwa jest również w kancelarii profesjonalnego pełnomocnika, w której pracownik tej kancelarii podpisze pismo ogólne zawierające skargę podpisaną przez umocowanego w sprawie pełnomocnika.

Należy również zwrócić uwagę, że Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej służąca do komunikacji obywateli z jednostkami administracji publicznej w ujednolicony, standardowy sposób, nie jest systemem sądowym, ale systemem państwowym, na którego funkcjonowanie Sąd nie ma wpływu. Brak technicznej możliwości podpisania załącznika z poziomu ePUAP nie wyklucza natomiast możliwości podpisania takiego dokumentu w innym miejscu, a następnie dołączenia do korespondencji. Nie ma bowiem przeszkód technicznych, aby strona podpisała skargę w formie podpisu zaufanego, podpisu kwalifikowanego lub podpisu osobistego.

7.15. Zwrócić należy uwagę również na wykładnię systemową, która nakazuje odwołać się do definicji dokumentu elektronicznego, skoro sformułowaniem tym posłużył się ustawodawca w art. 12b § 1 w zw. z p.p.s.a. Jak wyżej wskazano pismo ogólne zawierające wyłącznie informację o załączonej do tego pisma niepodpisanej skardze nie jest odrębnym zbiorem danych zawierającym całość znaczeniową komunikatu kierowanego do sądu administracyjnego.

Jako dodatkowy argument przemawiający za koniecznością odrębnego podpisywania podpisem elektronicznym załączników do formularza pisma ogólnego przesyłanego przez profil zaufany ePUAP, podnieść należy także, że w przypadku sądu, zasadniczo musi on załącznik (np. skargę) odłączyć od pisma ogólnego i przekazać stronie przeciwnej. Stąd celowym i przemyślanym zabiegiem było wprowadzenie obowiązku podpisywania załączników (z tego względu zawarto ww. przepis w p.p.s.a., żeby realizować te zadania). Przykładowo załącznikami do pisma ogólnego mogą być skarga i wniosek o przyznanie prawa pomocy zawierający tzw. „dane wrażliwe”. W takiej sytuacji nie ulega wątpliwości, że koniecznym jest odłączenie skargi od pozostałych plików. Powszechną praktyką pełnomocników jest też przysyłanie kilku skarg dołączonych do jednego pisma ogólnego. Z taką sytuacją mamy do czynienia w tej sprawie, w której do pisma ogólnego dołączono trzy skargi. Nie ulega zatem wątpliwości, że skarga załączona do pisma ogólnego musi zostać samodzielnie podpisana podpisem zaufanym, podpisem kwalifikowanym lub podpisem osobistym.

W związku z powyższym nie można zgodzić się ze stanowiskiem, jakie wyrażono w postanowieniu, którym przedstawiono zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, że dany załącznik (np. skarga) został podpisany podpisem zaufanym w profilu zaufanym ePUAP w ramach pisma ogólnego przesłanego jako dokument elektroniczny.

Ponadto argument ten nie zasługuje na uwzględnienie również z tego powodu, że zaproponowany sposób wyeksplodowania załącznika (np. skargi) uniemożliwia zweryfikowanie złożonego na nim podpisu.

Należy również zwrócić uwagę, że umieszczenie skrótu załącznika obliczonego za pomocą algorytmu SHA-256 w podpisanym piśmie ogólnym w praktyce oznacza, że jakakolwiek najdrobniejsza nawet zmiana w treści pliku XML, jak również jakakolwiek najdrobniejsza zmiana w treści pliku załącznika spowoduje, że będzie możliwe do udowodnienia, że podpis elektroniczny jest nieprawidłowy (podpis nie będzie się weryfikował jako prawidłowy).

Należy dodatkowo zwrócić uwagę, że ustawa nie reguluje zasad odłączania załączników od pisma wnoszonego do sądu w formie dokumentu elektronicznego. Art. 46 § 3 p.p.s.a. stanowi, że „w przypadku pism i załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego odpisów nie dołącza się. W celu doręczania dokumentów stronom, które nie stosują środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism, sąd sporządza kopie dokumentów elektronicznych w postaci uwierzytelnionych wydruków, z zachowaniem wymogów określonych

w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne". Przepis ten wskazuje, że kopie dokumentów elektronicznych w postaci uwierzytelnionych wydruków, z zachowaniem wymogów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o informatyzacji, sporządza się jedynie wówczas, gdy doręcza się je stronom, które nie stosują środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism.

Zatem nie przewiduje się możliwości uwierzytelnienia dokumentów elektronicznych, jeżeli są one udostępniane stronom za pomocą środków elektronicznych.

7.16. Wykładni opowiadającej się za koniecznością podpisywania załączników nie stoją na przeszkodzie argumenty odwołujące się do zasady proporcjonalności.

Nie ma przeszkód prawnych ani technicznych, które uniemożliwiłyby podpisanie skargi stanowiącej załącznik do pisma ogólnego wnoszonego za pośrednictwem platformy ePUAP.

Nie ulega wątpliwości, że wszystkie uregulowania procedury sądowoadministracyjnej mają za zadanie zapewnienie sprawnej realizacji postępowania sądowoadministracyjnego rozumianego jako przebieg następujących po sobie i powiązanych czynności sądu i uczestników postępowania sądowego. Także wymóg podpisania pisma procesowego został wprowadzony w konkretnym celu. Brak podpisania skargi stanowi brak formalny, w każdym przypadku uzasadniający wezwanie strony do uzupełnienia skargi. Informacja o tym, w jaki sposób podpisać załączniki oraz następnie załączyć je do pisma głównego może stanowić przedmiot odpowiedniego pouczenia. Natomiast naruszenie powyższego wymogu można by rozważyć również w kontekście przyczyny usprawiedliwiającej nieuzupełnienie braku formalnego, uzasadniającej przywrócenie terminu do uzupełnienia braków formalnych skargi (art. 86 § 1 p.p.s.a.).

8. W związku z tym, zgodnie z w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 oraz art. 12b § 1 i art. 46 § 2a i p.p.s.a., skargę stanowiącą załącznik do formularza pisma ogólnego, podpisanego podpisem zaufanym, przesłanego przez platformę ePUAP, należy uznać za podpisaną jedynie wówczas, gdy została ona odrębnie podpisana podpisem kwalifikowanym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. I FPS 2/21.

Trybunał Konstytucyjny

49

Art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 oraz z 2021 r., poz. 1038)

Art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 oraz z 2021 r., poz. 1038), rozumiany w taki sposób, że legitymacja do zaskarżenia programu ochrony powietrza, będącego aktem prawa miejscowego, uzależniona jest od wykazania, że konkretny przepis tego aktu narusza interes prawny skarżącego w sposób bezpośredni, obiektywny i realny, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uzasadnienia:

1. Przedmiot skargi i stawiane zarzuty

1.1. Skarżąca przedmiotem kontroli konstytucyjności uczyniła art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r., poz. 1668; dalej: u.s.w.). Kwestionowany przepis miał, w momencie złożenia skargi, następujące brzmienie: „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”.

1 czerwca 2017 r. wszedł w życie art. 6 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935), który zmienił brzmienie zaskarżonego przepisu na następujące: „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”.

Zmiana kwestionowanego przepisu nie wpłynęła na rozpoznanie skargi konstytucyjnej.

1.2. Skarżąca zakwestionowała art. 90 ust. 1 u.s.w. nie, wprost, lecz rozumiany w taki sposób, że legitymacja do zaskarżenia programu ochrony powietrza, będącego aktem prawa miejscowego, uzależniona jest od wykazania, że konkretny przepis tego aktu narusza interes prawny skarżącego w sposób bezpośredni, obiektywny i realny. Nie jest to treść zawarta wprost w art. 90 ust. 1 u.s.w. lecz ukształtowana w praktyce jego stosowania.

Nie ulega wątpliwości, że przedmiotem kontroli Trybunału z punktu widzenia hierarchicznej zgodności z Konstytucją są akty normatywne. Trybunał, co

do zasady, nie ocenia aktów stosowania prawa i nie ma charakteru nadinstancji weryfikującej ostateczne orzeczenia sądowe czy też ostateczne rozstrzygnięcia organów administracji publicznej. Trybunałowi nie przysługuje także kompetencja do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji prawa. Trybunał jest bowiem sądem prawa, a nie faktów.

W orzecznictwie TK dopuszcza się jednak, pod pewnymi warunkami, możliwość oceny konstytucyjności treści normatywnych nadanych przepisowi prawa przez praktykę jego stosowania. Przyjmuje się, że „jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z dnia: 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU 2003, nr 8/A, poz. 82; zob. również wyroki z dnia: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107; 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU 2001, nr 6, poz. 163; 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU 2003, nr 1/A, poz. 3; 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, OTK ZU 2008, nr 5/A, poz. 77 oraz 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU 2010, nr 8/A, poz. 81).

Na gruncie niniejszej sprawy bezsporne jest, że wskazana przez skarżącą wykładnia art. 90 ust. 1 u.s.w. jest ugruntowana i znajduje potwierdzenie w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych (zob. np. wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., sygn. II OSK 355/14) oraz nauce prawa (zob. np. M. Stahl, Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 3/2013, s. 46–47). Przyjmują one powszechnie, że to konkretna norma prawna kształtująca sytuację prawną skarżącego jest źródłem jego interesu prawnego lub uprawnienia. Musi on wykazać, że został naruszony jego własny interes prawny, polegający na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zakwestionowanym aktem prawa miejscowego a własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją. Naruszenie to musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny oraz rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały [por. A. Faruga, uwagi do art. 90 i art. 91, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Lex 2012; A. Gęsiarz-Krasucka, uwagi do art. 90, (w:) P. Drebnkowski (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2020].

Warunkiem zaskarżenia aktu prawa miejscowego wydanego przez organ samorządu województwa jest więc wykazanie, że wywołuje on dla skarżącego negatywne konsekwencje prawne w postaci zniesienia, ograniczenia czy też uniemożliwienia realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego. Ponieważ sąd administracyjny kwestię tę rozstrzyga w pierwszej kolejności, nawet ewentualna sprzeczność uchwały organu samorządu z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi (zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. SK 30/02,

OTK ZU 2003, nr 8/A, poz. 84 oraz wyroki WSA z dni: 17 października 2017 r., sygn. II SA/Wr 237/17, 2 kwietnia 2014 r., sygn. III SA/Gd 98/14, oraz wyrok NSA z dnia 20 listopada 2014 r., sygn. I OSK 1747/14).

Uwzględniając przytoczone wyżej wyroki oraz stanowisko doktryny TK stwierdził, że skarżąca prawidłowo określiła zakres zaskarżenia. W skardze wskazała przepis, który umożliwia zakwestionowanie aktu prawa miejscowego (tutaj: uchwałę sejmiku województwa) do sądu administracyjnego pod warunkiem spełnienia wynikających z niego wyżej przedstawionych przesłanek. Przesłanki te, o czym w punkcie poniżej, nie zostały przez skarżącą spełnione, co skutkowało brakiem merytorycznej kontroli jej skargi przez sądy administracyjne. Art. 90 ust. 1 u.s.w., co zgodnie potwierdzają również stanowiska Sejmu (s. 2 stanowiska) i Prokuratora (s. 5 stanowiska), znalazł więc zastosowanie w sprawie skarżącej i był podstawą ostatecznego orzeczenia o jej konstytucyjnych prawach i wolnościach, wskazanych w skardze (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji).

2. Interes prawny

Jak zostało to wyżej stwierdzone, skargę do sądu administracyjnego może wnieść tylko ten, kogo interes prawny został naruszony w sposób bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Niekonstytucyjność art. 90 ust. 1 u.s.w. wynikać ma stąd, że nie istnieje – w świetle obecnych poglądów orzecznictwa i doktryny – możliwość zakwestionowania aktu prawa miejscowego, jakim jest program ochrony powietrza.

2.1. Istotą legitymacji skargowej określonej w art. 90 ust. 1 u.s.w. jest uprawnienie do żądania przeprowadzenia kontroli określonego aktu lub czynności w celu doprowadzenia ich do stanu zgodnego z prawem, czyli z obiektywnym porządkiem prawnym. Jest to środek służący do ochrony innych podmiotów przed skutkami przekroczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego granic swojej samodzielności wyznaczonych przepisami prawa, ze szkodą dla uprawnień innej jednostki w sferze administracji publicznej. Instytucja ta określana bywa również jako skarga powszechna (*actio popularis*). Określenie to jest o tyle nieprawidłowe, że legitymacja skargowa w takim wypadku uzależniona jest od wykazania przez skarżącego, że kwestionowany akt miejscowy narusza jego interes prawny lub uprawnienie. W tym też znaczeniu art. 90 ust. 1 u.s.w. stanowi *lex specialis* do art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), który uzależnia legitymację skargową tylko od posiadania interesu prawnego, nie wymagając jednocześnie wykazania jego naruszenia. Konsekwencją braku wykazania naruszenia interesu prawnego w przypadku wniesienia skargi na tego rodzaju akt prawa miejscowego jest odrzucenie skargi (art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.), co miało miejsce w sytuacji skarżącej. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, we wcześniejszym stanie prawnym

przesłanka interesu prawnego posiadała charakter materialny i jej brak skutkowało oddaleniem skargi. Przed nowelizacją p.p.s.a. dopiero po przeprowadzeniu rozprawy sąd badał, czy po stronie skarżącego występuje interes prawny, a dalej, czy został on naruszony zaskarżonym aktem. Negatywna odpowiedź na jedno z tych pytań prowadziła do oddalenia skargi. Obecnie brak w tym zakresie jest traktowany jak brak formalny skargi, który skutkuje jej odrzuceniem. Chodzi przy tym o obiektywnie istniejące naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę. Badanie naruszenia obejmuje art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. i przepis szczególny. Sąd z urzędu odrzuci skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej lub na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, w których nie został wykazany przez skarżącego interes prawny i jego naruszenie przez zaskarżony akt. Badanie interesu prawnego i jego naruszenia zaskarżonym aktem następuje bowiem na wstępnym badaniu skargi [zob. M. Sieradzka, uwagi do art. 58, (w:) P. Szustakiewicz, A. Skoczylas (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016; J. P. Tarno, uwagi do art. 58, (w:) R. Hauser (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. X, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, Nb 39 oraz M. Jagielska/A. Wiktorowska/P. Wajda, uwagi do art. 58, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021, Nb 9].

Trybunał przypomina, że art. 90 u.s.w. ma swoje „odpowiedniki” w pozostałych ustawach regulujących ustrój samorządu terytorialnego: art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.) oraz art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 920). Mimo umieszczenia omawianych przepisów w różnych ustawach należy je interpretować, co do zasady, w podobny sposób. Uwzględniając powyższą okoliczność skład orzekający w niniejszej sprawie przypomina pogląd wyrażony w wyroku z 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06 (OTK ZU 2008, nr 7/A, poz. 121). TK wówczas stwierdził, że przyjęta „powszechnie przez sądy wykładnia pojęcia «interes prawny», jako indywidualnego interesu prawnego określonego przez konkretną normę prawa materialnego, powoduje, że mamy do czynienia z indywidualną sprawą, identyfikowaną przez określony stan faktyczny, związany z określonym podmiotem, wymagający prawnej kwalifikacji na podstawie normy prawnej, mającej charakter generalny i abstrakcyjny. Natomiast przyjęcie postulowanej przez skarżących interpretacji, że interes prawny wynika z samej przynależności do społeczności samorządowej, w oderwaniu od prawa materialnego – powodowałoby, że legitymacja skargowa każdego członka społeczności samorządowej mogłaby uruchomić kontrolę legalności aktu wydanego przez organy samorządu terytorialnego, bez względu na indywidualny interes prawny, chroniony przez prawo materialne. Tak pojmowana legitymacja skargowa nie służyłaby ochronie indywidualnych

praw skarżących, dzięki której uruchamiana byłaby kontrola legalności aktów organów gminy, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy; taka legitymacja skargowa nie mieściłaby się w konstytucyjnym pojęciu sprawy, stanowiącym nieodłączny element prawa do sądu i istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

2.2. Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1219, ze zm.; dalej: p.o.ś.) zarząd województwa, na podstawie danych przekazanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (zob. art. 89 p.o.ś.), opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza. Wskazane organy jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do wydania w tej sprawie opinii. Po przeprowadzeniu procedury opiniodawczej sejmik województwa ustala, w drodze uchwały, program ochrony powietrza.

Zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r., poz. 247; dalej: u.i.ś.) „Każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa”. W procesie tworzenia programów ochrony powietrza udział taki miał zagwarantować art. 91 ust. 9 p.o.ś. o treści: „Zarząd województwa, zgodnie z przepisami o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony powietrza”. Choć literalnie ustawodawca zapewnił możliwość udziału społeczeństwa w procesie przygotowywania planu, to „nie określa jednak przepisów regulujących procedurę tego udziału. W przypadku, gdy program ochrony powietrza podlega obowiązkowi przeprowadzenia SOOŚ (tj. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko), zapewnienie udziału społeczeństwa w trakcie tej procedury może zostać uznane za spełniające wymagania komentowanego przepisu. Natomiast w sytuacji, gdy program ochrony powietrza nie jest poddawany procedurze SOOŚ, określenie sposobu prowadzenia konsultacji należało będzie do zarządu jako organu właściwego do ich przeprowadzenia” [M. Pchalek, uwagi do art. 91, (w:) M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2019]. TK zwraca jednak uwagę, że SOOŚ jest przeprowadzana dla tych programów, które wyznaczają ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko oraz których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000. Również porównanie art. 91 ust. 9 z art. 96 ust. 5 p.o.ś. o treści „W postępowaniu, którego przedmiotem jest opracowanie uchwały, o której mowa w ust. 1 (tj. uchwały o ograniczeniu lub zakazie eksploatacji instalacji, w których następuje

spalanie paliw), stosuje się odpowiednio przepisy działu III rozdziału 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko” wskazuje na niewielką praktyczną możliwość skorzystania z uprawnienia wykreowanego w art. 91 ust. 9 p.o.ś. Rolę postępowań wykreowanych na podstawie u.i.ś. docenia nauka prawa, wskazując, że „między innymi z wykorzystaniem wyników postępowania przeprowadzonego z udziałem społeczeństwa zarząd województwa opracowujący projekt uchwały antysmogowej powinien wyciągnąć wnioski co do tego, czy w analizowanym przypadku zachodzi konieczność wprowadzenia ograniczeń i zakazów, czy też tylko jednego z tych środków” [K. Gruszecki, uwagi do art. 96, (w:) Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2019].

Zauważyć jednak należy, że przygotowanie programu ochrony powietrza jest *de facto* realizowane między organami administracji, wyznaczając dla niech odpowiednie kompetencje. Związek między kwestionowanym aktem prawnym – programem ochrony powietrza – a naruszeniem interesu prawnego skarżącej będzie w takim przypadku zawsze pośredni, ponieważ nie czyni on skarżącą jego adresatem. W skardze konstytucyjnej skarżąca podniosła, że „jedynie w sytuacji czysto teoretycznej, gdyby program zawierał zapisy, które w sposób bezpośredni prowadziłyby do zwiększania zanieczyszczenia powietrza, jednostka mogłaby wykazać legitymację do ich zaskarżenia”.

2.3. Mając powyższe na uwadze, skarżąca nie postuluje zmiany brzmienia art. 90 ust. 1 u.s.w. Domaga się jednak „zmiany treści normy prawnej wywodzonej z tego przepisu w zakresie, w jakim pojęcie naruszenia interesu prawnego rozumie się jako naruszenie bezpośrednie, obiektywne i realne, powiązane z konkretnym zapisem zaskarżanego aktu”. Według skarżącej „zgodność z Konstytucyjnym prawem do sądu wyrażonym w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Ustawy zasadniczej wymaga, aby legitymacja skargowa przyznana została również podmiotom, których interes prawny został naruszony w sposób pośredni, jak również hipotetyczny i subiektywny, zarówno przez konkretny zapis zaskarżanego aktu, jak i przez braki i uchybienia w jego treści”.

Skarżąca domaga się zastosowania prounijnej wykładni art. 90 ust. 1 u.s.w., przez dopuszczenie możliwości zaskarżenia tego rodzaju uchwały, mimo że plan ochrony powietrza nie nałożył na nią żadnych obowiązków ani nie dał jej żadnych uprawnień oraz został skierowany do organów administracji. Możliwość zastosowania tego rodzaju wykładni skarżąca upatrywała w art. 23 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z dnia 11 czerwca 2008 r., s. 1; dalej: Dyrektywa). W ocenie TK proponowana wykładnia kwestionowanego przepisu byłaby nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego i równości wobec prawa, prowadziłaby bowiem do sytuacji, w której zależnie od rodzaju kwestionowane-

go aktu prawa miejscowego określone podmioty były zobowiązane wykazywać naruszenie interesu prawnego, a inne nie.

Z treści Dyrektywy nie wynika także obowiązek zapewnienia przez państwo członkowskie możliwości zaskarżenia programów ochrony powietrza przez każdego mieszkańca strefy objętej programem. Na celowość takiego rozwiązania wskazuje natomiast pośrednio TSUE w wyroku z dnia 19 listopada 2014 r., (sprawa C-404/13, *The Queen przeciwko The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, EU:C:2014:2382). Stwierdził w nim, że „sprzeczne z wiążącym charakterem, jaki art. 288 TFUE przyznaje dyrektywie 2008/50, byłoby zasadnicze wyłączenie tego, że na ustanowiony przez nią obowiązek mogą powoływać się zainteresowane osoby. Spostrzeżenie to zachowuje swoją ważność w szczególności w stosunku do dyrektywy, której celem jest kontrola i redukcja zanieczyszczeń powietrza i która w związku z tym zmierza do ochrony zdrowia publicznego (zob. podobnie wyrok *Janecek*, EU:C:2008:447, pkt 37). Z powyższego wynika, że osoby fizyczne lub prawne bezpośrednio dotknięte niebezpieczeństwem przekroczenia progów alarmowych po dniu 1 stycznia 2010 r. powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, sporządzenia planu dotyczącego jakości powietrza zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, w przypadku gdy państwo członkowskie nie zapewniło przestrzegania wymogów wynikających z art. 13 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, przy czym nie wystąpiło też o odroczenie terminu na warunkach przewidzianych w art. 22 (zob. analogicznie wyrok *Janecek*, EU:C:2008:447, pkt 39)”.

Cytowany pogląd nie stanowi jednak podstawy do rozszerzenia zakresu stosowania art. 90 ust. 1 u.s.w. TK zwraca uwagę, że art. 23 ust. 1 Dyrektywy jest kierowany do państw członkowskich i nakłada na nie określone obowiązki. Nie wynika z niego natomiast, że programy ochrony powietrza uchwalane na poziomie województwa muszą nakładać określone obowiązki lub przyznawać uprawnienia mieszkańcom strefy objętej planem.

3. Wzorce kontroli i kontrola konstytucyjności

Skarżąca wskazała, że kwestionowany przepis narusza art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał przypomniał, że zastosowanie gwarancji wynikających z prawa do sądu uzależnione jest zawsze od tego, czy rozpatrywane zagadnienie można powiązać z pojęciem „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pojęcie to było dotychczas wielokrotnie analizowane w orzecznictwie Trybunału i rozumiane jest na gruncie konstytucyjnym w sposób autonomiczny. Nie można go interpretować jedynie przez odwołanie się do podobnych pojęć funkcjonujących na poziomie ustawowym w ramach procedury karnej, cywilnej czy administracyjnej. Z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika, że w sferze przedmiotowej prawo do sądu

dotyczy możliwie najszerszego zakresu spraw rozpatrywanych przez sądy w związku z ich podstawową funkcją – sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W tym sensie zakres normowania art. 45 ust. 1 Konstytucji, jeśli chodzi o zastosowane przez ustrojodawcę pojęcie „sprawy”, obejmuje te wszystkie spory prawne, które dotyczą istoty funkcji sądowego wymiaru sprawiedliwości.

Jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji TK przyjął, że „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej” (uchwała z dnia 25 stycznia 1995 r., sygn. W 14/94, OTK 1995, cz. I, s. 219). Urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu dotyczy wszystkich sytuacji, w których dochodzi do rozstrzygania o prawach danego podmiotu, w relacji zarówno do innych równorzędnych podmiotów, jak i władzy publicznej. W rezultacie treść normatywna pojęcia „rozpatrzenie sprawy” utożsamiana jest z każdym rozstrzygnięciem o prawach lub obowiązkach danego podmiotu, zapadającym na podstawie norm prawnych zawartych w obowiązujących przepisach. Chodzi tu o czynność polegającą na prawnej kwalifikacji określonego stanu faktycznego na podstawie konkretnej i indywidualnej normy adresowanej do danego podmiotu, która wywołuje skutki prawne w sferze uprawnień bądź obowiązków tego podmiotu. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każda czynność spełniająca wskazane kryteria zarezerwowana jest dla niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu, którego rozstrzygnięcie ma zapaść w sposób sprawiedliwy, jawny oraz bez nieuzasadnionej zwłoki (zob. np. wyroki TK z dni: 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU 2008, nr 4/A, poz. 63; 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU 2012, nr 9/A, poz. 110 oraz 8 października 2013 r., sygn. K 30/11, OTK ZU 2013, nr 7/A, poz. 98).

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżony przepis u.s.w., podobnie zresztą jak odpowiadające mu przepisy zawarte w pozostałych ustawach samorządowych, daje możliwość sądowej kontroli aktów prawa miejscowego każdemu, kto spełni wynikające z tego przepisu przesłanki. Tym samym – z mocy ustawy – kontrola prawotwórczej działalności organów samorządowych ma status „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny ocenił zatem, czy tak wykreowana „sprawa” spełnia standard określony w tym przepisie.

Na tle powyższych ustaleń Trybunał stwierdził, że proponowana przez skarżącą interpretacja kwestionowanego przepisu nie może zostać zaakceptowana. Wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji istota sprawowania wymiaru sprawiedliwości i sądowej ochrony praw jednostki wiąże się w sposób konieczny z rozpatrzeniem przez sąd konkretnej, indywidualnej sprawy, wniesionej przez podmiot niepubliczny lub też przeciwko podmiotowi niepublicznemu. Skarżąca w istocie domaga się przyznania prawa do ingerowania w postępowanie wewnątrz administracji. W ocenie składu orzekającego nie mieści się to w gwarancjach wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ w zakresie

ochrony gwarantowanej tym przepisem nie mieszczą się spory, których stroną nie byłby chociaż jeden podmiot prawa prywatnego (zob. np. wyrok z dnia 12 maja 2017 r., sygn. SK 49/13, OTK ZU 2017, nr A, poz. 41).

Ustalenie, że przyjęte w niniejszej sprawie rozumienie pojęcia „interes prawny”, użytego w art. 90 ust. 1 u.s.w., jest zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie zamyka ustawodawcy zwykłego drogi do kształtowania w innych regulacjach pojęcia „sprawy” na gruncie tego przepisu ustawy zasadniczej, w inny sposób, a więc za pomocą innego parametru niż interes prawny lub też poprzez nadanie mu innego znaczenia, niż to, którego konstytucyjność została przez Trybunał potwierdzona niniejszym wyrokiem.

Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu wyznacza ponadto, wskazany przez skarżącą jako kolejny wzorzec kontroli, 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. Jak jednak wyżej zostało przez Trybunał wywiedzione, kwestionowany art. 90 ust. 1 u.s.w. prawa do sądu nie narusza. Tym bardziej więc nie może naruszać art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. Konkluzje

Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 90 ust. 1 u.s.w., rozumiany w taki sposób, że legitymacja do zażalenia programu ochrony powietrza, będącego aktem prawa miejscowego, uzależniona jest od wykazania, że konkretny przepis tego aktu narusza interes prawny skarżącego w sposób bezpośredni, obiektywny i realny, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Na marginesie Trybunał zwraca jednak uwagę, że stwierdzenie konstytucyjności art. 90 ust. 1 u.s.w. nie zmienia faktu, iż leżący u podstaw niniejszej sprawy problem odpowiedniego ukształtowania prawnych procedur gwarantujących udział społeczeństwa w postępowaniach prowadzących do uchwalenia programów ochrony powietrza, winien być przez ustawodawcę ponownie rozważony. Choć Dyrektywa nie wymaga wprowadzenia drogi sądowej w postępowaniach dotyczących programów ochrony powietrza, to jednak nie można pominąć stanowiska TSUE wypowiedzianego w wyżej wskazanym wyroku z dnia 19 listopada 2014 r. (sprawa C-404/13). Trybunał Konstytucyjny nie przesądza, jaka winna być adekwatna reakcja ustawodawcy w tym zakresie. Podkreślenia jednak wymaga, że wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska nakazuje władzom publicznym przede wszystkim art. 74 ust. 4 Konstytucji. Niewątpliwie jest, że działania m.in. skarżącej, w kontekście ułomnych gwarancji wynikających z art. 91 ust. 9 p.o.ś. i dyrektywy wynikającej z art. 74 ust. 4 Konstytucji, zasługują na wsparcie ustawodawcy.

Wyrok TK z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. SK 23/17.