



Orzecznictwo

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

NR 9/wrzesień 2015



ISSN 1233-2690



PROKURATURA
GENERALNA

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Art.	Str.
46 § 1 k.k.	5
64 § 1 k.k.	5
64 § 2 k.k.	5
101 § 1 k.k.	6
115 § 2 k.k.	6
115 § 13 k.k.	6
286 § 1 k.k.	7
152 § 1 k.k.	7
20 § 1 k.w.	7
87 § 1a k.w.	7
6 k.p.k.	8
17 § 1 pkt 7 k.p.k.	8
126 § 1 k.p.k.	8
185a § 1 k.p.k.	8
192 § 2 k.p.k.	9
343 § 5 k.p.k.	9
399 § 1 k.p.k.	10
438 pkt 1 k.p.k.	10
451 k.p.k.	10
519 k.p.k.	11
545 § 2 k.p.k.	11
172 § 1 k.k.s.	12

Sądy Apelacyjne

11 § 2 k.k.	12
15 k.k.	12
18 § 1 k.k.	13
46 § 1 k.k.	14

53 k.k.	14
148 § 3 k.k.	14
163 § 1 pkt 1 k.k.	15
258 § 1 k.k.	15
276 k.k.	16
278 § 1 k.k.	16
291 § 2 k.k.	16
299 § 1 k.k.	17
17 § 1 pkt 5 k.p.k.	17
170 § 1 k.p.k.	18
257 § 1 k.p.k.	18
258 § 1 pkt 2 k.p.k.	19
558 k.p.k.	19

Prawo Cywilne

Sąd najwyższy

2 ustawy z dnia 15 września 2001 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1030) w zw. z art. 8 k.p.c.	21
6 § 4 zd. 2 w zw. z art. 6 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 164)	24
78 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.)	26
6 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 159)	29

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

- 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409) i art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.) 33

Trybunał Konstytucyjny

- 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83) 41

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 46 § 1 k.k.

Podstawowym warunkiem dopuszczalności orzekania obowiązku naprawienia szkody – w oparciu o przepis art. 46 § 1 k.k. – jest wydanie wyroku skazującego, w którym stwierdza się winę oskarżonego. Chodzi tu więc o ostatecznie przypisane sprawcy przestępstwo, z którego wynikała szkoda lub które spowodowało wyrządzenie pokrzywdzonemu krzywdy.

Wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. II KK 321/14.

Art. 64 § 1 k.k.

2

Przepis art. 64 § 1 k.k. jako podstawę zastosowania przewiduje uprzednie skazanie sprawcy w określonych warunkach. Przez skazanie rozumieć należy prawomocne uznanie za winnego. Do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sprawca objęty jest bowiem zasadą domniemania niewinności wynikającą z art. 5 § 1 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2015 r., sygn. III KK 419/14.

3

Możliwość uznania, że w konkretnej sprawie ma zastosowanie instytucja powrotu do przestępstwa określona w art. 64 § 1 k.k., dotyczy wyłącznie takiego sprawcy przestępstwa umyślnego, który był skazany za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności i w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary popełnił umyślne przestępstwo podobne do przestępstwa, za które był już skazany. Użycie w treści przedmiotowego przepisu, i to dwukrotnie, wyrazu „skazany” oznacza, że warunek skazania (uprzedniego skazania) nie jest spełniony, jeżeli sprawca popełnił nowe przestępstwo umyślne, zanim został prawomocnie osądzony, bowiem do momentu uprawomocnienia się wyroku obejmującego takie skazanie, osobę, wobec której toczy się postępowanie karne, uznaje się za oskarżonego, a nie za skazanego. (...) Tym samym nie można mówić o uprzednim skazaniu w warunkach recydywy specjalnej podstawowej, jeżeli ponowne przestępstwo podobne popełnione zostało wprawdzie po wydaniu wyroku skazującego za poprzednie przestępstwo

umyślne, lecz przed datą uprawomocnienia się tego wcześniejszego orzeczenia.

Wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2015 r., sygn. III KK 419/14.

4

Art. 101 § 1 k.k.

W myśl art. 11 § 3 k.k., karę za przestępstwo kumulatywnie kwalifikowane wymierza się na podstawie przepisu przewidującego karę najsurowszą. Jeśli czyn stanowiący substrat postępowania wypełnia w istocie znamiona określone w trzech przepisach ustawy, przy czym dwa z nich, z art. 233 § 6 k.k. i art. 272 k.k., typizują przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3, to termin przedawnienia ich karalności wynosi 5 lat (art. 101 § 1 pkt 4 k.k.), zaś trzeci czyn – z art. 270 § 1 k.k. – opisuje typ przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności do lat 5 (art. 101 § 1 pkt 3 k.k.), a termin przedawnienia wynosi 10 lat, to jasnym staje się, że (...) fałszerstwo materialne przedawnia się z upływem 10 lat.

Postanowienie SN z dnia 28 maja 2015 r., sygn. II KK 131/15.

5

Art. 115 § 2 k.k.

Nie mają bowiem dla oceny stopnia społecznej szkodliwości znaczenia takie elementy, jak: poprawne życie po popełnieniu przestępstwa, pozytywna opinia, stałe zatrudnienie, brak konfliktu z prawem, trudna sytuacja rodzinna i materialna. W większości okoliczności powyższe wprawdzie Sąd uwzględnia przy wymiarze kary, jednakże nie w aspekcie określenia społecznej szkodliwości czynu.

Postanowienie SN z dnia 28 maja 2015 r., sygn. II KK 126/15.

6

Art. 115 § 13 k.k.

Katalog osób posiadających status funkcjonariusza publicznego jest zamknięty i enumeratywnie określony w przepisie art. 115 § 13 k.k. Nie są nim objęci pracownicy ochrony, o których mowa w ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.).

Wyrok SN z dnia 8 maja 2015 r., sygn. III KK 423/14.

7

Art. 286 § 1 k.k.

Realizacja typu czynu zabronionego z art. 286 § 1 k.k. wymaga ustalenia, że:

- doprowadzono inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia mieniem,
- przez wprowadzenie jej w błąd albo wyzyskania błędu, lub wyzyskania niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania,
- a sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.

Wyrok SN z dnia 6 maja 2015 r., sygn. II KK 110/15.

Prawo karne wykonawcze

8

Art. 152 § 1 k.k.w.

Artykuł 152 § 1 k.k.w. przewiduje możliwość warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolność w postępowaniu wykonawczym, jeżeli wymiar tej kary nie przekracza 2 lat, a okres odroczenia wynosił co najmniej rok. Podkreślić należy, że w art. 152 § 1 k.k.w. chodzi o karę orzeczoną w wymiarze nieprzekraczającym 2 lat, a nie o część kary podlegającej wykonaniu, która pozostała do odbycia – np. po zaliczeniu na poczet kary tymczasowego aresztowania, darowania części kary, jej złagodzeniu czy (...) w przypadku odwołania warunkowego przedterminowego zwolnienia.

Postanowienie SN z dnia 13 maja 2015 r., sygn. III KK 53/15.

Prawo wykroczeń

9

Art. 20 § 1 k.w.

Przepis art. 20 § 1 k.w. – określający zasady wymiaru kary ograniczenia wolności przewidzianej w Kodeksie wykroczeń – stanowi, że trwa ona jeden miesiąc. Tym samym jest to kara bezwzględnie oznaczona.

Wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. II KK 94/15.

10

Art. 87 § 1a k.w.

Artykuł 87 § 1a k.w. stanowi, że sprawca opisanego w nim wykroczenia podlega karze aresztu albo grzywny nie niższej niż 50 zł. Nie przewiduje więc sankcji w postaci kary ograniczenia wolności, również żaden przepis Części ogólnej Kodeksu wykroczeń nie stwarza możliwości orzeczenia takiej kary wobec sprawcy wspomnianego wykroczenia.

Wyrok SN z dnia 6 maja 2015 r., sygn. II KK 119/15.

Prawo karne procesowe

11

Art. 6 k.p.k.

Zgodnie z treścią art. 6 k.p.k., oskarżonemu przysługuje prawo do obrony i to zarówno w sensie formalnym, czyli prawo do korzystania z pomocy obrońcy, jak i w sensie materialnym. Prawo do obrony materialnej należy rozumieć jako działalność obrończą samego oskarżonego, który może realizować swoje prawo w toku całego procesu, we wszystkich jego fazach, a zatem również przed sądem odwoławczym.

Wyrok SN z dnia 6 maja 2015 r., sygn. IV KK 29/15.

12

Art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.

Problem rzeczy osądzonej może wystąpić w procesie karnym nie tylko przy orzekaniu w przedmiocie odpowiedzialności za popełniony czyn, ale także w odniesieniu m.in. do wydania wyroku łącznego

Wyrok SN z dnia 13 maja 2015 r., sygn. V KK 75/15.

13

Art. 126 § 1 k.p.k.

Warunkiem merytorycznym uwzględnienia takiego – złożonego w trybie art. 126 § 1 k.p.k. – wniosku jest wykazanie, że uchybienie terminu nastąpiło z przyczyn od strony niezależnych, a więc takich, których strona nie mogła usunąć, aby dokonać wymaganej przez prawo czynności we właściwym czasie.

Postanowienie SN z dnia 26 maja 2015 r., sygn. IV KZ 24/15.

14

Art. 185a § 1 k.p.k.

Ponowne przesłuchanie pokrzywdzonego, o którym mowa w art. 185a § 1 k.p.k., jest dopuszczalne, jeżeli zażąda tego w toku procesu, a więc i w postępowaniu apelacyjnym, oskarżony, który nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania pokrzywdzonego; skuteczność takiego żądania – podlegającego ocenie z punktu widzenia art. 170 § 1 k.p.k. – nie jest warunkowana ani podaniem powodu jego zgłoszenia, ani prawidłowością przedstawionego uzasadnienia wniosku; ponownemu przesłuchaniu takiego pokrzywdzonego w stadium postępowania apelacyjnego nie stoi na przeszkodzie co do zasady art. 452 § 2 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. V KK 4/15.

Art. 192 § 2 k.p.k.

15

Stosowanie art. 192 § 2 k.p.k. wymaga uprawdopodobnienia wątpliwości co do stanu psychicznego świadka, jego stanu rozwoju umysłowego, zdolności postrzegania lub odtwarzania przez niego postrzeżeń. Innymi słowy, chodzi o powstanie rozsądnych w świetle doświadczenia życiowego i wskazań wiedzy wątpliwości, czy wskazane stany psychiczne nie rzutują ujemnie na treść zeznań świadka.

Postanowienie SN z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. II KK 83/15.

16

Przedmiotem czynności i stanowiska zajętego przez biegłego biorącego udział w przesłuchaniu świadka na podstawie art. 192 § 2 k.p.k. nie może być ocena wiarygodności zeznań, lecz potwierdzenie lub wykluczenie występowania takich cech stanu psychicznego świadka, które mogą wpływać na treść zeznań, i to tylko wówczas, gdy rozpoznanie tego stanu, jak i ustalenie możliwości oraz rozległości jego wpływu na treść relacji świadka, wymaga wiadomości specjalnych (...). Z możliwości przewidzianej w art. 192 § 2 k.p.k. sąd korzysta w sytuacji, gdy istnieją uzasadnione wątpliwości co do stanu psychicznego świadka, jego stanu rozwoju umysłowego, zdolności postrzegania lub odtwarzania przez niego spostrzeżeń, a wystąpienie takich wątpliwości wymaga uprawdopodobnienia. (...) Całkowitym nieporozumieniem jest zaś stwierdzenie, iż samoistnym źródłem, uzasadniającym powstanie tego typu wątpliwości, powinna być trudna sytuacja majątkowa świadków.

Postanowienie SN z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. II KK 89/15.

17

Art. 343 § 5 k.p.k.

Zgodnie bowiem z treścią art. 343 § 5 k.p.k. oskarżony ma prawo wziąć udział w posiedzeniu, na którym rozpatrywana jest zasadność wniosku złożonego w trybie art. 335 § 1 k.p.k., i nie ulega wątpliwości, że uchybienie temu przepisowi, gwarantującemu oskarżonemu prowadzenie obrony aż do chwili wydania wyroku (art. 6 k.p.k.), należy do wspomnianej kategorii naruszeń prawa, i to mogących mieć istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku. Pomimo uzgodnienia z prokuratorem wniosku o skazanie, oskarżony uprawniony jest przecież do aktualnego zajęcia stanowiska w sprawie, w tym odnieść się do stanowisk pozostałych uczestników procesu (także osób pokrzywdzonych) co do poszczególnych rozstrzygnięć oczekiwanego wyroku, ma prawo także uznać, że dotychczasowe lub zaktualizowane uzgodnienia są dla niego niekorzystne i swą zgodę na skazanie bez przeprowadzenia rozprawy odwołać.

Wyrok SN z dnia 13 maja 2015 r., sygn. V KK 88/15.

18

Art. 399 § 1 k.p.k.

Nie stanowi wyjścia poza granice oskarżenia przypisanie oskarżonemu przestępstwa przywłaszczenia w miejsce przestępstwa oszustwa, gdy opisy obu zachowań mają wspólny obszar, to jest charakteryzują się identycznością podmiotową i identycznością przedmiotu zamachu oraz tożsamością czasu i miejsca zdarzenia.

Wyrok SN z dnia 5 maja 2015 r., sygn. IV KK 412/14.

Art. 438 pkt 1 k.p.k.

19

Obraz przepisom prawa materialnego zachodzić będzie wówczas, gdy dojdzie do niezastosowania przepisu o charakterze bezwzględnym i obligatoryjnym, a także wtenczas, gdy do określonego stanu faktycznego zastosuje się niewłaściwy przepis lub dokona błędnej wykładni.

Postanowienie SN z dnia 28 maja 2015 r., sygn. II KK 126/15.

20

Naruszenie prawa materialnego polega na wadliwym jego zastosowaniu (bądź niezastosowaniu) w orzeczeniu opartym na trafnych ustaleniach faktycznych. Tylko wówczas, gdy niekwestionowane są ustalenia faktyczne, a wadliwość rozstrzygnięcia sprowadza się do niewłaściwej subsumcji, można mówić o obrazie prawa materialnego.

Postanowienie SN z dnia 28 maja 2015 r., sygn. II KK 135/15.

21

Art. 451 k.p.k.

Zgodnie z art. 451 k.p.k., regułą winno być sprowadzenie oskarżonego pozbawionego wolności na rozprawę odwoławczą w wypadku złożenia przez niego stosownego wniosku, a jedynie wyjątkiem od tej zasady jest uprawnienie sądu odwoławczego do uznania za wystarczającą obecność samego obrońcy na rozprawie apelacyjnej. Oznacza to tym samym, że udział obrońcy w rozprawie nie może być alternatywą dla uczestnictwa w rozprawie apelacyjnej oskarżonego. (...) Odstąpienie od sprowadzenia oskarżonego pozbawionego wolności, który domaga się osobistego udziału w rozprawie odwoławczej (bądź występuje o to w jego imieniu obrońca), powinno następować w wyjątkowych wypadkach, np. wówczas, gdy przedmiotem rozpoznania sądu odwoławczego będą wyłącznie kwestie natury prawnej. W wypadkach, gdy przedmiotem apelacji są kwestie natury faktycznej, np. dotyczące oceny wiarygodności dowodów i ustalenia sprawstwa, gdy sąd odwoławczy przeprowadza uzupełniające postępowanie dowodowe w trybie art. 452 § 2 k.p.k. lub gdy wskazane jest dodatko-

we wysłuchanie oskarżonego, sprowadzenie oskarżonego pozbawionego wolności na rozprawę jest niezbędne.

Wyrok SN z dnia 7 maja 2015 r., sygn. V KK 446/14.

22

Art. 519 k.p.k.

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

Postanowienie SN z dnia 13 maja 2015 r., sygn. V KK 95/15.

23

Art. 545 § 2 k.p.k.

Przepis art. 545 § 2 k.p.k. wprowadza tzw. przymus adwokacko-radcowski dla dokonania czynności procesowej w postaci sporządzenia i podpisania wniosku o wznowienie postępowania. Bezwzględny charakter tej regulacji oznacza, iż tylko wnioski o wznowienie postępowania, które dopełniają wskazanego w niej obowiązku, mogą być przyjęte do merytorycznego rozpoznania. Natomiast odnośnie takich wniosków, które tego wymogu nie spełniają, najpierw wzywa się ich autorów do usunięcia tego braku formalnego poprzez przedłożenie wniosku o wznowienie postępowania sporządzonego i podpisanego przez adwokata lub radcę prawnego, po czym – w wypadku nieusunięcia przez nich tego braku – prezes sądu lub upoważniony sędzia wydaje zarządzenie o odmowie przyjęcia tego własnoręcznie przez nieuprawnioną osobę sporządzonego wniosku o wznowienie postępowania. W obowiązującym systemie prawa karnego procesowego nie ma możliwości obejścia tych ustawowych rygorów dotyczących przymusu adwokacko-radcowskiego w sporządzeniu i podpisaniu wniosku o wznowienie postępowania. Obowiązuje on z woli ustawodawcy i tylko ustawodawca – nie zaś organ procesowy w skutek własnej decyzji – może z tego przymusu zrezygnować.

Postanowienie SN z dnia 26 maja 2015 r., sygn. IV KZ 26/15.

Postępowanie karne skarbowe

24

Art. 172 § 1 k.k.s.

Zgodnie z art. 172 § 1 k.k.s., wyrokiem nakazowym można orzec za wykroczenie skarbowe karę grzywny określoną w art. 48 § 3 k.k.s., w granicach nieprzekraczających dziesięciokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia. Na potrzeby wymiaru kary grzywny miarodajna jest wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w dacie popełnienia przestępstwa.

Wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. II KK 80/15.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

25

Art. 11 § 2 k.k.

Kodeks karny przyjmuje domniemanie, że dopiero osoba, która ukończyła lat 17, może ponosić odpowiedzialność karną za swoje czyny, od której to zasady wyjątki wprowadza właśnie powołany przepis art. 10 § 2 k.k. Oczywistym jest, że przepis ten jako ustanawiający wyjątek od zasady nieodpowiedzialności karnej nieletnich nie powinien być interpretowany rozszerzająco, a zawarta w art. 11 § 2 k.k. zasada kumulatywnej kwalifikacji prawnej czynu nie może ignorować treści art. 10 § 1 i § 2 k.k., który wyklucza możliwość skazania osoby popełniającej przed ukończeniem 17 lat czyn zabroniony, inny niż wymieniony w katalogu z art. 10 § 2 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 20 listopada 2014 r., sygn. II AKa 313/14.

26

Art. 15 k.k.

Aby odstąpienie od dokonania czynu zabronionego mogło zostać zakwalifikowane jako dobrowolne w rozumieniu art. 15 k.k. – a w konsekwencji skutkowało bezkarnością za jego usiłowanie – musi łącznie spełniać trzy kryteria. Po pierwsze, wymagane jest by było ono sterowane wolą sprawcy. Wszelkie zatem przypadki, w których do dokonania wprawdzie nie dochodzi, jednakże ma to miejsce z uwagi na zastosowanie wobec sprawcy jakiegokolwiek formy przymusu bezpośredniego, w sposób oczywisty wyłączają dobrowolność. Po drugie, musi ono mieć miejsce w sytuacji, w której sprawca ma świadomość możliwości dokonania czynu zabronionego. Nie jest zatem dobrowolnym odstąpienie, które następuje zarówno z uwagi na fakt, iż dokonanie czynu – ze względu na zmianę okoliczności – stało się obiektywnie niemożliwe, jak i wówczas gdy stało się takim subiektywnie – a zatem w przekonaniu sprawcy, w jego wyobrażeniu. Po

trzecie, aby odstąpienie od dokonania kwalifikować jako dobrowolne, nie może być ono „wymuszone” zmianą okoliczności niezależnych od sprawcy (będących „poza nim”), bowiem w takim przypadku nie ma ono – w znaczeniu powszechnym – charakteru dobrowolnego. W orzecznictwie słusznie podkreśla się zatem, że motyw sprawcy – który skłonił go do odstąpienia od dokonania – pozostaje bez znaczenia dla uznania odstąpienia za dobrowolne. Uściślenia jednak wymaga, że w tym sensie nie ma on znaczenia, iż nie jest istotny ani jego rodzaj, ani jego pozytywna czy też negatywna ocena w kategoriach moralnych. Istotnym jest jednak, czy jego znaczącym źródłem były okoliczności zewnętrzne wobec sprawcy, a „wymuszające” na nim zmianę decyzji (np. zaalarmowanie odpowiednich służb czy zidentyfikowanie sprawcy ukrywającego swą tożsamość), czy też inne okoliczności, które nie mają takiego charakteru. W rezultacie zatem, ten sam motyw, skłaniający sprawcę do odstąpienia od dokonania – jak przykładowo chęć uniknięcia odpowiedzialności karnej – w jednych przypadkach może uzasadniać kwalifikację odstąpienia jako dobrowolnego, w innych zaś nie będzie stanowić takiej podstawy.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. II Aka 481/14.

Art. 18 § 1 k.k.

27

To oskarżony precyzyjnie zaplanował całe przestępcze przedsięwzięcie objęte zarzutem, sformował grupę osób w nim współdziałających, podzielił między nimi role, wręczył bezpośredniemu sprawcy przedmiot przypominający broń palną służący do sterroryzowania pokrzywdzonej, wskazał miejsce zdarzenia, wydał polecenie współoskarżonemu do rozpoczęcia akcji przestępczej, którą z zewnątrz obserwował, oraz cały czas w niej aktywnie partycypował, instruując go telefonicznie, co miał robić, a zatem mógł też w każdej chwili ją przerwać, by w efekcie przyjąć od drugiego ze współoskarżonych skradzione przedmioty. W tym kontekście sąd takie zachowanie uznał za realizujące znamiona sprawstwa kierowniczego rozboju, a więc czynu z art. 18 § 1 k.k. w zw. z art. 280 § 1 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 16 stycznia 2015 r., sygn. II Aka 475/14.

28

Sprawcą polecającym w rozumieniu art. 18 § 1 k.k. nie jest każdy, kto korzystając ze stosunku zależności sprawcy wykonawczego, wywiera na niego naciski i nakłania go do popełnienia przestępstwa, lecz tylko ten, kto z uwagi na charakter i stopień uzależnienia oraz podporządkowania sprawcy wykonawczego staje się jego faktycznym dysponentem. W takim układzie zależności, wydane sprawcy wykonawczemu polecenie popełnienia czynu zabronionego jest dla niego wiążące i nie pozostawia mu żadnej swobody decyzyjnej.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. II Aka 287/14.

29

Art. 46 § 1 k.k.

Orzekając o obowiązku naprawienia szkody, Sąd nie może bezkrytycznie cedować na pokrzywdzonego uprawnienia do określenia zakresu i sposobu naprawienia szkody. Wobec tego, że obowiązek określony w art. 46 § 1 k.k. ma postać środka karnego, orzekając o naprawieniu szkody w tym trybie, Sąd nie może kierować się wyłącznie jego kompensacyjnym charakterem, lecz z mocy art. 56 k.k. jest również zobligowany do odpowiedniego stosowania zasad i dyrektyw sądowego wymiaru kary.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. II Aka 346/14.

30

Art. 53 k.k.

Wszystkie okoliczności, na jakie powołuje się skarżący, które jego zdaniem można byłoby miarkować, a więc skutek w postaci śmierci pokrzywdzonego i charakter obrażeń doznanych przez niego, to przecież ustawowe znamiona przypisanego oskarżonemu przestępstwa, a nie okoliczności wpływające na ustalenie stopnia społecznej szkodliwości czynu, które należałoby mieć na względzie podczas orzekania o karze. Elementy stanu faktycznego, wchodzące w skład ustawowych znamion przestępstwa, mogą być uznane za okoliczności mające wpływ na wymiar kary wyłącznie wtedy, gdy mają charakter stopniowalny, co nie miało przecież miejsca w niniejszej sprawie, zaś skarżący jakby nie dostrzega, że okoliczności stanowiące znamiona typu czynu nie powodują zaostreżenia kary, natomiast decydują o prawidłowej subsumpcji prawnej zachowania sprawcy.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 października 2014 r., sygn. II Aka 318/14.

31

Art. 148 § 3 k.k.

Dla odzwierciedlenia okoliczności przejawiającej się w tym, że przypisany oskarżonemu czyn został popełniony w warunkach tzw. zabójstwa ponownego, niewystarczające jest jej wykazanie poprzez przyjęcie adekwatnej podstawy prawnej wymiaru kary oraz omówienie w uzasadnieniu orzeczenia, lecz winna ona zostać ujęta w opisie czynu przypisanego oraz jego kwalifikacji prawnej. Konieczność ujęcia w opisie czynu przypisanego wskazania, że oskarżony dopuścił się jego popełnienia, będąc już uprzednio prawomocnie skazany za zabójstwo, podyktowana jest w szczególności tym, że przepis art. 148 § 3 k.k., implikujący surowszą odpowiedzialność karną, nie dotyczy wyłącznie tzw. zabójstwa ponownego, lecz odnosi się także do innych zachowań, a mianowicie zabójstwa jednym czynem więcej niż jednej osoby oraz zabójstwa funkcjonariusza publicznego popełnionego podczas lub w związku z pełnieniem przez niego

obowiązków służbowych związanych z ochroną bezpieczeństwa ludzi lub ochroną bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Natomiast powołanie przepisu paragrafu trzeciego artykułu 148 k.k. w podstawie prawnej skazania, a zatem przyjęcie kwalifikacji prawnej czynu z art. 148 § 1 i 3 k.k., podyktowane jest tym, że tzw. zabójstwo ponowne winno być traktowane jako rodzaj (typ) zabójstwa kwalifikowanego, nie zaś wyłącznie oceniane w kategoriach okoliczności, skutkującej surowszą odpowiedzialnością karną.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 14 listopada 2014 r., sygn. II AKa 360/14.

32

Art. 163 § 1 pkt 1 k.k.

Sprawca, dokonując zapalenia oparów rozlanej benzyny, nie tylko spowodował zdarzenie zagrażające życiu lub zdrowiu wielu osób i mieniu w znacznych rozmiarach mające postać pożaru, ale jednocześnie naraził na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu konkretne osoby. Niezbędnym więc dla pełnego zobrazowania takiego zachowania było przyjęcie kumulatywnej kwalifikacji z art. 163 § 1 pkt 1 k.k. i art. 160 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. Przepis art. 163 § 1 k.k. penalizuje bowiem spowodowanie zdarzenia zagrażającego życiu i zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach. Czym innym jednak pozostaje narażenie konkretnej osoby na bezpośrednie, a więc natychmiastowe i realne niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 19 grudnia 2014 r., sygn. II AKa 427/14.

33

Art. 258 § 1 k.k.

Nieuprawnionym uproszczeniem jest redukowanie pojęcia zorganizowanej grupy przestępczej, o której mowa w art. 258 § 1 k.k., do takiej formy organizowania przestępczości, która opiera się na zasadach właściwych dla formacji militarnych – sformalizowane przywództwo, hierarchiczne podporządkowanie, zarządzanie przez wydawanie bezwzględnie wiążących podwładnego poleceń (rozkazów), wymuszanie posłuszeństwa i karanie niesubordynacji. W zależności od specyfiki prowadzonej działalności przestępczej, uwarunkowań zewnętrznych oraz właściwości osobistych członków grupy przestępczej, sposoby nadawania grupie osób popełniających przestępstwa cech zorganizowania mogą być różne.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 1 grudnia 2014 r., sygn. II AKa 79/14.

34

Art. 276 k.k.

Dyskietka Narodowego Funduszu Zdrowia i legitymacja emeryta nie są dokumentami stwierdzającymi tożsamość innej osoby ani jej praw majątkowych w rozumieniu art. 275 § 1 k.k. Usunięcie dokumentu obejmuje wszelkie czynności prowadzące do uczynienia go niedostępnym dla osoby uprawnionej, choćby znane było miejsce przechowywania tego dokumentu. Usunięciem dokumentu będzie także pozbawienie nad nim władztwa dotychczasowego dysponenta. Jeżeli takiemu usunięciu towarzyszy zamiar przywłaszczenia i dokument stwierdza tożsamość innej osoby lub też jej prawa majątkowe, uzasadniona jest kwalifikacja takiego usunięcia z art. 275 § 1 k.k. W wypadku oskarżonego usunięciu dokumentów towarzyszył zamiar przywłaszczenia, ale dokumenty nie spełniały drugiego ze wskazanych warunków. Dlatego zachowanie oskarżonego należało kwalifikować z art. 276 k.k. Taka zmiana zaskarżonego wyroku jest możliwa bez naruszania zasady art. 434 § 1 k.p.k., gdyż zabór w celu przywłaszczenia, który w zaskarżonym wyroku ustalił sąd I instancji, jest pojęciem znaczeniowo szerszym od usunięcia dokumentu i taka zmiana nie wymaga czynienia dodatkowych ustaleń faktycznych. Z tego powodu, kierując się dyspozycją art. 455 k.p.k., Sąd Apelacyjny poprawił błędną kwalifikację przypisanego oskarżonemu czynu na prawidłową z art. 280 § 2 k.k. i art. 276 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. II AKa 740/14.

35

Art. 278 § 1 k.k.

Zachowanie sprawcy, polegające na wypłaceniu pieniędzy w bankomacie przy użyciu karty kredytowej ponad przyznany limit, z uwagi na to, że po stronie banku nie uczestniczy w takiej operacji żadna osoba, trudno rozpatrywać jako przestępstwo oszustwa z art. 286 § 1 k.k. Natomiast można je analizować pod kątem przestępstwa kradzieży z art. 278 § 1 k.k., albowiem sprawca wypłacający w takiej sytuacji pieniądze i nie zwracając ich, zabiera niewątpliwie cudze, należące do banku mienie.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 27 stycznia 2015 r., sygn. II AKa 182/14.

36

Art. 291 § 2 k.k.

O wypadku mniejszej wagi, o którym mowa w art. 291 § 2 k.k., nie świadczy tylko wartość przedmiotu czynu, trzeba mieć na uwadze szczegółową analizę okoliczności towarzyszących zachowaniu się sprawcy, a także uprzedniej wielokrotnej karalności oskarżonego. Za takim postawieniem sprawy przemawia okoliczność, że gdyby ustawodawcy chodziło wyłącznie o elementy związane

z samym czynem, posłużyłby się formułą nawiązującą do stopnia społecznej szkodliwości czy wysokości szkody.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. II AKa 439/14.

37

Art. 299 § 1 k.k.

Brak jest jakichkolwiek normatywnych podstaw, by pojęcie „przyjęcia środków płatniczych” ograniczać do uzyskania możliwości „swobodnego rozporządzania” nimi. Pomijając już fakt, iż nie sposób przeprowadzić racjonalnego rozróżnienia pomiędzy sytuacjami, w których dany podmiot nabywa możliwość „rozporządzania „środkami płatniczymi, a sytuacją, w której ma ono charakter „swobodny”, to istotnym jest, że zgodnie z intencją oskarżonego pieniądze te wpłynęły na rachunek bankowy Spółki z o.o., której oskarżony był prezesem i zostały na nim zaksięgowane. Fakt zaś, że w momencie, w którym oskarżony zamierzał podjąć je z bankomatu, nie miał możliwości dokonania tej czynności, pozostaje bez znaczenia dla kwalifikacji jego zachowania jako ich „przyjęcia”. W razie stwierdzenia braku wypełnienia znamion z art. 299 § 1 k.k. treść aktu oskarżenia nie wykluczała możliwości pociągnięcia oskarżonego do odpowiedzialności za czyn z art. 291 k.k. Ustalenie, iż oskarżony był sprawcą bądź współsprawcą tzw. przestępstwa bazowego, z którego pochodziły przyjęte przez niego środki pieniężne, skutkować musiałoby wykluczeniem możliwości przypisania mu odpowiedzialności za czyn art. 291 k.k., polegający na ich przyjęciu na rachunek bankowy, którym dysponował, a także podjęciu ich z bankomatu. Zachowanie oskarżonego nie jest wówczas niczym innym jak tylko aktem pierwotnego objęcia we władztwo korzyści będącej przedmiotem oszustwa, co jako czyn współukarany następczy nie może skutkować przypisaniem odpowiedzialności karnej za paserstwo.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 20 listopada 2014 r., sygn. II AKa 312/14.

Prawo karne procesowe

38

Art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k.

Zgodnie z art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k., z chwilą śmierci oskarżonego, która stanowi ujemną przesłankę procesową, prowadzenie postępowania – także odwoławczego – nie jest dopuszczalne. Wskazać należy, że jest to szczególna ujemna przesłanka procesowa, albowiem od momentu śmierci oskarżonego nie ma już podmiotu prowadzonego postępowania. Skoro więc oskarżony zmarł już po wydaniu wobec niego wyroku, ale przed jego uprawomocnieniem, to z chwilą jego śmierci nie było możliwe skuteczne wniesienie apelacji, w tym także na jego korzyść. Jeżeli jednak, na skutek braku informacji o śmierci oskarżonego,

środek taki został wniesiony i – wbrew dyspozycji art. 429 § 1 k.p.k. – przyjęty przez prezesa sądu I instancji, to jedyną właściwą decyzją jest pozostawienie go przez sąd odwoławczy bez rozpoznania, stosownie do art. 430 § 1 k.k. Jedynie na marginesie należy wskazać, że jest to inna sytuacja procesowa niż objęty regulacją z art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k. przypadek śmierci oskarżonego, która ma miejsce po wydaniu nieprawomocnego wyroku przez sąd I instancji, ale również po wniesieniu apelacji od tego wyroku, w części jego dotyczącej. W takim bowiem przypadku apelacja wniesiona za życia oskarżonego – a zatem prawnie dopuszczalna – stanowi podstawę uchylenia zaskarżonego nią wyroku sądu I instancji i umorzenia postępowania w sprawie.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. II AKA 280/14.

39

Art. 170 § 1 k.p.k.

Uzasadnienie oddalenia wniosków dowodowych złożonych przez stronę, które posiadają sprecyzowaną tezę dowodową, nie może ograniczać się wyłącznie do przytoczenia zwrotu ustawowego, że „zmierzają w sposób oczywisty do przedłużenia postępowania w sprawie”, a winny zawierać uzasadnienie, dlaczego Sąd doszedł do takiego przekonania.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. II AKA 304/14.

40

Art. 257 § 1 k.p.k.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 257 § 1 k.p.k., tymczasowego aresztowania nie stosuje się, jeśli wystarczający jest inny środek zapobiegawczy. Ponadto, w myśl art. 5 ust. 3 ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), każdy aresztowany ma prawo być sądzony w rozsądnym terminie bądź zwolniony na czas postępowania, zaś Polska wielokrotnie uznawana była przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za stronę naruszającą ten przepis z uwagi na zbyt długotrwałe stosowanie izolacyjnego środka zapobiegawczego.

W przedstawionym kontekście wniosek o ponowne zastosowanie tymczasowego aresztowania w toku tego samego postępowania w stosunku do oskarżonego na dalszy okres znacząco przekraczający dwuletnie stosowanie aresztu należało rozpoznawać ze szczególną rozwagą, a możliwość jego uwzględnienia uwarunkowana była rzeczywistym wystąpieniem poważnych przesłanek wskazujących na konieczność stosowania w toku dalszego procesu najsurowszego środka zapobiegawczego. W sytuacji, gdy oskarżony nie zmienił swego stałego miejsca zamieszkania i życiowego centrum oraz pozostaje w regularnym kontakcie z organami postępowania karnego, to pomimo naruszania ustanowione-

go przy okazji dozoru Policji zakazu opuszczania miejsca pobytu nie sposób było uznać, że zachodzi uzasadniona obawa ucieczki lub ukrywania się oskarżonego, o której mowa w art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. II AKZ 56/15.

41

Art. 258 § 1 pkt 2 k.p.k.

Niewątpliwe komplikowanie i przedłużanie przebiegu procesu przez oskarżonego i jego obrońców nie nosiło jeszcze wszystkich cech bezprawnego utrudniania postępowania karnego, o czym mowa w art. 258 § 1 pkt 2 k.p.k., a stanowiło uciążliwą dla sądu *meriti* realizację prawa do obrony. Należy przy tym wskazać, że sąd prowadzący postępowanie karne winien dokonywać bieżącej weryfikacji wniosków oskarżonego i składanych przez niego zaświadczeń lekarskich, a także wniosków obrony, a uznając je za bezzasadne (jak np. w przypadku stwierdzenia sytuacji, gdy oskarżony, przedkładając zaświadczenie lekarskie, udał się na mecz piłkarski do Poznania, czy w przypadku oczywiście bezzasadnego wniosku obrońcy o niewyznaczanie rozpraw przez dwa miesiące od udostępnienia mu akt sprawy, czy też podnoszenia twierdzeń o niemożności ustanowienia substytutu), powinien w pierwszej kolejności sięgać po możliwość kontynuowania postępowania na podstawie art. 376 § 2 k.p.k. pod nieobecność oskarżonego, czy też każdorazowego zawiadamiania rady adwokackiej o uchybieniach obrońcy w sytuacji nieusprawiedliwionego niestawiennictwa na rozprawie uniemożliwiającego dalsze prowadzenie procesu, a dopiero w ostateczności winien rozważać możliwość ponownego zastosowania tymczasowego aresztowania.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. II AKZ 56/15.

42

Art. 558 k.p.k.

Brak jest jakichkolwiek przeszkód, czy to normatywnych, czy faktycznych, by postępowanie w sprawie o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie toczyło się równoległe do postępowania w przedmiocie zażalenia na zatrzymanie. Sąd Apelacyjny dostrzega jednak, że względy pragmatyczne, kwestie ekonomiki procesowej oraz racjonalności postępowania przemawiają za rozstrzygnięciem w sprawie o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania przed Sądem Rejonowym w przedmiocie zażalenia na owo zatrzymanie. Są to jednak okoliczności przemawiające za odpowiednim ukształtowaniem toku postępowania i wydaniem rozstrzygnięcia na odpowied-

nim etapie, a nie jego zawieszeniem z uwagi na przeszkodę – tym bardziej długotrwałą – uniemożliwiającą jego prowadzenie.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 29 października 2014 r., sygn. II AKz 668/14.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

43

Art. 2 ustawy z dnia 15 września 2001 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1030) w zw. z art. 8 k.p.c.

Członek zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, uprawniony według umowy spółki do jej reprezentowania łącznie z drugim członkiem zarządu, może być ustanowiony pełnomocnikiem do czynności określonego rodzaju.

Z uzasadnienia:

Podstawowe znaczenie w rozważanym zakresie ma uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. III CZP 68/06, według której członek zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, uprawniony umową spółki do jej reprezentowania łącznie z drugim członkiem zarządu, może być ustanowiony pełnomocnikiem do poszczególnych czynności. Sąd Najwyższy podkreślił, że punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego powinno stać się założenie, że przepisy kodeksu cywilnego znajdują zastosowanie także w odniesieniu do czynności prawnych z zakresu prawa handlowego, jeżeli nic innego nie wynika z przepisów ustawy. Obowiązkiwanie takiej zasady uzasadnia w pierwszej kolejności art. 2 k.s.h., stanowiący – w zw. z art. 1 § 1 – że w sprawach tworzenia, organizacji, funkcjonowania, rozwiązywania, łączenia, podziału i przekształcania spółek handlowych, w braku uregulowań zawartych w tym kodeksie, stosuje się przepisy prawa cywilnego. Jeżeli wymaga tego właściwość (natura) stosunku prawnego spółki handlowej, przepisy kodeksu cywilnego stosuje się odpowiednio. Pogląd, że zastosowanie przepisów kodeksu cywilnego w odniesieniu do czynności prawnych z zakresu prawa handlowego może zostać wyłączone tylko wyrażnym przepisem ustawy, wynika także z orzecznictwa Sądu Najwyższego (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 r., sygn. I CKN 670/97, OSNC 1998, nr 12, poz. 219). Wychodząc z tego założenia, należy zwrócić uwagę, że dopuszczalność ustanowienia pełnomocnikiem spółki członka jej zarządu nie została ustawowo wyłączona; brak ustawowego zakazu udzielenia takiego umocowania. Ponadto, obowiązują uregulowania ustawowe pozwalające na przyjęcie, że system prawny dopuszcza możliwość udzielenia pełnomocnictwa członkowi zarządu osoby prawnej, a więc także spółki kapitałowej. Wskazać należy art. 55 § 1 ustawy z dnia

16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1443; dalej: „Pr. spółdz.”), dopuszczający wyraźnie możliwość udzielenia jednemu z członków zarządu pełnomocnictwa do dokonywania czynności prawnych związanych z kierowaniem bieżącą działalnością gospodarczą spółdzielni lub jej wyodrębnionej organizacyjnie i gospodarczo jednostki, a także pełnomocnictwa do dokonywania czynności określonego rodzaju lub czynności szczególnych. Do podobnych wniosków prowadzą uregulowania zawarte w art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.) i art. 50 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1384). Odwołać się także należy do uregulowań zawartych w kodeksie spółek handlowych: do art. 205 § 3, z którego wynika możliwość udzielenia prokury także członkowi zarządu, oraz do art. 214 i art. 243 § 3, wskazujących, że zakazy pełnienia przez członków zarządu spółki określonych funkcji czy podejmowania określonych działań zostały w ustawie wyraźnie przewidziane. Zdaniem Sądu Najwyższego, dopuszczenie możliwości udzielenia pełnomocnictwa jednemu z członków zarządu spółki nie prowadzi do obejścia prawa. Organ osoby prawnej oraz jej pełnomocnik to dwie odrębne instytucje prawne i nie należy ich utożsamiać. Kompetencja członka zarządu do działania samodzielnie lub wspólnie z innym członkiem zarządu wynika z ustawy i umowy spółki, a działania takiego podmiotu są działaniami samej osoby prawnej (por. art. 38 k.c.). Kompetencja pełnomocnika wynika z umocowania, a więc czynności prawnej dokonanej przez osobę prawną. Pełnomocnik działa w imieniu i na rzecz innej osoby, w rozważanej sytuacji w imieniu i na rzecz spółki, a także w granicach umocowania. Ewentualne braki w zakresie reprezentacji spółki są oceniane na podstawie art. 39 k.c., natomiast działanie przez daną osobę przy braku umocowania lub z przekroczeniem jego granic podlega ocenie na podstawie art. 103–105 k.c. Ustanowienie członka zarządu spółki jej pełnomocnikiem nie powoduje ustania lub ograniczenia jego funkcji jako piastuna organu osoby prawnej, a samo udzielenie pełnomocnictwa pozostaje bez wpływu na zasady reprezentacji spółki przez jej zarząd. Sąd Najwyższy podkreślił następnie, że udzielenie pełnomocnictwa członkowi zarządu spółki nie zagraża też bezpieczeństwu i pewności obrotu. Każdy, kto dokonuje czynności prawnej z drugą osobą, powinien określić, w jakim charakterze działa. Pełnomocnik nie może zataić, że działa w imieniu i na rzecz innej osoby (mocodawcy), a jego kontrahent powinien ustalić, czy rzeczywiście ma do czynienia z pełnomocnikiem spółki. Obrót, w jakim uczestniczą spółki, ma zwykle charakter profesjonalny, zatem podmiot występujący jako pełnomocnik powinien wyraźnie określić swój status, natomiast jego kontrahent powinien dążyć do zweryfikowania uzyskanych informacji. Według Sądu Najwyższego, za dopuszczalnością udzielenia pełnomocnictwa członkowi zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością umocowanemu do reprezentowania tej spółki przemawiają względy praktyczne.

Zdarzają się sytuacje, w których potrzeba dokonania określonej czynności prawnej występuje w okresie, gdy z jakichkolwiek przyczyn jest niemożliwe lub znacznie utrudnione wspólne działanie członków zarządu uprawnionych do łącznego reprezentowania spółki. W takiej sytuacji zostaje udzielone pełnomocnictwo do dokonania czynności i jeden z członków zarządu uprawnionych do łącznej reprezentacji spółki jest osobą właściwszą niż osoba trzecia, choćby z racji lepszego rozeznania w sprawach spółki. Zakaz udzielania pełnomocnictwa członkowi zarządu mógłby prowadzić do komplikacji i utrudnień w funkcjonowaniu takiej osoby prawnej.

Sąd Najwyższy również w innych orzeczeniach dopuszczał możliwość udzielenia pełnomocnictwa członkowi zarządu. W wyrokach z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. III CSK 209/08 (niepubl.) oraz z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. IV CSK 263/07 (niepubl.), przyjął dopuszczalność ustanowienia członka zarządu pełnomocnikiem procesowym spółki. W wyroku z dnia 4 lutego 2010 r., sygn. IV CSK 416/09 (niepubl.), podkreślił z kolei, że z zasady reprezentacji łącznej nie wynika konieczność udzielenia także pełnomocnictwa łącznie kilku osobom. Działanie jednego, skutecznie umocowanego pełnomocnika nie podważa zatem wymagania w zakresie reprezentacji łącznej. Również w postanowieniu z dnia 18 lutego 2005 r., sygn. V CZ 519/04 (niepubl.), Sąd Najwyższy nie wykluczył dopuszczalności ustanowienia członka zarządu pełnomocnikiem spółki.

W pełni aprobując stanowisko zajęte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. III CZP 68/06, należy rozważyć, czy ma ono zastosowanie również w wypadku, gdy zarząd spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udziela jednemu ze swoich członków pełnomocnictwa do dokonywania czynności określonego rodzaju. Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. W polskim prawie (art. 98 k.c.) przyjęto trójpodział typów pełnomocnictwa, wyróżniając pełnomocnictwo ogólne, pełnomocnictwo określające rodzaj czynności (pełnomocnictwo rodzajowe lub gatunkowe) oraz pełnomocnictwo do poszczegółnej czynności (pełnomocnictwo szczególne). Wykładnia językowa art. 98 k.c. prowadzi do wniosku, że pełnomocnictwo rodzajowe jest zdecydowanie bliższe pełnomocnictwu szczególnemu niż ogólnemu, przede wszystkim dlatego, że – podobnie jak pełnomocnictwo szczególne – dotyczy czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, a pełnomocnictwo ogólne obejmuje umocowanie do czynności zwykłego zarządu. Do analogicznych wniosków prowadzi wykładnia historyczna, uwzględniająca regulację w art. 95 kodeksu zobowiązań, oraz wykładnia prawnoporównawcza. Zarówno dawny art. 95 kodeksu zobowiązań, jak i w konsekwencji obecnie obowiązujący art. 98 k.c. były bowiem wzorowane na § 1008 kodeksu cywilnego austriackiego, według którego pełnomocnictwo jest ogólne albo szczególne, przy czym to drugie oznacza umocowanie do dokonywania czynności prawnych określonego gatunku lub czynności ściśle określonych. W prawie francuskim przyjęto natomiast

dychotomiczny podział typów pełnomocnictwa na pełnomocnictwo ogólne i szczególne, przy czym to drugie obejmuje również umocowanie do dokonania kilku czynności tego samego rodzaju (art. 1987 kodeksu cywilnego francuskiego). Również wykładnia systemowa potwierdza tezę o silnych związkach pełnomocnictwa rodzajowego i szczególnego. Należy w związku z tym podkreślić, że wymienione typy pełnomocnictwa zostały tak samo potraktowane w art. 55 § 1 Pr. spółdz., zgodnie z którym zarząd może udzielić jednemu z członków zarządu pełnomocnictwa do dokonywania czynności określonego rodzaju lub czynności szczególnych.

Uchwała SN z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. III CZP 17/14.

44

Art. 6 § 4 zd. 2 w zw. z art. 6 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 164)

Wynagrodzenia notariusza wyznaczonego do dokonania czynności notarialnej na podstawie art. 6 § 4 zd. 2 w zw. z art. 6 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 164) nie podwyższa się o stawkę podatku od towarów i usług przewidzianą dla tego rodzaju czynności w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054 ze zm.).

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 6 § 3 prawa o notariacie, sąd, po ustaleniu, że zachodzi potrzeba dokonania czynności notarialnej, uwzględnia wniosek i wyznacza notariusza do dokonania żądanej przez stronę czynności notarialnej. Przepis ten w sposób samodzielny reguluje wyznaczenie notariusza. W przeciwieństwie do unormowania art. 117 § 1 k.p.c., w którym jest mowa „o ustanowieniu dla strony adwokata” oraz „o wyznaczeniu adwokata”, art. 6 § 3 prawa o notariacie jednoznacznie stwierdza, że sąd wyznaczy notariusza do dokonania żądanej przez stronę czynności notarialnej. Oznacza to, że nie zwraca się do rady właściwej izby notarialnej o wyznaczenie notariusza (por. analogię do art. 117 § 1 zd. 4 i 5 k.p.c.), tylko obowiązkiem sądu jest wyznaczenie notariusza. Następuje ono w ramach stosunku publiczno-prawnego w formie postanowienia, które wiąże wyznaczonego notariusza (art. 6 § 3 prawa o notariacie w zw. z art. 365 § 1 k.p.c.). Na Skarbie Państwa spoczywa obowiązek pokrycia przyznanego notariuszowi wynagrodzenia za wykonaną czynność notarialną.

Wynagrodzenie przyznaje notariuszowi, na jego wniosek, sąd, który wyznaczył notariusza, według taksy, o której mowa w art. 5 § 3 prawa o notariacie. Na podstawie tego przepisu Minister Sprawiedliwości rozporządzeniem z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 237; dalej: rozporządzenie w sprawie maksymalnych stawek) określił maksymalne stawki wynagrodzenia notariuszy za doko-

nanie czynności notarialnych. Określenie maksymalnych stawek miało w zamierzeniu pełnić funkcję ochronną w stosunku do uczestników obrotu, zapewniać większą dostępność czynności notarialnych oraz przeciwdziałać zjawisku powstawania tzw. zaporowych kosztów notarialnych.

Regulacja wynagrodzenia notariusza ma charakter szczegółowy; zawarta jest w aktach różnej rangi, tj. ustawie i rozporządzeniu. Przepisy ustawy o notariacie oraz rozporządzenia w sprawie maksymalnych stawek nie stanowią, że przy ustaleniu wynagrodzenia notariusza bierze się pod uwagę należy od tego wynagrodzenia podatek od towarów i usług ani że ustalone wynagrodzenie podlega podwyższeniu o ten podatek. Ich wykładnia gramatyczna przemawia całkowicie jednoznacznie i w sposób niebudzący żadnych wątpliwości przeciwko podwyższeniu wynagrodzenia notariusza wyznaczonego przez sąd o podatek od towarów i usług. Należy zaś domniemywać, że wolą ustawodawcy było wyczerpujące ustalenie kryteriów, od których uzależnione jest ustalenie wysokości wynagrodzenia notariusza. Skoro tak, to należy uznać za niedopuszczalną wykładnię rozszerzającą przepisów regulujących wynagrodzenie notariusza.

W orzecznictwie podkreśla się szczegółowy i wyczerpujący charakter regulacji wynagrodzenia za czynności dokonywane przez przedstawicieli takich zawodów, jak adwokaci, radcowie prawni itp. Na gruncie wynagrodzenia adwokackiego Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 25 stycznia 2007 r., sygn. III CZP 95/06 (OSNC 2007, nr 12, poz. 179), stwierdził, że unormowanie tego wynagrodzenia jest wyłączne i wyczerpujące, także w odniesieniu do opodatkowania usług adwokackich podatkiem od towarów i usług. Istotne argumenty przemawiają za tym, że takie unormowanie było zamierzone przez ustawodawcę, znane mu bowiem były wątpliwości prawne przedstawiane przez niektórych przedstawicieli doktryny, a nawet sugestie wskazujące na potrzebę unormowania wpływu opodatkowania usług prawniczych na wysokość opłat adwokackich. Pogląd ten należy odnieść także do wynagrodzenia notariusza. Za poglądem tym przemawia także wykładnia systemowa zewnętrzna. Tam bowiem, gdzie ustawodawca chciał umożliwić doliczenie kwoty podatku od towarów i usług do wysokości wynagrodzenia – uczynił to wyraźnie, jak w § 2 ust. 3 rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu (tekst. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 461) i w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (tekst. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 490), stanowiącego, że w sprawach, w których strona korzysta z pomocy prawnej udzielonej przez adwokata (radcę prawnego) ustanowionego z urzędu, opłatę za czynności adwokata (radcy prawnego) z tytułu zastępstwa prawnego sąd podwyższa o stawkę podatku od towarów i usług przewidzianą dla tego rodzaju czynności

w przepisach o podatku od towarów i usług, obowiązujących w dniu orzekania o tych opłatach.

Konkludując, ustawodawca w regulacji wynagrodzenia za czynności dokonywane przez przedstawicieli takich zawodów, jak adwokaci, radcowie prawni itp., wprost wskazuje, w jakich przypadkach przyznane im przez sąd wynagrodzenie powinno zostać podwyższone o należyty podatek od towarów i usług. Spójność systemu wymaga przyjęcia poglądu, zgodnie z którym sąd może podnieść ustalane wynagrodzenie o ten podatek, jeżeli tak wskazuje przepis. Natomiast w rozporządzeniu w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej nie ma takiego przepisu.

Na koniec, wprowadzenie w rozporządzeniu w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej maksymalnej stawki odróżnia wyraźnie sposób kształtowania wynagrodzenia notariusza od zasad przyjętych przy ustalaniu wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego. Gwarancyjna, ochronna funkcja przyjętej w tym rozporządzeniu regulacji jest argumentem celowościowym przemawiającym przeciwko dopuszczalności doliczania do wynagrodzenia notariusza stawki podatku od towarów i usług w przypadku przyznania notariuszowi wynagrodzenia w trybie art. 6 prawa o notariacie.

Uchwała SN z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. III CZP 27/14.

45

Art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.)

Opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego związanego z prawem własności wyodrębnionego lokalu mieszkalnego powinna być wypowiedziana w całości wszystkim współwłaścicielom tego lokalu (art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.).

Z uzasadnienia:

Rozważania prowadzące do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego rozpoczynając należy od stwierdzenia, że poza nimi pozostają problemy prawne związane ze sposobem spełnienia świadczenia w postaci opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania przez współużytkowników wieczystych będących współwłaścicielami samodzielnego wyodrębnionego lokalu mieszkalnego. Rozróżnić trzeba bowiem aktualizację opłaty rocznej, czyli zmianę treści zobowiązania w części dotyczącej wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości w zakresie udziału w wieczystym użytkowaniu i wykonanie już ustalonego zobowiązania przez współużytkowników wieczystych. Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia pozostają więc podniesione przez Sąd Okręgowy kwestie analogicznego stosowania art. 207 k.c. w zakresie rozliczeń z tytułu opłaty rocznej i podzielnosci lub niepodzielnosci tej opłaty, która nie ma związku z zagadnieniem niepodziel-

ności udziału w prawie wieczystego użytkowania. Artykuł 238 k.c. nakłada na użytkownika wieczystego obowiązek uiszczania opłaty rocznej. Wysokość opłaty jest ustalana umownie pomiędzy właścicielem nieruchomości (Skarbem Państwa albo jednostką samorządu terytorialnego) i użytkownikiem wieczystym, jej aktualizacja następuje bądź w drodze umowy, bądź w drodze postępowania uregulowanego w art. 78–81 u.g.n., zaś jej wymiar określają dwa czynniki – cena nieruchomości i stawka procentowa. Wypowiedzenie wysokości opłaty rocznej jest jednostronną czynnością prawa cywilnego właściciela gruntu i zostaje dokonane poprzez złożenie wieczystemu użytkownikowi oświadczenia woli zgodnego z wymogami określonymi w art. 78 § 1 u.g.n. Użytkowanie wieczyste może przysługiwać danemu podmiotowi w całości albo być przedmiotem współużytkowania w częściach ułamkowych i wówczas każdego ze współużytkowników łączy z właścicielem odrębny stosunek prawny. W tym drugim wypadku, oświadczenie o wypowiedzeniu opłaty rocznej odpowiadającej ich udziałowi we współużytkowaniu musi być złożone wszystkim współużytkownikom, bo odnosi skutek tylko wobec jego adresata.

Problem pojawia się natomiast w sytuacji, w której wyodrębniony lokal w budynku na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym pozostaje we współwłasności ułamkowej kilku osób. W razie wyodrębnienia własności lokali przez użytkownika wieczystego prawo użytkowania wieczystego jest objęte wspólnością ułamkową, a właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokalu, a więc udział ten służy również w zakresie prawa do gruntu (art. 4 ust. 3 i art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903; dalej: u.w.l.). Przedmiotem wspólności współwłaścicieli lokalu są dwie wspólności ułamkowe – we współwłasności lokalu i w udziale w prawie użytkowania wieczystego (nieruchomości wspólnej). Za utrwalone uznać należy stanowisko Sądu Najwyższego, że w takim wypadku obowiązuje zasada jedności udziału w prawie wieczystego użytkowania, co oznacza, że udział ten nie ulega podziałowi w taki sposób, że każdemu ze współwłaścicieli przysługuje odrębny udział w nieruchomości wspólnej, lecz każdemu z nich przysługuje udział w udziale wieczystego użytkowania stosownie do posiadanych udziałów we współwłasności lokalu (uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2003 r., sygn. III CZP 65/03, OSNIC 2004, nr 12, poz. 189; z dnia 14 lipca 2005 r., sygn. III CZP 43/05, OSNIC 2006, nr 6, poz. 98; z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. III CZP 82/11, ISNIC 2013, nr 6, poz. 75). Współwłaściciele mają więc udział nie w prawie użytkowania wieczystego, ale w udziale prawa użytkowania wieczystego i w tym zakresie każdy z nich jest współużytkownikiem wieczystym. Opłata za wieczyste użytkowanie jest ustalana w odniesieniu do konkretnego, określonego procentowo, udziału w wieczystym użytkowaniu związanym z prawem własności odrębnej nieruchomości, jaką jest wyodrębniony lokal. Jest to jedna opłata roczna dla tego udziału, a nie dla poszczególnych udziałów

współwłaścicieli lokalu w tym udziale. Na etapie ustalania wysokości opłaty nie ma znaczenia sposób, w jaki współwłaściciele będą spełniać świadczenie, a więc, czy jest ono podzielne, czy też nie, i jakie udziały im przysługują. Nie może ulegać wątpliwości, że skoro art. 238 k.c. nakłada obowiązek uiszczania opłaty na użytkownika wieczystego, a art. 78 § 1 u.g.n. nakazuje dokonać wypowiedzenia jej wysokości również użytkownikowi wieczystemu, to złożenie oświadczenia o wypowiedzeniu całej opłaty dotyczy każdego użytkownika wieczystego, niezależnie od tego, czy służy mu samodzielnie prawo do udziału w użytkowaniu wieczystym związanym z danym lokalem, czy też wspólnie, w częściach ułamkowych, z innymi współwłaścicielami lokalu. Współwłaściciele wyodrębnionego lokalu, którym służą udziały w udziale prawa wieczystego użytkowania, są bowiem „użytkownikiem wieczystym” w rozumieniu art. 78 § 1 k.p.c.

Dodatkowo, stanowisko powyższe wspiera argument, że złożenie przez jednego ze współwłaścicieli lokalu wniosku wszczynającego postępowanie administracyjne o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona, nie stanowi czynności zachowawczej, o której mowa w art. 209 k.c. Koniecznym warunkiem uczestniczenia przez współużytkownika w postępowaniu sądowym w sprawie o ustalenie wysokości opłaty rocznej jest uprzednie wyczerpanie postępowania administracyjnego przed samorządowym kolegium odwoławczym (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2011 r., sygn. III CZP 3/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 138). Prawo do ochrony prawnej i prawo do sądu może zapewnić wyłącznie doręczenie wszystkim współwłaścicielom oświadczenia o wypowiedzeniu zawierającego informacje i pouczenie wymagane przez art. 78 ust. 1 u.g.n.

Zasada jedności udziału w nieruchomości wspólnej sprzeciwia się przyjęciu poglądu zaprezentowanemu przez Sąd Okręgowy, że oświadczenie o wypowiedzeniu opłaty powinno być złożone każdemu ze współwłaścicieli wyodrębnionego lokalu w części odpowiadającej ich udziałom we współwłasności lokalu. Prowadziłoby to do niedopuszczalnej sytuacji, w której w zależności od aktywności poszczególnych współwłaścicieli, w ramach jednego udziału w prawie użytkowania wieczystego, mogłoby dojść do zróżnicowania części jednej opłaty ustalonej dla tego udziału. Przyjęte rozstrzygnięcie zapobiega takiej możliwości, bo mimo braku współuczestnictwa koniecznego współwłaścicieli w postępowaniu sądowym o ustalenie wysokości opłaty rocznej i braku rozszerzonej prawomocności materialnej wyroku w tej sprawie orzeczenie dotyczyć będzie całości opłaty rocznej ustalonej dla udziału w prawie użytkowania wieczystego związanego z prawem współwłasności w częściach ułamkowych wyodrębnionego lokalu.

Na marginesie jedynie zaznaczyć trzeba, że powyższe rozważania nie odnoszą się do wypadku, gdy prawo własności wyodrębnionego lokalu jest przedmiotem współwłasności łącznej.

Uchwała SN z dnia 14 maja 2014 r., sygn. III CZP 19/14.

Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

46

Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 159)

Byłemu sędziemu, który stał się niezdolny do pracy przed zrzeczeniem się urzędu, przysługuje zasiłek chorobowy w okresie dalszego trwania tej niezdolności po rozwiązaniu stosunku służbowego (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa; tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 159).

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej, zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieconemu, który stał się niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego. Z art. 11 ust. 1 ustawy systemowej wynika zaś, że obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu podlegają, między innymi, osoby będące pracownikami. Przymus ubezpieczenia chorobowego tej grupy osób istnieje od dnia nawiązania stosunku pracy do dnia rozwiązania tego stosunku (art. 13 pkt 1 ustawy systemowej). Stosunek służbowy sędziego, z wyłączeniem publicznoprawnej sfery jurysdykcyjnej (polegającej na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w imieniu Państwa przez niezawisłych, nieusuwalnych i korzystających z immunitetu sędziów – art. 178, 180 i 181 Konstytucji RP), jak i jego elementów korporacyjnych (związanych z przynależnością do samorządu sędziowskiego i wykonywaniem jego zadań), kwalifikuje się jako służbowy stosunek pracy z nominacji, czyli jako szczególnie stosunek zatrudnienia pracowniczego, zarówno w sferze prawa pracy, jak i prawa ubezpieczeń społecznych (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2002 r., sygn. III UZP 5/02, OSNP 2003, nr 3, poz. 69). Źródłem problemu podlegania sędziów ochronie prawa ubezpieczeń społecznych w razie choroby trwającej po ustaniu stosunku służbowego jest to, że od wynagrodzenia sędziów nie odprowadza się składek na ubezpieczenie społeczne (art. 91 § 9 u.s.p.). Zwolnienie wynagrodzeń sędziowskich z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne wynikało z realizacji przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantujących konstytucyjną nieusuwalność sędziów ze sprawowanych urzędów (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP) i wprowadzających instytucję stanu spoczynku sędziego po osiągnięciu ustawowo określonej granicy wiekowej albo wskutek choroby lub utraty sił uniemożliwiających mu dalsze sprawowanie jego

urzędu (art. 180 ust. 3 i 4 Konstytucji RP). Ustrojodawca konstytucyjny przewidział także możliwość przeniesienia sędziego w stan spoczynku w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych (art. 180 ust. 5 Konstytucji RP). Realizując te przepisy konstytucyjne, ustawodawca zagwarantował sędziom w stanie spoczynku prawo do uposażenia (art. 100 § 1–3 u.s.p.), którego uzyskanie wyłącza możliwość ubiegania się o prawo do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu pracy na stanowisku sędziego (art. 100 § 5 u.s.p.), przewidując ponadto, iż w razie zbiegu tych uprawnień wypłaca się wyłącznie uposażenie (art. 100 § 6 u.s.p.). Oznacza to, że pozostający w służbowym stosunku pracy sędziowie nie są generalnie wyłączeni z podlegania powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. I UZP 1/14, niepublikowaną). Sędziowie nie nabywają jedynie prawa do tych ustawowo określonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, które wyłącza pragmatyka służbowa, tj. prawa do emerytury lub renty z tytułu pracy na stanowisku sędziego, albowiem przysługuje im prawo do uposażenia w stanie spoczynku. Ponadto, sędziowie nie korzystają z innych tradycyjnie przypisanych do sfery ubezpieczeń społecznych świadczeń określonych w przepisach o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego, uzyskiwanych w razie niemożności wykonywania pracy z innych przyczyn niż choroba, a także z zasiłków z ubezpieczenia społecznego, jednakże w ich miejsce przysługuje im od pracodawcy, przez okres przewidziany w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych, prawo do wynagrodzenia w wysokości tych świadczeń lub zasiłków (art. 94 § 1, 2 i 4 u.s.p.). Sędziowie są więc wyłączeni z możliwości uzyskania tylko tych świadczeń wynikających z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, które pod postacią innych, niejako „zamiennych” świadczeń, jak uposażenie w stanie spoczynku lub wynagrodzenie, wypłacanych w miejsce świadczeń uzyskiwanych w razie niemożności wykonywania pracy z innych przyczyn niż choroba, określonych w przepisach o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego oraz zasiłków z ubezpieczenia społecznego – gwarantują im pragmatyki służbowe. Z tego wynika, że wyłączenie możliwości uzyskania świadczeń z ubezpieczenia chorobowego odnosi się tylko do okresu trwania stosunku służbowego. Jeżeli doszło do rozwiązania albo wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego w sposób, o którym mowa w art. 68 u.s.p. – czyli wskutek zrzeczenia się urzędu przez sędziego (art. 68 § 1), prawomocnego orzeczenia sądu dyscyplinarnego o złożeniu sędziego z urzędu oraz prawomocnego orzeczenia sądu karnego skazującego na środek karny pozbawienia praw publicznych lub zakazu zajmowania stanowiska sędziego (art. 68 § 2) albo utraty obywatelstwa polskiego (art. 68 § 3) – od wynagrodzenia wypłaconego sędziemu w okresie służby, od którego nie odprowadzano wcześniej składki na ubezpieczenia społeczne, przekazuje się składkę do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przewidzianą za ten okres w przepisach o ubezpieczeniu społecznym (art. 91 § 10 u.s.p.). Okres

pełnienia służby sędziowskiej jest wówczas traktowany jako okres zatrudnienia w sądzie, czyli jak okres pozostawania w stosunku pracy. Innymi słowy, po rozwiązaniu stosunku służbowego okres pełnienia przez sędziego służby zostaje zrównany z innymi stosunkami zatrudnienia gwarantującymi pełną ochronę ubezpieczeniową, bo jak już powiedziano, pracownicy podlegają obowiązkowo wszystkim ubezpieczeniom społecznym, w tym chorobowemu. Zgodzić się należy ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 sierpnia 2014 r., sygn. I UK 5/14 (niepubl.), zgodnie z którym to orzeczeniem sędzia po wygaśnięciu stosunku służbowego ma prawo do zasiłku chorobowego na zasadach określonych w art. 7 ustawy zasiłkowej, że „przekazanie składek w tym trybie (art. 91 § 10 u.s.p.) nie oznacza «nawiązania stosunku ubezpieczenia społecznego z tą chwilą», lecz jego swoiste «odnowienie» w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Sędzia jako pracownik miałby zwykle prawo do podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu pracowniczego zatrudnienia. Jeżeli więc sędzia utracił swój status i związane z nim zaopatrzenie społeczne, to nie mógł utracić ochrony ubezpieczeniowej w zakresie powszechnego ubezpieczenia społecznego, gdyż był pracownikiem”. Innymi słowy, po zakończeniu stosunku służbowego okres służby kwalifikuje się jako okres ubezpieczenia społecznego.

W konsekwencji niezdolność byłego sędziego do pracy powstała przed rozwiązaniem stosunku służbowego musi być traktowana jak powstała w okresie podlegania ubezpieczeniu chorobowemu z tytułu pozostawania w stosunku pracy, co uzasadnia prawo do zasiłku chorobowego po myśli art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej. Takiemu stwierdzeniu nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że od wynagrodzenia sędziego nie odprowadzano składek na ubezpieczenie chorobowe. Zauważyć bowiem należy, że zasiłki chorobowe wypłacane w okresie po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego (na podstawie art. 6 ust. 1 czy na podstawie art. 7 ustawy zasiłkowej) są świadczeniem udzielanym po ustaniu okresu objętego składką na ubezpieczenie i – co za tym idzie – bez ekwiwalentu w tej składce, przysługującym z tytułu spełnienia się ryzyka określonego ogólnie jako „niezdolność do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. I UK 42/06, OSNP 2007, nr 15–16, poz. 232). Celem tego uregulowania jest zabezpieczenie materialne pracownika na wypadek czasowej przeszkody w podjęciu nowego zatrudnienia, ujmowane również jako zabezpieczenie pracownika przed utratą zarobków na wypadek przemijających przeszkód w ich zdobywaniu, wywołanych chorobą. Unormowanie to ma więc charakter gwarancyjny, ochronny, zabezpieczający środki utrzymania ubezpieczonego i jego rodziny na czas uniemożliwiający wyszukanie nowego źródła dochodu. Sytuacja niezdolnego do pracy byłego sędziego w tym zakresie nie różni się od sytuacji innych osób, którym wypłaca się zasiłki chorobowe po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego, choć nie mają one ekwiwalentu w składce na to ubezpieczenie, wobec czego nie ma też

żadnych podstaw do pozbawienia byłego sędziego gwarancyjnej ochrony ubezpieczeniowej z tytułu prawnie określonego zdarzenia chorobowego po ustaniu stosunku służbowego. Odmienne stanowisko, zmierzające do pozbawienia byłego sędziego prawa do zasiłku chorobowego w związku z niezdolnością do pracy, trwającą po ustaniu stosunku służbowego, nie tylko pozostawałoby w sprzeczności z art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej, ale stanowiłoby także nieuzasadnioną dyskryminację tej grupy zawodowej, naruszając konstytucyjną zasadę równego traktowania obywateli (art. 32 Konstytucji RP) w zakresie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP). Podobnie tego rodzaju różnicowanie sytuacji ubezpieczonych ocenił Sąd Najwyższy w odniesieniu do niezdolnego do pracy byłego funkcjonariusza Służby Celnej, od uposażenia którego nie odprowadzano składek na ubezpieczenie chorobowe w okresie pełnienia służby, przyjmując w wyroku z dnia 18 października 2013 r., sygn. I UK 125/13 (OSNP 2014, nr 9, poz. 137), że ocena przysługiwania funkcjonariuszowi Służby Celnej prawa do zasiłku chorobowego po zwolnieniu ze służby powinna być dokonana z uwzględnieniem zasady równego traktowania ubezpieczonych.

Uchwała SN z dnia 4 września 2014 r., sygn. I UZP 2/14.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

47

Art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409) i art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.)

Tymczasowy obiekt budowlany, o którym mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409), może być budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.), jeżeli jest budowlą wprost wymienioną w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego lub w innych przepisach tej ustawy oraz załączniku do niej, stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b Prawa budowlanego. Spełniający wskazane kryteria tymczasowy obiekt budowlany, o ile jest związany z prowadzeniem działalności gospodarczej, podlega opodatkowaniu na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

Z uzasadnienia:

8. Uchwały podejmowane w trybie przywołanych przepisów nazywane są uchwałami abstrakcyjnymi. Ich przedmiotem są bowiem określone wątpliwości prawne plasowane w ujęciu braku spójności poglądów orzeczniczych, które to wątpliwości nie mają bezpośredniego związku z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie sądowoadministracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. II FSK 1149/09). Podstawową przesłanką wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały abstrakcyjnej jest więc zaistnienie sytuacji, w której stosowanie określonych przepisów prawnych wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z takim przypadkiem mamy do czynienia w niniejszym postępowaniu.

9. Podjęcie uchwały z wniosku przedłożonego przez Prokuratora Generalnego jest pożądane także z innych względów. Problematykę przedstawioną na kanwie przywołanych przez Prokuratora Generalnego wyroków, jak również innych orzeczeń wydanych we wskazanym zakresie, które odnotował skład orzekający (zob. wyroki NSA z dni: 13 stycznia 2009 r., sygn. 11 FSK 1391/07, sygn. II FSK 1392/07 i sygn. II FSK 1396/07; 8 listopada 2011 r., sygn. II FSK 764/10; 22 grudnia 2011 r., sygn. II FSK 1330/11 oraz 20 stycznia 2012 r.,

sygn. II FSK 1405/10) należało ocenić bowiem jako skomplikowaną (por. także piśmiennictwo, np.: P. Borszowski, Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 86–87; L. Etel, S. Presnarowicz, G. Dudar, Podatki i opłaty lokalne, podatek rolny, podatek leśny. Komentarz, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 38–39; R. Dowgier, L. Etel, B. Pahl, M. Popławski, Podatki i opłaty lokalne – 601 pytań i odpowiedzi, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 152–154; J. Wacławek, Budowla w podatku od nieruchomości, Monitor Podatkowy 2005, nr 7, s. 26; W. Miemiec, Opodatkowanie tymczasowych obiektów budowlanych, NZS 2003, nr 2, poz. 19; B. Pahl, Glosa do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. III SA/Po 887/12, PPLiFS 2013, nr 11, poz. 33–38; R. Dowgier, Glosa do wyroku WSA w Łodzi z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. I SA/Łd 987/09, PP 2011, nr 5, poz. 43–46; G. Dudar, Glosa do wyroku WSA w Łodzi z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. I SA/Łd 1011/09, PPLiFS 2010, nr 9, poz. 4–7), a zarazem o doniosłym znaczeniu społecznym.

Naczelny Sąd Administracyjny, w tym szczególnym przypadku, uznał także, że skoro jego działalność uchwałodawcza dotyczy przede wszystkim wyboru odpowiedniej normy obowiązującej (w szczególności w sytuacji konfliktu norm) oraz rodzaju zastosowanej wykładni (por. A. Skoczylas, Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2004, s. 20), to dokonanie takiego wyboru jest ze wszech miar uzasadnione w sytuacji możliwości wystąpienia kolizji skutkującej naruszeniem porządku konstytucyjnego.

10. Przechodząc zatem do *meritum*, przypomnieć należało, że Prokurator Generalny ów konflikt zilustrował dwoma nurtami orzecznictwymi ukształtowanymi w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W pierwszym z nich, wobec przyjętego na gruncie ustawy – Prawo budowlane założenia o zupełności podziału obiektów budowlanych (tj., że obiekt budowlany musi być zaliczony do jednej z trzech kategorii: budynków, budowli lub obiektów małej architektury) oraz specyfiki kategorii budowli w ramach tego podziału (tj., że budowlą są wszystkie obiekty budowlane poza budynkami i obiektami małej architektury), tymczasowy obiekt budowlany, w tym niepołączony trwale z gruntem, należy zaliczyć do budowli, które co do zasady podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. (zob. przytoczony we wniosku wyrok NSA z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. II FSK 1083/07, a także wyroki NSA z dni: 13 stycznia 2009 r., sygn.: II FSK 1391/07, II FSK 1392/07 i II FSK 1396/07 oraz 20 stycznia 2012 r., sygn. II FSK 1405/10).

W drugim z kolei nurcie uznaje się, że tymczasowe obiekty budowlane należy wyłączyć z kategorii budowli, co wynika z odrębnego zdefiniowania tych pojęć w ramach Prawa budowlanego (zob. odpowiednio art. 3 pkt 5 oraz art. 3 pkt 3 P.b.). W ramach tego stanowiska wskazywano na trwałe związanie z gruntem jako cechę, którą posiadają wszystkie obiekty wyliczone w art. 3

pkt 3 P.b. definiującym budowlę (zob. przytoczony we wniosku wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. II FSK 1389/11, a także wyroki NSA z dni: 8 listopada 2011 r., sygn. II FSK 764/10 i 22 grudnia 2011 r., sygn. II FSK 1330/11).

11. Istotą wniosku Prokuratora Generalnego jest ustalenie, czy tymczasowy obiekt budowlany, o którym mowa w art. 3 pkt 5 P.b., stanowi budowlę w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., a tym samym podlega opodatkowaniu na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. W zależności od udzielonej odpowiedzi adresaci norm będą w stanie ustalić istnienie obowiązku podatkowego.

12. Rozważania dotyczące interpretacji przepisów prawa materialnego, które odnoszą się do prawnopodatkowej kwalifikacji tymczasowego obiektu budowlanego, należy poprzedzić uwagą, że nakładanie podatków należy do tak zwanej wyłączności ustawowej. Stosownie bowiem do unormowania art. 217 Konstytucji nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, następuje w drodze ustawy. Powyższa norma konstytucyjna oznacza nie tylko obowiązek uregulowania tych kwestii w ustawie, ale także uregulowania w sposób odpowiedni dla ich specyfiki. Reguły demokratycznego państwa prawnego sprawiają, że każda regulacja prawna ingerująca w prawa i obowiązki obywatelskie musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. W świetle Konstytucji – za Trybunałem Konstytucyjnym (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09) – wyróżnić trzeba jednak dwa standardy poprawności legislacyjnej: zwykły, który dotyczy wszelkich regulacji prawnych (standard ten gwarantuje zasada poprawnej legislacji), oraz podwyższony, który dotyczy jedynie regulacji stanowiących w określonych obszarach (standard ten gwarantuje zasadę szczególnej określoności regulacji daninowych). W powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, iż „zwłaszcza w przepisach podatkowych ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a podatnikom stwarzać niepewność co do ciężących na nich obowiązków”.

Z zasady określoności wypływa zatem wymóg uregulowania wszystkich elementów stosunku podatkowego w akcie rangi ustawowej w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji (zob. wyrok TK z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13). Adresat normy prawnej musi bowiem wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować (zob. wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99).

13. Analizując pod tym kątem, tj. zgodności z wzorcami konstytucyjnymi, regulacje prawne dotyczące opodatkowania podatkiem od nieruchomości bu-

dowli można mieć wiele wątpliwości w zakresie należytej realizacji zasady określoności przy nakładaniu daniny publicznoprawnej.

Dowodzi tego orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do wskazanej problematyki. W tej materii sięgnąć należało zatem do wyroku z dnia 13 września 2011 r., sygn. P 33 /09, w którym Trybunał, rozstrzygając o zgodności art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. z zasadą ustawowej określoności regulacji podatkowych i zasadą poprawnej legislacji, wywodzonymi z art. 217 w zw. z art. 84 i art. 2 Konstytucji, zwrócił uwagę na to, że skoro regulacja ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie definicji „budowli” odsyła do przepisów ustawy – Prawo budowlane, to obie te ustawy obarczają te same mankamenty i niejasności legislacyjne. Niezwykle istotne dyrektywy interpretacyjne Trybunał Konstytucyjny zawarł w pisemnych motywach tego orzeczenia, o czym szerzej mowa w dalszej części uzasadnienia. W tym miejscu można wspomnieć, że podsumowując swoje rozważania, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „za „budowle” w rozumieniu u.p.o.l. można uznać:

- jedynie budowle wymienione *expressis verbis* w art. 3 pkt 3 P.b., w innych przepisach tej ustawy lub w załączniku do niej, będące wraz z instalacjami i urządzeniami obiektem budowlanym, o którym mowa w art. 3 pkt 1 lit. b P.b., czyli pod warunkiem, że stanowią one całość techniczno-użytkową,
- jedynie urządzenia techniczne scharakteryzowane w art. 3 pkt 9 P.b. lub w innych przepisach tej ustawy albo w załączniku do niej, co – jeżeli omawiane urządzenia nie zostały wskazane *expressis verbis* – wymaga wykazania, że zapewniają one możliwość użytkowania obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem, z wyłączeniem jednak: 1) urządzeń budowlanych związanych z obiektami budowlanymi w postaci budowli w rozumieniu P.b., które to obiekty budowlane nie dają się zakwalifikować jako budowle w ujęciu u.p.o.l., oraz 2) urządzeń budowlanych związanych z obiektami budowlanymi w postaci obiektów małej architektury, przy zastrzeżeniu, że urządzeniami budowlanymi w rozumieniu P.b. nie są instalacje”.

14. Naczelny Sąd Administracyjny, dokonując wykładni wskazanych we wniosku Prokuratora Generalnego przepisów prawa materialnego, miał na uwadze zarówno przytoczone unormowania ustawy zasadniczej, jak i wskazaną w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego argumentację prawną. Punktem wyjścia do dalszych rozważań powinno być zatem określenie zakresu przedmiotowego podatku od nieruchomości.

15. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 u.p.o.l. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane: 1) grunty; 2) budynki lub ich części; 3) budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Z kolei, legalna definicja „budowli” została zawarta przez ustawodawcę w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Według przywołanego przepisu budowlą jest obiekt

budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Wskazane w powyższej definicji dwukrotne odesłanie należy interpretować jako odesłanie do przepisów ustawy – Prawo budowlane, tj. wyłącznie do regulacji rangi ustawowej, a nie jako odesłanie do wszelkich przepisów regulujących zagadnienia związane z procesem budowlanym. Stanowisko to potwierdzają liczne orzeczenia sądów administracyjnych (zob. wyroki NSA z dnia: 13 stycznia 2009 r., sygn. II FSK 1391/07; 7 października 2009 r., sygn. II FSK 635/08; 27 maja 2010 r., sygn. II FSK 2049/09 oraz 13 kwietnia 2011 r., sygn. II FSK 144/10 i II FSK 1310/10).

Stosownie do treści art. 3 pkt 1 P.b., ilekroć w ustawie jest mowa o obiekcie budowlanym – należy przez to rozumieć: a) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, b) budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, c) obiekt małej architektury.

W art. 3 pkt 5 P.b. została zawarta – nie unormowana w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych – definicja legalna tymczasowego obiektu budowlanego. Zgodnie z nią przez tymczasowy obiekt budowlany należy rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe.

16. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie definicją zamieszczoną w art. 3 pkt 5 P.b., tymczasowe obiekty budowlane stanowią szczególną odmianę obiektów budowlanych, wyróżnioną ze względu na dwa zespoły cech, tj. albo cechą czasowości użytkowania, albo cechą niepołączenia trwałego z gruntem. Z kolei, z brzmienia przepisu art. 3 pkt 1 lit. a–c P.b. wynika, że wyliczenie w nim zawarte ma charakter wyczerpujący, zatem każdy obiekt budowlany możemy zaliczyć wyłącznie do jednej z trzech wymienionych w tym przepisie kategorii. W takim znaczeniu odrębnej kategorii obiektów budowlanych nie tworzą „tymczasowe obiekty budowlane”. Te ostatnie są bowiem pewną odmianą wszystkich obiektów budowlanych, wobec czego również w kategoriach budynków, budowli czy obiektów małej architektury mogą mieścić się takie, które spełniają ich cechy i są tymczasowymi obiektami budowlanymi (por. Prawo budowlane. Komentarz, praca zbiorowa, pod red. Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 40 i 53).

Natomiast, zgodnie z art. 3 pkt 3 P.b., przez „budowlę” należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci

techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

Dodać należy, że o kwalifikacji określonych obiektów jako budowli, oprócz definicji sformułowanej w art. 3 pkt 3 P.b., mogą przesądzać również inne przepisy rozważanej ustawy oraz załącznik do niej określający kategorie obiektów budowlanych (zob. wyroki NSA z dnia 13 kwietnia 2011 r., sygn. II FSK 144/10 i II FSK 1310/10).

W uzasadnieniu przywołanego wyroku w sprawie o sygn. P 33/09, wskazało: „że jakkolwiek, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie budzi w zasadzie zastrzeżeń sformułowanie przez ustawodawcę na potrzeby regulacji prawa budowlanego definicji «budowli» i «urządzenia budowlanego» jako definicji otwartych, których zastosowanie w praktyce wymaga nierzadko posłużenia się analogią z ustawy, to nie sposób nie zauważyć, że te same definicje w odniesieniu do u.p.o.l. nie mogą funkcjonować w identyczny sposób. Precyzyjnie ujmując, z punktu widzenia standardów konstytucyjnych nie sposób zaakceptować sytuację, gdy jako przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości byłyby traktowane budowle w rozumieniu art. 3 pkt 3 P.b. nienależące do kategorii obiektów, które *expressis verbis* wymieniono w tym przepisie (lub – co wynika z wcześniejszych ustaleń – w pozostałych przepisach rozważanej ustawy albo w załączniku do niej), lecz będące obiektami jedynie do nich podobnymi. Jakkolwiek mogłoby się wydawać, że sformułowana teza nie daje się pogodzić z orzecznictwem sądowym, dopuszczającym opodatkowanie obiektów o cechach zbliżonych do obiektów wprost wskazanych w analizowanej definicji, to podkreślić trzeba, iż owa rozbieżność występuje wyłącznie na poziomie teoretycznym. W praktyce bowiem sądy administracyjne za przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości uznają budowle wyraźnie określone w art. 3 pkt 3 u.p.b., natomiast w odniesieniu do innych obiektów, które potencjalnie mogłyby zostać zakwalifikowane jako budowle ze względu na ich istotne podobieństwo do obiektów należących do pierwszej ze wskazanych kategorii, najczęściej nie dopatrują się istnienia takiego podobieństwa (por. orzeczenia sądów administracyjnych obrazujące sposób funkcjonowania definicji wyrażenia „budowla”), zastrzegając przy tym, że regulacji prawa podatkowego nie wolno stosować „rozszerzająco” (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. I SA/Gd 598/07, LEX nr 326607; wyrok NSA z dnia 7 październi-

ka 2009 r., sygn. II FSK 635/08, LEX nr 532352; wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. II FSK 2112/08, LEX nr 576210)".

W świetle powyższego istotne jest, że nie budzi w zasadzie zastrzeżeń sformułowanie przez ustawodawcę na potrzeby regulacji prawa budowlanego definicji „budowli” i „urządzenia budowlanego” jako definicji otwartych, których zastosowanie w praktyce wymaga nierzadko posłużenia się analogią z ustawy, jak również i to, że te same definicje w odniesieniu do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie mogą funkcjonować w identyczny sposób, albowiem w prawie daniowym gwarancje dostatecznej określoności regulacji prawnych wynikające z zasady poprawnej legislacji ulegają istotnemu wzmocnieniu ze względu na treść art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Z punktu widzenia standardów konstytucyjnych nie sposób zaakceptować sytuacji, gdy jako przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości byłyby traktowane budowle w rozumieniu art. 3 pkt 3 P.b., nienależące do kategorii obiektów, które *expressis verbis* wymieniono w tym przepisie lub w pozostałych przepisach tej ustawy oraz załączniku do niej. Oznacza to, że nie każdy obiekt budowlany kwalifikowany do budowli w rozumieniu Prawa budowlanego może zostać uznany za budowlę w ujęciu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a w konsekwencji nie każdy obiekt budowlany zaliczony do budowli w rozumieniu Prawa budowlanego może podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. W tym względzie uproszczenia czy też wnioskowania z analogii należy uznać za nieuprawnione.

17. W kontekście przedstawionych już rozważań, kierując się zasadą wykładni prokonstytucyjnej w odpowiedzi na zadane we wniosku inicjującym postępowanie uchwałodawcze pytanie, stwierdzić należało, że tymczasowy obiekt budowlany, o którym mowa w art. 3 pkt 5 P.b., może być budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., jeżeli jest budowlą wprost wymienioną w art. 3 pkt 3 P.b. lub w innych przepisach tej ustawy oraz załączniku do niej, stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b P.b. Spełniający wskazane kryteria tymczasowy obiekt budowlany, o ile jest związany z prowadzeniem działalności gospodarczej, podlega opodatkowaniu na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. Powyższe należy jednak uzupełnić wyjaśnieniem, że w każdej sprawie dotyczącej ciężarów publicznonprawnych związanych z tymczasowym obiektem budowlanym niezbędne jest ustalenie, czy dany obiekt można zakwalifikować jako budowlę według wskazanych powyżej kryteriów istotnych w sferze podatkowej, co przy niejednorodnej grupie tymczasowych obiektów budowlanych (zob. pkt 16 uzasadnienia) pozwoli wykluczyć ryzyko opierania się w tym względzie na niedopuszczalnych uproszczeniach i uogólnieniach.

Dodatkowo należy podkreślić, że powyższa ocena, kiedy tymczasowy obiekt budowlany może być budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., nie przesądza jeszcze i nie stanowi samodzielnej podstawy do konstatacji

o powstaniu obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości. Unormowań adekwatnych do problematyki obowiązku podatkowego tworzącego podatek od nieruchomości poszukiwać bowiem należy w treści przepisów art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 4 u.p.o.l. Na podstawie art. 6 ust. 1 u.p.o.l. obowiązek podatkowy (w podatku od nieruchomości) powstaje (zasadniczo) od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku. Zgodnie jednak z art. 6 ust. 2 u.p.o.l., jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub jego części, obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, albo w którym rozpoczęto użytkowanie budynku lub jego części przed ich ostatecznych wykończeniem. Stosownie natomiast do art. 6 ust. 4 u.p.o.l. obowiązek podatkowy wygasa z upływem miesiąca, w którym ustały okoliczności uzasadniające ten obowiązek.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 3 lutego 2014 r., sygn. II FPS 11/13.

Trybunał Konstytucyjny

48

Art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83)

Artykuł 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83), w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto:

- a) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji,
- b) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ponadto TK postanawia:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643; z 2000 r., Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638; z 2001 r., Nr 98, poz. 1070; z 2005 r., Nr 169, poz. 1417; z 2009 r., Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375; z 2010 r., Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r., Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Z uzasadnienia:

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ewolucja prawa użytkowania wieczystego w polskim systemie prawnym

1.1. Geneza prawa użytkowania wieczystego i ewolucja przepisów dotyczących tej instytucji została przedstawiona szeroko w kilku wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87. W tym miejscu należy więc wskazać pokrótce

jedynie na te cechy tego prawa, które mają istotne znaczenie dla argumentacji prawnej w rozpoznawanej sprawie.

Użytkowanie wieczyste wprowadzono do systemu prawa polskiego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zm.). Jego kształt ustrojowy został następnie doprecyzowany w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.). Nie ulega wątpliwości, że prawo to zostało wykreowane w okresie obowiązywania zasady jednolitego, niepodzielnego funduszu własności państwowej (art. 128 k.c.) i było pomyślane jako pewnego rodzaju surogat własności nieruchomości. W okresie, gdy nie istniała możliwość nabywania gruntów państwowych na własność, stanowiło jedyną formę prawną, która pozwalała na realizację inwestycji budowlanych, podejmowanych przez podmioty niepaństwowe. Instytucję tę wprowadzono przede wszystkim z myślą o udostępnianiu gruntów państwowych, położonych w miastach i osiedlach oraz gruntów własnych do planu zagospodarowania przestrzennego miasta (osiedla) na cele budownictwa mieszkaniowego – spółdzielczego i indywidualnego (por. S. Breyer, *Prawo wieczystego użytkowania, Państwo i Prawo* 1962, nr 8–9, s. 313; J. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 87 i nast.). Cel ten znajdował bezpośredni wyraz w określeniu kręgu podmiotów, na rzecz których użytkowanie wieczyste mogło powstać. Były to mianowicie osoby fizyczne, spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego oraz osoby prawne określone w przepisach szczególnych. Cechą charakteryzującą omawiane prawo w jego pierwotnym kształcie legislacyjnym był mieszany, administracyjno-cywilistyczny, sposób ustanawiania prawa, a ponadto – możliwość rozwiązania stosunku prawnego mocą decyzji administracyjnej w sytuacji, gdy uprawniony nie wykonywał postanowień umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Uprawnienia użytkownika wieczystego zawsze były bardzo szerokie, określone w art. 233 k.c. za pomocą klauzuli ogólnej uprawniającej „do korzystania z gruntu z wyłączeniem innych osób”; prawo to było zbywalne i dziedziczne. Różnica w zestawieniu z określeniem treści prawa własności (art. 140 k.c.) polegała na wskazaniu, że uprawnienia użytkownika są ograniczone nie tylko ustawami i zasadami współżycia społecznego, ale ponadto – postanowieniami umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Natomiast, w odróżnieniu od własności, użytkowanie – choć nazywane wieczystym – było zawsze prawem czasowym.

1.2. Użytkowanie wieczyste, w okresie już ponad 50-letniego funkcjonowania w systemie prawa polskiego, przeszło głęboką ewolucję, częściowo będącą wynikiem zmian ustrojowych, częściowo – pośrednio z nimi związanych – zmian przepisów regulujących to prawo. Zasadnicze zmiany praw rzeczowych, które miały wpływ na pozycję użytkowania wieczystego wśród praw rzeczowych, to – po pierwsze – zniesienie zasady jednolitego funduszu własności państwowej

(ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 3, poz. 11) oraz – po drugie – przywrócenie samorządu terytorialnego (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.; obecnie ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) i komunalizacja mienia państwowego, tj. wyposażenie gmin w majątek stanowiący dotąd niepodzielną własność państwa (ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.; dalej: ustawa komunalizacyjna). Nowy kształt legislacyjny użytkowanie wieczyste uzyskało na skutek nowelizacji regulujących je przepisów kodeksu cywilnego, ale przede wszystkim w efekcie zasadniczych zmian w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.), które dokonały się mocą ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.). Data wejścia w życie tej nowelizacji, tj. 5 grudnia 1990 r., wyznacza istotną granicę statusu prawnego i zasad gospodarowania nieruchomościami należącymi do tzw. zasobu publicznego. Nowe zasady zostały utrwalone i pogłębione w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami).

1.3. W wyniku dokonanych zmian użytkowanie wieczyste przestało pełnić rolę surogatu prawa własności, gdyż nieruchomości – należące już nie tylko do Państwa, ale i do jednostek samorządu terytorialnego – mogą być obecnie przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, w szczególności mogą być nabywane na własność przez osoby fizyczne i prawne, a także inne jednostki organizacyjne posiadające zdolność prawną. „Uwolnienie” własności publicznej spowodowało, że to do podmiotu zainteresowanego korzystaniem z nieruchomości należącej do zasobu publicznego należy wybór formy prawnej, w jakiej będzie to czynić. Zasadnicza zmiana na poziomie unormowania prawa użytkowania wieczystego dotyczy sposobu jego ustanawiania. Ustawodawca odstąpił od trybu administracyjnego na rzecz poddania go regulacjom cywilnoprawnym; stosunek użytkowania wieczystego powstaje na mocy umowy zawieranej w formie aktu notarialnego, przy czym kontrahentem publicznego właściciela nieruchomości co do zasady jest osoba, która wygrała przetarg ogłoszony wcześniej przez odpowiedni organ (por. art. 27 i art. 28 u.g.n.). Zniesiono także administracyjny tryb rozwiązywania stosunku prawnego; nawet rażące naruszenie warunków umowy nie upoważnia publicznego właściciela do jego jednostronnego zakończenia, a jedynie uprawnia do wystąpienia z odpowiednim żądaniem do sądu. Zasadniczo został rozszerzony krąg podmiotów, na rzecz których może być ustanowione użytkowanie wieczyste, co wiąże się z odejściem ustawodawcy od celowego

charakteru prawa służącego dotąd budownictwu mieszkaniowemu (zob. szerzej Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, s. 105). W chwili obecnej przepisy kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidują w zasadzie ograniczeń, jeśli chodzi o cele, którym może służyć to prawo. Bez zmian pozostaje natomiast określony w art. 233 k.c. bardzo szeroki zakres uprawnień użytkownika wieczystego, który – w granicach określonych ustawami, zasadami współżycia społecznego oraz postanowieniami umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste – może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób, a także może swym prawem rozporządzać. Staje się on również właścicielem budynków i urządzeń wzniesionych na gruncie oddanym w użytkowanie. Użytkowanie wieczyste, także bez zmian, jest prawem terminowym ustanawianym na okres od 40 do 99 lat, z możliwością przedłużenia, chyba że przeciwko przedłużeniu przemawia ważny interes społeczny w rozumieniu art. 236 § 2 k.c. Nabywając użytkowanie wieczyste, użytkownik płaci część ceny nieruchomości (od 15% do 25%), zaś przez cały czas trwania użytkowania uiszcza opłatę roczną na zasadach przewidzianych w art. 71–81 u.g.n.

1.4. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że wraz ze zmianą systemu gospodarczego użytkowanie wieczyste dostosowane zostało do wymogów gospodarki rynkowej. Począwszy od 1990 r., prawo to, będące prawem rzeczowym usytuowanym między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi, może być ustanawiane na zasadach rynkowych na rzecz osób fizycznych lub prawnych na gruntach należących do Skarbu Państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.

2. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i jego ocena przez Trybunał Konstytucyjny

2.1. W chwili obecnej ustawodawca przewiduje dwie metody przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Pierwszą z nich można określić jako metodę umowną, gdyż o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności decydują strony tego stosunku prawnego. Jest oczywiste, że zawarcie stosownej, przewidzianej w art. 32 u.g.n., umowy, zależy od woli obu podmiotów. Druga droga ma charakter administracyjnoprawny i polega na tym, że ustawodawca przyznaje użytkownikowi wieczystemu prawo żądania przekształcenia przysługującego mu prawa w prawo własności. Przekształcenie następuje na podstawie decyzji administracyjnej, przy czym – w razie złożenia wniosku przez osobę uprawnioną – właściwy organ jest zobowiązany do jej wydania.

2.2. Możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na drodze administracyjnoprawnej pojawiła się w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r., Nr 120, poz. 1299 ze zm.; dalej: ustawa o przekształceniu z 1997 r.), która weszła w życie 1 stycznia 1998 r. i obowiązywała do 12 października 2005 r. Ustawa przyznawała prawo do uwłaszczenia wszystkim osobom fizycznym, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed 31 października 1998 r. (lub przed tą datą zawarły umowę o ustanowienie użytkowania wieczystego) i złożyły odpowiedni wniosek do 31 grudnia 2000 r. Określała też niezwykle korzystne dla użytkowników wieczystych warunki przekształcenia, zwłaszcza w zakresie wnoszonej przez nich opłaty za przekształcenie. Ponadto, przewidywała sytuacje, w których przekształcenie takie następowało nieodpłatnie. W wyroku o sygn. K 8/98 zaskarżone przepisy tej ustawy zostały uznane za niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2.3. Kolejnym aktem prawnym, którego celem było uregulowanie problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, była ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.; dalej: ustawa o nabywaniu z 2001 r.). Ustawa ta obowiązywała od 24 października 2001 r. do 12 października 2005 r., a więc częściowo równoległe z wyżej opisaną ustawą o przekształceniu z 1997 r. W swoim pierwotnym brzmieniu przyznawała ona osobom fizycznym będącym 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych na obszarach państwa polskiego, wymienionych w dekreście z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. U. Nr 46, poz. 340 ze zm.), które były zabudowane na cele mieszkaniowe lub stanowiące nieruchomości rolne, roszczenie o nieodpłatne nabycie prawa własności tych nieruchomości. Zakres podmiotowy tej ustawy został w szerokim zakresie zmieniony ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.; dalej: ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego), zgodnie z którą roszczenie o nabycie prawa własności przyznano wszystkim użytkownikom wieczystym nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne, niezależnie od miejsca ich położenia.

Ustawa ta była przedmiotem ośmiu wniosków do Trybunału i jednej skargi konstytucyjnej. Pisma te nie doprowadziły jednak do skutecznej kontroli konstytucyjności kwestionowanych w nich przepisów, m.in. ze względu na niespełnienie warunków dopuszczalności oraz utratę mocy obowiązującej przez ustawę wskazaną jako przedmiot kontroli (por. np. postanowienia TK z dni: 21 paź-

dziennika 2003 r., sygn. K 10/02, OTK ZU 2003, nr 8/A, poz. 88 oraz 9 stycznia 2006 r., sygn. K 44/04, OTK ZU 2006, nr 1/A, poz. 9).

2.4. Kolejnym aktem przewidującym przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności była obecnie obowiązująca ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83; dalej: ustawa o przekształceniu z 2005 r.), która 13 października 2005 r. zastąpiła ustawę o przekształceniu z 1997 r. i ustawę o nabywaniu z 2001 r. (por. art. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r.).

W swoim pierwotnym kształcie ustawa ta, w art. 1, umożliwiała dokonanie przekształcenia osobom fizycznym, które w dniu 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych (w odniesieniu do tych ostatnich przekształcenie było wyłączone, w razie przeznaczenia ich w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy na cele inne niż rolne).

Ponadto, o przekształcenie mogły wносить osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmował prawo użytkowania wieczystego, nawet jeżeli udział w użytkowaniu wieczystym nabyły po 13 października 2005 r., oraz spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży.

Ustawa prawo takie przyznawała również osobom fizycznym i prawnym będącym następcami prawnymi tych podmiotów.

2.5. Krąg podmiotów mogących żądać przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności został następnie rozszerzony ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1371; dalej: ustawa o zmianie z 2007 r.). Na jej podstawie do art. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r. dodano ustęp 1a, zgodnie z którym przekształcenia mogły żądać osoby fizyczne, które 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały:

- w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed 5 grudnia 1990 r.,
- na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret). Tym podmiotom uprawnienie przysługiwało niezależnie od przeznaczenia nieruchomości oraz nawet wówczas, gdy prawo użytkowania wieczystego albo udział w tym prawie uzyskały po 13 października 2005 r.

Z żądaniem przekształcenia można było wystąpić do 31 grudnia 2012 r. Prawo użytkowania wieczystego przekształcało się w prawo własności nieruchomości z dniem, w którym decyzja o przekształceniu stała się ostateczna. Opłata z tytułu przekształcenia była ustalana na podstawie wartości nieruchomości, wycenianej przez rzeczoznawcę, z tym że – po wejściu w życie ustawy o zmianie z 2007 r. – ustawodawca wprowadził obligatoryjne bonifikaty.

Artykuł 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w zakresie, w jakim wskazywał, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego właściwego do wydania decyzji o przekształceniu, został uznany za niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w wyroku Trybunału z dnia 26 stycznia 2010 r. (sygn. K 9/08, OTK ZU 2010, nr 1/A, poz. 4). Trybunał odroczył jednocześnie utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

2.6. Odpowiedzią ustawodawcy na zakwestionowanie przez Trybunał przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r., przewidujących obligatoryjne udzielanie bonifikat, było uchwalenie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110; dalej: ustawa nowelizująca z 2011 r.). Ustawodawca nie ograniczył się jednak w jej treści jedynie do zmian zasad udzielania bonifikaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, ale jednocześnie zmienił zakres przedmiotowy, podmiotowy i czasowy przekształcenia, rozszerzając istotnie krąg uprawnionych. Zakres ten wynika obecnie wprost z art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., czyli z przepisu zakwestionowanego we wnioskach będących przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie.

3. Zakres zaskarżenia, wzorce kontroli konstytucyjnej i jej zakres

3.1. Trybunał przyjął, że wnioski jednostek samorządu terytorialnego w rozpatrywanej sprawie, choć w *petitum* jako przedmiot kontroli wskazują art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w całości (bez ograniczeń), w rzeczywistości mają charakter zakresowy. Sformułowanie uzasadnienia wniosków, w którym nacisk kładzie się na skutki wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., dowodzi, że wnioskodawcy nie kwestionują przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własność w ogólności, lecz rozszerzenie przez ustawodawcę ustawą nowelizującą z 2011 r. zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy o przekształceniu z 2005 r., a także zniesienie terminu końcowego, do którego przekształcenie takie było możliwe. Podważają oni zwłaszcza konstytucyjność rozszerzenia katalogu podmiotów mogących wnosić o przekształcenie i objęcie nim wszystkich osób prawnych. Wnioski

złożone do Trybunału nie dotyczą więc zaskarżonego przepisu w jego poprzednim brzmieniu, tj. w zakresie sprzed nowelizacji z 2011 r.

Wnioskodawcy kwestionują aktualnie obowiązujący przepis ustawy o przekształceniu z 2005 r. w takim tylko zakresie, o jaki możliwość przekształcenia została poszerzona mocą ustawy nowelizującej z 2011 r. Przedmiotu kontroli konstytucyjnej nie stanowi ustawa nowelizująca, lecz ustawa znowelizowana, choć celem wniosków jest niewątpliwie przywrócenie zakresu przekształcenia obowiązującego przed nowelizacją. Taki zakres wniosków został potwierdzony w czasie rozprawy.

Oznacza to w konsekwencji, że Trybunał nie orzekł o konstytucyjności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., gdyż nie może oceniać norm, które nie były przedmiotem żadnego z wniosków. Ze względu na zawarty we wnioskach zakres zaskarżenia Trybunał nie badał również konstytucyjności art. 1 ust. 1a, 2 i 4 ustawy o przekształceniu z 2005 r.

Podsumowując, Trybunał poddał zakwestionowany przepis kontroli w zakresie, w jakim dotyczy osób fizycznych i prawnych, które przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. nie miały uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i które z tym właśnie dniem je nabyły. Oceniając konstytucyjność rozszerzenia zakresu uwłaszczeń, Trybunał wziął pod uwagę zniesienie terminu końcowego, który w pierwotnym brzmieniu ustawy ograniczał możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

3.2. Wnioskodawcy zakwestionowali zgodność zaskarżonej regulacji z wynikającymi z art. 2 Konstytucji: zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej wnioskodawcy dopatrywali się w różnicowaniu w sposób nieuzasadniony sytuacji użytkowników wieczystych (wniosek Rady Miasta Poznania, s. 23) oraz w kreowaniu przez państwo „nieusprawiedliwionych niepopartych obiektywnymi kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wniosek Rady Gminy Ustronie Morskie, s. 7), co następuje kosztem realizacji interesu publicznego. Wnioskodawcy akcentowali jednak przede wszystkim naruszenie wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania gmin do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Artykuł 165 ust. 1 Konstytucji stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną oraz przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyrażoną w art. 165 ust. 1 Konstytucji, składa się przyznanie im osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywat-

noprawnym, to jest własności i innych praw majątkowych (por. wyrok TK z dnia 15 marca 2005 r., sygn. K 9/04, OTK ZU 2005, nr 3/A, poz. 24). Własność komunalna stanowi realną gwarancję ich podmiotowości prawnej. Uprawnienia właścicielskie, w ramach których gmina podejmuje sama decyzje i czerpie korzyści z posiadanego majątku, są gwarancją samodzielności oraz decydują o „realności systemu samorządowego w państwie” (wyrok o sygn. K 8/98). Podzielić należy jednak także pogląd, że własność komunalna nie została przyznana jednostkom samorządu terytorialnego dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem wykorzystywania jej na cele publiczne, w szczególności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Zgodnie z kolejnym wzorcem kontroli, tj. art. 167 ust. 1 Konstytucji: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. W ustępie 2 tego artykułu wskazuje się, że: „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”. Przepis ten, statuuując zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wzmacnia ochronę podmiotowości przyznanej im w art. 165 ust. 1 Konstytucji. Istota samodzielności finansowej wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych. Oznacza też pozostawienie takim jednostkom – w ramach ustawowo określonych ograniczeń – swobody kształtowania takich wydatków. Realizacja opisywanej wyżej zasady wymaga stworzenia odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych (por. wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12). Artykuł 167 Konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Potwierdza też zasadę, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (por. wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 39).

3.3. Zakwestionowany art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. dotyczy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, których właścicielami są zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i Skarb Państwa. Inicjatywa kontroli konstytucyjnej tych przepisów pochodzi natomiast od jednostek samorządu terytorialnego, których legitymacja w postępowaniu przed TK jest ograniczona przez art. 191 ust. 2 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji stanowiący, że mogą one wystąpić z wnioskiem „w sprawach objętych ich zakresem działania”. W związku z tym powstała zasadnicza wątpliwość, czy kontrola konstytucyjności prowadzona na ich wniosek może objąć zaskarżony przepis w zakresie, w jakim dotyczy mienia państwowego.

Dążąc do wyjaśnienia tej wątpliwości, Trybunał stwierdził, że art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, jako odnoszące się wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego, w sposób oczywisty są wzorcami nieadekwatnymi do kontroli zakwestionowanych przepisów w zakresie, w jakim dotyczą one nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Gdy zaś chodzi o art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli, Trybunał w niniejszym składzie podzielił pogląd wyrażony w wyroku o sygn. K 8/98, rozwinięty następnie w wyroku o sygn. K 9/08, że postępowanie zainicjowane przez podmioty o legitymacji szczególnej – jakimi są jednostki samorządu terytorialnego – ma charakter kontroli abstrakcyjnej i zmierza do ochrony interesu publicznego, a nie tylko interesu konkretnego wnioskodawcy lub interesu komunalnego w ogólności. Przenosząc ten pogląd na stan faktyczny niniejszej sprawy, należy uznać, że sformułowane przez wnioskodawców zarzuty sprzeczności zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji dotyczą zarówno przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości, których właścicielami są jednostki samorządu terytorialnego, jak i tych nieruchomości, których właścicielem jest Skarb Państwa. Dodatkowym argumentem, zdecydowanie przemawiającym za objęciem kontrolą konstytucyjną wszystkich wypadków przekształcenia, w oderwaniu od podmiotu będącego publicznym właścicielem nieruchomości, jest konieczność zachowania równego standardu w odniesieniu do wszystkich uprawnionych. Gdyby Trybunał ograniczył stwierdzenie niekonstytucyjności do użytkowników wieczystych nieruchomości gminnych, pozostawiając w mocy uwłaszczenie użytkowników wieczystych nieruchomości państwowych, doprowadziłby do wtórnej niekonstytucyjności, wyrażającej się w odmiennym traktowaniu podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej. Z punktu widzenia treści kontrolowanego przepisu ustawy o przekształceniu z 2005 r. cechą prawnie relewantną wyróżniającą grupę podmiotów, której przyznano możliwość uwłaszczenia, jest posiadanie – w określonym dniu (tj. 13 października 2005 r.) – statusu użytkownika wieczystego. Kwestia własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste jest prawnie irrelewantna; uwłaszczenie dokonuje się na identycznych zasadach w odniesieniu do nieruchomości samorządowych i państwowych. W tej sytuacji stwierdzenie niekonstytucyjności w odniesieniu do części użytkowników wieczystych oznaczałoby nieuzasadnione zróżnicowanie uprawnień podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej.

4. Rozszerzenie zakresu podmiotowego, przedmiotowego i czasowego uwłaszczenia użytkowników wieczystych

4.1. Jak wskazano wyżej, w rozpatrywanej sprawie przedmiotem krytyki jest zarzucane przez wnioskodawców rozszerzenie zakresu podmiotowego, przedmiotowego i czasowego uwłaszczenia użytkowników wieczystych. Aby ocenić

konstytucyjność kwestionowanego przepisu, trzeba było przede wszystkim zidentyfikować zakres owego rozszerzenia, a zatem porównać zbiór podmiotów objętych wcześniejszymi ustawami (mniejszy okrąg) ze zbiorem uprawnionych po wejściu w życie nowelizacji z 2011 r. (większy okrąg). Kontrola dokonywana w rozpatrywanej sprawie dotyczyła wyłącznie podmiotów, które nie należąc do pierwszego zbioru, znalazły się jednak w drugim (pierścień między dwoma okręgami).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2011 r., osoby fizyczne i prawne – będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości – mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą również wystąpić osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 1a, oraz osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r.

Z punktu widzenia własności podmiotów publicznych niewątpliwie największe znaczenie ma rozszerzenie podmiotowe, które nawet Marszałek Sejmu, wnioskujący o uznanie konstytucyjności kwestionowanego przepisu, określił jako „radykalne”. W istocie obejmuje ono:

- osoby fizyczne, inne niż te, które w dniu 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę i nieruchomości rolnych,
- ogół osób prawnych, oprócz spółdzielni mieszkaniowych oraz osób prawnych, które w dniu 13 października 2005 r. były właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmował prawo użytkowania wieczystego,
- osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi podmiotów, które uzyskały możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie ustawy nowelizującej z 2011 r. Sytuacja podmiotów wskazanych w art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. stanowi pochodną uprawnień nabytych na podstawie art. 1 ust. 1 i dlatego nie wymaga odrębnej oceny konstytucyjnej.

W ocenie Trybunału, radykalizm zmiany, która dokonała się mocą kontrolowanego przepisu ustawy nowelizującej z 2011 r., polega przede wszystkim na objęciu uwłaszczeniem wszystkich osób prawnych, podczas gdy do tej pory – co do zasady – uprawnionymi były spółdzielnie mieszkaniowe. Ponadto, istotnie rozszerzono krąg osób fizycznych, które mogą skorzystać z przekształcenia. Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. uprawnienie do przekształcenia przysługiwało osobom fizycznym, wskazanym przez ustawodawcę według dających się zidentyfikować, obiektywnych kryteriów. Po nowelizacji

uprawnienie obejmuje wszystkie osoby fizyczne, niezależnie od sposobu nabycia prawa użytkowania wieczystego i korzystania z tego prawa.

Rozszerzenie przedmiotowe polega na tym, że ustawodawca całkowicie oderwał uwłaszczenie od celu, na jaki przeznaczona jest nieruchomość. Uwłaszczenie obejmuje zatem wszystkie nieruchomości (niezależnie od ich przeznaczenia) i ogół podmiotów prawnych (osoby fizyczne i osoby prawne), pod warunkiem przysługiwania im (ich poprzednikom prawnym) użytkowania wieczystego w dniu 13 października 2005 r. Rozszerzenie czasowe uwłaszczenia nie dotyczy daty powstania stosunku prawnego, polega natomiast na zniesieniu daty końcowej, do której podmioty uprawnione mogą zgłaszać swe żądanie. Według art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w jej pierwotnym brzmieniu, datą tą był 31 grudnia 2012 r. Ponieważ ustawa nowelizująca z 2011 r. przepis ten usunęła, obecnie nie ma terminu ograniczającego zgłaszanie żądań.

4.2. Wyżej dokonane ustalenia prowadzą do wniosku, że według znowelizowanej treści art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. uwłaszczenie ma charakter powszechny, a jedynym warunkiem decydującym o powstaniu uprawnienia jest przysługiwanie danemu podmiotowi prawa użytkowania wieczystego we wskazanym dniu. Uzasadniona jest teza, że po nowelizacji każdy, kto był użytkownikiem wieczystym w dniu 13 października 2005 r., może żądać przekształcenia swego prawa we własność.

Powyższą tezę należy skonfrontować z uwagami historycznymi dotyczącymi użytkowania wieczystego, w szczególności ze spostrzeżeniem, że do 1990 r. było ono jedyną dostępną formą władania gruntem państwowym i jako ściśle związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych dotyczyło wąskiego kręgu podmiotów (por. punkty 1.1 i 1.2 uzasadnienia). Konfrontacja ta ujawnia zasadniczą różnicę ocenianego w niniejszej sprawie uwłaszczenia w zestawieniu z wcześniejszymi ustawami pozwalającymi na żądanie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność. Różnica polega na tym, że o ile wcześniejsze ustawy co do zasady dotyczyły (a w każdym razie – mogły dotyczyć) tych użytkowników wieczystych, dla których użytkowanie wieczyste było jedyną dostępną formą władania nieruchomością, gdyż nie mogli nabyć własności nieruchomości państwowej, o tyle ustawa nowelizująca z 2011 r. z założenia objęła te podmioty (wszystkie osoby prawne) i te nieruchomości (przeznaczone na cele inne niż mieszkaniowe), co do których oddanie w użytkowanie wieczyste na pewno nastąpiło po zmianach systemowych w zakresie własności nieruchomości należących do publicznych właścicieli, dokonanych na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Przed tymi zmianami osoby prawne – poza spółdzielniami mieszkaniowymi – w ogóle nie mogły bowiem być podmiotami użytkowania wieczystego, a osoby fizyczne mogły uzyskiwać to prawo tylko na cele mieszkaniowe. W ocenie Trybunału, z tego spostrzeżenia płyną jednoznaczne wnioski charakteryzujące grupę podmiotów uwłaszczonych mocą nowelizacji.

Po pierwsze, jej beneficjentami są wyłącznie podmioty (osoby fizyczne i prawne), które – działając w okresie, gdy możliwe już było nabywanie własności nieruchomości należących do zasobu publicznego – wybrały użytkowanie wieczyste jako odpowiadającą im formę władania nieruchomością, a wybór ten znalazł odzwierciedlenie w cywilnoprawnej umowie, określającej warunki korzystania z nieruchomości. Trybunał podkreśla, że wszystkie osoby fizyczne i te osoby prawne (spółdzielnie mieszkaniowe), dla których użytkowanie wieczyste powstało przed „uwolnieniem” obrotu nieruchomościami, możliwość przekształcenia tego prawa we własność uzyskały na podstawie wcześniejszych ustaw.

Po drugie, zasadniczym skutkiem kwestionowanego rozszerzenia kręgu uprawnionych jest przyznanie prawa własności osobom fizycznym i prawnym, które – jako użytkownicy wieczysti – wykorzystują nieruchomości w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, czy też – jak to określali w czasie rozprawy wnioskodawcy – na cele komercyjne.

Zdaniem Trybunału, dokonana charakterystyka grupy beneficjentów ustawy nowelizującej z 2011 r. ma zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjnej kwestionowanych przepisów.

5. Naruszenie art. 165 ust. 1 Konstytucji

5.1. Kontrolę konstytucyjną Trybunał rozpoczął od oceny zgodności kwestionowanego przepisu z art. 165 ust. 1 Konstytucji. Ze względu na stabilne stanowisko Trybunału, który w wyrokach dotyczących administracyjnego trybu przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności konsekwentnie uznawał, że tryb ten narusza konstytucyjnie chronioną samodzielność gmin i przysługujące im prawo własności, nie jest konieczne ponowne, gruntowne analizowanie zasadności podstawowego zarzutu sformułowanego we wnioskach, tj. naruszenia art. 165 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przypomina tylko najważniejsze, z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy, wcześniejsze ustalenia.

W wyroku pełnego składu TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., o sygn. K 8/98, Trybunał szeroko odniósł się zarówno do charakteru prawnego użytkowania wieczystego, jak i warunków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w kontekście art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. W toku kontroli przepisów ustawy o przekształceniu z 1997 r., Trybunał uznał za uzasadnione zarzuty co do niekonstytucyjności samego mechanizmu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Jednakże wzgląd na pewność prawa i ochronę osób, które – przed zapadnięciem wyroku – nabyły już prawo własności, nie pozwalał na stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy. W konsekwencji, Trybunał, nie wzruszając tytułów własności, zakwestionował przepisy dotyczące odpłatności za przekształcenie. Odnosząc się do art. 165 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli,

Trybunał zwrócił uwagę na szczególną rolę, jaką ma do spełnienia kategoria mienia komunalnego: z jednej strony decyduje ono o realności systemu samorządowego, z drugiej zaś – umożliwia wykonywanie zadań ciążących z mocy ustawy na gminie. Podkreślił znaczenie nieruchomości jako tej części mienia komunalnego, z której dochody przeznaczane są na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Trybunał uznał, że ustawa o przekształceniu z 1997 r. naruszyła konstytucyjną gwarancję mienia komunalnego. Przekreśliła reguły cywilnoprawnego obrotu, wprowadzając uwłaszczenie w trybie decyzji administracyjnej, wydawanej nawet wbrew woli właściciela, oraz nałożyła na gminy „obowiązek niekorzystnego dla nich rozporządzenia mieniem”.

W wyroku z dnia 26 stycznia 2010 r. o sygn. K 9/08, badając konstytucyjność przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r., wprowadzających obligatoryjne bonifikaty w opłatach za przekształcenie, Trybunał podkreślił, że mechanizm ustawowy, prowadzący do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, stanowi niedozwoloną ingerencję w prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie przepisów Konstytucji. Ocenił tę ingerencję jako rażącą, gdyż polega na zobowiązaniu dotychczasowego właściciela nieruchomości do wydania decyzji administracyjnej, podczas gdy stosunek użytkowania wieczystego, łączący go z użytkownikiem, ma charakter cywilnoprawny i jest oparty na zasadzie równości stron.

5.2. Nawiązując do wcześniejszych orzeczeń, Trybunał przypominał, że gminy nabyły własność nieruchomości w dniu 27 maja 1990 r. na podstawie ustawy komunalizacyjnej i od niemal ćwierćwiecza gospodarują tym zasobem za pomocą instrumentów prywatnoprawnych, regulowanych zasadniczo w kodeksie cywilnym (także w ustawie o księgach wieczystych i hipotece, ustawie o własności lokali), choć sposób podejmowania przez gminę decyzji co do formy prawnej udostępnienia nieruchomości i tryb wyboru kontrahenta gminy podlegają szczególnym unormowaniom zawartym w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Bez wchodzenia w szczegóły tych regulacji, trzeba podkreślić, że rozporządzanie nieruchomościami należącymi do zasobu komunalnego poddane jest kontroli organu stanowiącego gminy (por. art. 18 ustawy o samorządzie gminnym), a podstawową metodą wyboru kontrahenta jest przetarg (por. art. 27 i art. 28 u.g.n.).

Wśród nieruchomości nabytych przez gminy w 1990 r. w wyniku komunalizacji znalazły się też nieruchomości oddane wcześniej w użytkowanie wieczyste. W takiej sytuacji gmina, jako następca prawny właściciela, którym był Skarb Państwa, stała się stroną istniejącego już stosunku prawnego. Ze względu na przedmiot rozpatrywanego wniosku, którym jest rozszerzenie uwłaszczenia na podmioty, które nabyły użytkowanie wieczyste po 1990 r., należy jednak szczególnie podkreślić, że gminy – same będąc już właścicielami nieruchomości – ustanawiają użytkowanie wieczyste na rzecz innych podmiotów. Od po-

czątku swego istnienia dysponują bowiem pełną paletą stosunków prawnych, w ramach których mogą zbywać nieruchomości i udostępniać je do korzystania osobom fizycznym i prawnym. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości obejmuje zarówno rozporządzenia, jak i umowy zobowiązaniowe: poczynwszy od przeniesienia prawa własności (sprzedaż, zamiana, wyjątkowo darowizna), przez ustanowienie użytkowania i służebności, po oddanie nieruchomości w najem i dzierżawę. Wśród instrumentów prawnych, którymi dysponują gminy, jest także użytkowanie wieczyste. Trybunał zakłada, że gminy dobierają środki prawne odpowiednio do sytuacji faktycznej i prawnej danej nieruchomości, uwzględniając jej przeznaczenie, a także plany zagospodarowania przestrzennego i przewidywane inwestycje. Gminy, jako podmioty prawa własności gwarantowanego przez art. 165 ust. 1 Konstytucji, mogą oczekiwać, że wybrana przez nie forma prawna władania konkretną nieruchomością, ustalona w umowie cywilnoprawnej z kontrahentem, zostanie uszanowana. Tymczasem, mocą kwestionowanego przepisu, ustawodawca kolejny raz ingeruje w umowne stosunki prawne, przyznając kontrahentom gmin uprawnienie do jednostronnego decydowania o utracie własności przez samorządowego właściciela.

5.3. W ocenie Trybunału, poza przedstawionymi wyżej, powtórzonymi w ślad za wcześniejszymi orzeczeniami, argumentami natury ogólnej, za trafnością zarzutów wnioskodawców w rozpatrywanej sprawie można wskazać kilka innych cech uwłaszczenia przewidzianego w kwestionowanym przepisie, tj. cech zwiększających jego dolegliwość dla publicznych właścicieli. Trybunał zwrócił uwagę, że uwłaszczenie to:

- jest oderwane od czasu, który pozostał do końca użytkowania wieczystego, tzn. własność musi być przeniesiona, nawet jeśli okres ten jest krótki, a po jego upływie nieruchomość miała być wykorzystana na cel publiczny,
- jest niezależne od przeznaczenia nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste,
- jest nieograniczone terminem, co stwarza dla gmin stan niepewności nieograniczony w czasie, tzn. nawet za 15 lat mogą się jeszcze zgłosić użytkownicy wieczysti żądający przeniesienia własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste przed wieloma laty,
- jest niezależne od sposobu wykonywania użytkowania wieczystego, tzn. własność musi być przeniesiona, nawet jeśli konkretny użytkownik nie wykonywał obowiązków umownych (w szczególności nie realizował celu, na który ustanowiono prawo), co dawało właścicielowi możliwość rozwiązania stosunku prawnego na drodze sądowej (art. 240 k.c.). W konsekwencji gmina musi wydać decyzję o przekształceniu nawet wówczas, gdy wszczęte zostało postępowanie o rozwiązanie użytkowania wieczystego albo gdy zbliża się do końca okres, na jaki prawo to zostało ustanowione i istnieje

ważny interes społeczny – w rozumieniu art. 236 § 2 k.c. – do jego nieprzedłużenia. Taki kierunek wykładni dominuje w orzecznictwie, które przyjmuje, że obowiązek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości istnieje nawet w sytuacji, gdy przed sądem powszechnym zawisła sprawa o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego i wydanie nieruchomości (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2013 r., sygn. I SA/Wa 1915/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query).

5.4. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że dokonane mocą przepisów ustawy nowelizującej z 2011 r. rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności narusza samodzielność prawną gmin, w szczególności konstytucyjnie zagwarantowaną im pozycję właściciela nieruchomości. Rozwiązanie przyznające znacznie rozszerzonemu kręgowi podmiotów możliwość przekształcenia rażąco narusza interesy gospodarcze jednostek samorządu terytorialnego, które – oddając nieruchomości w użytkowanie wieczyste – nie mogły spodziewać się, że drugiej stronie umowy zostanie przyznane uprawnienie do jednostronnego zakończenia stosunku prawnego przez przekształcenie przysługującego jej prawa we własność. W wypadkach objętych nowelizacją następuje ustawowa ingerencja w umownie ukształtowane stosunki prawne. Ustawodawca narzucił gminom, z pominięciem ich woli, rozporządzenie nieruchomościami stanowiącymi ich własność. Taka praktyka ustawodawcy, co podkreślili wnioskodawcy na rozprawie, pociąga za sobą efekt mrozący: gminy rezygnują z oddawania nieruchomości w użytkowania wieczyste, gdyż obawiają się utraty własności nieruchomości na skutek kolejnych aktów legislacyjnych.

Sięgając do argumentów powołanych w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r. (sygn. K 14/11, OTK ZU 2013, nr 1/A, poz. 7), Trybunał podkreślił dodatkowo, że kontrolowany przepis w pewnym sensie zadziałał z mocą wsteczną, gdyż zniweczył przewidywane przez publicznych właścicieli nieruchomości konsekwencje prawne, jakie – zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili zawierania umów o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste – mogły wywołać ich działania. Tym samym ograniczona została możliwość racjonalnego gospodarowania zasobem komunalnym. Znając plany ustawodawcy co do radykalnej zmiany zasad przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, podmioty te zapewne w inny sposób dążyłyby do osiągnięcia celu gospodarczego, który miał być realizowany na danej nieruchomości (np. ustanawiałyby na nich jedynie prawa obligacyjne).

Powyższe argumenty zadecydowały o stwierdzeniu, że kwestionowany przepis, rozszerzając wcześniej określony w ustawie zakres uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

6. Kwestia naruszenia art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji

Z tytułu oddania przez jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości w użytkowanie wieczyste przysługuje jej – jako właścicielowi – opłata roczna, która jest pożytkiem cywilnym z prawa własności nieruchomości, a zarazem stanowi dochód własny danej jednostki. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności powoduje wprowadzić wpłynięcie do budżetu jednostki samorządu terytorialnego jednorazowej opłaty za przekształcenie, ale jednocześnie powoduje utratę przez nią pożytków cywilnych, które mogłaby uzyskiwać z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. Wnioskodawcy, w skierowanych do Trybunału pismach uzupełniających, przedstawili wyliczenia mające wskazywać na obniżenie ich dochodów, będące skutkiem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. Skutek ten potwierdza pismo Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 9 grudnia 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności może wiązać się ze zmniejszeniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednak wobec stwierdzenia, że kwestionowany przepis narusza art. 165 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał za zbędne badanie, czy jednocześnie przepis ten uszczupla dochody gmin w stopniu uzasadniającym stwierdzenie naruszenia ich konstytucyjnie chronionej samodzielności finansowej (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji). W tym zakresie postępowanie zostało umorzone.

7. Naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji)

Przechodząc do analizy zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji, należało przypomnieć, że wnioskodawcy akcentowali przede wszystkim naruszenie zasady zaufania gmin do państwa i stanowionego przez nie prawa. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału zarzut ten jest w pełni uzasadniony. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest uznawana za wiążącą również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem (zob. wyroki TK z dni: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU 2006, nr 7/A, poz. 80; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU 2007, nr 3/A, poz. 25; 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU 2008, nr 10/A, poz. 182 oraz 29 października 2010 r., sygn. P 34/08, OTK ZU 2010, nr 8/A, poz. 84). Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby podmioty mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Ustawodawca nie powinien podważać ufności w sprawiedli-

wość i racjonalność swoich działań (por. wyrok TK z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04, OTK ZU 2005, nr 6/A, poz. 69). Najwięcej miejsca relacji ustawodawca – jednostki samorządu terytorialnego poświęcono w wyroku Trybunału o sygn. K 14/11, w którym wskazano, że zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, analogicznie do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w ogólności, opiera się na pewności prawa, a więc takim zespołe cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać.

W ocenie Trybunału, decyzja ustawodawcy wyrażona w ustawie nowelizującej z 2011 r., która – w sposób zaskakujący dla gmin – spowodowała radykalne rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, mogłaby służyć za modelowy przykład naruszenia zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa.

8. Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)

8.1. Szerszego uzasadnienia wymaga teza, zgodnie z którą radykalne rozszerzenie zakresu uwłaszczenia oznacza naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej. We wnioskach jednostek samorządu terytorialnego, skupionych na ochronie własnych interesów, zarzut ten nie został wsparty zbyt mocnymi argumentami. Wnioskodawcy akcentowali jednak, że kwestionowany przepis kreuje niczym nieuzasadniony przywilej wybranej grupy użytkowników wieczystych, którzy uzyskują nieuzasadnioną korzyść majątkową. W toku rozprawy, za pomocą konkretnych przykładów z praktyki, ilustrowali mechanizm powstawania tej korzyści i jej rozmiary. Konsekwencją tego jest – z jednej strony – wyróżnienie tej grupy z ogółu użytkowników wieczystych, z drugiej zaś – uszczuplenie majątku publicznego, który z założenia służyć ma zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. W ten sposób ujęte zarzuty stanowiły punkt wyjścia weryfikacji, czy doszło do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Przede wszystkim Trybunał stwierdził, że z punktu widzenia użytkownika wieczystego przekształcenie przysługującego mu prawa do nieruchomości we własność stanowi korzyść majątkową, gdyż oznacza uzyskanie najpełniejszego i nieograniczonego żadnym terminem prawa do nieruchomości. Uzyskanie prawa własności w sensie prawnym stanowi niewątpliwie przysporzenie (korzyść), niezależnie od kosztu przekształcenia prawa. Korzyść ta występowałaby nawet wówczas, gdyby użytkownik wieczysty miał zapłacić w zamian za prze-

kształcenie cenę rynkową nieruchomości. Trybunał stwierdził jednak, że w ustawie z 2005 r. przewidziano odpłatność daleką od ceny rynkowej nieruchomości (pomniejszoną o kwoty wpłacone w ramach pierwszej opłaty i opłat rocznych), na co zwracają uwagę wnioskodawcy i co wynika jasno z danych przedstawionych w piśmie Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Zainteresowani przekształceniem prawa uiszczają opłatę wynoszącą – średnio – równowartość od 12 do 14 opłat rocznych z tytułu korzystania z nieruchomości, bez uwzględnienia wzrostu opłaty rocznej (por. wyliczenia przedstawione przez Radę Miasta Szczecin, s. 19–20 wniosku). *De lege lata* podmioty te nie tylko mogą starać się o bonifikaty w zakresie wysokości opłaty za przekształcenie (art. 4 ust. 7, 9 i 10 ustawy o przekształceniu z 2005 r.), lecz ponadto mogą skutecznie wnosić o rozłożenie opłaty za przekształcenie na raty, na czas nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat (art. 4 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r.), co stawia je w niezwykle korzystnej z ekonomicznego punktu widzenia sytuacji. Choć obecnie gwarancją rynkowych zasad przekształcenia są art. 67 ust. 1 i art. 69 u.g.n., przewidujące, że cena wykupu powinna być ustalona w wysokości nie niższej niż wartość rynkowa nieruchomości określona przez rzeczoznawcę i pomniejszona o wartość użytkowania wieczystego, jest to jednak wartość niższa od ceny, za którą dany podmiot nabyłby własność nieruchomości, gdyż obniżana jest o wartość prawa użytkowania wieczystego, z którego korzystał dany podmiot na przestrzeni lat (por. pismo Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 9 grudnia 2014 r.).

Uprzywilejowanie podmiotów, które uzyskały możliwość przekształcenia na podstawie kwestionowanego przepisu, idzie tak daleko, że – w wypadku gdy uprawnionym jest przedsiębiorca – powstaje pytanie o zgodność regulacji z obowiązującym w prawie europejskim zakazem udzielania pomocy publicznej (art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2 ze zm.). Wprawdzie w art. 5a ustawy o przekształceniu z 2005 r. ustawodawca nakazuje jej stosowanie z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej, jednak sposób zaliczania wartości prawa użytkowania wieczystego na poczet ceny nieruchomości był – na wniosek Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta (pismo z dnia 23 kwietnia 2013 r.) – badany przez Komisję Europejską. Komisja, oceniając poddane procedurze notyfikacji przepisy u.g.n., po pierwsze – uznała, że przepisy odnoszące się do ustalania opłaty za nabycie prawa własności przez użytkownika wieczystego powinny uwzględniać zasady udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom i – po drugie – z punktu widzenia tychże zasad sformułowała trzy zastrzeżenia dotyczące notyfikowanej regulacji prawnej. Wszystkie trzy dotyczyły mechanizmu ustalania opłaty za przekształcenie, która – w ocenie Komisji – ma charakter preferencyjny i nie spełnia wymogów „testu prywatnego inwestora” (pismo z dnia 28 października 2013 r., COMP.H.3/UD/hvdsD*2013/106265). W dniu 13 stycznia 2014 r. władze polskie wycofały notyfikację, jednocześnie zobowiązując się do

zmiany przepisów „w celu zapewnienia ich zgodności z przepisami o pomocy publicznej”. Trybunał stwierdza, że uwagi zawarte w piśmie Komisji Europejskiej kierowanym do UOKiK wskazują jednoznacznie na uprzywilejowanie beneficjentów uwłaszczenia. Ustawodawca dotąd nie usunął tego uprzywilejowania.

W ocenie Trybunału, w pełni uzasadnione jest zatem stwierdzenie wnioskodawców, że kwestionowany przepis wykreował przywileje majątkowe dla określonych grup podmiotów. Nie wymaga dowodu teza, że przywileje te w każdym wypadku uwłaszczenia są realizowane kosztem mienia publicznego: państwowego, jeśli nieruchomość stanowi własność państwową, jednostek samorządu terytorialnego, jeśli to któraś z nich jest właścicielem nieruchomości objętej działaniem ocenianego przepisu. Trybunał nie kwestionuje możliwości szczególnego, wyróżniającego, traktowania przez ustawodawcę pewnych grup podmiotów. Takie traktowanie, aby pozostawało w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej, musi być jednak uzasadnione aksjologicznie. Innymi słowy, muszą za nim przemawiać wartości konstytucyjne, które sprawiają, że owo wyróżnienie w rzeczywistości nie stanowi przywileju, lecz raczej jest słuszną rekompensatą, wyrównaniem szansy czy też zmierza do realizacji praw konstytucyjnych.

Ocena zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej zależała zatem od ustalenia celu, który ustawodawca chciał zrealizować, przyznając możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność nieruchomości. Konieczne było wskazanie wartości konstytucyjnej, której służyło oceniane uwłaszczenie wprowadzone nowelizacją z 2011 r.

8.2. Przed udzieleniem odpowiedzi na postawione pytanie o cel nowelizacji, Trybunał uznał za niezbędne zwrócenie uwagi, że w wypadku wcześniejszych ustaw przewidujących przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności możliwe było wskazanie wartości o walorze konstytucyjnym, do realizacji których zmierzał ustawodawca, wprowadzając administracyjny tryb tego przekształcenia.

I tak, w wypadku ustawy o przekształceniu z 1997 r. można było przyjąć, że celem owego uwłaszczenia było stworzenie szansy uzyskania prawa własności tym podmiotom, które w chwili, gdy nabywały prawo do nieruchomości (przed 1990 r.), nie mogły stać się jej właścicielami, bo obowiązujący w Polsce system własnościowy na to nie pozwalał. Ponadto, ponieważ użytkowanie wieczyste ustanawiane było dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, można mówić o zamierzonym przez ustawodawcę umocnieniu prawa do mieszkania. Taki cel przekształcenia był uzasadniony przede wszystkim przez art. 75 ust. 1 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne obowiązek podejmowania działań służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W konsekwencji, zaspokojenie tych potrzeb należy traktować jako ogólniejszą wartość konstytucyjną, wyznaczającą sposób stanowienia i stosowania wszystkich przepisów

prawa [por. L. Garlicki, Komentarz do art. 75 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, pkt 3, s. 2]. Przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności można było zatem uznać za element polityki państwa, sprzyjającej zaspokojeniu przez jak najszerszą grupę obywateli potrzeb mieszkaniowych. Trybunał nie rozstrzygał w tym miejscu, jak należy rozumieć pojęcie „własnego mieszkania”, którym posługuje się art. 75 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87), lecz stwierdził jedynie, że przekształcenie we własność użytkowania wieczystego, które zostało ustanowione dla realizacji budownictwa mieszkaniowego, jest konstytucyjnie uzasadnione. Uprawnienie to ustawodawca utrzymał w ustawie o nabywaniu z 2001 r., przy czym – co wymaga podkreślenia – wiązał je z posiadaniem statusu użytkownika wieczystego 26 maja 1990 r., a zatem beneficjentami uwłaszczenia byli tylko użytkownicy wieczystości „z konieczności”, a nie – z wyboru. Ustawa o przekształceniu z 2005 r., rozszerzając krąg beneficjentów przekształcenia, także uwzględniała cel w postaci wzmocnienia prawa do mieszkania, o czym świadczy m.in. przyznanie możliwości przekształcenia spółdzielniom mieszkaniowym.

Z kolei, art. 23 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którym „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”, mimo wątpliwości, jakie wzbudza jego treść, na pewno może być traktowany jako uzasadnienie uwłaszczenia użytkowników wieczystych gospodarstw rolnych. Uznaje się bowiem, że przepis ten wyznacza taki kierunek polityki państwa i – tym samym – ustawodawcy, który zapewni gospodarstwu rodzinnym należyte wsparcie, także prawne [por. L. Garlicki, Komentarz do art. 23 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV, Warszawa 2005, pkt 4, s. 4]. W tej polityce mieści się wzmocnienie tytułu prawnego do nieruchomości, na której zorganizowane jest gospodarstwo rolne. Artykuł 23 Konstytucji może zatem służyć jako uzasadnienie przekształcenia przewidzianego w ustawie o nabywaniu z 2001 r. oraz ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Kontynuacja uprawnienia tej grupy beneficjentów także znalazła się w ustawie o przekształceniu z 2005 r.

W świetle aksjologii art. 2 Konstytucji nie budzą też wątpliwości sytuacje przekształcenia określone w art. 1 ust. 1a ustawy o przekształceniu z 2005 r. Już w wyroku Trybunału o sygn. K 8/98 uznano za konstytucyjnie uzasadnione przyznanie prawa przekształcenia użytkowania wieczystego osobom, które były zmuszone opuścić swe nieruchomości w wyniku decyzji wywłaszczeniowych, co odpowiednio można odnieść do skutków dekretu. Uzasadnienie to można również odnieść do użytkowników wieczystych nieruchomości na Ziemiach Odzyskanych, których po raz pierwszy objęło uwłaszczenie przewidziane w ustawie o nabywaniu z 2001 r. Za rozwiązaniem takim przemawiają przede wszystkim wyrażone w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości wyrównawczej.

Trybunał zwraca uwagę, że choć przewidziany we wcześniejszych ustawach administracyjny tryb przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności znajdował pewne aksjologiczne uzasadnienie w Konstytucji, zaskarżane przepisy były oceniane jako naruszające standard wyznaczony przez jej art. 165 ust. 1 i art. 2. Trybunał uznawał, że cele zamierzone przez ustawodawcę nie usprawiedliwiają tak daleko idącej ingerencji ustawodawcy we własność publiczną.

8.3. Poszukując wartości konstytucyjnej, której realizacji miałyby służyć obecnie oceniane rozszerzenie kręgu beneficjentów administracyjnego przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, Trybunał sięgnął do prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą z 2011 r.

Ustawę tę uchwalono na jednym z ostatnich posiedzeń Sejmu VI kadencji. Powstała ona na podstawie projektów poselskich, zawartych w drukach Sejmu VI kadencji nr: 3765, 3859 i 4352, oraz projektu senackiego, zawartego w druku nr 4131. Projekty te miały różnorodne cele. Projekt senacki i projekt poselski, zawarty w druku nr 3765, dotyczyły wprowadzenia zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami, które rozszerzałyby możliwość udzielenia bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, bez względu na cel, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste. Projekt senacki zakładał ponadto możliwość aktualizacji opłaty rocznej przez gminę co trzy lata, zamiast – jak dotychczas – co roku. W uzasadnieniu tego projektu jako zasadniczy motyw zmiany przepisów ustawy o przekształceniu wskazano konieczność dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału o sygn. K 9/08 i wprowadzenie fakultatywności udzielania bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia.

Najdalej idące były zmiany przewidziane w pozostałych dwóch projektach poselskich (druki nr 3859 i 4352). Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3859) miał na celu przekształcenie z mocy prawa, z dniem wejścia w życie projektowanej regulacji, prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz zniesienie instytucji użytkowania wieczystego. Projekt całkowitego zniesienia użytkowania wieczystego nie był aprobowany w toku prac parlamentarnych, na co wskazuje wyraźne odrzucenie przez Sejm rozwiązań przewidywanych w druku sejmowym nr 3859.

Z kolei, celem nowelizacji zaproponowanej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (druk sejmowy nr 4352) było „przyśpieszenie i udrożnienie procesów przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, poszerzenie podmiotowe i przedmiotowe uprawnień do przekształ-

ceń, a także złagodzenie wzrostu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste w przypadku drastycznych zwyżek oraz dostosowanie do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego". Cel ten miał zostać zrealizowany przez zmianę brzmienia art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. W toku dyskusji sejmowej nad projektem w zakresie nowelizacji art. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r. podkreślano, że „od lat było wiele postulatów, by zdynamizować przekształcenia użytkowania wieczystego we własność ze strony użytkowników wieczystych, którzy z różnych powodów chcieliby być właścicielami gruntów, a nie użytkownikami wieczystymi. Ten właśnie artykuł odpowiada na ich postulaty” (wypowiedź posła Stanisława Huskowskiego – Sprawozdanie Stenograficzne z 97. posiedzenia Sejmu VI kadencji z dnia 27 lipca 2011 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf/main/5FFD134D>). Za zakwestionowaną regulacją miała przemawiać sama negatywna ocena przez ustawodawcę prawa użytkowania wieczystego, jako – jak wskazał w swoim stanowisku Marszałek Sejmu – „niedoskonałego substytutu prawa własności będącego reliktem systemu realnego socjalizmu”.

8.4. Po przeanalizowaniu przebiegu prac legislacyjnych Trybunał stwierdził, że – w odróżnieniu od poprzednich ustaw określających coraz szerszy krąg osób uprawnionych do uwłaszczenia – w przypadku rozszerzenia ocenianego w niniejszej sprawie nie sposób wskazać celu, któremu ma służyć rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do uwłaszczenia. Nie charakteryzują się one żadnymi cechami wspólnymi, a co za tym idzie – nie sposób ustalić racji uprzywilejowania przez ustawodawcę właśnie tych podmiotów kosztem własności publicznej.

Trybunał podkreślił przede wszystkim, że – wbrew pozorom – kwestionowanego rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie można uznać za kontynuację procesu rozbijania jednolitego funduszu własności publicznej (dawniej: państwowej) i przywracania „sprawiedliwości dziejowej”, tj. przyznania własności podmiotom, które w warunkach socjalistycznego prawa nie mogły jej uzyskać. Efektem ustawy nowelizującej z 2011 r. na pewno nie jest usuwanie użytkowania wieczystego jako reliktu epoki realnego socjalizmu. Tym bardziej nieuzasadnione jest ujmowanie kwestionowanej nowelizacji jako instrumentu służącego „likwidacji spuścizny z okresu PRL”, gdyż – jak Trybunał wykazał wyżej (pkt 4.2 uzasadnienia) – ustawa nowelizująca z 2011 r. objęła wyłącznie te podmioty, które nabyły użytkowanie wieczyste już po przemianach ustrojowych, w okresie, gdy nieruchomości komunalne podlegały zbyciu na warunkach rynkowych. Gminy mają zatem prawo oczekiwać, że ustawodawca nie będzie wywracał utrwalonego stanu prawnego, ingerując mocą ustawy w stosunki umowne i narzucając im obowiązek wyzbycia się własności.

Ingerencji w przysługujące podmiotom publicznym prawo własności nie usprawiedliwia też ogólnie ujmowane dążenie do upowszechnienia własności, nawet w razie uznania go za samoistną wartość konstytucyjną. Trybunał zwraca uwagę, że – gdyby zamiarem ustawodawcy było usunięcie z porządku prawnego RP instytucji użytkowania wieczystego – zakwestionowana ustawa nie jest w stanie do tego doprowadzić. Użytkowanie wieczyste nadal jest bowiem regulowane w kodeksie cywilnym oraz ustawie o gospodarce nieruchomościami i w praktyce nadal jest ustanawiane, zarówno na rzecz osób fizycznych, jak i osób prawnych, przy czym – ze względu na wysokość pierwszej opłaty, wynoszącą 15–25% ceny nieruchomości – wciąż istnieje duże zainteresowanie tą formą korzystania z gruntów. Na brak spójności działań legislacyjnych dotyczących użytkowania wieczystego Trybunał zwrócił uwagę w wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10 (OTK ZU 2011, nr 10/A, poz. 114), a więc wydanym już po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. W uzasadnieniu wskazał, że ustawy dotyczące przekształcenia, uchwalane zwykle w końcowej fazie kadencji parlamentu, są efektem zderzenia odmiennych koncepcji przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności; brak w nich jednolitej koncepcji co do form uwłaszczenia i zakresu podmiotów nim objętych.

Z punktu widzenia deklarowanej przez posłów *ratio legis* wątpliwości budzi także określenie daty zdarzenia, którego wystąpienie wpływa na możliwość złożenia przez osobę uprawnioną wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Data graniczna – 13 października 2005 r. została określona przez ustawodawcę w sposób całkowicie arbitralny. Brak jest w uzasadnieniu ustawy jakichkolwiek wskazówek tłumaczących powód jej przyjęcia. Poseł sprawozdawca stwierdził po prostu, że „Data 13 października 2005 r. nie jest wybrana przypadkowo. Jest to data wejścia w życie dotychczasowej ustawy przekształceniowej, czyli o przekształceniu użytkowania wieczystego we własność. Inaczej mówiąc, wszyscy użytkownicy wieczystości, którzy 13 października 2005 r. byli już użytkownikami wieczystymi, mają roszczenie wobec właściciela gruntu i mogą żądać przekształcenia” (wypowiedź posła Stanisława Huskowskiego – Sprawozdanie Stenograficzne z 97. posiedzenia Sejmu..., *ibidem*). W świetle takiej „logiki” wątpliwości budzi decyzja ustawodawcy, zgodnie z którą nie jest możliwe przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez te podmioty, których prawo powstało już po 13 października 2005 r., a przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. Trybunał podzielił stanowisko wnioskodawców, którzy dostrzegają, że oceniane rozszerzenie przekształcenia jest niesprawiedliwe dla samych użytkowników wieczystych, traktowanych jako klasa podmiotów. Powstaje bowiem pytanie, dlaczego ci z nich, którzy uzyskali to prawo po 13 października 2005 r., nie mogą już żądać jego przekształcenia w prawo własności.

Oceniając przepis, którym ustawodawca kolejny raz w istotny sposób uszczupla publiczne zasoby nieruchomości, Trybunał nie może pominąć kwestii

sprawiedliwości społecznej w jej aspekcie historycznym. Trybunał już wielokrotnie, rozpatrując skargi konstytucyjne obywateli i wnioski podmiotów uprawnionych, krytycznie oceniał zaniedbania ustawodawcy w zakresie zadośćuczynienia roszczeniom podmiotów wyłączonego w okresie powojennym. Także w chwili wydawania niniejszego wyroku przed Trybunałem zawisło kilka spraw, których przedmiotem jest zaniechanie przyznania rekompensaty za utracone mienie. Zwykle jako podstawową przyczynę braku odpowiedniej regulacji wskazuje się trudny do udźwignięcia przez państwo koszt ustawy reparywacyjnej. Tymczasem, oceniane w niniejszej sprawie rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, wprowadzone bez żadnego konstytucyjnego uzasadnienia i obejmujące przypadkową grupę podmiotów, które w celu prowadzenia działalności gospodarczej zawarły umowy użytkowania wieczystego nieruchomości, dokonano się kosztem mienia publicznego, uszczuplając możliwości finansowe państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał uznał, że rozwiązanie to stanowi naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej.

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że w wypadku kwestionowanego rozszerzenia zakresu uwłaszczenia nie sposób wskazać konstytucyjnie uzasadnionego celu, dla którego ustawodawca okroił prawo własności przysługującego państwu i jednostkom samorządu terytorialnego. Sygnalizowany w toku prac legislacyjnych cel w postaci upowszechnienia własności oceniany przepis realizuje w sposób nieudolny, przyznając to prawo przypadkowo wybranej grupie podmiotów, które w dniu 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi. Trudno odnaleźć racje przemawiające za uprzywilejowaniem tak określonej grupy uprawnionych.

Na zakończenie tego fragmentu argumentacji Trybunał stwierdził, że znane mu są prace działającej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, która opracowała projekt zmian przepisów kodeksu cywilnego obejmujący, m.in., wprowadzenie prawa zabudowy. Trybunał uznaje, co oczywiste, swobodę ustawodawcy kształtowania instytucji prawa rzeczowego i nie kwestionuje możliwości usunięcia z polskiego porządku prawnego szczególnej formy korzystania z cudzej nieruchomości, jaką jest użytkowanie wieczyste, a zwłaszcza – zastąpienia jej innym prawem (np. własnością czasową czy prawem zabudowy), które realizowałoby cele gospodarcze związane z użytkowaniem wieczystym (długi okres trwania, zbywalność, dziedziczność, „tańszość” nabycia prawa). Reforma taka nie mogłaby jednak ograniczać się do uwłaszczenia przypadkowej grupy osób będących – w określonym momencie – użytkownikami wieczystymi, lecz musiałaby działać także na przyszłość (ograniczać albo w ogóle wyłączać ustanawianie tego prawa), mieć charakter kompleksowy, tj. objąć całą klasę podmiotów charakteryzujących się cechą prawnie relewantną (np. wszystkich użytkowników wieczystych czy wszystkie osoby fizyczne), oraz przewidzieć rozwiązania finansowe istotne dla budżetów państwa i jedno-

stek samorządu terytorialnego. Tymczasem, ustawodawca, zachowując w systemie prawnym użytkowanie wieczyste, co jakiś czas pozwala się uwłaszczać określonym grupom podmiotów na nieruchomościach oddanych w użytkowanie wieczyste, uprzywilejowując te podmioty w stosunku do innych, kosztem interesu publicznego.

O ile w wypadku wcześniejszych ustaw, wprowadzających administracyjny tryb przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, możliwe było wskazanie konstytucyjnych wartości, które – przynajmniej w pewnym stopniu – uzasadniały uwłaszczenie danej grupy, o tyle ustawa nowelizująca z 2011 r. rozszerzyła zakres tego uwłaszczenia z pominięciem jakichkolwiek obiektywnych przesłanek; trudno nawet wskazać kryterium, które zastosował ustawodawca, rozszerzając krąg uwłaszczonych. Tym bardziej Trybunał nie znalazł wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby ich uprzywilejowanie. Oznacza to naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

9. Skutki wyroku

9.1. Skutkiem stwierdzenia przez Trybunał zakresowej niezgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 2 Konstytucji oraz – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego – z art. 165 ust. 1 Konstytucji jest brak podstawy prawnej dla przekształcenia, w trybie administracyjnym, prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Skutek ten jest ograniczony tylko do tych sytuacji, w których – do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., czyli na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów – użytkownikowi wieczystemu nie przysługiwało uprawnienie do żądania przekształcenia.

Wyłączenie ustawowej podstawy uwłaszczenia obejmuje przede wszystkim osoby prawne, z wyjątkiem: 1) spółdzielni mieszkaniowych będących właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży położonych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste i 2) tych osób prawnych, którym – jako właścicielom lokali – służył związany z prawem własności udział w użytkowaniu wieczystym gruntu. Tylko te dwie kategorie osób prawnych znalazły się bowiem w kręgu beneficjentów uwłaszczenia w ustawie o przekształceniu z 2005 r., w jej pierwotnym kształcie (art. 1 ust. 2 punkty 1 i 2). Pozostałe osoby prawne uzyskały ten przywilej bez żadnego konstytucyjnego uzasadnienia, na mocy przepisu uznanego przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją.

Ponadto, na skutek niniejszego wyroku Trybunału, ustawowa podstawa do administracyjnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności została wyłączona w odniesieniu do wąskiego kręgu osób fizycznych, którym ustawodawca w przepisach poprzedzających wejście w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. nie przyznał możliwości żądania przekształcenia. *A contrario*, zachowuje podstawę prawną uwłaszczenie osób fizycznych na

podstawie wcześniejszych ustaw z 1997, 2001 i 2003 r., a także uwłaszczenie przewidziane w ustawie o przekształceniu z 2005 r. w jej pierwotnym zakresie i w zakresie ukształtowanym ustawą nowelizującą z 2007 r.

9.2. Jednym ze skutków ustawy nowelizującej z 2011 r., który miał wpływ na stwierdzenie przez Trybunał zakresowej niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 165 ust. 1 Konstytucji, było zniesienie końcowego terminu występowania przez zainteresowanych z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Termin ten przewidziany był w art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w jej brzmieniu sprzed przyjęcia ustawy nowelizującej z 2011 r., który to przepis został uchylony przez art. 2 pkt 1 lit. f ustawy nowelizującej z 2011 r.

Trybunał nie oceniał jednak konstytucyjności przepisu znoszącego termin końcowy, gdyż wnioski gmin w ogóle nie dotyczyły przepisów ustawy nowelizującej 2011 r. W konsekwencji, co wydaje się oczywiste, wyrok Trybunału – stwierdzający niekonstytucyjność określonego zakresu art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. – nie „wskrzesza” uchylonego w wyniku nowelizacji ust. 5. Trybunał nie może przywrócić terminu, który był przewidziany w uchylonym przepisie, ani – co tym bardziej oczywiste – nie ma kompetencji do określenia nowego terminu końcowego, ograniczającego składanie wniosków o uwłaszczenie.

Brak tego terminu nie ma żadnego znaczenia dla ochrony prawa własności państwa i jednostek samorządu terytorialnego w wypadku, gdy z wnioskami występowałyby podmioty pozbawione, na skutek niniejszego wyroku, możliwości żądania przekształcenia. Odmowa przekształcenia jest bowiem uzasadniona ze względów merytorycznych (brak uprawnienia), niezależnie od tego, kiedy wniosek został złożony. Nie sposób natomiast nie zauważyć, że na skutek uchylenia art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r. wzmocniona została sytuacja podmiotów, które uprawnienie do przekształcenia uzyskały przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. Podmioty te nadal zachowują uprawnienie, mimo upływu końcowego terminu składania wniosków o przekształcenie, jaki pierwotnie wyznaczył ustawodawca (31 grudnia 2012 r.).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13.

Sprostowanie

Uprzejmie informujemy, że w dodatku „Orzecznictwo”, nr 6 z 2015 r., w poz. 43 błędnie zostało oznaczone orzeczenie, z którego pochodzi opublikowana teza. Prawidłowo powinna ona być opisana tak: **postanowienie SA w Katowicach z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. II AKa 280/14.**

Za powyższy błąd przepraszamy Sąd Apelacyjny w Katowicach i Czytelników.

Redakcja