



Orzecznictwo

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

NR 3/marzec 2021



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne
Sąd Najwyższy

Art.	Str.
1 § 2 k.k.	4
43 § 1 k.k.	4
66 § 1 k.k.	4
71 § 1 k.k.	5
73 § 2 k.k.	5
75 § 2 k.k.	5
86 § 3 k.k.	6
220 § 1 k.k.	6
263 § 2 k.k.	6
105 § 1 k.p.k.	7
339 § 3 pkt 1 k.p.k.	7
374 § 1 k.p.k.	7
433 § 1 k.p.k.	8
437 § 2 k.p.k.	8
519 k.p.k.	9
531 § 1 k.p.k.	9
539a § 3 k.p.k.	9
93 § 2 k.p.w.	10

Sądy Apelacyjne

11 § 2 k.k.	10
15 § 1 k.k.	11
84 § 1 k.k.	12
91 § 1 k.k.	12
258 § 1 k.k.	12
284 § 2 k.k.	13
286 § 1 k.k.	13
299 § 7 k.k.	14
5 § 2 k.p.k.	14
33 § 1 k.p.k.	15

84 § 2 k.p.k.	15
105 § 1 k.p.k.	16
180 § 2 k.p.k.	16
282 § 1 k.p.k.	17
344a § 1 k.p.k.	17
413 § 2 k.p.k.	18
424 § 1 k.p.k.	18
438 § 1a k.p.k.	19
552 § 4 k.p.k.	19

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

824 § 1 pkt 2 k.p.c. i art. 841 § 1 k.p.c.	21
1 w związku z art. 189 k.p.c.	28
21 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1924)	32

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2020 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.)	41
---	----

Trybunał Konstytucyjny

1 i art. 3 § 2 pkt 4 i 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst. jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.)	52
--	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 1 § 2 k.k.

Samo jednak formalne naruszenie przepisów prawa jest niewystarczające do przypisania odpowiedzialności karnej. Stosownie bowiem do definicji przestępstwa zawartej w art. 1 k.k. przestępstwem jest czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę pod groźbą kary. Dla uznania zatem jakiegoś czynu za przestępstwo konieczne jest wykazanie, że narusza on istotne wartości społeczne, stając się przez to czynem karygodnym. Element karygodności, jako niezbędny składnik struktury przestępstwa wprowadził ustawodawca w § 2 art. 1 k.k. Karygodność wiąże się z wyższym niż znikomy stopniem społecznej szkodliwości, co z kolei stanowi rację dla sankcji karnej.

Postanowienie SN z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. IV KK 141/20.

2

Art. 43 § 1 k.k.

Przepis art. 43 § 1 k.k. stanowi, że zakaz wymieniony w art. 39 pkt 2b k.k., a więc m.in. zakaz kontaktowania się z określonymi osobami czy też zbliżania się do określonych osób orzeka się w latach – od roku do lat 15. Tym samym obowiązkiem sądu orzekającego wspomniany zakaz jest określenie w wyroku – i to we wskazanych granicach – czasu jego obowiązywania. Nie wchodzi więc w rachubę doprecyzowanie dopiero w postępowaniu wykonawczym okresu przedmiotowego zakazu w trybie, o jakim mowa w art. 13 § 1 k.k.w.

Wyrok SN z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. I KK 170/20.

Art. 66 § 1 k.k.

3

Z treści przepisu art. 66 § 1 k.k. wynika jednoznacznie, iż z dobrodziejstwa warunkowego umorzenia postępowania może skorzystać wyłącznie sprawca niekarny za przestępstwo umyślne. Podkreślić przy tym trzeba, że przesłanka ta ma charakter bezwzględny i uzależnia orzekanie o warunkowym umorzeniu postępowania od ustalenia, że w chwili wyrokowania sprawca nie jest karany za jakiegokolwiek przestępstwo umyślne, niezależnie od jego podobieństwa do czynu będącego przedmiotem postępowania i rodzaju wymierzonej uprzednio kary.

Wyrok SN z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. III KK 324/20.

4

Z treści przepisów art. 66 k.k. i art. 67 k.k. wynika, że warunkowe umorzenie postępowania jest samoistnym środkiem probacyjnym, który nie jest związany ze skazaniem sprawcy, a tym samym nie może zostać połączony z wymierzeniem mu kary. Warunkowe umorzenie postępowania nie jest też warunkowym skazaniem, gdyż polega na rezygnacji ze skazania i kary w celu poddania sprawcy próbie. Sens tej instytucji polega na tym, że unika się nie tylko wymierzenia sprawcy kary, ale również wyroku skazującego i znacznej części samego postępowania karnego.

Wyrok SN z dnia 29 grudnia 2020 r., sygn. IV KK 546/20.

5

Art. 71 § 1 k.k.

Orzeczona na podstawie art. 71 § 1 k.k. kara grzywny jest karą akcesoryjną, a więc zależną od bytu kary pozbawienia wolności orzeczonej z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Wynika to wprost z treści przepisu art. 71 § 2 k.k. Stosownie do normy wyrażonej w tym przepisie, w razie zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności, kara grzywny orzeczona na podstawie art. 71 § 1 k.k. nie podlega wykonaniu.

Wyrok SN z dnia 10 grudnia 2020 r., sygn. II KK 343/20.

6

Art. 73 § 2 k.k.

Na mocy art. 73 § 2 k.k. dozór jest obowiązkowy między innymi wobec młodocianego sprawcy przestępstwa umyślnego oraz sprawcy określonego w art. 64 § 2 k.k. Natomiast zgodnie z art. 65 § 1 k.k. przepisy dotyczące wymiaru kary, środków karnych oraz środków związanych z poddaniem sprawcy próbie, przewidziane wobec sprawcy określonego w art. 64 § 2 k.k., stosuje się także do sprawcy, który z popełnienia przestępstwa uczynił sobie stałe źródło dochodu lub popełnia przestępstwo, działając w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa oraz wobec sprawcy przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Przepis art. 73 § 2 k.k. rodzi więc obowiązek oddania pod dozór kuratora w razie skazania sprawcy znajdującego się w jednej z grup wymienionych zarówno w przepisie art. 64 § 2 k.k., jak i w art. 65 § 1 k.k.

Wyrok SN z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. I KK 115/20.

7

Art. 75 § 2 k.k.

Przepis art. 75 § 2 k.k. stanowi podstawę fakultatywnego zarządzenia wykonania warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności, przy czym zgodnie z treścią art. 75 § 4 k.k. zarządzenie wykonania kary nie może nastąpić

później niż w ciągu 6 miesięcy od zakończenia okresu próby. Jednocześnie należy wskazać, że z mocy art. 178 § 5 k.k.w. postanowienia o zarządzeniu wykonania kary wydane na podstawie art. 75 § 2 i 3 Kodeksu karnego stają się wykonalne z chwilą uprawomocnienia.

Postanowienie SN z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. III KK 375/20.

8

Art. 86 § 3 k.k.

Zgodnie z art. 86 § 3 k.k., wymierzając karę łączną ograniczenia wolności, sąd określa na nowo obowiązki lub wymiar potrącenia, o których mowa w art. 34 § 1a k.k., a także może nałożyć na sprawcę obowiązki wymienione w art. 72 § 1 pkt 2–7a, jak również orzec świadczenie pieniężne wymienione w art. 39 pkt 7 k.k. (...) Sąd orzekający karę ograniczenia wolności wyrokiem łącznym, powinien zatem określić jej postać, tj. czy będzie polegała na obowiązku wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne, czy też na potrąceniu wynagrodzenia za pracę (art. 34 § 1a k.k.) i stosownie do tego wskazać, mając na uwadze treść art. 86 § 1 k.k., wymiar godzin wykonywania przez skazanego w stosunku miesięcznym nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne (art. 35 § 1 k.k.), względnie wysokość potrącenia z wynagrodzenia za pracę (art. 34 § 1a pkt 4 k.k.).

Wyrok SN z dnia 30 grudnia 2020 r., sygn. III KK 360/20.

9

Art. 220 § 1 k.k.

Jako stanowiące znamię przestępstwa z art. 220 § 1 k.k. bycie „odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i higienę pracy” należy rozumieć również uprawnienie (i obowiązek) kontrolowania przestrzegania bezpieczeństwa i higieny pracy w danym zakładzie. Zwolnić od odpowiedzialności karnej z art. 220 § 1 k.k. takiego pracownika może tylko prawidłowe wykonywanie owych obowiązków kontrolnych nawet wówczas, gdy dojdzie do faktycznego narażenia pracownika na skutki opisane we wskazanym przepisie. W przeciwnym wypadku, gdy pracownik odpowiedzialny za kontrolę przestrzegania zasad bhp. w zakładzie pracy, zaniecha takiej kontroli lub przeprowadzi ją wadliwie, znajduje się w kręgu sprawców omawianego czynu zabronionego.

Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. IV KK 516/19.

10

Art. 263 § 2 k.k.

Ustawodawca w art. 263 § 2 k.k. penalizuje określony stan, to jest posiadanie broni palnej albo amunicji, pomimo braku indywidualnej decyzji administracyjnej o określonej treści (zezwolenia na posiadanie broni). Stąd, aby ustalić, czy sprawca

swoim zachowaniem wyczerpał znamiona tego przestępstwa wystarczy stwierdzenie zaistnienia tych dwóch zaszczości. Przy czym – co istotne *in concreto* – użyta w tym przepisie alternatywa pozwala bezspornie wnioskować, że penalizowane jest już samo posiadanie amunicji bez wymaganego zezwolenia, bowiem zarówno odrębne posiadanie broni, jak i amunicji bez wymaganego pozwolenia jest karalne. Równocześnie weryfikując konkretne zachowanie sprawcy, poprzez te požądane przez ustawę dla bytu tego występkę znamiona, należy w pierwszej kolejności mieć na względzie wyrażoną w art. 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., Nr 955 – zwaną dalej ustawą o broni i amunicji) generalną klauzulę stwierdzającą, że poza przypadkami określonymi w tej ustawie, nabywanie, posiadanie oraz zbywanie broni i amunicji jest zabronione.

Wyrok SN z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. IV KK 420/19.

Prawo karne procesowe

11

Art. 105 § 1 k.p.k.

Błąd w postaci orzeczenia o złagodzeniu kary wymierzonej i wpisaniu (omylkowo) kary wymierzonej nieprawomocnym wyrokiem nie może być sanowane w drodze procedury usunięcia sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej. Jak się powszechnie uznaje, nie jest dopuszczalne sprostowanie w trybie art. 105 k.p.k. materialnej podstawy orzeczenia, w tym rozstrzygnięcia co do winy i kary, albowiem orzeczenie w tym zakresie może być weryfikowane jedynie w trybie kontroli instancyjnej.

Wyrok SN z dnia 10 grudnia 2020 r., sygn. III KK 340/20.

12

Art. 339 § 3 pkt 1 k.p.k.

Zakres wstępnej kontroli oskarżenia, przeprowadzanej w trybie art. 339 § 3 pkt 1 k.p.k., nie obejmuje merytorycznej oceny poszczególnych dowodów oraz ich wartościowania i przesądzania o winie oskarżonego.

Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. IV KK 169/20.

13

Art. 374 § 1 k.p.k.

Jedną z podstawowych gwarancji procesowych jest, przewidziane w art. 6 k.p.k., prawo do obrony w znaczeniu materialnym. Przejawem realizacji tego uprawnienia w postępowaniu przed Sądem *meriti* jest – wynikające z art. 374 § 1 k.p.k. – prawo do udziału oskarżonego w rozprawie głównej. Należy w pełni zaaprobować pogląd wyrażony w doktrynie, że ewentualna nieobecność oskarżonego, z wyjątkami wynikającymi z art. 374 § 1 zd. 2 i art. 374 § 1a k.p.k.,

musi być wynikiem jego świadomej decyzji woli, a nie braku stosownej informacji czy też nawet wprowadzenia go w błąd przez organ procesowy. (...) Warunkiem domniemania, że nieobecność oskarżonego na rozprawie wynika wyłącznie z podjętej przez niego decyzji jest dochowanie wobec oskarżonego szeregu gwarancji procesowych, realizujących w szczególności obowiązek poinformowania o dacie i miejscu rozprawy. Do gwarancji tych należą:

- 1) obowiązek pouczenia oskarżonego o treści art. 374 § 1 k.p.k., a w przypadku postępowań zainicjowanych przed 1 lipca 2015 r. – z uwzględnieniem dyspozycji art. 31 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 338 § 1a k.p.k.;
- 2) obowiązek prawidłowego zawiadomienia oskarżonego o terminie rozprawy, zgodnie z wymogami ustawy procesowej;
- 3) nieprzeprowadzenie czynności procesowej na wniosek oskarżonego, który należycie usprawiedliwił swoją nieobecność na rozprawie i złożył wniosek w tym zakresie lub jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że niestawiennictwo oskarżonego wynikało z powodu przeszkód żywiołowych lub innych wyjątkowych przyczyn (art. 117 k.p.k.).

Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. IV KK 481/20.

14

Art. 433 § 1 k.p.k.

Orzekając w przedmiocie środka odwoławczego sąd *ad quem* w polu widzenia powinien mieć nie tylko zarzuty wyartykułowane przez autora środka zaskarżenia, lecz również przeprowadzić kontrolę odwoławczą w zakresie wynikającym z treści przepisu art. 433 § 1 k.p.k., tj. w zakresie wynikającym z obowiązku rozpoznania apelacji w „granicach zaskarżenia” (przy uwzględnieniu zarówno kierunku zaskarżenia oraz całokształtu okoliczności ujawnionych w toku rozprawy głównej).

Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2020 r., sygn. IV KK 266/19.

Art. 437 § 2 k.p.k.

15

Zgodnie z treścią art. 437 § 2 zdanie drugie k.p.k. uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania może nastąpić m.in. z powodów określonych w art. 454 k.p.k. Sąd odwoławczy nie może bowiem skazać oskarżonego, który został uniewinniony w pierwszej instancji lub co do którego w pierwszej instancji umorzono lub warunkowo umorzono postępowanie (art. 454 § 1 k.p.k.).

Postanowienie SN z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. II KS 16/20.

16

Oczywistym jest, że w wypadku uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania z uwagi na regułę *ne peius*, przeprowadzenie przewodu sądowego przez sąd *a quo* na nowo w całości będzie stanowiło regułę (poza wypadkami ograniczenia postępowania dowodowego – art. 442 § 2 k.p.k.), gdyż podstawę wyroku musi stanowić całokształt okoliczności ujawnionych w toku rozprawy głównej (art. 410 k.p.k.), jest to jednak sytuacja odmienna od tej, która daje podstawę, poza wypadkami wskazanymi w art. 439 § 1 k.p.k. i art. 454 § 1 k.p.k., na wydanie w instancji *ad quem* wyroku kasatoryjnego.

Wyrok SN z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. III KS 18/20.

17

Art. 519 k.p.k.

Zgodnie z art. 519 k.p.k. przedmiotem zaskarżenia kasacją może być tylko prawomocny wyrok sądu odwoławczego, z czego wprost wynika konieczność sformułowania zarzutów pod adresem tego właśnie rozstrzygnięcia będącego efektem przeprowadzonej kontroli odwoławczej. W sytuacji gdy wyrok sądu pierwszej instancji został utrzymany w mocy, a zatem apelacja nie została uwzględniona, autor kasacji winien sformułować zarzuty, które dotyczą sądu odwoławczego i wiążą się ze sposobem dokonania przez ten sąd kontroli odwoławczej.

Postanowienie SN z dnia 3 grudnia 2020 r., sygn. IV KK 471/20.

18

Art. 531 § 1 k.p.k.

Sąd Najwyższy pozostawia bez rozpoznania przyjętą kasację jeżeli nie odpowiada ona przepisom art. 530 § 2 k.p.k. (art. 531 § 1 k.p.k.). Jedną z tych regulacji stanowi art. 429 § 1 k.p.k., określający nieusuwalne braki warunków do przyjęcia środka zaskarżenia, do których zalicza się między innymi niedopuszczalność z mocy ustawy.

Postanowienie SN z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. IV KK 198/20.

19

Art. 539a § 3 k.p.k.

Zgodnie z art. 539a § 3 k.p.k. skarga od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu I instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania może być wniesiona wyłącznie z powodu naruszenia art. 437 k.p.k. lub z powodu uchybień określonych w art. 439 § 1 k.p.k. Zawarty w tym przepisie zwrot „wyłącznie” oznacza, że określony w nim katalog podstaw wniesienia skargi ma charakter zamknięty i ogranicza się do dwóch uchybień: zaistnienia bezwzględnych przyczyn odwoławczych oraz naruszenia art. 437 § 2 zdanie drugie k.p.k. W przepisie art. 539f k.p.k. został natomiast zawarty nakaz odpo-

wiedniego stosowania w postępowaniu skargowym art. 536 k.p.k., co oznacza, że na autorze skargi ciąży wyłączny obowiązek wykazania sformułowanymi zarzutami realnych i niesprzecznych z treścią art. 539a § 3 k.p.k. uchybień, jakich dopuszczono się w toku wydania wyroku kasatoryjnego.

Postanowienie SN z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. II KS 16/20.

Postępowanie w sprawach o wykroczenia

20

Art. 93 § 2 k.p.w.

Stosownie do treści art. 93 § 2 k.p.w. orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. Powyższe musi wynikać z ujawnionych dowodów dołączonych do wniosku o ukaranie. Poza wskazanymi wyżej pozytywnymi przesłankami, warunkującymi wydanie wyroku nakazowego, w art. 93 § 4 k.p.w. przewidziana została również przesłanka negatywna. Zgodnie z tym przepisem postępowanie nakazowe jest niedopuszczalne, jeżeli zachodzą okoliczności określone w art. 21 § 1 k.p.w. Jeśli więc w konkretnej sprawie konieczna jest obrona obligatoryjna, a ma ona miejsce m.in. gdy zachodzi uzasadniona wątpliwość co do poczytalności obwinionego (art. 21 § 1 pkt 2 k.p.w.), obowiązkiem sądu jest rozpoznanie sprawy na rozprawie z obligatoryjnym udziałem obrońcy (art. 21 § 3 k.p.w.). Obowiązek korzystania z pomocy obrońcy ustaje tylko wtedy, jeżeli sąd uznaje za uzasadnioną opinię biegłego lekarza psychiatry, że czyn obwinionego nie został popełniony w warunkach wyłączenia lub znacznego ograniczenia zdolności rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania swoim postępowaniem i że stan psychiczny obwinionego pozwala mu na udział w postępowaniu i prowadzenie obrony w sposób samodzielny i rozsądny (art. 21 § 2 k.p.w.). Z zestawienia wskazanych wyżej przepisów wynika, że powzięcie wątpliwości co do stanu psychicznego obwinionego obliguje sąd do zasięgnięcia opinii wymagającej wiadomości specjalnych (art. 42 § 1 k.p.w. w zw. z art. 193 – 201 k.p.k.), a do takich bez wątpienia należy ustalenie tego stanu psychicznego i to nie tylko w kontekście samych czynów objętych wnioskiem o ukaranie (brak wątpliwości co do winy, również przy uwzględnieniu okoliczności wskazanych w art. 17 § 1 i 2 k.w., jest przecież jednym z warunków wydania na posiedzeniu wyroku nakazowego – art. 93 § 2 k.p.w.), lecz również określonej w art. 21 § 2 k.p.w. możliwości prowadzenia przez obwinionego obrony w sposób samodzielny i rozsądny.

Wyrok SN z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. II KK 336/20.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

21

Art. 11 § 2 k.k.

Jest możliwe w określonych okolicznościach zastosowanie kumulatywnej kwalifikacji prawnej z art. 286 § 1 k.k. w zw. z art. 284 § 2 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. Pracownik przedsiębiorstwa, upoważniony do zawierania umów z klientami w lokalu przedsiębiorstwa jeżeli na skutek wprowadzenia klienta w błąd doprowadza go do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w postaci wpłaconej na rachunek przedsiębiorstwa zaliczki, a następnie przywłaszcza powierzone mu jako pracownikowi tego przedsiębiorstwa tytułem zaliczki pieniądze, może odpowiadać jednocześnie z tytułu dokonanego na szkodę klienta oszustwa, jak i z dokonanego na szkodę przedsiębiorstwa sprzeniewierzenia. Zgodnie z art. 97 kodeksu cywilnego osobą czynną w lokalu przedsiębiorstwa przeznaczonym do obsługi publiczności poczytuje się w razie wątpliwości za umocowaną do dokonywania czynności prawnych, które zazwyczaj bywają dokonywane z osobami korzystającymi z usług tego przedsiębiorstwa. Art. 97 k.c. chroni interesy osób dokonujących czynności prawnych z taką osobą w lokalu należącym do przedsiębiorstwa. Ryzyko takich czynności w świetle tego przepisu ponosi osoba prowadząca przedsiębiorstwo, w skład którego wchodzi taki lokal. Wszelkie skutki prawne czynności prawnych dokonanych przez osobę czynną w lokalu powstaną z mocy prawa po stronie osoby prowadzącej przedsiębiorstwo, niezależnie od tego, czy jest to zgodne z jej wolą, czy też nie. Warunkiem ochrony klienta jest dobra wiara „klienta”. Niezależnie więc czy spółka „M.” Sp. z o.o. miała możliwość wywiązania się z zawartej przez oskarżonego umowy, skutki prawne jej zawarcia dotknęły jej bezpośrednio, czego wyrazem było zwrócenie zaliczki klientowi. Oskarżony, zawierając umowę z klientem działał poza zakresem umocowania, ponieważ zaoferował mu samochód, niepozostający w dyspozycji przedsiębiorstwa, wprowadzając go w błąd. Pokrzywdzony przekazując zaliczkę oskarżonemu, wpłacił ją w ten sposób do kasy ww. Spółki. Oskarżony dopuścił się oszustwa wykorzystując słuszne przekonanie klienta, że ma on do czynienia z pracownikiem lub przedstawicielem spółki. Oskarżony działał więc w podwójnej roli, a to jako osoba upoważniona w ww. spółce do zawierania umów z klientami, a także do przyjmowania od nich zaliczek na poczet ceny pojazdu i równocześnie jako osoba wykraczająca poza zakres umocowania, działająca na własny rachunek. W takich okolicznościach należy przyjąć, że przekazana przez pokrzywdzonego zaliczka w wysokości 15 000 złotych stanowiła zarówno przedmiot niekorzystnego rozporządzenia mieniem w ramach dokonanego oszustwa z art. 286 § 1 k.k., jak i przedmiot czynności wykonawczej sprzeniewierzenia z art. 284 § 2 k.k. Pieniądze te zostały bowiem powierzone spółce, w której imieniu działał oskarżony, niezależnie od faktu, że przekroczył zakres udzielonych mu uprawnień.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. II AKa 641/19.

22

Art. 15 § 1 k.k.

Skoro oskarżony powrócił na miejsce zdarzenia, a następnie zawiadomił służby ratunkowe, sprowadzając tym samym fachową pomoc medyczną dla pokrzywdzonego, w następstwie której przewieziono go do szpitala i poddano intensywnemu leczeniu ratującemu mu życie, uznać należało, że zachodzą w tym przypadku warunki do zastosowania art. 15 § 1 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. II AKa 489/19.

23

Art. 84 § 1 k.k.

W sytuacji spełnienia przesłanek z art. 84 § 1 k.k. sąd nie jest zobowiązany do wydania orzeczenia o uznaniu środka karnego za wykonany, natomiast ziszczenie się wskazanych w opisanej normie prawnej przesłanek daje możliwość oceny przez pryzmat okoliczności dotyczących postawy skazanego, czy zasługuje na zastosowanie tej szczególnej regulacji. Gdyby przyjąć bowiem sposób wnioskowania skazanego, w sytuacji ziszczenia się przesłanek z art. 84 § 1 k.k. niejako automatycznie następowałoby uznanie środka karnego za wykonany, a orzeczenie sądu w tym zakresie byłoby zbędne. Tym samym okoliczność, że skazany nie naruszał od daty wydania prawomocnego orzeczenia porządku prawnego, prowadzi ustabilizowany i spokojny tryb życia, nie stanowi wprost podstawy do uwzględnienia wniosku skazanego. Jakkolwiek opisana postawa skazanego jest prawidłowa, to pamiętać także należy, że przestrzeganie porządku prawnego czy niepisanych, a powszechnie obowiązujących norm funkcjonowania w społeczeństwie, jest obowiązkiem każdego obywatela i nie może być poczytywane jako ponadprzeciętne osiągnięcie, zwłaszcza, zważywszy na charakter przestępstwa przypisanego skazanemu. Zasadą jest odbycie w całości tak kar, jak i środków karnych, orzeczonych prawomocnym wyrokiem sądu, a dla zastosowania w tym zakresie szczególnych regulacji prawnych, w tym określonej w art. 84 § 1 k.k., w istocie koniecznym jest zaistnienie szczególnie uzasadnionych okoliczności.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. II AKz 1147/19.

24

Art. 91 § 1 k.k.

Jednym z kryteriów uzasadniających sięgnięcie do regulacji przewidzianej w przepisie art. 91 § 1 k.k. jest popełnienie czynów składających się na ciąg przestępstw „w krótkich odstępach czasu”, za które w żadnym razie nie mogą zostać uznane czyny, które oddziela interwał czasowy obejmujący około półtora roku.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. II AKa 219/19.

25

Art. 258 § 1 k.k.

Zorganizowana grupa przestępcza musi spełniać następujące cechy:

1. Powinna składać się z co najmniej trzech osób.
2. Istnieje element organizacyjny, wyróżniający się w podziale zadań (ról) i koordynacji działania uczestników. Nie jest konieczne, aby wszyscy członkowie zorganizowanej grupy przestępczej wspólnie uzgadniali sposób popełnienia przestępstwa, a nadto byli połączeni więzami wzajemnej znajomości; wystarczające jest, aby każdy z uczestników grupy posiadał świadomość działania w jej strukturze organizacyjnej.
3. Występuje element kierownictwa i dyscypliny. Grupa zorganizowana musi mieć swego przywódcę, który nie musi być stałym przywódcą ani też tym, który daną grupę zorganizował.
4. Poziom organizacji grupy nie musi być bliżej sprecyzowany. Wystarczy niski stopień zorganizowania.
5. Organizowanie się grupy winno dokonać się przed popełnieniem planowanych przestępstw. Elementy zorganizowania wymagają wcześniejszego wypracowania i nie można ich wytworzyć „ad hoc” w trakcie popełnienia przestępstwa. Jest to zarazem czynnik odróżniający zorganizowaną grupę przestępczą od współsprawstwa, które jako działanie „wspólne i w porozumieniu” z inną osobą, może ukonstytuować się dopiero w trakcie wykonania znamion czynu zabronionego (współsprawstwo sukcesywne).
6. Zorganizowaną grupę przestępczą konstituuje łączne występowanie dwóch elementów, tj. porozumienia i zorganizowania. Porozumienie stanowi zarazem podstawę zorganizowanej grupy, ale nie wyczerpuje jej istoty.
7. Wymagany jest element trwałości, polegający nie tylko na popełnieniu przestępstw w sposób ciągły, ale także zapewnieniu sobie stałych źródeł dochodu trwających jakiś czas.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. II AKa 95/18.

26

Art. 284 § 2 k.k.

Nieruchomości i środki finansowe spółki jawnej są w stosunku do wspólników cudzą rzeczą. Dlatego też rozporządzenie przez jednego ze wspólników bez wymaganej uchwały wszystkich wspólników nieruchomościami spółki przez ich sprzedaż i włączenie uzyskanych z tego tytułu środków pieniężnych do swojego majątku stanowi przestępstwo sprzeniewierzenia z art. 284 § 2 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 25 października 2019 r., sygn. II AKa 496/19.

27

Art. 286 § 1 k.k.

Z chwilą wpłacenia środków pieniężnych do banku wpłacający, tj. posiadacz tych środków, traci prawo własności tych środków i ma tylko roszczenie do banku o ich zwrot. Tak więc, już z chwilą wpłacenia pieniędzy bank staje się właścicielem tych środków. Stają się one w systemie bankowym abstrakcyjnymi jednostkami pieniężnymi. Tak, więc wpłacenie pieniędzy na rachunek bankowy nie tworzy swoistej „skrytki”, czy „skarbonki”, gdzie zdeponowane pieniądze są cały czas własnością wpłacającego. Z chwilą wpłacenia pieniędzy na rachunek bankowy właścicielem takich środków staje się bank. W konsekwencji bank dokonując rozporządzeń tymi środkami dokonuje już rozporządzeń własnym mieniem, a nie mieniem właścicieli rachunków. Tak więc w takich przypadkach do przestępstwa oszustwa dochodzi już z chwilą dokonania przez bank niekorzystnego z jego punktu widzenia rozporządzenia mieniem. Dla przyjęcia odpowiedzialności za oszustwo z art. 286 § 1 k.k. nie ma potrzeby wykazywania, że w chwili dokonywania poszczególnych rozporządzeń, dotyczących pieniędzy na rachunkach bankowych, sprawcy nie mieli zamiaru wywiązania się z tych zobowiązań. Wystarczy ustalenie, że pokrzywdzony bank nie dokonywałby takich rozporządzeń, gdyby wiedział o okolicznościach, które były przedmiotem wprowadzenia go w błąd przez sprawców, tj. że przelewy i wypłaty dokonywane były przy wykorzystaniu sfałszowanych pełnomocnictw. W związku z tym nietrafne są argumenty, że do dokonania przestępstwa oszustwa dochodzi dopiero w wypadku uwzględnienia reklamacji posiadacza rachunku i uzyskania przez niego w ramach reklamacji zwrotu środków pieniężnych, które wcześniej wpłacił na rachunek. Wtedy niewątpliwie następuje wyrównanie szkody osoby, która jest posiadaczem rachunku. Ale należy przypomnieć, że powstanie szkody nie jest znamieniem oszustwa i pokrzywdzonym w wyniku przestępstw przypisanym oskarżonym jest bank, jako właściciel zgromadzonych na rachunkach środków pieniężnych, a nie właściciele rachunków, którzy z chwilą wpłacenia na rachunek pieniędzy, tracą ich własność na rzecz banku, a w zamian uzyskują roszczenie o ich zwrot.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. II AKa 202/19.

28

Art. 299 § 7 k.k.

Unormowanie zawarte w art. 299 § 7 k.k. stanowi uzupełnienie przepisów art. 44 i 45 k.k., które dotyczą przepadku przedmiotów oraz korzyści majątkowych albo ich równowartości, przy czym przepis ten nie dotyczy korzyści osiągniętej z przestępstwa bazowego. Korzyść z przestępstwa prania brudnych pieniędzy nie może być utożsamiana ze środkami płatniczymi będącymi przedmiotem czynności wykonawczych tego przestępstwa, jak też przedmiotem czynności wykonawczych przestępstwa bazowego.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 15 października 2019 r., sygn. II AKa 48/19.

Prawo karne procesowe

29

Art. 5 § 2 k.p.k.

Pozbawione logiki jest stawianie jednocześnie zarzutu obrazu art. 7 i art. 5 § 2 k.p.k. Jeżeli obrońca oskarżonego kwestionuje ocenę dowodów, to w takiej sytuacji nie dotyczy art. 5 § 2 k.p.k., tylko art. 7 k.p.k. Inaczej rzecz ujmując, jeżeli pewne ustalenia faktyczne zależne są na przykład od dania wiary wyjaśnieniom oskarżonego lub zeznaniom pokrzywdzonego, to nie można mówić o naruszeniu zasady *in dubio pro reo*, a ewentualne zastrzeżenia co do oceny wiarygodności konkretnego dowodu lub grupy dowodów mogą być rozstrzygane jedynie na płaszczyźnie utrzymania się przez sąd w granicach sędziowskiej swobodnej oceny dowodów wynikającej z treści art. 7 k.p.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. II AKa 641/19.

30

Art. 33 § 1 k.p.k.

Jeśli wśród przestępstw zarzuconych oskarżonym są także przestępstwa, które należały do katalogu występków rozpoznawanych przez sąd okręgowy w pierwszej instancji, to zgodnie z treścią art. 33 § 2 k.p.k. właściwy do rozpoznania przedmiotowej sprawy jest sąd okręgowy. W takich zaś warunkach, zastosowanie mają reguły określone w art. 33 i art. 34 k.p.k., w których unormowana jest właściwość z tzw. łączności spraw karnych, powodujących zmianę właściwości rzeczowej i miejscowej. Wówczas przestępstwa, które w świetle przepisu art. 33 § 2 k.p.k. statuowały właściwość rzeczową sądu okręgowego do rozpoznania sprawy, mają wiodące znaczenie przy ustalaniu właściwości miejscowej tegoż sądu. Oznacza to zatem, że gdy nie zachodzą okoliczności z art. 33 § 1 k.p.k., to w grę ponownie wchodzi podstawowa reguła odnosząca się do właściwości miejscowej unormowana w treści art. 31 § 1 k.p.k. W takiej sytuacji, dla prawidłowego ustalenia właściwości miejscowej sądu okręgowego, koniecznym jest ustalenie sądu, w okręgu którego popełniono przestępstwo – spośród czynów, które determinowały właściwość rzeczową tego sądu do rozpoznania sprawy.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 22 września 2020 r., sygn. II AKz 546/20.

31

Art. 84 § 2 k.p.k.

Sposób wykonywania obrony (jej kierunek) należy do suwerennej decyzji obrońcy, stąd wystąpienie z wnioskiem, o którym mowa w art. 84 § 2 zd. 2 k.p.k. jest prawem, nie zaś powinnością obrońcy. Złożenie takiego wniosku przed dokonaniem czynności w miejscowości innej niż siedziba lub miejsce

zamieszkania adwokata i jego nieuwzględnienie, nie może wywoływać niekorzystnych dla adwokata skutków w postaci pozbawienia go zwrotu poniesionych wydatków, z tytułu udzielenia substytucji (pełnomocnictwa substytucyjnego). Ocena „niezbędności” wydatków, poniesionych przez adwokata wyznaczonego z urzędu, winna być przeprowadzona z najwyższą starannością, z uwzględnieniem wszystkich, niepowtarzalnych realiów konkretnej sprawy. Za „niezbędne” należy uznać te wydatki, wynikające z czynności podejmowanych przez obrońcę w interesie oskarżonego, które zmierzają do odparcia oskarżenia (albo do odpowiedniego zmniejszenia odpowiedzialności, jak i zmniejszenia wszelkich uciążliwości procesowych).

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. II AKz 449/20.

32

Art. 105 § 1 k.p.k.

Podstawą postanowienia Sądu Okręgowego o wyrażeniu zgody na zwolnienie z tajemnicy bankowej był wniosek prokuratora. Treść tego wniosku, łącznie z jego uzasadnieniem wskazywała wprost, iż dotyczył on m.in. dokumentacji umowy kredytu (...) udzielonego przez Bank Spółdzielczy sp. z o.o. To w oparciu o wniosek prokuratora Sąd Okręgowy wyraził zgodę dotyczącą tak określonej umowy. Trudno zatem twierdzić obecnie, że Sąd Okręgowy, wydając postanowienie dopuścił się oczywistej omyłki pisarskiej. To pierwotny błąd prokuratora spowodował, że zwolnienie z tajemnicy bankowej opiewa na dokumentację dotyczącą umowy wskazanej we wniosku. Prokurator składając wniosek o zwolnienie z tajemnicy bankowej, z uwagi na charakter tej instytucji, musi zachować szczególną dbałość w precyzyjnym formułowaniu wniosku, który jest przedmiotem rozpoznania przez Sąd, zwłaszcza, że wykraczanie poza jego ramy przez Sąd jest niedopuszczalne. To, że prokurator błędnie określił numer przedmiotowej umowy stwierdził dopiero w wyniku informacji Banku Spółdzielczego udzielonej po wydaniu postanowienia przez Sąd. Twierdzenie w tej sytuacji, iż w postanowieniu Sądu wystąpiła oczywista omyłka pisarska, podlegająca sprostowaniu w trybie art. 105 k.p.k. nie znajduje uzasadnienia.

W przedmiotowej sprawie nie można mówić o omyłce pisarskiej Sądu, ale co najwyżej o omyłce prokuratora, która skutkowałą wskazaniem innego numeru identyfikacyjnego umowy, niż ten, który był w zamyśle prokuratora. Wpłynął on jednak na merytoryczne rozstrzygnięcie Sądu.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. II AKz 139/20.

33

Art. 180 § 2 k.p.k.

Uchylenie tajemnicy radcy prawnego, przy zastosowaniu rozwiązań przewidzianych w art. 180 § 2 k.p.k. winno być stosowane, z uwagi na funkcje i zna-

czenie tej tajemnicy, jedynie incydentalnie, po starannym rozważeniu okoliczności konkretnej sprawy i przy obligatoryjnym wypełnieniu ustawowych przesłanek. W szczególności możliwość przeprowadzenia dowodu w oparciu o informacje objęte tajemnicą radcy prawnego musi być zawsze poprzedzona wnikliwą analizą tego, czy *in concreto* interes wymiaru sprawiedliwości, w drodze wyjątku uzasadnia naruszenie chronionego przez nią interesu publicznego i prywatnego. Sąd, jako organ stojący na straży praworządności w demokratycznym państwie prawa, bacząc na okoliczność, że tajemnica ta stanowi istotę wykonywanego zawodu radcy prawnego, musi być w takim wypadku gwarantem zachowania zarówno właściwej formuły procedowania, jak i merytorycznej zasadności wniosku prokuratora, zaś podjęta decyzja procesowa, zmierzająca do wyjątkowego wzruszenia zakazu dowodowego w imię dobra wymiaru sprawiedliwości, musi w swej logice uwzględniać istotę praw i wolności obywatelskich zawartych w Konstytucji RP.

Postanowienie SA w Łodzi z dnia 30 grudnia 2019 r., sygn. II AKz 870/19.

34

Art. 282 § 1 k.p.k.

Jakkolwiek za spełnione w sprawie podejrzanego uznać należy przesłanki formalne, bowiem podejrzany przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a nadto złożył oświadczenie, o jakim mowa w art. 282 § 1 k.p.k., to nie jest to jednoznaczne z obowiązkiem wydania listu żelaznego, gdyż instytucja ta ma charakter fakultatywny. Niewątpliwie wydanie listu żelaznego leży w interesie podejrzanego, niemniej jednak powyższe nie może kolidować z dobrem wymiaru sprawiedliwości i celem prowadzonego postępowania. W tym kontekście lektura akt sprawy prowadzi do konstatacji, iż dotychczasowe zachowanie podejrzanego, który wiedząc o prowadzonym przeciwko niemu postępowaniu i konieczności swojego osobistego stawiennictwa, a także deklarując miejsce pobytu na terytorium Polski, nie zgłosił się do Prokuratury w celu wzięcia udziału w czynnościach śledztwa, uniemożliwił tym samym skuteczne podejmowanie czynności w postępowaniu przygotowawczym ze swoim udziałem, znacznie je wydłużając. Postawa podejrzanego w ocenie sądu odwoławczego nie daje gwarancji, że po wydaniu wobec niego listu żelaznego będzie się on dobrowolnie stawiał na wezwania organów prowadzących postępowanie i stosować do obostrzeń zeń wynikających, a co za tym idzie założenia, że uzyskaną gwarancję wykorzysta podejrzany zgodnie z jej przeznaczeniem.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. II AKz 1243/19.

35

Art. 344a § 1 k.p.k.

Okoliczność, że w chwili wnoszenia przez oskarżyciela publicznego do sądu aktu oskarżenia nie jest znane faktyczne miejsce pobytu oskarżonego,

wobec którego zastosowano izolacyjny środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania, nie stanowi istotnego braku postępowania przygotowawczego w rozumieniu art. 344a § 1 k.p.k. uzasadniającego zwrot sprawy prokuratorowi w celu uzupełnienia tego postępowania.

Postanowienie SA w Łodzi z dnia 16 września 2020 r., sygn. II AKz 626/20.

36

Art. 413 § 2 k.p.k.

Wprawdzie w aktualnym stanie prawnym przepadek przedmiotów, korzyści majątkowej lub jej równowartości nie stanowi środka karnego, to jednak ich orzeczenie w konkretnym wypadku, nawet jeśli ma charakter obligatoryjny, może wiązać się ze znaczącym zwiększeniem dolegliwości wobec oskarżonego, którego potrzebę orzeczenia tak z prawnego, jak i faktycznego punktu widzenia może kontestować. Skoro w świetle przepisu art. 413 § 2 k.p.k. wyrok skazujący winien m.in. zawierać dokładne określenie czynu przypisanego oskarżonemu oraz jego kwalifikację, a także rozstrzygnięcie co do przepadku, to błędem jest orzekanie w wyroku skazującym przepadku, o jakim mowa w przepisie art. 299 § 7 k.p.k., bez powiązania tego ze sprawcą, a co za tym idzie skonkretyzowania, którego z oskarżonych objętych skazaniem przepadek ten dotyczy. Brak w wyroku skazującym precyzyjnego wskazania oskarżonego, którego ma dotyczyć przepadek, o jakim mowa w powołanym wyżej przepisie, stanowi nie tylko o naruszeniu art. 413 § 2 k.p.k., ale też poddaje w wątpliwość, na wypadek wdrożenia postępowania odwoławczego, któremu z oskarżonych i czy w ogóle, przysługuje prawo do zaskarżenia takiego orzeczenia, skoro to nie oznacza strony, której dotyczy przepadek, przy czym konwalidować tego nie może uzasadnienie wyroku jeśli przyjąć, że zasadniczo w przestrzeni prawnej funkcjonuje jego część dyspozytywna.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 15 października 2019 r., sygn. II AKa 48/19.

37

Art. 424 § 1 k.p.k.

Nazwa „dowód z pomówienia”, choć powszechnie stosowana w praktyce orzeczniczej, nie jest w pełni trafna. Nawiązuje ona bowiem wprost do postępowstwa zniesławienia (pomówienia), którego treścią są z reguły informacje nieprawdziwe. O tym zaś, czy „dowód z pomówienia” zawiera treści odpowiadające prawdzie, czy nie, przekonać się można dopiero po dokonaniu jego oceny odpowiadającej regułom przewidzianym w Kodeksie postępowania karnego. Reguły te są uniwersalne dla wszystkich dowodów i brak powodów do przyjęcia, aby „dowód z pomówienia” traktować w sposób zasadniczo odmienny. Ugruntowana jest jedna zasada charakterystyczna dla dowodu z pomówienia –

jako dowód szczególny, jego przeprowadzenie i ocena wymaga ponadprzeciętnej skrupulatności. Zważywszy jednak, że uzasadnienie wyroku powinno być zwięzłe (art. 424 § 1 *in principio* k.p.k.), takowa również winna być ocena dowodu z pomówienia. Nie ma więc obowiązku prezentowania w pisemnych motywach wyroku szczegółowych wywodów dotyczących wszystkich wyjaśnień lub zeznań, które obciążają oskarżonego. Wystarczające jest ujęcie zwięzłe, syntetyczne.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 3 stycznia 2020 r., sygn. II AKa 355/19.

38

Art. 438 § 1a k.p.k.

Na skutek uwzględnienia apelacji prokuratora zmianie uległaby tylko podstawa prawna orzeczenia o przepadku, a nie istota rozstrzygnięcia. Innymi słowy orzeczenie pomimo błędnej podstawy prawnej odpowiada prawu. Stąd też zmiana wyroku, mimo dostrzeżonych błędów Sądu Okręgowego, w świetle aktualnego brzmienia art. 438 k.p.k., byłaby niezasadna.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 31 października 2019 r., sygn. II AKa 171/19.

Art. 552 § 4 k.p.k.

39

Jako niezasadną uznano tę część zarzutu, w której skarżący domagał się zasądzenia wartości odsetek ustawowych tytułem odszkodowania za utracone zarobki, jako rekompensatę za brak możliwości swobodnego dysponowania kapitałem. Istota tego zarzutu jest bowiem w dużej mierze tożsama z brakiem waloryzacji. Ponadto podnosząc ten argument chciał wykazać, że utracone przez niego korzyści mógłby w bliżej nieokreślony sposób zainwestować, co mogłoby w ten sposób dostarczyć dodatkowe dochody. „W przypadku utraconych korzyści (art. 361 § 2 k.c.) szkodę określa to, co nie weszło do majątku poszkodowanego na skutek zdarzenia wyrządzającego szkodę, czyli inaczej mówiąc to, co weszłoby do majątku poszkodowanego, gdyby zdarzenie wyrządzające szkodę nie nastąpiło. W wypadku zatem utraconych zarobków szkodę stanowi równowartość utraconego wynagrodzenia netto, tj. tych środków pieniężnych, które nie weszły do majątku poszkodowanego z tytułu utraconych możliwości zarobkowych. To zaś, na jaki cel i w jakiej wysokości poszkodowany środki te zużytkuje, nie ma znaczenia dla ustalenia wysokości szkody” (wyrok S.A. w Katowicach z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. I ACa 748/13, LEX nr 1400309). Od szkody w postaci *lucrum cessans* należy bowiem odróżnić pojęcie szkody ewentualnej, przez którą rozumie się „utrata szansy uzyskania pewnej korzyści majątkowej”. Różnica wyraża się w tym, że w wypadku *lucrum cessans* hipoteza utraty korzyści graniczy z pewnością, a w wypadku szkody ewentualnej prawdopodobieństwo utraty korzyści jest zdecydowanie mniejsze. Przyjmuje się, że szkoda ewentualna nie podlega naprawieniu.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. II AKa 306/19.

40

Stosownie do treści art. 21 ust. 1 pkt 3b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 200) wolne od podatku są inne odszkodowania lub zadośćuczynienia otrzymane na podstawie wyroku lub ugody sądowej do wysokości określonej w tym wyroku lub tej ugodzie, z wyjątkiem odszkodowań lub zadośćuczynień: otrzymanych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą (lit. a) i dotyczących korzyści, które podatnik mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (lit. b). Punktem wyjścia dla wykładni tego jest podział naprawienia szkody na odszkodowanie za rzeczywiste straty (*damnum emergens*) i odszkodowanie za utracone korzyści (*lucrum cessans*). Wychodząc z założenia, że odszkodowanie z tytułu poniesionych strat służy przywróceniu stanu majątku sprzed wystąpienia szkody, tylko w tym zakresie należy uznać uzyskane świadczenie za zwolnione od podatku dochodowego. Wyплаcone odszkodowanie za utracone korzyści w postaci utraconego (na skutek bezpodstawnego tymczasowego aresztowania) wynagrodzenia, zasądzone wyrokiem sądu, nie korzysta ze zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3b u.p.d.o.f., bowiem stanowi ono korzyść, którą mógł osiągnąć gdyby mu nie wyrządzono szkody przez tymczasowe aresztowanie, a nie dotyczy szkody rzeczywistej. Podstawę prawną (takiego) roszczenia (...) stanowi przepis art. 552 § 4 k.p.k., przy stosowaniu którego należy stosować przepis art. 361 § 1 k.c. Zasądzone na rzecz wnioskodawcy odszkodowanie dotyczyło zarówno szkody rzeczywistej, jak i utraconych korzyści (w szczególności w postaci dochodów), jakie uzyskiwałby, gdyby nie został bezprawnie aresztowany. Zgodnie z praktyką organów podatkowych otrzymane odszkodowanie w części uznanej jako tzw. *lucrum cessans* stanowić będzie przychód podlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Wnioskodawca będzie zatem miał obowiązek obliczenia podatku dochodowego od całej tej kwoty i wykazania tego podatku w zeznaniu podatkowym składanym w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku podatkowym, w którym został osiągnięty przychód. W tym samym terminie (tj. w terminie złożenia zeznania podatkowego) wnioskodawca ma również obowiązek zapłaty tego podatku.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. II AKa 306/19.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

41

Art. 824 § 1 pkt 2 k.p.c. i art. 841 § 1 k.p.c.

Wykreślenie z księgi wieczystej wpisu własności na rzecz dłużnika w następstwie wyroku uwzględniającego powództwo o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, nie skutkuje niedopuszczalnością uprzednio skierowanej do tej nieruchomości egzekucji ze względu na jej przedmiot (art. 824 § 1 pkt 2 k.p.c.).

Właścicielowi nieruchomości niewpisanemu do księgi wieczystej, którego prawo naruszono przez skierowanie egzekucji do tej nieruchomości, przysługuje powództwo o zwolnienie od egzekucji (art. 841 § 1 k.p.c.).

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 841 k.p.c. osoba trzecia może w drodze powództwa żądać zwolnienia zajętego przedmiotu od egzekucji, jeżeli skierowanie do niego egzekucji narusza jej prawa. Przewidziane w tym przepisie powództwo przeciwegzekucyjne o zwolnienie od egzekucji (powództwo ekscydencyjne) – obok powództwa o pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności (powództwa opozycyjnego – art. 840 k.p.c.) – należy do tzw. merytorycznych środków obrony przed egzekucją (por. w odniesieniu do powództwa opozycyjnego np. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1985 r., sygn. III CZP 14/85, OSNCP 1985, nr 12, poz. 192 i z dnia 5 października 2016 r., sygn. III CZP 41/16, OSNC 2017, nr 6, poz. 66 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2018 r., sygn. II CSK 664/17, OSNC 2019, nr 7–8, poz. 79). W odróżnieniu od środków pozwalających kwestionować procesowe uchybienia organu egzekucyjnego, do których należą przede wszystkim środki zaskarżenia (art. 767, art. 767⁴, art. 1027 § 2, art. 1064¹³ § 2 k.p.c.), obrona podejmowana w drodze powództw przeciwegzekucyjnych służy zwalczaniu egzekucji materialnie nieuzasadnionej ze względu na wygaśnięcie lub brak zobowiązania, mimo istnienia sformalizowanej podstawy egzekucji, bądź ze względu na to, że egzekucja skierowana do określonego przedmiotu narusza prawa osoby trzeciej.

Dwutorowość środków obrony przed egzekucją wykształciła się w historycznym rozwoju postępowania egzekucyjnego i jest ściśle związana z jego celami i strukturą. W postępowaniu tym – w interesie sprawności egzekucji – organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności obowiązku stwierdzonego tytułem wykonawczym (art. 804 k.p.c.), a dopuszczalność skierowania egze-

kucji do określonego przedmiotu jest oparta przede wszystkim na zewnętrznych znamionach własności (w kontekście nieruchomości por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. III CZP 105/08, OSNC 2009, nr 10, poz. 136 i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2006 r., sygn. III CZP 29/06, OSNC 2007, nr 3, poz. 45). W zestawieniu z ogólną zasadą prawa cywilnego, że dłużnik ponosi odpowiedzialność za zobowiązanie całym swoim majątkiem, a zarazem – w braku sytuacji szczególnych (np. art. 527 i n.k.c., art. 930 § 1 k.p.c.) – tylko tym majątkiem, rozwiązanie to implikuje ryzyko skierowania egzekucji do majątku, który z materialnoprawnego punktu widzenia nie powinien służyć zaspokojeniu wierzyciela, a egzekucja z niego narusza prawa osoby trzeciej.

W celu ochrony tych praw kodeks postępowania cywilnego odsyła osobę trzecią na drogę postępowania rozpoznawczego umożliwiając jej domaganie się zwolnienia zajętego przedmiotu od egzekucji w drodze powództwa (art. 841 k.p.c.). Do postępowania rozpoznawczego odsyłany jest również dłużnik, który twierdzi, że mimo istnienia tytułu wykonawczego egzekucja względem niego byłaby materialnie nieuzasadniona w związku wygaśnięciem, a niekiedy nieistnieniem stwierdzonego tytułem obowiązku (art. 840 k.p.c.). Nakłada to wprawdzie na osoby, których może to dotyczyć, ciężar wytoczenia powództwa, odpowiada jednak naturze sporu, w którym nie chodzi o prawidłowość postępowania organu egzekucyjnego, lecz o istnienie i treść materialnych praw podmiotowych. Ocena tego stanu rzeczy powinna nastąpić zgodnie z wszelkimi gwarancjami procesowymi właściwymi postępowaniu rozpoznawczemu, nie zaś w postępowaniu egzekucyjnym (por. też Uzasadnienie ogólne projektu ustawy o sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Komisja Kodyfikacyjna. Sekcja postępowania cywilnego, Tom I, nr 11, Warszawa 1933, s. 16).

Za współcześnie ugruntowane można uznać stanowisko, że powództwo o zwolnienie od egzekucji jest powództwem o ukształtowanie, a uwzględniający je wyrok ma kształtujący charakter (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 1936 r., C.III. 1111/34, Zb. Orz. 1937, nr 2, poz. 70, w którym stwierdzono, że wyrok uwzględniający powództwo o zwolnienie od egzekucji kształtuje stosunek prawny w tym sensie, że choć nie ustala prawa do zajętego przedmiotu, to usuwa na przyszłość możliwość egzekucji z tego przedmiotu w stosunku do powoda; por. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. I CZ 65/98, niepubl.). Kształtujący skutek wyroku wyraża się w tym przypadku w stworzeniu nowego stanu prawnego przez ustanowienie ze skutkiem *ex nunc* zakazu prowadzenia egzekucji z konkretnej rzeczy lub prawa i definitywnym wykluczeniu, wbrew uprawnieniu wynikającemu z zajęcia, możliwości zaspokojenia się wierzyciela z zajętego przedmiotu. Zakaz ten skutkuje koniecznością umorzenia postępowania egzekucyjnego co do objętego nim przedmiotu. Okoliczność tę organ egzekucyjny, w ramach dostępnych mu informacji, bierze pod uwagę z urzędu, a skutek jej uwzględnienia w postaci umorzenia postępowania egzekucyjnego przewiduje wprost art. 824 § 1 pkt 2 k.p.c. *in medio*. Kształtujący

charakter przyznaje się również wyrokowi uwzględniającemu powództwo o pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności (por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. III CZP 99/16, OSNC 2017, nr 1, poz. 3).

Postępowanie sądowe wszczynane powództwem o zwolnienie od egzekucji, podobnie jak powództwem opozycyjnym, toczy się na podstawie ogólnych przepisów o procesie, z zastrzeżeniem rozwiązań szczególnych, akcentujących ścisły związek tych powództw z postępowaniem egzekucyjnym. Należy do nich rygorystyczne dążenie do koncentracji materiału procesowego (art. 843 § 3 k.p.c.) i właściwość sądu, w którego okręgu jest prowadzona egzekucja (art. 843 § 1 k.p.c.). Ponadto, w przypadku powództwa ekscydencyjnego proces toczy się wprawdzie między osobą trzecią a wierzycielem bez udziału dłużnika, jeżeli jednak dłużnik zaprzecza prawu powoda, przepis art. 841 § 2 k.p.c. nakazuje, oprócz wierzyciela, pozwać również dłużnika.

Geneza i charakterystyka przedstawionych powództw świadczy o tym, że stanowią one szczególną i wyłączną formę obrony przed materialnie niezasadną egzekucją. Skutecznej obrony przed naruszeniem egzekucją praw osoby trzeciej nie zapewnia zwłaszcza powództwo o ustalenie prawa lub stosunku prawnego (art. 189 k.p.c.). Do zwolnienia od egzekucji w znaczeniu przyjętym w art. 841 w związku z art. 824 § 1 pkt 2 k.p.c. *in medio* nie wystarcza ustalenie, że osobie trzeciej przysługuje prawo do zajętego przedmiotu, nawet jeśli jest to prawo własności; konieczne jest natomiast przesądzenie, że skierowanie egzekucji do tego przedmiotu prawo to narusza. Dystynkcja ta jest istotna przede wszystkim z racji prawem dopuszczalnych sytuacji, w których wierzyciel uzyskuje możliwość prowadzenia egzekucji z majątku, który nie należy do dłużnika. Ustalenie, że osobie trzeciej przysługuje prawo do zajętego przedmiotu nie unicestwia zatem konsekwencji wynikających z zajęcia i nie jest równoznaczne z ustanowieniem zakazu prowadzenia egzekucji, który czyniłby egzekucję z zajętego przedmiotu niedopuszczalną *ex lege* na podstawie art. 824 § 1 pkt 2 k.p.c. Nie jest to tym bardziej sytuacja, w której wierzyciel kierowałby egzekucję przeciwko osobie niebędącej dłużnikiem według treści klauzuli wykonalności (art. 824 § 1 pkt 6 k.p.c.), czym innym jest bowiem wszczęcie postępowania egzekucyjnego przeciwko innej osobie niż oznaczona w klauzuli wykonalności jako dłużnik, czym innym zaś zajęcie w toku egzekucji przeciwko dłużnikowi majątku należącego do osoby trzeciej.

Powództwo osoby trzeciej o ustalenie prawa własności przedmiotu, do którego uprzednio skierowano egzekucję, powinno w związku z tym podlegać wnikliwej ocenie w kontekście interesu prawnego w żądaniu ustalenia, podobnie jak wytoczone po powstaniu tytułu wykonawczego powództwo o ustalenie nieistnienia obowiązku stwierdzonego tym tytułem (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 1973 r., sygn. II PZ 34/73, niepubl.; z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. V CSK 372/11, niepubl. i z dnia 6 października 2017 r., sygn. V CSK 52/17, niepubl.). Skutku polegającego na zwolnieniu od egzekucji nie

pozwalają osiągnąć także powództwa oparte o przepisy prawa materialnego, obejmujące roszczenie o wydanie rzeczy i zaniechanie przysługujące właścicielowi w razie naruszenia prawa własności (art. 222 k.c.).

Uwagi te należało odpowiednio odnieść do objętego zagadnieniem prawnym powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Powództwo to, zgodnie z art. 10 u.k.w.h., zmierza do ustalenia i ujawnienia w księdze wieczystej prawa osoby zainteresowanej, przy jednoczesnym ustaleniu braku podstaw do utrzymywania w mocy istniejącego wpisu, a w konsekwencji do zapewnienia, by wpis odzwierciedlał prawdziwy i aktualny stan prawny nieruchomości (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. III CZP 31/17, OSNC 2018, nr 4, poz. 39). Pomijając spory dotyczące jego charakteru (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2006 r., sygn. III CZP 106/05, OSNC 2006, nr 10, poz. 160), nie ulega wątpliwości, że przedmiot procesu wszczętego tym powództwem jest zasadniczo odmienny od przedmiotu procesu ekscydencyjnego. Jakkolwiek elementem wspólnym może być w obu przypadkach przesłankowa ocena, komu przysługuje prawo własności nieruchomości, warunkiem uwzględnienia powództwa o zwolnienie od egzekucji jest ponadto, jak była mowa, przesądzenie, że skierowanie egzekucji do konkretnego przedmiotu narusza prawa powoda. Okoliczność ta – rozstrzygająca z punktu widzenia zasadności zwolnienia nieruchomości od egzekucji – jest obojętna dla wyniku postępowania o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, w którym oprócz ustalenia prawa przysługującego powodowi sąd musi zbadać, czy i w jaki sposób ustalenie to powinno przekładać się na zmianę wpisu w księdze wieczystej.

Jednocześnie to, że osoba uważająca się za właściciela nieruchomości, do której niezasadnie skierowano egzekucję, nie jest wpisana do księgi wieczystej, nie stoi na przeszkodzie żądaniu przez tę osobę zwolnienia nieruchomości od egzekucji. W procesie ekscydencyjnym osoba ta może wykazywać, obalając domniemanie wynikające z art. 3 ust. 1 u.k.w.h., że wbrew treści księgi wieczystej jest ona rzeczywistym właścicielem nieruchomości, a skierowanie do niej egzekucji narusza jej prawa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2006 r., sygn. III CZP 29/06). Uprzednie uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym stwarza wprawdzie właścicielowi nieruchomości korzystniejszą sytuację procesową, umożliwiając powołanie się na domniemanie związane z wpisem, nie musi jednak poprzedzać wytoczenia powództwa ekscydencyjnego.

Do sugerowanej przez Sąd Okręgowy kwalifikacji powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, jako pełniącego funkcję przeciwegzekucyjną, nie skłaniała także analiza skutków prawnych wyroku uwzględniającego to powództwo. Uzgodnienie polegające na wykreśleniu dłużnika z księgi wieczystej i wpisaniu w to miejsce innej osoby nie jest tożsame z ukształtowaniem nowego stanu prawnego przez ustanowienie zakazu prowa-

dzenia egzekucji do nieruchomości objętej tą księgą i nie pociąga za sobą uchylenia procesowych skutków uprzednio dokonanego zajęcia. Nie musi ono także oznaczać, że kontynuowanie egzekucji z nieruchomości jest materialnie niezasadne, zważywszy, że przyczyna, która doprowadziła do rozbieżności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, może nie mieć wpływu na możliwość zaspokojenia się wierzyciela z nieruchomości.

Oceny tej nie zmieniało spostrzeżenie, że wpis dokonany na skutek uzgodnienia korzystać będzie z domniemania określonego w art. 3 ust. 1 u.k.w.h. i nikt nie może zasłaniać się jego nieznajomością (art. 2 u.k.w.h.). Ponadto, także przy założeniu, że prawomocnością materialną wyroku uwzględniającego powództwo oparte na art. 10 ust. 1 u.k.w.h. przez wykreślenie osoby dotychczas wpisanej jako właściciel jest ustalenie, że własność tej nieruchomości przysługuje innej osobie (art. 365 w związku z art. 366 k.p.c.), wcześniej już wyjaśniono, że wyrok ustalający nie stanowi podstawy do zwolnienia rzeczy lub prawa od egzekucji. Odmienne stanowisko musiałoby zakładać, że rolę powództwa o zwolnienie od egzekucji mogą realizować wszystkie powództwa, których wytoczenie może wprost lub incydentalnie prowadzić do przesądzenia, że przedmiot, do którego skierowano egzekucję, nie stanowi własności dłużnika. Niweczyłoby to sens ustanowienia powództwa o zwolnienie od egzekucji, jako szczególnego instrumentu merytorycznej obrony przed egzekucją. W tle zaś prowadziłoby do dekompozycji systemu środków merytorycznej obrony przed egzekucją, ukształtowanych w prawie procesowym właśnie w celu rozstrzygania sporów wynikłych w związku z naruszeniem materialnych uprawnień dłużnika lub osób trzecich w toku egzekucji.

Przeciwko zrównaniu powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym przez wykreślenie wpisu własności na rzecz dłużnika z powództwem o zwolnienie od egzekucji, przemawiają także inne argumenty, dostrzeżone również przez Sąd Okręgowy. Wierzyciel, który uzyskał zajęcie egzekucyjne, powinien mieć zapewnione prawo wysłuchania w postępowaniu, którego skutkiem może być udaremnienie egzekucji toczącej się na jego rzecz. Stosownie do tego, żądanie zwolnienia od egzekucji kieruje się każdorazowo przeciwko wierzycielowi (*arg. ex art. 841 § 2 k.p.c.*), ponieważ to wierzyciel zmierza do zaspokojenia się z konkretnego przedmiotu przez skierowanie do niego egzekucji. O osobach występujących w procesie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym decyduje natomiast to, czyje prawa podlegają wpisaniu lub mogą być bezpośrednio dotknięte wpisem (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. III CZP 31/17, i z dnia 19 października 2017 r., sygn. III CZP 59/17, OSNC 2018, nr 7–8, poz. 72). Włączanie do tego kręgu wierzycieli prowadzących egzekucję z nieruchomości nie jest pożądane, ponieważ wierzyciele ci nie mają żadnego wpływu na los prawa objętego sporem i ostateczną treść wpisu, a ich interes w zaspokojeniu się z nieruchomości nie odgrywa żadnej roli z punktu widzenia celu procesu opartego o art. 10 u.k.w.h. Częste przypadki wielości wierzycieli kierujących egzekucję do

nieruchomości, o niejednolitym statusie i zróżnicowanych szansach na zaspokojenie, prowadziłyby ponadto do znaczącego i zbędnego skomplikowania procesu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, w oderwaniu od jego publicznoprawnej funkcji związanej z ustrojową rolą ksiąg wieczystych.

Z art. 953 § 1 pkt 6 k.p.c. wynika, że prawa osób trzecich nie stanowią przeszkody w licytacji i przysądzeniu własności nieruchomości, jeżeli osoby te przed rozpoczęciem przetargu nie złożyły dowodu, iż wniosły powództwo o zwolnienie od egzekucji i uzyskały orzeczenie wstrzymujące egzekucję. Przepis ten potwierdza, że właściwym środkiem udaremnienia egzekucji z nieruchomości naruszającej prawa osoby trzeciej, jest powództwo o zwolnienie od egzekucji, wskazując zarazem, że może ono doprowadzić do zwolnienia nieruchomości od egzekucji tylko w określonych ramach czasowych wyznaczonych tokiem postępowania egzekucyjnego. Pominięcie w tej regulacji powództwa z art. 10 u.k.w.h. nie uzasadnia poglądu, że jego uwzględnienie – w dowolnym czasie – stanowi podstawę umorzenia postępowania egzekucyjnego obejmującego egzekucję z nieruchomości; przeciwnie – należy stąd wnosić, że powództwo to nie jest instrumentem, który może prowadzić do skutków analogicznych do tych, które pociąga za sobą wyrok uwzględniający powództwo ekscydencyjne. Zgodnie z utrwalonym w judykaturze poglądem, w sytuacji, w której żądanie zwolnienia od egzekucji przedmiotu, do którego została ona skierowana, nie może okazać się skuteczne ze względu na potrzebę ochrony nabywcy licytacyjnego, dopuszczalna jest jedynie zmiana żądania w kierunku wydania sumy uzyskanej z egzekucji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2007 r., sygn. IV CSK 271/07, OSNC 2009, nr 1, poz. 14). Zmiana taka, z przyczyn oczywistych, nie mieści się w konstrukcji powództwa z art. 10 ust. 1 u.k.w.h.

Jako okoliczność mogąca skłaniać do odmiennego stanowiska Sąd Okręgowy wskazał, że powództwo o zwolnienie od egzekucji jest ograniczone miesięcznym terminem liczonym od dnia dowiedzenia się o naruszeniu prawa (art. 841 § 3 k.p.c.). W judykaturze przyjęto, że termin ten ma materialnoprawny charakter, a jego naruszenie skutkuje oddaleniem powództwa (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2007 r., sygn. III CZP 57/07, OSNC 2008, nr 9, poz. 97). Sygnalizowane w piśmiennictwie poważne wątpliwości, także konstytucyjne, które rodzi to ograniczenie w aspekcie następstw ewentualnej materialnie niezasadnej egzekucji, nie uzasadniają jednak wniosku, że osoba trzecia może uniknąć rygoru wynikającego z art. 841 § 3 k.p.c. wytaczając w tym samym celu powództwo o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym lub inne powództwo, które nie jest ograniczone żadnym terminem, a które zmierza do ustalenia jej prawa własności. Niespójne i trudne do zrozumienia byłoby ponadto rozwiązanie, w ramach którego wpisany w księgę wieczystą właściciel nieruchomości, do której skierowano egzekucję naruszającą jego prawa, a także wła-

ściciel nieruchomości nieujawnionej w księdze wieczystej, byłiby zmuszeni wytoczyć powództwo o zwolnienie od egzekucji z zachowaniem wymagań określonych w art. 841 i art. 953 k.p.c., podczas gdy osoba trzecia nieujawniona w księdze wieczystej mogłaby zwalczać egzekucję naruszającą jej prawo w dowolnym czasie, korzystając z powództwa opartego na art. 10 ust. 1 u.k.w.h.

Odrębną kwestią jest sposób liczenia miesięcznego terminu określonego w art. 841 § 3 k.p.c. w szczególnej sytuacji, w której po skierowaniu egzekucji do nieruchomości osoba trzecia, w związku ze stwierdzeniem nieważności czynności prawnej, uzyskuje autorytatywne sądowe potwierdzenie, że jest jej właścicielem, a tym samym, że uprzednio wszczęta egzekucja narusza jej prawa. Rygoryzm rozwiązania przyjętego w art. 841 § 3 k.p.c. i jego dyskusyjne aksjologicznie uzasadnienie przemawiają za tym, by preferować w tym zakresie rozwiązanie przychylne osobie trzeciej, której prawa egzekucja narusza.

Teza, że w razie naruszenia praw osoby trzeciej – właściciela nieruchomości – przez skierowanie do niej egzekucji, wyłącznym środkiem ochrony tej osoby jest powództwo o zwolnienie od egzekucji, nie oznacza, że prawomocny wyrok uzgadniający treść księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym przez wykreślenie dłużnika i wpisanie jako właściciela osoby trzeciej, nie ma znaczenia dla biegu egzekucji. Przepis art. 822 k.p.c., respektując pozostawienie zagadnień materialnoprawnych poza kognicją organu egzekucyjnego, pozwala łagodzić ryzyko materialnie niezasadnej egzekucji bez potrzeby odwoływania się do powództwa przeciwegzekucyjnego, jeżeli niezasadność ta wynika z niebudzących wątpliwości dowodów na piśmie. Założeniu temu należy przyznać ogólniejsze znaczenie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. V CSK 364/16, niepubl.) i odnieść je także do sytuacji, w której po dokonaniu zajęcia osoba trzecia uzyska i okaże komornikowi prawomocny wyrok sądu uwzględniający powództwo o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym wraz z odpisem księgi wieczystej, z którego wynika, że nieruchomość stanowi jej własność.

Dokumenty te mogą być uznane za równoznaczne z niebudzącym wątpliwości dowodem na piśmie, że nieruchomość nie stanowi własności dłużnika, co powinno być podstawą wstrzymania czynności egzekucyjnych i powiadomienia o tym fakcie wierzyciela. Wprawdzie ostatnie słowo co do dokonania wstrzymanych czynności zachowuje wierzyciel (por. dalej idące rozwiązanie przyjęte w egzekucji z ruchomości w art. 845 § 2² k.p.c.), należy jednak mieć na względzie, że świadome kontynuowanie egzekucji do nieruchomości stanowiącej własność osoby trzeciej, w braku ku temu materialnoprawnej podstawy, narażałoby działającego w złej wierze wierzyciela na bezpośrednie i daleko idące konsekwencje, obejmujące nie tylko odpowiedzialność z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 i n.k.c.), lecz także z tytułu zawinionego wyrządzenia szkody rzeczowemu właścicielowi nieruchomości (art. 415 k.c.).

Uchwała SN z dnia 27 listopada 2020 r., sygn. III CZP 83/19.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Prawo Pracy

42

Art. 1 w związku z art. 189 k.p.c.

Sprawa o roszczenie o ustalenie istnienia stosunku pracy skazanego skierowanego do pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności jest sprawą cywilną (art. 1 w związku z art. 189 k.p.c.).

Roszczenie o ustalenie istnienia stosunku pracy i wynikające z niego roszczenie o wynagrodzenie za pracę należy kategoryzować jako sprawy cywilne w rozumieniu art. 1 k.p.c. rozpoznawane przez sąd powszechny.

Z uzasadnienia:

Przepis art. 390 § 1 k.p.c. przyznaje sądowi rozpoznającemu sprawę w drugiej instancji, w wypadku powstania zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, możliwość przedstawienia tego zagadnienia do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Instytucja ta, prowadząca do związania sądów niższej instancji w danej sprawie poglądem Sądu Najwyższego, zawartym w uchwale, jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady podległości sędziego tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) i reguły samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd właściwy. Ze względu na tę wyjątkowość, przesłanka stosowania art. 390 § 1 k.p.c. powinna być wykładana ściśle. Zagadnienie prawne, stanowiące przedmiot pytania sądu drugiej instancji, musi zatem odpowiadać określonym wymaganiom, a mianowicie:

1) być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1996 r., sygn. II UR 5/96, OSNAPIUS 1997, nr 3, poz. 39 i postanowienie z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. III CZP 33/01, LEX nr 52571),

2) być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, by umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, niesprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2002 r., sygn. III CZP 66/02, LEX nr 57240; z dnia 22 października 2002 r., sygn. III CZP 64/02, LEX nr 77033 i z dnia 5 grudnia 2008 r., sygn. III CZP 119/08, LEX nr 478179),

3) pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą tak, by udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie ułatwiło sądowi odwoławczemu podjęcie decyzji jurysdykcyjnej co do istoty sprawy (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 1998 r., sygn. III CZP 35/98, LEX nr 519292; z dnia 30 maja 2003 r.,

sygn. III CZP 30/03, LEX nr 109444; z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. III CZP 49/08, LEX nr 437197; z dnia 17 kwietnia 2009 r., sygn. III CZP 10/09, LEX nr 496383; z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. III CZP 38/09, LEX nr 518116; z dnia 12 sierpnia 2009 r., sygn. II PZP 8/09, LEX nr 529760 i z dnia 22 października 2009 r., sygn. III CZP 75/09, LEX nr 532090) i

4) dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście poważne wątpliwości, gdyż użycie przez ustawodawcę przymiotnika kwalifikującego oznacza, że w razie powstania wątpliwości pierwszego stopnia, tj. zwykłych, sąd drugiej instancji obowiązany jest rozwiązać je we własnym zakresie (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2005 r., sygn. III CZP 68/05, LEX nr 175457). Z jednej strony przedstawione w opisanym trybie zagadnienie prawne nie może mieć charakteru teoretycznego, oderwanego od okoliczności rozpoznawanej sprawy tak, by odpowiedź na nie była zbędna dla rozstrzygnięcia sporu, gdyż rozważanie problemów natury teoretycznej jest domeną nauki prawa (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. III CZP 42/08, LEX nr 420375 i z dnia 22 maja 2009 r., sygn. III CZP 23/09, LEX nr 508838). Musi zatem istnieć związek przyczynowy pomiędzy zadaniem przez sąd drugiej instancji pytaniem prawnym, a podjęciem decyzji w sprawie, w której powstały poważne wątpliwości (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 1996 r., sygn. III CZP 91/96, OSNC 1997, nr 1, poz. 9; z dnia 13 kwietnia 2000 r., sygn. III CZP 39/99, LEX nr 51656; z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. III CZP 31/05, LEX nr 180857 i uchwała z 23 września 2004 r., sygn. III CZP 48/04, OSNC 2005, nr 9, poz. 153). Z drugiej jednak strony instytucja zagadnień prawnych służy rozstrzyganiu wątpliwości o charakterze jurydycznym, a nie wspieraniu sądu orzekającego w dokonywaniu ustaleń. Nie wszystkie też wątpliwości prawne usprawiedliwiają podejmowanie uchwały na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., lecz tylko takie, które kształtują podstawę prawną rozstrzygnięcia, a zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu nie może sprowadzać się do pytania o sam sposób rozwiązania konkretnego sporu (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. II CZP 163/06, LEX nr 260397; z dnia 10 maja 2007 r., sygn. II UZP 1/10, OSNP 2008 nr 3–4, poz. 49; z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. II PZP 5/08, OSNP 2009 nr 15–16, poz. 203 i z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. II PZP 11/09, LEX nr 551886).

Sformułowane przez Sąd Okręgowy w G. zagadnienie prawne nie odpowiada powyższym wymaganiom. Zgodnie z art. 1 k.p.c. „sprawami cywilnymi”, w których postępowanie sądowe normuje kodeks postępowania cywilnego, są sprawy z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których przepisy tego kodeksu stosuje się na mocy ustaw szczególnych. Stosownie do art. 2 § 1 k.p.c. do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych oraz Sąd Najwyższy. W myśl § 3 art. 2 k.p.c. nie są rozpatrywane w postępowaniu sądowym

sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów.

Należy zauważyć, że o charakterze sprawy decyduje treść powództwa wniesionego przez powoda. W niniejszej sprawie powód dochodził ustalenia istnienia stosunku pracy i wynagrodzenia za tę pracę. Roszczenia te były dochodzone przez więźnia skierowanego do pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, natomiast Sąd drugiej instancji powziął wątpliwość, czy są to „sprawy cywilne” w rozumieniu art. 1 k.p.c. i w związku z tym podlegają weryfikacji w drodze powództwa cywilnego (art. 2 k.p.c.), czy też nie. Istotą powyższego zagadnienia prawnego jest więc określenie trybu postępowania, w jakim skazani mogą dochodzić ww. roszczeń.

Zgodnie z art. 123 § 2 k.k.w. skazanego zatrudnia się na podstawie skierowania do pracy albo umożliwia się skazanemu wykonywanie pracy zarobkowej w ramach umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o pracę nakładczą lub na innej podstawie prawnej. W szczególności więc podstawą zatrudnienia skazanego może być administracyjnoprawny (publicznoprawny) akt skierowania skazanego do pracy albo umowa o pracę (akt prywatnoprawny).

Rozważając przedstawione zagadnienie prawne w kontekście konkretnej sprawy – roszczenia o ustalenie istnienia stosunku pracy i wynagrodzenie – wyróżnić należy dwie fazy rozpatrywania sprawy:

- fazę badania przesłanek procesowych – formalnej możliwości rozpoznania przez sąd powszechny powództwa;
- fazę merytorycznego rozpoznania sprawy – wyrokowania o zasadności powództwa.

Odpowiedź na pytanie prawne sformułowane przez Sąd Okręgowy w G. dotyczy pierwszej z ww. faz – etapów postępowania.

Postanowieniem z dnia 31 marca 2019 r. Sąd Rejonowy w Z. odrzucił pozew, bowiem droga sądowa w rozpatrywanej sprawie była niedopuszczalna (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.), albowiem praca świadczona przez powoda nie miała swojego źródła w umowie (stosunku pracy), ale w jednostronnym administracyjnoprawnym akcie skierowania do pracy, rodzącym publicznoprawny stosunek zatrudnienia. Sąd Rejonowy *a priori* orzekł o swojej niewłaściwości w sprawie wniesionego przez skazanego powództwa. Generalnie nie ulega wątpliwości, że powództwo o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego (tu stosunku pracy) lub prawa (tu prawa do wynagrodzenia za pracę) (art. 189 k.p.c.) jest „sprawą cywilną” w rozumieniu art. 1 k.p.c., a nadto jest sprawą z zakresu prawa pracy (art. 476 k.p.c.). Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 listopada 2006 r. (sygn. I PK 98/06, OSNP 2007, nr 21–22, poz. 309) wskazał, że roszczenie o ustalenie istnienia stosunku pracy może być rozpatrywane tylko przez sąd pracy i tylko ten sąd może, uznając jego niezasadność, wydać orzeczenie oddalające powództwo, gdy przesłanką takiego rozstrzygnięcia jest uznanie cywilnoprawnego (prywatnoprawnego) charakteru stosunku łączącego powoda z pozwanym albo uznanie, że stosunek ten ma charakter

administracyjnoprawny (publicznoprawny). W aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego przejawia się szerokie – liberalne rozumienie pojęcia sprawy cywilnej. W postanowieniu z dnia 19 marca 1999 r. (sygn. II CKN 984/98, OSNC 1999, nr 10, poz. 180) czytamy, że: „Ocena danej sprawy na tle art. 1 k.p.c. zależy przede wszystkim od przedmiotu procesu oraz wskazanego przez stronę powodową stanu faktycznego. Te elementy bowiem konkretyzują stosunek prawny zachodzący między stronami, kształtują charakter sprawy i nadają jej lub odejmują przymiot sprawy cywilnej”. W postanowieniu z dnia 22 kwietnia 1998 r. (sygn. I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6) Sąd Najwyższy stwierdził, że: „droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenia na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych”. Z kolei w postanowieniu z dnia 10 marca 1990 r. (sygn. II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161) Sąd Najwyższy uznał, że: „dopuszczalność drogi sądowej zależy od okoliczności faktycznych przytoczonych przez powoda jako podstawa roszczenia, nie jest natomiast warunkowane wykazaniem istnienia roszczenia. (...) Jeżeli powód opiera roszczenia na zdarzeniach prawnych mogących wywołać konsekwencje cywilnoprawne, to droga sądowa – choćby powoływane zdarzenia były fikcyjne lub w rzeczywistości nie rodziły skutków cywilnoprawnych – jest dopuszczalna”.

Uwzględniając przytoczone wyżej orzeczenia, uznać należy, że dla oceny charakteru prawnego danej sprawy jako „sprawy cywilnej” w rozumieniu art. 1 k.p.c., a zatem i dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym istotny jest, jak wskazano powyżej, przede wszystkim podniesiony przez stronę powodową przedmiot procesu – przedstawione roszczenie oraz wskazany przez stronę, podlegający następnie kwalifikacyjnej ocenie sądu, stan faktyczny. Stosownie do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2003 r. (sygn. V CK 435/02, LEX nr 303667) konkretyzują one stosunek pracy, który – według powoda – zachodzi pomiędzy nim a pozwanym, kształtując w każdym wypadku charakter sprawy i decyduje, czy jest ona sprawą cywilną, czy nie jest sprawą cywilną, w szczególności czy jest sprawą administracyjnoprawną (publicznoprawną). Nie ma więc tu decydującego znaczenia obiektywne istnienie albo nieistnienie roszczenia podlegającego ochronie przed sądem powszechnym, lecz przesądzające jest zgłoszone przez powoda twierdzenie o istnieniu stosunku prawnego objętego pojęciem „sprawa cywilna” w rozumieniu art. 1 k.p.c., w tym przypadku stosunku pracy i wynikającego z niego prawa do wynagrodzenia za pracę. We wstępnej, wyróżnionej wcześniej, fazie rozpatrywania sprawy sąd nie bada rzeczywistego istnienia prawa podmiotowego, którego ustalenia powód się domaga, gdyż na tym etapie sąd rozpatruje jedynie roszczenie procesowe, a więc hipotetyczne roszczenie materialnoprawne określone przez powoda. Jeżeli roszczenie to dotyczy stosunków cywilnoprawnych, *sensu largo* (art. 1 k.p.c.) i sformułowane zostało w oparciu o przepisy prawa cywilnego należy przyjąć, że jest to sprawa cywilnoprawna (art. 1 k.p.c.), a droga postępowania przed sądem powszechnym jest dopuszczalna (art. 2 k.p.c.). W wyroku z

dnia 10 lipca 2000 r. (sygn. SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „sprawa cywilna” to abstrakcyjny stosunek prawny z zakresu prawa cywilnego i dopiero proces ma na celu wiążące ustalenie istnienia albo nieistnienia konkretnego stosunku cywilnoprawnego między powodem a pozwanym, a zatem każdy może wytoczyć powództwo, jakie uzna za słuszne i sąd powszechny powinien je rozpatrzyć (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. I CSK 558/11, LEX nr 1232225; por. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. I CKN 1127/00, LEX nr 52462).

W sprawie, na bazie której Sąd Okręgowy w G. sformułował zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozpatrzenia, powód wyraźnie sformułował żądanie o ustalenie istnienia stosunku pracy i związane z nim prawo do wynagrodzenia za pracę i dla dopuszczenia drogi sądowej nie ma znaczenia, jakie kontrargumenty przytacza tu strona pozwana; będą one analizowane na drugim, z wyróżnionych wyżej, etapów postępowania. W postanowieniu z dnia 10 marca 1999 r. (sygn. II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161) Sąd Najwyższy stwierdził *expressis verbis*, że dopuszczalność drogi sądowej nie jest uzależniona od zarzutów pozwanego ani zastosowanego przez niego sposobu obrony.

Dla rozpatrywanej sprawy nie mają natomiast znaczenia rozstrzygnięcia zawarte w przytoczonych przez Sąd Okręgowy w G. orzeczeniach Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 26 maja 2009 r. (sygn. II AKz w 293/09) oraz Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 19 lutego 2018 r. (sygn. I ACa 804/17), albowiem w obydwu przypadkach dochodzone były roszczenia wynikające z wykonywania zatrudnienia skazanego na podstawie skierowania przez dyrektora zakładu karnego. Podstawa owego zatrudnienia nie była sporna między stronami; skazani nie żądali ustalenia istnienia stosunku pracy i nie podnosili, że ich żądania pieniężne wynikają ze stosunku pracy.

W świetle powyższych ustaleń wynikających z dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że roszczenie o ustalenie istnienia stosunku pracy i wynikające z niego roszczenie o wynagrodzenie za pracę należy kategoryzować jako sprawy cywilne w rozumieniu art. 1 k.p.c. rozpoznawane przez sąd powszechny i odmówić oddzielenia odpowiedzi na pytanie Sądu Okręgowego w G., bowiem z jednej strony rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia jest oczywiste – roszczenia o ustalenie istnienia stosunku pracy oraz wynagrodzenie za wykonywaną pracę stanowią sprawy cywilne, z drugiej natomiast strony, analizując treść wniesionego w niniejszej sprawie roszczenia, należy zauważyć, że powód nie dochodził w niniejszej sprawie wynagrodzenia z tytułu świadczenia pracy w ramach skierowania do pracy skazanego na podstawie art. 121 k.k.w.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy postanowił odmówić rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego niezgodnie z wymaganiami art. 390 § 1 k.p.c.

Postanowienie SN z dnia 29 września 2020 r., sygn. III PZP 3/20.

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

43

Art. 21 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1924)

Przy ustalaniu okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, warunkującego prawo do rekompensaty na podstawie art. 21 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1924), nie uwzględnia się okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał po dniu 14 listopada 1991 r. wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (art. 32 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 53 z późn. zm.).

Z uzasadnienia:

Przedstawione zagadnienie prawne powstało na kanwie wykładni prawa do rekompensaty, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy pomostowej. Ten akt prawny zawiera jej legalną definicję, zgodnie z którą rekompensata jest odszkodowaniem za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze dla osób, które nie nabydą prawa do emerytury pomostowej (art. 2 pkt 5). Jednocześnie w myśl art. 21 ust. 1 ustawy pomostowej świadczenie przysługuje ubezpieczonemu, jeżeli ma okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu ustawy emerytalnej, wynoszący co najmniej 15 lat. Z kolei art. 21 ust. 2 tej ustawy stanowi, że rekompensata nie przysługuje osobie, która nabyła prawo do emerytury na podstawie przepisów ustawy emerytalnej.

Prawidłowe odkodowanie przedstawionych wyżej treści stanie się możliwe po uwzględnieniu kontekstu związanego z reformą systemu wcześniejszych emerytur. I tak wejście w życie ustawy emerytalnej oznaczało ograniczenie sytuacji uprawniających do otrzymania prawa do emerytury w obniżonym wieku. Prawodawca, łagodząc ten skutek, przewidział szereg rozwiązań przejściowych. Zalicza się do nich art. 184 ust. 1 ustawy emerytalnej, który stanowi, że ubezpieczony urodzony po dniu 31 grudnia 1948 r. ma prawo do emerytury w obniżonym wieku, jeśli, po pierwsze, w dniu 1 stycznia 1999 r. osiągnął okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymagany w przepisach dotychczasowych, po drugie, legitymuje się na tę datę okresem składkowym i nieskładkowym, o którym mowa w art. 27 ustawy emerytalnej. Przepis ten stanowi rozwinięcie deklaracji zawartej w art. 32 ust. 1 ustawy emerytalnej.

Po dziesięciu latach od dnia wejścia w życie ustawy emerytalnej, od dnia 1 stycznia 2009 r. zaczęła obowiązywać ustawa pomostowa. Jej celem było zawężenie katalogu podmiotowego uprawnionych do świadczenia z tytułu starości w związku z pracą w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Jednocześnie ustawodawca przededefiniował pojęcie prac w tych

warunkach w stosunku do stanu prawnego obowiązującego do 31 grudnia 1999 r. W art. 12 ustawy pomostowej zastrzeżono, że przy ustalaniu okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze nie uwzględnia się okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał wynagrodzenie lub świadczenie z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

W tym miejscu należy cofnąć się w czasie i powrócić do ustawy emerytalnej, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 1999 r. W art. 31 ust. 4 stwierdzała, że wiek emerytalny, rodzaje prac lub stanowisk oraz warunki, na podstawie których osobom świadczącym pracę w szczególnych warunkach przysługuje prawo do emerytury, ustala się na podstawie przepisów dotychczasowych. Oznacza to, że w chwili wejścia w życie ustawy emerytalnej zachowano prawo do omawianych świadczeń według dotychczasowych reguł. Dopiero wtórnie, ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1264), dodano do ustawy emerytalnej art. 32 ust. 1a (który przewidywał treść analogiczną do późniejszego art. 12 ustawy pomostowej). Zakres stosowania tego przepisu został określony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. K. 33/2006 (OTK-A 2008, nr 6, poz. 106), w którym stwierdzono, że zmiana może mieć zastosowanie wyłącznie na przyszłość.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. postanowienie z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. I UK 257/13, LEX nr 1555174) przyjęto, że rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości w zakresie, w którym odnosi się do stosunków powstałych po dniu 1 lipca 2004 r. oraz stosunków zamkniętych, zakończonych nabyciem prawa przed tym dniem. W efekcie wprowadzenia ustawą zmieniającą z dnia 20 kwietnia 2004 r. nowych zasad ustalania okresów przebytych w ubezpieczeniu, wynikających z dodanego z dniem 1 lipca 2004 r. art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej, wyłączającego pewne okresy ze stażu pracy w szczególnych warunkach, można wyróżnić pracowników, którzy nabyli prawo do emerytury z tytułu zatrudnienia w warunkach szczególnych przed dniem 1 lipca 2004 r., po tym dniu oraz pracowników będących w dniu 1 lipca 2004 r. w trakcie nabywania prawa, którzy wypełnili warunki określone w art. 184 ustawy emerytalnej. Sąd Najwyższy przyjął, że dostrzeżenie tej ostatniej kategorii uprawnionych nakazuje uwzględnić aspekt ochrony istniejących w dniu 1 lipca 2004 r. praw tymczasowych tych osób, zagwarantowanych w powołanym przepisie i prowadzących do nabycia prawa do emerytury. Określenie wzajemnego stosunku przepisów art. 184 i 32 ust. 1a ustawy emerytalnej, jako oddziaływanie zasady *lex posterior derogat priori* na prawa lub ekspektywy praw emerytalnych w związku ze zmianą warunków nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, nastąpiło w wyrokach Sądu Najwyższego: z dnia 23 kwietnia 2010 r.,

sygn. II UK 313/09 (OSNP 2011, nr 19–20, poz. 260); z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. I UK 12/11 (LEX nr 989126).

Sąd Najwyższy stwierdził, że w art. 184 ust. 1 ustawy emerytalnej w jednym wypadku ustawodawca różnicował przesłanki nabycia prawa do emerytury przez osoby wykonujące pracę w warunkach szczególnych w zależności od daty ich urodzenia, a w efekcie daty osiągnięcia odpowiedniego wieku. Osobno i w sposób szczególny uregulował sytuację prawną ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. i osób, które w dniu wejścia w życie ustawy (1 stycznia 1999 r.) wykazały okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymagany w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym od ustawowego oraz okres składkowy i nieskładkowy określony w art. 27 ustawy emerytalnej. Zagwarantował też prawo nabycia emerytury po osiągnięciu wieku przewidzianego w art. 32 tej ustawy, bowiem jego celem było utrzymanie uprawnień emerytalnych dla wszystkich, którzy w chwili wejścia w życie ustawy emerytalnej spełnili warunki przejścia na emeryturę, z wyjątkiem wieku emerytalnego (zob. sprawozdanie stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 25 i 26 listopada 1998 r., s. 8–9).

W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał art. 184 ust. 1 ustawy emerytalnej za samoistną podstawę prawa do emerytury w oderwaniu od chwili osiągnięcia wieku emerytalnego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. II UZP 14/06, OSNP 2007, nr 13–14, poz. 199; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. I UK 62/07, OSNP 2008, nr 17–18, poz. 269). Odnosząc się do relacji między art. 184 i wprowadzonym później art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej, Sąd Najwyższy jasno wskazał, że ubezpieczeni, do których ma zastosowanie art. 184 ustawy, mogą realizować prawo do emerytury na „starych” zasadach po osiągnięciu wieku emerytalnego, nawet jeżeli ten wiek osiągną po dniu 31 grudnia 2007 r. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. I PK 309/07, OSNP 2009, nr 23–24, poz. 308).

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. II UK 313/09 (OSNP 2011, nr 19–20, poz. 260) zwrócono uwagę, że przyjęte w art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej różnicowanie okresów wykonywania pracy w szczególnych warunkach nawiązuje do daty wejścia w życie ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 z późn. zm.), w której poprzednia definicja okresu pracy w szczególnych warunkach pozostała niezmienną. Okres tej pracy obejmował zarówno okresy składkowe, jak i okresy nieskładkowe, jeżeli mieściły się one w okresie wykonywania pracy zgodnie z umową o pracę. Takie stanowisko zajął też Sąd Najwyższy w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2003 r., sygn. III UZP 10/03 (OSNP 2004, nr 5, poz. 87), stwierdzając, że do okresu pracy w szczególnych warun-

kach wlicza się okresy zasiłku chorobowego w czasie trwania stosunku pracy przypadające po dniu wejścia w życie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent.

W rezultacie utrwał się w judykaturze pogląd, że art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej nie ma zastosowania do oceny nabycia prawa do emerytury przed dniem 1 lipca 2004 r. (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 maja 2005 r., sygn. II UK 219/04, OSNP 2005, nr 22, poz. 361; z dnia 5 maja 2005 r., sygn. II UK 215/04, OSNP 2005, nr 22, poz. 360 i z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. I UK 154/05, LEX nr 272581). W tej sytuacji pogląd, że zastosowanie art. 32 ust. 1a pkt 1 ustawy emerytalnej do osób, które przed dniem 1 lipca 2004 r. nie spełniły wszystkich warunków emerytalnych, nie narusza konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 września 2007 r., sygn. III UK 51/07, OSNP 2008 nr 21–22, poz. 328; z dnia 13 grudnia 2010 r., sygn. I UK 180/10, LEX nr 785647; z dnia 21 maja 2009 r., sygn. II UK 370/08, OSNP 2011, nr 1, poz. 20), można uznać za trafny tylko jako rozumiany w ten sposób, iż chodzi o „wszystkie warunki” przewidziane w art. 184 ustawy emerytalnej. Wymaganie od osób, które spełniły w dniu 1 stycznia 1999 r. warunki dotyczące stażu ubezpieczenia, dodatkowo warunku osiągnięcia przed dniem 1 lipca 2004 r. przewidzianego w art. 32 i 46 ustawy emerytalnej wieku emerytalnego, należy uznać za zbyt daleko idące, pomijające ochronę prawa tymczasowego, ukierunkowanego na przyszłe świadczenia (zob. głosę K. Stopki do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2007 r., sygn. III UK 51/07, OSP 2009, nr 10, poz. 111). Gwarancji przyszłego prawa do emerytury złożonej wobec osób, o których mowa w art. 184 ustawy emerytalnej, ustawodawca nie mógł już naruszyć przez ustalenie innego sposobu wyliczenia ich stażu ubezpieczenia. Stąd ocena, że wykazanie w dniu 1 stycznia 1999 r. określonego w art. 184 ustawy emerytalnej okresu wykonywania pracy w szczególnych warunkach wyłącza ponowne ustalenie tego okresu po osiągnięciu wieku emerytalnego, według zasad wynikających z art. 32 ust. 1a pkt 1 obowiązujących po dniu 1 lipca 2004 r. Pogląd ten wzmacnia treść art. 32 ust. 4 ustawy emerytalnej, odsyłająca w zakresie warunków emerytalnych do przepisów dotychczasowych (obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1999 r.).

Przedstawiona interpretacja przepisów, utrwalona w orzecznictwie Sądu Najwyższego, pozwala twierdzić, że prawo do emerytury na podstawie art. 184 ust. 1 ustawy emerytalnej przysługuje ubezpieczonemu legitymującemu się 15-letnim okresem zatrudnienia w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze również w przypadku, gdy w trakcie tego zatrudnienia występowały okresy niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Do zapatrywania tego nawiązuje Sąd Apelacyjny w przedstawionym zagadnieniu prawnym. Pyta jednak nie o ustalenie stażu kwalifikowanego, uprawniającego do emerytury, ale o przesłankę nabycia prawa do rekompensaty. W szczególności chodzi o przesądzenie, czy warunek posiadania „okresu pracy w szczególnych warunkach

w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej, wynoszący co najmniej 15 lat” obejmuje również przypadające po dniu 14 listopada 1991 r. (do dnia 31 grudnia 1998 r.) okresy niewykonywania pracy w rozumieniu art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej (wprowadzonego do ustawy emerytalnej od dnia 1 lipca 2004 r.).

Z przedstawionej prezentacji miarodajnych przepisów, uwzględniającej ich obowiązywanie w skali czasu, a także mając na uwadze wykładnię przywołanych norm, możliwe jest wyprowadzenie kilku istotnych konkluzji. Najważniejsza z nich sprowadza się do twierdzenia, że wynik wykładni językowej i systemowej art. 21 ust. 1 ustawy pomostowej w związku z art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej jest jednoznaczny. Rozwijając ten wątek, trzeba uwzględnić, że art. 21 ust. 1 ustawy pomostowej posłużył się odesłaniem. Rekompensata warunkowana jest wprowadzie kwalifikowanym okresem pracy (w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze), jednak rozumianym według przepisów ustawy emerytalnej. Oznacza to, w ujęciu negatywnym, że zastosowania nie znajduje rozumienie tych okresów, prezentowane w ustawie pomostowej, a w kontekście pozytywnym, że ich zdefiniowanie powinno być zbieżne z regulacją zawartą w ustawie emerytalnej. W rezultacie, art. 12 ustawy pomostowej nie kształtuje prawa do rekompensaty. Rację ma jednak Sąd Apelacyjny, zwracając uwagę na tytuł rozdziału 2 ustawy. Wskazuje on, że zawarta w nim regulacja, a zatem również art. 12, określa warunki nabywania i utraty prawa do emerytury pomostowej i rekompensaty. Rzecz w tym, że w omawianym rozdziale 2 ustawy poza tytułem nie wspomina się więcej o rekompensacie, a zakres przedmiotowy poszczególnych przepisów wchodzących w skład tego rozdziału literalnie nawiązuje tylko do emerytury pomostowej. Mając na uwadze to spostrzeżenie, a także uwzględniając jednoznaczną treść art. 12 ustawy pomostowej oraz to, że kolejny rozdział oznaczony numerem porządkowym „3” nosi tytuł „rekompensaty”, racjonalne staje się twierdzenie, że nabycie prawa do rekompensaty zostało autonomicznie uregulowane w art. 21 ust. 1 ustawy pomostowej, a tym samym reguła wskazana w art. 12 tej ustawy, mimo deklaracji zawartej w tytule rozdziału 2, nie ma zastosowania do rekompensaty.

Mimo tej konkluzji, za rozsądny należy uznać argument porównawczy. Z art. 12 ustawy pomostowej płynie jednoznaczny przekaz. Okres pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, na potrzeby prawa do emerytury pomostowej, ustala się z pominięciem „okresów niewykonywania pracy”. Odesłanie z art. 21 ust. 1 ustawy pomostowej przekierowuje uwagę na analogiczną regułę zawartą w art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej. W obu przypadkach (co do emerytury pomostowej i co do rekompensaty) ustawodawca posłużył się zatem tym samym mechanizmem. W ujęciu szerszym (konstrukcyjnym) należy uwzględnić, że świadczenia przewidziane w ustawie o emeryturach pomostowych sprowadzone zostały do wspólnego mianownika. Jest nim promowanie praktycznie tylko efektywnych okresów pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym

charakterze. W ten sposób zachowano wewnętrzną spójność omawianej ustawy. Przeciwnie zapatrywanie jest nie do pogodzenia z tą racją systemową.

W tym miejscu trzeba poruszyć inny wątek. Zarówno zwrot „w rozumieniu przepisów”, jak i wymóg posiadania 15-letniego okresu stażowego pozwalają twierdzić, że art. 21 ust. 1 ustawy pomostowej samodzielnie nie reguluje sposobu liczenia okresu wymaganego do uzyskania rekompensaty. Kwestie te zarezerwowane zostały dla regulacji zawartej w ustawie emerytalnej. Zastanawia jednak zwrot „jeśli ma okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze”. Treść art. 21 ust. 1 ustawy różni się w tym zakresie od postanowień art. 32 ust. 1, 1a, 2, 3 oraz art. 184 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej. W przepisach tych bowiem ustawodawca konsekwentnie wskazuje na „zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze”. Powstaje zatem pytanie, czy wymóg „okresu pracy” z art. 21 ust. 1 ustawy pomostowej jest tożsamy z „okresem zatrudnienia”, o którym stanowią przepisy ustawy emerytalnej. Sytuacja zaczyna się dodatkowo gmatwać, jeśli weźmie się pod uwagę, że pojęciem „okres pracy” posługuje się konsekwentnie rozporządzenie z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, z zm.). Mając na uwadze, że w tytule tego rozporządzenia mowa jest o „zatrudnieniu”, a w jego przepisach o „okresie pracy”, możliwe jest uznanie, że terminy te są tożsame. Wyjście z tego punktu widzenia prowadzi do konstatacji, że „praca” w rozumieniu art. 21 ust. 1 ustawy pomostowej odpowiada znaczeniowo „zatrudnieniu” z art. 32 i art. 184 ust. 1 ustawy emerytalnej.

Alternatywą pozostaje zapatrywanie, że zatrudnienie w szczególnych warunkach jest pojęciem szerszym, niż praca w tych warunkach. Z językowego punktu widzenia jest bowiem jasne, że stan zwany „zatrudnieniem” obejmuje nie tylko okresy pracy, ale też czas jej nieświadczenia.

Przedstawione wywody pozwalają na postawienie dwóch tez. Pierwsza zasada się na twierdzeniu, że „okresy pracy” z art. 21 ust. 1 ustawy są zrównane znaczeniowo z pojęciem „zatrudnienia w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze” występującym w przepisach ustawy emerytalnej. W takim wypadku zachodzi potrzeba przesądzenia, czy odesłanie z art. 21 ust. 1 ustawy uwzględnia wyłączenie zawarte w art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej. Druga sprowadza się do zapatrywania, że niejako „pierwotnie” w art. 21 ust. 1 ustawy ograniczono odesłanie do ustawy emerytalnej tylko do „okresów pracy”, a zatem z pominięciem innych okresów, w trakcie których pracownik wprawdzie nie świadczył pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, to jednak są one przez ustawę emerytalną traktowane jako „zatrudnienie” kwalifikowane. Z punktu widzenia zakresu zagadnienia prawnego postawionego przez Sąd odwoławczy rozróżnienie to nie ma większego znaczenia (co zostanie za chwilę wyjaśnione). Może mieć jednak wpływ na zakwalifikowanie innych okresów podlegających uwzględnieniu. Do tych innych okresów na pewno zaliczyć można okres zasadniczej służby wojskowej. Ten wątek – z racji udzielania odpowiedzi na zadane pytanie – ucieka z pola widzenia,

bowiem nie jest to okres, za który ubezpieczony otrzymał wynagrodzenie lub zasiłki z ubezpieczenia społecznego w razie choroby. Niemniej w orzecznictwie zwracano uwagę na szczególną regulację w tej mierze, która otwierała możliwość zaliczenia tej służby do wszelkich uprawnień, w tym także uwzględnienia jej przy ustalaniu sumy lat pracy w szczególnych warunkach (zob. uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2013 r., sygn. III UZP 6/13, OSNP 2014, nr 3, poz. 42 z glosą K. Antonowa, OSP 2014, nr 12, poz. 110). Przy tej okazji należy także wspomnieć, że okresem niewykonywania pracy, za którą uprawniony otrzymał wynagrodzenie lub zasiłki z ubezpieczenia społecznego nie jest okres urlopu wychowawczego. W tej mierze należy przywołać stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyrokach: z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. I UK 338/05, LEX nr 375608; z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. I UK 561/12, LEX nr 1324260; z dnia 4 września 2014 r., sygn. I UK 6/14, LEX nr 1511194; z dnia 15 września 2015 r., sygn. II UK 302/14, LEX nr 1814908).

Powracając do głównego nurtu, w ocenie Sądu Najwyższego pierwsza z przedstawionych możliwości interpretacyjnych jest właściwa. Posłużenie się w art. 21 ust. 1 ustawy pomostowej zwrotem „okres pracy” wynika z jednolitej nomenklatury nazewnicznej wykorzystywanej przez ustawę o emeryturach pomostowych. Trzeba też przypomnieć, że również ogólne przepisy emerytalne (ustawa emerytalna i rozporządzenie z dnia 7 lutego 1983 r.) nie są konsekwentne. Stanowi to argument za uznaniem, że odesłanie z art. 21 ust. 1 ustawy pomostowej ma charakter „pełny”, co oznacza, że prawo do rekompensaty warunkowane jest w całości stażem w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze „w rozumieniu” przepisów ustawy emerytalnej.

Przesądzenie tej kwestii zmusza do rozwikłania dalszych wątpliwości. Powstaje bowiem pytanie, czy przy ustalaniu okresu dającego prawo do rekompensaty należy uwzględnić ograniczenie z art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej, mimo że nie stosuje się go do nabycia prawa do emerytury z art. 184 ust. 1 tej ustawy. Odpowiedź na to pytanie nie jest trudna. Wystarczy uwzględnić, że art. 21 ust. 1 ustawy został wprowadzony do porządku prawnego od dnia 1 stycznia 2009 r. Ma to znaczenie, jeśli weźmie się pod uwagę, że warunek posiadania „okresu pracy” z art. 21 ust. 1 ustawy powinien być oceniany w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej, a zatem według stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2009 r., czyli z pominięciem okresów niewykonywania pracy, o których mowa w art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej.

Jasne jest bowiem, że o ile argumenty systemowe uprawniały Sąd Najwyższy do zignorowania przekazu z art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej w stosunku do ubezpieczonych, którzy na dzień 1 lipca 2004 r. nie spełnili jeszcze warunku wieku uprawniającego do emerytury z art. 184 ust. 1 ustawy emerytalnej, ale zgromadzili już staż 15 lat pracy w szczególnych warunkach (według dotychczasowego stanu prawnego), to zabieg tego rodzaju jest wątpliwy w stosunku do uprawnienia (rekompensaty), które normatywnie zostało ukształtowane

dopiero w dniu 1 stycznia 2009 r. W przypadku rekompensaty z art. 21 ust. 1 ustawy nie są nośne argumenty odwołujące się do praw nabytych i ekspektatywy praw emerytalnych. Uprawnienie to do porządku prawnego zostało wprowadzone od dnia 1 stycznia 2009 r., a zatem ustawodawca przy jego kształtowaniu nie był skrzepowany zaszczytami, które ograniczały go w określeniu przesłanek, które formują jego dostępność. Oznacza to, że okres pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze w rozumieniu ustawy emerytalnej weryfikowany jest „na nowo”, według aktualnie obowiązujących reguł, a nie stosownie do stanu prawnego obowiązującego na dzień 1 stycznia 1999 r. (czyli w dacie wejścia w życie ustawy emerytalnej). Jeśli prawodawca chciałby osiągnąć odmienny efekt, to nie posłużyłby się w art. 21 ust. 1 ustawy określeniem „w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej”, ale odwołałby się do zwrotu zastosowanego choćby w art. 184 ust. 1 ustawy emerytalnej, który zaistnienie przesłanek stażowych odnosi do dnia wejścia w życie ustawy emerytalnej.

Przedstawiony wynik wykładni językowej i systemowej nie zostaje zaburzony przez treść art. 2 pkt 5 ustawy pomostowej. Z definicyjnego założenia, że rekompensata stanowi odszkodowanie za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze dla osób, które nie nabędą prawa do emerytury pomostowej, nie wynika pewne twierdzenie, że prawo do rekompensaty ma przysługiwać każdemu, kto miałby prawo do wcześniejszej emerytury. Nie jest bowiem wykluczone, że ustawodawca kieruje się w tym zakresie spojrzeniem „uściślającym”. Promuje prawo do rekompensaty tylko dla tych uprawnionych do emerytury, którzy efektywnie przepracowali 15 lat w szczególnych warunkach, nie zgadza się natomiast na odszkodowanie dla osób, których okres kwalifikowany składa się z okresów niezdolności do pracy. Zachowana zostaje wówczas symetria na gruncie omawianej ustawy w odniesieniu do emerytury pomostowej i rekompensaty, co czyni system przejrzystym.

Ochronny charakter rekompensaty – powszechnie podnoszony w literaturze przedmiotu i orzecznictwie – nie pozostaje w opozycji do tego rodzaju uściślenia. Dążenie to zmaterializowało się w art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej, a następnie w art. 12 oraz art. 21 ust. 1 ustawy pomostowej. W rezultacie, nawet argumenty funkcjonalne nie są nośne. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy pomostowej, bowiem ów przepis zakreśla przedmiot regulacyjny. Stwierdzono w nim, w ujęciu przedmiotowym, że ustawa określa warunki nabywania prawa do emerytury i rekompensat, zaś w ujęciu podmiotowym, że uprawnienia te odnoszą się do „niektórych pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze”. Oznacza to, że wolą ustawodawcy nie było przyznanie prawa do rekompensaty każdemu, kto na dzień wejścia w życie ustawy emerytalnej miał 15 lat zatrudnienia w szczególnych warunkach, ale tylko tym, którzy na dzień wejścia w życie ustawy o emeryturach pomostowych mieli okres pracy w tych warun-

kach wynoszący 15 lat, oceniany jednak według wzorca, który obowiązywał w ustawie emerytalnej w dniu 1 stycznia 2009 r. Uwzględnienie tej różnicy wyjaśnia deklarację, że rekompensata adresowana jest tylko do „niektórych” wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Przedstawione racje płynące z zastosowania dyrektyw językowych i systemowych prowadzą do wniosku, że przy ustalaniu prawa do rekompensaty na podstawie art. 21 ustawy pomostowej należy z okresu zatrudnienia w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze wyłączyć okresy niewykonywania pracy, za które ubezpieczony otrzymał wynagrodzenie lub zasiłki z ubezpieczenia społecznego w razie choroby.

W tej sytuacji dokonana wykładnia przepisów prawa ubezpieczeń społecznych, oparta na uznanych dyrektywach preferencji, nie może prowadzić do odmiennych racji, gdyż za nimi nie stoją istotne argumenty natury jurystycznej, z uwzględnieniem opisanego wstępnie kontekstu historycznego.

Uchwała SN z dnia 29 października 2020 r., sygn. III UZP 3/20.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

44

Art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2020 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.)

Każdy skład orzekający sądu administracyjnego, chcący skorzystać z procedury przewidzianej w art. 269 § 1 p.p.s.a. i przełamać wiążące w tej uchwale stanowisko, powinien być związany treścią pytania, które tę uchwałę wywołało. Odnosi się to zarówno do pytania zawartego we wniosku właściwego podmiotu w przypadku pytań abstrakcyjnych, bądź pytania zwartego w postanowieniu NSA w przypadku pytań konkretnych. Innymi słowy zadane pytanie przez sąd administracyjny w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. powinno być tożsame (identyczne) z pytaniem, które wywołało przełamywaną uchwałę.

Z uzasadnienia:

4. Kompetencja Naczelnego Sądu Administracyjnego do podejmowania uchwał wynika z treści art. 3 § 2 p.u.s.a. i art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a. Ten ostatni przepis wyróżnia dwie kategorie uchwał podejmowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny. Pierwsza to uchwały abstrakcyjne podejmowane w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Druga kategoria to uchwały konkretne, podejmowane w celu rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej. Uchwały te, co wynika wprost z treści art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a., wykazują dość istotne różnice w zakresie przedmiotu zawartej w nich wykładni, a w konsekwencji mocy wiązania nimi składów orzekających sądów administracyjnych.

Uchwały podjęte na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. mają charakter ogólnie wiążący, co oznacza, że wiążą we wszystkich sprawach (oczywiście w takim samym stanie faktycznym i prawnym). Moc tych uchwał wynika wprost z treści art. 269 § 1 p.p.s.a., który obliguje składy sądów administracyjnych do podjęcia określonego trybu postępowania w przypadku zamiaru odstąpienia od poglądu wyrażonego w uchwale (zob. A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 224; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Komentarz, Toruń 2002, s. 56 – na tle art. 22 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Szerszy zakres wiązania wynika z uchwał podejmowanych na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Mają one bowiem charakter ogólnie wiążący wynikający z treści art. 269 § 1 p.p.s.a. oraz charakter indywidualnie (w konkretnej sprawie) wiążący, co wynika wprost z treści art. 187 § 2 p.p.s.a. Sąd pytający

w trybie przewidzianym w art. 187 § 1 p.p.s.a. jest w tej sprawie podjęta uchwałą bezwzględnie związany. Nie może jej zmienić (przełamać) z zastosowaniem regulacji zawartej w art. 269 p.p.s.a.

W orzecznictwie przyjmuje się, że ogólna moc wiążąca uchwał konkretnych i abstrakcyjnych nie pozwala na samodzielne rozstrzygnięcie przez jakikolwiek sąd administracyjny sprawy w sposób sprzeczny ze stanowiskiem zawartym w uchwale i przyjęcie wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. wyroki NSA z: dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. II GSK 2440/16; 10 marca 2017 r., sygn. II OSK 1752/15; dnia 5 listopada 2010 r., sygn. II FSK 1149/09, wszystkie powołane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Uzasadniony w związku z tym będzie wniosek, że przepis art. 269 § 1 p.p.s.a., z którego wynika ogólna moc wiążąca uchwał, jest adresowany do składów orzekających sądów administracyjnych, które powinny brać go pod uwagę z urzędu. Jakkolwiek moc wiążąca uchwał (abstrakcyjnych, jak i konkretnych) odnosi się wyłącznie do składów orzekających sądów administracyjnych, to przez pryzmat stosowanych w konkretnych sprawach przepisów art. 153 lub art. 190 p.p.s.a., wiąże występujące w nich organy administracji publicznej, a w przypadku art. 190 p.p.s.a. także występujące w sprawie pozostałe strony postępowania.

Przepisy art. 15 § 1 pkt 2 i 3 oraz art. 264 § 1–4 i art. 269 § 1–3 p.p.s.a. tworzą hierarchię wykładni sądowej zawartej w orzeczeniach różnych składów sędziowskich i system jej respektowania (zob. J. Borkowski, Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II, M.Pr. 2003, nr 8, s. 352). Celem rozwiązania przyjętego w tych przepisach jest zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądownoadministracyjnego [zob. T. Woś, (w:) T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016, s. 1005]. Nie ulega również wątpliwości, że jednolitość orzecznictwa stanowi gwarancję państwa prawa, w szczególności zaś pozytywnie wpływa na kształtowanie zaufania obywatela do państwa (zob. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2008 r., sygn. I OSK 1946/06). Zdaniem H. Filipczyk dążenie do jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych jest wartością samą w sobie, bowiem pozwala przewidzieć rozstrzygnięcia sądów administracyjnych czyli zrealizować zasadę pewności co do prawa. Pewność prawa to cecha prawa polegająca na tym, że podmiot, do którego prawo się odnosi (adresat normy, np. podatnik), jest w stanie przewidzieć determinowane nim skutki faktów (stanów rzeczy), w tym czynów (działań i zaniechań) własnych i innych podmiotów. Pewność prawa należy do jego wartości formalnych, względnych i instrumentalnych (H. Filipczyk, Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego, Warszawa 2013, s. 63).

5. Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2019 r., sygn. II FPS 3/19, z którą nie zgadza się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, została

podjęta na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. i ma charakter ogólnie wiążący. Jej zmiana jest więc dopuszczalna jedynie z zastosowaniem procedury przewidzianej w art. 269 p.p.s.a., która – o czym wcześniej wspomniano – odnosi się zarówno do uchwał abstrakcyjnych, jak i konkretnych, w innych sprawach niż ta, w której została podjęta.

Przed przystąpieniem do rozważań na temat konkretnych okoliczności sprawy, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uznaje za celowe przeprowadzenie szerszego wywodu na temat procedury przedstawienia zagadnienia prawnego w przypadku niepodzielania stanowiska zajętego w uchwale.

Zgodnie z art. 269 § 1 p.p.s.a., jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio. Zwrot normatywny „jakikolwiek skład sądu administracyjnego” oznacza, że z pytaniem w trybie analizowanego przepisu może wystąpić zarówno Naczelny Sąd Administracyjny, jak i wojewódzki sąd administracyjny. Pogląd ten jest dość powszechnie akceptowany w orzecznictwie i piśmiennictwie [zob. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. I GSK 1809/14, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 stycznia 2010 r., sygn. I SA/Kr 1348/09, J. Drachal, A. Wiktorowska, P. Wajda, (w:) Hauser, Wierzbowski, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2015, s. 1084, T. Grzybowski, Zagadnienie prawotwórstwa sędziowskiego a instytucja uchwał naczelnego Sądu Administracyjnego, ZNSA 2009, nr 6, s. 44 i nast.; odmiennie zob. wyrok NSA z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. II GSK 3352/17].

Wojewódzki sąd administracyjny może domagać się przełamania zarówno uchwały abstrakcyjnej, jak i konkretnej, w innych sprawach niż ta, w której została podjęta. Zawarty w art. 269 § 1 p.p.s.a. zwrot „rozpoznający sprawę” oznacza, że pytanie sądu może dotyczyć tej konkretnej sprawy, będącej w toku. Innymi słowy związanie treścią uchwały uniemożliwia załatwienie sprawy w oczywistej sprzeczności z uchwałą. Za takim rozumieniem przywołanego zwrotu przemawia odesłanie przez ustawodawcę w art. 269 § 1 *in fine* p.p.s.a. do odpowiedniego stosowania art. 187 § 1 i 2 p.p.s.a. Pierwszy z tych paragrafów właśnie dotyczy pytań konkretnych.

Najważniejszą kwestię przy wykładni art. 269 § 1 p.p.s.a. stanowi zakres związania sądu administracyjnego podjętą wcześniej uchwałą, które to związanie rodziłoby obowiązek wystąpienia z pytaniem w przypadku, gdy sąd administracyjny rozpoznający sprawę „nie podziela stanowiska zajętego w uchwale”.

W piśmiennictwie prawniczym dość powszechnie się przyjmuje, że ogólna moc wiążąca uchwał abstrakcyjnych i konkretnych obejmuje tylko wykładnię zawartą w sentencji uchwały, oczywiście w granicach wyznaczonych wnioskiem

uprawnionego podmiotu lub postanowienia składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wykładnia podana w sentencji uchwały wykraczająca poza te granice, jak również te poglądy prawne wyrażane w uzasadnieniu uchwały, które nie mają bezpośredniego związku z wykładnią sformułowaną w jej sentencji, są pozbawione ogólnej mocy wiążącej [A. Kabat, (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 906; J. Drachal, A. Wiktorowska, R. Stankiewicz, (w:) Hauser, Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 712; R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, PiP, nr 2, s. 37, D. Chaba, *Jakość polskiego prawa administracyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ST 2018, nr 11, s. 16 i nast.; H. Duszka-Jakimko, B. Kozicka, *Jasność prawa a (nie)przejrzystość języka prawnego*, PPP 2018, nr 1, s. 9 i nast.]. Zdaniem A. Skoczylasa, co do zasady jedynie sentencja uchwały (rozstrzygnięcie wątpliwości prawnej) posiada moc wiążącą. Uzasadnienie obejmuje natomiast jedynie przesłanki i argumenty, na których oparto uchwałę NSA. Wynika z tego, że uzasadnienie nie jest zdolne do samodzielnego (tzn. niezależnego od sentencji uchwały) wywołania skutków, jakie w postępowaniu sądowoadministracyjnym związane są z uchwałą NSA [A. Skoczylas, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014, Tom 10, s. 716; M. B. Wilbrand-Gotowicz, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego – między siłą autorytetu a mocą ogólnie wiążącą* (na przykładzie orzecznictwa dotyczącego wyłączenia członka samorządowego kolegium odwoławczego od udziału w rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) – PS 2010, n. 10, s. 5 i nast.].

Podobnie w judykaturze przyjmuje się, że sformułowanie „stanowisko zajęte w uchwale”, o którym mowa w przepisie art. 269 § 1 p.p.s.a., powinno się interpretować ściśle, obejmując nim wykładnię zawartą w sentencji uchwały, tylko w granicach uzasadnionych treścią wniosku lub postanowienia. Wykładnia podana w sentencji uchwał, wykraczająca poza te granice, jak również te poglądy prawne, które zostały wyrażone w uzasadnieniu uchwały, które nie mają bezpośredniego związku z „zajętym stanowiskiem” są pozbawione mocy wiążącej (zob. wyroki NSA z: dnia 16 lutego 2007 r., sygn. I FSK 641/06, dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. II FSK 3361/13; z dnia 20 października 2011 r., sygn. I OSK 1817/10).

Zaprezentowane wyżej poglądy zasługują na pełną aprobatę. W sposób ścisły określają ramy związania treścią uchwały w zgodzie z konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej, której wyznacznikiem jest zasada podległości Konstytucji i ustawom. Wyrażane w orzecznictwie poglądy o związaniu również uzasadnieniem uchwały (nawet, jeżeli ma ono bezpośredni związek ze stanowiskiem wypowiedzianym w sentencji) są błędne i wykraczają poza ustawowe ramy związania treścią uchwały składu poszerzonego NSA. Należy mieć na uwadze, że przedmiotem uchwał składów poszerzonych Naczelnego Sądu

Administracyjnego może być nie tylko przepis prawny, ale także jego część lub zawarty w nim zwrot normatywny. Tylko w tym fragmencie sentencja uchwały będzie wiążąca, zależnie od trybu jej podejmowania, wiążąca ogólnie lub konkretnie w danej sprawie. Przy wyjaśnianiu tezy postawionej w uchwale, które ma miejsce w jej uzasadnieniu, składy orzekające NSA posługują się szerokim wachlarzem dyrektyw wykładni, argumentujących za prawidłowością postawianej tezy. Nie oznacza to jednak, że dokonywana wykładnia rozszerza zakres związania poza treść uchwały zawartej w sentencji. Można dopuścić taką sytuację, w której, dzieląc treść uchwały *in extenso*, skład orzekający sądu administracyjnego wywiedzie tożsamą konkluzję innymi metodami wykładni niż zawarta w uzasadnieniu do uchwały i nie będzie to traktowane jako wyjście poza zakres związania. Nie jest natomiast możliwe eksponowanie tez z uzasadnienia i nadawanie im mocy wiążącej, w sprzeczności z tezą uchwały zawartej w sentencji. Zdaniem P. Ochmanna na „stanowisko zajęte w uchwale” składa się odpowiedź na pytanie skierowane do NSA. Wszystko to, co zostaje wypowiedziane niejako „przy okazji” udzielania przez NSA tej odpowiedzi, nie jest częścią zajętego przez NSA stanowiska. Zatem, mimo że takie dodatkowe poglądy formułowane przez NSA zawarte są w uchwale, nie sposób przyznać im mocy wiążącej (zob. P. Ochmann, Uchwały NSA w świetle konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów oraz ich podległości tylko Konstytucji i ustawom, PPP 2017, nr 2, s. 23 i nast.).

Instytucja wyjaśniania wątpliwości prawnych ma charakter wyjątkowy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyjątkowość tej instytucji łączy się przede wszystkim z tym, że skład orzekający, decydując się na skorzystanie z niej, rezygnuje z uprawnienia do dokonania samodzielnej interpretacji prawa i godzi się na przyjęcie stanowiska zajętego w uchwale (zob. uchwała NSA z dnia 12 lutego 1996 r., sygn. VI SA 24/95, ONSA 1996, nr 2, poz. 58). W literaturze pojawiają się jednak wypowiedzi, że moc wiążąca uchwał stanowi zbyt daleką ingerencję w sferę samodzielności sędziowskiej. Formułowany jest postulat ograniczenia zakresu mocy wiążącej uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego tylko do składów orzekających w ramach tego sądu (P. Ochman, Uchwały NSA..., s. 23). Bardzo wąsko zakres związania postrzegają także R. Hauser i A. Kabat. [zob. R. Hauser, A. Kabat, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (Zagadnienia wybrane), PiP 1999, nr 1, s. 14].

Zwrot normatywny „przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia”, o którym mowa w art. 269 § 1 p.p.s.a. należy odczytywać łącznie z poprzedzającym go zwrotem „nie podziela stanowiska zajętego w uchwale”. Będzie to oznaczać, że każdy skład orzekający sądu administracyjnego, chcący skorzystać z procedury przewidzianej w art. 269 § 1 p.p.s.a. i przełamać wiążące w tej uchwale stanowisko, powinien być związany treścią pytania, które tę uchwałę wywołało. Odnosi się to zarówno do pytania zawartego we wniosku właściwego podmiotu w przypadku pytań abstrakcyjnych, bądź pytania zawartego w postanowieniu NSA w przypadku pytań konkretnych. Innymi słowy zadane pytanie przez

sąd administracyjny w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. powinno być tożsame (identyczne) z pytaniem, które wywołało przełamowaną uchwałę. Ta praktyka jest co do zasady stosowana jednolicie przez składy orzekające (zob. np. pytanie składu orzekającego w postanowieniu NSA z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. II OSK 886/06). W przeciwnym wypadku zmiana treści poprzedzającego uchwałę pytania mogłaby skutkować z jednej strony wyjściem poza ramy wiążącego w uchwale stanowiska, z drugiej zaś ominięciem procedury przewidzianej w art. 269 § 1 p.p.s.a. Tak sformułowane pytania miałyby w istocie za podstawę art. 187 § 1 p.p.s.a., a nie art. 269 § 1 p.p.s.a., co w przypadku wojewódzkiego sądu administracyjnego jest niedopuszczalne, a w przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego pozostawałoby bez wpływu na moc wiążącą przełamywanej uchwały.

Procedura przełamania mocy wiążącej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy każdej uchwały tego Sądu, niezależnie od tego jaki skład ją podjął, siedmiu sędziów, całej Izby, czy też pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pytanie formułowane w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. powinno być w związku z tym kierowane do składu, w jakim podjęta została kwestionowana uchwała. W przypadku podjęcia uchwały przez skład siedmiu sędziów, pytanie powinno być skierowane do składu siedmiu sędziów niezależnie od tego, czy uchwałę podejmował skład siedmiu sędziów jednej Izby, czy skład siedmiu sędziów wyznaczony spośród kilku Izb. Tylko w przypadku przewidzianym w art. 269 § 3 p.p.s.a. skład jednej Izby (należy to odczytywać jako całą Izbę) Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawia pytanie pełnemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przy takiej interpretacji treść art. 269 § 1 i 3 p.p.s.a. koreluje z art. 264 § 4 p.p.s.a. [zob. także A. Skoczylas, *Działalność...*, s. 173; A. Kabat, (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek..., s. 908; K. Kaszubowski, O „kolizji” uchwał konkretnych Naczelnego Sądu Administracyjnego, (w:) T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa*, Warszawa 2008, s. 219; odmiennie w zakresie kierowania pytania do rozstrzygnięcia „odpowiedniemu składowi”, o czym mowa w art. 269 § 1 p.p.s.a. – J. Drachal, A. Wiktorowska, P. Wajda, (w:) Hauser, Wierzbowski..., s. 1086; odmiennie w zakresie wykładni art. 269 § 3 p.p.s.a. K. Kaszubowski..., s. 221].

W zdaniu drugim art. 269 § 1 p.p.s.a. ustawodawca odesłał do odpowiedniego stosowania art. 187 § 1 i 2 p.p.s.a. Z odesłania do § 1 wynika obowiązek odroczenia rozprawy i przedstawienia zagadnienia odpowiedniemu składowi. Skład pytający w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. nie ma obowiązku wykazywania, że powstałe zagadnienie prawne budzi poważne wątpliwości. Wystarczy, że skład pytający sądu administracyjnego wykaże, że nie podziela i dlaczego nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zdaniem T. Wosia, przedstawienie przez sąd administracyjny zagadnienia prawnego do ponownego rozstrzygnięcia w trybie przewidzianym w art. 269 § 1 p.p.s.a.

wymaga uzasadnienia (art. 268 p.p.s.a.), które w szczególności powinno zawierać argumentację wskazującą na potrzebę ponownego rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia [T. Woś, (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016, s. 1277]. Z odesłania do § 2 art. 187 p.p.s.a. wynika zasada bezpośredniego związania uchwałą odpowiedniego składu NSA w danej sprawie. Może to nastąpić poprzez związanie uchwałą pierwotną, jeżeli odpowiedni skład NSA nie podzielił stanowiska sądu pytającego albo uchwałą przełamującą uchwałą pierwotną, jeżeli odpowiedni skład NSA przychylił się do stanowiska sądu pytającego i przyjął uchwałą przełamującą (odmiennej treści) uchwałą pierwotną.

Brak odesłania do art. 187 § 3 p.p.s.a. powoduje, że przepis ten nie ma zastosowania w ogóle [zob. A. Skoczylas, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System prawa administracyjnego..., s. 724; A. Kabat, (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek..., s. 910; J. P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, s. 672]. Odmienny pogląd wyrażony w postanowieniu składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2007 r. (sygn. II OPS 3/07) nie zasługuje na uwzględnienie. Ustawodawca świadomie zrezygnował, ze stosowania § 3 art. 187 p.p.s.a., skoro w art. 269 § 2 wprowadza obowiązek podjęcia uchwały. Przepisu art. 267 nie stosuje się, a art. 187 tylko odpowiednio w odniesieniu do § 1 i § 2. Ponadto w przypadku przedstawienia pytania prawnego przez wojewódzki sąd administracyjny, Naczelny Sąd Administracyjny nie ma podstawy prawnej do merytorycznego zakończenia sprawy (brak środka odwoławczego wszczynającego postępowanie kasacyjne). Co prawda taka podstawa istnieje w przypadku przedstawienia zagadnienia prawnego przez Naczelny Sąd Administracyjny, ale wtedy należałoby stosować art. 187 § 3 tylko w części, co byłoby niedopuszczalne.

Przepis art. 269 § 2 zdanie drugie p.p.s.a. stanowi, że art. 267 p.p.s.a. nie stosuje się. Tak kategoryczne odesłanie oznacza, że Naczelny Sąd Administracyjny nie może podjąć w tym trybie postanowienia o odmowie udzielenia odpowiedzi. Ponieważ w tym zakresie ustawodawca nie przewiduje żadnych wyjątków, postępowanie wszczęte na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a. musi zakończyć się podjęciem uchwały rozstrzygającej prawidłowo przedstawione zagadnienie prawne [zob. R. Hauser, A. Kabat, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego..., s. 37; A. Skoczylas, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System prawa administracyjnego..., s. 722; odmiennie T. Burczyński, T. Nowak, W jakich przypadkach należy podważyć uchwałę, Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. II FSK 513/13]. Taka konstatacja nie tylko wynika wprost z treści przepisów art. 269 § 2 w zw. z art. 267 p.p.s.a., jest także uzasadniona celem regulacji, zawartej w art. 269 § 1 p.p.s.a., dotyczącej kwestii już rozstrzygniętej uchwałą konkretną bądź abstrakcyjną. Podejmując tę uchwałę skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego musiał zatem przyjąć, że istniało zagadnie-

nie prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie lub istniała w orzecznictwie rozbieżność w stosowaniu przepisów prawa (co wskazywało również na istnienie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości). W tym znaczeniu odmowa podjęcia uchwały w przypadku przedstawienia zagadnienia prawnego ponownie przez jakikolwiek skład sądu administracyjnego nie byłaby możliwa, skoro sąd ten nie musi już wykazywać zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, a jedynie ma wykazać, dlaczego nie zgadza się ze stanowiskiem zajętym w uchwale (art. 269 § 1 *ab initio* p.p.s.a.) oraz związek między zagadnieniem prawnym a rozpoznaniem sprawy, w ramach której musiałby się zastosować do poglądu, którego nie podziela (art. 187 § 1 p.p.s.a.).

Ustawodawca nie uregulował jednakże wprost treści rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść, gdy np. stanowisko zajęte we wcześniejszej uchwale nie ma w danej sprawie w ogóle zastosowania, pytanie w znaczny sposób odbiega od treści uchwały i zadanego na jego tle pytania, czy też nie spełnia innych warunków formalnych. Podzielić należy poglądy wyrażone w piśmiennictwie, że w przypadku, gdy powstałe zagadnienie prawne przedstawiono do rozstrzygnięcia, powołując się na regulację przewidzianą w art. 269 § 1 p.p.s.a., mimo iż nie zostały spełnione przesłanki uruchomienia tego trybu, skład poszerzony NSA powinien podjąć uchwałę o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania [zob. A. Kabat, uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, (w:) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (zagadnienia wybrane) – materiał na Konferencję sędziów NSA, Popowo 20–22 października 2003 r., Warszawa 2003, s. 99; A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza...*, s. 206]. Zwrot o „pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania”, jakkolwiek nie wynika wprost z treści art. 269 p.p.s.a., to jednak w procedurach, w tym sądownoadministracyjnej, jest powszechnie stosowany w sytuacjach, gdy pismu nie można nadać prawidłowego biegu (por. art. 49 § 2 p.p.s.a., art. 257 p.p.s.a.). Użycie tego zwrotu w podjętej uchwale wskazuje więc na jej formalny, a nie merytoryczny charakter.

6. W ocenie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu nie spełnia części kryteriów formalnych, o jakich mowa w art. 269 § 1 p.p.s.a. Sąd ten sformułował pytanie wykraczające poza zakres pytania stanowiącego podstawę do wydania uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2019 r., sygn. II FPS 3/19. Ponadto powyższa uchwała nie miała charakteru wiążącego w stanie faktycznym i prawnym sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający.

Uchwała z dnia 9 grudnia 2019 r., sygn. II FPS 3/19 została podjęta z wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, który na podstawie art. 36 § 1 i 2 p.u.s.a. oraz art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy przedsiębiorstwo energetyczne, w związku z zawarciem z Lasami Państwowymi umowy umożliwiającej wykonywanie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa znajdujących się

pod zarządem Lasów Państwowych jest – stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a u.p.o.l. – podatnikiem podatku od nieruchomości obciążonym podatkiem od tych gruntów?”. W odpowiedzi na tak sformułowane pytanie skład siedmiu sędziów NSA uchwałą z dnia 9 grudnia 2019 r., sygn. II FPS 3/19, podjął następujące rozstrzygnięcie: „Przedsiębiorca przesyłowy, który zawarł z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe umowę o ustanowienie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości od tych gruntów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a u.p.o.l., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r.” Rekapitułując, pytanie dotyczyło tego, czy w określonym stanie faktycznym i prawnym przedsiębiorca przesyłowy jest podatnikiem podatku od nieruchomości. Z udzielonej odpowiedzi wynika, że tym podatnikiem, we wskazanych w uchwale okolicznościach faktycznych (zawarł z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe umowę o ustanowienie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe) i prawnym (art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l.), nie jest.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu postanowieniem z dnia 23 czerwca 2020 r., sygn. I SA/Wr 748/19 przedstawił natomiast składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienie prawne następującej treści: „Czy w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2018 r. przedsiębiorstwo przesyłowe w związku z zawarciem z Lasami Państwowymi umowy umożliwiającej wykonywanie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa znajdujących się pod zarządem Lasów Państwowych, jest – stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a, art. 3 ust. 2, art. 2 ust. 2 u.p.o.l. podatnikiem podatku od nieruchomości obciążonym podatkiem od tych gruntów, a jeżeli nie jest takim podatnikiem, to czy podatnikiem podatku od nieruchomości w związku z zawarciem ww. umowy są Lasy Państwowe (jednostki organizacyjne)?”. Już pobieżna analiza obu pytań oraz treści uchwały prowadzi do wniosku, że przedstawione przez wojewódzki sąd administracyjny zagadnienie prawne zawiera fragmenty, których we wniosku (pytaniu) Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie było. Po pierwsze, sąd pytający rozszerzył podstawę prawną o przepisy art. 3 ust. 2 i art. 2 ust. 2 u.p.o.l. Po drugie zadał dodatkowe pytanie o status podatkowy podmiotu, który w uchwale nie był wymieniony. Taka modyfikacja pytania w stosunku do pytania pierwotnego, stanowiącego podstawę podjętej uchwały ogólnie wiążącej jest niedopuszczalna, albowiem przekracza ramy określone treścią art. 269 § 1 p.p.s.a. i w istocie prowadziłaby do udzielenia odpowiedzi całkowicie odmiennej od tej, jaka została udzielona w kwestionowanej (przełamywanej) uchwale.

Tymczasem istotą regulacji zawartej w art. 269 § 1 p.p.s.a. jest albo potwierdzenie stanowiska zajętego w uchwale, albo udzielenie odpowiedzi przeciwnej. Skoro bowiem zagadnienie prawne zostało ujęte w formie pytania do

rozstrzygnięcia, to wyznacza ono jedynie dwie możliwe odpowiedzi, z których jedna jest równoznaczna ze zdaniem będącym częścią tego pytania, a druga stanowi zaprzeczenie tamtego zdania (zob. postanowienie SN z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. III CZP 2/00, OSNC 2000, nr 11, poz. 200). Z uzasadnienia postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego wynika natomiast, że w istocie nie budzi jego wątpliwości przyjęcie w kwestionowanej uchwale poglądu, że przedsiębiorstwo przesyłowe w stanie faktycznym i prawnym przyjętym w uchwale nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości. Wątpliwości zaś sądu dotyczą tego, czy podatnikiem powinny być Lasy Państwowe. Sąd przedstawił przy tym swoje wątpliwości co do mocy wiążącej uchwały i ostatecznie przyjął, że moc ta obejmuje również jej uzasadnienie, skoro w licznych orzeczeniach NSA zapadłych po podjęciu uchwały składy uznały się za związane uchwałą w całości: sentencją, adekwatnym do niej uzasadnieniem oraz poglądem co do statusu podatnika podatku od nieruchomości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Jak jednak wykazano wyżej uzasadnienie uchwały, wbrew wywodom sądu pytającego i teзом w przywołanym orzecznictwie, nie ma mocy wiążącej. Co najwyżej może mieć zwiększoną wartość argumentacyjną z uwagi na charakter sprawy, w jakiej zostało sporządzone i autorytet składu orzekającego, jaki je akceptował. Istotne jest także to, że kwestionowana uchwała nie wskazywała podatnika podatku od nieruchomości, a przeciwnie – odmawiała określonemu podmiotowi statusu podatnika w tym podatku. Wypowiedź ta mieści się w granicach kognicji składu poszerzonego NSA i nie wykracza poza przyznaną sądom administracyjnym kompetencję do kontroli legalności działania administracji publicznej, wynikającą z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167). Sąd dokonywał bowiem wyłącznie wykładni przepisów obowiązującego prawa, do czego upoważniał także art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

Z uchwały nie wynika także status prawnopodatkowy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, a okoliczność ta nie jest w skardze do sądu wojewódzkiego kwestionowana. Sąd może wyjść poza granice skargi, i tę kwestię rozważać z urzędu (art. 134 § 1 p.p.s.a.), nie jest jednak w rozstrzygnięciu tego zagadnienia związany treścią uchwały. Również „konfiguracja procesowa jaka zaistniała w danej sprawie” nie stoi temu na przeszkodzie. Wojewódzki sąd administracyjny błędnie wywodzi, że jego prawo do złożenia przedmiotowego pytania prawnego wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wedle którego każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Takie prawo wynika wyłącznie z treści art. 269 § 1 p.p.s.a. i jest ściśle w tym przepisie opisane. Wyjście poza jego granice jest nie tylko naruszeniem tej normy, ale także naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej i komplementarnej wobec niej zasady podległości sędziów jedynie Konstytucji oraz ustawom, na co wojewódzki sąd

administracyjny również zwracał uwagę. W przypadku bowiem rozszerzenia zakresu związania wynikającego z art. 269 § 1 p.p.s.a. sąd pytający pozbawia się kompetencji do niezawisłego (samodzielnego) interpretowania prawa. Należy tylko przypomnieć, że podjęta w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. uchwała ma dla sądu przedstawiającego zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego moc bezwzględnie wiążącą.

Nie można również zapominać, że wyjątkowość instytucji wyjaśniania wątpliwości prawnych, z punktu widzenia strony postępowania rodzi ten skutek, że postępowanie zostaje odroczone, a tym samym dochodzi do przesunięcia w czasie rozstrzygnięcia sprawy i w jakimś zakresie ogranicza prawo do sądu jako prawo do uzyskania szybkiego rozstrzygnięcia. (zob. R. Hauser, A. Kabat, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego..., s. 33).

7. Podsumowując powyższe rozważania, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdza, że przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia, z powołaniem się na regulację przewidzianą w art. 269 § 1 p.p.s.a., nie spełnia przesłanek uruchomienia tego trybu. Z tych względów i na podstawie art. 269 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 21 września 2020 r., sygn. II FPS 1/20.

Trybunał Konstytucyjny

45

Art. 1 i art. 3 § 2 pkt 4 i 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.)

1. Art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r., poz. 1057), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto postanawia:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

2.4.5. (...) Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinny być:

– art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 96, poz. 813, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1057; dalej: ustawa z 2003 r.);

– art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 2003 r.

2.4.6. Ponieważ rozstrzygnięcie Trybunału w przedmiocie konstytucyjności art. 3 § 2 pkt 4 i 8 p.p.s.a. będzie mieć wpływ na zakres kognicji sądów administracyjnych, a przez to położenie prawne skarżącej (i innych podmiotów w podobnej sytuacji), orzekanie w przedmiocie konstytucyjności art. 1 p.p.s.a. jest zbędne i postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 uotpTK.

(...)

2.8. Konstytucyjny punkt odniesienia

2.8.1. W niniejszej sprawie – w zakresie przyjętym do rozpoznania merytorycznego – skarżąca wzorcem kontroli uczyniła art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, należy rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem powołanego przepisu ustawy zasadniczej.

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

2.8.3. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

2.9. Konkluzja

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności:

- art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumianego w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 2003 r., z art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., rozumianego w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przed-

miocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpięsanego w trybie przepisów ustawy z 2003 r., z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Ocena konstytucyjności badanych regulacji

3.1. Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Do parlamentu należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw. Ustawa nie musi powierzać kontroli rozstrzygnięć (a także bezczynności) organu administracji publicznej w przedmiocie otwartych konkursów ofert, przeprowadzanych na zasadzie art. 13 ustawy z 2003 r., sądowi administracyjnemu. Ponieważ jednak żaden przepis prawa nie powierza kontroli tych rozstrzygnięć innemu sądowi (art. 191 k.p.c. bynajmniej nie stanowi tu generalnej normy kompetencyjnej dla sądów powszechnych), a wyłączenie kognicji sądów administracyjnych wynika nie z literalnego brzmienia punktów 4 i 8 § 2 art. 3 p.p.s.a., ale wyłącznie z przyjętej w orzecznictwie wykładni tych regulacji, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że badane przepisy (a ściślej – ich wykładnia) naruszają konstytucyjny standard wynikający z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.

3.2. Na poparcie powyższego stanowiska należy wskazać, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności (por. np. wyroki TK z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15 oraz 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15, OTK ZU 2018, nr A, poz. 35).

Na gruncie przepisów konstytucyjnych z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36, ze zm.), w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444), w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu wyprowadzono z ich art. 1 i art. 56 ust. 1, tj. z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z przepisu stanowiącego, iż wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne (zob. np.: orzeczenia pełnego składu TK z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK 1992, cz. I, poz. 5 oraz 25 lutego 1992 r., sygn. K 3/91, OTK 1992, cz. I, poz. 1, a także orzeczenie TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 16).

W obowiązującej Konstytucji z 1997 r. prawo do sądu zostało wyrażone *expressis verbis* przez ustrojodawcę w art. 45 ust. 1 oraz w art. 77 ust. 2 (który nie został wskazany jako wzorzec w niniejszej sprawie). Przepisy te stanowią, co następuje:

– art. 45 ust. 1:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”;

– art. 77 ust. 2:

„Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04, OTK ZU 2004, nr 11/A, poz. 114; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU 2006, nr 3/A, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU 2007, nr 8/A, poz. 98; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU 2009, nr 3/A, poz. 29; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU 2015, nr 1/A, poz. 1 oraz 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK ZU 2015, nr 9/A, poz. 149, a także wyrok pełnego składu TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06) na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

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

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

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych – sporów ze stosunków prawnych (zob. np.: S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 16; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 10, Warszawa 2006, s. 342). Prawo do sądu należy zatem odnieść przede wszystkim do sporów prawnych między osobami fizycznymi lub prawnymi. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego. Dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych. Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Prawo do sądu przysługuje przy tym niezależnie od tego, czy podmioty toczące spór są powiązane rzeczywiście stosunkiem materialnoprawnym, czy też – wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu – żaden stosunek materialnoprawny w danym przypadku nie istnieje (por. wyroki TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Co więcej, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (zob.: orzeczenie pełnego składu TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, orzeczenie TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96 oraz wyroki TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 i 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, co jednak nie oznacza, że jakiegokolwiek ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki są niedopuszczalne. Ograniczenia mogą bowiem wynikać z innych przepisów ustawy zasadniczej. W szczególnych (wyjątkowych) warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Muszą one spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą one zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą przy tym naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają (por. wyroki TK z dnia 9 czerwca 1998 r. o sygn. K 28/97 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje zarówno prawo do wymiaru sprawiedliwości, czyli merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, jak i prawo do sądowej kontroli aktów, czynności oraz zaniechań władz publicznych, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. W tym ostatnim przypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością działań lub zaniechań podmiotu sprawującego władztwo publiczne (por. wyroki TK z dni: 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12; 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15 oraz 3 lipca 2019 r., sygn. SK 14/18).

Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu wyznacza ponadto – niepowołany jako wzorzec w niniejszej sprawie – art. 77 ust. 2 Konstytucji. Jego znaczenie polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw. W tym miejscu Trybunał zaznacza, że chodzi tu zarówno o literalne brzmienie przepisu zawierającego taką normę, jak i o normę wyprowadzoną wskutek utrwalonej wykładni przepisu w orzecznictwie sądowym (por. wyrok TK z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

Należy zauważyć, że pewne ograniczenia prawa do sądu dopuszczają również wiążące Rzeczpospolitą Polską regulacje prawa międzynarodowego, tj.:

– art. 14 ust. 1 zdanie drugie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167 – zał.):

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”;

– art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja rzymska):

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciw niemu sprawie karnej”.

Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje sprawy „cywilne” i „karne” w rozumieniu tych aktów prawa międzynarodowego. Poza jego zakresem pozostają natomiast różnego rodzaju sprawy dotyczące praw o typowo publiczno-prawnym charakterze. Na gruncie prawnomiędzynarodowym – w porównaniu do przytoczonych regulacji – szersze gwarancje zapewnia Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, załączona do Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 203, poz. 1569). Zgodnie z jej art. 47:

- każdy, którego prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii Europejskiej zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule (akapit pierwszy);
- każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy (akapit drugi zdanie pierwsze).

3.3. Pojęcie „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Należy przede wszystkim podkreślić, że jest to pojęcie – co najmniej w pewnej mierze – autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia „sprawy” funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Wynika to z ogólnej zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie.

Przyjęcie innego założenia musiałoby np. oznaczać w odniesieniu do analizowanej tu regulacji zawartej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, że wąskie ujęcie „sprawy” na tle poszczególnych gałęzi prawa, a więc wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości, determinowałoby zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzania sprawiedliwości, a więc do rozstrzygania o prawach danego podmiotu. Bez wątpienia do kategorii takich praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego (por. wyroki TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

O ile w zakresie materialnoprawnym (a więc przy ustalaniu, jakie elementy kształtują sytuację prawną danego podmiotu) konieczne jest odwołanie się do całości systemu prawnego, o tyle gdy chodzi o wymiar formalny prawa do sądu trzeba uznać, że art. 45 ust. 1 Konstytucji ma treść niezależną od tego, w jaki sposób definiowane jest pojęcie sprawy na tle szczegółowych ujęć proceduralnych. Respektując ową autonomiczność pojęcia „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyroki TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

3.4. Odnosząc powyższe ustalenia do analizowanej skargi konstytucyjnej, Trybunał zauważa, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nawiązuje do poprzednio obowiązującego art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, ze zm.; dalej: ustawa o NSA), który miał następujące brzmienie:

„Sąd orzeka w sprawach skarg na:

(...)

4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa”.

W tym miejscu należy podkreślić, że przytoczona regulacja – w przeciwieństwie do obecnie obowiązującego przepisu – miała dodatkowe kwalifikatory, pozwalające podporządkować akty lub czynności z zakresu administracji, inne niż decyzje lub postanowienia, kognicji sądu administracyjnego. Odnosiła się ona bowiem do „uprawnienia” lub „obowiązku”, a także „przyznania, stwierdzenia albo uznania”, co zawężało zakres rzeczowej kontroli nad tymi formami działań

administracji. W doktrynie wskazuje się, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. rozszerzył zakres środków podlegających kognicji sądu (zob. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, Warszawa 2008, s. 31).

De lege lata przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być akty lub czynności, które:

- po pierwsze – nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, gdyż te są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.;
- po drugie – są podejmowane w sprawach indywidualnych, gdyż akty o charakterze ogólnym zostały wymienione w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.;
- po trzecie – muszą mieć charakter publicznoprawny;
- po czwarte – dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa.

Powyższe elementy określane są w doktrynie oraz orzecznictwie jako „konstyтуujące pojęcie aktu lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4” p.p.s.a. (zob. J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 31 i 32; wyrok WSA w Olsztynie z 20 września 2006 r., sygn. II SA/OI 456/06, CBOSA).

Zasadniczo przyjmuje się, że akt lub czynność z zakresu administracji, które podlegają kontroli sądownoadministracyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., powinny być podejmowane wyłącznie w sprawach indywidualnych; ustawodawca dokonał bowiem ścisłego rozgraniczenia aktów, które mają charakter indywidualny, od tych o generalnym charakterze (zaskarżanych do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 5–7 p.p.s.a.) – (por.: wyrok NSA z 25 stycznia 2006 r., sygn. II GSK 346/05, CBOSA; J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 32; R. Stankiewicz, *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego*, Przegląd Prawa Publicznego 2010, nr 11, s. 43 i 44). Odnotować należy jednak stanowisko, wedle którego rzeczowe akty lub czynności nie muszą być podejmowane w sytuacjach konkretnych ani w stosunku do konkretnego adresata [por. M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 587 i n.]. Możliwe jest bowiem przyjęcie szerszej interpretacji zakresu kognicji sądownictwa administracyjnego w zakresie stosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. przy takim właśnie podejściu do omawianego kryterium, a w konsekwencji uznanie, iż „zbyt wąska” wykładnia wspomnianego przepisu byłaby sprzeczna z wykładnią systemową i ograniczałaby prawo do sądu (por. M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 589).

Dany akt lub czynność powinny dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa. Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wymaga ścisłego związku pomiędzy ustaleniem, stwierdzeniem lub potwierdzeniem (oraz ich odmowami) a możliwością realizacji uprawnienia (lub obowiązku) wynikającego z przepisu prawa (zob. m.in. postanowienia NSA z dnia 16 listopada 2006 r., sygn. II GSK 193/06, CBOSA oraz 22 lutego 2012 r., sygn. I OSK 194/12, CBOSA). Z kolei w doktrynie niektórzy autorzy

wskazują, że uprawnienie lub obowiązek, o których mowa w przepisie obejmującym kognicję innych aktów lub czynności z zakresu administracji, może wynikać również pośrednio z przepisu prawa (zob. np.: E. Łętowska, Glosa do wyroku NSA z dnia 14 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Gd 4182/01, Orzecznictwo Sądów Polskich 2003, nr 10; J. Zimmermann, Glosa do postanowienia NSA z dnia 24 marca 1998 r., sygn. II SA 1155/97, Orzecznictwo Sądów Polskich 1999, nr 9).

3.5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wszczęcie, przeprowadzenie oraz rozstrzygnięcie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, o którym mowa w art. 13 ustawy z 2003 r., niewątpliwie stanowi przejaw władczego działania organów administracji publicznej. Końcowy wynik postępowania konkursowego (tj. wybranie konkretnej oferty, niedokonanie wyboru, unieważnienie konkursu) jednostronnie kształtuje sytuację prawną oferentów. Okoliczność, że samo postępowanie konkursowe jest prowadzone na podstawie przepisów ustawy z 2003 r., a nie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256, ze zm.), nie odbiera aktom wydanym w przedmiocie rozstrzygnięcia konkursu, charakteru rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w rozumieniu art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że treść przedmiotowych aktów jest adresowana do oferentów. Akty te wydane w następstwie przeprowadzenia konkursu nie mają charakteru aktów wydawanych w sferze wewnętrznej administracji. Już sama redakcja art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (pojemniejsza od art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA) świadczy o tym, że ustawodawca dążył do objęcia kognicją sądów administracyjnych jak najszerszej kategorii aktów i czynności z zakresu administracji publicznej. Procedura wprowadzona w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ma na celu ochronę praworządności, a środek prawny w postaci skargi do sądu administracyjnego jest jednym z instrumentów gwarantujących jej ochronę. Rozstrzygnięcia konkursów, o których mowa w art. 13 ustawy z 2003 r., stanowią akty przesądzające w sposób władczy kwestię rozdysponowania środków publicznych na realizację zadań zleconych, a zatem nie są to akty (zdarzenia) prawnie irrelewantne; przeciwnie – dotyczą sfery finansów publicznych (a więc gospodarowania środkami finansowymi, których źródłem są w szczególności podatki i inne daniny publiczne). Po stronie oferentów tworzą zatem prawo do skutecznego domagania się (z prawem do sądu łącznie), by właściwe organy władzy publicznej przeprowadzające postępowanie konkursowe działały zgodnie z prawem.

Trybunał zauważa przy tym, że:

– po pierwsze – dla wykładni art. 184 Konstytucji (zwłaszcza w zestawieniu z art. 45 ust. 1) nie może mieć przesądzającego znaczenia siatka pojęciowa prawa administracyjnego ani ustawowy sposób określenia kompetencji sądów administracyjnych – w szczególności art. 3–5 p.p.s.a., choć przepisy te służą doprecyzowaniu i uszczegółowieniu regulacji konstytucyjnej [por. np. wyroki TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29 oraz 20

grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, a także M. Wiącek, komentarz do art. 184 Konstytucji, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, Warszawa 2016, s. 1095]. Działalnością administracji publicznej w rozumieniu konstytucyjnym jest działalność organów należących do władzy wykonawczej (organów administracji rządowej, państwowej nierządowej i samorządowej), jak i działalność wszelkich podmiotów (zarówno organów władzy oraz innych uprawnionych podmiotów) polegająca na wydawaniu rozstrzygnięć indywidualnych, kształtujących w sposób jednostronny i władczy sytuację prawną jednostek (ich prawa lub obowiązki). Pojęcie „działalność administracji publicznej” obejmuje różne formy sprawowania władzy publicznej, a więc przede wszystkim akty stosowania prawa (w szczególności akty indywidualne i konkretne), akty stanowienia prawa (akty normatywne o randze rozporządzeń, aktów prawa miejscowego czy aktów prawa wewnętrznego), a także inne akty lub czynności, niebędące aktami stosowania ani stanowienia prawa, jeżeli kształtują prawa lub obowiązki jednostek (por.: M. Wiącek, *op. cit.*, s. 1097; wyrok TK z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15);

– po drugie – w art. 3 § 2 pkt 4 *in principio* p.p.s.a. ustawodawca odwołał się wyraźnie do innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; jednocześnie w art. 3 § 2 pkt 4 *in fine* p.p.s.a. wyraźnie wyłączył możliwość wniesienia skargi w tym trybie na akty lub czynności podjęte tylko „w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (...), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw”;

– po trzecie – w nauce prawa administracyjnego materialnego i procesowego nie ma ani jednolitej definicji pojęcia „postępowanie administracyjne”, ani określenia w sposób jednoznaczny zakresu tego postępowania; innymi słowy, pojęcie to używane jest zarówno w szerokim, jak i ścisłym tego słowa znaczeniu. Przez postępowanie administracyjne w znaczeniu szerokim należy rozumieć całokształt przepisów proceduralnych prawa administracyjnego, stosownie do których działają organy administracji; z kolei przez postępowanie administracyjne w znaczeniu wąskim – kompleks przepisów prawnych, regulujących działalność organów administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej [por. K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, (w:) T. Rabska, J. Łętowski (red.), System prawa administracyjnego, t. 3, Ossolineum 1978, s. 132], który jest określany jako proces administracyjny, procedura administracyjna, prawo formalne, czy postępowanie administracyjne [por. H. Knysiak-Molczyk, Jednolitość procedury – mit, stan-

dard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos, (w:) M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014, s. 33];

– po czwarte – normy prawa administracyjnego tradycyjnie dzieli się na następujące kategorie: normy ustrojowe (zwane też strukturalno-organizacyjnymi), które dotyczą struktury aparatu administracyjnego (por. m.in.: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 30; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 9; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 37); normy materialne, które są zawarte w przepisach powszechnie obowiązujących i określają prawa i obowiązki ich adresatów – organów administracji publicznej oraz obywateli i innych podmiotów wchodzących w stosunki prawne z organami administracji publicznej – powstające z mocy prawa lub przez konkretyzację normy w postaci wydania aktu administracyjnego [por. m.in.: E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 30; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, s. 9; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 37 i 42; Cz. Martysz, (w:) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 4]; normy proceduralne (formalne), które regulują postępowanie administracyjne, realizując przez uprawnione do tego organy normy prawa administracyjnego materialnego, oraz dotyczą bezpośrednio „toku działania administracji publicznej”, która przez uprawnione do tego organy realizuje normy prawa administracyjnego materialnego (por. m.in. Cz. Martysz, *op. cit.*, s. 4). Jak wskazuje się w doktrynie, „na prawo administracyjne materialne składają się liczne i niezmiennie zróżnicowane normy prawne zaliczane do odrębnych «podgałęzi prawa», np. prawa budowlanego, geologicznego i górniczego, wodnego, gospodarki nieruchomości, pomocy społecznej, ochrony i kształtowania środowiska, zgromadzeń publicznych. Liczne akty prawne zaliczane do aktów «z zakresu prawa administracyjnego materialnego» zawierają również normy prawa cywilnego i prawa karnego, co powoduje powstanie gałęzi prawa o charakterze interdyscyplinarnym” [H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., sygn. II GPS 3/13, OSP 2014, nr 78, poz. 69, s. 941; zob. też: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 42; R. Godlewski, H. Kisilowska, *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, (w:) A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 34]. Z kolei „normy prawa procesowego mają charakter wtórny w odniesieniu do norm prawa materialnego, służą bowiem ich realizacji” [H. Knysiak-Molczyk, *op. cit.*, s. 941];*

– po piąte – w ustawie z 2003 r. brak jest przepisu wyraźnie wyłączającego wniesienie skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie konkursu ofert;

– po szóste – stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być (alternatywa zwykła „lub” w tym przepisie)

zarówno bezczynność organu (niepodjęcie przez organ żadnych czynności w sprawie), przewlekłe prowadzenie postępowania (niedochowywanie przez organ przepisanych terminów do załatwienia sprawy), jak i obie te sytuacje ujmowane łącznie. Podstawę do orzekania w sprawach, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., stanowi z kolei art. 149 p.p.s.a. Wykładnia i zastosowanie art. 149 p.p.s.a. wymaga uwzględnienia celu zmian, jakie zostały dokonane ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 18), która weszła w życie z dniem 11 kwietnia 2011 r., ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173), która weszła w życie z dniem 17 maja 2011 r., oraz ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 76, poz. 409), która weszła w życie z dniem 12 lipca 2011 r. *Ratio legis* tych zmian było rozszerzenie środków przeciwdziałania bezczynności organu lub przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego oraz naruszaniu przez organ administracji terminów załatwienia spraw, a także umożliwienie efektywnego dochodzenia przez stronę postępowania odszkodowania za poniesioną szkodę od organu administracji z tytułu niewydanienia orzeczenia lub decyzji z naruszeniem prawa oraz ponoszenia przez funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialności majątkowej za zaniechania prowadzące do wyrządzenia szkody na skutek rażącego naruszenia prawa. Wprowadzenie tych zmian pozostaje w ścisłym związku z Konwencją rzymską oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w zakresie przeciwdziałania przewlekłemu prowadzeniu postępowań administracyjnych i rekompensowania szkód wynikających z tego tytułu. Prawidłowa wykładnia art. 149 w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. nie może zostać przeprowadzona w oderwaniu od celów tych zmian (por.: postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. II OSK 1360/12, CBOSA oraz prawomocny wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2015 r., sygn. I SAB/Łd 1/15, CBOSA). W konsekwencji art. 149 w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. zawierają normę, według której uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania polega nie tylko na zobowiązaniu organu do wydania aktu (zakończenia odnośnego postępowania) w określonym terminie, ale także na rozstrzygnięciu o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce w sprawie i czy wiązały się z rażącym naruszeniem prawa;

– po siódme – określając kompetencje orzecznicze sądu w sprawach bezczynności i przewlekłości należy mieć na uwadze, że środki stosowane na podstawie art. 149 p.p.s.a. nie mają na celu wyłącznie dyscyplinowania organów administracji, ale mają w szerszym zakresie przeciwdziałać ich opieszało-

ści w prowadzeniu spraw oraz służyć usuwaniu negatywnych skutków wynikających z beczynności lub przewlekłości postępowań administracyjnych (por. wyroki NSA z dni: 3 września 2013 r., sygn. II OSK 891/13, CBOSA oraz 5 stycznia 2016 r., sygn. I OSK 1832/15, CBOSA).

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że postępowanie konkursowe, o którym mowa w art. 13 ustawy z 2003 r., ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym interpretacja (wykładnia) art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wyłączająca kontrolę rozstrzygnięć organów administracji publicznej, wydanych w następstwie przeprowadzenia konkursu, sprawowaną przez niezależny sąd administracyjny, podważa konstytucyjne prawo do sądu. To zaś implikuje niezgodność z rzeczonym prawem takiej interpretacji art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., która wyklucza wniesienie przez oferenta skargi na beczynność organu, który po ogłoszeniu konkursu zaniechał przepisanych prawem dalszych czynności w tej materii. Podstawowym prawem jednostki jest bowiem możliwość weryfikacji wydanych wobec niej aktów i czynności lub zaniechań organów administracji publicznej (bez względu na ich rodzaj) przez podmiot niezwiązany z nimi strukturalnie (organizacyjnie), którym jest sąd administracyjny.

3.6. Podsumowując, Trybunał stwierdza, że:

- art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 2003 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy beczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 2003 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. Skutek wyroku

Skutkiem niniejszego wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej art. 3 § 2 pkt 4 i 8 p.p.s.a., a tylko wyeliminowanie znaczeń tych przepisów, które zostały wskazane w sentencji orzeczenia Trybunału jako niekonstytucyjne. Oznacza to, że od rozstrzygnięć organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, a także w razie beczynności tego organu po ogłoszeniu konkursu, zainteresowanym podmiotom przysługuje stosowna skarga do sądu administracyjnego.

Na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 272 § 1 p.p.s.a. orzeczenie Trybunału stanowi dla zainteresowanych podmiotów (w tym skarżących) podstawę do wystąpienia ze skargą o wznowienie postępowania przed sądem administracyjnym.

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji.

Wyrok TK z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20.