



# Orzecznictwo

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

NR 3/marzec 2016



ISSN 1233-2690



PROKURATURA  
GENERALNA

**Prawo Karne****Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
1 § 1 k.k. . . . .	5
115 § 2 k.k. . . . .	5
65 § 2 k.k. . . . .	5
286 § 1 k.k. . . . .	6
300 § 2 k.k. . . . .	6
6 k.p.k. . . . .	7
40 § 1 pkt 7 k.p.k. . . . .	7
41 § 2 k.p.k. . . . .	7
94 § 1 k.p.k. . . . .	8
123 § 1 k.p.k. . . . .	8
170 § 4 k.p.k. . . . .	9
400 k.p.k. . . . .	9
413 § 2 k.p.k. . . . .	9
433 § 2 k.p.k. . . . .	9
434 § 1 k.p.k. . . . .	10
439 § 1 pkt 11 k.p.k. . . . .	10
521 § 1 k.p.k. . . . .	10
523 § 1 k.p.k. . . . .	11
623 k.p.k. . . . .	11

**Sądy Apelacyjne**

25 § 1 k.k. . . . .	12
72 § 1 i 2 k.k. . . . .	12
93d § 2 k.k. . . . .	13
158 § 3 k.k. . . . .	13
189 § 3 k.k. . . . .	14
271 § 1 k.k. . . . .	14
286 § 1 k.k. . . . .	14
7 k.p.k. . . . .	15
17 § 1 pkt 11 k.p.k. . . . .	15

123 § 3 k.p.k. . . . . .	16
138 k.p.k. . . . . .	16
180 § 1 k.p.k. . . . . .	17
263 § 2 k.p.k. . . . . .	17
425 § 2 k.p.k. . . . . .	17
460 k.p.k. . . . . .	17
552 § 2 k.p.k. . . . . .	18
552a i art. 552b k.p.k. . . . . .	18

## **Prawo Cywilne**

### **Sąd najwyższy**

49 k.c. w zw. z art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 292 i art. 175 k.c. . . . . .	20
63 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 127) . . . . .	28
20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 191 w zw. z art. 45 k.p. i art. 91c Karty), art. 56 § 1 w zw. z art. 76 k.p. w zw. z art. 91c Karty w zw. z art. 193 k.p.c.; art. 20 ust. 5c Karty Nauczyciela w zw. z art. 56 § 1 w zw. z art. 67 i art. 264 § 2 k.p. oraz w zw. z art. 91c Karty Nauczyciela . . . . .	32
6 ust. 1 ustawy z dnia 25 marca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 159) . . . . .	37

## **Prawo Administracyjne**

### **Naczelny Sąd Administracyjny**

3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) . . . . .	42
---	----

## **Trybunał Konstytucyjny**

129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) . . . . .	53
--	----

## Prawo Karne

### Sąd Najwyższy

#### Prawo karne materialne

##### 1

##### Art. 1 § 1 k.k.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Inaczej rzecz ujmując, z zasady określoności czynu wyrażonej w tym przepisie wynika to, że podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności karnej jest wykazanie, że sprawca wypełnił swoim zachowaniem wszystkie znamiona ustawowe typu przestępstwa. Przy braku choćby jednego ze znamion w opisie czynu przypisanego nie jest dopuszczalne uznanie oskarżonego za winnego popełnienia zarzuconego mu przestępstwa.

**Postanowienie SN z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. V KK 351/15.**

##### 2

##### Art. 115 § 2 k.k.

Zgodnie z art. 115 § 2 k.k., przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu sąd bierze pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia.

**Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. V KK 330/15.**

##### 3

##### Art. 65 § 2 k.k.

Zgodnie z dyspozycją art. 65 § 2 k.k. – do sprawcy przestępstwa z art. 258 k.k. mają zastosowanie przepisy dotyczące sprawcy określonego w art. 64 § 2 k.k., z wyjątkiem przewidzianego w tym przepisie zaostżenia kary. Natomiast art. 73 § 2 k.k. stanowi, że w przypadku zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności orzeczenie wobec sprawcy określonego w art. 64 § 2 k.k. dozoru w okresie próby jest obowiązkowe.

**Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. V KK 374/15.**

**4**

**Art. 286 § 1 k.k.**

Artykuł 286 § 1 k.k. nie wymaga tożsamości osoby wprowadzonej w błąd, rozporządzającej mieniem i pokrzywdzonej. Nie budzi przy tym wątpliwości, że tzw. oszustwo procesowe zachodzić może wówczas, gdy na podstawie fałszywych dowodów przedstawionych przez sprawcę, dojdzie do niekorzystnego rozporządzenia mieniem na podstawie wyroku sądowego zasądzającego roszczenie. Rzeczą przy tym oczywistą jest, że w takiej sytuacji mamy wówczas do czynienia ze zobowiązaniem pozwanego do rozporządzenia swoim mieniem, a nie z rozporządzeniem mieniem przez sąd (...). Pojęcie „rozporządzenia mieniem” należy rozumieć na gruncie art. 286 § 1 k.k. autonomicznie. Takie rozporządzenie mieniem może zatem nastąpić we wszystkich formach przewidzianych przez przepisy prawa, a więc zarówno takich, które przyjmują postać czynności rozporządzających w rozumieniu prawa cywilnego, jak i takich, które sprowadzają się do czynności zobowiązujących lub czynności zobowiązująco-rozporządzających. Nie można przy tym tracić z pola widzenia i tej okoliczności, że przepis art. 286 § 1 k.k. nie wymaga, jako warunku koniecznego do uznania danego rozporządzenia mieniem za niekorzystne, powstania szkody.

**Wyrok SN z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. V KK 194/15.**

**5**

**Art. 300 § 2 k.k.**

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że nie każda czynność rozporządzająca majątkiem dłużnika w toku egzekucji lub w sytuacji zagrożenia egzekucją prowadzi do poniesienia odpowiedzialności karnej z art. 300 § 2 k.k. Uzasadniają ją takie tylko rozporządzenia składnikami majątku, które mają realny wpływ na udaremnienie lub ograniczenie zaspokojenia wierzyciela (por. wyrok SN z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. V KKN 83/00, LEX nr 53056 i postanowienie SN z dnia 4 listopada 2002 r., sygn. III KK 283/02, OSNKW 2003, nr 3–4, poz. 34). Ustalenie, że udaremnianie lub uszczuplanie zaspokojenia wierzyciela nastąpiło *in concreto* w rezultacie rozporządzenia przez oskarżonego tym składnikiem majątku, który był zajęty lub zagrożony zajęciem, należy do istoty przestępstwa z art. 300 § 2 k.k., a stwierdzenie tej okoliczności w opisie czynu jest warunkiem uznania, że sprawca wypełnił swym zachowaniem odnośne znamię ustawowe.

**Postanowienie SN z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. V KK 351/15.**

## Prawo karne procesowe

### 6

#### Art. 6 k.p.k.

Jednym z elementarnych standardów współczesnego procesu karnego jest prawo oskarżonego do uzyskania profesjonalnej pomocy ze strony fachowego podmiotu, jakim jest obrońca. Możliwość prawidłowego korzystania z prawa do obrony zarówno w znaczeniu materialnym, jak i formalnym ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia realizacji postulatów rzetelnego procesu. Od strony normatywnej stosowną regulacją zawiera dyspozycja art. 6 k.p.k., zgodnie z którą oskarżonemu przysługuje prawo do korzystania z pomocy obrońcy. Z kolei, przepis art. 77 k.p.k. precyzuje, że oskarżony może mieć jednocześnie nie więcej niż trzech obrońców. Każdy obrońca, prawidłowo umocowany i mieszczący się w ramach tego limitu, jest osobą uprawnioną do wzięcia udziału w czynności procesowej w rozumieniu art. 117 § 1 k.p.k. Należy go więc zawiadomić o jej czasie i miejscu. Stosownie natomiast do treści § 2 tego przepisu czynności nie przeprowadza się, jeżeli osoba uprawniona nie stawiła się, a jednocześnie organ nie dysponuje jednoznacznym potwierdzeniem, że została powiadomiona. Warto zaakcentować, że ustawa nie ogranicza standardu tego potwierdzenia do poziomu jedynie informacji, lecz wymaga dowodu takiego powiadomienia. Udział obrońcy w rozprawie ma charakter gwarancyjny i obejmuje zarówno uczestnictwo w rozprawie przed Sądem I instancji, jak i rozprawie przed sądem odwoławczym.

**Wyrok SN z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. III KK 309/15.**

### 7

#### Art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k.

Sam natomiast zwrot, że sędzia jest z mocy prawa wyłączony „od udziału w sprawie” na gruncie art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. należy odczytywać łącznie z treścią tego punktu, precyzującego, o jaką „sprawę”, w istocie rzeczy, chodzi. Na gruncie punktu 7 chodzi o wyłączenie od udziału w sprawie „wydania orzeczenia, które zostało uchylone” zgodnie z zakazem wykładni rozszerzającej i stosowania analogii wobec przepisów o charakterze wyjątkowym. Nie można więc tego wyłączenia rozciągać na „udział w sprawie” wydawania innych rodzajów orzeczeń.

**Wyrok SN z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. V KK 194/15.**

### 8

#### Art. 41 § 2 k.p.k.

Przecież to, że stronie znana jest okoliczność uzasadniająca wątpliwość co do bezstronności sędziego jeszcze przed rozpoczęciem przewodu sądowego, a pomimo tego strona ta składa wniosek o wyłączenie sędziego po tym termi-

nie, skutkuje tym, iż traci prawa do merytorycznego rozpoznania takiego wniosku z powodu tej okoliczności.

**Wyrok SN z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. V KK 194/15.**

## 9

### Art. 94 § 1 k.p.k.

O ile kodeks postępowania karnego nie zawiera przepisu ogólnego określającego wymagania dotyczące treści uzasadnienia postanowienia, to jednak w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwaliło się zapatrywanie, że w tym zakresie znajdują analogiczne zastosowanie wymagania dotyczące uzasadnienia wyroku i że uzasadnienie postanowienia powinno w szczególności wskazywać przesłanki, którymi kierował się organ wydający postanowienie; przede wszystkim chodzi o należyte wyjaśnienie podstawy faktycznej, a także podstawy prawnej rozstrzygnięcia.

**Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. V KK 330/15.**

## 10

### Art. 123 § 1 k.p.k.

Z uwagi na treść art. 140 k.p.k. orzeczenia, zarządzenia, zawiadomienia i odpisy, które ustawa nakazuje doręczać stronom, doręcza się również obrońcom, pełnomocnikom i ustawowym przedstawicielom. W praktyce oznacza to często, że z uwagi na wewnętrzną organizację podmiotu świadczącego usługi pocztowe dla sądów oraz inne obiektywne przyczyny (np. brak zastania adresata i konieczność awizowania przesyłki) faktyczny termin doręczenia listu zawierającego odpis orzeczenia może być różny dla poszczególnych adresatów. Ponadto, fakt posiadania obrońcy czy pełnomocnika w osobie adwokata lub radcy prawnego nie odbiera stronie możliwości skutecznego wniesienia samodzielnie zażalenia (z wyłączeniem przypadków tzw. przymusu adwokacko-radcowskiego). Pełnomocnik reprezentuje interesy strony, a nie swoje własne (nie staje się autonomiczną stroną postępowania), co oznacza, że podejmowane przez niego czynności są zawsze czynione w interesie reprezentowanej strony i w jej sprawie. Stąd nie można uznać, że z uwagi na różne sposoby obliczania początku biegu terminu do wniesienia zażalenia dla każdego z adresatów doręzonego orzeczenia należałoby w formalistyczny sposób w tym przedmiocie czynić z nich odrębne podmioty. Wszak pełnomocnik, składając zażalenie, wyraża wolę strony. Zatem, jeżeli termin do wniesienia zażalenia dla strony mija w dniu późniejszym niż dla pełnomocnika lub obrońcy, ten ostatni może skutecznie wnieść zażalenie w tym dłuższym terminie. Wynika to nie tylko z zasygnalizowanej wcześniej „jedności” sprawy stojącej u podstaw decyzji procesowej i środka odwoławczego, ale także z faktu, iż dopiero po uzyskaniu orzeczenia i zapoznaniu się z nim strona może podjąć decyzję o wniesieniu środka odwoławczego.

**Postanowienie SN z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. III KZ 79/15.**

**11**

**Art. 170 § 4 k.p.k.**

Należy jednak uznać, że nawet jeżeli wniosek dowodowy składany jest już na rozprawie odwoławczej, to sąd powinien jednak wniknąć w jego treść i tezę dowodową w nim przedstawioną i nawet gdyby wstępnie uznał, że wniosek ten służy jedynie do przewlekania postępowania, to w ramach tego forum może i powinien zmienić swą decyzję odnośnie do oddalenia owego wniosku (art. 170 § 4 k.p.k.), w szczególności gdy zaczyna dochodzić do wniosku, że argumenty zawarte w środku odwoławczym nie wydają się być w pełni przekonujące dla wsparcia zasadności danego zarzutu. Wnioski dowodowe mające wspierać określony zarzut są bowiem dopuszczalne w postępowaniu odwoławczym, jako że także w takich postępowaniach, które dotyczą odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne tymczasowe aresztowanie, chodzi o dotarcie do prawdy, a więc poznanie wszystkich okoliczności, które mają znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia w przedmiocie dochodzonego roszczenia.

**Wyrok SN z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. II KK 275/15.**

**12**

**Art. 400 k.p.k.**

„Sprawą o wykroczenie” jest nie tylko sprawa prowadzona w trybie przewidzianym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, ale także sprawa prowadzona na podstawie przepisów kodeksu postępowania karnego, jeżeli ostatecznie dojdzie do wydania orzeczenia uznającego czyn za wykroczenie. Odnosi się to również do sytuacji, gdy dopiero uczyni to sąd drugiej instancji, rozpoznając środek odwoławczy.

**Postanowienie SN z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. III KK 410/15.**

**13**

**Art. 413 § 2 k.p.k.**

Przepis art. 270 § 1 k.k. wyraża alternatywne czynności sprawcze w następujący sposób: „podrabia”, „przerabia”, „używa jako autentycznego”. Taki sposób ujęcia czynności sprawczych daje podstawę do dekodowania trzech typów czynów zabronionych. Zatem, sąd w wyroku skazującym powinien wskazać, które z alternatywnie określonych znamion czynności sprawczych typu czynu z art. 270 § 1 k.k. czyni podstawą kwalifikacji prawnej.

**Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. II KK 283/15.**

**14**

**Art. 433 § 2 k.p.k.**

Z art. 433 § 2 k.p.k., wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że obowiązkiem sądu odwoławczego jest przedstawienie w pisemnych motywach wyroku powodów oddalenia (bądź uwzględnienia) zarzutów apelacji (odwołania), przy czym prezentowane rozważania winny odnosić się do wszystkich zarzutów, zaś treść tych rozważań nie może ograniczać się jedynie do ogólnych stwierdzeń powielających np. treść art. 7, art. 5 § 2 czy art. 4 k.p.k.

**Wyrok SN z dnia 18 grudnia 2015 r., sygn. SDI 55/15.**

## 15

### Art. 434 § 1 k.p.k.

Naruszenie zakazu *reformationis in peius* następuje wówczas, gdy do niekorzystnych zmian doszło nie tylko w części rozstrzygającej orzeczenia, ale także, gdy zmiany takie zostały wprowadzone do części motywacyjnej. Zawarty w art. 434 § 1 k.p.k. zwrot „może orzec” należy bowiem rozumieć, jako czynienie nowych ustaleń faktycznych, także w części motywacyjnej orzeczenia. Nie może budzić wątpliwości, że wyrażony w art. 434 § 1 k.p.k. zakaz orzekania na niekorzyść oskarżonego w razie wniesienia środka odwoławczego jedynie na jego korzyść oznacza, że w postępowaniu odwoławczym sytuacja oskarżonego nie może ulec pogorszeniu w jakimkolwiek zakresie, w tym w sferze ustaleń faktycznych powodujących negatywne skutki w sytuacji prawnej oskarżonego. W wyniku rozpoznania środka odwoławczego wniesionego jedynie na korzyść oskarżonego nie jest więc możliwe dokonanie przez sąd *ad quem* zmiany ustaleń faktycznych, a w konsekwencji zmiany opisu czynu w sposób wykazujący wypełnienie przez oskarżonego ustawowych znamion określonego typu czynu zabronionego.

**Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. II KK 283/15.**

## 16

### Art. 439 § 1 pkt 11 k.p.k.

Oceny, czy stwierdzone uchybienie stanowi bezwzględny powód odwoławczy, czy też postrzegać należy je jako przyczynę względną wymagającą wykazania wpływu stwierdzonej obrazy prawa procesowego na treść orzeczenia poddanego kontroli kasacyjnej (art. 438 pkt 2 k.p.k.), dokonywać należy z punktu widzenia przepisów obowiązujących w czasie, gdy miała miejsce okoliczność warunkująca uznanie, że wystąpiło uchybienie wymienione w art. 439 § 1 pkt 11 k.p.k.

**Wyrok SN z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. III KK 287/15.**

## 17

### Art. 521 § 1 k.p.k.

Prawomocne postanowienie sądu o utrzymaniu w mocy postanowienia prokuratora o umorzeniu śledztwa w fazie *in rem* jest orzeczeniem kończącym postępowanie przygotowawcze, co otwiera drogę do zaskarżenia postanowienia sądu kasacją nadzwyczajną na podstawie art. 521 § 1 k.p.k. Kasacja nadzwyczajna obejmuje bowiem szerszy zakres orzeczeń niż kasacja przysługująca stronom. Zakres orzeczeń, które podlegają kasacji nadzwyczajnej, obejmuje każde prawomocne orzeczenie wydane przez sąd, które kończy postępowanie. Taka kasacja przysługuje zatem na prawomocne postanowienie sądu o utrzymaniu w mocy postanowienia prokuratora o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia także w fazie *in rem*.

**Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. II KK 272/15.**

### 18

#### Art. 523 § 1 k.p.k.

Co należy rozumieć pod pojęciem „rażącego naruszenia prawa”, ustawa nie wyjaśnia, niemniej nie budzi wątpliwości, że chodzi tu o rozstrzygnięcie sprawy w sposób oczywisty i bezsprzeczny wbrew treści normy prawnej, której wykładnia jednoznacznie pozwala przyjąć określony sposób rozwiązania sprawy, nie dając podstaw do zaakceptowania innych alternatywnych stanowisk. W przypadku zaistnienia uzasadnionej możliwości rozbieżnego zinterpretowania takiej normy, nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa. Rażące naruszenie prawa wystąpić może jedynie w przypadku, gdy organ stosujący to prawo dokona wykładni ewidentnie błędnej. W przypadku uzasadnionych różnic interpretacyjnych nie sposób uznać, że obraza prawa, jeżeli w ogóle wystąpiła, osiągnęła stopień określany jako rażący.

**Wyrok SN z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. V KK 194/15.**

### 19

#### Art. 623 k.p.k.

Zwolnienie od obowiązku wyłożenia kosztów, w tym opłaty od kasacji, jest możliwe na podstawie art. 623 k.p.k., ale zwolnienie takie dokonuje się na wniosek i nie można go domniemywać z samego faktu ustanowienia dla wnioskodawcy, na podstawie art. 87a § 1 i § 2 k.p.k., pełnomocnika z urzędu celem sporządzenia i wniesienia kasacji. Przekonuje o tym treść art. 616 § 2 k.p.k. oraz art. 618 k.p.k., które to przepisy wyraźnie odróżniają należne opłaty od wydatków Skarbu Państwa z tytułu nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokatów lub radców prawnych. Z faktu tymczasowego przejścia przez Skarb Państwa wydatków związanych z pokryciem wynagrodzenia za nieopłaconą pomoc prawną udzieloną z urzędu nie można wnioskować zwolnienia strony od wszystkich innych wydatków lub wszelkich innych kosztów, w tym opłat, o których mowa w art. 616 § 2 pkt. 1 k.p.k.

**Postanowienie SN z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. III KZ 78/15.**

## **Sądy Apelacyjne**

### **Prawo karne materialne**

#### **20**

##### **Art. 25 § 1 k.k.**

Zasada, stanowiąca, iż warunkiem dopuszczalności odpierania zamachu kosztem dobra napastnika nie jest brak możliwości uniknięcia zagrożenia dla zaatakowanego zamachem dobra w inny sposób niż poprzez poświęcenie dobra napastnika, doznaje wyjątku. Wynika on z unormowań ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), która w art. 2 ust. 2 lit. a stanowi, że pozbawienie człowieka życia nie narusza jej postanowień w sytuacji, jeżeli nastąpi w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą. Zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, statuującym prymat ratyfikowanych umów międzynarodowych nad wewnętrznymi przepisami rangi ustawowej, kodeksowe unormowanie obrony koniecznej należy zatem uzupełnić o zastrzeżenie, że w przypadku, gdy działanie obronne polega na umyślnym pozbawieniu życia człowieka, pozostaje ono objęte ramami tego kontratypu, a przez to zachowuje swoją legalność, tylko wtedy, gdy było bezwzględnie konieczne, to jest kiedy nie była racjonalnie możliwa obrona przed bezprawną przemocą w inny sposób, niż polegający na umyślnym pozbawieniu życia napastnika.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. II AKa 194/15.**

#### **21**

##### **Art. 72 § 1 i 2 k.k.**

Funkcją wszystkich wyszczególnionych w art. 72 § 1 k.k. środków probacyjnych jest stworzenie instrumentów oddziaływania na sprawcę w okresie próby w kierunku powstrzymania go przed powrotem na drogę przestępstwa. Wydaje się oczywiste, że wydany w oparciu o przepis art. 72 § 1 pkt 8 k.k. nakaz wywiązania się z nałożonego przez sąd cywilny obowiązku wypłacenia pokrzywdzonemu odszkodowania, korespondujący z wyrażonym w art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k. wymogiem uwzględnienia prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego, przyczyniać się będzie w niemałym stopniu do zrealizowania celów w zakresie prewencji indywidualnej, a samo zobowiązanie oskarżonego do wykonania orzeczenia sądowego nie uchybia obowiązującemu porządkowi prawnemu. Choć wykonanie obowiązku nałożonego w oparciu o przepis art. 72 § 1 pkt 8

k.k. będzie w istocie rzeczy stanowiło naprawienie szkody wyrządzonej pokrzywdzonemu, to nie sposób jednak uznać, iż przedmiotowy środek probacyjny jest tożsamy z zobowiązaniem do naprawienia szkody, o którym mowa w art. 72 § 2 k.k. W przeciwieństwie bowiem do tego obowiązku orzeczenie nakładające na oskarżonego obowiązek wykonania prawomocnego wyroku innego sądu nie jest uważane za orzeczenie co do roszczeń majątkowych w rozumieniu przepisu art. 107 § 2 k.p.k. i nie podlega wykonaniu w drodze egzekucji w myśl przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Nie powstaną zatem dwa tytuły egzekucyjne dotyczącego tego samego roszczenia i z tej racji nie ma zastosowania klauzula antykumulacyjna z art. 415 § 5 k.p.k. chroniąca przed dwukrotnym orzekaniem w tym samym przedmiocie i funkcjonowaniem w obrocie prawnym dwóch tytułów egzekucyjnych odnoszących się do tego samego roszczenia.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 20 maja 2015 r., sygn. II AKa 93/15.**

## 22

### Art. 93 d § 2 k.k.

Choć przepis art. 93d § 2 k.k. stanowi normę prawa materialnego, to jednak uregulowanie z art. 4 § 1 k.k. nie ma tu zastosowania ze względu na to, że środki zabezpieczające realizują inne cele niż w przypadku kar i środków karnych.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 2 lipca 2015 r., sygn. II AKz 898/15.**

## 23

### Art. 158 § 3 k.k.

Odpowiedzialność z art. 158 § 3 k.k. będzie występowała niezależnie od tego, który z uczestników pobicia zadał cios skutkujący śmiercią pokrzywdzonego, o ile wszyscy uczestnicy pobicia ów skutek przewidywali lub mogli przewidzieć, a równocześnie nie mieli zamiaru spowodowania śmierci pobitego. Istotą przestępstwa z art. 158 § 3 k.k. jest to, że skutek w postaci śmierci człowieka stanowi następstwo danego zdarzenia i nie zostało ustalone indywidualne sprawstwo owego skutku. Jeśli chodzi o możliwość przewidywania przez sprawcę pobicia skutku, o jakim mowa w art. 158 § 3 k.k., ustalenia w tym zakresie można poczynić w oparciu o okoliczności danego zdarzenia, które wskazują, iż miało ono tak niebezpieczny przebieg, że mogło dojść w jego następstwie do śmierci ofiary. Należy przy tym dodać, iż nie każdy z uczestników pobicia musi działać z równym natężeniem, jeśli chodzi o stopień agresywności wobec ofiary, aby po jego stronie zachodziła możliwość przewidywania skutku określonego w art. 158 § 3 k.k. Chodzi bowiem o taką „temperaturę” całego zajścia, w której skutek śmiertelny jawi się dla każdego ze sprawców jako prawdopodobny i realny. Chodzi o możliwość przewidywania przez uczestników pobicia skutku w postaci śmierci ofiary jako efektu danego zdarzenia w jego całości, bez

indywidualizowania zaangażowania poszczególnych sprawców w jego przebieg w celu stwierdzenia po ich stronie nieumyślności, o której mowa w art. 9 § 3 k.k.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 30 lipca 2015 r., sygn. II AKa 266/15.**

#### 24

##### Art. 189 § 3 k.k.

Przez szczególne udręczenie w rozumieniu art. 189 § 3 k.k. należy rozumieć takie warunki i okoliczności uwięzienia, które stwarzają dla ofiary dolegliwość znacznie większą od tej, jaka wynika z samego faktu pozbawienia wolności. Pobicie, nawet wyjątkowo dotkliwe, jednak nie spowodowane chęcią zwiększenia dolegliwości związanych z pozbawieniem wolności, lecz z odwetem za jakieś zachowanie pokrzywdzonego, nie stanowi o udręczeniu w wyżej wskazanym znaczeniu. Przepis art. 189 k.k. pozostaje w rzeczywistym właściwym zbiegu z innymi przepisami, ale w wielu przypadkach zaistnienie pozbawienia wolności jest elementem koniecznym dla dokonania danego przestępstwa. Każdorazowo należy zatem rozważyć, czy pozbawienie wolności trwało jedynie tyle, ile było potrzebne do dokonania owego innego przestępstwa. Jeżeli tak było, to mamy do czynienia z jednością czynu i należy uznać występowanie zasady konsumpcji, bowiem na plan pierwszy wysuwają się ustawowe znamiona innego niż pozbawienie wolności przestępstwa (przykładowo z art. 158 § 2 k.k.).

**Wyrok SA w Łodzi z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. II AKa 104/14.**

#### 25

##### Art. 271 § 1 k.k.

Dokument, o którym mowa w art. 271 § 1 k.k., to dokument wystawiany (a nie „sporządzany”) przez osobę, której cechą jest wykonywanie pewnych funkcji mających znaczenie dla sfery publicznej. Nie decyduje zaś o tym wyłącznie fakt, czy w takim dokumencie znalazła się treść, która w zależności od dalszych okoliczności może nabrać znaczenia prawnego. Pojęcie dokumentu użyte w treści art. 271 § 1 k.k. jest więc węższe, niż wynika to z definicji ustawowej zawartej w art. 115 § 14 k.k.

**Wyrok SA w Łodzi z dnia 8 października 2013 r., sygn. II AKa 147/13.**

#### 26

##### Art. 286 § 1 k.k.

Dla uznania, że mamy do czynienia z wprowadzeniem w błąd w rozumieniu przepisu art. 286 § 1 k.k., wystarczające jest każde działanie, które może doprowadzić do powstania błędnego wyobrażenia o rzeczywistości u osoby *de facto* rozporządzającej mieniem swoim lub cudzym. Przedmiotem ochrony przestępstwa oszustwa stypizowanego w art. 286 § 1 k.k. jest nie tylko świad-

czenie majątkowe objęte ochroną prawną, ale też każde inne – choćby spełnienie świadczenia przez osobę oszukiwaną naruszało przepis ustawy karnej.

**Wyrok SA w Łodzi z dnia 29 maja 2014 r., sygn. II AKa 94/14.**

## **Prawo karne procesowe**

### **27**

#### **Art. 7 k.p.k.**

Źródło wiarygodnych informacji o popełnieniu przestępstwa może mieć zarówno charakter procesowy, jak i operacyjny. Istnieje różnica między „wiarygodnymi informacjami” koniecznymi do zarządzenia operacji specjalnej a dowodami pozwalającymi na wyprowadzanie wniosku o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Najogólniej rzecz ujmując, „wiarygodne informacje” nie muszą przybrać postaci dowodu w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania karnego. Jeżeli takie informacje będą miały wyłącznie charakter operacyjny, to wcale nie może oznaczać, że nie będą mogły być uznane za wiarygodne w rozumieniu art. 19a ust. 1 ustawy o Policji i umożliwić zarządzenia operacji specjalnej. Jest to oczywiste, skoro z treści art. 19a ust. 1 cyt. ustawy wynika, że czynności operacyjne-rozpoznawcze mają mieć na celu ustalenie sprawców i dowodów przestępstwa, a więc nie da się zasadnie twierdzić, że ustawodawca umożliwił podjęcie takich czynności operacyjnych wyłącznie w sytuacji, w której uprawnione organa dysponują dowodami o charakterze procesowym świadczącymi o popełnieniu przestępstwa, a także tylko wtedy, gdy znają sprawcę lub sprawców przestępstwa. Nie zmienia to faktu, że informacje te muszą być weryfikowalne w stopniu umożliwiającym organowi kontrolnemu, podjęcie ocen co do legalności działania ówczesznie uprawnionych organów. Podstawowym dowodem pozwalającym na ocenę „wiarygodności informacji” winien być pisemny wniosek sporządzony w trybie określonym w art. 19 ust. 3 cyt. ustawy.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 15 maja 2015 r., sygn. II AKa 26/15.**

### **28**

#### **Art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k.**

Zastrzeżenia co do niemożności uznania za czyny współukarane następcze zachowań realizujących znamiona przestępstwa z art. 245 k.k. należy niewątpliwie odnieść do tych czynów z art. 245 k.k., które nie zostały popełnione w stosunku do świadków – pokrzywdzonych przestępstwem bezpośrednio po jego dokonaniu. Sprawca rozboju, który bezpośrednio po dokonaniu tego czynu wypowiada pod adresem pokrzywdzonego groźby mające na celu zapewnienie

sobie bezkarności, dopuszcza się współukaranego czynu następczego w stosunku do przestępstwa z art. 280 k.k. W konsekwencji przypisane oskarżonym przestępstwo z art. 245 k.k. stanowi czyn współukarany następczy, pochłonięty przez przestępstwo rozboju. Konstrukcja czynów współukaranych oznacza niedopuszczalność skazania oskarżonego odrębnie za czyn główny i czyn współukarany, ale przecież nie tylko w tym samym wyroku, co oznaczać musi niedopuszczalność wszczęcia i toczenia się odrębnego postępowania karnego o czyn współukarany w sytuacji przypisania oskarżonemu czynu głównego. Negatywne przesłanki procesowe określa przepis art. 17 § 1 k.p.k., przy czym tylko przesłanka z punktu 11 może tu znaleźć zastosowanie. Jeżeli zatem to przepis art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. stanowić będzie podstawę odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania o czyn współukarany w sytuacji prawomocnego przypisania sprawcy w innym postępowaniu czynu głównego, to brak jest jakichkolwiek przesłanek do innego postąpienia w sytuacji błędnego objęcia aktem oskarżenia czynu głównego i czynu współukaranego. Wskazane wyżej argumenty przemawiają za przyjęciem stanowiska, że postępowanie karne o czyn współukarany podlega umorzeniu na podstawie art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k.

**Wyrok sądu SA w Katowicach z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. II AKa 192/15.**

## 29

### Art. 123 § 3 k.p.k.

Treść przepisu art. 123 § 3 k.p.k. stanowi, że jeśli koniec terminu przypada na dzień uznany przez ustawę za dzień wolny od pracy, czynność można wykonać następnego dnia. Nie jest więc tak, że licząc termin do wniesienia środka odwoławczego, z terminu tego należy eliminować takie dni wolne od pracy, jak soboty i niedziele. Tylko wtedy, jeżeli koniec terminu przypada na dzień uznany przez ustawę za dzień wolny od pracy, to czynność można wykonać następnego dnia. W pozostałych przypadkach, jeżeli w 7-dniowym terminie mieszczą się soboty i niedziele, to je również uwzględnia się przy obliczaniu terminu. Tym samym więc, samego przekonania oskarżonego, iż do czasu, w jakim ma złożyć wnioski, nie zalicza się sobót i niedziel, oraz że termin obejmuje tylko dni robocze, nie można uznać za okoliczność usprawiedliwiającą uchybienie.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. II AKz 456/15.**

## 30

### Art. 138 k.p.k.

Jedynie w gestii strony postępowania leży to, komu powierzy pieczęć nad kierowaną do niego korespondencją, po jej stronie też występuje ryzyko konsekwencji niewywiązywania się danej osoby z tego obowiązku. Jeżeli zatem wnioskodawca przebywający za granicą miał świadomość, iż jego matka może

nie wywiązywać się należycie z zadania informowania go o nadchodzącej korespondencji urzędowej, nic nie stało na przeszkodzie, aby ustanowił do reprezentowania swoich interesów profesjonalnego pełnomocnika.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. II AKz 337/15.**

### 31

#### Art. 180 § 1 k.p.k.

Nie są objęte tajemnicą adwokacką wszystkie te informacje, jakie pozostają w posiadaniu adwokata, a jedynie te, o których wiadomość powziął wykonując swój zawód. W rezultacie oznacza to, że z uwagi na wielość ról społecznych, w jakich dana osoba może występować w obrocie prawnym, starannego oddzielenia wymagają przypadki, kiedy występuje ona jako adwokat – realizując określone ustawowo zadania adwokata – a kiedy zaś uczestniczy w obrocie prawnym – zachowując jednak tytuł zawodowy, a nawet posługując się nim – jednakże nie realizując tej roli. Co zatem istotne, kryterium, które winno być brane pod uwagę przy rozstrzyganiu omawianej kwestii, nie może sprowadzać się do ustaleniu tytułu zawodowego, jakim dana osoba posłużyła się przy dokonaniu danej czynności, a winno odwoływać się do istoty czynności, jaką wówczas przedsięwzięła. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., Nr 615) zawód adwokata polega na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 5 sierpnia 2015 r., sygn. II AKz 443/15.**

### 32

#### Art. 263 § 2 k.p.k.

O konieczności dalszego stosowania wobec podejrzanego środka zapobiegawczego nie może stanowić przewidywanie przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze przedstawienia mu nowych zarzutów, które mogą być efektem kontynuowanego postępowania dowodowego.

**Postanowienie SA w Katowicach z dnia 15 lipca 2015 r., sygn. II AKz 418/15.**

### 33

#### Art. 425 § 2 k.p.k.

W sytuacji gdy apelujący neguje ustalenia faktyczne, to nie jest możliwym skarżenie uzasadnienia w części dotyczącej tych ustaleń w trybie art. 425 § 2 k.p.k.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 29 maja 2015 r., sygn. II AKa 68/15.**

### 34

#### Art. 460 k.p.k.

Stosownie do dyspozycji art. 460 k.p.k., zażalenie wnosi się w terminie 7 dni od daty ogłoszenia postanowienia, a jeżeli ustawa nakazuje doręczenie postanowienia – od daty doręczenia. Dotyczy to również zażalenia na rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów lub opłat zawarte w wyroku, jeżeli jednak odwołujący się złoży wniosek o sporządzenie na piśmie oraz doręczenie uzasadnienia wyroku, zażalenie można wnieść w terminie przewidzianym do wniesienia apelacji.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. II AKz 455/15.**

### 35

#### Art. 552 § 2 k.p.k.

Zgodzić należy się ze skarżącymi jedynie w tym zakresie, w jakim kwestionują postępowanie się przez sąd przy obliczaniu należnego zadośćuczynienia iloczynem przyjętej stawki miesięcznej i czasu trwania tymczasowego aresztowania. Taki sposób obliczania zadośćuczynienia za wyrządzoną krzywdę z tytułu niewątpliwie niesłusznego aresztowania spotkał się w orzecznictwie ze zdecydowaną krytyką. Rzecz w tym, że nie sposób obliczenia, ale ostatecznie przyznana kwota winna być przedmiotem oceny i kontroli przez przyzmat jej „odpowiedności”.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 19 czerwca 2015 r., sygn. II AKa 200/15.**

### 36

#### Art. 552a i art. 552b k.p.k.

Treść art. 552a § 1 k.p.k. wskazuje, że w zasadzie jedyną przesłanką warunkującą o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zatrzymanie (ale także za inne środki przymusu) jest istnienie prawomocnego wyroku uniewinniającego oskarżonego lub umarzającego postępowanie. Jest to odpowiedzialność niejako automatyczna, gdyż ustawodawca nie przewidział żadnych okoliczności, które w przypadku wydania wskazanego rozstrzygnięcia tę odpowiedzialność by ograniczały lub wyłączały. Bez znaczenia będzie natomiast pozostawać to, czy środki przymusu były stosowane zgodnie z właściwymi przepisami określonymi w kodeksie postępowania karnego. Od dnia 1 lipca 2015 r. w przypadku zatrzymania nieistotne dla zasądzenia potencjalnego odszkodowania lub zadośćuczynienia w trybie określonym przepisami rozdziału

58 jest badanie jego legalności, zasadności lub prawidłowości. Jak się wydaje, obecnie kwestia ta może być podnoszona wyłącznie w trybie odpowiednich przepisów kodeksu postępowania cywilnego, na co wskazuje art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantujący naprawienie szkody wyrządzonej poszkodowanemu działaniami organu władzy publicznej. W przepisie tym wyraża się myśl ogólną, że bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Reasumując zatem, w odniesieniu do osób oskarżonych znika w kodeksie postępowania karnego dotychczasowe pojęcie niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania oraz zatrzymania. Powoduje to, że dezaktualizuje się wypracowany w tym zakresie dotychczasowy dorobek orzecznicy Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, które podejmowały próbę zinterpretowania zasad, na jakich Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za stosowanie tymczasowego aresztowania lub zatrzymania. Wypracowane w tym zakresie stanowiska będzie przydatne jedynie przy wykładni art. 552b k.p.k. który przewiduje, że „Prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia przysługuje również osobie innej niż oskarżony w razie niewątpliwie niesłusznego zatrzymania w związku z postępowaniem karnym”. Tylko zatem przy zatrzymaniu innych osób niż oskarżeni będzie potrzeba badania w toku postępowania przed sądem karnym zatrzymania pod kątem jego zgodności z obowiązującymi normami. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że po dniu 1 lipca 2015 r. w sprawie wnioskodawcy o zadośćuczynienie za zatrzymanie, prowadzonej na podstawie rozdziału 58 kodeksu postępowania karnego, irrelevantne stało się to, czy zatrzymanie nastąpiło przy braku przesłanek go dopuszczających lub trwało po jego ustaniu albo z naruszeniem ustawowego terminu, bądź gdy nastąpiło ono ponownie na podstawie tych samych faktów lub dowodów. Jedyną istotną przesłanką dla oceny słuszności dochodzonego roszczenia kwestią jest rozstrzygnięcie w sprawie karnej prowadzonej przeciwko wnioskodawcy, które nie zostało jeszcze wydane.

**Wyrok SA w Katowicach z dnia 3 lipca 2015 r., sygn. II AKa 220/15.**

## Prawo Cywilne

### Sąd Najwyższy

#### Izba Cywilna

37

**Art. 49 k.c. w zw. z art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 292 i art. 175 k.c.**

Wytoczenie przez właściciela nieruchomości przeciwko posiadaczowi służebności przesyłu, a przed dniem 3 sierpnia 2008 r. przeciwko posiadaczowi służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, powództwa o zasądzenie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści tej służebności nie przerywa biegu jej zasiedzenia.

#### Z uzasadnienia:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, poza dwoma wyjątkami, utrwalone zostało stanowisko o możliwości – co do zasady – wystąpienia właściciela nieruchomości przeciwko przedsiębiorstwu przesyłowemu, jako posiadaczowi służebności przesyłu (przed dniem 3 sierpnia 2008 r. – służebności odpowiadającej treści tej służebności), z roszczeniem o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tej nieruchomości w zakresie potrzebnym do wykonywania służebności (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2002 r., sygn. III CZP 64/02, niepubl. i z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. V CSK 167/13, niepubl. oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2005 r., sygn. III CZP 29/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 64; z dnia 8 września 2011 r., sygn. III CZP 43/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 18 i z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. III CZP 36/13, OSNC 2014, nr 3, poz. 24; odmiennie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 2007 r., sygn. II CSK 457/06, niepubl. oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2011 r., sygn. III CZP 7/11, OSP 2012, nr 10, poz. 93). Uznano także w orzecznictwie i w doktrynie, że roszczenie takie jest niezależne od wytoczenia powództwa windykacyjnego lub negatoryjnego (uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2002 r., sygn. III CZP 21/02, OSNC 2002, nr 12, poz. 149 i z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. III CZP 36/13, OSNC 2014, nr 3, poz. 24 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2010 r., sygn. IV CSK 76/10, OSNC 2011, nr 4, poz. 46 i z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. II CSK 504/12, niepubl.). Dominujące jest również stanowisko, że przed zmianami dokonanymi w kodeksie cywilnym od dnia 3 sierpnia 2008 r. możliwe było zasiedzenie służebności gruntowej obejmującej uprawnienie do

korzystania z urządzeń określonych w art. 49 k.c., a obecnie urządzeń przesyłowych – przy czym chodziło o służebność gruntową zbliżoną tak bardzo do służebności przesyłu, że nie było dla niej potrzebne wskazanie nieruchomości władającej (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., sygn. I CSK 11/05, Biul. SN 2006, nr 5, s. 11 oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., sygn. III CZP 89/08, Biul. SN 2008, nr 10, s. 8; z dnia 22 maja 2013 r., sygn. III CZP 18/13, OSNC 2013, nr 12, poz. 139 i z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. III CZP 31/13, OSNC 2014, nr 2, poz. 11, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. I CSK 171/08, OSNC 2010, nr 1, poz. 15, a także uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. III CZP 87/13, OSNC 2014, nr 7–8, poz. 68).

Oceniając orzecznictwo Sądu Najwyższego powołane we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, należy odnieść się zwłaszcza do postanowienia z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. V CSK 239/09 (niepubl.), w którym wytoczenie przez właściciela nieruchomości powództwa przeciwko posiadaczowi służebności o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości uznane zostało za wystarczające do przerwania biegu terminu zasiedzenia służebności. W stanie faktycznym sprawy chodziło o rurociągi mający kluczowe znaczenie dla miasta, do którego przesyłał energię ciepłą, przez co właściciele nieruchomości nie mogli ze względów społecznych liczyć na powodzenie *rei vindicatio* lub *actio negatoria*, natomiast roszczenie o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z ich nieruchomości było w tych okolicznościach racjonalne. Zmierzało ono bezpośrednio – według powołanego orzeczenia – do nowego ukształtowania stosunku prawnego między stronami, polegającego na zezwoleniu przez właściciela nieruchomości obciążonej na korzystanie z niej w określonym zakresie, za wynagrodzeniem uiszczanym przez posiadacza urządzeń przesyłowych. W kontynuującej ten tok rozumowania uchwale z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. III CZP 124/10, Sąd Najwyższy zaaprobował pogląd, że czynność, o której mowa w art. 123 § 1 pkt 1 k.c., nie musi zmierzać bezpośrednio do pozbawienia posiadacza posiadania nieruchomości, lecz może także zmierzać do ustalenia prawa własności, do nowego ukształtowania stosunków prawnorzeczowych między właścicielem a posiadaczem, w tym do zmiany charakteru posiadania. Zaakcentował, że występując o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, właściciel manifestuje, iż jest właścicielem i chce odzyskać pełnię swych praw oraz uregulować sposób korzystania z nieruchomości przez posiadacza służebności zgodnie ze swoją wolą jako właściciela. Zachowania takie odróżniają go od właściciela nieinteresującego się przedmiotem swojej własności, zatem żądanie wynagrodzenia od posiadacza urządzeń przesyłowych prowadzi do zmiany rodzaju posiadania posiadacza służebności, z posiadania w zakresie służebności przesyłu, które

posiadacz wykonywał dla siebie i to niezależnie od woli właściciela, na posiadanie służebności zgodne z tą wolą.

Stanowisko to Sąd Najwyższy podtrzymał w postanowieniu z dnia 23 października 2013 r., sygn. IV CSK 30/13, podnosząc, że art. 292 k.c. odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o biegu zasiedzenia nieruchomości oraz odpowiedniego stosowania przepisów o biegu przedawnienia roszczeń (art. 175 k.c.). To sprawia, że posiadanie służebności jest szczególnym rodzajem władania przez przedsiębiorcę przesyłowego cudzym gruntem w zakresie niezbędnym do korzystania z urządzeń przesyłowych, a nie posiadaniem samoistnym nieruchomości, zabudowanej urządzeniami przesyłowymi. Sąd Najwyższy stwierdził, że wytoczenie przez właściciela nieruchomości powództwa o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z niej przez posiadacza służebności unicestwiło dotychczasowy, samodzielny, niezależny od właściciela gruntu i nieodpłatny sposób korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego z gruntu właściciela w zakresie urządzeń przesyłowych i dlatego należy uznać je za czynność przerywającą zasiedzenie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu.

W prezentowanych orzeczeniach Sąd Najwyższy przyjął, że wobec braku racjonalności we wnoszeniu roszczeń petytoryjnych przez właściciela nieruchomości, roszczenie o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości w zakresie służebności przesyłu stało się jedynym środkiem ochrony dla właściciela, a jego aktywność zmierzała do ukształtowania stosunku prawnego między nim a posiadaczem służebności, przez co nie można było dalej mówić o samoistności, samodzielności i nieodpłatności korzystania przez posiadacza urządzeń przesyłowych z nieruchomości.

Przedstawiony pogląd nie może być podtrzymywany po wejściu w życie art. 305<sup>2</sup> k.c., umożliwiającego właścicielowi nieruchomości żądanie ustanowienia służebności przesyłu za odpowiednim wynagrodzeniem. W takiej sytuacji, dopiero złożenie odpowiedniego wniosku przerywa bieg terminu zasiedzenia, czego nie może spowodować wytoczenie powództwa o wynagrodzenie, oddzielone od domagania się ustanowienia służebności (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. III CZP 124/10, OSNC 2011, nr 9, poz. 99, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. V CSK 320/12, niepubl. i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2013 r., sygn. IV CSK 88/13, niepubl.). Aktualności nabiera zatem twierdzenie, że sprawa o zapłatę za bezumowne korzystanie z nieruchomości w zakresie służebności przesyłu nie jest sporem o własność pomiędzy właścicielem a posiadaczem służebności. Tak więc nawet szeroka interpretacja art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 175 k.c. nie daje obecnie podstawy do twierdzenia, że wytoczenie powództwa o wynagrodzenie skutkuje przerwaniem biegu terminu zasiedzenia służebności.

Taki punkt widzenia Sąd Najwyższy przyjął w postanowieniu z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. V CSK 167/13 (niepubl.), w sprawie, w której powództwo

o zapłatę wynagrodzenia zostało wytoczone w 2009 r., a więc wtedy, gdy właściciel mógł już wystąpić z wnioskiem na podstawie w art. 305<sup>1-4</sup> k.c. Podtrzymał stanowisko zajęte w uchwale z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. III CZP 124/10, podkreślając argumenty uzasadniające szerokie rozumienie art. 123 § 1 pkt 1 k.c. oraz wskazując cechy czynności podejmowanej przed sądem, zmierzającej i zdolnej bezpośrednio do ukształtowania stosunków prawnorzeczowych na nieruchomości między jej właścicielem a posiadaczem służebności, w tym zmierzającej do pozbawienia posiadania albo zmiany jego charakteru. Do takiego celu nie zmierza ani nie jest w stanie tego celu osiągnąć powództwo o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, niezmienną niczego w stosunkach prawnorzeczowych dotyczących nieruchomości. Nie prowadzi ono także ani do nawiązania stosunku obligacyjnego w postaci umowy o korzystanie z nieruchomości w zakresie służebności przesyłu, ani do zmiany charakteru posiadania służebności. W omawianym postanowieniu Sąd Najwyższy podważył trafność podstawowego argumentu zwolenników zapatrywania wskazującego na przerwanie biegu terminu zasiedzenia służebności w wyniku wniesienia powództwa o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, a w szczególności, że prowadzi ono do ukształtowania stosunku prawnego między właścicielem nieruchomości a posiadaczem służebności, niwecząc samoistny, samodzielny i nieodpłatny charakter korzystania z nieruchomości.

Orzeczenia Sądu Najwyższego wydane po wejściu w życie przepisów o służebności przesyłu, ze względu na stany faktyczne i prawne w rozpoznawanych sprawach, nie konfrontują argumentów przytaczanych za poglądem odmawiającym powództwu o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości skutków przerwania biegu zasiedzenia w zakresie służebności przesyłu unormowanej w art. 305<sup>1</sup> i nast. k.c., z argumentami opowiadającymi się za takim przerwaniem w okresie obowiązywania poprzedniego stanu prawnego. Nie stwarza to jednak potrzeby odrębnego analizowania rozważanego zagadnienia prawnego dla okresu przed wprowadzeniem do kodeksu cywilnego przepisów o służebności przesyłu i obecnego stanu prawnego. Innymi słowy, nie należy rozdzielać ewentualnego skutku w postaci przerwania biegu zasiedzenia służebności w razie wniesienia powództwa o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości na sytuację przed dniem 3 sierpnia 2008 r. i po tym dniu, uznając ją za cezurę czasową zmienionego stanu prawnego tak dalece, że odmienna staje się ocena następstw wniesienia tego powództwa. Należy posłużyć się argumentacją, która pozwoli na jednolite traktowanie tych samych zdarzeń i ich skutków, niezależnie od tego, czy powództwo o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości jest wniesione przed czy po zmianie kodeksu cywilnego, która weszła w życie dnia 3 sierpnia 2008 r. W takim razie należy uznać za obojętne, czy chodzi o okres posiadania służebności przesyłu, czy posiadania służebności gruntowej polegającej na

korzystaniu z nieruchomości obciążonej w zakresie niezbędnym do eksploatacji urządzeń, o których mowa w art. 49 k.c.

Zwolennicy poglądu o przerwie biegu terminu zasiedzenia służebności w razie wniesienia powództwa o zapłatę wynagrodzenia przed zmianą w kodeksie cywilnym powołują się głównie na argumenty słusznościowe, podnosząc, że powództwo o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości było wówczas jedynym skutecznym środkiem ochrony interesów właściciela. Dodając argumenty prawne, twierdzą, że czynność przedsięwzięta bezpośrednio w celu dochodzenia prawa w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 292 i art. 175 k.c. nie musi zmierzać do powstania zbieżności między stanem faktycznym i odpowiadającym mu prawem, lecz wystarczy, aby doprowadziła do innego niż spokojne posiadanie (*ius possidendi*) zaspokojenia interesu właściciela nieruchomości. Dochodzenie więc przez niego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości jest wykonywaniem prawa własności (art. 140 k.c.), przez realizowanie uprawnienia do korzystania z rzeczy (*ius utendi*) i pobierania z niej pożytków (*ius fruendi*), a to w rezultacie zmierza do obrony przysługującego prawa własności.

Przeciwnicy tego rozumowania powołują art. 53 § 2 k.c., który z pożytkami cywilnymi rzeczy, czyli także z dochodami, które przynosi, a więc również z wynagrodzeniem za korzystanie, łączy stosunek prawny pomiędzy właścicielem a korzystającym. Takiej więzi prawnej nie ma w razie korzystania bezumownego i nie zmienia tego argument natury praktycznej, że wysokość wynagrodzenia dochodzonego w takim przypadku określa się tak, jakby właściwy stosunek prawny istniał, zatem wynagrodzenie, o którym mowa, nie ma postaci odszkodowania nawet w nazwie.

Na rzecz rozszerzającej wykładni przepisów o przerwie biegu terminu zasiedzenia można przywołać również argumenty wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wywodzone z konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności oraz sprzeciwu wobec rozszerzającej wykładni przepisów o zasiedzeniu w sposób prowadzący do uszczuplenia ochrony własności i praw właściciela. W wyroku z dnia 28 października 2003 r., sygn. P 3/03 (OTK-A 2003, nr 8, poz. 82), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasadą konstytucyjną jest nienaruszalność prawa własności i tylko wyjątkowo wprowadzone są od niej odstępstwa; takim bardzo daleko idącym odstępstwem jest zasiedzenie. Sprawia to, że wszelkie wątpliwości powinny być tłumaczone na rzecz ochrony własności, bez względu na to, o czyją własność chodzi. W podobny sposób wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. III CZP 87/13, podkreślając konstytucyjną zasadę nienaruszalności prawa własności i daleko idące skutki zasiedzenia w odniesieniu do prawa własności, co nakazuje wszelkie wątpliwości przy interpretowaniu pojęcia zasiedzenia tłumaczyć na rzecz ochrony własności.

Tym twierdzeniom przeciwstawia się stanowisko zajmowane w innych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, w których podkreślana jest waga i zasadność zasiedzenia, sprzyjającego porządkowaniu sytuacji prawnej przez usuwanie niezgodności między długotrwałym stanem faktycznym a stanem prawnym, prowadzącego do ustabilizowania stanu prawnego, co odpowiada zasadzie państwa prawnego i zasadzie sprawiedliwości społecznej (orzeczenie z dnia 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4; wyrok z dnia 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 82; uzasadnienia wyroków z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. SK 61/03, OTK-A 2005, nr 11, poz. 136 oraz z dnia 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 97). Zwraca uwagę niezakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją art. 292 k.c., dotyczącego zasiedzenia służebności (wyrok z dnia 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78) oraz art. 172 k.c., a więc podstawowego przepisu o zasiedzeniu rzeczy jako sposobu nabycia jej własności (wyrok z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. SK 61/03, OTK-A 2005, nr 11, poz. 136).

Przepisy o zasiedzeniu – rzeczy i służebności – oraz przepisy o przedawnieniu roszczeń majątkowych, do których odwołują się przepisy o zasiedzeniu, zwłaszcza w kwestii biegu zasiedzenia (art. 175 k.c.), wywodzą się z instytucji tzw. dawności. Jest ona pod różnymi postaciami obecna w obowiązujących systemach prawnych z tego względu, że tylko za postulat można uważać strzeżenie przez wszystkie podmioty prawa swoich interesów oraz brak potrzeby porządkowania stosunków prawnych, zwłaszcza w celu osiągnięcia stabilności i pewności stanu prawnego. Z tego względu niewystarczający jest argument wspierający tezę o przerwaniu biegu terminu zasiedzenia w razie wniesienia powództwa o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w granicach służebności przesyłu, unormowanej w art. 305<sup>1</sup> i nast. k.c., akcentujący potrzebę uniknięcia sytuacji, w której osoba dochodząca takiego wynagrodzenia od posiadacza służebności zostałaby zaskoczona wygaśnięciem tego roszczenia wskutek zasiedzenia służebności. Okoliczności faktyczne i czas niezbędny do zasiedzenia przeczą temu, a w orzecznictwie umacnia się stanowisko, że osobie, która wskutek zasiedzenia utraciła własność rzeczy, nie przysługuje wobec posiadacza roszczenie o zapłatę wynagrodzenia za okres korzystania z rzeczy bez tytułu prawnego przed zasiedzeniem (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2011 r., sygn. III CZP 7/11 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. II CSK 258/11, niepubl.; z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. V CSK 320/12, niepubl.; z dnia 19 września 2013 r., sygn. I CSK 700/12, niepubl. i z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. IV CNP 28/13, Biul. SN 2014, nr 5, s. 13).

Podstawowym zarzutem przeciwko twierdzeniu o przerwaniu biegu zasiedzenia wskutek wytoczenia powództwa o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości z przytoczonej przyczyny jest odwołanie się do przepisów

o roszczeniach uzupełniających skargi petytoryjne, które umożliwiają ich dochodzenie mimo zasiedzenia służebności, jeśli powództwo o nie zostało wniesione przed upływem terminu zasiedzenia. Nie występuje więc także i z tej przyczyny potrzeba rozszerzającej interpretacji pojęcia czynności przedsięwziętej bezpośrednio w celu dochodzenia prawa w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 292 i 175 k.c.

Przepis art. 123 § 1 pkt 1 k.c. obejmuje powszechnie i jednolicie rozumianą „czynność przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia prawa”. Tradycyjnie rzecz ujmując, czynność taka musi zmierzać do wyzucia posiadacza z władania rzeczą w zakresie prowadzącym do zasiedzenia. W wypadku posiadania służebności „dochodzenie prawa” przez właściciela nieruchomości może również prowadzić do uzyskania pełnego władztwa nad rzeczą bez dalszego wykonywania służebności (przez roszczenie windykacyjne lub negatoryjne), ale częściej jest to usuwanie niezgodności między stanem faktycznym a stanem prawnym przez ustanowienie służebności przesyłu (po dniu 3 sierpnia 2008 r.) albo służebności gruntowej odpowiadającej treścią takiej służebności (przed dniem 3 sierpnia 2008 r., ale w tym wypadku tylko na wniosek przedsiębiorstwa przesyłowego wykonującego uprawnienia wynikające ze służebności).

Skuteczne dochodzenie prawa przez właściciela prowadzi do zakwestionowania posiadania mogącego doprowadzić do zasiedzenia służebności. Przywrócenie stanu zgodnego z prawem prowadzi do pozbawienia posiadania, a więc stanowi przesłankę przerwania biegu terminu zasiedzenia. Ustanowienie służebności przesyłu nie powoduje pozbawienia posiadania, lecz zmienia jego charakter na mający podstawę prawną (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. III CZP 124/10 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2013 r., sygn. IV CSK 88/13, niepubl.). W takiej sytuacji dochodzi tylko do przerwy biegu zasiedzenia; bieg ten traci ciągłość i ustaje, a posiadanie uzyskuje podstawę prawną, natomiast jego zakres wynika z relacji między właścicielem nieruchomości a uprawnionym do władania nieruchomością w zakresie potrzebnym do wykonywania służebności. Wniesienie przez właściciela nieruchomości powództwa o zapłatę wynagrodzenia powoduje jedynie zmianę dobrej wiary posiadania służebności w złą wiarę (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. III CZP 124/10 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2013 r., sygn. IV CSK 88/13).

Należy zatem stwierdzić, że czynnością przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia prawa w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 292 i 175 k.c. jest każde zachowanie właściciela nieruchomości przed właściwym organem, zmierzające bezpośrednio do uregulowania stosunków prawnorzeczowych wykonywanej służebności lub do zaniechania wykonywania tej służebności. Nie odpowiada temu samo wystąpienie o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości w zakresie służebności odpowiadającej służebności przesyłu, gdyż ani to roszczenie, ani jego realizacja nie zmienia relacji prawnorzecz-

wych właściciela z posiadaczem służebności, zwłaszcza że właściciel może nie żądać ustanowienia służebności, lecz wyłącznie wynagrodzenia na podstawie stosunku obligacyjnego (uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. V CSK 167/13, niepubl.). Taka sama mogła być jego wola na gruncie przepisów sprzed zmiany kodeksu cywilnego w 2008 r. i jej realizacja była dopuszczalna w wyniku umowy właściciela nieruchomości z posiadaczem służebności albo w ramach posiadania bezumownego.

Z tych względów nie ma dostatecznych przyczyn, które przed dniem 3 sierpnia 2008 r. uzasadniały przerwę biegu zasiedzenia tylko z powodu wniesienia powództwa o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości. Nawet dobrowolne spełnienie przez posiadacza służebności żądania właściciela i zapłata wynagrodzenia za korzystanie z jego nieruchomości nie oznacza uznania praw właściciela. Trudno też przyjąć, że domaganie się przez właściciela nieruchomości zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z niej jest wyrazem aktywności właściciela, równoznacznej z bezpośrednim działaniem w celu nowego ukształtowania stosunku prawnego między nim a posiadaczem służebności, przerywającego bieg zasiedzenia. Skutku takiego nie może też odnieść żądanie zapłaty wynagrodzenia jako czynność zmierzająca bezpośrednio do ustalenia prawa do wyłącznego korzystania przez właściciela z jego nieruchomości. Jest tak zwłaszcza wtedy, gdy o wynagrodzenie może wystąpić również były właściciel za okres, w którym miał tytuł prawny, a także nabywca wierzycelności o wynagrodzenie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważało stanowisko, że wykonywanie przez uprawnionego prawa mającego podstawę w akcie publicznoprawnym nie stanowi posiadania służebności prowadzącego do zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu (uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. III CZP 87/13 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. III CZP 26/14, Biul. SN 2014, nr 6, s. 6; zob. jednak postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. I CSK 171/08, OSNC 2010, nr 1, poz. 15 oraz z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. I CSK 354/12, OSNC–ZD 2014, nr A, poz. 5).

Dodatkowym argumentem przeciwko uznaniu wytoczenia powództwa o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości w granicach służebności przesyłu, unormowanej w art. 305<sup>1</sup> i nast. k.c., jako skutkującego przerwaniem biegu terminu zasiedzenia jest niezasadne usprawiedliwianie bierności właściciela przez twierdzenie, że przed dniem 3 sierpnia 2008 r. nie miał on żadnej możliwości prawnego uregulowania korzystania z jego nieruchomości przez posiadacza służebności, jeśli posiadacz nie wyrażał woli zawarcia umowy o takie korzystanie z własności. Jednak i wtedy mógł on w różnych sytuacjach dochodzić swoich praw na etapie tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego, planów miejscowych, procesu przygotowywania inwestycji przesyłu energii, ciepła, gazu itp., roszczeń prawno-rzeczowych wynikających z immisji

bezpośrednich i pośrednich nieruchomości, a w wypadku mniejszych inwestycji o lokalnym charakterze – realnego skierowania roszczeń petytoryjnych (windykacyjnego i negatoryjnego) oraz roszczeń uzupełniających, jak też domagania się pozbawienia posiadania oraz zmiany jego charakteru. Mógł także wytoczyć powództwo o ustalenie nieistnienia służebności (art. 189 k.p.c.), które przerywało bieg terminu zasiedzenia, jako wyraźnie wymienione obok dochodzenia roszczenia w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. (w powiązaniu z art. 292 i art. 175 k.c.).

**Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. III CZP 45/14.**

### 38

**Art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 127)**

Roszczenie przedsiębiorcy prowadzącego aptekę o refundację ceny leku lub wyrobu medycznego (art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych; Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 127) jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej.

#### Z uzasadnienia:

Źródłem roszczenia przedsiębiorcy prowadzącego aptekę do podmiotu zobowiązanego do finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych o refundację ceny leku lub wyrobu medycznego wydawanego świadczeniobiorcy bezpłatnie lub za częściową odpłatnością był art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 1 stycznia 2012 r. (uchylony przez art. 63 pkt 24 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych; Dz. U. z 2011 r., Nr 12, poz. 696). Niewątpliwie był to przepis ustawy szczególnej, regulującej zasady udzielania świadczeń zdrowotnych i ich finansowania ze środków publicznych, a więc aktu o charakterze publicznoprawnym. Między aptekami a Narodowym Funduszem Zdrowia nie były zawierane umowy dotyczące refundacji leków, a ich wzajemne relacje zostały w sposób wyczerpujący unormowane w ustawie i przepisach wykonawczych (rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie recept lekarskich z dnia 11 maja 2007 r., Dz. U. Nr 97, poz. 646; rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 października 2002 r. w sprawie wydawania z apteki produktów leczniczych i wyrobów medycznych, Dz. U. Nr 183, poz. 1531). Charakter prawny tego roszczenia był już przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, który wyraził pogląd, że ustawodawca nadał mu charakter cywilnoprawny, ustawa może bowiem wprost kreować zobowiązanie będące podstawą prawną takiego roszczenia i funkcjonuje ono między równorzędnymi podmiotami w sytuacji, w której nie został ustanowiony odrębny tryb rozstrzygnięcia sporów

wynikłych na tym tle (art. 2 k.p.c. w zw. z art. 1 k.c.). Precyzyjne uregulowanie sposobu i warunków refundacji ceny leku lub wyrobu medycznego w ustawie i rozporządzeniach wykonawczych oznacza jedynie, że strony nie mogą tego stosunku prawnego modyfikować (wyroki z dnia 4 stycznia 2007 r., sygn. V CSK 388/06, OSNC 2007, nr 12, poz. 183; z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. V CSK 358/09, OSNC-ZD 2011, nr 3/A; z dnia 14 października 2009 r., sygn. V CSK 103/09 i z dnia 3 lutego 2011 r., sygn. I CSK 286/10, niepubl.).

Zagadnienie terminu przedawnienia roszczenia unormowanego w art. 63 ust. 1 ustawy nie było do tej pory przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, a bezpośrednie wypowiedzi doktryny dotyczące tej kwestii związane są z aktualnym stanem prawnym, w którym źródłem roszczenia jest umowa nazwana łącząca prowadzącego aptekę i Narodowy Fundusz Zdrowia.

Prowadzący aptekę jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 43<sup>1</sup> k.c., a stosunek prawny wykreowany w art. 63 ust. 1 ustawy jest stosunkiem cywilnoprawnym pomiędzy podmiotami równorzędnymi. Roszczenie o zwrot kwoty refundacji, jako roszczenie majątkowe podlega przedawnieniu (art. 117 § 1 k.c.), wobec braku regulacji szczególnej, w terminach określonych w art. 118 k.c. Przepis ten przewiduje dziesięcioletni termin przedawnienia, a dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej termin trzyletni. Zastosowanie terminu dziesięcioletniego lub trzyletniego uzależnione jest więc od rozstrzygnięcia, czy jest to roszczenie związane z działalnością gospodarczą.

Zgodnie z utrwalonym poglądem judykatury i doktryny odróżnić należy roszczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej i z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Kwalifikacja roszczeń jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wymaga przede wszystkim związku z działalnością gospodarczą, a więc z aktywną działalnością zorganizowaną w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 672) o charakterze ciągłym. Przesądzający jest jej profesjonalny charakter i działanie na własny rachunek oraz zamierzony charakter wykonywanej działalności, jej rozmiar, sposób i stopień przygotowania przedmiotów i środków prowadzenia, podporządkowanie zasadzie racjonalnego działania oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym. W aspekcie zarobkowego charakteru działalności element zysku nie stanowi zasadniczego wyróżnika dla określenia rodzaju działalności i istotne znaczenie należy przypisać zamiarowi prowadzącego działalność, a nie faktyczne osiągnięcie zysku. Podkreśla się również, że wymaganie uczestnictwa w obrocie gospodarczym realizowane jest przez dany podmiot poprzez odpłatne, ekwiwalentne świadczenia wzajemnie spełniane za pomocą wielorazowych czynności faktycznych i prawnych, przy czym wymaganie ekwiwalentności świadczeń nie jest pojmowane w sposób „rynkowy”, bo wystarczy, że uzyskiwane przez podmiot opłaty pokrywają jedynie koszty czy część kosztów prowadzonej działalności, która może być dofinansowana z innych źródeł. Decydujące więc znaczenie trzeba przypię-

sać normalnemu, funkcjonalnemu związkowi podejmowanych przez podmiot gospodarczy czynności z realizacją zadań stanowiących przedmiot jego działalności. Dla oceny roszczenia nie ma znaczenia charakter prawny leżącego u jego podstaw zdarzenia (czynność prawna, czyn niedozwolony, ustawa), jak również charakter prawny powoda lub charakter sprawy. W judykaturze podkreślono nadto, że roszczenia dochodzone przez przedsiębiorcę, co do zasady, przedawniają się w terminie trzyletnim i istnieją podstawy do konstruowania domniemania faktycznego, zgodnie z którym wszystkie czynności podejmowane przez przedsiębiorców są związane z prowadzeniem przez nich działalności gospodarczej (uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 1991 r., sygn. III CZP 117/91 OSNCP 1992, nr 5, poz. 65 oraz uchwały: z dnia 11 czerwca 1992 r., sygn. III CZP 64/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 225; z dnia 22 września 1995, III CZP 115/95, OSNC z 1996 r., nr 1, poz. 6; z dnia 14 maja 1998 r., sygn. III CZP 12/98, OSNC 1998, nr 10, poz. 151; z dnia 26 kwietnia 2002 r., sygn. III CZP 21/02, OSNC 2002, nr 12, poz. 149; z dnia 11 maja 2005 r., sygn. III CZP 11/05, OSNC 2006, nr 3, poz. 48; z dnia 16 września 2010 r., sygn. III CZP 44/10, OSNC-ZD 2011, nr 19/A; z dnia 11 lipca 2014 r., sygn. III CZP 33/14, Biul. SN z 2014 r., nr 9, s. 4; wyroki: z dnia 24 kwietnia 2003 r., sygn. I CKN 316/01, OSNC 2004, nr 7–8, poz. 117; z dnia 16 lipca 2003 r., sygn. V CK 24/02, OSNC 2004, nr 10, poz. 157; z dnia 15 stycznia 2010 r., sygn. I CSK 225/09; z dnia 24 maja 2012 r., sygn. II CSK 544/11, niepubl.; z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. II CSK 104/13, OSNC 2014, nr 7–8, poz. 82).

Szerszym natomiast pojęciem jest „prowadzenie przedsiębiorstwa” oraz „czynności pozostające w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa”. Obejmuje ono czynności związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym, nie pozostające w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, nie polegające na uczestnictwie w obrocie gospodarczym, nie prowadzące do wytwarzania żadnych dóbr materialnych i nie przynoszące żadnego zysku (wyroki: z dnia 1 października 1998 r., sygn. I CKN 288/98, niepubl.; z dnia 26 listopada 1998 r., sygn. I CU 108/98, Prok. i Pr. 1999, dodatek „Orzecznictwo”, nr 4, poz. 31).

Działalność podmiotu prowadzącego aptekę polega na zarządzaniu przedsiębiorstwem zajmującym się sprzedażą leków konsumentom. Jest to aktywność przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym spełniająca przedstawione wyżej warunki uznania działalności za związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej. Sprzedaż leków i wyrobów medycznych jest działalnością handlową i dokonuje się poprzez zawieranie typowych dla tego rodzaju działalności umów sprzedaży w sposób ciągły i zorganizowany. Leki refundowane znajdują się w ciągłej ofercie aptek, a przedsiębiorca dokonuje czynności związanych z nabywaniem i sprzedażą w sposób tożsamy z czynnościami dotyczącymi leków nierefundowanych. Różnica wiąże się z przestrzeganiem zasad dotyczących ich sprzedaży i przedstawieniem podmiotowi zobowiązanemu do finanso-

wania zestawień refundacyjnych. Jest to także działalność, której elementem jest zysk. Zapłata za leki, a w szczególności uwzględniona w cenie marża jest sposobem jego osiągnięcia przez przedsiębiorcę. W wypadku sprzedaży leków refundowanych zapłata ceny leków jest rozłożona pomiędzy ubezpieczonego a Narodowy Fundusz Zdrowia. Refundacja stanowi w istocie zapłatę części ceny za nabywany lek, z tym że jest odroczonej jej termin płatności w sposób określony w ustawie (art. 63 ust. 3). Roszczenie o zapłatę kwoty refundacji jest więc tożsame z roszczeniem o zapłatę części ceny. Okoliczność, że dany lek jest refundowany, nie oznacza, że apteka na jego sprzedaży nie uzyskuje korzyści, a jedynie że wysokość marży jest ustawowo limitowana (aktualnie art. 7 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, Dz. U. Nr 122, poz. 696). Brak jest także argumentów aksjologicznych i funkcjonalnych do objęcia przedsiębiorcy prowadzącego aptekę silniejszą ochroną w wypadku roszczenia o zwrot kwoty refundacji poprzez wydłużenie terminu przedawnienia tego roszczenia. Przedsiębiorca ten – tak jak każdy inny przedsiębiorca – powinien na bieżąco monitorować funkcjonowanie swego przedsiębiorstwa i dbać o wyegzekwowanie wierzytelności w terminie. Za taką wykładnią przemawia również zbliżona konstrukcja roszczenia do roszczenia świadczeniodawcy o zapłatę za wykonane leczenie, co do którego orzecznictwo i doktryna zajmują jednolite stanowisko, że działalność lecznicza, mimo że może nawet nie mieć charakteru zarobkowego, jest działalnością gospodarczą, a roszczenia świadczeniodawcy przedawniają się w terminie trzyletnim. Wspiera ją też zmiana z dniem 1 stycznia 2012 r. mechanizmu refundacji za leki i wprowadzenie obowiązku zawarcia przez aptekę z Narodowym Funduszem Zdrowia umów na realizację recept. Z tych przyczyn nie ma podstaw do przyjęcia, że istnieją argumenty pozwalające na obalenie domniemania, iż roszczenia wynikające z funkcjonowania apteki prowadzonej przez przedsiębiorcę są roszczeniami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej. Żądanie wypłaty refundacji nie jest związane z istnieniem i prowadzeniem przedsiębiorstwa, lecz z działalnością dokonywaną za pomocą tego przedsiębiorstwa. Publiczno-prawny charakter źródła roszczenia nie może stanowić skutecznego argumentu dla stanowiska przeciwnego, skoro kreuje ono pomiędzy przedsiębiorcą a Narodowym Funduszem Zdrowia stosunek cywilnoprawny oraz roszczenie, którego przedmiot jest ściśle powiązany z przejawami prowadzonej działalności – refundacja nie ma bowiem postaci stałej, ryczałtowej kwoty, lecz dotyczy konkretnych umów sprzedaży leków refundowanych.

Z tych względów uzasadniony jest wniosek, że roszczenie przedsiębiorcy prowadzącego ogólnodostępną aptekę o refundację ceny leku lub wyrobu medycznego (art. 63 ust. 1 ustawy) jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej.

***Uchwała SN z dnia 5 grudnia 2014 r., sygn. III CZP 93/14.***

## Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

### Prawo Pracy

39

**Art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 191 w zw. z art. 45 k.p. i art. 91c Karty), art. 56 § 1 w zw. z art. 76 k.p. w zw. z art. 91c Karty w zw. z art. 193 k.p.c. Art. 20 ust. 5c Karty Nauczyciela w zw. z art. 56 § 1 w zw. z art. 67 i art. 264 § 2 k.p. oraz w zw. z art. 91c Karty**

1. Roszczenie o przywrócenie do pracy za niezgodne z prawem lub nieuzasadnione wypowiedzenie nauczycielskiego stosunku pracy (art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 191, w zw. z art. 45 k.p. i art. 91c tej Karty) nie przekształca się bez zmiany powództwa (art. 193 k.p.c.) w roszczenie o przywrócenie do pracy z tytułu niezgodnego z prawem wygaśnięcia nauczycielskiego stosunku pracy (art. 56 § 1 w zw. z art. 67 k.p. w zw. z art. 91c Karty Nauczyciela).

2. Okoliczności i przyczyny niezgodnego z prawem lub nieuzasadnionego wypowiedzenia nauczycielskiego stosunku pracy, które stało się bezskuteczne wskutek złożenia pisemnego wniosku o przeniesienie nauczyciela w stan nieczynny (art. 20 ust. 5c Karty Nauczyciela), mogą być poddane sądowej kontroli jako okoliczności lub przyczyny niezgodnego z prawem wygaśnięcia nauczycielskiego stosunku pracy tylko w razie skutecznego uchylecia się od skutków prawnych wniosku o przeniesienie w stan nieczynny i terminowego zaskarżenia wygaśnięcia stosunku pracy (art. 56 § 1 w zw. z art. 67 i art. 264 § 2 k.p. oraz w zw. z art. 91c Karty Nauczyciela).

#### Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 20 ust.1 pkt 2 Karty Nauczyciela, dyrektor szkoły w razie częściowej likwidacji szkoły albo w razie zmian organizacyjnych powodujących zmniejszenie liczby oddziałów w szkole lub zmian planu nauczania uniemożliwiających dalsze zatrudnienie nauczyciela w pełnym wymiarze zajęć rozwiązuje z nim stosunek pracy lub, na wniosek nauczyciela, przenosi go w stan nieczynny. Rozwiązanie nauczycielskiego stosunku pracy następuje z końcem roku szkolnego po uprzednim trzymiesięcznym wypowiedzeniu (art. 20 ust. 3), które wszakże jest (staje się) bezskuteczne w przypadku złożenia przez nauczyciela, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wypowiedzenia pisemnego, wniosku o przeniesienie w stan nieczynny. W okresie 30 dni od wypowiedzenia zwalniany nauczyciel może i powinien rozeznaczyć stan faktyczny i prawny sprawy oraz skutki prawne własnych zachowań i zdecydować, czy wybiera alternatywę

w postaci złożenia pisemnego wniosku o przeniesienie w stan nieczynny, co jednak prowadzi do bezskuteczności z mocy prawa wcześniejszego wypowiedzenia stosunku pracy, a następnie do jego wygaśnięcia z upływem sześciomiesięcznego okresu pozostawania w stanie nieczynnym (art. 20 ust. 5c KN), czy zaskarża decyzję o nieuzasadnionym lub niezgodnym z prawem wypowiedzeniu nauczycielskiego stosunku pracy, którego nie ubezskuteczył pisemnym wnioskiem o przeniesienie w stan nieczynny. Od nauczycieli, którzy zaliczają się do pracowników wykształconych i którzy powinni mieć lub uzyskać rozpoznanie w zakresie przysługujących im uprawnień i skutków prawnych dokonywanych czynności prawnych, należy wymagać świadomego podejmowania decyzji w razie uzyskania informacji o możliwości złożenia wniosku o przeniesienie w stan nieczynny i jego skutkach prawnych, jeżeli na ich przemyślaną ocenę mają 30 dni od dnia doręczenia wypowiedzenia stosunku pracy z przyczyn określonych w art. 20 ust. 1 pkt 2 KN. W konsekwencji i co do zasady kontrowersyjne jest powoływanie się na wadę oświadczenia woli („błąd”) zawartego we wniosku ze względu „na brak wiedzy na temat wszystkich skutków złożenia pisemnego wniosku o przeniesienie w stan nieczynny”, które ubezskutecznia wcześniej dokonane wypowiedzeniem, przeto nie rozwiązuje stosunku pracy z upływem okresu bezskutecznego wypowiedzenia. Równie wątpliwe bywa zatem instrumentalne nadużywanie jedynie „korzyści” stanu nieczynnego wyłącznie dla celów procesowych związanych z uzyskaniem orzeczenia o kontestowanym wypowiedzeniu stosunku pracy, które z mocy prawa jest kwalifikowane jako bezskuteczne wskutek złożenia wniosku o przeniesienie w stan nieczynny (art. 20 ust. 5c KN).

Zwalniany nauczyciel może na drodze sądowej kwestionować albo wypowiedzenie nauczycielskiego stosunku pracy, co wymaga złożenia odwołania do sądu pracy w terminie 7 dni od dokonania wypowiedzenia (art. 264 § 1 k.p. w zw. z art. 91c KN), albo podważać wygaśnięcie tego stosunku pracy w terminie 14 dni od tego sposobu ustania (wygaśnięcia) stosunku pracy, licząc od upływu sześciomiesięcznego okresu pozostawania w stanie nieczynnym stosunek pracy (art. 264 § 2 k.p. w zw. z art. 91c KN; por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. I PKN 607/99, OSNP 2001, nr 19, poz. 581). Terminy sądowego zaskarżenia decyzji o wypowiedzeniu nauczycielskiego stosunku pracy ze skutkiem na koniec roku szkolnego albo o jego wygaśnięciu z upływem sześciomiesięcznego okresu pozostawania w stanie nieczynnym nie przypadają w tym samym czasie (momencie), a zatem już z tej przyczyny roszczenia kontestujące dokonane wypowiedzenie nauczycielskiego stosunku pracy nie mają natury alternatywnej wobec roszczeń podważających wygaśnięcie w późniejszym terminie tego stosunku pracy. Ponadto, w judykaturze wskazuje się na inne okoliczności faktyczne tych niealternatywnych roszczeń, które w przypadku sądowego zaskarżenia wypowiedzenia muszą odnosić się do przyczyn i okoliczności tego sposobu rozwiązania nauczycielskiego

stosunku pracy za wypowiedzeniem ze skutkiem na koniec danego roku szkolnego. Natomiast, w razie przeniesienia w stan nieczynny, kwestionowane mogą być przyczyny i okoliczności wygaśnięcia stosunku pracy z upływem sześciomiesięcznego okresu pozostawania w takim stanie. Różnią się także podstawy prawne dochodzenia wymienionych roszczeń. I tak podstawę prawną roszczeń związanych z wypowiedzeniem nauczycielskiego stosunku pracy (o orzeczenie bezskuteczności dokonanego wypowiedzenia lub o przywrócenie do pracy) stanowi art. 45 k.p. w zw. z art. 91c KN. Z kolei, roszczenie o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowanie (niekiedy o dopuszczenie do pracy lub przywrócenie dotychczasowych warunków pracy, jeśli nauczycielski stosunek pracy jeszcze trwa; por. wyroki Sądu Najwyższego z dni: 17 kwietnia 1997 r., sygn. I PKN 110/97, OSNP 1998, nr 7, poz. 205 i 20 czerwca 2001 r., sygn. I PKN 476/00, OSNP 2003, nr 10, poz. 240), w razie niezgodnego z prawem wygaśnięcia nauczycielskiego stosunku pracy, wnosi się na podstawie art. 56 § 1 k.p. w zw. z art. 67 k.p. i w zw. z art. 91c KN (por. wyroki Sądu Najwyższego z dni: 17 kwietnia 1997 r., sygn. I PKN 110/97, OSNAPIUS 1998, nr 7, poz. 205 i 20 czerwca 2001 r., sygn. I PKN 476/00, OSNAPIUS 2003, nr 10, poz. 240). Takie okoliczności wykluczają alternatywną naturę prawną roszczeń przysługujących w razie wypowiedzenia nauczycielskiego stosunku pracy w stosunku do roszczeń związanych z jego wygaśnięciem z upływem sześciomiesięcznego okresu pozostawania nauczyciela na jego wniosek w stanie nieczynnym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. I PK 33/11, OSNP 2012, nr 21–22, poz. 261).

Roszczenie wywodzone z niezgodnego z prawem lub nieuzasadnionego wypowiedzenia nauczycielskiego stosunku pracy nie zbiega się w czasie z roszczeniem z tytułu innego sposobu ustania (wygaśnięcia) tego stosunku pracy, które nie stanowi „kontynuacji” roszczenia związanego z wypowiedzeniem nauczycielskiego stosunku pracy ani nie może być postrzegane jako czasowo-przyczynowa „konwersja” roszczeń z tytułu wypowiedzenia nauczycielskiego stosunku pracy. Nauczyciel, któremu wypowiedziano nauczycielski stosunek pracy, ma 30 dni na złożenie świadomego, a zatem także przemyślanego nie tylko pod względem wyłącznie korzyści, ale także skutków prawnych składanego na piśmie wniosku o przeniesienie w stan nieczynny. Złożenie takiego wniosku obliuguje dyrektora szkoły do przeniesienia nauczyciela w stan nieczynny i sprawia, że bezskuteczne staje się wcześniej dokonane wypowiedzenie, a nauczycielski stosunek pracy trwa nadal po okresie ubezskutecznionego wypowiedzenia, które nie rozwiązuje wypowiedzianego stosunku pracy, aż do jego wygaśnięcia z upływem z upływem sześciomiesięcznego okresu pozostawania w stanie nieczynnym.

W konsekwencji bezpodstawne lub zbędne staje się orzekanie w przedmiocie wniesionego odwołania od dokonanego wypowiedzenia, które stało się bezskuteczne z mocy art. 20 ust. 5c KN. Sąd pracy nie może orzec o bezsku-

teczności wypowiedzenia, które stało się bezskuteczne wskutek przeniesienia nauczyciela na jego pisemny wniosek w stan nieczynny, ani o przywróceniu do pracy w stosunku pracy, którego bezskuteczne wypowiedzenie nie rozwiązało wobec złożenia przez nauczyciela pisemnego wniosku o przeniesienie w stan nieczynny. Prawna bezskuteczność dokonanego wypowiedzenia wywołuje jego „upadłość” wskutek złożenia przez nauczyciela pisemnego wniosku o przeniesienie w stan nieczynny, co wyklucza („unicestwia”) rozwiązanie nauczycielskiego stosunku pracy za wypowiedzeniem z końcem danego roku szkolnego. Wszystko to sprawia, że bezpodstawne bądź zbędne staje się orzekanie o bezskuteczności wypowiedzenia unicastwionego wnioskiem o przeniesienie w stan nieczynny wypowiedzenia lub o przywróceniu do pracy z upływem bezskutecznego z mocy prawa wypowiedzenia, które nie doprowadziło do skutku rozwiązującego stosunek pracy z końcem danego roku szkolnego.

Odmienne wykładnia zawarta w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2004 r., sygn. III PK 54/04 (OSNP 2005, nr 213, poz. 192), bezrefleksyjnie powtórzona w wyroku z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. III PK 52/08 (OSNP 2010, nr 13–14, poz. 164), odnosiła się do stanu prawnego, w którym sąd pracy miał obowiązek orzekania o roszczeniach wynikających z faktów przytoczonych przez pracownika także wówczas, gdy roszczenie nie było objęte jego żądaniem (art. 477 § 1 k.p.c.). Ponadto, w dacie wyrażenia po raz pierwszy tego poglądu nie obowiązywał art. 20 ust. 5c KN o bezskuteczności z mocy prawa dokonanego wypowiedzenia, wywołanej złożeniem pisemnego wniosku o przeniesienie nauczyciela w stan nieczynny. Po nowelizacji art. 477<sup>1</sup> k.p.c., także w sprawach ze stosunku pracy, wykluczone jest orzekanie ponad żądanie. Nadal dopuszczalne jest wyłącznie uwzględnienie z urzędu potencjalnych roszczeń alternatywnych, którymi nie są roszczenia o przywrócenie do pracy wynikające z innych okoliczności faktycznych i podstaw prawnych, związanych z wypowiedzeniem nauczycielskiego stosunku pracy, które staje się bezskuteczne w razie złożenia pisemnego wniosku o przeniesienie w stan nieczynny (art. 20 ust. 5c KN), albo z wygaśnięciem tego stosunku pracy z upływem sześciomiesięcznego okresu pozostawania w stanie nieczynnym, zwłaszcza że roszczenie to jest zgłaszane w różnych terminach materialnoprawnych zaskarżenia wypowiedzenia bądź wygaśnięcia stosunku pracy.

W razie podtrzymywania roszczeń z tytułu prawnie bezskutecznego wypowiedzenia nauczycielskiego stosunku pracy sąd pracy powinien ustalić, czy nauczyciel skutecznie uchylił się od skutków prawnych swojego wniosku o przeniesienie go w stan nieczynny i świadomie zrezygnował z uprawnień związanych z tą instytucją prawną. Tylko w takim przypadku może rozpoznać „pierwotne” roszczenia za niezgodne z prawem lub nieuzasadnione wypowiedzenie nauczycielskiego stosunku pracy. Nauczyciel, który uchylił się od skutków prawnych wniosku o przeniesienie w stan nieczynny, nie może dalej, niejako „instrumentalnie”, korzystać ze skutków prawnych, w tym z uprawnień przy-

pisanych do instytucji nauczycielskiego stanu nieczynnego do osądzenia jego roszczeń z tytułu niezgodnego z prawem lub nieuzasadnionego wypowiedziana nauczycielskiego stosunku pracy.

Natomiast, jeżeli nauczyciel nie uchyli się od skutków prawnych oświadczenia woli zawartego w pisemnym wniosku o przeniesienie w stan nieczynny, to sąd pracy nie powinien orzekać w przedmiocie już bezskutecznego z mocy samego prawa wypowiedzenia ani o przywróceniu do pracy w ramach wypowiedzianego stosunku pracy, którego bezskuteczne wypowiedzenie nie rozwiązało. Zgodnie z art. 20 ust. 5c Karty Nauczyciela, wypowiedzenie stosunku pracy jest bezskuteczne w przypadku złożenia przez nauczyciela, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wypowiedzenia stosunku pracy z przyczyn określonych w art. 20 ust. 2, pisemnego wniosku o przeniesienie w stan nieczynny. Wymieniona bezskuteczność wcześniej dokonanego wypowiedzenia nauczycielskiego stosunku sprawia, że bezpodstawne staje się odwołanie od bezskutecznego wypowiedzenia, które „upada” w rozumieniu art. 20 ust. 5c KN, a nauczyciel nie może dochodzić przywrócenia do pracy w ramach stosunku pracy, którego dokonane, ale bezskuteczne z mocy prawa wypowiedzenie nie rozwiązało.

Przeniesienie z mocy prawa w stan nieczynny nie jest wypowiedzeniem zmieniającym nauczycielski stosunek pracy, który po ubezskutecznieniu wcześniej dokonanego wypowiedzenia definitywnego zostaje przedłużony o okres sześciu miesięcy pozostawania w tym stanie, ze skutkiem wygaśnięcia stosunku pracy z upływem tego okresu. Dyskwalifikuje to stanowisko, że przeniesienie w stan nieczynny, które prowadzi do bezskuteczności wypowiedzenia definitywnego nauczycielskiego stosunku pracy, nie wyklucza wniesienia odwołania od bezskutecznego z mocy prawa wypowiedzenia tego stosunku pracy.

Równocześnie, prawna bezskuteczność wypowiedzenia, od którego wniesiono odwołanie do sądu pracy, nie oznacza, że nauczyciel przeniesiony na wniosek w stan nieczynny traci możliwość zaskarżenia przeniesienia go w stan nieczynny lub wygaśnięcia upływem sześciomiesięcznego okresu pozostawania w takim stanie. Nie ma przeszkód prawnych, aby nauczyciel uchylił się od skutków własnego oświadczenia woli zawartego we wniosku przeniesienie w stan nieczynny, jeżeli złożył pracodawcy taki wniosek pod wpływem wad prawnych tego oświadczenia woli wywołanych przez pracodawcę (art. 82–88 k.c. w zw. z art. 300 k.p.). Sądowe badanie skuteczności uchylecia się od niezgodnego z prawem („wadliwego”) oświadczenia woli zawartego we wniosku o przeniesienie w stan nieczynny jest wszakże uwarunkowane od zachowania prawem określonej formy oraz ustawowo określonych terminów i warunków wymaganych do skutecznego uchylecia się od skutków prawnych dotkniętego potencjalną ustawową wadą prawną takiego oświadczenia woli. Ponadto, w takich sprawach ze stosunku pracy, nauczyciel musi zachować materialnoprawny 14-dniowy termin zaskarżenia wygaśnięcia stosunku pracy (art. 264 § k.p. w zw. z art. 91c

KN). Tylko skuteczne uchylenie się od skutków prawnych konkretnego wniosku o przeniesienie nauczyciela w stan nieczynny, połączone z terminowym zaskarżeniem wygaśnięcia nauczycielskiego stosunku pracy, umożliwia weryfikację zarzutów niezgodności z prawem lub wadliwości zaskarżonego wygaśnięcia stosunku pracy, także ze względu na niezgodność z prawem lub potencjalnie bezpodstawny czy nieuzasadniony wybór konkretnego nauczyciela, który doprowadził do wygaśnięcia stosunku pracy. W procesie wywołanym odwołaniem od dokonanego wypowiedzenia nauczycielskiego stosunku pracy, które staje się bezskuteczne z chwilą złożenia wniosku o przeniesienie w stan nieczynny (art. 20 ust. 5c KN), bezpodstawne albo zbędne jest zatem orzeczenie o prawnie ubezskuteczonym wypowiedzeniu wskutek złożenia pisemnego wniosku o przeniesienie w stan nieczynny, który nie wywołał skutku rozwiązującego nauczycielski stosunek pracy. Oznacza to, że wymagana jest zmiana powództwa o przywrócenie do pracy w związku z bezskutecznym wypowiedzeniem stosunku pracy, wywołanego złożeniem pisemnego wniosku o przeniesienie w stan nieczynny, na inne roszczenie o przywrócenie do pracy z tytułu niezgodnego z prawem wobec wygaśnięcia nauczycielskiego stosunku pracy, które zostaje oparte na innych okolicznościach faktycznych oraz ma inną podstawę prawną (art. 56 § 1 w zw. z art. 67 k.p. i art. 264 § 2 k.p. w zw. z art. 91c KN). Tego typu zmiana powództwa jest dopuszczalna na podstawie art. 193 k.p.c., a działający bez adwokata lub radcy prawnego pracownik może jej dokonać w sądzie właściwym ustnie do protokołu (art. 466 k.p.c.), ale tylko w postępowaniu pierwszoinstancyjnym (art. 383 k.p.c. *a contrario*). Wymaga to jednak skutecznego uchylenia się od skutków prawnych wniosku o przeniesienie w stan nieczynny, a w razie wygaśnięcia stosunku pracy zachowania 14-dniowego terminu do zaskarżenia tego trybu ustania stosunku pracy (art. 264 § 2 k.p. w zw. z art. 91c KN). Tylko wtedy możliwe jest poddanie sądowej kontroli okoliczności i przyczyn wygaśnięcia nauczycielskiego stosunku pracy.

**Uchwała SN z dnia 18 września 2014 r., sygn. III PZP 3/14.**

## Prawo Ubezpieczeń Społecznych

### 40

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

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

### Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej, zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który stał się niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego. Z art. 11 ust. 1 ustawy systemowej wynika zaś, że obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu podlegają, między innymi, osoby będące pracownikami. Przymus ubezpieczenia chorobowego tej grupy osób istnieje od dnia nawiązania stosunku pracy do dnia rozwiązania tego stosunku (art. 13 pkt 1 ustawy systemowej). Stosunek służbowy sędziego, z wyłączeniem publicznoprawnej sfery jurysdykcyjnej (polegającej na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w imieniu Państwa przez niezawisłych, nieusuwalnych i korzystających z immunitetu sędziów – art. 178, art. 180 i art. 181 Konstytucji RP), jak i jego elementów korporacyjnych (związanych z przynależnością do samorządu sędziowskiego i wykonywaniem jego zadań), kwalifikuje się jako służbowy stosunek pracy z nominacji, czyli jako szczególny stosunek zatrudnienia pracowniczego, zarówno w sferze prawa pracy, jak i prawa ubezpieczeń społecznych (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2002 r., sygn. III UZP 5/02, OSNP 2003, nr 3, poz. 69). Źródłem problemu podlegania sędziów ochronie prawa ubezpieczeń społecznych w razie choroby trwającej po ustaniu stosunku służbowego jest to, że od wynagrodzenia sędziów nie odprowadza się składek na ubezpieczenie społeczne (art. 91 § 9 u.s.p.). Zwolnienie wynagrodzeń sędziowskich z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne wynikało z realizacji przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantujących konstytucyjną nieusuwalność sędziów ze sprawowanych urzędów (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP) i wprowadzających instytucję stanu spoczynku sędziego po osiągnięciu ustawowo określonej granicy wiekowej albo wskutek choroby lub utraty sił uniemożliwiających mu dalsze sprawowanie jego urzędu (art. 180 ust. 3 i 4 Konstytucji RP). Ustrojodawca konstytucyjny przewidział także możliwość przeniesienia sędziego w stan spoczynku w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych (art. 180 ust. 5 Konstytucji RP). Realizując te przepisy konstytucyjne, ustawodawca zagwarantował sędziom w stanie spoczynku prawo do uposażenia (art. 100 § 1–3 u.s.p.), którego uzyskanie wyłącza możliwość ubiegania się o prawo do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu pracy na stanowisku sędziego (art. 100 § 5 u.s.p.), przewidując ponadto, iż w razie zbiegu tych uprawnień wypłaca się wyłącznie uposażenie (art. 100 § 6 u.s.p.). Oznacza to, że pozostający w służbowym stosunku pracy sędziowie nie są generalnie wyłączeni z podlegania powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. I UZP 1/14, niepubl.). Sędziowie nie nabywają jedynie prawa do tych ustawowo określonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, które wyłącza pragmatyka służbowa, tj. prawa do emerytury lub renty z tytułu pracy na stanowisku sędziego, albowiem

przysługuje im prawo do uposażenia w stanie spoczynku. Ponadto, sędziowie nie korzystają z innych tradycyjnie przypisanych do sfery ubezpieczeń społecznych świadczeń określonych w przepisach o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego, uzyskiwanych w razie niemożności wykonywania pracy z innych przyczyn niż choroba, a także z zasiłków z ubezpieczenia społecznego, jednakże w ich miejsce przysługuje im od pracodawcy, przez okres przewidziany w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych, prawo do wynagrodzenia w wysokości tych świadczeń lub zasiłków (art. 94 § 1, 2 i 4 u.s.p.). Sędziowie są więc wyłączeni z możliwości uzyskania tylko tych świadczeń wynikających z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, które pod postacią innych, niejako „zamiennych” świadczeń, jak uposażenie w stanie spoczynku lub wynagrodzenie, wypłacanych w miejsce świadczeń uzyskiwanych w razie niemożności wykonywania pracy z innych przyczyn niż choroba, określonych w przepisach o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego oraz zasiłków z ubezpieczenia społecznego – gwarantują im pragmatyki służbowe. Z tego wynika, że wyłączenie możliwości uzyskania świadczeń z ubezpieczenia chorobowego odnosi się tylko do okresu trwania stosunku służbowego. Jeżeli doszło do rozwiązania albo wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego w sposób, o którym mowa w art. 68 u.s.p. – czyli wskutek zrzeczenia się urzędu przez sędziego (art. 68 § 1), prawomocnego orzeczenia sądu dyscyplinarnego o złożeniu sędziego z urzędu oraz prawomocnego orzeczenia sądu karnego skazującego na środek karny pozbawienia praw publicznych lub zakazu zajmowania stanowiska sędziego (art. 68 § 2) albo utraty obywatelstwa polskiego (art. 68 § 3) – od wynagrodzenia wypłaconego sędziemu w okresie służby, od którego nie odprowadzano wcześniej składki na ubezpieczenia społeczne, przekazuje się składkę do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przewidzianą za ten okres w przepisach o ubezpieczeniu społecznym (art. 91 § 10 u.s.p.). Okres pełnienia służby sędziowskiej jest wówczas traktowany jako okres zatrudnienia w sądzie, czyli jak okres pozostawania w stosunku pracy. Innymi słowy, po rozwiązaniu stosunku służbowego okres pełnienia przez sędziego służby zostaje zrównany z innymi stosunkami zatrudnienia gwarantującymi pełną ochronę ubezpieczeniową, bo jak już powiedziano, pracownicy podlegają obowiązkowo wszystkim ubezpieczeniom społecznym, w tym chorobowemu. Zgodzić się należy ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 sierpnia 2014 r., sygn. I UK 5/14 (niepubl.), zgodnie z którym to orzeczeniem sędziego po wygaśnięciu stosunku służbowego ma prawo do zasiłku chorobowego na zasadach określonych w art. 7 ustawy zasiłkowej, że „przekazanie składek w tym trybie” (art. 91 § 10 u.s.p.) „nie oznacza «nawiązania stosunku ubezpieczenia społecznego z tą chwilą», lecz jego swoiste «odnowienie» w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Sędzia jako pracownik miałby zwykle prawo do podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu pracowniczego zatrudnienia. Jeżeli więc sędzia utracił swój status i związane z nim

zaopatrzenie społeczne, to nie mógł utracić ochrony ubezpieczeniowej w zakresie powszechnego ubezpieczenia społecznego, gdyż był pracownikiem”. „Innymi słowy, po zakończeniu stosunku służbowego okres służby kwalifikuje się jako okres ubezpieczenia społecznego”.

W konsekwencji niezdolność byłego sędziego do pracy powstała przed rozwiązaniem stosunku służbowego musi być traktowana jak powstała w okresie podlegania ubezpieczeniu chorobowemu z tytułu pozostawania w stosunku pracy, co uzasadnia prawo do zasiłku chorobowego po myśli art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej. Takiemu stwierdzeniu nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że od wynagrodzenia sędziego nie odprowadzano składek na ubezpieczenie chorobowe. Zauważyć bowiem należy, że zasiłki chorobowe wypłacane w okresie po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego (na podstawie art. 6 ust. 1 czy na podstawie art. 7 ustawy zasiłkowej) są świadczeniem udzielanym po ustaniu okresu objętego składką na ubezpieczenie i – co za tym idzie – bez ekwiwalentu w tej składce, przysługującym z tytułu spełnienia się ryzyka określonego ogólnie jako „niezdolność do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. I UK 42/06, OSNP 2007, nr 15–16, poz. 232). Celem tego uregulowania jest zabezpieczenie materialne pracownika na wypadek czasowej przeszkody w podjęciu nowego zatrudnienia, ujmowane również jako zabezpieczenie pracownika przed utratą zarobków na wypadek przemijających przeszkód w ich zdobywaniu, wywołanych chorobą. Unormowanie to ma więc charakter gwarancyjny, ochronny, zabezpieczający środki utrzymania ubezpieczonego i jego rodziny na czas uniemożliwiający wyszukanie nowego źródła dochodu. Sytuacja niezdolnego do pracy byłego sędziego w tym zakresie nie różni się od sytuacji innych osób, którym wypłaca się zasiłki chorobowe po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego, choć nie mają one ekwiwalentu w składce na to ubezpieczenie, wobec czego nie ma też żadnych podstaw do pozbawienia byłego sędziego gwarancyjnej ochrony ubezpieczeniowej z tytułu prawnie określonego zdarzenia chorobowego po ustaniu stosunku służbowego. Odmienne stanowisko, zmierzające do pozbawienia byłego sędziego prawa do zasiłku chorobowego w związku z niezdolnością do pracy, trwającą po ustaniu stosunku służbowego, nie tylko pozostawałoby w sprzeczności z art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej, ale stanowiłoby także nieuzasadnioną dyskryminację tej grupy zawodowej, naruszając konstytucyjną zasadę równego traktowania obywateli (art. 32 Konstytucji RP) w zakresie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP). Podobnie tego rodzaju zróżnicowanie sytuacji ubezpieczonych ocenił Sąd Najwyższy w odniesieniu do niezdolnego do pracy byłego funkcjonariusza Służby Celnej, od uposażenia którego nie odprowadzano składek na ubezpieczenie chorobowe w okresie pełnienia służby, przyjmując w wyroku z dnia 18 października 2013 r., sygn. I UK 125/13 (OSNP 2014, nr 9, poz. 137), że ocena przysługiwania funkcjonariuszowi Służby Celnej prawa do zasiłku

chorobowego po zwolnieniu ze służby powinna być dokonana z uwzględnieniem zasady równego traktowania ubezpieczonych.

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

## Prawo Administracyjne

### Naczelny Sąd Administracyjny

#### 41

#### **Art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)**

Uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły podjęta na podstawie § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz. U. Nr 60, poz. 373 ze zm.) nie jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

#### Z uzasadnienia:

Regulamin konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki oraz tryb pracy komisji konkursowej, uwzględniający w szczególności sposób ogłaszania konkursu oraz sposób nadzorowania prawidłowości postępowania konkursowego przez organ prowadzący szkołę lub placówkę, określa wydane na podstawie art. 36a ust. 12 u.s.o. rozporządzenie, Organ prowadzący szkołę ogłasza konkurs na stanowisko dyrektora przedszkola, szkoły i wyznacza przewodniczącą komisji, który kieruje jej pracami. Komisja, na podstawie złożonej oferty, podejmuje uchwałę o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego. Uchwała zapada zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. Stosownie do § 4 ust. 2 rozporządzenia, komisja podejmuje uchwałę o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego, jeżeli: 1) oferta została złożona po terminie; 2) oferta nie zawiera wszystkich dokumentów wskazanych w ogłoszeniu konkursu; 3) z oferty wynika, że kandydat nie spełnia wymagań wskazanych w ogłoszeniu konkursu. Przepis § 4 ust. 3 rozporządzenia stanowi, że czynności komisji, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia, odbywają się bez udziału kandydatów. Po ich zakończeniu przewodniczący komisji informuje ustnie kandydatów o dopuszczeniu albo odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego. Kandydat, któremu odmówiono dopuszczenia do postępowania konkursowego, może, w terminie 3 dni od otrzymania ustnej informacji o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego, wystąpić z pisemnym wnioskiem o podanie przyczyn odmowy. Przewodniczący komisji informuje kandydata na piśmie

o przyczynach odmowy dopuszczenia do postępowania konkursowego w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku. Następnie, komisja, po rozmowie z każdym z kandydatów dopuszczonych do postępowania konkursowego, dokonuje ich merytorycznej oceny. Z § 6 ust. 1 rozporządzenia wynika, że komisja wyłania kandydata na stanowisko dyrektora w głosowaniu tajnym. Każdy z członków komisji dysponuje jednym głosem. Stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia, z posiedzenia komisji sporządza się protokół, który podpisują obecni na posiedzeniu członkowie komisji. Z § 7 ust. 2 rozporządzenia określającego elementy, które zawiera protokół, wynika, że są nimi m.in.: uchwała o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu kandydatów do dalszego postępowania konkursowego wraz z podaniem przyczyn odrzucenia ofert, informacje o rozmowach przeprowadzonych z kandydatami, pytania zadane kandydatom w czasie postępowania konkursowego oraz informacje o udzielonych odpowiedziach, a także informacje o liczbie głosów uzyskanych przez poszczególnych kandydatów w kolejnych głosowaniach oraz informacje o wyniku postępowania konkursowego. Po zakończeniu obrad komisji jej przewodniczący niezwłocznie powiadamia organ prowadzący publiczną szkołę o wyniku postępowania konkursowego oraz przekazuje temu organowi dokumentację postępowania konkursowego (§ 8 ust. 1 rozporządzenia). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał dalej, że z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że organ prowadzący publiczną szkołę zatwierdza konkurs albo unieważnia konkurs i zarządza ponowne jego przeprowadzenie w razie stwierdzenia: 1) nieuzasadnionego niedopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego; 2) przeprowadzenia przez komisję postępowania konkursowego bez wymaganego udziału 2/3 jej członków; 3) naruszenia tajności głosowania, z zastrzeżeniem § 4 ust. 1; 4) innych nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na wynik konkursu. Zdaniem NSA analiza powołanych przepisów prowadzi do wniosku, że postępowanie konkursowe przeprowadza komisja konkursowa. Faza wstępna tego postępowania, odbywająca się bez udziału kandydatów, ogranicza się do podjęcia zamieszczonej w protokole uchwały o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego, ustnego poinformowania kandydatów przez przewodniczącego komisji o jej treści oraz o możliwości wystąpienia w terminie 3 dni od otrzymania ustnej informacji o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego z pisemnym wnioskiem o podanie przyczyn odmowy. Przewodniczący komisji informuje kandydata na piśmie o przyczynach odmowy dopuszczenia do postępowania konkursowego w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku. Przyczyny, z powodu których komisja podejmuje uchwałę o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego, określa § 4 ust. 2 punkty 1–3 rozporządzenia. Następną fazą postępowania konkursowego jest sprawdzenie przez organ prowadzący szkołę prawidłowości jego przeprowadzenia, w tym także zasadności niedopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego poprzez zatwierdzenie konkursu

albo unieważnienie konkursu lub zarządzenie ponownego jego przeprowadzenia (§ 8 ust. 2 rozporządzenia).

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że przepisy zarówno u.s.o., jak i rozporządzenia bezpośrednio nie przewidują możliwości zaskarżenia przez kandydata uchwały komisji o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego bądź zarządzenia o zatwierdzeniu konkursu, czy też aktu o powierzeniu osobie, która konkurs wygrała, stanowiska dyrektora szkoły do sądu administracyjnego. Dotyczy to również zarządzenia o unieważnieniu konkursu i ponownego jego przeprowadzenia. NSA wskazał dalej, że w orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się istotne rozbieżności w przedmiocie określenia, który akt bądź czynność dotyczące postępowania konkursowego, podlegają kognicji sądu administracyjnego. Prezentowanych jest kilka stanowisk, przy czym w kwestii możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego, prezentowane są dwa stanowiska. Odnośnie możliwości wniesienia do sądu administracyjnego skargi na uchwałę komisji konkursowej w przedmiocie odmowy dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego prezentowany jest pogląd, że jej wniesienie jest niedopuszczalne (art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.) – tak postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Sz 1153/07, LEX nr 970647 (na tle poprzedniego stanu prawnego) oraz postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 13 grudnia 2010 r., sygn. IV SA/GI 767/10, LEX nr 778725. Przedstawiona w uzasadnieniu ostatnio powołanego postanowienia argumentacja sprowadza się do stwierdzenia, że komisji nie można przypisać cechy organu administracji publicznej, o którym mowa w art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U z 2013 r., poz. 267 ze zm.). Podejmowane przez nią czynności zmierzające do wyłonienia kandydata na dyrektora szkoły w wyniku przeprowadzonego postępowania konkursowego są dokonywane w oparciu o regulamin konkursu określony w rozporządzeniu. O prawidłowości przeprowadzenia konkursu, w tym także o zasadności niedopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego w sposób wiążący, decyduje organ prowadzący szkołę, poprzez zatwierdzenie konkursu bądź jego unieważnienie, co oznacza, że poszczególne czynności podejmowane przez komisję konkursową, w tym czynność polegająca na odrzuceniu oferty, która przyjmuje formę uchwały, nie mieszczą się w kategoriach aktów oraz czynności wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. Dopiero działania organu prowadzącego szkołę w postaci zatwierdzenia bądź unieważnienia konkursu mają charakter administracyjnoprawny i podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Tożsame stanowisko zaprezentował również WSA w Krakowie w postanowieniu z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. III SA/Kr 965/11, LEX nr 1101369, odrzucając skargę na uchwałę komisji konkursowej w przedmiocie odmowy dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), które jednak

postanowieniem NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., sygn. I OSK 857/12, LEX nr 1145133, zostało uchylone i przekazano sprawę WSA w Krakowie do ponownego rozpoznania. Podzielając pogląd przedstawiony w wyroku NSA z dnia 24 czerwca 2009 r., sygn. I OSK 141/09, LEX nr 563276, NSA stwierdził, że czynność polegająca na odrzuceniu oferty w postępowaniu konkursowym na stanowisko dyrektora szkoły ma charakter czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż jest czynnością z zakresu administracji publicznej i dotyczy sfery praw i obowiązków wynikających z przepisów prawa. Odrzucenie oferty konkursowej przybiera bowiem postać oświadczenia wiedzy organu, co nie pozostaje bez wpływu na sytuację osoby zainteresowanej, która – w odpowiedzi na ogłoszenie o konkursie – ofertę tę złożyła. Zdaniem NSA, czynności podejmowane w toku konkursu, na podstawie i w granicach prawa, przez organ administracji publicznej i powołaną przez ten organ komisję konkursową mają charakter władczych czynności publicznoprawnych, których adresatem są uczestnicy konkursu realizujący swoje własne uprawnienia do udziału w konkursie. Ogłoszenie konkursu i zgłoszenie w nim udziału przez określoną osobę nie jest źródłem powstania zobowiązaniowego stosunku prawnego pomiędzy uczestnikiem konkursu a organem administracji publicznej lub komisją. Powstałe w związku z prowadzeniem konkursu stosunki prawne między uczestnikami konkursu a organem administracji publicznej i komisją nie są oparte na równości (równorzędności) podmiotów. Sytuacja prawna uczestników konkursu jest kształtowana w drodze jednostronnych władczych rozstrzygnięć podejmowanych przez komisję i organ administracji publicznej sprawujący nadzór. Rozstrzygnięcia dotyczące zatem m.in. dopuszczenia określonej osoby do konkursu są aktami stosowania prawa przez organ administracji publicznej, które kształtują sytuację prawną uczestników konkursu. Konsekwencją powołanego stanowiska NSA jest zaprezentowanie poglądu w kwestii właściwości sądu administracyjnego w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora szkoły, poprzez przyjęcie, że dopuszczalna jest skarga na czynność organu prowadzącego szkołę w przedmiocie odrzucenia oferty w konkursie na stanowisko dyrektora szkoły, przybierającą postać uchwały komisji (wyrok NSA z dnia 16 lipca 2013 r., sygn. I OSK 786/13). W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, które dopuszcza możliwość wniesienia skargi na akt (czynność) organu prowadzącego szkołę, stanowiącego zazwyczaj odpowiedź na pisemny wniosek kandydata, któremu odmówiono dopuszczenia do postępowania konkursowego (wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2009 r., sygn. I OSK 141/09 i postanowienie NSA z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. I OSK 184/10, LEX nr 591260). W orzecznictwie przyjmuje się również możliwość wniesienia skargi wyłącznie na zarządzenie organu prowadzącego szkołę zatwierdzające konkurs, a nie na poszczególne akty lub czynności podejmowane w postępowaniu konkursowym (wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. I OSK 680/12). Dopuszczono także możliwość wniesienia przez kandydata niedopuszczonego

do postępowania konkursowego skargi na akt powierzenia stanowiska dyrektora szkoły osobie, która konkurs wygrała (wyrok NSA z dnia 6 maja 2014 r., sygn. I OSK 331/14).

Analiza powołanych orzeczeń prowadzi do wniosku, że sądy administracyjne, dopuszczając skargę na poszczególne akty bądź czynności podejmowane w postępowaniu konkursowym na stanowisko dyrektora szkoły, przyjmują, że mają one charakter odrębny i samodzielny. Skutkuje to koniecznością prowadzenia w ramach jednego postępowania konkursowego kilku spraw dotyczących tych samych podmiotów i w istocie tożsamości przedmiotu, którym najczęściej jest odmowa dopuszczenia kandydata na stanowisko dyrektora do postępowania konkursowego. W konsekwencji oznacza to, że w zależności od przyjętej koncepcji sposób rozstrzygnięcia sprawy kandydata niedopuszczonego do postępowania konkursowego jest różny. Następuje bowiem uchylenie zaskarżonej uchwały komisji konkursowej bądź stwierdzenie bezskuteczności czynności organu prowadzącego szkołę. Zauważyć należy, że z reguły w tych w sprawach nie uwzględnia się faktu pozostawania nadal w obrocie prawnym zarządzenia o zatwierdzeniu konkursu. Wyjątek stanowiła sprawa rozpatrywana przez WSA w Rzeszowie, który wyrokiem z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. II SA/Rz 924/13, stwierdził bezskuteczność czynności polegającej na odrzuceniu oferty skarżącego przez komisję oraz z urzędu stwierdził nieważność zarządzenia zatwierdzającego konkurs na stanowisko dyrektora, a NSA wyrokiem z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. I OSK 486/14, skargę kasacyjną wójtą oddalił. Są także sprawy, gdy skarżący przedmiotem zaskarżenia czyni zarówno uchwałę komisji o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego, jak i zarządzenie o zatwierdzeniu konkursu. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokami z dnia 4 marca 2014 r., sygn. I OSK 2818/13 i I OSK 2819/13, skargi kasacyjne w tego rodzaju sprawach oddalił. Jednocześnie wskazać należy, że sądy administracyjne przy rozpoznawaniu sprawy nie rozważają kwestii skutku wyroku uwzględniającego skargę kandydata, któremu odmówiono dopuszczenia do postępowania konkursowego na sytuację prawną osoby, której w następstwie wygrania konkursu określonym aktem powierzono stanowisko dyrektora szkoły. Nie jest oceniana celowość zawiadomienia tej osoby o toczącym się postępowaniu i to nawet w przypadku, gdy przedmiotem skargi do sądu jest akt powierzenia jej stanowiska dyrektora szkoły.

Sądy administracyjne dopuszczają również odmienne stanowisko, opierające się na stwierdzeniu, że poszczególne akty i czynności podejmowane w toku postępowania konkursowego nie mają charakteru samodzielnego i odrębnego, ponieważ stanowią pewien ciąg zdarzeń, które dokonują się w toku postępowania w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora szkoły publicznej, a etapem kończącym to postępowanie jest dopiero zarządzenie organu prowadzącego szkołę o zatwierdzeniu konkursu albo o jego unieważnieniu i zarządzeniu po-

nownego konkursu, Oznacza to, że dopiero te akty podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w rozpatrywanej sprawie rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego stanowi prawną formę działania administracji publicznej i mieści się w katalogu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt A p.p.s.a., czy też nie może być do niego zaliczona. Przechodząc od rozważań ogólnych na grunt rozpoznawanej sprawy, przy uwzględnieniu przedstawionego stanu faktycznego i prawnego, a także prezentowanego w nauce poglądu, że na gruncie art. 3 § 2 pkt A p.p.s.a. w zakresie dopuszczalności skargi doniosłą rolę odgrywają względy celowościowe oraz ekonomia procesowa, stwierdzić należy, iż poważne wątpliwości nasuwa możliwość zakwalifikowania uchwały komisji z dnia 19 czerwca 2013 r., o odmowie dopuszczenia K. P. do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 2 w Lubstowie, jako innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa, w sytuacji, gdy komisja nie jest organem administracji publicznej, a w świetle § 8 ust. 2 rozporządzenia ocena prawidłowości przeprowadzenia postępowania konkursowego przez komisję, w tym zasadność niedopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego, należy do organu prowadzącego szkołę, w tym przypadku Burmistrza Miasta Sompolno. Zdaniem NSA możliwe jest zatem również zaprezentowanie poglądu, że zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega dopiero zarządzenie o zatwierdzeniu konkursu jako akt organu jednostki samorządu terytorialnego inny niż określony w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., podejmowany w sprawie z zakresu administracji publicznej – art 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.

Podsumowując powyższe rozważania, NSA wskazał, że zaprezentowane rozbieżności co do określenia, który akt dotyczący postępowania konkursowego może być zaskarżony do sądu administracyjnego, wskazują na występowanie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości. Sygnalizowany problem ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia zasadności złożonej skargi kasacyjnej. Dlatego uzasadnione jest przedstawienie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA o treści wskazanej w sentencji postanowienia, w oparciu o art. 187 § 1 p.p.s.a.

Prokurator Generalny w piśmie z dnia 20 stycznia 2015 r. wniósł o podjęcie uchwały o następującej treści; „Uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły podjęta na podstawie § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz. U Nr 60, poz. 373 ze zm.) nie stanowi innego niż określony w punktach 1–3 aktu lub czynności z zakresu administracji publicz-

nej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2012 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)”.

Udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich i przedstawił stanowisko, że uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora publicznej szkoły, podjęta na podstawie § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej, pozostaje poza zakresem art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2012 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

Wyjaśniając przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, należy przede wszystkim podkreślić, że zaprezentowane rozbieżności co do określenia, który akt dotyczący postępowania konkursowego może być zaskarżony do sądu administracyjnego, rzeczywiście wskazują na występowanie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości.

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego wymaga spojrzenia na problem kompetencji kontrolnych sądów administracyjnych nie tylko przez pryzmat dotyczących analizowanego zagadnienia przepisów prawnych, a więc art. 3 § 2 p.p.s.a., art. 36a u.s.o. i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (bo te nie rozstrzygają sprawy jednoznacznie), ale również należy mieć na uwadze tak dobro jednostki i przysługujące jej prawo do sądu, jak również sprawność postępowania sądowego, aby nie zniweczyć sensu sądowej kontroli, bo przecież „sprawiedliwość spóźniona jest zaprzeczeniem sprawiedliwości” (A Robertson, *Human Rights in Europe*, Manchester 1973, s. 61; podobnie L. Balcerowicz, *Polski wymiar sprawiedliwości z punktu widzenia ekonomii instytucjonalnej*, wykład wygłoszony na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w dniu 16 października 2012 r.).

Biorąc zatem pod uwagę obowiązujące przepisy ustawy o systemie oświaty i rozporządzenia, należy przyjąć, że wskazana przez ustawodawcę procedura konkursowa na stanowisko dyrektor szkoły publicznej lub placówki stanowi zamknięty ciąg czynności – zgodnie z art 36a ust. 6 u.s.o. – organu prowadzącego szkołę publiczną lub placówkę i komisji jako organu pomocniczego, które to czynności kończą się wraz z wydaniem przez organ prowadzący szkołę rozstrzygnięcia w postaci zarządzenia o zatwierdzeniu konkursu albo o jego unieważnieniu i zarządzeniu przeprowadzenia ponownego konkursu (§ 8 ust. 2

rozporządzenia), po wcześniejszym przedstawieniu mu przez przewodniczącego komisji wyników konkursu wraz z dokumentacją postępowania konkursowego (§ 8 ust. 1 rozporządzenia).

Analiza przepisów ustawy o systemie oświaty i powołanego rozporządzenia wskazuje, że ustawodawca nie przewidział dla rozstrzygnięcia organu prowadzącego szkołę publiczną formy decyzji administracyjnej czy też postanowienia, co powoduje, że należało zakwalifikować to rozstrzygnięcie jako akt organu jednostki samorządu terytorialnego podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.), odośnie którego w literaturze przedmiotu wskazuje się, że sprawy z zakresu administracji publicznej obejmują działania z wyłączeniem tych, które rodzą bezpośrednio skutki cywilnoprawne [B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2007, s. 380]. A. Kabat doprecyzowuje powyższe, wskazując, że „zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegać będą m.in. uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze ogólnym wewnętrznego urzędowania, w tym zawierające regulaminy, wytyczne (dyrektywy) skierowane do podległych organów i innych jednostek, akty budżetowe, a także akty o charakterze indywidualnym, np. dotyczące likwidacji szkoły” [A. Kabat, (w:) A. Kabat, B. Dauter, B. Gruszczyński, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2013, komentarz do art. 3, uwaga 31].

Zatem, poszczególne akty i czynności podejmowane w toku postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły publicznej nie mają charakteru samodzielnego i odrębnego, ponieważ stanowią pewien ciąg zdarzeń, a etapem kończącym to postępowanie jest dopiero zarządzenie organu prowadzącego szkołę publiczną o zatwierdzeniu konkursu albo o jego unieważnieniu i zarządzeniu ponownego konkursu (§ 8 ust. 2 rozporządzenia), a następnie akt organu prowadzącego szkołę w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki (art. 36a ust., 1 u.s.o.). Oznacza to, że dwa rozstrzygnięcia podlegają zaskarżeniu do sądu: po pierwsze, zarządzenie organu prowadzącego szkołę publiczną o zatwierdzeniu konkursu albo o jego unieważnieniu i zarządzeniu ponownego konkursu jako akt organu jednostki samorządu terytorialnego podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej – do sądu administracyjnego, po drugie, akt organu prowadzącego szkołę publiczną w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki jako należący do drogi sądowej w postępowaniu cywilnym do sądu pracy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2009 r., sygn. I PK 212/08, OSNP 2010, nr 23–24, poz. 286). Taka właśnie wykładnia przepisów u.s.o., rozporządzenia oraz p.p.s.a. jest prawidłowa, z uwagi na uregulowane w art. 6 ust. 1 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.), prawo

do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd, a także określone w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) prawo do sądu, a więc prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, jak również zasadę ekonomii procesowej (art. 7 p.p.s.a.), statuującą obowiązek podejmowania przez sąd administracyjny czynności zmierzających do szybkiego załatwienia sprawy.

Uzasadniając powyższe stanowisko, należy dodatkowo wskazać, że komisji konkursowej nie można przypisać cech organu administracji publicznej określonych w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., bowiem nie sposób wskazać przepisów, które nadawałyby komisji taki atrybut. W art. 5 § 2 pkt 3 kpa zawarta jest legalna definicja nadająca swoiste znaczenie pojęciu organu administracji publicznej, która ma znaczenie w postępowaniu sądowym, mimo że p.p.s.a. takiej definicji nie zawiera. Do tej kategorii organów zaliczone mogą być tylko niektóre spośród jednostek organizacyjnych, spełniających określone kryteria i cechy. Komisję konkursową powołuje organ prowadzący szkołę publiczną, którym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) w celu przeprowadzenia konkursu (art. 36a ust. 6 w zw. z art 5c pkt 2 u.s.o.), z czego trudno wysnuć tezę o posiadaniu przez komisję charakteru organu administracji publicznej, czy to w znaczeniu ustrojowym, czy to w znaczeniu funkcjonalnym, chociaż jest to podmiot wykonujący *ad hoc* czynności na rzecz administracji publicznej. Wymaga podkreślenia, że jest to jednak podmiot powoływany doraźnie, w celu wykonania określonej czynności, a zatem nie można też mówić o jego zdolności sądowej. Jeżeli byłby prawny komisji jest czasowy, to przyznanie zdolności sądowej wymagałoby wyraźnej regulacji w przepisach prawa, bowiem postępowanie sądownoadministracyjne, oparte bezwzględnie na zasadzie kontrydiktoryjności, nie może być skutecznie prowadzone, gdy brak jest podmiotu, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem zaskarżenia. Skoro więc komisja wykonuje jedynie *ad hoc* czynności na rzecz administracji publicznej, a żadne przepisy szczególne nie przyznają jej zdolności sądowej, to nie ma ona zdolności występowania przed sądem administracyjnym jako strona, bo taką mogą posiadać jedynie podmioty istniejące w momencie wszczęcia postępowania sądowego.

Należy także mieć na uwadze, że z przepisów ustawy i rozporządzenia wynika, iż w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora publicznej szkoły stanowisko to powierza organ prowadzący szkołę, a konkurs jest tylko elementem tego postępowania. Organ prowadzący szkołę ogłasza konkurs, określa jego warunki i powołuje komisję konkursową, która w jego imieniu prowadzi część postępowania. Po otrzymaniu dokumentacji konkursu organ prowadzący szkołę wykonuje przysługujące mu uprawnienia w zakresie kontroli prawidłowego przebiegu konkursu, które obejmują zatwierdzenie konkursu albo unieważnienie konkursu i zarządzenie ponownego przeprowadzenia konkursu w przypad-

ku zaistnienia przesłanek określonych w § 8 ust. 2 punkty 1–4 rozporządzenia, wśród których na pierwszym miejscu wymieniono nieuzasadnione niedopuszczenie kandydata do postępowania konkursowego. Oznacza to, że ostatecznie o tym, czy miało miejsce nieuzasadnione niedopuszczenie kandydata do konkursu, rozstrzyga organ prowadzący szkołę. Z przepisów tych wynika więc, że wszystkie czynności podejmowane w procesie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły zmierzają do realizacji ustawowego obowiązku nałożonego na organ prowadzący szkołę muszą być więc traktowane jako czynności tego organu, choć na pewnym etapie wykonywane z upoważnienia organu przez komisję konkursową. Czynności komisji konkursowej mają charakter pomocniczy i wewnętrzny, ponieważ to organ prowadzący szkołę w sposób wiążący decyduje o kwestii prawidłowości przeprowadzenia konkursu, w tym co do zasadności odrzucenia oferty kandydata, poprzez zatwierdzenie konkursu albo jego unieważnienie. Przedmiotem badania przez organ prowadzący szkołę może być skierowana do kandydata przez przewodniczącego komisji konkursowej informacja o przyczynach odmowy dopuszczona do postępowania konkursowego. Pozycję komisji konkursowej wyznaczają jej zadania, które sprowadzają się do funkcji pomocniczej dla organu administracji publicznej przy wyborze określonego kandydata na stanowisko dyrektora szkoły.

Analogiczny pogląd w odniesieniu do komisji konkursowej powołanej na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki z dnia 10 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania konkursowego przy wyłanianiu kandydatów na funkcję dyrektora Jednostki badawczo-rozwojowej (Dz. U. Nr 101, poz. 1101) został przyjęty w postanowieniu składu siedmiu sędziów NSA z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. I OPS 4/06 (ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 28).

Należy zatem uznać, że poszczególne czynności podejmowane w postępowaniu konkursowym przez komisję, w tym czynność polegająca na odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego, która przyjmuje formę uchwały zamieszczonej w protokole po przeprowadzeniu tego postępowania (§ 4 ust. 2 rozporządzenia), nie mieszczą się w kategoriach aktów oraz czynności wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. Podejmowane przez komisję czynności nie są ani rozstrzygnięciem indywidualnym mającym postać decyzji administracyjnej lub postanowienia, ani też nie są aktem prawa miejscowego lub też „innym aktem podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej”. Rozstrzygnięcie komisji nie może też być kwalifikowane jako „inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Czynności komisji konkursowej pozostają zatem poza zakresem art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Sz 1153/07; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 13 grudnia 2010 r., sygn. IV SA/GL 767/10).

Należy wskazać, że uznanie uchwały komisji konkursowej za inny niż określony w punktach 1–3 § 2 art 3 p.p.s.a. akt lub czynność z zakresu administracji

publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa stanowi chybiony zabieg interpretacyjny, biorąc bowiem pod uwagę postulat racjonalności ustawodawcy, kwestionowanie wyników wykładni gramatycznej bez ważnych powodów natury aksjologicznej jest niezgodne z literą prawa. Zatem, chociaż dla zwolenników zaklasyfikowania uchwały komisji jako aktu, o którym mowa w art 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., główny argument stanowi brak akceptacji dla zamykania kandydatowi drogi sądowej, to trzeba zauważyć, że o tym nie może być mowy, gdyż będące aktem z art 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. zarządzenie organu prowadzącego szkołę, wydawane na podstawie § 8 ust. 2 rozporządzenia, jest wynikiem dokonanej przez ten organ obligatoryjnej oceny konkursu (a więc i wydanej uchwały komisji) także pod względem nieuzasadnionego niedopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego, jak również innych nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na wynik konkursu. Kontrolą sądową nie mogą być zatem objęte wszystkie kolejne czynności czy akty wydane na poszczególnych etapach postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły publicznej. Kontrola ta nie musi obejmować rozstrzygnięć wstępnych pod warunkiem, że ostateczne rozstrzygnięcie podlega kontroli sądowej.

Tym samym brak możliwości zaskarżenia uchwały komisji konkursowej jako niespełniającej definicji aktu z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w żaden sposób nie zamyka kandydatowi możliwości kwestionowania wyniku konkursu przed sądem administracyjnym, a jedynie prawo do obrony zostaje przesunięte w czasie. Co więcej, właśnie odwrotna sytuacja, a więc możliwość kwestionowania zarówno uchwały komisji konkursowej z § A rozporządzenia, jak i zarządzenia wydanego na podstawie § 8 rozporządzenia w odrębnych postępowaniach mogłaby prowadzić do podważenia racjonalności postępowania konkursowego i wykluczających się ocen.

Podsumowując powyższe i, jednocześnie, odpowiadając na postawione w postanowieniu NSA z dnia 26 września 2014 r., sygn. I OSK 400/14, pytanie, należy stwierdzić, że uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły podjęta na podstawie § 4 ust. 112 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz. U. Nr 60, poz. 373 ze zm.) nie jest aktem, o którym mowa w art 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

***Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 13 kwietnia 2015 r., sygn. I OPS 5/14.***

## Trybunał Konstytucyjny

### 42

#### **Art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)**

Artykuł 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 i 1448; z 2013 r., poz. 700, 991, 1446 i 1611; z 2014 r., poz. 312, 486, 529, 768 i 822 oraz z 2015 r., poz. 211, 541 i 591) jest niezgodny z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 9 (dziewięciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uzasadnienia:

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### **1. Przedmiot kontroli**

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał jako przedmiot kontroli art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym), zarzucając niezgodność z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: GITD) utrwalonych obrazów i danych, uwzględniając dokumentację i zakres czynności niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia, o których mowa w ust. 1, oraz konieczność ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem”.

W zaskarżonym przepisie znajduje się upoważnienie do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw transportu oraz zakres spraw prze-

kazanych do unormowania w rozporządzeniu, w tym wytyczne dotyczące treści, ograniczające swobodę rozporządzeniodawcy.

Zaskarżona przez wnioskodawcę delegacja ustawowa została zrealizowana przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, który wydał rozporządzenie z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 565), a zatem po złożeniu przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku do Trybunału.

Analizując problem natury konstytucyjnej, dotyczący zaskarżonego art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym, należy zwrócić uwagę na kontekst normatywny przepisu.

Uprawnienia kontrolne Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: ITD) wynikają z ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466) i pozostają w ścisłym związku z zaskarżonym przepisem. Z art. 129a ust. 1 pkt 3 prawa o ruchu drogowym wynika, że kontrola ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem, który naruszył przepisy ruchu drogowego, w przypadku zarejestrowania tego naruszenia przy użyciu przyrządów kontrolno-pomiarowych lub urządzeń rejestrujących, należy również do ITD.

Z kolei na podstawie art. 129g ust. 1 prawa o ruchu drogowym ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych, naruszeń przepisów ruchu drogowego w postaci przekraczania dopuszczalnej prędkości oraz niestosowania się do sygnałów świetlnych, z zastrzeżeniem art. 129b ust. 3 pkt 3 prawa o ruchu drogowym, należy do ITD. W związku z tym, na podstawie art. 129g ust. 2 pkt 1 prawa o ruchu drogowym ITD rejestruje obrazy naruszeń przepisów ruchu drogowego i przetwarza do celów określonych w ustawie obraz pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego oraz wizerunek kierującego pojazdem, jeżeli został on zarejestrowany, oraz dane obejmujące: numer rejestracyjny pojazdu, którym naruszono przepisy, datę, czas oraz miejsce popełnienia naruszenia, rodzaj naruszenia, dane właściciela lub posiadacza pojazdu lub kierującego pojazdem i numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego.

Istotne znaczenie, z punktu widzenia analizy zaskarżonego przepisu, ma także art. 129h ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym. Z art. 129h ust. 1 prawa o ruchu drogowym wynika bowiem, że w zakresie ujawniania za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych, naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości i niezastosowania się do sygnałów świetlnych (o czym mowa w art. 129g ust. 1 prawa o ruchu drogowym) rejestracji podlegają w szczególności: obraz naruszenia, w tym obraz pojazdu, którym kierujący naruszył przepisy ruchu drogowego, wraz z numerem rejestracyjnym pojazdu,

data oraz czas popełnienia naruszenia, numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego, a w przypadku przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości rejestrowane są również: prędkość, z jaką poruszał się pojazd, oraz prędkość dopuszczalna w miejscu i czasie popełnienia naruszenia. Na podstawie art. 129h ust. 2 prawa o ruchu drogowym, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, ITD może ujawnić naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie, o którym mowa w art. 129g ust. 1 lit. a, również za pomocą urządzeń rejestrujących, które ujawniają naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi. W takim przypadku urządzenia te rejestrują w szczególności: obraz pojazdu, którym kierujący naruszył przepisy ruchu drogowego, wraz z numerem rejestracyjnym pojazdu, datę, czas oraz określenie odcinka drogi, na którym popełnione zostało naruszenie, średnią prędkość, z jaką poruszał się pojazd na odcinku drogi, na którym popełnione zostało naruszenie, prędkość dopuszczalną na odcinku drogi, na którym popełnione zostało naruszenie, w czasie jego popełnienia oraz numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego.

Na podstawie art. 129h ust. 3 prawa o ruchu drogowym GITD ustala wpisano do dowodu rejestracyjnego właściciela lub posiadacza pojazdu, którym dokonano naruszenia przepisów ruchu drogowego, na podstawie danych i informacji określonych w ust. 1 i 2 przywołanego przepisu, z centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców udostępnianych za pomocą systemu teleinformatycznego, uzyskanych w związku z prowadzonym postępowaniem, w szczególności od polskich i zagranicznych organów rejestrujących pojazd.

Konkludując, z przywołanych powyżej przepisów prawa o ruchu drogowym, wynika, jakie dane o jednostce i w jakim celu może gromadzić, a zatem także przetwarzać ITD. Przepisy te określają, w jakim celu te dane i obrazy są gromadzone, a następnie przetwarzane. Tym samym celem jest ujawnienie naruszenia przepisów ruchu drogowego polegających na przekraczaniu dopuszczalnej prędkości, a także na niestosowaniu się do sygnałów świetlnych. Przepisy te nie regulują natomiast materii udostępniania i usuwania tych obrazów i danych przez ITD. Nie czynią także tego inne przepisy prawa o ruchu drogowym, w tym przepisy zawarte w dziale V „Kontrola ruchu drogowego” rozdziale 1 pkt. „Uprawnienia Policji i innych organów”. To znaczy, że ustawodawca, na podstawie art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym, zdecydował się przekazać do uregulowania w rozporządzeniu materię sposobu, trybu i warunków technicznych udostępniania i usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, pomimo że samo udostępnianie i usuwanie tych obrazów i danych przez ITD nie zostało objęte treścią regulacji ustawowej.

## 2. Wzorce kontroli i analiza zgodności

### 2.1. Art. 51 ust. 5 Konstytucji

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym wskazał na pierwszym miejscu art. 51 ust. 5 Konstytucji.

Na podstawie art. 51 ustawy zasadniczej prawo do ochrony danych osobowych zostało zaliczone przez polskiego ustrojodawcę do kategorii wolności i praw osobistych. Składają się na nie podstawowe zasady dotyczące jego ochrony: wolności jednostki od ujawniania informacji dotyczących jej osoby, kompetencji władz publicznych do pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach, prawo dostępu każdego mieszkańca Polski do dotyczących go dokumentów urzędowych i zbiorów danych, prawo żądania sprostowania informacji zawartych w zbiorach urzędowych dokumentów i zbiorach danych, prawo żądania usunięcia informacji zawartych w zbiorach urzędowych dokumentów i zbiorach danych oraz wymogu ustawy dla określenia zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji.

W świetle orzecznictwa Trybunału, prawo do ochrony danych osobowych zapisane w art. 51 Konstytucji jest pewnego rodzaju wyspecjalizowaną konstrukcją, która służy ochronie tych samych wartości, które zostały sformułowane w art. 47. Konstrukcja ta jest w orzecznictwie Trybunału prezentowana w następujący sposób: „Prawo do prywatności, statutowane w art. 47, zagwarantowane jest m.in. w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51. Ten ostatni, rozbudowany przepis, odwołując się aż pięciokrotnie do warunku legalności – *expressis verbis* w ust. 1, 3, 4 i 5 oraz pośrednio przez powołanie się na zasadę demokratycznego państwa prawnego w ust. 2 – stanowi też konkretyzację prawa do prywatności w aspektach proceduralnych” (wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46).

Należy także odnotować szczególny związek ochrony danych osobowych z godnością człowieka, który nie ogranicza się do stwierdzenia, że jest ona podstawą wolności i praw zagwarantowanych w ustawie zasadniczej. Relacja ta jest zdecydowanie głębsza. Jak pisze I. Lipowicz: „Godność człowieka jako naczelną wartość państwa prawa leży u podstaw ochrony danych osobowych. O ile tortury, poniżające traktowanie, odarcie z intymności to podręcznikowe przykłady naruszenia fizyczności, jego godności w wymiarze fizycznym i psychicznym, o tyle naruszenie prawa do prywatności, intymności to ingerencja w psychikę, która może być trwalszą i boleśniejszą dyskryminacją niż fizyczne tortury. Wystawienie na widok publiczny, przekazanie informacji, naruszenie swoistej «aury informacyjnej» może być subiektywnie, ale i obiektywnie poniżające, może prowadzić do trwałego pokrzywdzenia strony”. Dlatego też – kontynuuje I. Lipowicz – „Państwo ma obowiązek chronić dane swoich obywateli, bo chroni ich godność prowadzącą do «samodzielnego kształtowania swojego

życia» i swojej osobowości” [I. Lipowicz, Konstytucyjne podstawy ochrony danych osobowych, (w:) P. Fajgielski (red.), Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia, Lublin 2008, s. 46].

Ochrona danych osobowych, przez gwarancje dotyczące nieingerencji ze strony państwa i innych podmiotów w pewną ściśle określoną konstytucyjnie i ustawowo sferę życia jednostki oraz przez zabezpieczenie jej przed nieuprawnionymi działaniami zmierzającymi do naruszenia owej sfery, przyczynia się pośrednio do poszanowania godności człowieka.

Szczególny konstytucyjny status prawa do prywatności i wynikającego z niego prawa do ochrony danych osobowych znalazł potwierdzenie m.in. w postanowieniach art. 51 ust. 5 Konstytucji. W przepisie tym ustrojodawca jednoznacznie zagwarantował, że „Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”. Innymi słowy, w ten sposób została zagwarantowana ustawowa forma w odniesieniu do „gromadzenia” i „udostępniania” informacji. Ustrojodawca, co warto podkreślić, nie skorzystał z tego typu gwarancji w odniesieniu do innych operacji na danych, o których mowa w art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji. W pierwszym z przywołanych ustępów mowa jest bowiem o „pozyskiwaniu”, „gromadzeniu” i „udostępnianiu” informacji, zaś w drugim o „usuwaniu” i „sprostowaniu”. To znaczy, że pojęcia użyte przez ustrojodawcę nie są tożsame, w związku z czym niedopuszczalne jest traktowanie ich zamiennie.

Odnosząc się do znaczenia konstytucyjnych sformułowań dotyczących zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji, należy przywołać stanowisko Trybunału, przypomniane przez Marszałka Sejmu. Wynika z niego, że konstytucyjny nakaz określenia w drodze ustawy „zasad” oznacza, że w ustawie muszą być zamieszczone wszystkie bezpośrednie materialnoprawne podstawy gromadzenia i udostępniania informacji o jednostce. „Tryb” gromadzenia i udostępniania to ustawowo określona procedura postępowania podmiotu, w którego gestii pozostają określone informacje. Z kolei „gromadzenie informacji” obejmuje swoim zakresem różnego rodzaju operacje przetwarzania tych informacji, w tym (a zatem nie tylko) czynność zbierania informacji (por. wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, poz. 3).

Oznacza to – jak słusznie wnosi Rzecznik Praw Obywatelskich – że ustawodawca, związany w tym zakresie treścią art. 51 ust. 5 Konstytucji, nie może przekazać do uregulowania w drodze rozporządzenia, zasad i trybu gromadzenia oraz zasad i trybu udostępniania informacji o jednostce. Obowiązuje bowiem wyłączność ustawy.

## **2.2. Art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji**

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że zaskarżony przez niego art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym jest także niezgodny z art. 92 ust. 1 zdanie

pierwsze Konstytucji, który brzmi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Przepis ten był wielokrotnie analizowany przez Trybunał.

Biorąc tylko pod uwagę dorobek orzecznicy dotyczący zakresu istotnego dla niniejszej sprawy, należy przypomnieć, że rola rozporządzenia polega na konkretyzacji ustawy, a nie na jej dowolnym uzupełnianiu czy modyfikowaniu przez uregulowanie kwestii pominiętych przez ustawodawcę, nawet jeśli przemawiałyby za tym względy celowościowe czy też potrzeby związane z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych (por. np. postanowienie z dnia 30 sierpnia 1988 r., sygn. Uw 6/88, OTK 1988, poz. 15 oraz wyroki TK z dni: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU 2009, nr 3/A, poz. 28; 10 listopada 2009 r., sygn. U 1/09, OTK ZU 2009, nr 10/A, poz. 147; 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU 2012, nr 10/A, poz. 124; 24 marca 2015 r., sygn. P 42/13, niepubl.). Rozporządzenie nie może rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej wystawionej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom [por. wyrok z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU 2010, nr 2/A, poz. 12; zob. też K. Działocha, Uwagi do art. 92, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, Warszawa 2001].

Warto przypomnieć – zwrócił na to uwagę Prokurator Generalny – że unormowania art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji są ściśle powiązane z koncepcją demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie może pojawić się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. Wyłączność ustawowa, bo o niej mowa, nabrała zatem na podstawie unormowań konstytucyjnych dotyczących systemu źródeł prawa charakteru zupełnego, bo nie ma materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe o charakterze powszechnie obowiązującym, bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (zob.: stanowisko Prokuratora Generalnego, s. 5; J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w., Kraków 2004, s. 796).

W świetle Konstytucji, treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel wykonywanej ustawy. Wymóg ustanowienia rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu przez rozporządzenie tego samego celu, jaki realizuje ustawa. Wymóg ów wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, który odróżnia ten akt od aktów samoistnych. W konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami

ustawowymi, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Podkreślenie konieczności uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy delegacja może, co do swojego zakresu, wywołać wątpliwości (por. np. wyroki TK z dnia: 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 22; 9 kwietnia 2001 r., sygn. U 10/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 55; 31 sierpnia 2006 r., sygn. K 25/06, OTK ZU 2006, nr 8/A, poz. 96; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1/A, poz. 3; 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12; 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14 OTK ZU 2014, nr 10/A, poz. 110). W wypadku pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie ma określenie niezbędnych środków i instrumentów prawnych do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak odejścia od zasad możliwie ścisłej wykładni, ponieważ interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej. Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie (por. np. wyroki z dnia: 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98; 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU 2007, nr 11/A, poz. 154; 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14).

Biorąc pod uwagę zarzuty podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich, należy przywołać stanowisko wielokrotnie wyrażane przez Trybunał, z którego wynika, że ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego, który dotyczy materii zastrzeżonych dla ustawy – a o takich mowa w analizowanym przypadku – nieuregulowanych w danej ustawie. Należy przy tym mieć na uwadze, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy (por. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU 2007, nr 7/A, poz. 76 i przywołane tam orzecznictwo).

Szczególne obostrzenia w zakresie wyłączności ustawy dotyczą problematyki wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela oraz władczych form działania administracji publicznej względem jednostki. W przypadku tego typu materii wszystkie zasadnicze elementy regulacji prawnej powinny być określone bezpośrednio w tekście ustawy. Dotyczy to zwłaszcza ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, o czym mowa zarówno w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i w wielu przepisach normujących poszczególne wolności i prawa jednostki, w tym w art. 51 ust. 5 (por. wyrok TK z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU 2010, nr 3/A, poz. 20 oraz przywołane tam orzecznictwo).

### **3. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej**

W ocenie Trybunału, zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis, ze względu na cele unormowania przekazanego do realizacji w akcie wykonawczym, jest istotnym elementem porządku prawnego. W celu pozostawienia normodawcy czasu na przygotowanie koniecznych zmian będących konsekwencją niniejszego wyroku Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym, który został uznany za niekonstytucyjny. Wyznaczony przez Trybunał termin odroczenia powinien być wystarczający do wprowadzenia w życie regulacji zgodnej z Konstytucją.

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. K 2/13.**