



Orzecznictwo

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

NR 1/styczeń 2017



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne**Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
53 § 1 k.k.	5
86 § 1 k.k.	5
104 § 1 k.k.	5
228 § 1 k.k.	5
5 § 2 k.p.k.	6
79 § 1 pkt 3 k.p.k.	6
120 § 1 k.p.k.	7
124 k.p.k.	7
202 § 1 k.p.k.	7
236 § 1 k.p.k.	8
366 § 1 k.p.k.	8
415 § 1 k.p.k.	8
439 § 1 pkt 7 k.p.k.	8
439 § 1 pkt 9 k.p.k.	9
518 k.p.k.	9
521 § 1 k.p.k.	9
523 § 1 k.p.k.	9
523 § 2 k.p.k.	10
529 k.p.k.	10
540 § 1 pkt 2 k.p.k.	10
540 § 2 k.p.k.	11
93 § 1 k.p.w.	11
93 § 2 k.p.w.	11
30 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247 ze zm.)	11

Sądy Apelacyjne

3 k.k.	12
-------------	----

65 § 1 k.k.	12
286 § 1 k.k.	13
49 k.k.w.	13
4 § 2 k.p.k.	13
5 § 2 k.k.	13
7 k.p.k.	14
10 § 2 k.p.k.	14
41 § 1 k.p.k.	14
42 § 1 k.p.k.	15
171 § 7 k.p.k.	15
180 § 2 k.p.k.	15
254 § 1 k.p.k.	16
258 § 2 k.p.k.	16
294 § 1 k.p.k.	17
393 § 1 k.p.k.	17
413 § 1 pkt 4 k.p.k.	17
420 § 1 k.p.k.	18
427 § 2 k.p.k.	18
438 pkt 3 k.p.k.	18
447 § 5 k.p.k.	18
554 § 4 k.p.k.	19
607k § 3 k.p.k.	19
611a § 5 k.p.k.	19
618b § 1 i 2 k.p.k.	20
19 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396)	20
77 ust. 5 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r., poz. 615 ze zm.)	20

Prawo Cywilne**Sąd Najwyższy**

626 ² § 5 k.p.c.	21
----------------------------------	----

43 § 1 k.r. i o. w zw. z art. 567 k.p.c.	24
8 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 965) w związku z punktem 22 załącznika nr 1 do tej ustawy	33
24 w związku z art. 4 pkt 12 ustawy z dnia 17 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) w zw. z art. 22 ¹ k.c.	39

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445)	49
---	----

Trybunał Konstytucyjny

84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.)	65
--	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 53 § 1 k.k.

Do dolegliwości kary należy odnosić się holistycznie. Zatem niezwykle niespójnym i trudnym do racjonalnej obrony byłoby rozstrzygnięcie sądu, który w jednym postępowaniu wprawdzie wymierza kary bez warunkowego zawieszenia ich wykonania, uznając, że jedynie kara bezwzględna wypełni założone przez ustawodawcę i wyrażone w art. 53 i n. k.k. cele kary, by następnie uznać, że kara łączna te same cele wypełni przy jej warunkowym zawieszeniu.

Postanowienie SN z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. II KK 308/16.

2

Art. 86 § 1 k.k.

W myśl art. 86 § 1 k.k., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r., Nr 206, poz. 1589), (...) sąd wymierza karę łączną w granicach od najwyższej z kar wymierzonych za poszczególne przestępstwa do sumy tych kar, nie przekraczając jednak 810 stawek dziennych grzywny, 2 lat ograniczenia wolności albo 15 lat pozbawienia wolności.

Wyrok SN z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. II KK 351/16.

3

Art. 104 § 1 k.k.

Przepis stanowiący o spoczywaniu biegu przedawnienia ma na względzie jedynie przeszkody natury prawnej wynikające z samej ustawy, które nie pozwalają na wszczęcie lub dalsze prowadzenie postępowania karnego (np. immunitety), a nie przeszkody natury faktycznej w rodzaju choroby sprawcy lub niemożności jego ujęcia. Zawieszenie postępowania karnego nie wstrzymuje więc biegu przedawnienia.

Postanowienie SN z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. II KK 296/16.

4

Art. 228 § 1 k.k.

Przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy musi pozostać w związku z pełnieniem przez sprawcę funkcji publicznej. Może to nastąpić

w związku z załatwieniem konkretnej sprawy (przed jej załatwieniem, w czasie jej załatwiania lub po jej załatwieniu). Aby odpowiedzieć w konkretnym wypadku na pytanie, czy korzyść (jej obietnica) pozostaje w związku z pełnieniem funkcji publicznej, trzeba rozważyć, czy korzyść została udzielona, gdyby sprawca takiej funkcji nie pełnił. Nie musi to być zatem związek z konkretną czynnością, ale z całokształtem urzędowania, z zespołem czynności należących do sprawowanej przez daną osobę funkcji publicznej, które może ona podejmować lub od nich się wstrzymywać. Osoba przysparzająca korzyści wówczas nie konkretyzuje czynności urzędowych, na których treści jej zależy. Wręcza korzyść w nadziei, że gdy czynności takie będą podejmowane, „życzliwie doń ustosunkowany” funkcjonariusz da temu wyraz w ich treści.

Wyrok SN z dnia 30 listopada 2016 r., sygn. IV KK 230/16.

Prawo karne procesowe

5

Art. 5 § 2 k.p.k.

Art. 5 § 2 k.p.k. nie może być jednak wykładany w oderwaniu od spoczywającego na organie postępowania obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności sprawy. W szczególności z przepisu art. 366 § 1 k.p.k., stosowanego w postępowaniu apelacyjnym na podstawie art. 458 k.p.k., wynika spoczywający na przewodniczącym składu sądu odwoławczego obowiązek wyjaśnienia wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności sprawy.

Wyrok SN z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. IV KK 214/16.

Art. 79 § 1 pkt 3 k.p.k.

6

Samo ujawnienie w danych o karalności faktu skazania z zastosowaniem art. 31 § 2 k.k. nie oznacza jeszcze automatycznie – co oczywiste – wystąpienia uzasadnionych wątpliwości co do poczytalności oskarżonego w niniejszej sprawie. Jednak rzetelność procedowania wymagała podjęcia z urzędu w tym zakresie czynności sprawdzających poprzez zapoznanie się z aktami sprawy, w której zapadło rozstrzygnięcie z zastosowaniem art. 31 § 2 k.k.

Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. III KK 451/16.

7

Opinia psychiatryczna transponowana z innej sprawy nie powinna jednak przekreślać konieczności dokładniejszego zbadania przez przewodniczącego składu w trybie art. 366 § 1 k.p.k., czy wina sprawcy nie budzi wątpliwości. Zwłaszcza, że konglomerat informacji zgromadzonych w sprawie (pobył w szpitalu psychiatrycznym, leczenie się u innego lekarza, a nade wszystko wyciąg z karty

karnej oskarżonego) jasno wskazywał na wysokie prawdopodobieństwo tego, że stan psychiczny sprawcy *tempore criminis* wymaga pełniejszej weryfikacji.

Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. III KK 453/16.

8

Sama informacja o poprzednim popełnieniu przestępstwa w stanie ograniczonej poczytalności nie powoduje automatycznego uznania o istnieniu uzasadnionych wątpliwości także w aktualnie toczącym się postępowaniu. Jednak informacja o poprzednim skazaniu w warunkach przewidzianych w art. 31 § 2 k.k. w połączeniu z wiarygodną informacją o hospitalizacji psychiatrycznej oskarżonego powinna wzbudzić w składzie orzekającym takie wątpliwości. Kluczowa wydaje się informacja, że oskarżony aktualnie przebywa w jednostce leczenia psychiatrycznego oraz że jest to kolejna hospitalizacja, a co za tym idzie schorzenie to prawdopodobnie nosi cechy trwałości. To wszystko powinno, zdaniem Sądu Najwyższego, wzbudzić wątpliwość Sądu co do możliwości rozpoznania przez oskarżonego znaczenia czynu (*tempore criminis*), jak i rodzaj stan niepewności odnośnie możliwości udziału M. K. w toczącym się postępowaniu i faktycznej możliwości prowadzenia przez niego samodzielnej obrony (*tempore procedendi*).

Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. III KK 454/16.

9

Art. 120 § 1 k.p.k.

Określony w art. 120 § 1 k.p.k. siedmiodniowy termin do uzupełnienia braku formalnego pisma procesowego, w tym wypadku wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku, nie ma charakteru zawitego (...) wspomniany termin nie podlega przywróceniu, jako że art. 126 k.p.k. przywracania terminów innych niż zawite mnie przewiduje.

Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. IV KZ 59/16.

10

Art. 124 k.p.k.

Pismo zawierające sprzeciw od wyroku nakazowego podlega takim samym rygorom, jak każde inne pismo procesowe. Znajduje do niego zastosowanie m.in. art. 124 k.p.k. w zw. z art. 38 § 1 k.p.w., co oznacza, że termin do jego złożenia zostaje zachowany, jeżeli przed upływem terminu pismo zostało nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej.

Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. IV KK 401/16.

11

Art. 202 § 1 k.p.k.

Ocena potrzeby przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych psychiatrów winna być dokonana z uwzględnieniem wszystkich okoliczności ujawnionych

w danym postępowaniu, a fakt korzystania przez skazanego z konsultacji psychologicznych i psychiatrycznych jest tylko jednym z czynników, które powinny być brane pod uwagę, bynajmniej jednak nie determinującym konieczności podjęcia takich czynności dowodowych.

Postanowienie SN z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. II KK 350/16.

12

Art. 236 § 1 k.p.k.

Incydentalne postępowanie sądowe, zainicjowane zażaleniem złożonym na podstawie art. 236 § 1 k.p.k. na czynność zatrzymania rzeczy, a rozpoznawanym na podstawie art. 329 § 1 k.p.k. i art. 467 § 2 k.p.k., nie stwarza możliwości blokowania wszczęcia postępowania przygotowawczego ani tamowania biegu tego postępowania.

Postanowienie SN z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. I KZP 7/16.

13

Art. 366 § 1 k.p.k.

Przepis art. 366 § 1 k.p.k. nakłada na przewodniczącego składu orzekającego obowiązek dbałości, aby zostały wyjaśnione wszystkie istotne okoliczności sprawy, w tym również stan zdrowia psychicznego podsądnego. Powyższe oznacza, że przewodniczący zobligowany był do wyjaśnienia kwestii związanych ze stanem zdrowia psychicznego oskarżonego.

Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. III KK 451/16.

14

Art. 415 § 1 k.p.k.

Wykładnia funkcjonalna art. 415 § 5 zd. 2 k.p.k. (obecnie art. 415 § 1 zd. 2 k.p.k.) wskazuje, że *ratio legis* tego przepisu sprowadza się do zapobieżenia funkcjonowaniu w obrocie prawnym tytułów egzekucyjnych wynikających z dochodzenia tego samego roszczenia w postępowaniu karnym i innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę. W tym kontekście nie jest zatem celowe nakładanie obowiązku naprawienia szkody na podstawie art. 46 § 1 k.k. wobec możliwości wyegzekwowania zasądzonego roszczenia z majątku oskarżonego w oparciu o podstawę z art. 299 § 1 k.s.h.

Wyrok SN z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. III KK 405/16.

15

Art. 439 § 1 pkt 7 k.p.k.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego funkcjonuje jednolite i ustabilizowane orzecznictwo w zakresie wykładni art. 439 § 1 pkt 7 k.p.k. Przyjmuje się w nim, że bezwzględna przyczynę odwoławczą stanowi nie każda sprzeczność w treści

orzeczenia, lecz jedynie taka, która uniemożliwia jego wykonanie. Przepis ten nie obejmuje zatem ani sytuacji, gdy sprzeczność w treści wyroku utrudnia jedynie, ale nie uniemożliwia jego wykonania, ani sprzeczności zachodzącej między samym wyrokiem, a więc jego treścią (dyspozytywną częścią), a jego uzasadnieniem, jako że uzasadnienie to nie stanowi integralnego elementu treści wyroku

Wyrok SN z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. III KK 414/16.

16

Art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k.

Wydanie wyroku skazującego wobec oskarżonego, mimo jego śmierci w toku procesu, skutkuje zaistnieniem określonej w art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k. bezwzględnej przyczyny uchylenia tego orzeczenia, przy czym bez znaczenia jest okoliczność, że sąd w chwili jego wydania nie miał wiedzy o śmierci oskarżonego.

Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. IV KK 387/16.

17

Art. 518 k.p.k.

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

Postanowienie SN z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. II KK 353/16.

18

Art. 521 § 1 k.p.k.

Postanowienie sądu, wydane na podstawie art. 306 § 1a k.p.k. w zw. z art. 325a § 2 k.p.k., utrzymujące w mocy postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania przygotowawczego w fazie *in rem*, nie jest prawomocnym orzeczeniem sądu kończącym postępowanie w rozumieniu art. 521 § 1 k.p.k.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. I KZP 6/16.

19

Art. 523 § 1 k.p.k.

Niedopuszczalne jest wniesienie kasacji „wyłącznie z powodu niewspółmierności kary”, zatem wolno w kasacji twierdzić, że kara jest niewspółmierna, pod

warunkiem, iż zarzuca się rażąco obrazę prawa materialnego lub procesowego, która mogła mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia o karze. Pamiętać jednak należy, że niedopuszczalne jest także omijanie ograniczenia dotyczącego zarzutu niewspółmierności kary w drodze sformułowania zarzutu rzekomego naruszenia prawa materialnego, między innymi art. 53 § 1 i 2 k.k., art. 60 § 2 k.k. Zarzut obrazę prawa materialnego może być zasadny tylko wówczas, gdy dotyczy zastosowania bądź niezastosowania przepisu zobowiązującego sąd do jego bezwzględnego respektowania. Jeżeli w ustawie przewidziane jest tylko fakultatywne zastosowanie określonego przepisu prawa materialnego, to przez jego niezastosowanie sąd nie dopuszcza się obrazę prawa. Oczywiście zarzuty dotyczące wymierzenia kary, nieodpowiadającej dyrektywom sądowego wymiaru kary (art. 53 k.k., art. 54 k.k.) oraz fakultatywnym nadzwyczajnym złagodzeniem kary, nie stanowią zarzutów obrazę prawa i nie mogą być oceniane w postępowaniu kasacyjnym.

Postanowienie SN z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. II KK 235/16.

20

Art. 523 § 2 k.p.k.

Zgodnie z art. 523 § 2 k.p.k., kasację na korzyść można wnieść jedynie w razie skazania oskarżonego za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania. W przypadku skazania na inną karę, niż kara bezwzględnego pozbawienia wolności, kasacja wniesiona przez strony może być oparta wyłącznie na zarzucie stanowiącym jedną z przesłanek określonych w art. 439 § 1 k.p.k. (art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k.).

Postanowienie SN z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. II KK 326/16.

21

Art. 529 k.p.k.

Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 529 k.p.k. wniesieniu i rozpoznaniu kasacji na korzyść oskarżonego nie stoi na przeszkodzie wykonanie kary, zatarcie skazania ani też okoliczność wyłączająca ściganie lub uzasadniająca zawieszenie postępowania. *A contrario* niedopuszczalnym jest rozpoznanie kasacji na niekorzyść oskarżonego, jeżeli zachodzi okoliczność wyłączająca ściganie.

Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. V KK 302/16.

22

Art. 540 § 1 pkt 2 k.p.k.

Wznowienie postępowania, na podstawie art. 540 § 1 pkt 2 k.p.k., może nastąpić tylko wtedy, gdy po wydaniu orzeczenia ujawnią się takie nowe dowody czy fakty, które mogą w sposób wiarygodny – na tle całokształtu materiału dowodowego zebranego i ocenionego przez sąd *meriti* – podważyć prawidłowość przyjętych w nim ustaleń faktycznych.

Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. IV KO 66/16.

23

Art. 540 § 2 k.p.k.

Powszechnie przyjmuje się, że nie jest możliwe wskazanie uniwersalnych reguł dotyczących intertemporalnych skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Każdy jego wyrok musi być zatem rozpatrywany indywidualnie, z uwzględnieniem charakteru przepisu, którego niekonstytucyjność została stwierdzona. Stawiając pytanie o skutki prawne konkretnego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w aspekcie przesłanki wznowienia postępowania, racjonalnych odpowiedzi sąd winien zatem poszukiwać przede wszystkim w treści samego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i kierować się aksjologią Konstytucji R.P. oraz aksjologią tej gałęzi prawa, której dotyczy orzeczenie.

Wyrok SN z dnia 30 listopada 2016 r., sygn. IV KO 50/16.

Postępowanie w sprawach o wykroczenia

24

Art. 93 § 1 k.p.w.

Stosownie bowiem do dyspozycji art. 93 § 1 k.p.w., Sąd może wydać na posiedzeniu, bez udziału stron, wyrok nakazowy w sprawach o wykroczenia, w których wystarczające jest wymierzenie kary nagany, grzywny albo ograniczenia wolności. Zgodnie z powyższym nie jest dopuszczalne orzeczenie wyrokiem nakazowym kary aresztu.

Wyrok SN z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. V KK 328/16.

25

Art. 93 § 2 k.p.w.

Zgodnie z art. 93 § 2 k.p.w. orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że brak owych wątpliwości oznacza, że nie ma ich zarówno odnośnie do sprawstwa danego czynu, jak i winy obwinionego, z uwzględnieniem zarówno jego wyjaśnień, jak i innych dowodów przeprowadzonych w toku czynności wyjaśniających. Postępowanie nakazowe jest bowiem instytucją prawa procesowego, której stosowanie zastrzeżono do najbardziej oczywistych przypadków, gdzie materiał dowodowy istniejący w aktach sprawy jest tak jednoznaczny, że nie nasuwa żadnych istotnych wątpliwości, co do winy i okoliczności popełnienia zarzucanego czynu.

Wyrok SN z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. II KK 340/16.

Ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247 ze zm.)

26

Art. 30

Sformułowanie „sąd w dotychczasowym składzie” zawarte w przepisie art. 30 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania

karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247 ze zm.) oznacza sąd w składzie określonym przepisami obowiązującymi w momencie rozpoczęcia postępowania w danej instancji.

Postanowienie SN z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. I KZP 9/16.

27

Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 437)

1. W sprawach prowadzonych po dniu 14 kwietnia 2016 r., w których akt oskarżenia, wnioski o wydanie wyroku skazującego, wnioski o warunkowe umorzenie postępowania lub wnioski o umorzenie postępowania przygotowawczego i orzeczenie środka zabezpieczającego skierowano do sądu przed dniem 1 lipca 2015 r., zastosowanie znajdują przepisy regulujące przebieg postępowania karnego wprowadzone przez ustawę z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 437), a więc – co do zasady – przepisy nowe.

2. Nadaje uchwałę moc zasady prawnej.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. I KZP 10/16.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

28

Art. 3 k.k.

Zasada humanizmu powinna być właściwie interpretowana i stosowana w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy względy zdrowotne łączą się ze społecznymi. Zasada humanitaryzmu i poszanowania godności ludzkiej może uzasadniać potraktowanie sytuacji zdrowotnej skazanego, jako podlegającej ocenie w kategorii ważnych względów osobistych lub rodzinnych, ale może to mieć miejsce jedynie wówczas, gdy nie występują inne przesłanki do odroczenia wykonania kary i wtedy, gdy brak pomyślnych rokowań leczenia nie zależy od tego, czy prowadzone jest ono w warunkach wolnościowych, czy też więziennych.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. II AKzW 1106/15.

29

Art. 65 § 1 k.k.

Sprawca czyni z popełnienia przestępstwa swe stałe źródło dochodu (art. 65 § 1 k.k.), gdy dopuszcza się przestępstwa wielokrotnie z pewną regularnością i z niego uzyskuje systematycznie dochód, który nie musi być jedynym ani

głównym źródłem jego utrzymania. Nie jest przy tym istotne, na jaki cel sprawca przeznacza dochód, ani pobudki, którymi się kieruje.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. II AKa 48/16.

30

Art. 286 § 1 k.k.

Niekorzystnym rozporządzeniem mieniem jako znamieniem przestępstwa oszustwa jest każda czynność o charakterze dyspozycji majątkowej, odnosząca się do ogółu praw majątkowych oraz zobowiązań kształtujących sytuację majątkową, która powoduje ogólne pogorszenie sytuacji majątkowej pokrzywdzonego, w tym zmniejszenie szans na zaspokojenie roszczeń w przyszłości. Niekorzystne rozporządzenie mieniem to pojęcie szersze od pojęcia szkody czy straty.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 13 kwietnia 2016 r., sygn. II AKa 192/15.

Prawo karne wykonawcze

31

Art. 49 k.k.w.

Ustawodawca nowelizując przepis art. 49 k.k.w. wyeliminował prawną możliwość odroczenia wykonania zasądzonych należności finansowych.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 6 września 2016 r., sygn. II AKzW 1066/16.

Prawo karne procesowe

32

Art. 4 § 2 k.p.k.

Z zasady obiektywizmu wynika bowiem dyrektywa, że sąd obowiązany jest badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego. Wymieniona dyrektywa jest wyrazem ustawowego postulatu, by podstawę rozstrzygnięcia stanowiły prawdziwe ustalenia faktyczne (art. 2 § 2 k.p.k.), co w postępowaniu sądowym osiągalne jest tylko wtedy, gdy przedmiotem rozpoznania jest cały materiał dowodowy ujawniony na rozprawie głównej, bez pominięcia istotnych jego części.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. II AKa 58/16.

33

Art. 5 § 2 k.k.

Zasada domniemania niewinności (art. 5 k.p.k.) nakazuje rozstrzygać na korzyść oskarżonych jedynie te wątpliwości, których nie da się usunąć, ale nie oznacza obowiązku dokonywania czynienia ustaleń w oparciu o dowody, które sąd uznaje za niewiarygodne. Rozmaitość wersji przebiegu zdarzenia nie ozna-

cza, że sąd ma ustalać stan faktyczny w oparciu o dowody niezastępujące na wiarę.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 31 marca 2016 r., sygn. II AKa 30/16.

34

Art. 7 k.p.k.

Polskiemu procesowi karnemu nieznanym jest podział dowodów na pełnowartościowe, mniej wartościowe, czy niepełnowartościowe. Takiego jakościowego różnicowania dowodów zakazuje zasada swobodnej oceny dowodów, która wymaga skonfrontowania dowodu z wyjaśnień, w których pomawia się inne osoby, z pozostałymi dowodami przeprowadzonymi w sprawie, a następnie dokonanie oceny wiarygodności tych wyjaśnień. (...) Polski proces karny odrzuca legalną (ustawową, formalną) teorię dowodów.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. II AKa 58/16.

35

Art. 10 § 2 k.p.k.

Ujawnienie organowi powołanemu do ścigania przestępstw informacji dotyczących osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa oraz istotnych okoliczności jego popełnienia, a także ujawnienie i przedstawienie wymienionemu organowi – niezależnie od wyjaśnień złożonych w swojej sprawie – istotnych okoliczności, nieznanych dotychczas temu organowi, jest korzystne ze społecznego punktu widzenia, gdyż pozwala na realizację istoty zasady legalizmu, którą jest pociągnięcie do odpowiedzialności za popełnione przestępstwo każdego sprawcy, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie lub w prawie międzynarodowym (art. 10 § 2 k.p.k.).

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. II AKa 58/16.

36

Art. 41 § 1 k.p.k.

W sytuacji, gdy obrońca ma świadomość wystąpienia okoliczności uzasadniających wyłączenie sędziego od rozpoznania sprawy na podstawie art. 41 k.p.k., zaniechanie złożenia stosownego wniosku i podniesienie tej okoliczności dopiero w apelacji w formie zarzutu obrazy przepisu art. 41 k.p.k. wraz z żądaniem uchylecia wyroku i przekazania sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, naraża oskarżonych na ryzyko brania udziału w ponownym postępowaniu i związaną z tym ich dalszą stygmatyzację oraz poniesienie dodatkowych kosztów związanych z ponownym postępowaniem. Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu stanowi zaś, że celem podejmowanych czynności zawodowych jest ochrona interesów klienta (§ 6) oraz dążenie do rozstrzygnięć pozwalających zaoszczędzić klientowi kosztów (§ 44), co

wymaga prowadzenia działalności obrończej w sposób, który nie naraża interesów oskarżonych na zbędne ryzyko ponoszenia dodatkowych kosztów postępowania, w związku z uchYLENIEM wyroku i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. II AKa 58/16.

37

Art. 42 § 1 k.p.k.

Wyłączeniu od rozpoznania sprawy może podlegać tylko sędzia wyznaczony do rozpoznania sprawy. Wniosek o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do orzekania w tej sprawie podlega rozpoznaniu dopiero wówczas, gdy wyznaczony sędzia został następnie wyłączony, a w jego miejsce wyznaczono sędziego objętego tym wnioskiem. Oznacza to, że wniosek o wyłączenie sędziego, który wyznaczony do udziału w sprawie, ma charakter warunkowy, to jest podlega rozpoznaniu dopiero z chwilą wyznaczenia do udziału w sprawie wskazanego w takim wniosku sędziego. Nie można bowiem wyłączyć sędziego „na przyszłość” od rozpoznania sprawy w trybie postępowania o wyłączenie innego sędziego.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 8 maja 2016 r., sygn. II AKo 49/16.

38

Art. 171 § 7 k.p.k.

Z treści przepisu art. 171 § 7 k.p.k. wynika, że warunkiem pozbawienia mocy dowodowej wyjaśnień, zeznań i oświadczeń jest złożenie ich w okolicznościach wyłączających swobodę wypowiedzi, porównywalnych do zakazów określonych w §5 tego przepisu. Tym samym, dla uznania, że przerywanie swobodnej wypowiedzi osoby przesłuchiwanej stanowi naruszenie dyskwalifikujące ten dowód, trzeba by uznać wymienioną okoliczność za porównywalną ze stosowaniem przymusu lub groźby bezprawnej lub stosowaniem hipnozy albo środków chemicznych lub technicznych wpływających na procesy psychiczne osoby przesłuchiwanej albo mających na celu kontrolę nieświadomych reakcji jej organizmu w związku z przesłuchaniem, do czego nie ma wystarczających, racjonalnych podstaw.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. II AKa 58/16.

Art. 180 § 2 k.p.k.

39

Trafnie uznano żądanie uchylecia tajemnicy zawodowej radcy prawnego za przedwczesne. Po pierwsze – nie zostało wykazane, by prokurator wezwał radcę prawnego w charakterze świadka, ten zaś powołał się na swą tajemnicę zawodową. Ma to istotne znaczenie, bo wyznacza zakres zwolnienia z tej tajemnicy. Co do zaszczytu spoza działalności zawodowej radca prawny może być

przesłuchiwany, więc nie może powoływać się na tajemnicę radcowską (art. 3 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych). Po drugie – skarżący nie wyjaśnił dlaczego uważa, że zwolnienie radcy prawnego z tajemnicy zawodowej jest niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości. Gdyby chodziło o pozyskanie informacji do rozważenia, czy radca ten nie dopuścił się przestępstwa, to zeznań radcy prokurator nie mógłby wykorzystać po przedstawieniu radcy zarzutu. Po trzecie – Sąd Okręgowy wykazał, że znaczna część okoliczności objętych wnioskiem prokuratora może być ustalona na podstawie innych dowodów.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 maja 2016 r., sygn. II AKz 161/16.

40

Nieprawidłowe jest oznaczenie zakresu zwolnienia notariusza z tajemnicy zawodowej przez użycie zwrotu „między innymi”, bowiem w orzekaniu tym chodzi nie o jakiegokolwiek czynności, ale tylko odnoszące się do badanych faktów. Takie orzeczenie stanowiłoby *implicite* upoważnienie organów śledczych do dowolnego uzupełnienia zakresu udzielonego zezwolenia, co w świetle wyjątkowego charakteru regulacji art. 180 § 2 k.p.k. byłoby niedopuszczalne. Sąd Apelacyjny eliminował ten zwrot, a pozostałą część zaskarżonego postanowienia utrzymał w mocy, bo spełnione są obie przesłanki takiego zwolnienia, zarówno do zeznań notariusza jako świadka, jak i co do dokumentów zawierających tajemnicę notarialną.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 23 maja 2016 r., sygn. II AKz 138/16.

41

Strategia śledztwa nie może uzasadniać odstąpienia od stosowania ustawowych przesłanek przełamania tajemnicy zawodowej. Brak zwolnienia z niej nie uniemożliwia procesowego zabezpieczenia dowodów. Nie jest trafna sugestia wnioskodawcy, że odmowa uwzględnienia jego wniosku (o uchylenie tajemnicy doradcy podatkowego) spowoduje utratę dowodów i niemożność prawidłowego przebiegu postępowania. Należy przede wszystkim wykorzystać odpowiednie źródła dowodowe, a dopiero, gdy podejrzani czy świadkowie odmówią zeznań lub wyjaśnień, otworzy to drogę do kolejnego wniosku o zwolnienie z tajemnicy zawodowej. Bez wykorzystania tych możliwości wniosek jest przedwczesny.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 24 maja 2016 r., sygn. II AKz 159/16.

42

Art. 254 § 1 k.p.k.

Zażalenie na postanowienie zapadłe na skutek wniosku oskarżonego o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego rozpoznaje sąd, który je wydał, orzekający w składzie trzech sędziów (art. 254 § 1–3 k.p.k.), dlatego zaż-

lenie w tym przedmiocie przedstawione Sądowi Apelacyjnemu przekazuje się sądowi właściwemu.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 maja 2016 r., sygn. II AKz 154/16.

43

Art. 258 § 2 k.p.k.

Nie sama możliwość skazania na surową karę uzasadnia tymczasowe aresztowanie oskarżonego, ale wynikająca stąd obawa, że przewidując, iż zostanie mu wymierzona taka kara, oskarżony może podjąć działania w celu zdestabilizowania prawidłowego toku postępowania, czemu zapobiec może wyłącznie stosowanie tymczasowego aresztowania.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 maja 2016 r., sygn. II AKz 168/16.

44

Art. 294 § 1 k.p.k.

Skoro prawomocnym wyrokiem orzeczono kary grzywny oraz przepadek równowartości korzyści majątkowej osiągniętej przez skazanych z przestępstwa, to w sprawie nie mogło dojść do upadku zabezpieczenia majątkowego.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 22 czerwca 2016 r., sygn. II AKz 240/16.

45

Art. 393 § 1 k.p.k.

Notatki służbowe funkcjonariuszy policji mogą być ujawnione na rozprawie i stanowić dowód w sprawie w zakresie, w jakim zawierają informacje o źródłach dowodowych i okolicznościach, które na podstawie środków dowodowych pochodzących od tych źródeł mogą być udowodnione.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. II AKa 58/16.

46

Art. 413 § 1 pkt 4 k.p.k.

Niezamieszczenie, stosownie do treści art. 413 § 1 pkt 4 k.p.k., opisu i kwalifikacji prawnej czynów, których popełnienie oskarżyciel publiczny zarzucił oskarżonemu, należy uznać za rażące uchybienie mające wpływ na treść wyroku, bowiem to, za jaki czyn był sądzony i za jaki został skazany, musi wynikać z treści wyroku i nie może być odczytywane z akt sprawy i z treści aktu oskarżenia. Sam zarzut zaś, aż do zakończenia postępowania, od momentu wniesienia aktu oskarżenia pozostaje niezmienny, zgodny z opisem zamieszczonym w akcie oskarżenia i w takim brzmieniu powinien być zamieszczony w kompilacji wyroku.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. II AKa 32/16.

47

Art. 420 § 1 k.p.k.

Nie można było orzec przypadku samochodu w trybie art. 420 § 1 k.p.k., bo uzupełnienie wyroku na tej podstawie jest możliwe „jeżeli wyrok nie zawiera rozstrzygnięcia co do przypadku (...) dowodów rzeczowych”. W badanej sprawie wyrok zawiera rozstrzygnięcie dotyczące przypadku samochodu, a to wskazuje, że nawiązka została orzeczona „zamiast określonego w art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. (tekst jedn. Dz. U z 2012 r., poz. 768 z późn. zm.)” przypadku samochodu ciężarowego.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., sygn. II AKz 146/16.

48

Art. 427 § 2 k.p.k.

Zarzut apelacyjny powinien dotyczyć tylko uchybienia o charakterze pierwotnym, a nie jego następstw. W razie oparcia odwołania na zarzutach tzw. mieszanych, to jest na twierdzeniu odpowiadającym kilku podstawom odwoławczym, jako podstawę odwołania należy powołać zarzut tzw. pierwotny. Nieodpowiednie jest powołanie kilku zarzutów, gdy jeden jest konsekwencją innego bądź gdy zarzuty wzajemnie się wykluczają.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 7 kwietnia 2016 r., sygn. II AKa 315/16.

49

Art. 438 pkt 3 k.p.k.

Zarzutu błędu w ocenie dowodów i ustaleniach faktycznych nie uzasadnia sama możliwość przeciwstawienia ocenom i ustaleniom sądu odmiennego poglądu, bez wykazania, że ocena dowodów zaprezentowana w zaskarżonym wyroku jest sprzeczna z zasadami logiki czy doświadczeniem życiowym.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. II AKa 165/15.

50

Art. 447 § 5 k.p.k.

Zgodnie z art. 447 § 5 k.p.k. podstawą apelacji nie mogą być zarzuty określone w art. 438 punkty 3 i 4 k.p.k. związane z treścią zawartego porozumienia o którym mowa w art. 343, art. 343a i 387 k.p.k. O ocenie, z jakim zarzutem mamy do czynienia w środку odwoławczym wnoszonym od orzeczenia wydanego w trybie konsensualnym, nie decyduje kwalifikacja zarzutu wskazana przez autora tego środka odwoławczego, a faktyczna treść zarzutu.

Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 24 maja 2016 r., sygn. II AKa 90/16.

51

Art. 554 § 4 k.p.k.

Przepis art. 554 § 4 k.p.k. uprawnia do ubiegania się o zwrot wydatków wnioskodawcę, a nie jego pełnomocnika i to jedynie wydatków uzasadnionych, a także udokumentowanych, co wyklucza automatyzm orzekania. Sąd powinien rozważyć, czy udokumentowane przez stronę wydatki były uzasadnione, biorąc pod uwagę przedmiot sprawy, stopień skomplikowania sprawy i czas trwania procesu.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 18 maja 2016 r., sygn. II AKz 165/16.

52

Art. 607k § 3 k.p.k.

Orzekając o zastosowaniu europejskiego nakazu aresztowania, sąd polski nie bada, czy istnieją wystarczające podstawy do przypuszczenia, że aresztowany dopuścił się za granicą przestępstwa oraz jaki charakter ma to przestępstwo. Sądy krajów członkowskich Unii Europejskiej wzajemnie uznają że działają zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego i standardami praw obywatelskich, do których należy m.in. zakaz pozbawienia człowieka wolności bez wystarczających podstaw prawnych. Zakłada się, że sąd, który wydał nakaz, dysponuje dowodami popełnienia przestępstwa, które gdyby nimi dysponował sąd wykonujący aresztowanie, uzasadniałyby wydanie orzeczenia tej samej treści. Jedynie w przypadku, gdy ujawnią się okoliczności podważające wzajemne zaufanie, z których w sposób oczywisty wynika możliwość, że brak w ogóle podstaw do wydania ENA, obowiązkiem sądu jest zweryfikowanie tych danych.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., sygn. II AKz 139/16.

53

Art. 611a § 5 k.p.k.

Stosownie do art. 10 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych każda osoba pozbawiona wolności ma być traktowana w sposób humanitarny z poszanowaniem przyrodzonej godności człowieka. Zasada humanitaryzmu ma także konstytucyjny charakter. Wynika z art. 30 Konstytucji RP, stosownie do którego godność człowieka jest przyrodzona i niezbywalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Zasadę humanitaryzmu należy traktować, jako dyrektywę minimalizowania cierpień, dolegliwości i innych niedogodności zadawanych człowiekowi przy stosowaniu kary pozbawienia wolności.

Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2016 r., sygn. II AKz 139/16.

54

Art. 618b § 1 i 2 k.p.k.

Wykładnia przepisów §§ 1 i 2 art. 618b k.p.k., w tym zwłaszcza wykładnia celowościowa, wskazuje, że zwrot utraconego zarobku za „dzień czynności” może dotyczyć również dnia, w którym czynność procesowa nie była przeprowadzana, ale opuszczenie pracy przez świadka bądź biegłego (więc i utrata zarobku) było niezbędne dla realizacji obowiązku stawiennictwa na wezwanie sądu.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 13 maja 2016 r., sygn. II AKz 402/16.

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396)

55

Art. 19 ust. 1

Zgodnie z art. 19 ust. 1 *in fine* ustawy nowelizującej z dnia 20 lutego 2015 r. (Dz. U. poz. 396) przepisy rozdziału IX Kodeksu karnego w brzmieniu wprowadzonym tą ustawą mogą mieć zastosowanie do kar prawomocnie orzeczonych przed 1 lipca 2015 r. tylko wtedy, gdy „zachodzi potrzeba orzeczenia kary łącznej w związku z prawomocnym skazaniem po tym dniu”. Ocena, czy zachodzi taka potrzeba, powinna zostać dokonana według znowelizowanych przepisów rozdziału IX Kodeksu karnego. Jeżeli zgodnie z tymi przepisami należałoby połączyć karę orzeczoną prawomocnie po 30 czerwca 2015 r. z karą (karami) orzeczonymi prawomocnie przed tą datą, to należy na podstawie art. 4 § 1 k.k. rozstrzygnąć, czy stosować dalej przepisy rozdziału IX Kodeksu karnego w nowym brzmieniu czy też w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 lipca 2015 r.

Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2016 r., sygn. II AKz 124/16.

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r., poz. 615 ze zm.)

56

Art. 77 ust. 5

Przepis art. 77 ust. 5 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 615 ze zm.) dla skuteczności upoważnienia wymaga wymienienia w nim rodzaju pisma czy pism, do podpisania których aplikant zostaje upoważniony.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 6 września 2016 r., sygn. II AKz 384/16.

Prawo Cywilne**Sąd Najwyższy****Izba Cywilna**

57

Art. 626² § 5 k.p.c.

Użytkownik wieczysty nie może dokonać podziału gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste.

Z uzasadnienia:

Nieruchomość gruntowa, zgodnie z art. 46 k.c., to część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności. Jeżeli dla nieruchomości należących do jednego właściciela prowadzone są księgi wieczyste, to status nieruchomości uzyskuje każdy grunt, dla którego prowadzona jest odrębna księga wieczysta. Właściciel może połączyć nieruchomości, które stanowią całość gospodarczą lub graniczą ze sobą (art. 21 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 70 – dalej: „u.k.w.h.”). Mimo braku analogicznego przepisu pozwalającego na podział nieruchomości objętej jedną księgą wieczystą, w doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że właściciel może podzielić nieruchomość i utworzyć dla nowych nieruchomości odrębne księgi wieczyste. Uprawnienie do łączenia lub podziału nieruchomości przysługuje jednak wyłącznie właścicielowi nieruchomości, a nie użytkownikowi wieczystemu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2006 r., sygn. III CZP 24/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 24, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. V CK 278/02, niepubl., oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. III CSK 183/07, Przegląd Sądowy 2008, nr 11–12, s. 194).

Stanowisko odmawiające użytkownikowi wieczystemu prawa do łączenia i podziału nieruchomości spotkało się z krytyką części doktryny. Łączenie nieruchomości na wniosek użytkownika wieczystego dopuścił także Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. I CSK 258/12 (OSNC 2013, nr 7–8, poz. 95). Należy wobec tego dokonać przeglądu argumentów, które przemawiają za przyznaniem użytkownikowi wieczystemu uprawnienia do podziału (łączenia) nieruchomości, która stanowi przedmiot jego prawa, oraz argumentów przeciwko przyznaniu mu takiego uprawnienia.

Podstawowe znaczenie ma w tym przeglądzie pojęcie nieruchomości gruntowej. Normatywna definicja takiej nieruchomości związana jest tylko z prawem własności. Użytkownik wieczysty wpisany jest do działu II księgi wieczystej, ale zawsze razem z właścicielem nieruchomości gruntowej. Powstaje więc pytanie, czy użytkownik wieczysty, którego prawo obciąża tylko nieruchomość określo-

nego właściciela, bez wiedzy, a nawet wbrew woli tego właściciela może doprowadzić do powstania nowej nieruchomości. W razie dopuszczenia takiej możliwości, w księdze wieczystej założonej dla takiej nieruchomości należałoby wpisać jej właściciela, nawet bez wniosku z jego strony. W istocie jednak pojęcie nieruchomości związane zostałoby tylko pośrednio z prawem własności, gdyż nie uprawniony właściciel decydowałby, która część gruntu jest nieruchomością, ale użytkownik wieczysty, a więc osoba, której prawo obciąża nieruchomością. W konsekwencji trzeba uznać, że art. 21 u.k.w.h. nie zawiera luki, lecz ustawodawca celowo związał możliwość łączenia i podziału nieruchomości tylko z osobą, której przysługuje prawo własności.

Uzasadnienia dla przyznania użytkownikowi wieczystemu prawa do podziału gruntu, na którym ustanowione jest jego prawo, poszukuje się również w art. 233 k.c., skoro bowiem użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób i w takich samych granicach może rozporządzać swoim prawem, to jego uprawnienia są w czasie trwania użytkowania wieczystego w istocie takie same jak właściciela. Wobec tego także użytkownikowi wieczystemu należy przyznać uprawnienie do łączenia lub dzielenia nieruchomości, która stanowi przedmiot jego prawa. Jest to rozumowanie, które nie ma oparcia w ustawie. Użytkownik wieczysty może korzystać z nieruchomości i rozporządzać nią tylko w granicach przysługującego mu prawa. Z prawa użytkowania wieczystego jako prawa na rzeczy, która stanowi przedmiot własności innej osoby, nie można jednak wyprowadzać uprawnienia do dzielenia lub łączenia nieruchomości, są to bowiem uprawnienia związane tylko z prawem własności, co wynika wyraźnie z art. 46 k.c. oraz z art. 21 u.k.w.h. Przyznanie takiego uprawnienia użytkownikowi wieczystemu, jako wyjątku od zasady, że pojęcie nieruchomości gruntowej związane jest tylko z prawem własności, wymagałoby wyraźnego zezwolenia ustawodawcy, którego brak. Z tych względów nie ma podstaw do przyznawania użytkownikowi wieczystemu w drodze wykładni – w istocie *contra legem* – uprawnienia do łączenia i dzielenia nieruchomości gruntowej oddanej mu w użytkowanie wieczyste.

Istotnym argumentem za przyznaniem użytkownikowi wieczystemu uprawnienia do łączenia i dzielenia gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste ma być art. 626² § 5 k.p.c. Z tego przepisu wynika, że wniosek o dokonanie wpisu może złożyć właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty, osoba, na rzecz której wpis ma nastąpić, albo wierzyciel, jeżeli przysługuje mu prawo, które może być wpisane w księdze wieczystej. Skoro użytkownik wieczysty jest uprawniony do złożenia wniosku, to tym samym, mając na względzie, że zgodnie z art. 626⁸ § 10 k.p.c., założenie księgi wieczystej następuje z chwilą dokonania pierwszego wpisu, można również uznać, iż jest uprawniony do złożenia księgi wieczystej. Tym samym jest on uprawniony do złożenia wniosku o założenie księgi wieczystej wtedy, gdy odłączył od nieruchomości, na której ustanowione zostało użytkowanie wieczyste, część tej nieruchomości i złożył wniosek o założenie księgi wieczystej dla odłączonej części nieruchomości lub o jej przyłączenie do innej księgi wieczystej,

stej, ewentualnie o połączenie kilku nieruchomości w jednej księdze wieczystej. Oceniając ten argument warto zwrócić uwagę, że uprawnienie użytkownika wieczystego do podziału nieruchomości, na której ustanowione zostało jego prawo, wywodzi się z przepisów regulujących postępowanie o dokonanie wpisu. Zasadniczy sprzeciw budzi wywodzenie uprawnienia składającego się na treść prawa użytkownika wieczystego z przepisów regulujących postępowanie związane z dokonywaniem wpisów do księgi wieczystej. Jak wskazano, z art. 233 k.c. wynika uprawnienie użytkownika wieczystego do rozporządzania tylko jego prawem, jednak z uprawnienia do rozporządzania prawem użytkownika wieczystego nie wynika uprawnienie do decydowania o nieruchomości, na której to prawo zostało ustanowione. Pojęcie nieruchomości związane jest tylko z prawem własności. W uprawnieniu do rozporządzania prawem użytkownika wieczystego nie mieści się wobec tego to, co wiąże się tylko z prawem własności, czyli uprawnienie do decydowania o tym, jaka część powierzchni stanowi przedmiot własności. Wykładnia art. 626² § 5 k.p.c., która przyznaje użytkownikowi wieczystemu uprawnienie do dzielenia lub łączenia nieruchomości, na której ustanowione jest jego prawo, nie znajduje więc wsparcia w art. 233 k.c., bo z tego przepisu takie uprawnienie nie wynika.

O tym, że wywodzenie uprawnienia użytkownika wieczystego do dzielenia albo łączenia nieruchomości z przepisów procesowych nie ma uzasadnienia, przekonuje także to, iż taka wykładnia mogłaby uzasadniać przyznanie uprawnienia do dzielenia lub łączenia nieruchomości również innym osobom, o których mowa w tym przepisie, a jest to wniosek niewątpliwie niemożliwy do zaakceptowania. Trudno uznać, że wymienione w tym przepisie osoby, tylko z tego względu, iż mogą składać wnioski o wpis do księgi wieczystej, mają uprawnienie do dzielenia lub łączenia nieruchomości, na których ustanowione są przysługujące im prawa. Przepisy regulujące wpisy do księgi wieczystej nie mogą być uzasadnieniem kreowania uprawnień do dzielenia lub łączenia nieruchomości. Pojęcie nieruchomości związane jest bowiem z prawem własności i takie uprawnienia mogą przysługiwać tylko właścicielowi. Przyznanie takiego uprawnienia innej osobie musiałoby mieć wyraźną podstawę ustawową, gdyż jest to wyjątek od zasady naszego prawa, które pojęcie nieruchomości gruntowej, a więc określenie jaka część powierzchni ziemskiej stanowi nieruchomości, wiąże tylko z prawem własności.

Należy także podkreślić, że użytkowanie wieczyste jest ściśle związane z wierzytelnością, jaka przysługuje właścicielowi nieruchomości. Ma on przez czas trwania tego prawa wierzytelność do użytkownika wieczystego o zapłatę określonej w umowie o ustanowienie tego prawa opłaty. Przyznanie użytkownikowi wieczystemu uprawnienia do podziału lub łączenia nieruchomości, na której ustanowione jest jego prawo, byłoby równoznaczne z przyznaniem dłużnikowi uprawnienia do decydowania o wielkości i o zakresie jego długu, czego bez zgody wierzyciela nie może czynić (art. 519 k.c.). Wyjątek przewiduje tylko art. 233 k.c., który zezwalając na rozporządzenie prawem użytkownika wieczystego, zezwala również w sposób dorozumiany na wstąpienie nabywcy tego prawa w dług z nim związany.

Poza tym dopuszczenie do dokonywania podziału lub łączenia nieruchomości przez użytkownika wieczystego może prowadzić do naruszenia interesów właściciela – Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Wykorzystanie nieruchomości publicznych wiąże się z długookresowymi planami określającymi ich przeznaczenie z punktu widzenia zaspokojenia różnorodnych interesów całej wspólnoty. Przyznanie uprawnienia do podziału lub łączenia nieruchomości użytkownikowi wieczystemu mogłoby wyraźnie kolidować z realizacją tych planów. Wskazuje na to także stan faktyczny, na tle którego powstało rozstrzygane zagadnienie prawne. Spółdzielnia, która wystąpiła o przyznanie jej znacznie większej nieruchomości, uznała po kilkunastu latach, że grunty pod drogami i terenami zielonymi są dla niej zbędne. Ocena, czy należy zmniejszyć obszar gruntów oddanych jej w użytkowanie wieczyste, nie może jednak być dokonywana tylko z punktu widzenia interesów Spółdzielni, ale konieczna jest zgoda właściciela, czyli Skarbu Państwa, który także musi ocenić, czy zmniejszenie gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste jest zgodne z miejscowymi planami zagospodarowania nieruchomości. Skarb Państwa jako właściciel gruntu powinien mieć decydujący głos w sprawie tego, jaka nieruchomość jest przedmiotem jego prawa. (...)

Jeżeli użytkownik wieczysty nie ma uprawnienia do podziału gruntu, na którym ustanowione zostało jego prawo, to bezprzedmiotowe jest rozważanie, czy może on zrzec się tego prawa do części gruntu. Na marginesie warto tylko zwrócić uwagę, że użytkowanie wieczyste jest wprawdzie prawem na rzeczy cudzej, ale o treści zbliżonej do prawa własności. Jeżeli wobec tego w skład uprawnień użytkownika wieczystego, podobnie jak właściciela, wchodzi uprawnienie do wyzbycia się tego prawa, to do wyzbycia się prawa należy stosować odpowiednio art. 902¹ i 902²k.c. Stosowanie tych przepisów do wyzbycia się użytkownika wieczystego jest tym bardziej uzasadnione, że właściciela i użytkownika wieczystego łączy stosunek prawny, z którego nie tylko wynika prawo użytkowania wieczystego, ale również obowiązek świadczenia opłat z tytułu tego prawa. Umowa, o której mowa w wymienionych przepisach, jest wobec tego nie tylko uzasadniona ze względu na to, że uprawnienia użytkownika wieczystego są najbardziej zbliżone do uprawnień właściciela, ale także dlatego, że stwarza ona płaszczyznę do uzgodnienia interesów właściciela i użytkownika wieczystego w związku z przedwczesnym zakończeniem łączącego ich stosunku prawnego.

Uchwała SN z dnia 13 marca 2015 r., sygn. III CZP 116/14.

58

Art. 43 § 1 k.r. i o. w zw. z art. 567 k.p.c.

Wierzyciel jednego z małżonków po ustaniu wspólności majątkowej małżeńskiej może prowadzić egzekucję z udziału tego małżonka we własności nieruchomości wchodzącej poprzednio w skład majątku wspólnego.

Z uzasadnienia:

Wpisy w dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości lokalowej pomijają dane o czynnościach zdziałanych w obrocie prawnym, skutecznych, i nieujawnionych w księdze wieczystej przed czynnością determinującą jej aktualny stan prawny. W opisanej sytuacji trzeba jednak przyjąć, że w ostrzeżeniu ujawnianym w dziale III księgi wieczystej, informującym o przedmiocie egzekucji prowadzonej na wniosek wierzyciela jednego z małżonków, w stosunku do którego skuteczna była umowa znosząca wspólność ustawową małżeńską i który uzyskał w wyniku skargi pauliańskiej orzeczenie uznające za bezskuteczną w stosunku do niego czynność, na podstawie której jego dłużniczka rozporządziła prawem do nieruchomości na obecnego właściciela, może być ujawnione zajęcie jedynie udziału we własności nieruchomości, jeżeli po zniesieniu wspólności ustawowej małżeńskiej wierzyciel jednego z małżonków kieruje egzekucję do tego prawa, a nie do prawa, na podstawie którego małżonkowi przysługuje roszczenie o podział majątku wspólnego.

W chwili dokonywania wpisu ostrzeżenia o wszczęciu egzekucji w sprawie w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości lokalowej, której dotyczył wniosek egzekucyjny, ujawnione było jej zajęcie w umorzonym postępowaniu egzekucyjnym skierowanym przeciwko Arturowi S. w celu wyegzekwowania na rzecz wierzyciela kosztów postępowania zasądzonych w sprawie o uznanie czynności prawnej za bezskuteczną. Egzekucja skierowana była do nieruchomości lokalowej, nie zaś do udziału w prawie jej własności.

Przeprowadzenie egzekucji świadczeń pieniężnych z rzeczy lub prawa majątkowego wymaga jego zajęcia. Ta czynność identyfikuje przedmiot, do którego kierowana jest egzekucja i powoduje powstanie w stosunku do niego skutków, jakie ustawa procesowa wiąże z zajęciem. W egzekucji z nieruchomości zajęcie następuje w sposób określony w art. 923 i 924 § 1 k.p.c., a jego skutki powstają w chwili oznaczonej w art. 925 k.p.c. Od dokonania wpisu ostrzeżenia o wszczęciu egzekucji zależy skuteczność zajęcia w stosunku do osób trzecich (art. 925 § 1, także w związku z art. 1004 k.p.c.), chyba że z innego źródła dowiedziały się one o zajęciu.

Ze względu na brzmienie art. 927 k.p.c. przyłączenie wierzyciela może dotyczyć jedynie postępowania egzekucyjnego z nieruchomości będącego w toku, o przedmiocie tożsamym z przedmiotem, do którego ma być skierowana egzekucja prowadzona na wniosek innego wierzyciela. Egzekucja z ułamkowej części nieruchomości (art. 1004 i nast. k.p.c.) jest innym sposobem egzekucji niż egzekucja z nieruchomości.

Sposób ujawnienia zajęcia w niniejszej sprawie powoduje, że istnieje rozbieżność pomiędzy oznaczeniem przedmiotu egzekucji we wniosku wierzyciela, którym miał być udział wynoszący 1/2 część we własności nieruchomości, a treścią wpisu ostrzeżenia w księdze wieczystej, z którego wynika, iż egzeku-

cja jest prowadzona razem z inną, nietoczącą się już egzekucją, a ich przedmiotem jest cała nieruchomości. Okoliczności te wymagają rozważenia przez Sąd *meriti* przed wydaniem rozstrzygnięcia w postępowaniu wywołanym skargą na czynności komornika, ale dla wyniku tego postępowania ma też znaczenie sposób, w jaki rozstrzygnięta zostanie wątpliwość przedstawiona jako zagadnienie prawne, na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Ustawodawca nie wypowiedział się wprost, czy dopuszczalne jest, i ewentualnie pod jakimi warunkami, prowadzenie egzekucji po ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej z przypadającej małżonkowi części ułamkowej rzeczy, która należała do majątku wspólnego. Rozstrzygnięcie tego problemu wymaga rozważenia, jaki jest status tego majątku w okresie od ustania wspólności do jego podziału oraz od wyważenia proporcji, w jakich – w okresie po ustaniu wspólności, a przed dokonaniem podziału majątku – należy objąć ochroną interesy małżonków, pomiędzy którymi ustala wspólność ustawowa małżeńska oraz wierzycieli jednego z nich.

Artykuł 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. stanowi, że do stosunków majątkowych małżonków opartych w dniu jej wejścia w życie, tj. w dniu 20 stycznia 2005 r., na umowie majątkowej małżeńskiej stosuje się nadal przepisy obowiązujące w czasie zawierania umowy. Dłużniczka i jej mąż zawarli umowę majątkową znoszącą między nimi wspólność ustawową dnia 12 lipca 2001 r. Artykuł 42 k.r.o. przewidywał wówczas, że od chwili ustania wspólności ustawowej do majątku, który był nią objęty, mają odpowiednie zastosowanie przepisy o współwłasności w częściach ułamkowych, z zachowaniem art. 43 i 45 k.r.o. W sprawach nieunormowanych w tych przepisach, do podziału majątku, który był objęty wspólnością ustawową, na podstawie art. 46 k.r.o., miały być odpowiednio stosowane przepisy o dziale spadku.

Po zmianie stanu prawnego, od chwili ustania wspólności ustawowej do majątku, który był nią objęty, jak również do podziału tego majątku, stosuje się odpowiednio przepisy o wspólności majątku spadkowego i o dziale spadku. Według art. 1035 k.c., jeżeli spadek przypada kilku spadkobiercom, do wspólności majątku spadkowego oraz do dziale spadku stosuje się odpowiednio przepisy o współwłasności w częściach ułamkowych (art. 197–221 k.c.). Oznacza to, że odesłanie do przepisów o współwłasności w częściach ułamkowych ma w tych stosunkach zastosowanie tak jak poprzednio, a zmiana art. 46 k.r.o. miała jedynie charakter redakcyjny (...).

W przepisach o wspólności majątkowej małżeńskiej i jej ustaniu ustawodawca przyjmuje, że status majątku wspólnego małżonków po ustaniu wspólności ma być oceniany z odwołaniem się do zasad ustalonych dla majątku spadkowego, który do chwili jego podziału traktowany jest w szczególny sposób. Na majątek ten składa się kompleks praw tworzących odrębną masę majątkową, a spadkobiercom przysługuje, oprócz praw do poszczególnych składników majątku spadkowego, samodzielne prawo podmiotowe w postaci udziału w masie

spadkowej, które może być przedmiotem obrotu prawnego (art. 1051 k.c.). Współspadkobierca jest ograniczony w dysponowaniu udziałami w przedmiotach należących do spadku i może nimi rozporządzać tylko za zgodą pozostałych spadkobierców, a w razie braku zgody któregoś z nich rozporządzenie jest bezskuteczne o tyle, o ile naruszałoby uprawnienia przysługujące temu spadkobiercy na podstawie przepisów o dziale spadku (art. 1036 k.c.). W niektórych wypowiedziach podkreśla się, że ustawodawca traktuje wspólność spadku jako stan przejściowy, ale trzeba zauważyć, iż ustawodawca nie nałożył na spadkobierców obowiązku dziale spadku i nie wyznaczył terminu, w którym ma do niego dojść (...).

Status majątku małżonków w ustroju wspólności ustawowej jest determinowany postanowieniami art. 31–46 k.r.o. Wspólność majątkowa w czasie jej trwania ma charakter łączny (bezdzielny). Po jej ustaniu udziały małżonków w majątku wspólnym są co do zasady określone jako równe, jednak z ważnych powodów każdy z małżonków może żądać, ażeby ustalenie udziałów w majątku wspólnym nastąpiło z uwzględnieniem stopnia, w którym każdy z nich przyczynił się do powstania tego majątku, przy czym ocena ta powinna uwzględniać także nakład osobistej pracy przy wychowaniu dzieci i we wspólnym gospodarstwie domowym (por. art. 43 § 1–3 k.r.o.).

W sprawach o podział majątku wspólnego, podobnie jak w sprawach o dziale spadku (art. 686 k.p.c.), sąd nie tylko dokonuje podziału składników majątku wspólnego, lecz także kompleksowo rozlicza wzajemne roszczenia małżonków, w tym w szczególności rozstrzyga o wydatkach, nakładach i innych świadczeniach na majątek wspólny i z tego majątku, które zostały poniesione przez małżonków (art. 45 k.r.o. w związku z art. 567 § 1 k.p.c.). W wyniku dokonanych rozliczeń może się okazać, że mimo równych udziałów majątek nie zostanie podzielony między małżonkami w sposób ekwiwalentny albo zostanie przyznany tylko jednemu z nich. Sąd ma również obowiązek orzec, czy rozporządzenie przez małżonka udziałem w przedmiocie należącym do majątku wspólnego bez zgody drugiego małżonka nie jest bezskuteczne ze względu na naruszenie uprawnień przysługujących temu małżonkowi na podstawie przepisów o podziale majątku wspólnego (art. 1036 k.c. w związku z art. 46 k.r.o.).

Z przedstawionej regulacji wyprowadzany jest wniosek, że zbycie w drodze egzekucji części ułamkowej rzeczy, która wchodziła w skład majątku wspólnego, stwarza zagrożenie nie tylko dla prawidłowości samego podziału tego majątku, lecz także dla realizacji uprawnienia małżonków do domagania się ustalenia nierównych udziałów w majątku wspólnym, które w wyjątkowych wypadkach może doprowadzić nawet do całkowitego pozbawienia jednego z nich udziału w tym majątku. Dostrzeżenie tych zależności powoduje, że jedna grupa poglądów na temat dopuszczalności kierowania egzekucji długu jednego z małżonków do jego udziału w przedmiocie wchodzącym w skład masy majątkowej objętej wspólnością zakłada tymczasowość praw małżonków do składników tego majątku, trwającą do czasu dokonania ich podziału między małżon-

kami. Podział majątku wspólnego ma dawać pewność co do statusu tych przedmiotów i dopiero z chwilą jego przeprowadzenia możliwe ma być skierowanie przez wierzyciela jednego z małżonków egzekucji do tych składników majątku wspólnego, które w wyniku działu przypadły jego dłużnikowi (...).

W uchwale z dnia 28 lipca 1993 r., sygn. III CZP 95/93 (OSNC 1994, nr 2, poz. 30) Sąd Najwyższy stwierdził, że współwłasność w częściach ułamkowych powstała po ustaniu wspólności ustawowej ma charakter zbliżony do współwłasności majątku spadkowego w rozumieniu art. 1035 k.c., do której przepisy o współwłasności stosuje się tylko odpowiednio. Konieczność odpowiedniego, a nie integralnego stosowania przepisów o współwłasności w częściach ułamkowych do przedmiotów majątkowych, które były objęte małżeńską wspólnością ustawową, wynika ze specyfiki tej wspólności, a reżim prawny przedmiotów, które były objęte współnością ustawową, określa także art. 1036 k.c. Cel wspólności ustawowej przemawia za udzieleniem małżonkowi nie mniejszej ochrony od przewidzianej dla spadkobiercy.

W postanowieniu z dnia 1 kwietnia 1998 r., sygn. I CKU 121/97 (Przeгляд Sądowy 2000, nr 3, s. 92), ze względu na odesłanie w art. 42 k.r.o. (obecnie art. 46 k.r.o.) do uzupełniającego stosowania do majątku, który był objęty współnością ustawową przepisów o współwłasności majątku spadkowego i dziale spadku, Sąd Najwyższy wyłączył możliwość przyjęcia, że istniejący między małżonkami stosunek współwłasności łącznej, zmienia się z chwilą ustania wspólności ustawowej we współwłasność ułamkową. Podkreślił, że w skład majątku wspólnego wchodzi też prawa, do których nie można bezpośrednio stosować przepisów o współwłasności, i stwierdził, iż między małżonkami po ustaniu wspólności ustawowej istnieje szczególny rodzaj wspólnoty, do której – z pewnymi ograniczeniami – stosuje się przepisy o współwłasności ułamkowej. Wspólnoty tej jednak nie można zakwalifikować jako współwłasności ułamkowej, gdyż ma ona cechy, które nie mieszczą się w ramach tej współwłasności.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. II CSK 274/10 (Rodzina i Prawo 2011, nr 19, s. 93), Sąd Najwyższy stwierdził natomiast, że zaspokojenie wierzyciela z przedmiotu należącego do masy powstającej po zniesieniu wspólności ustawowej, do której stosuje się przepisy o współwłasności w częściach ułamkowych z uwzględnieniem przepisów o dziale spadku, podlega ograniczeniom (por. art. 912 k.p.c.). Podobne stanowisko zajmują niektórzy przedstawiciele nauki, objaśniając je koniecznością oceny statusu majątku wspólnego małżonków po ustaniu między nimi wspólności ustawowej z uwzględnieniem przepisów o współwłasności majątku spadkowego. Przyjmują, że egzekucji z udziału we współwłasności nie można prowadzić do chwili ustalenia w sposób pewny jego wysokości, co w przypadku spadku i majątku wspólnego następuje dopiero z chwilą jego podziału.

Odmienne poglądy są oparte na założeniu, że majątek spadkowy stanowi masę majątkową pozostającą we współwłasności w częściach ułamkowych

spadkobierców. Nie podlega ona samodzielnej reglamentacji prawnej, a z art. 1036 k.c. wynika wyraźnie, że współspadkobiercom, poza ogólnym prawem do spadku, przysługują także konkretne udziały w poszczególnych składnikach majątku spadkowego. Przewidziane w art. 1036 k.c. ograniczenie w możliwości rozporządzania tymi udziałami oraz odmienności związane z przeprowadzaniem działu spadku są odstępstwami od ogólnego statusu majątku objętego współwłasnością w częściach ułamkowych.

Przepisy o wspólności ustawowej małżeńskiej określają status tej masy majątkowej i jej składników zarówno w okresie jej trwania, jak i w związku z jej ustaniem. Z chwilą ustania wspólności ustawowej małżeńskiej wygasa ustalone w art. 42 k.r.o. na czas jej trwania wyłączenie możliwości zaspokojenia się wierzyciela jednego z małżonków z udziału, który w razie ustania wspólności przypadnie temu małżonkowi w majątku wspólnym lub w poszczególnych przedmiotach należących do tego majątku, natomiast w art. 43 § 1 k.r.o. ustawodawca stanowczo określił wysokość udziału każdego z małżonków w majątku wspólnym, dającego się oznaczyć już z chwilą ustania wspólności i odnoszącego się do każdego przedmiotu wchodzącego w skład tej masy majątkowej. Odmienne określenie ich wysokości konstytutywnym orzeczeniem sądu zależy od tego, czy uprawniony małżonek wystąpi z żądaniem przewidzianym w art. 43 § 2 k.r.o.; zgłoszenie tego żądania nie jest ani obowiązkowe, ani obwarowane żadnym terminem.

Na koncepcji, że ustanie wspólności małżeńskiej prowadzi do zmiany sytuacji prawnej przedmiotów objętych bezudziałową współnością majątkową, w wyniku której stają się one współwłasnością małżonków w częściach ułamkowych, opiera się pogląd, że prawomocny wyrok orzekający rozwód może być podstawą wpisu w księdze wieczystej współwłasności w częściach ułamkowych na rzecz byłych małżonków (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. III CZP 16/01, OSNC 2002, nr 1, poz. 4, oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2005 r., sygn. I CK 701/04, Biuletyn SN 2005, nr 9, s. 13, i z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. I CSK 586/12, Izba Cywilna 2014, nr 10, s. 50) oraz stanowisko, że wierzytelność powstała po zniesieniu wspólności ustawowej obciążająca tylko jednego z małżonków może stanowić podstawę wpisu hipoteki przymusowej na udziale dłużnika w prawie użytkownika wieczystego (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 września 1996 r., sygn. III CZP 97/96, OSNC 1996, nr 12, poz. 158).

Stwierdzenie, że majątek wspólny po ustaniu wspólności małżeńskiej ma status współwłasności w częściach ułamkowych, która obejmuje poszczególne przedmioty wchodzące w jego skład, wystarczająco uzasadnia wniosek o istnieniu prawnej możliwości prowadzenia egzekucji z udziałów w tych przedmiotach w zakresie, w jakim przysługują one małżonkowi będącemu dłużnikiem. Udziały te należy traktować jako prawa zbywalne, a więc co do zasady podlegające egzekucji (por. art. 831 § 1 pkt 3 k.p.c.), których zbycie może przynieść dochód potrzebny do zaspokojenia wierzyciela.

Przepisy art. 1036 k.c. w związku z art. 46 k.r.o. uzależniają od zgody małżonka jedynie rozporządzenie udziałem w przedmiocie należącym do majątku wspólnego, co oznacza jedynie czynności prawne, których celem i bezpośrednim skutkiem jest przeniesienie, obciążenie albo zniesienie prawa majątkowego (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 września 1996 r., sygn. III CZP 97/96). W razie skierowania egzekucji do udziału w przedmiocie należącym do majątku wspólnego po jej ustaniu może dojść do przeniesienia tego składnika majątku dłużnika (udziału we własności lub innym prawie) na inny podmiot, jednak podstawą tego przesunięcia nie jest czynność prawna. W przypadku egzekucji z udziału w nieruchomości przejście prawa do niego na nabywcę następuje na podstawie postanowienia o jego przysądzeniu (art. 999 § 1 w związku z art. 1004 k.p.c.). Nie dochodzi wówczas do rozporządzenia udziałem w rozumieniu art. 1036 k.c. w związku z art. 46 k.r.o., przepisy te mogą być zatem traktowane jako wyłączające lub ograniczające możliwości prowadzenia egzekucji z udziału w przedmiocie stanowiącym składnik majątku wspólnego po ustaniu wspólności małżeńskiej.

Drugi z przytoczonych poglądów trafniej charakteryzuje status przedmiotów należących do majątku wspólnego małżonków po ustaniu wspólności. Jest on akceptowany przez przedstawicieli nauki, ale także w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 28 października 1998 r., sygn. II CKU 58/98 (niepubl.) Sąd Najwyższy stwierdził, że w toczącym się równocześnie postępowaniu o podział majątku dorobkowego byłych małżonków, tylko dłużnik zgłosił wniosek o ustalenie nierównych udziałów, a to oznacza, iż prowadzenie egzekucji do ułamkowej części nieruchomości nie narusza uprawnień małżonki, a także nie narusza uprawnień dłużnika. Gdyby w postępowaniu o podział majątku wspólnego sąd ustalił, że udział dłużnika w tym majątku powinien być wyższy, to tym samym jego sytuacja byłaby korzystniejsza, bo wynosząca ponad połowę część udziału nie byłaby objęta postępowaniem egzekucyjnym.

W wyroku z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. IV CSK 414/10 (niepubl.) Sąd Najwyższy zauważył, że po ustaniu wspólności majątkowej do nieruchomości małżonków stosuje się przepisy o współwłasności w częściach ułamkowych (art. 46 k.r.o.), co przesądza nie tylko status prawny tej nieruchomości (jej współwłasność), ale także odpowiedzialność małżonka będącego dłużnikiem składnikami majątkowymi tworzącymi jego majątek osobisty w chwili wszczęcia egzekucji za zobowiązania. Dopuszczalność egzekucji z udziału małżonka będącego dłużnikiem w nieruchomości stanowiącej współwłasność w częściach ułamkowych nie zależy od odpowiedniej aktywności wierzyciela, tj. od uprzedniego zajęcia przez niego prawa dłużnika do żądania dokonania podziału majątku wspólnego (art. 896 i 912 k.p.c.), wystąpienia na tej podstawie o podział majątku wspólnego i jego przeprowadzenia. Nie ma podstaw twierdzenie, że do chwili podjęcia takich czynności przez wierzyciela ustawodawca chroni prawa małżonków, których współność majątkowa ustała.

W postanowieniu z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. IV CSK 375/10 (Izba Cywilna 2012, nr 1, s. 42) Sąd Najwyższy stwierdził, że wyrok uwzględniający powództwo oparte na art. 527 k.c. upoważnia wierzyciela do zaspokojenia się jedynie z przedmiotu lub prawa, które stanowiły uprzednio własność dłużnika i w wyniku czynności uznanej później za bezskuteczną wobec wierzyciela weszły do majątku osoby trzeciej. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi pauliańskiej podział majątku wspólnego w zakresie nieruchomości dokonany przez małżonków po wcześniejszym skutecznym zniesieniu wspólności ustawowej małżeńskiej uznany został za bezskuteczny, to w świetle art. 532 k.c. oznacza to, że wierzyciel może zaspokoić się jedynie z udziału w tej nieruchomości, jaki przed podziałem należał do dłużnika. Niezakwestionowane i skuteczne zniesienie przez małżonków wspólności ustawowej doprowadza do tego, że nieruchomość staje się ich współwłasnością w częściach ułamkowych. W wyniku podziału majątku wspólnego dłużnik przeniósł na małżonkę własność jedynie swego udziału w nieruchomości, zatem prawem, które w wyniku tej czynności wyszło z jego majątku i weszło do majątku jego małżonki, był jedynie jego udział we współwłasności nieruchomości, a nie cała nieruchomość, w której pozostały udział należał do małżonki dłużnika. Na tej podstawie Sąd Najwyższy uznał, że wyrok stwierdzający bezskuteczność podziału majątku wspólnego w zakresie nieruchomości upoważnia wierzyciela jednego z małżonków do zaspokojenia się jedynie z udziału, jaki przed podziałem miał ten małżonek we współwłasności nieruchomości, nie upoważnia natomiast do prowadzenia egzekucji lub obciążania całej nieruchomości.

Przyjęcie, że sytuacja spadkobierców do chwili działu spadku jest bardzo podobna do tej, w jakiej znajdują się małżonkowie w okresie od ustania wspólności majątkowej między nimi do czasu podziału majątku wspólnego nie musi się przekładać na prowadzenie egzekucji długu jednego ze współuprawnionych z majątku objętego wspólnością, w okresie przed dokonaniem jego podziału. Zawarte w art. 46 k.r.o. odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o wspólności majątku spadkowego, które uzupełnia regulację statusu majątku wspólnego po ustaniu wspólności małżeńskiej, nie obejmuje odesłania do przepisów procesowych normujących dopuszczalność prowadzenia egzekucji ze spadku, w których ustalone zostały ograniczenia dopuszczalności egzekucji „ze spadku” (art. 779 § 1 k.p.c.).

Ograniczenia dopuszczalności prowadzenia egzekucji ze wspólnej masy majątkowej i warunki, od których zależy ich zniesienie, zostały określone w odniesieniu do egzekucji z majątku wspólnego objętego wspólnością małżeńską (a *contrario* art. 776¹, 891² i 923¹ k.p.c.), z majątku wspólnego wspólników spółki prawa cywilnego (art. 778 k.p.c.) oraz ze spadku aż do jego działu (art. 779 § 1 k.p.c.). Ustawodawca nie przewidział identycznego uregulowania w odniesieniu do małżonków, pomiędzy którymi ustał ustrój wspólności ustawowej. Przeciwno dopuszczalności takiej egzekucji nie przemawia także to, że do czasu podziału majątku wspólnego każdemu z małżonków przysługuje uprawnienie do zgłoszenia żądania ustalenia nierównych udziałów w tym majątku

ku (art. 43 § 2 k.r.o.), uprawnienie to bowiem małżonek może zrealizować tylko w postępowaniu sądowym, natomiast skutek w postaci ustalenia, że udziały małżonków nie są równe, wymaga konstytutywnego orzeczenia sądu. Do chwili jego uprawomocnienia się należy przyjmować, że oboje małżonkowie mają równe udziały w majątku wspólnym, o czym wyraźnie stanowi art. 43 § 1 k.r.o. Przepis ten, w odróżnieniu od art. 197 k.c., przy określaniu wielkości udziałów nie odwołuje się do pojęcia domniemania, lecz kategorycznie stwierdza, jak kształtują się w tym zakresie z mocy samego prawa stosunki pomiędzy małżonkami. Stanowi on wystarczającą podstawę prawną do wiążącego określenia wielkości udziału małżonka w przedmiocie należącym do majątku wspólnego w prowadzonym przeciwko temu małżonkowi postępowaniu egzekucyjnym.

Skoro ustawodawca nie nałożył na małżonków obowiązku przeprowadzenia podziału majątku objętego wspólnością ustawową i nie wyznaczył terminu, w którym powinni dochodzić roszczeń rozstrzyganych w postępowaniu działowym, to nie można opisywać statusu poszczególnych składników majątku wspólnego jedynie tymczasowo. Takie podejście destabilizowałoby stosunki prawne odnoszące się do przedmiotów wchodzących w skład majątku wspólnego. Nie ma żadnych powodów, żeby na wierzycieli małżonków przenosić powinność inicjowania postępowań o podział ich majątku wspólnego, gdy uzyskaniem takiego rozstrzygnięcia nie są zainteresowani sami małżonkowie.

Małżonek niebędący dłużnikiem dysponuje środkami prawnymi, za pomocą których może przeciwdziałać egzekucji z udziału w przedmiocie wchodzącym w skład majątku wspólnego, jeżeli twierdzi, że taka egzekucja narusza jego prawa. Od jego aktywności zależy przede wszystkim to, czy dojdzie do ustalenia nierównych udziałów w majątku wspólnym, a jeśli tak się stanie, to jest on uprawniony do wytoczenia powództwa o zwolnienie zajętego przedmiotu od egzekucji w zakresie, w jakim wskutek wydanego orzeczenia zajęcie wykracza poza udział należący do małżonka, przeciwko któremu kieruje się egzekucja. W celu zapobieżenia zbyciu tej części udziału małżonek jako powód w sprawie o zwolnienie z egzekucji może również ubiegać się o udzielenie zabezpieczenia przez zawieszenie postępowania egzekucyjnego (art. 755 § 1 pkt 3 k.p.c.); zabezpieczenie takie może uzyskać nawet na etapie postępowania o ustalenie nierównych udziałów. Jeżeli żądanie to połączy z wnioskiem o podział majątku wspólnego (art. 567 k.p.c.), to w postępowaniu działowym będzie mógł uczestniczyć również wierzyciel (art. 510 § 1 k.p.c.) i wówczas uzyskaniu zabezpieczenia przez zawieszenie postępowania egzekucyjnego nie sprzeciwia się zasada, że jego udzielenie nie może ingerować w prawa osób niebiorących udziału w postępowaniu, w którym go udzielono.

Większość rozważonych wyżej argumentów skłania do wniosku, że *de lege lata* wierzyciel jednego z małżonków, poszukując zaspokojenia z majątku wspólnego po ustaniu wspólności małżeńskiej, może skierować egzekucję do udziału swojego dłużnika w majątku wspólnym.

Egzekucja do udziału w prawie własności rzeczy – zarówno ruchomości, jak i nieruchomości – może jednak okazać się mniej skuteczna niż egzekucja skierowana do tej rzeczy (prawa jej własności). Nie można wówczas wykluczyć, że wierzyciel jednego z małżonków, zamiast prowadzić egzekucję do udziału swego dłużnika we własności przedmiotu należącego do majątku wspólnego po ustaniu wspólności, zdecyduje się na skierowanie egzekucji do prawa, z mocy którego małżonek będący dłużnikiem może żądać podziału majątku wspólnego (art. 912 k.p.c.).

Uchwała SN z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. III CZP 9/15.

Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

59

Art. 8 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 965) w związku z punktem 22 załącznika nr 1 do tej ustawy.

Członkom załogi statku rybackiego wykonującym prace w służbie pokładowej przysługuje prawo do emerytury pomostowej na podstawie art. 8 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 965) w związku z punktem 22 załącznika, nr do tej ustawy.

Z uzasadnienia:

Podstawową kwestią w niniejszym zagadnieniu prawnym jest konieczność ustalenia zakresu pojęcia „prace rybaków morskich”, od którego zależy udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wykonywanie pracy rybaka morskiego, wymienionej w wykazie A dział VIII poz. 9 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, stanowi wykonywanie pracy w szczególnych warunkach w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, ujętej w punkcie 22 załącznika, nr 1 do tej ustawy. Innymi słowy, czy prawo do emerytury pomostowej, o którym mowa w art. 8 tej ustawy przysługuje całej załodze statku rybackiego, czy tylko załodze (rybakom) w służbie pokładowej. Prace rybaków morskich zostały bowiem zakwalifikowane jako praca w szczególnych warunkach zarówno w wykazie A, jak i wykazie B, stanowiących załącznik do rozporządzenia z dnia 7 lutego 1983 r., ale przypisanie pracy do danego wykazu różnicuje przesłanki nabycia prawa do emerytury w wieku obniżonym na podstawie przepisów tego rozporządzenia. Wykonywanie prac zawartych w wykazie A uprawnia do nabycia prawa do emerytury ubezpieczonego, który osiągnął wiek emerytalny wynoszący: 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn oraz ma wymagany okres zatrudnienia, w tym co najmniej 15 lat

pracy w szczególnych warunkach. Z kolei wykonywanie pracy wymienionej w dziale IV wykazu B uprawnia do nabycia prawa do emerytury przez ubezpieczonego, który osiągnął wiek emerytalny wynoszący: 50 lat dla kobiet i 55 lat dla mężczyzn oraz ma wymagany okres zatrudnienia, w tym co najmniej 10 lat wykonywał prace wymienione w dziale IV wykazu B. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie dotyczącym emerytur przyznawanych na podstawie art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wskazywał, że do wykazu B zostały zaliczone prace rybaków morskich w służbie pokładowej, a do wykazu A prace rybaków morskich w służbie mechanicznej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 2011 r., sygn. II UK 356/10, LEX, nr 901608).

W rozważaniach dotyczących zakresu pojęcia „prace rybaków morskich”, wymienionej w punkcie 22 załącznika, nr 1 do ustawy o emeryturach pomostowych nie można pominąć tego, że uchwalenie ustawy stanowiło element reformy systemu ubezpieczeń społecznych, której celem było zawężenie grona uprawnionych do emerytur z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, przyznawanych na podstawie art. 32 i 33 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, do sytuacji uzasadnionych rzeczywistą koniecznością przejścia ubezpieczonego na emeryturę (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 13 marca 2012 r., sygn. II UK 164/11, OSNP 2013, nr 5–6, poz. 62; z dnia 4 września 2012 r., sygn. I UK 164/12, LEX, nr 128470; z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. I UK 13/13, LEX, nr 1413490; z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. II UK 159/13, LEX, nr 1405231). Ustawodawca wyszedł z założenia, że emerytura pomostowa będzie przysługiwała osobom pracującym w najtrudniejszych warunkach, które nie mogą być usunięte przez pracodawcę żadnymi środkami profilaktyki technicznej, organizacyjnej i medycznej. Wobec powyższego do uprawnionych do emerytury pomostowej zaliczają się osoby wykonujące konkretne prace, a nie całe grupy branżowe, ponieważ ustawa o emeryturach pomostowych określiła inne kryteria przy konstruowaniu wykazu prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze niż te, którymi kierował się ustawodawca w rozporządzeniu z dnia 7 lutego 1983 r., Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09 (OTK-A 2010, nr 3, poz. 21) oraz z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09 (OTK-A 2011, nr 1, poz. 8) stwierdził, że ustawa o emeryturach pomostowych w sposób bardziej adekwatny definiuje osoby, które nie mogą pracować do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, eliminuje bowiem sytuacje, gdy formalnie zajmowane stanowisko nie odpowiada rodzajowi wykonywanej pracy. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że nie ma podstaw do przyjęcia, że osoby uprawnione do emerytur w obniżonym wieku emerytalnym na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS i rozporządzenia z dnia 7 lutego 1983 r. oraz osoby uprawnione do emerytur pomostowych charakteryzują się prawną cechą relewantną w równym stopniu. Oznacza to, że zakres ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz ustawy o emeryturach pomostowych jest częściowo zbieżny a częściowo rozłączny. Niemniej jednak – mając na uwadze przesłanki, którymi kierował się prawo-

dawca – podkreślone zostało, że celem ustawy o emeryturach pomostowych, w obliczu niekorzystnych trendów demograficznych, było przede wszystkim przejście z systemu, w którym istniały szerokie możliwości przejścia na emeryturę do systemu, w którym takie uprawnienia poddane będą likwidacji. Na konieczność weryfikacji osób uprawnionych do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę w wyroku z dnia 20 maja 2008 r., sygn. SK 9/07 (OTK-A 2008, nr 4, poz. 60), podnosząc, że konieczne jest zweryfikowanie przesłanek, którymi kierował się prawodawca w 1983 r. przy konstruowaniu preferencyjnych rozwiązań skracania wieku emerytalnego. Demokratyczne przemiany społeczno-gospodarcze spowodowały, że ubezpieczenie społeczne powinno przestać być wykorzystywane jako instrument rozwiązywania problemów na rynku pracy.

W art. 3 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych wskazuje się, że prace w szczególnych warunkach to prace związane z czynnikami ryzyka, mogące z wiekiem z dużym prawdopodobieństwem spowodować trwałe uszkodzenie zdrowia, wykonywane w szczególnych warunkach środowiska pracy, determinowanych siłami natury lub procesami technologicznymi, stawiające przed pracownikami – mimo zastosowania środków profilaktyki technicznej, organizacyjnej i medycznej – wymagania przekraczające poziom ich możliwości, ograniczony w wyniku procesu starzenia się jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego, w stopniu utrudniającym ich pracę na dotychczasowym stanowisku. Z tego względu prawodawca pominął w ustawie o emeryturach pomostowych prace w warunkach występowania hałasu, poza pomieszczeniami zamkniętymi, prace w ekspozycji na wibracje miejscową i ogólną itd. Wykaz prac w szczególnych warunkach, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych określa załącznik, nr 1 do tej ustawy, zaś czynniki ryzyka, o których mowa w tym przepisie, związane są z pracami determinowanymi siłami natury i są to prace pod ziemią, prace na wodzie, prace pod wodą, prace na powietrzu (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy). Z kolei definicję prac o szczególnym charakterze zawiera art. 3 ust. 3 ustawy, pojęciem tym obejmując prace wymagające szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanej z procesem starzenia się. Wykaz prac o szczególnym charakterze określa załącznik, nr 2 do ustawy. W orzecznictwie przyjmuje się, że wykaz prac określonych w art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych jest zamknięty i nie podlega uzupełnieniu, co oznacza, że cech pracy „o szczególnym charakterze” lub „w szczególnych warunkach” nie mogą posiadać inne prace, choćby sposób ich wykonywania i ich jakość mogły obniżyć się z wiekiem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2012 r., sygn. II UK 164/11, OSNP 2013, nr 5–6, poz. 62). Na etapie prac legislacyjnych został również zaprezen-

towany pogląd, że definicja prac w szczególnych warunkach zawarta w art. 3 ust. 1–3 ustawy o emeryturach pomostowych, jest w gruncie rzeczy pozbawiona znaczenia normatywnego, a jej rola sprowadza się jedynie do wskazania kryteriów, w oparciu o które został ustanowiony wykaz prac zawarty w załączniku, nr 1 do ustawy o emeryturach pomostowych (Przeгляд Legislacyjny 2008, nr 3, s. 211). Warto przy tym zauważyć, że definicja ta ma charakter mieszany, gdyż nie jest ani definicją klasyczną, ani zakresową.

Ustawa o emeryturach pomostowych nie zawiera odrębnej definicji prac rybaków morskich. Takiej definicji, co podkreślono w pytaniu prawnym, nie zawierało również rozporządzenie z dnia 7 lutego 1983 r. ustanawiające warunki nabywania przez ubezpieczonych emerytur z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Z tego względu odwoływano się do zarządzenia, nr 24 Ministra – Kierownika Urzędu Gospodarki Morskiej z dnia 15 sierpnia 1983 r. w sprawie prac wykonywanych w szczególnych warunkach w zakładach resortu gospodarki morskiej, w tym do jego załącznika nr 1, zawierającego szczegółowe wykazy prac w szczególnych warunkach. Załącznik ten w wykazie A dział VIII, poz. 9, pkt 1 stanowi, że prace rybaków morskich to prace wykonywane na wszystkich stanowiskach zajmowanych przez członków załogi statku, niezależnie od zatrudniającego ich podmiotu. Natomiast za prace rybaków morskich, o których mowa w wykazie B załącznika do tego zarządzenia, uznane zostały prace wykonywane nie tylko w określonych podmiotach, ale – co istotniejsze – wyłącznie na stanowiskach wymienionych w dziale IV, poz. 4, punkty 1–19, a to: kapitana, zastępcy kapitana do spraw zwiadu połowowego, starszego oficera, I oficera, II oficera, III oficera, IV oficera, I szypra, II szypra – zastępcy kierownika jednostki, bosmana, starszego rybaka, rybaka, młodszego rybaka, mistrza przetwórstwa rybnego, starszego rybaka przetwórstwa, młodszego rybaka przetwórstwa, starszego rybaka mączkarza oraz na pozostałych etatowych stanowiskach pracy na statku do wykonywania rybołówstwa morskiego, wymienionych w Układzie Zbiorowym Pracy dla rybaków morskich z dnia 17 stycznia 1975 r.

Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 26 maja 2011 r., sygn. II UK 356/10 (LEX, nr 901608), z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. II UK 377/12 (LEX, nr 1353964), z dnia 14 maja 2014 r., sygn. II UK 460/13 (OSNP 2015, nr 4, poz. 55) przyjął, że posłużenie się resortowym wykazem stanowisk jest uzasadnione, gdy dany rodzaj prac został wymieniony w obu wykazach załącznika do rozporządzenia z dnia 7 lutego 1983 r. jedynie ogólnie, bez wskazania jakiegokolwiek kryterium zakwalifikowania go do jednego z wykazów. Stąd do wykazu B zostały zaliczone prace rybaków morskich w służbie pokładowej, a do wykazu A prace rybaków morskich w służbie mechanicznej, zgodnie z podziałem wynikającym z § 58, § 62 ust. 1 i § 64 ust. 3 rozporządzenia Ministra Żeglugi z dnia 30 października 1971 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych członków załóg polskich statków morskich, § 54, 58 i 61 ust. 3 rozporządzenia Ministra – Kierownika Urzędu Gospodarki Morskiej z dnia 17 sierpnia 1983 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych członków

załóg polskich statków morskich, § 26, 27, 30 i 31 rozporządzenia z dnia 23 maja 1992 r. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg polskich statków morskich, § 38 i § 49 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 24 sierpnia 2000 r. w sprawie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, pełnienia wacht oraz składu załóg statków morskich o polskiej przynależności, § 42 i 54 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych marynarzy (Dz. U. Nr 47, poz. 445 ze zm.). Obecnie podział ten nadal utrzymany został w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie wykształcenia i kwalifikacji członków załóg statków morskich (Dz. U. z 2013 r., poz. 937). W Dziale IV tego rozporządzenia określone zostały niezbędne kwalifikacje umożliwiające uzyskanie świadectwa rybaka rybołówstwa morskiego, które nawiązują do stanowisk zajmowanych przez rybaków morskich w służbie pokładowej (§ 56–64), podobnie jak regulujące te kwestie wymienione powyżej rozporządzenia, w tym obowiązujące w dacie wejścia w życie ustawy o emeryturach pomostowych rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych marynarzy.

Tym samym, na podstawie wyżej wymienionych przepisów, prawodawca konsekwentnie dzieli prace członków załogi statku rybackiego na prace w służbie pokładowej oraz prace w służbie mechanicznej, a kwalifikacje zawodowe do wykonywania pracy rybaka morskiego powiązane są wyłącznie ze stanowiskami w służbie pokładowej. Tylko służba pokładowa stosownie do treści § 8 rozporządzenia z dnia 7 lutego 1983 r. umożliwi ubezpieczonym nabycie prawa do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach po wykazaniu 10 lat pracy na stanowiskach wymienionych w zarządzeniu, nr 24 Ministra – Kierownika Urzędu Gospodarki Morskiej z dnia 15 sierpnia 1983 r. w sprawie prac wykonywanych w szczególnych warunkach w zakładach resortu gospodarki morskiej oraz osiągnięciu wymaganego wieku 50 lat dla kobiet i 55 lat dla mężczyzn. Identyczne przesłanki nabycia prawa do emerytury określone są w art. 8 ustawy pomostowej, zgodnie z którym emerytura pomostowa przysługuje pracownikowi, który spełnił warunki określone w art. 4 pkt 1, 4–7 oraz osiągnął wiek wynoszący co najmniej 50 lat dla kobiet i co najmniej 55 lat dla mężczyzn oraz ma okres pracy w szczególnych warunkach wymienionej w punktach 20, 22 (prace rybaków morskich) i 32 załącznika, nr 1 do ustawy, wynoszący co najmniej 10 lat. Analiza powyższych przepisów wskazuje, że warunki wymagane do nabycia prawa do emerytury pomostowej przez ubezpieczonych wykonujących prace rybaków morskich są tożsame z warunkami nabycia prawa do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach, wymienionymi w § 8 rozporządzenia z dnia 7 lutego 1983 r. A zatem, mając na uwadze wykładnię celowościową i historyczną, za prace rybaków morskich ujętą w pkt 22 załącznika, nr 1 ustawy o emeryturach pomostowych należy uznać prace rybaków morskich w służbie pokładowej, a nie prace wykonywane na wszystkich stanowiskach zajmowanych przez pracowników wpisanych na listę

członków załogi statku rybackiego. Gdyby przyjąć, że zakresem pojęcia „prace rybaków morskich”, ujętego w pkt 22 załącznika, nr 1 do emerytury pomostowej, objęci są rybacy morscy zarówno w służbie pokładowej, jak i mechanicznej, to oznaczałoby to, że ustawodawca sprzecznie z celem reformy systemu ubezpieczeń społecznych, rozszerzył uprawnienia umożliwiające nabycie prawa do emerytury w porównaniu z dotychczasowymi, które określone są na podstawie przepisów rozporządzenia z dnia 7 lutego 1983 r. Wskazać należy, iż różniąc warunki nabywania prawa do emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia z dnia 7 lutego 1983 r. w zależności od wykonywania przez ubezpieczonych prac wymienionych w wykazie A oraz wykazie B, prawodawca kierował się przede wszystkim stopniem uciążliwości i szkodliwości prac w szczególnych warunkach. Objęcie pojęciem rybaka morskiego również rybaków, którzy nie pracują w służbie pokładowej, powodowałoby zatem, że wykonywane przez całą załogę statku rybackiego prace charakteryzowałyby się tym samym stopniem uciążliwości i szkodliwości, a takiego wniosku, mając na uwadze rodzaje prac wykonywanych na statku rybackim, wyprowadzić się nie da.

Ustalając zakres pojęcia „prace rybaków morskich”, o którym mowa w ustawie o emeryturach pomostowych, w ocenie Sądu Najwyższego w składzie powiększonym, nieuprawnione jest odwoływanie się do wykładni językowej, w tym do potocznego, językowego znaczenia terminu rybak morski, ani do definicji zamieszczonej w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 2 maja 1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych, w myśl której marynarzem lub rybakiem jest osoba posiadająca morskie kwalifikacje zawodowe, stwierdzone zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim (obecnie na podstawie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim; tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 611) oraz definicji rybaka morskiego zawartej w art. 3 lit. b rozporządzenia Rady (WE), nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego. Ukształtowanym poglądem w orzecznictwie i doktrynie jest, że zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie powinna prowadzić do wniosku, iż interpretatorowi wolno jest całkowicie ignorować wykładnię systemową i funkcjonalną. Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny okazać się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej. W każdej zatem sytuacji, w której nasuwa się podejrzenie, że wynik wykładni językowej może okazać się nieadekwatny, interpretator powinien skonfrontować go z wykładnią systemową i funkcjonalną (por. M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki. Warszawa 2002; L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006). W przypadku, gdy ściśle literalne interpretowanie „zapisu” ustawowego uniemożliwiałoby zastosowanie przepisu bądź prowadziło do zniekształcenia lub wypaczenia jego treści, nie tylko prawem, ale wręcz obowiązkiem organu stosującego prawo jest sięganie do innych sposobów wykładni. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie przyjmuje, że w sytuacji, w której wynik interpretacji językowej byłby niedorzeczny,

należy taką wykładnię odrzucić (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2003 r., sygn. I PK 409/02, OSNP 2004, nr 19, poz. 334). Przyjęcie wykładni językowej pojęcia rybak morski umożliwiałoby całej załodze statku, w tym rybakom w służbie mechanicznej, elektrycznej, kucharzom nabycie prawa do emerytury pomostowej po przepracowaniu 10 lat pracy w tych warunkach, co prowadziłoby do nieuzasadnionego rozszerzenia dotychczasowych uprawnień ubezpieczonych.

Wbrew odmiennemu stanowisku wyrażonemu przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 kwietnia 2014 r., sygn. III UK 124/13, ustawodawca nie pozbawił rybaków w służbie mechanicznej prawa do emerytury pomostowej. Ustawa o emeryturach pomostowych za prace w szczególnych warunkach uznaje w pkt 23 załącznika, nr 1 także prace na statkach żeglugi morskiej, a ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 758 ze zm.) w art. 2 § 1 stanowi, że statkiem morskim jest każde urządzenie pływające przeznaczone lub używane do żeglugi morskiej, zwane dalej statkiem. Kodeks morski stosuje się do morskich statków handlowych. Natomiast zgodnie z art. 3 § 2 Kodeksu morskiego, morskim statkiem handlowym jest statek przeznaczony lub używany do prowadzenia działalności gospodarczej, a w szczególności do: przewozu ładunku lub pasażerów, rybołówstwa morskiego lub pozyskiwania innych zasobów morza, holowania, ratownictwa morskiego, wydobywania mienia zatopionego w morzu, pozyskiwania zasobów mineralnych dna morza oraz zasobów znajdującego się pod nim wnętrza Ziemi. A zatem ustawodawca w ustawie o emeryturach pomostowych nie pozbawił pozostałych członków załogi statku rybackiego uprawnień do tego świadczenia, umożliwiając zakwalifikowanie wykonywanej przez nich pracy jako „prace na statkach żeglugi morskiej”, o czym stanowi pkt 23 załącznika, nr 1 do ustawy o emeryturach pomostowych. Oznacza to, że przyznano im uprawnienia emerytalne po spełnieniu tożsamy warunków, jakie wynikały z rozporządzenia z dnia 7 lutego 1983 r., czyli po osiągnięciu wieku 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn oraz wykazania wymaganego 15 letniego okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach.

W tym kontekście wyłącznie członkom załogi statku rybackiego wykonującym prace w służbie pokładowej przysługuje prawo do emerytury pomostowej na podstawie art. 8 ustawy o emeryturach pomostowych w związku z punktem 22 załącznika, nr 1 do tej ustawy.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 17 września 2015 r., sygn. III UZP 7/15.

Sprawy Publiczne

60

Art. 24 w związku z art. 4 pkt 12 ustawy z dnia 17 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) w zw. z art. 22¹ k.c.

Poszkodowany będący osobą fizyczną, nieprowadzącą działalności gospodarczej, dochodzący roszczenia od ubezpieczyciela w ramach odpowiedzialności gwarancyjnej z tytułu umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej

posiadaczy pojazdów mechanicznych nie jest konsumentem w rozumieniu art. 24 w związku z art. 4 pkt 12 ustawy z dnia 17 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) w związku z art. 22¹ k.c.

Z uzasadnienia:

Obowiązek zawierania umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych służy ochronie interesów ubezpieczającego, którego ma zabezpieczać przed konsekwencjami jego odpowiedzialności. Jednocześnie zapewnia ochronę interesom poszkodowanego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2008 r., sygn. III CZP 140/07; E. Kowalewski, Prawo ubezpieczeń gospodarczych – ewolucja i kierunki przemian, Bydgoszcz 1992, s. 167 i n.; A. Wąsiewicz, Ubezpieczenia komunikacyjne, opracowanie M. Orlicki, M. Wąsiewicz, Bydgoszcz–Poznań 2001, s. 14; M. Orlicki, Ubezpieczenia obowiązkowe, Warszawa 2011, s. 223; M. Krajewski, Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej według kodeksu cywilnego, Warszawa 2011, s. 365). Poszkodowany jest beneficjentem obowiązkowego ubezpieczenia OC, ponieważ nie ponosi ryzyka braku środków u sprawcy szkody na jej pokrycie. Interesom poszkodowanego służy bezpośrednio roszczenie poszkodowanego wobec ubezpieczyciela udzielającego ochrony sprawcy szkody (*actio directa*). Wzmacnia ono jego pozycję prawną w złożonym stosunku prawnym, jaki powstaje w wyniku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC przez ubezpieczającego oraz wyrządzenia szkody. *Actio directa* zwiększa szanse poszkodowanego na szybsze i pełniejsze zaspokojenie poniesionych szkód, choć zwraca się uwagę, że odpowiedzialność gwarancyjna nie zawsze prowadzi do pełnej rekompensaty poniesionej szkody (M. Samson, Niektóre uwagi na temat ewolucji odpowiedzialności odszkodowawczej za delikt i wypadki komunikacyjne, Wiadomości Ubezpieczeniowe z 2013 r., nr 1, s. 82).

Jak zauważa się w piśmiennictwie, konkurencja między ubezpieczycielami na rynku obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej nie była do tej pory rywalizacją o poszkodowanego i realizację jego interesów. Poszkodowany nie nabywa bowiem usługi ubezpieczeniowej oferowanej przez ubezpieczyciela. Ubezpieczyciele rywalizują o klientów, którymi są ubezpieczający. Konkurencja w zakresie polis OC ma w rezultacie przede wszystkim charakter konkurencji cenowej, a nie konkurencji jakościowej w zakresie warunków i standardów obsługi osób poszkodowanych. Zasadne jest zatem objęcie poszkodowanych dochodzących roszczeń od ubezpieczycieli ochroną i pomocą ze strony państwa. Do rozstrzygnięcia pozostaje w tej sytuacji pytanie, czy może i powinna to być ochrona konsumencka, która w okolicznościach tej sprawy przybiera postać kwestionowania przez Prezesa Urzędu zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela określonego w ogólnych warunkach umów (analogicznie jak w decyzjach Prezesa Urzędu z dnia 18 listopada 2011 r., sygn. RPZ 30/2011 oraz z dnia 23 sierpnia 2012 r., sygn. RWR – 45/2012).

Niekiedy poszkodowanego uznaje się za konsumenta przyjmując, że stanowi on ostatnie ogniwo w łańcuchu wymiany dóbr (M. Samson, Ochrona konsumenta w obowiązkowym ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2010, nr 3, s. 26, w kwestii definiowania konsumenta w ten sposób zob. E. Łętowska, Europejskie prawo umów konsumenckich, Warszawa 2004, s. 45). Poszkodowany nie nabywa jednak usługi ubezpieczeniowej oferowanej przez ubezpieczyciela. Nie konsumuje dóbr lub usług. Nabywcą usługi ubezpieczeniowej jest ubezpieczający. Dlatego Sąd Najwyższy nie znajduje podstaw do kwalifikowania poszkodowanego dochodzącego roszczenia od ubezpieczyciela na podstawie *actio directa* jako konsumenta w rozumieniu tego pojęcia przyjętym w doktrynie prawa ochrony konkurencji, to jest jako finalnego nabywcę usługi. Ponadto, na użytek stosowania zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów z art. 24 u.o.k.i.k. nie można uznawać za konsumenta osoby fizycznej znajdującej się na końcu ogniwa łańcucha wymiany dóbr, ponieważ stosownie do art. 4 pkt 12 u.o.k.i.k. w sprawach tego rodzaju stosuje się definicję z art. 22¹ k.c.

Zgodnie z art. 22¹ k.c. w brzmieniu istotnym dla rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego „za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową”. Z uwagi na wątpliwości wyrażone w uzasadnieniu postanowienia Sądu Apelacyjnego należy rozważyć, czy poszkodowany dokonuje czynności prawnej dochodząc od ubezpieczyciela sprawcy odszkodowania za szkody poniesione w wyniku wypadku komunikacyjnego w ramach odpowiedzialności gwarancyjnej z tytułu umów obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

W piśmiennictwie i dotychczasowym orzecznictwie, zwłaszcza w uchwale III CZP 5/11 podnosi się, że ochrona konsumencka obejmuje osoby fizyczne, które nabywają dobra lub usługi na podstawie umowy. Obowiązująca definicja rozszerza pojęcie konsumenta na osoby fizyczne, które dokonują także jednostronnych czynności prawnych. Dlatego odwołanie się do instytucji „czynności prawnej” w art. 22¹ k.c. pozwala nadać pojęciu konsumenta szersze znaczenie, niż w przypadku wcześniejszej definicji, zawartej w art. 384 § 3 k.c. (uchylony ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2003 r., Nr 49, poz. 408), zgodnie z którą konsumentem była osoba fizyczna zawierająca umowę z przedsiębiorcą. Wbrew stanowisku doktryny, definicja konsumenta z art. 22¹ k.c. nie ogranicza się tylko do osób fizycznych zawierających umowy z ubezpieczycielami. Odwołanie się w treści art. 22¹ k.c. do czynności prawnej pozwala uznawać za konsumentów osoby fizyczne dokonujące jednostronnych czynności prawnych w ramach ukstałowanych już stosunków umownych (np. ubezpieczeniach na życie, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. III SK 42/14). Skoro jednak pod pojęciem czynności prawnej rozumie się oświadczenie woli, którego skutkiem jest powstanie, zmiana lub ustanie stosunku prawnego, konsumentem

w rozumieniu art. 22¹ k.c. może być tylko taka osoba fizyczna (nie działająca w ramach własnej działalności gospodarczej lub zawodowej), która składa stosowne oświadczenie przedsiębiorcy. Za niewystarczające należy uznać podjęcie przez osobę fizyczną jakichkolwiek działań w stosunku do przedsiębiorcy. Działania takie, nawet jeżeli zakwalifikuje się je jako działania prawne [M. Saffjan (w:) K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, t. I, Warszawa 2015, s. 265], nie mogą prowadzić do uzyskania przez osobę fizyczną statusu konsumenta, skoro art. 22¹ k.c. stanowi o czynności prawnej.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela wątpliwości Sądu drugiej instancji wyartykułowane w uzasadnieniu pytania prawnego, a także wcześniejsze zastrzeżenia Sądu Najwyższego, co do traktowania poszkodowanego dochodzącego roszczeń od ubezpieczyciela jako konsumenta w rozumieniu art. 22¹ k.c., wyrażone w uzasadnieniu uchwały III CZP 5/11. Poszkodowany dochodzący roszczeń z tytułu odpowiedzialności gwarancyjnej ubezpieczyciela wynikającej z umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC nie dokonuje z ubezpieczycielem czynności prawnych, lecz podejmuje działania prawne ukierunkowane na zaspokojenie roszczenia odszkodowawczego powstałego wskutek zdarzenia objętego odpowiedzialnością gwarancyjną ubezpieczyciela z tytułu OC. W uchwale o sygn. III CZP 5/11 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że „osoba poszkodowana przez ubezpieczonego (sprawcę szkody) nie może być uznana za konsumenta, gdyż nie zawiera umowy, a zgłoszenie przez nią roszczenia wobec sprawcy szkody oraz skorzystanie z *actio directa* wobec ubezpieczyciela nie stanowią czynności prawnej w rozumieniu art. 22¹ k.c.” [pogląd ten podzielają m.in. E. Kowalewski, J. Handschke, T. Szumlicz, Dekalog konkluzji wynikających z uchwały SN w sprawie pojazdu zastępczego, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2011, nr 3, s. 3; M. P. Ziemiak, Polemika ze stanowiskiem niektórych instytucji i urzędów w kwestii uprawnień poszkodowanych do najmu pojazdu zastępczego, (w:) E. Kowalewski (red.), Odszkodowanie za niemożność korzystania z pojazdu uszkodzonego w wypadku komunikacyjnym, Toruń 2011, s. 187; E. Bagińska, E. Kowalewski, M. P. Ziemiak, Poszkodowany w wypadku komunikacyjnym a pojęcie konsumenta z art. 22¹ k.c., Prawo Asekuracyjne 2012, nr 2, s. 14–36; D. Fuchs, W. Mogiński, Wypadek komunikacyjny nie czyni poszkodowanego konsumentem, (w:) E. Kowalewski (red.), Odszkodowanie za ubytek wartości handlowej pojazdu poddanego naprawie, Toruń 2012, s. 150].

Stosunek prawny łączący sprawcę (najczęściej ubezpieczającego), ubezpieczyciela oraz poszkodowanego powstaje w wyniku zdarzenia, jakim jest wyrządzenie szkody. Źródłem roszczenia dochodzonego w trybie *actio directa* jest sam fakt wyrządzenia szkody (tak w szczególności A. Raczyński, Sytuacja prawna poszkodowanego w ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej, Warszawa, 2010, s. 85; E. Kowalewski, Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, Funkcje i przemiany, Toruń 1981, s. 128; M. Krajewski, Ubezpieczenie odpowiedzialności (...), s. 373). Wiążę prawną między poszkodowanym a ubezpieczycielem nie jest konsekwencją oświadczenia woli poszkodowanego, zgodnie z którym poniesioną

szkodę ma naprawić ubezpieczyciel. Dlatego nie można traktować zgłoszenia szkody jako oświadczenia woli kreującego stosunek odszkodowawczy między poszkodowanym a ubezpieczycielem (D. Fuchs, W. W. Mogiński, Wypadek komunikacyjny (...), s. 169; E. Bagińska, E. Kowalewski, M. P. Ziemiak, Poszkodowany (...), s. 31). Zgłoszenie szkody jest działaniem prawnym, które ma doprowadzić do zaspokojenia roszczenia poszkodowanego bez konieczności skierowania sprawy na drogę sądową. Zgłoszenie szkody powoduje co prawda, że aktualizuje się obowiązek ubezpieczyciela wynikający z zawartej umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC w stosunku do konkretnego poszkodowanego. Zakres tego obowiązku jest jednak determinowany rozmiarem szkody wyrządzonej przez sprawcę oraz zakresem odpowiedzialności ubezpieczyciela. Ten ostatni wynika z umowy ubezpieczenia, choć powinien odpowiadać wymogom ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Poszkodowany zgłaszając roszczenie ubezpieczycielowi nie prowadzi do ustanowienia, zmiany lub zniesienia stosunku prawnego, ponieważ ubezpieczyciel już zobowiązał się do zapłaty odszkodowania na podstawie umowy zawartej z ubezpieczającym. Zdaniem Sądu Najwyższego oświadczenia składane ubezpieczycielowi przez poszkodowanego, które ewentualnie można traktować jako czynności prawne prowadzące do zakończenia stosunku prawnego powstałego w wyniku zdarzenia wyrządzającego szkodę, nie upoważniają do nadania poszkodowanemu statusu konsumenta w celu zakwestionowania przewidzianego w OWU zakresu ograniczeń odpowiedzialności ubezpieczyciela za szkody wyrządzone przez posiadacza pojazdu objętego polisą OC. Ubezpieczyciel zobowiązał się bowiem wobec ubezpieczającego do udzielenia ochrony ubezpieczeniowej jego interesom majątkowym na określonych warunkach.

Podejmując uchwałę o treści jak w sentencji Sąd Najwyższy miał na względzie, że po uchwale o sygn. III CZP 5/11 Rzecznik Ubezpieczonych zgłaszał co najmniej dwukrotnie postulat zmiany definicji konsumenta z art. 22¹ k.c. W toku prac nad ustawą o prawach konsumenta Rzecznik Ubezpieczonych zgłosił propozycję modyfikacji definicji konsumenta w ten sposób, aby obejmowała ona każdą osobę fizyczną, którą łączy z przedsiębiorcą stosunek prawny niezwiązany bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. W uzasadnieniu Rzecznik Ubezpieczonych powołał się na potrzebę zapewnienia ochrony konsumenckiej osobom, które nie są stronami umowy ubezpieczenia, jednakże z takiej umowy korzystają. Rzecznik Ubezpieczonych domagał się „wyraźnego określenia przez ustawodawcę, iż przepisy o ochronie konsumentów mają zastosowanie również do uprawnionych z umowy ubezpieczenia (poszkodowanych)”, ponieważ poszkodowany nie jest stroną umowy, ani też sama umowa nie jest zawierana na jego rachunek. Rzecznik Ubezpieczonych, z uwagi na praktyki ubezpieczycieli godzące w interesy osób fizycznych niedokonujących z ubezpieczycielem czynności cywilnoprawnych podnosił, że pojęcie konsumenta nie powinno ograniczać się tylko do osób fizycznych, które zawierają umowy z przedsiębiorcami, bądź dokonują z nimi czynności cywilnoprawnych, ale powinno obejmować wszystkie osoby fizyczne,

które działają w celach niezwiązanych z ich działalnością gospodarczą. Postulat wprowadzenia autonomicznej definicji na użytek u.o.k.i.k., Rzecznik Ubezpieczonych zgłosił w toku prac nad ostatnią nowelizacją u.o.k.i.k. Rzecznik Ubezpieczonych, nie zgadzając się z zawężającą interpretacją pojęcia konsumenta w świetle uchwały o sygn. III CZP 5/11 podniósł, że „osoba, której wprawdzie przysługuje względem przedsiębiorcy roszczenie o spełnienie świadczenia, lecz wynika to z umowy, którą z przedsiębiorcą tym zawarła inna osoba, nie może zostać uznana za konsumenta w rozumieniu art. 22¹ k.c.”. W konsekwencji Prezes Urzędu nie ma kompetencji do badania „praktyk zakładów ubezpieczeń związanych z rozpatrywaniem roszczeń zgłoszonych z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej”. Uzasadniając potrzebę zmiany definicji Rzecznik Ubezpieczonych odwołał się do prawa unijnego podnosząc, że „implementacja dokonana przez polskiego ustawodawcę odbiega w pewnym zakresie od założeń przyjętych w dyrektywach konsumenckich”, gdyż „dyrektywy odnoszą się jedynie do celu działania osoby fizycznej, bez jednoczesnego wymogu, by czynność ta miała charakter czynności prawnej”. Dlatego Rzecznik Ubezpieczonych postulował, aby zdefiniować pojęcie konsumenta na użytek u.o.k.i.k. „w ten sposób, żeby obejmowało ono każdą osobę fizyczną, która działa w celu niezwiązanym z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem”.

Postulaty Rzecznika Ubezpieczonych nie zostały jednak uwzględnione. W odniesieniu do propozycji zgłoszonej na etapie prac nad ustawą o prawach konsumenta wnioskodawca (Ministerstwo Sprawiedliwości) stwierdził, że jest to problem wymagający zmiany przepisów prawa ubezpieczeniowego. Natomiast w odniesieniu do propozycji zgłoszonej na etapie prac nad nowelizacją u.o.k.i.k. uznano, że nie mieści się ona w zakresie nowelizacji. Na potrzebę interwencji legislacyjnej w tym zakresie zwrócił także uwagę Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w opracowaniu „Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie” (Warszawa 2015, s. 47–48). Rozpoznając niniejsze zagadnienie prawne Sąd Najwyższy uwzględnił również, że postulat modyfikacji definicji konsumenta w kontekście spraw z zakresu ubezpieczeń gospodarczych zgłaszany jest w piśmiennictwie (zob. np. D. Fuchs, Ł. Szymański, Zróżnicowanie zakresu ochrony poszczególnych kategorii nieprofesjonalnych uczestników rynku ubezpieczeniowego, *Prawo Asekuracyjne* 2012, nr 3, s. 29).

Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw do prounijnej wykładni art. 22¹ k.c., choć w piśmiennictwie dotyczącym bezpośrednio materii objętej problemem prawnym rozstrzyganym w niniejszej sprawie podnosi się, że przy interpretacji pojęcia konsumenta w konkretnej sprawie nie można pomijać prawa unijnego (A. Wiewiórowska-Domańska, *Glosa krytyczna do uchwały SN z dnia 17 listopada 2011 r., sygn. III CZP 5/11, Europejski Przegląd Sądowy* 2013, nr 3, s. 47–51). Obowiązek prounijnej wykładni ciąży na sądach krajowych wówczas, gdy działają one w charakterze sądów unijnych, a zatem orzekają w kwestiach objętych zakresem normowania prawa unijnego. Obowiązek ten jest instrumentem służącym zapew-

nieniu efektywności prawa unijnego w krajowym porządku prawnym w drodze dokonywania przez podmiot stosujący prawo odpowiednich zabiegów interpretacyjnych (tak dalece, jak jest to możliwe), by osiągnąć cel zakładany przez prawodawcę unijnego, a nieprawidłowo zrealizowany przez prawodawcę krajowego. Poza zakresem normowania prawa unijnego sądy krajowe nie mają obowiązku prounijnej wykładni. Nie wyklucza to możliwości wykorzystywania prawa unijnego jako wzorca interpretacyjnego w sytuacjach, w których regulacja krajowa pozostawia pewien margines luzu interpretacyjnego. Nie ma również przeszkód, by odwołując się do prawa unijnego rozszerzać ochronę konsumencką poza standard minimalny oczekiwany przez prawodawcę unijnego.

Z uwagi na odwoływanie się do prawa unijnego przez Prezesa Urzędu (na rozprawie) oraz Rzecznika Ubezpieczonych (w stanowisku w sprawie) należy przypomnieć, że niniejsza sprawa dotyczy art. 24 u.o.k.i.k. Przepis ten wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady, nr 2009/22 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz. U. UE z 2009 r., L 110, s. 30, z późn. zm.). Dyrektywa 2009/22 nie zawiera własnej definicji konsumenta. Służy zwiększeniu skuteczności przepisów innych dyrektyw konsumenckich, wymienionych w jej załączniku I. Z art. 1 ust. 2 dyrektywy 2009/22 wynika, że pod pojęciem praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów – w rozumieniu dyrektywy – rozumie się „każdy czyn niezgodny z dyrektywami wymienionymi w załączniku I”. Z uwagi na minimalny charakter harmonizacji przewidzianej w dyrektywie nie ma przeszkód, by zakresem zastosowania art. 24 u.o.k.i.k. objąć zachowania przedsiębiorców sprzeczne nie tylko z przepisami prawa krajowego wdrażającymi dyrektywę wymienioną w załączniku I do dyrektywy 2009/22. Jednakże obowiązek prounijnej wykładni ciąży na sądach krajowych wyłącznie w przypadku stosowania art. 24 u.o.k.i.k. do praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów chronione na podstawie przepisów implementujących enumeratywnie wymienione dyrektywy.

Z tytułów niektórych dyrektyw wymienionych w załączniku I wynika, że przewidziana w nich ochrona obejmuje wyłącznie osoby fizyczne, które łączą z przedsiębiorcami stosunki umowne (np. dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz. U. z 1993 r., L 95, s. 29; dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, Dz. U. z 1999 r., L 171, s. 12; dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego, Dz. U. z 2000 r., L 178, s. 1; dyrektywa 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość, Dz. U. z 2002 r., L 271, s. 16; dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku we-

wewnętrznym, Dz. U. z 2006 r., L 376, s. 36; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/122/WE z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów *timeshare*, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany, Dz. U. z 2009 r., L 33, s. 10; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki, Dz. U. z 2008 r., L 133, s. 66).

Podstaw dla szerokiej wykładni pojęcia konsumenta w prawie krajowym nie dostarcza dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady, nr 2013/11 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE), nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22 (Dz. U. UE z 2013 r., L 165, s. 63). Z jej art. 2 wynika, że pojęcie konsumenta z art. 4 ust. 1 lit. a obejmuje wyłącznie osoby fizyczne podejmujące działania w ramach sporów „dotyczących zobowiązań umownych wynikających z umów sprzedaży lub umów o świadczenie usług”. Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw do dokonania prounijnej wykładni pojęcia konsumenta na podstawie art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady, nr 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów (Dz. U. UE z 2011 r., L 304, s. 64). Wbrew wywodom Rzecznika Ubezpieczonych, pojęcie konsumenta z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/83 obejmuje tylko takie osoby, które podejmują działania „w umowach objętych niniejszą dyrektywą”. Zgodzić należy się z poglądem, że pojęcie to nie operuje wprost pojęciem czynności prawnej. Jego zakres jest jednak znacznie węższy od pojęcia konsumenta z art. 22¹ k.c., ponieważ obejmuje tylko umowy i są to jedynie umowy „objęte” dyrektywą 2011/83. Również art. 1 dyrektywy 2011/83 zawęża jej zakres zastosowania do umów zawieranych między konsumentami a przedsiębiorcami.

Pojęcie konsumenta zostało rozszerzone w art. 2 pkt 4 dyrektywy Rady 90/314 z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. U. z 1990 r., L 158, s. 59) na osoby, w imieniu których główny kontrahent wyraża zgodę na nabycie imprezy oraz osoby, na które przeniesione zostały prawa do udziału w imprezie. Pojęcie to wiąże sądy krajowe tylko w sprawach objętych zakresem normowania tej dyrektywy. Podobnie jest w przypadku dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE z 2005 r., L 149, s. 22). Pod pojęciem konsumenta rozumie ona „każdą osobę fizyczną, która w ramach praktyk handlowych objętych niniejszą dyrektywą działa w celu niezwiązanym z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem” (art. 2 lit. a). Definicja ta wiąże wyłącznie „w ramach praktyk handlowych objętych niniejszą dyrektywą”. Realizacja jej celów przez sądy krajowe nie wymaga pominięcia wymogu dokonania „czynności prawnej” przy stosowaniu art. 22¹ k.c., ponieważ dyrektywa 2005/29 dotyczy praktyk „związanych z wywieraniem wpływu na decyzje dotyczące transakcji podejmowane przez konsumentów względem produktów” (motyw 7 preambuły), stosowanych przez przedsiębiorców

wobec konsumentów „przed zawarciem transakcji handlowej dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania oraz po jej zawarciu” (art. 5 dyrektywy 2005/29). Zakresem dyrektywy 2005/29 objęte są zachowania przedsiębiorców rzutujące na stosunki umowne z osobami fizycznymi. Dyrektywa 2005/29 wymaga rozszerzenia ochrony konsumenckiej na etap przedkontraktowy, co z kolei przekłada się na potrzebę odpowiedniej wykładni słowa „dokonująca” czynności prawnej z art. 22¹ k.c., tak by pojęcie konsumenta obejmowało osoby, które dopiero mogą dokonać czynności prawnej z przedsiębiorcą [szerzej zob. K. Włodarska-Dziurzyńska, Definicja konsumenta (w:) E. Nowińska, D. Kasprzycki (red.), Nieuczciwe praktyki rynkowe. Ocena regulacji, Kraków 2012, s. 75–88].

Z przywołanych regulacji prawa unijnego wynika, że zapewniają one ochronę konsumencką w ramach stosunków umownych, rozszerzając ją w niektórych przypadkach na etap przedkontraktowy (dyrektywa 2005/29), bądź na osoby niedokonujące czynności cywilnoprawnej z przedsiębiorcą, na rzecz których umowa została zawarta (dyrektywa 90/314). Z uwagi na ograniczenie obowiązku dokonywania prounijnej wykładni pojęcia konsumenta do spraw objętych zakresem normowania poszczególnych dyrektyw, z prawa unijnego nie można wyprowadzić ogólnej reguły obejmowania ochroną konsumencką każdej osoby fizycznej podejmującej jakiegokolwiek działania w celu niegospodarczym wobec profesjonalisty – przedsiębiorcy. W tej sytuacji, mając na względzie brak regulacji unijnej zakładającej objęcie poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych unijnymi zasadami ochrony konsumenckiej, Sąd Najwyższy nie uznał za możliwe modyfikowanie zakresu art. 22¹ k.c. w oparciu o instrumenty prounijnej wykładni prawa krajowego.

W podsumowaniu powyższych wywodów Sąd Najwyższy podkreśla, że zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego interpretowany i stosowany jest z szerokim uwzględnieniem metod wykładni funkcjonalnej i celowościowej, ukierunkowanej na realizację art. 76 Konstytucji RP. Rozszerzenie zakresu zastosowania zakazu, o którym mowa w art. 24 u.o.k.i.k. ma jednak granice. W ocenie Sądu Najwyższego taką granicę należało wytyczyć przy okazji rozpoznawania niniejszego zagadnienia prawnego. Koncepcja konsumenta przyjęta przez Prezesa Urzędu w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, a następnie rozwinięta w toku postępowania sądowego, podobnie jak wykładnia pojęcia konsumenta proponowana przez Rzecznika Ubezpieczonych nie mogą zostać zaakceptowane, ponieważ zmierzają do pozbawienia znaczenia tego elementu definicji legalnej z art. 22¹ k.c., jakim jest dokonywanie czynności prawnej.

Jednocześnie, z uwagi na istotę zarzucanej przedsiębiorcy praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów (ograniczenie zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela w OWU, na podstawie których zawierane są umowy obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej), Sąd Najwyższy uznał za niecelowe dokonywanie rozszerzającej wykładni pojęcia konsumenta z art. 22¹ k.c., skoro tak opisana praktyka może naruszać tylko interesy osób fizycznych zawierających umowy, do których stosuje się taki wzorzec.

Niezależnie od oceny przesłanki bezprawności zachowania ubezpieczyciela, który nie zapewnia w oferowanych przez siebie polisach standardu ochrony poszkodowanych oczekiwanego przez Prezesa Urzędu i Rzecznika Ubezpieczonych (o której to przesłance należy rozstrzygnąć przy wykorzystaniu poglądów prawnych wyrażonych w uchwale o sygn. III CZP 5/11), Sąd Najwyższy nie uważa, by realizacja powyższego zamierzenia organu ochrony konsumentów wymagała rozszerzającej wykładni pojęcia konsumenta z art. 22¹ k.c. w celu realizacji art. 76 Konstytucji RP.

Poszkodowany, który za sprawą umowy zawartej przez ubezpieczającego, uzyskuje na mocy art. 19 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych możliwość dochodzenia odszkodowania bezpośrednio od ubezpieczyciela, w zakresie i na warunkach wynikających z przyjętej przez ubezpieczyciela odpowiedzialności gwarancyjnej za posiadacza pojazdu, nie traci możliwości dochodzenia odszkodowania bezpośrednio od sprawcy. Zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC powoduje – za sprawą regulacji przewidującej *actio directa* – że poszkodowany uzyskuje nowego dłużnika w postaci ubezpieczyciela. Odpowiedzialność za szkodę nadal ponosi sprawca, lecz dodatkowo to ubezpieczyciel staje się zobowiązany do zapłaty odszkodowania.

Zakres roszczeń przysługujących poszkodowanemu wobec ubezpieczyciela wyznacza umowa ubezpieczenia OC. Ubezpieczyciel w ramach odpowiedzialności gwarancyjnej nie może ponosić szerszej odpowiedzialności, niż ta do jakiej zobowiązał się w umowie ubezpieczenia. Natomiast sprawca szkody, w tym ubezpieczający, ponosi odpowiedzialność niezależnie od wyłączeń lub ograniczeń przewidzianych w OWU ubezpieczyciela. Jeżeli wyłączenia te lub ograniczenia są sprzeczne z ustawą o ubezpieczeniach obowiązkowych, takie zachowanie ubezpieczyciela może godzić w interesy ubezpieczającego. Polisa OC nie zapewnia ubezpieczającemu takiego poziomu ochrony jego interesów majątkowych, jaki przewidziany został w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych. Dochodzi wówczas do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów – ubezpieczających, którzy nabywają produkt niepełnowartościowy z ich punktu widzenia. Status ubezpieczających jako konsumentów nie budzi zaś wątpliwości. Zakup polisy, która nie zapewnia poszkodowanemu pokrycia wszystkich szkód objętych odpowiedzialnością posiadacza pojazdu naraża ubezpieczającego, który wyrządził szkodę, na uszczerbek majątkowy, mimo iż zawierając umowę był on zainteresowany nabywaniem usługi ubezpieczeniowej, która zapewni mu najpełniejszą ochronę (w granicach sumy ubezpieczenia) przed roszczeniami odszkodowawczymi poszkodowanego. W ten sposób, za pomocą ochrony interesów ubezpieczających Prezes Urzędu może chronić pośrednio interesy osób poszkodowanych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. III SK 42/14, w zakresie ochrony interesów ubezpieczonych oraz uposażonych).

Uchwała SN z dnia 9 września 2015 r., sygn. III SZP 2/15.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

61

Art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445)

Powiat nie ma legitymacji procesowej strony w sprawie o ustalenie odszkodowania od powiatu za nieruchomością przejętą pod drogę publiczną, która stała się własnością powiatu, jeżeli decyzję wydaje starosta na podstawie art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445).

Z uzasadnienia:

Istotę samorządu terytorialnego wyrażają trzy podstawowe elementy: a) podmiot, b) przedmiot, c) sposób wykonywania administracji publicznej.

Podmiotem samorządu terytorialnego są mieszkańcy danego obszaru, zorganizowani z mocy ustawy w terytorialny związek samorządowy (art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 – dalej: u.s.g.; art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 – dalej: u.s.p. i art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2016 r., poz. 486 – dalej: u.s.w.), który względnie samodzielnie wykonuje zadania publiczne. Związek ten – jako struktura o charakterze korporacyjnym – nie jest w stanie realizować swoich zadań *in pleno*. Dlatego też członkowie wspólnoty samorządowej powołują w drodze wyborów organy, które bezpośrednio wykonują zadania nałożone na wspólnotę samorządową.

Należy dodać, że jednostka samorządu terytorialnego posiada przymiot osobowości publicznoprawnej, jak i osobowość prawną. Ta pierwsza pozwala jej wykonywać zadania z zakresu administracji publicznej z wykorzystaniem środków prawnych charakterystycznych dla organów państwa, a więc w szczególności prawnych form działania administracji o charakterze władczym. Z kolei nadanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej ma na celu

umożliwienie im posiadania własnego majątku i swobodnego nim dysponowania w granicach określonych prawem.

Za przedmiot działalności samorządu terytorialnego należy uznać wykonywanie administracji publicznej. Należy przy tym zauważyć, że podział tych zadań między administrację państwową a samorządową następuje w oparciu o zasadę subsydiarności. Zgodnie z nią ani państwo, ani żadna szersza społeczność nie powinny zastępować inicjatywy i odpowiedzialności poszczególnych osób czy instytucji pośrednich (nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co równie wydajnie może zrobić jednostka mniejsza).

Z kolei wykonywanie zadań samorządu terytorialnego następuje na zasadzie decentralizacji. Jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne w wykonywaniu powierzonych im zadań, przy czym przysługująca im samodzielność podlega ochronie sądowej. Jednocześnie ochronie sądowej podlegają tylko te działania, które są zgodne z prawem. Z całą mocą należy zaznaczyć, że status prawny organów władzy, w tym administracji publicznej, jest wyraźnie uregulowany w odrębnych rozdziałach Konstytucji RP, poza przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela. Organy administracji publicznej z istoty rzeczy są powołane do wykonywania zadań wynikających z ich kompetencji, a nie do korzystania z praw i wolności. Zawsze należy pamiętać, że „sfera wolności i praw obywatelskich nie przenika się ze sferą kompetencji organów władzy publicznej” [por. J. Trzeciński, *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, (w:) *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 213; por. także postanowienie TK z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU-A 2007, nr 6, poz. 60, s. 871].

Trafnie zauważa Trybunał Konstytucyjny, że w demokratycznym państwie prawnym, uznającym zasadę subsydiarności, dobro wspólne musi być definiowane z uwzględnieniem i poszanowaniem uzasadnionych interesów każdego człowieka oraz uzasadnionych interesów rozmaitych wspólnot społecznych, w tym również wspólnot samorządowych. Konstytucyjne uprawnienia wspólnot samorządowych mają na celu umożliwienie im artykułowania ich słusznych praw w procesie definiowania i realizacji dobra wspólnego. Na gruncie Konstytucji uzasadnione interesy poszczególnych wspólnot samorządowych muszą być definiowane z szerszej perspektywy dobra wspólnego i nie powinny być przeciwstawiane temu dobru. Zasada ta dotyczy również interesów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów. Jednostka ta ma interes faktyczny, a nie prawny, w zapewnieniu możliwie najwyższego poziomu dochodów. Jednakże interes ten musi być rozpatrywany z szerszej perspektywy dobra wspólnego i słusznych interesów podatników (wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., sygn. K 32/08, OTK ZU-A 2009, nr 9, poz. 139), a to już należy do właściwości zarówno organów I, jak i II instancji.

Przez pojęcie jednostki samorządu terytorialnego, a więc i powiatu, należy rozumieć wspólnotę samorządową (jednostkę o charakterze korporacyjnym) posiadającą osobowość prawną w sferze prawa publicznego i prywatnego, wykonującą zadania z zakresu administracji publicznej na zasadach samodzielności określonej prawem, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, przez swoje organy wyłonione w drodze wyborów, i podlegającą nadzorowi państwowemu (por. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995, s. 109). W tym miejscu z całą mocą należy podkreślić, że ustawodawca obowiązkiem wykonywania zadań publicznych obciążył jednostki samorządu terytorialnego (np. w odniesieniu do powiatu – zob. art. 2 ust. 1 i art. 4 u.s.p.), a nie ich organy. Zadania te powiat wykonuje przede wszystkim przez swoje organy. Należy dodać, że wykonując te zadania przez wydawanie decyzji administracyjnych, organy samorządu terytorialnego muszą bezwzględnie przestrzegać prawa i kierować się dobrem wspólnym, co jasno wynika z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, takich jak zasada legalności, zasada dochodzenia prawdy obiektywnej i zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Nie mogą natomiast one wykorzystywać swoich kompetencji decyzyjnych dla realizacji własnych interesów lub interesów jednostki samorządu terytorialnego, którą reprezentują, ukrywanych najczęściej pod nazwą „interes publiczny”. Wydawanie decyzji administracyjnych przez organy samorządu terytorialnego ma bowiem służyć realizacji interesu prawnego stron postępowania, a nie realizacji samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Ochrona prawna może wobec tego obejmować zarówno prawo pojmowane jako zespół norm prawnych (prawo w sensie przedmiotowym), jak i prawo przyznane konkretnemu podmiotowi, wynikające z prawa przedmiotowego, czyli tzw. prawo podmiotowe tego samorządu w relacjach z administrowanymi (J. Jagoda, *Sądowa kontrola samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 83).

Na potrzeby prowadzonych tu rozważań przyjęto, że każda jednostka samorządu terytorialnego państwa posiada wszystkie atrybuty osoby prawnej. Osobowość prawną należy uznać za podstawowy element przesądzający o podmiotowości każdej z tych jednostek. Zapewnia ona wyodrębnienie z aparatu państwowego, daje możliwość występowania we własnym imieniu, a co za tym idzie – ponoszenia wyłącznej odpowiedzialności. Daje także możliwość korzystania z ochrony sądowej. Osobowość prawna jest wreszcie gwarancją ich samorządności. Nie oznacza to jednak, że jednostki te są takimi samymi osobami prawnymi, jak wszystkie osoby prawne podlegające reżimowi kodeksu cywilnego. Ich samodzielność w zakresie dysponowania prawem własności i innymi prawami majątkowymi podlega bowiem daleko idącym ograniczeniom wynikającym zarówno z ustaw samorządowych, jak i z przepisów szczególnych.

Konieczność wprowadzenia tych ograniczeń wynika zarówno z charakteru powierzonych tym jednostkom zadań, które – najogólniej rzecz ujmując – mo-

zemy sprowadzić do wykonywania administracji publicznej, jak i z charakteru przysługujących im prawa własności i innych praw rzeczowych. Prowadzi to do wniosku, że jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone we własność i inne prawa rzeczowe jako w jedno ze źródeł finansowania spoczywających na nich zadań, w celu zapewnienia realnej możliwości ich wykonywania, np. przez wprowadzenie obowiązku tworzenia określonego rodzaju zasobów nieruchomości (art. 20 u.g.n.). Przyjęte w prawie publicznym ograniczenia prawa własności przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego prowadzą do wniosku, że własność tę należy rozumieć przede wszystkim jako jeden z przyznanych tym jednostkom środków, za pomocą którego mają one realizować nałożone na nie zadania. W konsekwencji należy uznać, że nie jest to „święte prawo własności” w rozumieniu art. 21 Konstytucji RP, a co za tym idzie, nie pozostają w sprzeczności z tym przepisem rozwiązania, które stanowią słabsze gwarancje procesowe ochrony prawa własności przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny jest częścią ustroju państwowego, a więc nie ma żadnego przeciwstawienia między nim a państwem. Nie ma on własnych i suwerennych zadań i praw, lecz wykonuje zadania państwa, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów administracji publicznej (art. 163 Konstytucji RP). Jest on zatem częścią władzy wykonawczej w państwie. Gdyby go nie było – co zresztą miało miejsce w niedalekiej przeszłości – to wykonywane przezeń zadania musiałyby być realizowane przez aparat państwowy. Reforma administracji polegała na decentralizacji, czyli przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji administracji państwowej oraz związanych z nimi środków finansowych i stworzeniu prawnych warunków zapewniających samodzielne wykonywanie przekazanych zadań. Nie zmienia to wszakże faktu, że oba człony administracji publicznej (rządowej i samorządowej), wykonując powierzone im zadania, stosują to samo prawo i podlegają mu [J. P. Tarno, (w:) J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2004, s. 34–36; J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2006, s. 173].

W celu realizacji tych zadań jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone we władztwo publiczne. W wielu sprawach administracyjnych organem właściwym do wydania decyzji w I instancji jest organ jednostki samorządu terytorialnego, bo ta realizuje nałożone na nią zadania przez swoje organy. W takim przypadku strona postępowania administracyjnego może wnieść odwołanie, które podlega rozpatrzeniu przez organ II instancji. W przypadku decyzji wydanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa organem rozpatrującym odwołanie jest samorządowe kolegium odwoławcze, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej – art. 1 ust. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoław-

czych (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 856 ze zm.). W niektórych sprawach przepisy szczególne powierzają rozpoznawanie odwołań wojewodzie.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Realizacja zadań jest podstawową, konstytucyjnie określoną funkcją samorządu terytorialnego. Przy czym omawiany przepis przesądza, że zadania te spoczywają na samorządzie, a nie na jego organach. Natomiast poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wykonują te zadania, o dowolnym zresztą charakterze, przez swoje organy. Tak więc organy samorządu terytorialnego wykonują przede wszystkim zadania własne, ale także zadania zlecone im w drodze ustawy lub porozumienia administracyjnego z zakresu administracji rządowej. Jest to uregulowanie jak najbardziej racjonalne, ponieważ rzeczą bezsporną jest, że osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, nie mogą wykonywać powierzonych im zadań w inny sposób niż przez swoje organy lub przez osoby fizyczne, które zostały zatrudnione w tym celu. A zatem organ jednostki samorządu terytorialnego – lub jej pracownik wykonujący ciężące na niej zadania publiczne – sam wykonuje zadania publiczne w powierzonym mu przez przepisy prawa zakresie. Na zewnątrz jednak są to działania danej jednostki samorządu terytorialnego, za które ponosi ona odpowiedzialność (art. 417 k.c.).

W tym samym kierunku konsekwentnie poszły regulacje prawne zawarte w ustrojowych ustawach samorządowych. Ich przepisy wyraźnie stanowią, że podmiotem, na którym spoczywa obowiązek wykonywania wynikających z ustawy zadań publicznych, jest odpowiednio gmina, powiat lub województwo, a nie ich organy. Przykładowo, zgodnie z art. 14 u.s.w. samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami (...) (ust. 1), ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa (ust. 2). Zwłaszcza ten drugi przepis nie pozostawia wątpliwości, na kim spoczywa dane zadanie publiczne i przez kogo będzie ono wykonywane. W odniesieniu do samorządu powiatowego należy się przede wszystkim powołać na uregulowania zawarte w art. 2 ust. 1 u.s.p. Przepis ten stanowi, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Unormowania te prowadzą do wniosku, że jednostki te mogą wykonywać władcze kompetencje w zakresie tworzenia i stosowania prawa w swoim imieniu i na swoją rzecz [I. Skrzydło-Niżnik, (w:) Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze, pod red. J. Majchrowskiego, Gorzów Wlkp. 1999, s. 135–137].

Aktualnie raczej nie podlega dyskusji pogląd, że samorząd terytorialny ma wymiar państwowy. Władza państwowa (parlament) tworzy ten samorząd, powierza mu władcze kompetencje (J. Filipek, Koncepcja prawna gminy na

gruncie ustawodawstwa polskiego, Casus 1996, nr 2, Supplement, s. II), decydując w ten sposób o swoistym podziale publicznej władzy wykonawczej między administrację rządową i odrębne od niej podmioty, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Konsekwencją unormowań przyjętych w polskim prawodawstwie jest rozwiązanie, zgodnie z którym organy jednostek samorządu terytorialnego posiadają podwójny charakter. Z jednej strony organy te są organami osoby prawnej, z drugiej zaś – organami administracji publicznej. Co do zasady, dla organów występujących w tym pierwszym charakterze właściwe będą działania podejmowane w formach cywilnoprawnych, o charakterze niewładczym. Dla tych drugich zaś charakterystyczne będą prawne formy działania administracji oparte na imperium [choć nie zawsze tak być musi. Por. szerzej W. Chróścielewski, Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych), PiP 1995, nr 6, s. 49 i nast.; M. Maciołek, Przyczynki do zagadnienia kontroli gestii administracyjnej, PiP 1995, nr 11, s. 134–136]. Fakt ten limituje granice, w jakich jednostka samorządu terytorialnego jest objęta sądową kontrolą. Występuje tu bowiem następująca zależność. Ilekroć przepisy prawa pozytywnego sytuują któryś z organów jednostki samorządu terytorialnego jako organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne lub podatkowe w sprawie indywidualnej, na którymś z jego etapów, tylekroć wyłączona zostaje możliwość dochodzenia przez tę jednostkę ochrony jej interesu prawnego w drodze postępowania sądowego.

Wobec powyższych ustaleń należy rozważyć, jakiego rodzaju podmiotem jest starosta właściwy do wydania decyzji w sprawie, na kanwie której doszło do przedstawienia zagadnienia prawnego składowi poszerzonemu NSA. Analizując tę kwestię, należy wyjść od stwierdzenia, że w świetle aktualnie obowiązujących przepisów wyróżnia się organy stanowiąco-kontrolne i organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Tymi pierwszymi są odpowiednio: 1) rada gminy (art. 11a ust. 1 pkt 1 u.s.g.), 2) rada powiatu (art. 8 ust. 2 pkt 1 u.s.p.) i 3) sejmik województwa (art. 15 pkt 1 u.s.w.). Natomiast organami wykonawczymi są: 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) w gminie (art. 11a ust. 1 pkt 2 u.s.g.), 2) zarząd powiatu w powiecie (art. 8 ust. 2 pkt 2 u.s.p.) i 3) zarząd województwa w województwie (art. 15 pkt 2 u.s.w.).

Niemniej jednak zarówno ustawa o samorządzie powiatowym, jak i ustawa o samorządzie województwa wymieniają jeszcze inne podmioty (jednostki organizacyjne), odpowiednio starostę i marszałka województwa (nie określając ich charakteru), którym jednakże na podstawie przepisów ustawowych powierzono wykonywanie pewnych kompetencji.

Wydaje się, że starości nie można przypisać przymiotu organu wykonawczego powiatu. Można jednak przyjąć pogląd, że starosta, choć nie jest ustrojowym organem powiatu, to jest organem powiatowym (działającym na szczeblu powiatu) w znaczeniu funkcjonalnym. Zajmuje on kluczową pozycję w struktu-

rach administracji publicznej szczebla powiatowego. Pozycja prawna starosty była wzorowana na pozycji prawnej wójta lub burmistrza w gminie według stanu obowiązującego w dniu wprowadzania powiatów, tj. 1 stycznia 1999 r. – organem wykonawczym w gminie był wówczas zarząd na czele z wójtem (burmistrzem lub prezydentem miasta). W 2002 r. zastąpił go organ monokratyczny – wójt (burmistrz lub prezydent miasta) na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984). Uwagi poczynione wobec określenia ówczesnego statusu wójta zachowują aktualność dla niniejszych rozważań. Pogląd zakładający, że wójt jest organem gminy, znajdował poparcie mimo braku jednoznacznych przepisów w tym względzie [Z. Janku, Organy gminy. Próba oceny dotychczasowych osiągnięć w zakresie regulacji prawnej ich statusu, (w:) Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy, pod red. S. Dolaty, t. 1, Opole 1998, s. 112]. Pojawiły się także głosy uznające wójta za organ gminy, lecz wyłącznie w wymiarze doktrynalnym [A. Agopszowicz, (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, Zarys prawa samorządu terytorialnego, Katowice 1997, s. 34]. Najczęściej jednak postrzegano go dwoiście, tj. jako przewodniczącego zarządu i jako monokratyczny organ administracyjny posiadający własne kompetencje (w tym zakresie Z. Niewiadomski, J. Szreniawski: Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Lublin 1991, s. 51.; Z. Leoński, (w:) Ustrój organów samorządu terytorialnego w RP, Poznań 1992, s. 62–63; Z. Leoński, Z. Niewiadomski: Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa–Zielona Góra 1994, s. 42–43; Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2001, s. 112–113; B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, s. 110; J. Zimmermann, Głosa do wyroku NSA z dnia 4 września 1991 r., sygn. SA/Gd 706/91, OSP 1993, nr 2, poz. 24). Problematyka uznania wójta za organ gminy była sprawą sporną także w orzecznictwie. NSA w wyroku z dnia 13 sierpnia 1991 r., sygn. SA/Wr 673/91, OSP 1992, nr 11–12, poz. 234 uznał za organy gminy jedynie radę i zarząd. Podobne stanowisko zajął też NSA w uchwale z dnia 30 września 1996 r., sygn. OPK 18/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 14. Zupełnie odmienne stanowisko zajął natomiast NSA w uchwale z dnia 18 września 1995 r., sygn. VI SA 10/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 152. W sposób tożsamy przyjęto w wyrokach NSA: z dnia 16 maja 1997 r., sygn. SA/Kr 476/96, Wokanda 1998, nr 1, s. 35; z dnia 8 grudnia 1992 r., sygn. SA/Wr 1314/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 48, stwierdzając, że wójt jest organem gminy co najmniej w sferze działalności samorządu terytorialnego, która obejmuje załatwianie spraw indywidualnych rozstrzyganych decyzjami administracyjnymi.

Podobnie jak status ówczesnego wójta, tak obecnie charakter starosty jako organu administracji publicznej szczebla powiatowego nie jest w pełni oczywisty. Co prawda, jak trafnie zauważa J. Boć, nikt w nauce nie odważy się odmó-

wić staroście atrybutu organu [Powiat a reszta państwa, (w:) Powiat, pod red. J. Bocia, Wrocław 2001, s. 23–24], to jednak twierdzenie to wymaga stosownego uzasadnienia. W świetle Konstytucji RP i ustawy powiatowej starosta nie został bowiem ustrojowo zaliczony do organów powiatu. Pozostawiając na marginesie kwestię definiowania organu, niezbędne wydaje się wskazanie czynników decydujących o jego statusie. Ich analiza w odniesieniu do starosty pozwoli dopiero na formułowanie wniosków dotyczących tego, czy starosta jest organem administracji publicznej i co o tym decyduje. W większości opracowań w tym zakresie pojawiają się stałe elementy składające się na pojęcie organu administracji publicznej. Dokonując ich kompilacji, należy wymienić w szczególności: 1) prawne wyodrębnienie, 2) realizację zadań państwa lub określonej jednostki samorządu terytorialnego w imieniu i na rachunek tego podmiotu prawnego, 3) prawnie określone kompetencje obejmujące władztwo administracyjne.

Podstawowym czynnikiem nadającym określone podmiotowi przymiot organu jest jego prawne wyodrębnienie. W tym zakresie można przyjąć tezę, że na gruncie prawa występują dwa rodzaje wyodrębnienia, tj.: wyodrębnienie organizacyjne i wyodrębnienie funkcjonalne. W większości poglądów na temat pojęcia organu administracji dokonuje się łączenia cech organizacyjnych z cechami funkcjonalnymi (J. Boć, *op. cit.*, s. 121–122). Chociaż łączenie tych dwóch technik legislacyjnych pozwala co prawda na ustalenie atrybutu organu co do zasady, to jednak czyni takie ustalenia zbyt ogólnymi. Czym innym bowiem jest wyodrębnienie organizacyjne, a czym innym funkcjonalne.

Wyodrębnienie organizacyjne ma miejsce wtedy, kiedy przepis prawa o ustrojowym charakterze wskazuje jakiś organ wprost, przyporządkowując go do określonego podmiotu prawa przez sformułowanie, że jest organem administracji rządowej, wiążąc go tym samym z państwem, lub że jest organem określonej jednostki samorządu terytorialnego. Wyodrębnienie funkcjonalne z kolei jest dokonywane głównie na gruncie przepisów materialnych, choć także proceduralnych. Następuje wówczas, gdy mimo braku formuły prawnej określającej jakiś podmiot mianem organu przyporządkowanego ustrojowo do państwa lub określonej jednostki samorządu terytorialnego jego wyodrębnienie następuje poprzez powierzenie mu kompetencji do realizacji zadań któregoś z tych podmiotów władzy wykonawczej. Wraz z wyodrębnieniem organizacyjnym z reguły następuje wydzielenie funkcjonalne przez przypisanie wyodrębnionym organizacyjnie organom określonych kompetencji. Natomiast z wydzielenia funkcjonalnego nie wynika wyodrębnienie organizacyjne. Niemniej jednak organ wyodrębniony funkcjonalnie, choć nie wymaga wyodrębnienia organizacyjnego, musi zostać przypisany do konkretnej jednostki organizacyjnej, w tym wypadku do powiatu. Nie może bowiem taki organ istnieć samodzielnie.

Odnosząc powyższe uwagi do starosty, należy stwierdzić, że na gruncie ustawy powiatowej nie został on wyodrębniony organizacyjnie. Starosta został

tu organizacyjnie pominięty. Artykuł 38 ust. 1 u.s.p. przyznaje jednak staroście kompetencję do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. Treść tego przepisu nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości, dowodząc, że na gruncie ustawy o samorządzie powiatu dokonano dwóch niezależnych wyodrębnień: organizacyjnego oraz funkcjonalnego. Efektem pierwszego są rada powiatu i zarząd powiatu, wynikiem zaś drugiego – starosta.

Szczególnie widoczne jest wyodrębnienie starosty jako organu administracji publicznej dokonane funkcjonalnie na gruncie prawa materialnego. Na gruncie tych przepisów rola starosty jest wyraźna i wynika z szerokiego katalogu przyznanych mu kompetencji, zwłaszcza w zakresie zadań rządowych. Tym samym należy przyjąć, że dzięki przyznanym mu kompetencjom funkcjonalnie starosta zachowuje odrębność, co w omawianym zakresie nadaje mu atrybut organu.

Funkcjonalnego wyodrębnienia starosty jako organu administracji publicznej dokonuje także art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. Ujęcie tego przepisu wydaje się nadawać staroście charakter wyodrębnienia organizacyjnego, gdyż nie precyzuje kompetencji starosty, lecz określa go pojęciowo jako organ jednostki samorządu terytorialnego. Jednak nie jest to ten typ wyodrębnienia, gdyż k.p.a. jest ustawą proceduralną, a nie ustrojową. Trudno więc przypisywać jej doniosłość w zakresie kształtowania ustroju administracji publicznej. Dokonana w niej typologia organów ma służyć prawidłowemu określeniu ich właściwości w postępowaniu administracyjnym, nie jest zaś narzędziem ustrojowego kształtowania struktury organów administracji publicznej. W odniesieniu do starosty stanowi nawiązanie do art. 38 ust. 1 u.s.p., który co do zasady wskazuje starostę jako organ właściwy do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Tym samym wyodrębnienie dokonane w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., jako wynikające z wyodrębnienia funkcjonalnego, także zachowuje taki charakter. Przedstawiony wywód dowodzi, że starosta jest organem administracji publicznej, który jest elementem powiatowej struktury organów administracji publicznej, ponieważ jest organem wykonującym z mocy samego prawa zadania spoczywające na powiecie jako jednostce samorządu terytorialnego.

Inną kwestią jest natomiast status starosty jako organu administracji publicznej. Czy jest on organem samorządowym, czy organem rządowym, czy może ma charakter samorządowo-rządowy?

W pierwszym zakresie odpowiedź nie jest jednoznaczna. Starosta nie został ani wyodrębniony organizacyjnie, ani zakwalifikowany jako organ powiatu. Powierzono mu natomiast funkcje samorządowe szczebla powiatowego. To powoduje, że jako wyodrębniony funkcjonalnie spośród administracji samorządowej szczebla powiatowego staje się jej organem. Starosta jest więc organem samorządowym szczebla powiatowego przez jego wyodrębnienie funkcjonalne.

Kwestią dodatkową jest rozważenie, czy nie wykazuje znamion organu powiatu. Czy wbrew wyraźnej regulacji ustawy powiatowej starosta nie zachowuje takiego przymiotu, a jeżeli tak, to w jakim zakresie?

Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w tej sprawie należy wiązać przede wszystkim z art. 38 ust. 1 u.s.p. w związku z art. 5 § 2 punkty 3 i 6 k.p.a. Zadania powiatu, o których mowa w art. 4 u.s.p., obejmują także zadania publiczne, którymi są indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej, należące do właściwości powiatu, rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej. W tych sprawach organem administracji publicznej jest starosta. Artykuł 38 ust. 1 u.s.p. wprost stanowi, że starosta wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Istotne znaczenie ma to, że są to sprawy należące do właściwości powiatu i w tych sprawach decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. Skoro kompetencja starosty dotyczy spraw należących do właściwości powiatu, to w tych sprawach starosta działa jako organ powiatu, ponieważ załatwia sprawę należącą do właściwości powiatu. Dotyczy to wszystkich spraw, które z mocy ustawy należą do właściwości powiatu, w tym także spraw należących do zakresu działania powiatu jako zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez powiat (art. 4 ust. 4 u.s.p.). Ilekroć ustawy wskazują starostę jako organ właściwy do załatwienia sprawy administracyjnej, to jest to równoznaczne ze wskazaniem, że jest to sprawa należąca do właściwości powiatu.

Stosownie do art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 specustawy decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, które stały się własnością powiatu na podstawie decyzji starosty o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do drogi powiatowej, wydaje starosta. Oznacza to, że jest to sprawa z zakresu administracji publicznej, która należy do właściwości powiatu w rozumieniu art. 38 ust. 1 u.s.p. Skoro więc w takiej sprawie starosta wykonuje zadanie należące do powiatu, to w tej sprawie inny organ powiatu nie może występować i powoływać się na to, że realizuje zadania powiatu. W tych sprawach starosta nie może być przeciwstawiany innym organom powiatu. Jeżeli kompetencja w tych sprawach została powierzona staroście, który wykonuje zadanie powiatu, to zarząd powiatu, którego przewodniczącym jest starosta, nie może w tej samej sprawie kwestionować rozstrzygnięcia starosty. Konsekwencją tego jest, że w takiej sprawie powiat nie może powoływać się na to, iż postępowanie dotyczy jego interesu prawnego, ponieważ obowiązek wypłaty odszkodowania obciąża powiat, i na tej podstawie być stroną postępowania.

Za takim stanowiskiem przemawiają też unormowania dotyczące miasta na prawach powiatu (art. 92 u.s.p.). Prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcje organu powiatu, a więc wydaje także decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu, zastrzeżone jako kompetencja starosty. Nie sposób przyjąć, że miasto na pra-

wach powiatu mogłoby występować w takiej sprawie jako strona reprezentowana przez ten sam organ (prezydenta miasta na prawach powiatu), który wydał decyzję w pierwszej instancji.

Dodatkowo należy wskazać na art. 142 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm. – dalej: u.g.n.), który dotyczy spraw o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. W tych sprawach przyjęto rozwiązanie, że jeżeli organem właściwym jest prezydent miasta na prawach powiatu sprawujący funkcję starosty, to gmina lub powiat jest stroną postępowania w tych sprawach, z tym zastrzeżeniem, że prezydent miasta podlega wyłączeniu na zasadach określonych w rozdziale 5 działu I k.p.a. Istota tego rozwiązania polega na tym, że w sprawach o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która jest własnością miasta na prawach powiatu (gminy), stroną postępowania jest to miasto (gmina), jednakże prezydent miasta na prawach powiatu sprawujący funkcję starosty podlega wyłączeniu z uwagi na to, że reprezentowana przez niego jednostka samorządu terytorialnego jest stroną w tym postępowaniu. Przepis art. 142 ust. 2 u.g.n. wprowadza wyjątek od zasady, że jednostka samorządu terytorialnego nie jest stroną postępowania w sprawie należącej do właściwości powiatu, którą rozstrzyga, w drodze decyzji administracyjnej, starosta.

Powyższe stanowisko nie pozbawia jednostek samorządu terytorialnego prawa do sądu w zakresie, w jakim przysługuje im ono na podstawie przepisów Konstytucji RP. W treści „prawa do sądu”, „prawa do rzetelnego procesu sądowego” – zob. art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284) zmienionej przez Protokół, nr 11 do Konwencji (Dz. U. z 1998 r., Nr 147, poz. 962) – wyróżnia się trzy podstawowe uprawnienia, a mianowicie: a) prawo do uruchomienia postępowania przed sądem (organem, który odpowiada kryteriom wymaganym od sądu w demokratycznych państwach), czyli prawo dostępu do sądu (A. Wasilewski, Pojęcie „sądu” w prawie polskim w świetle standardów europejskich, Przegląd Sądowy 2001, nr 11–12, s. 34) i brania udziału w tym postępowaniu, b) prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej, a więc takiej, która zapewnia realizację zasady sprawiedliwości, jawności i równości stron w postępowaniu, oraz c) prawo do uzyskania wyroku sądowego, który w razie takiej konieczności może być szybko i skutecznie wyegzekwowany (M. Jaśkowska, Europeizacja prawa administracyjnego, PiP 1999, nr 11, s. 22 i nast.; Z. R. Kmiecik, Glosa do postanowienia SN z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. III RN 45/00, PiP 2002, nr 10, s. 110–111; A. Zieliński, Prawo do sądu a struktura sądownictwa, PiP 2003, nr 4, s. 20; wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 36).

Prawo do sądu zostało wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Každy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły

sąd” i w art. 77 ust. 2, stanowiącym, że „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Oba te przepisy zostały zawarte w rozdziale II Konstytucji RP, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Reguły wykładni systemowej nakazują zatem przyjąć, że prawo do sądu nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostek samorządu terytorialnego (choć trzeba przyznać, że przed 29 października 2009 r. – datą wyroku TK 32/08, OTK ZU-A 2009, nr 9, poz. 139 ostatecznie kończącego spór w tej kwestii, przynajmniej na gruncie orzecznictwa – można było spotkać również odmienne poglądy w tej sprawie, por. np. orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK ZU 1992, nr 1, poz. 5). Nie oznacza to, że prawo to tym jednostkom nigdy nie przysługuje. Niemniej jednak ma to miejsce jedynie w przypadkach, gdy jednostki te znajdują się w sytuacji prawnej charakterystycznej dla człowieka i obywatela, a więc np. w sytuacji adresata działań władczych organów administracji publicznej. Należy zatem uznać, że prawo do sądu w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego ma charakter refleksowy, bo przysługuje im tylko w przypadku, gdy znajdują się w sytuacji zrównanej z sytuacją obywatela albo jeżeli prawo to wynika wprost z przepisu ustawy, np. art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p. czy też art. 86 ust. 2 u.s.w., a ta sytuacja nie ma miejsca w rozpoznawanej sprawie.

Natomiast sytuację prawną tych jednostek jako podmiotów realizujących zadania publiczne kreuje zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji RP). Zasada ta oznacza m.in., że jednostkom samorządu terytorialnego nadano osobowość prawną i wyposażono je w prawo własności (art. 165 ust. 1). Z kolei art. 165 ust. 2 ustanawia sądowe gwarancje tej samodzielności. Ustalając znaczenie art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że „jednostka korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność, natomiast gmina korzysta ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych. Ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki” – postanowienie TK z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU-B 2005, nr 1, poz. 26.

Samodzielność ta ma dwa aspekty. W aspekcie negatywnym oznacza ona wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej, w szczególności organów administracji rządowej. Wszelkie formy wkraczania w sferę działalności jednostek samorządu terytorialnego muszą być zgodne z Konstytucją, określone przez ustawy, podejmowane na podstawie upoważnienia ustawowego i uzasadnione koniecznością zapewnienia zgodności z prawem działań jednostek samorządu terytorialnego. Przy tym sądowa ochro-

na samodzielności przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego do granic zgodności z prawem podejmowanych przez nie działań. Procesową gwarancję tej samodzielności stanowi przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienie do zaskarżania aktów nadzoru do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.).

Samodzielność w aspekcie pozytywnym zakłada możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych, przy czym granice tej swobody wyznaczają Konstytucja RP oraz ustawy ustanowione w zgodzie z normami konstytucyjnymi. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wyraża się m.in. w możliwości uchwalania statutu, wyboru organów, stanowienia prawa miejscowego, uchwalania budżetu i prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej na podstawie tego budżetu. Należy również wskazać na art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, który zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych stosownie do przypadających im zadań. Doktryna i orzecznictwo określiły te uprawnienia mianem samodzielności finansowej gminy [Ł. Złakowski, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, pod red. R. Hausera i Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 11–12, a także wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12].

Należy zatem mieć na względzie, że pojęcia „ochrona sądowa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego” i „prawo do sądu” nie są tożsame. Prawo do sądu jest konstytucyjnie chronionym prawem podmiotowym człowieka i obywatela (podmiotów zrównanych z nimi w obrocie prawnym). Ma ono charakter gwarancji procesowej i zakłada w szczególności prawo danego podmiotu do samodzielnego uruchomienia procedury sądowej, a także prawo do wystąpienia w tym postępowaniu. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) akcentuje natomiast bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, które w samym założeniu są ukierunkowane na zapewnienie samodzielnego i zgodnego z prawem wykonywania zadań publicznych, zakładając pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia. Ochrona sądowa zatem (w rozumieniu art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność działania. Chroni te jednostki przed bezprawnymi ingerencjami organów nadzoru w wykonywanie zadań przez organy samorządu terytorialnego. Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego mają zdolność sądową w postępowaniu cywilnym, mogą również dochodzić swoich praw w postępowaniu sadowoadministracyjnym w sytuacjach określonych w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc w sytuacjach, gdy są one adresatami decyzji administracyjnych lub innych aktów wymienionych w art. 3 § 2 punkty 2–4 tej ustawy, a także gdy są adresatami aktów nadzoru.

Wypływająca z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ochrona sądowa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie wymaga zapewnienia tym jednostkom statusu strony w postępowaniu sędowoadministracyjnym ani przyznania im prawa do wniesienia skargi na decyzje organu odwoławczego w sytuacji, w której jednostka ta nie występuje jako adresat działań władczych innych organów władzy publicznej, lecz sama podejmuje takie działania wobec innych podmiotów. Podstawowe znaczenie dla takiej regulacji prawnej ma tu fakt, że jednostki te nie mają własnych praw ani prawnie chronionych interesów, których mogłyby dochodzić w relacjach ze stronami postępowania administracyjnego, o których prawach lub obowiązkach władczo rozstrzygają w I instancji. Dotyczy to również tych spraw, kiedy decyzja administracyjna wydawana przez organ jednostki samorządu terytorialnego stanowi rozstrzygnięcie w przedmiocie stosunków cywilnoprawnych, których jednostka ta jest stroną.

Należy jednak stanowczo podkreślić, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego kończy się tam, gdzie zaczynają się konstytucyjnie chronione prawa i interesy obywateli. Samodzielność organów jednostek samorządu terytorialnego w rozpoznawaniu spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych nie istnieje, ponieważ rozstrzyganie tych spraw jest limitowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Nawet w przypadku gdy rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej pozostawiono uznaniu administracyjnemu, to i tak granice tego uznania, których organowi przekroczyć nie wolno, są wyznaczone przepisami powszechnie obowiązującymi. W myśl bowiem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rozstrzygając sprawy w formie decyzji administracyjnych, organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą kierować się interesem swoich jednostek ani realizować celów wyznaczonych przez te jednostki. Muszą one – po ustaleniu stanu faktycznego sprawy – bezstronnie wyważyć wszystkie prawnie doniosłe interesy społeczne i indywidualne (art. 7 k.p.a.), stosownie do wagi tych interesów, ustalonej na gruncie konstytucyjnego systemu wartości (wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., sygn. SA 820/81 wraz z glosą J. Łętowskiego, OSPiKA 1982, nr 1–2, s. 51 i nast.). Z tych względów realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadania z zakresu administracji publicznej, jakim jest rozpoznawanie i rozstrzyganie w drodze decyzji administracyjnych spraw indywidualnych (art. 1 pkt 1 k.p.a.), jest działalnością odmienną od pozostałych sfer działania jednostek samorządu terytorialnego, objętych zasadą ich samodzielności, gdzie obowiązujące przepisy pozostawiają szeroki zakres swobody decyzyjnej. Należy zatem zgodzić się z Trybunałem Konstytucyjnym, że „Konstytucyjnie chroniona sfera samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w jej aspekcie pozytywnym – rozumiana jako swoboda decyzyjna – nie obejmuje administrowania przez wydawanie decyzji administracyjnych adresowanych do obywateli. Samodzielność oznacza tu przede wszystkim samodzielne stosowanie prawa przy założeniu kontroli instancyjnej i sędowoadministracyjnej

oraz wyłączenie innych form ingerencji w wydawanie decyzji administracyjnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego” – wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., sygn. K 32/08, OTK ZU-A 2009, nr 9, poz. 139.

Nie można podzielić poglądu, że prawo do sądu powinno przysługiwać także jednostkom samorządu terytorialnego i to na takich samych zasadach, na jakich to prawo przysługuje osobom fizycznym i pozostałym osobom prawnym, ponieważ za szczególną pozycją ustrojową jednostek samorządu terytorialnego skłoniła ustawodawcę do sformułowania odrębnej i adresowanej „specjalnie” do tych jednostek zasady konstytucyjnej zawartej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. „Jednostki samorządu terytorialnego mogą zatem korzystać z prawa do sądu na podstawie szczególnego przepisu ustawy zasadniczej, w myśl którego jednostkom tym przysługuje »sądowa ochrona« ich samodzielności. Można więc uznać, że prawo do sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) jest odpowiednikiem prawa do sądu sformułowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP” (J. Jagoda, Sądowa kontrola samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 129 i cyt. tam literatura). Nie można bowiem zapominać, że samorząd pełni funkcję służebną wobec tworzących go wspólnot samorządowych. Nie może zatem mieć szerszej ochrony prawnej niż podmioty, których interesom ma służyć. Stworzenie jednostkom samorządu terytorialnego prawnej możliwości dochodzenia swego interesu przed sądem administracyjnym przeciwko interesowi prawnemu obywatela, interesowi który był przedmiotem decyzji organu tej jednostki wydanej w I instancji, naruszałoby standardy demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), ponieważ postępowanie takie nie zapewniałoby „równości broni” jego stronom.

Należy przy tym dodać, że podstawową zasadą konstytucyjną, która określa sposób funkcjonowania administracji publicznej, jest zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Zarówno postępowanie administracyjne, jak i postępowanie sędowoadministracyjne zostały oparte na tej zasadzie. Organy administracji, w tym organy samorządu terytorialnego, które rozstrzygają o prawach lub obowiązkach obywatela w drodze decyzji administracyjnej, obowiązane są działać na podstawie przepisów prawa. W procesie zatem kontroli instancyjnej i sędowoadministracyjnej tych decyzji nie zachodzi potrzeba umożliwienia jednostkom samorządu terytorialnego artykułowania swoich interesów, bo po prostu postępowania te nie dotyczą dochodzenia tych interesów. Nie można więc zgodzić się z twierdzeniami, że jednostka samorządu terytorialnego, której organ wydał decyzję administracyjną w I instancji, powinna mieć możliwość dochodzenia swoich praw w postępowaniu sędowoadministracyjnym. Przyjęcie takiego założenia podważyłoby bowiem zaufanie do organów władzy publicznej. W takiej sytuacji uzasadnione byłoby twierdzenie, że jednostki te nie działają zgodnie z prawem, lecz kierują się własnymi interesami, nierzadko niemającymi podstawy w obowiązujących przepisach prawa.

Jednocześnie należy dodać, że jeżeli zdaniem danej jednostki samorządu terytorialnego wydana przez starostę decyzja jest niezgodna z prawem, to może ona zwrócić się do prokuratury o zaskarżenie tej decyzji w drodze odwołania (art. 183 k.p.a.) lub sprzeciwu, w trybie określonym w art. 184 § 1 k.p.a., jeżeli decyzja jest ostateczna, a przepisy tego kodeksu lub przepisy szczególnie przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę. Przy tym nie ulega najmniejszej wątpliwości, że prokuratorska kontrola jest kontrolą legalności, mającą stanowić jedną z gwarancji procesowych przestrzegania zasady praworządności w postępowaniu administracyjnym.

Wobec powyższego pozostaje aktualna teza, że powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego. Powiat stanowi jednolity podmiot, niezależnie od tego, jak wskazano jego sposób reprezentacji, i dlatego – bez względu na to, który z jego organów jest właściwy do wydania decyzji administracyjnej – nie zmienia to faktu, że jest to decyzja wydana przez organ powiatu. W demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalna jest wykładnia przepisów prawa, zgodnie z którą jednostka samorządu terytorialnego, realizując przez swoje organy powierzone jej zadania z zakresu administracji publicznej, najpierw jest władna w sposób władczy i jednostronny kształtować sytuację prawną podmiotów od niej niezależnych, a następnie jest uprawniona do wnoszenia środków zaskarżenia od podejmowanych przez te organy decyzji.

Powyższa wykładnia, zwłaszcza w niniejszej sprawie, znajduje również potwierdzenie na gruncie reguł wykładni celowościowej. Gdyby przyjąć odmienne rozumienie przepisów normujących legitymację procesową powiatu w sprawach, w których decyzje w I instancji podejmuje jego organ, to z jednej strony mielibyśmy do czynienia z właścicielem, który został pozbawiony własności nieruchomości z mocy prawa, z drugiej zaś z powiatem, 1) na rzecz którego przeszła własność tej nieruchomości, 2) którego organ (starosta) jest właściwy do wydania decyzji w przedmiocie odszkodowania za tę nieruchomość, i 3) który jednocześnie miałby uprawnienie do trzykrotnego zaskarżenia kolejnych rozstrzygnięć zapadających w sprawie odszkodowania.

Z tych względów, rozstrzygając przedstawione zagadnienie prawne, należało dojść do wniosku, że powiat nie ma legitymacji procesowej strony w sprawie o ustalenie wysokości odszkodowania od powiatu za nieruchomość przejętą pod drogę publiczną, która stała się własnością powiatu, jeżeli decyzję wydaje starosta na podstawie art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 specustawy drogowej oraz art. 38 ust. 1 u.s.p.

Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 16 lutego 2016 r., sygn. I OPS 2/15.

Trybunał Konstytucyjny

62

Art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.)

Art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121, 689, 978, 1037, 1066, 1240, 1268, 1269, 1506, 1649, 1830, 1893 i 2281 oraz z 2016 r., poz. 34 i 615) w zakresie, w jakim dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, bez względu na upływ czasu od daty wypłaty tego świadczenia, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Z uzasadnienia:

II

2. Problem konstytucyjny – przedmiot i dopuszczalność pytania prawnego

2.1. W rozpoznawanym pytaniu prawnym Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie, VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd, sąd pytający) zakwestionował zgodność normy prawnej wyprowadzonej z art. 17 ust. 1 w związku z art. 22 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 372; dalej: u.ś.p.u.s.), w związku z art. 84 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.; dalej: u.s.u.s.). Zarzut sądu pytającego ogniskuje się wokół kwestii braku ram czasowych, w których ZUS może domagać się zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z ubezpieczenia społecznego (świadczenia rehabilitacyjnego).

2.2. Tak określony zakres kontroli konstytucyjności każe zastanowić się nad prawidłowością konstrukcji przedmiotu zarzutu.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.ś.p.u.s.: „Ubezpieczony wykonujący w okresie orzeczonej niezdolności do pracy pracę zarobkową lub wykorzystujący zwolnie-

nie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia traci prawo do zasiłku chorobowego za cały okres tego zwolnienia”. Według art. 22 u.ś.p.u.s.: „Do świadczenia rehabilitacyjnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 11 ust. 4 i 5, art. 12, art. 13 ust. 1, art. 15 i art. 17”. Stosownie do art. 84 ust. 1 u.s.u.s.: „Osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego, z uwzględnieniem ust. 11”. Przepis art. 84 ust. 3 u.s.u.s. stanowi natomiast, że: „Nie można żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych za okres dłuższy niż ostatnie 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca świadczenia zawiadomiła organ wypłacający świadczenia o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty, a mimo to świadczenia były nadal wypłacane, a w pozostałych przypadkach – za okres dłuższy niż ostatnie 3 lata”.

Lektura powołanych przepisów prowadzi do wniosku, że problem nieograniczenia żadnym terminem możliwości dochodzenia przez organ rentowy zwrotu nienależnie pobranego świadczenia pojawia się – bezpośrednio – jedynie na gruncie art. 84 ust. 3 u.s.u.s. Pozostałe przepisy: art. 17 ust. 1 w związku z art. 22 u.ś.p.u.s. oraz art. 84 ust. 1 u.s.u.s. mają w tym wypadku znaczenie drugoplanowe i, jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, zostały powołane raczej jako wypadkowa stanu faktycznego sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający. Należy wszak zauważyć, że to nie przyczyny utraty prawa do świadczenia rehabilitacyjnego (do których odnosi się art. 17 ust. 1 w związku z art. 22 u.ś.p.u.s.) lub obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych (określony w art. 84 ust. 1 u.s.u.s.) są przedmiotem wątpliwości natury konstytucyjnej sądu pytającego, lecz właśnie dopuszczalność żądania zwrotu takich świadczeń, bez względu na czas, który upłynął od ich wypłaty.

Ponadto w niniejszej sprawie zakresowo sformułowany zarzut odnosi się, jak się wydaje, do pominięcia prawodawczego. Sąd pytający dąży do rozszerzenia zakresu kwestionowanej normy, sugerując w *petitum* pytania prawnego, konieczność wskazania terminu, po upływie którego ZUS nie mógłby nakazywać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego. Specyfika zarzutów odnoszących się do pominięcia prawodawczego wymaga dokładnego zdeteminowania – rzekomo zbyt wąskiej – treści kwestionowanego przepisu. W analizowanej sprawie jedynym przepisem, którego treść normatywna mogłaby zostać rozszerzona zgodnie z sugestiami sądu pytającego jest art. 84 ust. 3 u.s.u.s.

Mając to na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem kontroli konstytucyjności jest art. 84 ust. 3 u.s.u.s. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.3. W ramach wstępnych ustaleń Trybunał potwierdza także spełnienie formalnych przesłanek przyjęcia pytania prawnego do rozpoznania.

Bezsporne jest spełnienie przesłanki podmiotowej. Pytanie prawne zadał Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie.

Jeśli chodzi o przesłankę przedmiotową, Trybunał podkreśla, że celem analizy nie jest kontrola sądowej interpretacji art. 84 ust. 3 u.s.u.s. czy też definitywne rozwianie podnoszonych do niedawna w judykaturze wątpliwości co do sposobu wykładni tego przepisu (warianty interpretacyjne, jakie pojawiały się w orzecznictwie Sądu Najwyższego zostały obszernie zreferowane w postanowieniu TK z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU 2015, nr 10/A, poz. 175, co czyni zbędnym opis ewolucji rozumienia art. 84 ust. 3 u.s.u.s.; zob. także postanowienie SN z dnia 9 stycznia 2012 r., sygn. III UK 33/11, LEX, nr 1369060). Przedmiotem kontroli jest przepis prawny, który uprawnia ZUS do wydania decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, bez względu na czas, jaki upłynął od pobrania przez ubezpieczonego tego świadczenia, tj. art. 84 ust. 3 u.s.u.s., którego rozumienie ostatecznie ugruntowała uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 16 maja 2012 r., sygn. III UZP 1/12, OSNP 2012, nr 23–24, poz. 290, LEX, nr 1148246, przytoczona w cz. I uzasadnienia.

Zastrzec przy tym należy, że pierwszoplanowym problemem w rozpatrywanej sprawie nie jest kwestia przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego – uregulowana w art. 84 ust. 7 u.s.u.s., zgodnie z którym: „Należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej te należności” – lecz nieokreślenie żadnego terminu ograniczającego dopuszczalność wydania przez organ rentowy decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Przedawnieniu miałyby zatem ulegać, jak określił to Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 maja 2012 r. (sygn. III UZP 1/12), możliwość wydania takiej decyzji. Co oczywiste, wskazanie takiego terminu przełożyłoby się na określenie czasowych granic odpowiedzialności ubezpieczonego zobowiązanego do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

Trybunał uznaje także za zadowalające uzasadnienie pytania prawnego w zakresie zależności między odpowiedzią na nie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem orzekającym *in merito* (przesłanka funkcjonalna). W szczególności należy podkreślić – na co wskazywał sąd pytający – że ze względu na treść art. 47714 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.), rozstrzygnięcie to nie zależy od wskazania konkretnego terminu, po upływie którego wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego byłoby niedopuszczalne. Do uwzględnienia odwołania od decyzji ZUS „wystarczy” obalenie domniemania konstytucyjności art. 84 ust. 3 u.s.u.s.

Powyższe uzasadnia dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

3. Analiza zarzutu niezgodności art. 84 ust. 3 u.s.u.s. z art. 2 Konstytucji

3.1. Jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, art. 84 ust. 3 u.s.u.s. w zakresie, w jakim nie dopuszcza do „przedawnienia prawa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do wydania decyzji w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że godzi w stabilność i pewność obrotu prawnego i doprowadza do „zaistnienia trwałej, niedającej się usunąć niepewności jednostek co do swoich praw i obowiązków”.

3.2. Analizę tego zarzutu należy zacząć od przypomnienia utrwalonego w orzecznictwie Trybunału poglądu o braku konstytucyjnego prawa jednostki do przedawnienia, a nawet ekspektatywy takiego prawa (zob. wyroki TK z dnia: 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU 2004, nr 5/A, poz. 46; 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04, OTK ZU 2005, nr 5/A, poz. 52; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU 2008, nr 7/A, poz. 120). W zbliżonych „jakościowo” do niniejszej sprawy orzeczeniach dotyczących przedawnienia zobowiązań podatkowych Trybunał postrzegał tę instytucję jako element polityki państwa, pozostawiając uznaniu ustawodawcy wprowadzenie przedawnienia do prawa podatkowego, wybór odpowiedniej konstrukcji oraz terminów (zob. wyrok z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU 2011, nr 5/A, poz. 43). Rozwijając to stwierdzenie w wyroku z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU 2012, nr 6/A, poz. 65, Trybunał podkreślił jednak, że „szeroki margines swobody ustawodawcy w zakresie ukształtowania zasad przedawnienia nie jest absolutny. Ustawodawcę wiąże bowiem, z jednej strony, zasada państwa prawnego (w tym zakaz arbitralnego traktowania jednostek), z drugiej zaś – potrzeba ochrony wolności i praw obywateli”. Wskazał również, że „ustanowienie przedawnienia wynika z zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji, stanowiąc przejaw zasady bezpieczeństwa prawnego. (...) Jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację sytuacji stosunków społecznych. Z art. 2 Konstytucji wynika tym samym obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności” (zob. także wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU 2013, nr 6/A, poz. 80; 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU 2015, nr 5/A, poz. 62; postanowienie z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, OTK ZU 2015, nr 10/A, poz. 173). Wypowiedzi te harmonizują z poglądem Trybunału wyrażonym w wyroku z dnia 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU 2006, nr 8/A, poz. 97, zgodnie z którym „nie mogą w systemie prawnym istnieć unormowania, które umożliwiają dochodzenie praw czy ich wykonywanie z jednoczesnym nałożeniem na inne podmioty obowiązków im

odpowiadających *ad infinitum*, przez czas nieokreślony, oraz takie, które powodują permanentny stan niepewności co do rzeczywistego stanu prawnego” (zob. także wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. P 46/09, OTK ZU 2013, nr 1/A, poz. 3).

3.3. Przeniesienie powyższych uwag na grunt rozpoznawanego pytania prawnego wymaga dodatkowego zastrzeżenia. Kwestionowana przez sąd pytający norma prawna odbiega od „klasycznego” ujęcia kwestii przedawnienia, kiedy to ubezpieczony, wskutek upływu czasu i bierności ZUS, zostałby zwolniony z obowiązku spełnienia określonego świadczenia publicznoprawnego. Należy podkreślić, że art. 84 ust. 3 u.s.u.s. jest regulacją o charakterze kompensacyjnym (restytucyjnym), służącą wyrównaniu uszczerbku majątkowego powstałego w funduszu ubezpieczeń społecznych wskutek: 1) wypłaty świadczeń mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty w całości lub w części bądź 2) przyznania lub wypłaty świadczeń na podstawie nieprawdziwych zeznań lub fałszywych dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzania w błąd organu wypłacającego świadczenia przez osobę pobierającą świadczenia (art. 84 ust. 2 u.s.u.s.). To, że zobowiązanie, które miałyby zostać umorzone w związku z upływem czasu, powstało przez pobranie nienależnego świadczenia z ubezpieczenia społecznego, ma istotne znaczenie dla oceny argumentów sądu pytającego i uczestników postępowania. Po uwzględnieniu tej okoliczności, uzasadnieniem stanowisk Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, którzy niekonstytucyjność art. 84 ust. 3 u.s.u.s. powiązali z naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, można postawić zarzut nadmiernego uproszczenia. Wbrew ich twierdzeniom, art. 84 ust. 3 u.s.u.s. nie stanowi pułapki na obywatela, przez którą nie może on układać swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań. Takie – niewłaściwe – rozumienie ocenianego przepisu pomija jego „odszkodowawczą” funkcję oraz koliduje z intuicyjnie zrozumiałym nakazem, by każdy, kto pobrał nienależne świadczenie z ubezpieczenia społecznego, liczył się z obowiązkiem zwrotu korzyści majątkowej uzyskanej bez podstawy prawnej.

3.4. Niezależnie od powyższego, w ocenie Trybunału, zarzut sądu pytającego zasługuje na uwzględnienie. Zdecydowało o tym niewłaściwe wyważenie przez ustawodawcę kolidujących ze sobą interesów ubezpieczonego, który pobrał nienależne świadczenie, i organu rentowego – dysponenta publicznych środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 51 ust. 2 u.s.u.s.). Choć Trybunał nie kwestionuje zasadności obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego czy ustanowienia mechanizmów mających przeciwdziałać wypłacie środków publicznych osobom, które np. wykorzystują zwolnienie od pracy niezgodnie z jego celem, uprawnienie przyznane ZUS w art. 84 ust. 3 u.s.u.s. uznaje za zbyt daleko idące i stwierdza, że przepis

ten narusza zasadę stabilizacji sytuacji prawnej jednostki będącej jednym z przejawów jej bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Nieograniczenie żadnym terminem możliwości żądania przez ZUS zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń stwarza ryzyko sytuacji, w której ubezpieczony dopiero po kilkunastu latach będzie skonfrontowany z wynikami urzędowej weryfikacji odległych w czasie zdarzeń prawnych. Jakkolwiek kroki podejmowane przez organ rentowy mają na celu przywrócenie prawidłowego kształtu rozliczeń z ubezpieczonym, nieokreślenie ostatecznego terminu, kiedy można od ubezpieczonego dochodzić zwrotu świadczenia, bezpośrednio oddziałuje na poczucie bezpieczeństwa prawnego. Niemożność przewidzenia czasowej perspektywy działań ZUS niewątpliwie przyczynia się do powstawania stanu niepewności co do ostatecznego kształtu praw i obowiązków ubezpieczonych.

Należy ponadto zauważyć, że to *de facto* bezterminowe uprawnienie przysługuje wyspecjalizowanej państwowej jednostce organizacyjnej, od której można oczekiwać, że powierzone jej na mocy ustawy zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych (por. art. 68 i n. u.s.u.s.) będzie wykonywała rzetelnie i w miarę możliwości – bez zbędnej zwłoki. Oczekiwanie to jest uzasadnione tym bardziej, że ZUS dysponuje koniecznym instrumentarium prawnym, które pozwala mu weryfikować m.in. to, kto jest (nadal) uprawniony do świadczeń z ubezpieczeń społecznych (art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. b u.s.u.s.) oraz kontrolować prawidłowość wykorzystywania zwolnień od pracy zgodnie z ich celem (art. 68 ust. 1 u.ś.p.u.s.). Nie bez znaczenia dla oczekiwania rzetelności i terminowości wykonywania zadań przez ZUS jest także to, że jest on dysponentem publicznych środków zgromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 51 ust. 2 u.s.u.s.). Aktualne brzmienie art. 84 ust. 3 u.s.u.s. usprawiedliwia lub, co gorsza, sprzyja opieszałości organu rentowego. Mimo zapewnionych mu środków prawnych i technicznych, ZUS nie musi śpieszyć się z wypełnianiem ustawowych zadań, skoro z decyzją nakazującą zwrot nienależnie pobranego świadczenia może wystąpić właściwie w dowolnym terminie.

Mając powyższe racje na uwadze, Trybunał uznaje za celowe – ze względu na wymóg stabilizacji sytuacji prawnej jednostki (a pośrednio także stabilizacji stosunków społecznych) – wprowadzenie czasowego ograniczenia możliwości żądania przez ZUS zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Mechanizm ten byłby komplementarny do powołanego wcześniej art. 84 ust. 7 u.s.u.s. dotyczącego przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń „utrwalonych” w decyzji organu rentowego. Przyczyniłby się, w płaszczyźnie konstytucyjnej, do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa prawnego jednostek. W praktyce rozwiązanie to pozwoliłoby uniknąć przedłużających się, głównie wskutek trudności dowodowych, postępowań administracyjnych i sądowych, a także zdyscyplinowałoby organ rentowy do dochodzenia zwrotu należnych świadczeń na bieżąco.

4. Analiza zarzutu niezgodności art. 84 ust. 3 u.s.u.s. z art. 32 ust. 1 Konstytucji

4.1. Według sądu pytającego, kwestionowana norma prawna jest ponadto niezgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ ZUS może w każdym czasie dochodzić od ubezpieczonego zwrotu nienależnie pobranego świadczenia „rehabilitacyjnego, podczas gdy ubezpieczony może domagać się zwrotu nienależnie opłaconych składek przez pięć lat od, co do zasady, dnia otrzymania zawiadomienia o kwocie nienależnie opłaconych składek (o czym stanowi art. 24 ust. 6g u.s.u.s.).

4.2. W myśl ugruntowanego orzecznictwa Trybunału, z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości powinna być zatem poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy różniące (zob. m.in. wyroki z dnia: 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK 1997, nr 3–4, poz. 41; 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 29; 17 października 2006 r., sygn. P 38/05, OTK ZU 2006, nr 9/A, poz. 123; 3 lipca 2007 r., sygn. SK 1/06, OTK ZU 2007, nr 7/A, poz. 73; 29 września 2015 r., sygn. K 14/14, OTK ZU 2015, nr 8/A, poz. 124).

4.3. Stanowiska sądu pytającego nie można zaaprobować. Po pierwsze, należy odrzucić twierdzenie, jakoby relewantna cecha organu rentowego i ubezpieczonych, uzasadniająca sięgnięcie po wzorzec z art. 32 ust. 1 Konstytucji, dotyczyć mogła terminów rozliczeń – z jednej strony – nienależnie pobranych składek oraz nienależnie pobranych świadczeń – z drugiej. Trafne było w tym kontekście spostrzeżenie Prokuratora Generalnego, że sąd pytający zestawiał regulacje dotyczące należności przypadających z różnych tytułów, pomijając treść art. 24 ust. 4 u.s.u.s., będącego lustrzanym odbiciem art. 24 ust. 6g u.s.u.s. Zgodnie z art. 24 ust. 4 u.s.u.s., należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Uniemożliwia to, zdaniem Trybunału, przyjęcie, że sytuacja osoby ubezpieczonej, której przysługiwałoby wobec ZUS roszczenie o zwrot nienależnie pobranych składek na ubezpieczenie społeczne, jest analogiczna (tożsama) do nakazu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, a ich porównanie, bez dalszych zastrzeżeń, wystarcza do stwierdzenia naruszenia nakazu równego traktowania.

4.4. Z oceną tą nie kolidują wcześniejsze orzeczenia Trybunału, w których uznał art. 32 Konstytucji za adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności art. 24 ust. 7 u.s.u.s., przewidujący pięcioletni termin, po upływie którego niemożliwe

staje się dochodzenie przez płatnika (ubezpieczonego) zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne (por. wyrok z dnia 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK ZU 2010, nr 4/A, poz. 35), oraz art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.), określającego pięcioletni termin dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne (por. wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. P 41/11, OTK ZU 2012, nr 4/A, poz. 41). W odróżnieniu od powołanych spraw, w których problem konstytucyjny ogniskował się wokół odmiennych – dla ZUS i płatników – terminów przedawnienia roszczeń z tytułu nienależnie opłaconych składek, na gruncie rozpoznawanego pytania prawnego przedmiotem analizy jest konstytucyjność braku terminu wyłączającego możliwość wydania przez organ rentowy decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. W przywołanym orzeczeniu w sprawie o sygn. P 29/08 Trybunał przyjął, że „Stosunek ubezpieczenia społecznego jest specyficznym zobowiązaniem o charakterze publicznoprawnym” (cz. III, pkt 3.1 uzasadnienia), jednocześnie jednak ocenił, że „Rozliczenia nienależnie opłaconych składek (...) nie wchodzą w zakres władczej relacji pomiędzy Zakładem i płatnikiem (ubezpieczonym) i powinny być konstruowane na zasadzie równorzędności podmiotów – tak jak relacje cywilnoprawne” (cz. III, pkt 6.1. uzasadnienia). Kontrolowany przepis nie dotyczy jednak terminów przedawnienia roszczeń o zapłatę i zwrot nadpłaconych składek, co mogłoby przemawiać za odniesieniem relacji między organem rentowym a ubezpieczonym do stosunku cywilnoprawnego opartego na zasadzie równości stron. Wyrazem nadrzędności ZUS wobec ubezpieczonych jest oparcie żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń na decyzji administracyjnej wydawanej przez ZUS (art. 66 ust. 3 u.s.u.s.). Rozwiązanie oceniane w obecnie rozpatrywanej sprawie stanowi zatem element relacji władczej, charakterystycznej dla stosunku publicznoprawnego. Tym samym strony tego stosunku niejako z założenia nie mogą być równe, co wyłącza art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli.

W konsekwencji Trybunał przyjął, że zarzut opierający się na dość bezrefleksyjnym zestawieniu art. 84 ust. 3 u.s.u.s. z art. 24 ust. 6g u.s.u.s. nie podlega ocenie w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Wyrok TK z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. P 131/15.