



Orzecznictwo

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

NR 10-11/październik-listopad 2020



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne
Sąd Najwyższy

Art.	Str.
25 § 1 k.k.	5
41b § 2 k.k.	5
43a § 2 k.k.	6
46 § 1 k.k.	6
64 § 1 k.k.	6
87 § 2 k.k.	6
239 § 1 k.k.	7
5 § 2 k.p.k.	7
17 § 1 pkt 7 k.p.k.	8
199a k.p.k.	8
387 § 1 k.p.k.	9
424 k.p.k.	9
438 pkt 1 k.p.k.	9
440 k.p.k.	9
453 k.p.k.	10
519 k.p.k.	10
523 § 1 k.p.k.	11
523 § 2 k.p.k.	11
529 k.p.k.	11
539a § 3 k.p.k.	12

Sądy Apelacyjne

11 § 2 k.k.	12
18 § 1 k.k.	12
18 § 2 k.k.	13
46 § 1 k.k.	13
53 § 2 k.k.	13
54 § 1 k.k.	14
165 § 1 pkt 2 k.k.	14

189a § 1 k.k.	15
258 § 1 k.k.	15
280 § 2 k.k.	16
296 § 1 k.k.	16
55 § 1 k.p.k.	18
78 § 1a k.p.k.	18
249 § 1 k.p.k.	18
258 § 2 k.p.k.	19
413 § 2 pkt 1 k.p.k.	20
424 § 1 i 2 k.p.k.	20
439 § 1 pkt 4 k.p.k.	21
540b § 1 k.p.k.	21
569 § 1 k.p.k.	21
616 § 1 pkt 2 k.p.k.	21
8 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz nie- podległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2099)	22

Prawo Cywilne **Sąd Najwyższy**

491 ¹ i nast. ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 498 z późn. zm.)	23
9 ust. 2c ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770 z późn. zm.)	34
25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 z późn. zm.)	35

Prawo Administracyjne
Naczelny Sąd Administracyjny

3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach
i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1170) 47

Trybunał Konstytucyjny

59 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6 i art. 61 ustawy z dnia
15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r., poz.
2190 ze zm.) 60

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 25 § 1 k.k.

Dla przyjęcia kontratypu obrony koniecznej niezbędne jest działanie wyłącznie w celu obrony, a nie dla załatwienia osobistych porachunków (...). Choć obrona konieczna nie ma charakteru subsydiarnego, to jednak niezbędne jest, by miała charakter konieczny. Oznacza to, że musi być podjęta w taki sposób i takimi środkami, jakie są w konkretnej sytuacji niezbędne do odparcia zamachu. Odpierający bezprawny zamach na dobro chronione prawem powinien wybierać – o ile oczywiście ma możliwość wyboru – najmniej drastyczne ze skutecznych środków i sposobów obrony. Znamię konieczności obrony należy bowiem rozumieć jako wymóg wyboru takiego sposobu obrony, który wyrządzi napastnikowi szkodę najmniejszą z możliwych. O tym, czy w danym przypadku odpierający zamach wybrał dopuszczalny sposób obrony decyduje natomiast wiele różnych zmiennych, takich jak np. proporcja sił napastnika i odpierającego zamach, używane przez napastnika narzędzia, upór napastnika, a także to, jakimi możliwościami obrony dysponował w danej chwili odpierający zamach. Badając, czy sposób obrony był dopuszczalny, należy się odwołać do kryterium obiektywnego, tj. porównać zachowanie odpierającego zamach z potencjalnym, realizowanym w takich samych warunkach, zachowaniem zrównoważonego obywatela, akceptującego uznawany przez ustawodawcę system wartości.

Wyrok SN z dnia 12 marca 2020 r., sygn. III KK 194/19.

2

Art. 41b § 2 k.k.

Analiza treści art. 41b § 2 k.k. wskazuje bowiem jednoznacznie, iż przedmiotowy zakaz obejmuje wszelkie imprezy masowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz mecze piłki nożnej rozgrywane przez polską kadrę narodową lub polski klub sportowy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zakaz ten zatem rozciąga się na wszystkie imprezy masowe, nie można go ograniczać (tak jak to *in concreto* uczynił Sąd Okręgowy) do imprez masowych określonego rodzaju. Wskazuje na to tak sama nazwa tego środka „zakaz wstępu na imprezę masową”, jak i samo przytoczone, literalne, brzmienie przepisu art. 41b § 2 k.k. (...). Ustawodawca nie pozostawił w gestii Sądu orzekającego

o zakazie wstępu na imprezę masową decyzji w zakresie rodzaju imprez masowych, których zakaz dotyczy. Sąd jest natomiast zobligowany do wskazania konkretnych imprez masowych (art. 41b § 8 k.k.), ale tylko w przypadku, gdy nakłada obowiązek, o którym mowa w § 3, 5 i 7 tegoż art. 41b. To wskazanie zatem nie ma znaczenia dla zakresu zakazu wstępu na imprezy masowe, bowiem dotyczy – połączony z nim – fakultatywnego obowiązku przewidzianego w § 3, 5 lub 7 wspomnianego przepisu.

Wyrok SN z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. V KK 674/19.

3

Art. 43a § 2 k.k.

W myśl art. 43a § 2 k.k. w razie skazania sprawcy za przestępstwo określone w art. 178a § 1, art. 179 lub art. 180 sąd orzeka świadczenie pieniężne wymienione w art. 39 pkt 7 na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w wysokości co najmniej 5000 złotych, a w razie skazania sprawcy za przestępstwo określone w art. 178a § 4 co najmniej 10 000 złotych, do wysokości określonej w § 1.

Wyrok SN z dnia 16 marca 2020 r., sygn. III KK 75/19.

4

Art. 46 § 1 k.k.

Art. 46 § 1 k.k. wskazuje, iż sąd orzekając w przedmiocie obowiązku naprawienia szkody (środek kompensacyjny) musi respektować przepisy prawa cywilnego. Zgodnie zaś z art. 415 k.c. kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę obowiązany jest do jej naprawienia. W świetle treści tego ostatniego przepisu, nie jest obowiązany do naprawienia szkody ten, kto uprzednio ją naprawił.

Wyrok SN z dnia 12 marca 2020 r., sygn. III KK 782/18.

5

Art. 64 § 1 k.k.

Zgodnie z art. 64 § 1 k.k., oprócz podobieństwa pomiędzy popełnionym umyślnym przestępstwem a umyślnym przestępstwem, za które sprawca został wcześniej skazany, warunkiem jego zastosowania jest popełnienie takiego przestępstwa w ciągu 5 lat po odbyciu przez sprawcę co najmniej 6 miesięcy kary pozbawienia wolności.

Wyrok SN z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. V KK 665/19.

6

Art. 87 § 2 k.k.

Art. 87 § 2 k.k. pozwala bowiem na orzeczenie kary łącznej wobec kar sekwencyjnych, tj. kar orzeczonych na podstawie art. 37 b k.k. Warunkiem połączenia tych kar, tj. kary pozbawienia wolności oraz kary ograniczenia wolności jest to, by kara łączna pozbawienia wolności nie przekroczyła 6 miesięcy, zaś kara ograniczenia wolności 2 lat.

Wyrok SN z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. V KK 612/19.

7

Art. 239 § 1 k.k.

Za przestępstwo poplecznictwa odpowiada osoba udzielająca pomocy sprawcy przestępstwa, a nie sprawcy czynu zabronionego. Powyższe oznacza, że znamion tego występkę nie zrealizuje ten kto udziela pomocy osobie, której z jakichkolwiek względów (np. z uwagi na zaistnienie okoliczności wyłączających bezprawność lub winę) nie można przypisać odpowiedzialności karnej za dokonanie popełnionego przez nią czynu.

Wyrok SN z dnia 12 marca 2020 r., sygn. III KK 66/19.

Prawo karne procesowe

Art. 5 § 2 k.p.k.

8

O obrazie art. 5 § 2 k.p.k. można mówić zarówno wtedy, gdy orzekający w sprawie sąd rzeczywiście powziął wątpliwości co do treści ustaleń faktycznych i wobec braku możliwości ich usunięcia rozstrzygnął je na niekorzyść oskarżonego, jak i wtedy, gdy w świetle realiów konkretnej sprawy wątpliwości takie powinien był powziąć. Rzecz jednak w tym, że w analizowanej sprawie taka sytuacja nie wystąpiła. Przepis art. 5 § 2 k.p.k. dotyczy bowiem wątpliwości nieusuwalnych. W zakresie znaczeniowym tego pojęcia nie mieszczą się wątpliwości, które należy rozwiązywać poprzez ocenę wiarygodności dowodów. Wątpliwości nieusuwalne dotyczą bowiem tego, czego ocena wiarygodności dowodów nie usunie.

Postanowienie SN z dnia 5 marca 2020 r., sygn. II KK 14/20.

9

Nie można też zasadnie twierdzić, że w postępowaniu przed Sądem I instancji doszło do naruszenia zasady *in dubio pro reo* z art. 5 § 2 k.p.k. w sytuacji, gdy to Sąd powziął wątpliwości – a takowych nie powziął – bowiem wątpliwości podnoszone przez obrońcę nie znajdują odbicia w materiale dowodowym. Prawidłowe stosowanie tej zasady jest możliwe, gdy na podstawie w pełni zebranego w sprawie materiału dowodowego nie można wykluczyć dwóch lub więcej wersji zdarzenia i nie ma możliwości weryfikacji, która z tych wersji jest prawdziwa. W takiej sytuacji wszelkie wątpliwości należy interpreto-

wać na korzyść oskarżonego. Zastosowanie tej zasady jest ograniczone tylko do sytuacji, w której wątpliwości takie pojawiają się u organu procesowego, a nie u stron postępowania. Innymi słowy – dla oceny, czy został naruszony zakaz wynikający z art. 5 § 2 k.p.k., nie są istotne wątpliwości tego rodzaju zgłaszane w apelacji lub kasacji, ale wyłącznie to, czy sąd orzekający merytorycznie w sprawie rzeczywiście powziął wątpliwość, co do treści ustaleń faktycznych lub wykładni prawa i wobec braku możliwości jej usunięcia rozstrzygnął ją na niekorzyść oskarżonego, albo też czy w świetle materiału dowodowego danej sprawy wątpliwość taką powinien powziąć.

Postanowienie SN z dnia 4 marca 2020 r., sygn. IV KK 7/20.

10

Art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.

Przyjęcie przez sąd powagi rzeczy osądzonej wymaga samodzielnego ustalenia, czy zachowanie będące przedmiotem postępowania było częścią osądzoną już wcześniej aktywności sprawcy, mającej charakter czynu ciągłego lub przestępstwa wieloczynowego. Ustalenia tego sąd dokonuje bez względu na to, w jaki sposób kwalifikowano zachowania sprawcy we wcześniejszym orzeczeniu sądowym (wcześniejszymi orzeczeniami). Nie ma więc w szczególności znaczenia, czy przyjmowano wówczas konstrukcję czynu ciągłego z art. 12 k.k. lub art. 6 § 2 k.k.s., czy też nie. Badając z urzędu, czy nie zachodzi sytuacja powagi rzeczy osądzonej, sąd samodzielnie ustala, czy spełnione zostały przesłanki ciągłości lub wieloczynowości, mając na względzie opis czynu, będący przedmiotem wcześniejszego postępowania i – o ile to konieczne – dokonując niezbędnych ustaleń faktycznych w zakresie znamion warunkujących przyjęcie ciągłości lub wieloczynowości.

Wyrok SN z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. V KK 603/18.

11

Art. 199a k.p.k.

Badanie z użyciem wariografu nie jest formą przesłuchania, lecz dotyczy – skrótkowo rzecz ujmując – sposobu przeprowadzania badania przez biegłego w ramach zleconej mu ekspertyzy (art. 199a k.p.k.). Nie stanowi także metody oceny wiarygodności konkretnego dowodu, gdyż za taką ocenę odpowiedzialny jest wyłącznie sąd, dokonując oceny całokształtu przeprowadzonych na rozprawie dowodów zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 k.p.k. Jakkolwiek poprawnie należałoby więc ewentualnie skarżyć brak powołania biegłego i naruszenie art. 193 § 1 k.p.k., to rzecz w tym, że ustalenie wiarygodności pokrzywdzonego, czy też oskarżonego, nie wymaga wiadomości specjalnych, o których mowa w tym przepisie. Tylko sąd bowiem może dokonać takiej oceny wiarygodności dowodów samodzielnie. W żadnym wypadku badanie wariografem nie może służyć wyjaśnianiu sprzeczności, czy też nieścisłości w relacjach przesłuchiwanym osobom.

Postanowienie SN z dnia 13 lutego 2020 r., sygn. V KK 621/19.

12

Art. 387 § 1 k.p.k.

Fakt złożenia przez oskarżonego wniosku w trybie art. 387 § 1 k.p.k., nie zwalnia sądu od obowiązku rozważenia, czy istnieją warunki do jego uwzględnienia. Złożony w tym trybie wniosek, mimo braku sprzeciwu ze strony prokuratora i pokrzywdzonego, nie wiąże sądu, gdyż ten może stwierdzić, że w sprawie nie zachodzą jednak przesłanki do skazania oskarżonego bez przeprowadzenia rozprawy. Może sąd uznać również, że wniosek winien ulec odpowiedniej korekcie i na podstawie art. 387 § 3 k.p.k. uzależnić jego uwzględnienie od dokonania wskazanej przez siebie zmiany. W przypadku braku zgody oskarżonego na proponowane przez sąd zmiany we wniosku, sprawa podlega rozpoznaniu w dalszym ciągu na zasadach ogólnych.

Wyrok SN z dnia 16 marca 2020 r., sygn. III KK 124/19.

13

Art. 424 k.p.k.

Uzasadnienie wyroku poza realizacją funkcji procesowych ma za zadanie realizować szereg funkcji pozaprocesowych, w tym przede wszystkim funkcję legitymizacyjną i spajającą system (orzecznictwa i prawa w ogólności). Nie jest zatem błędem, gdy sąd odwoławczy, kontestując zastosowaną przez sąd pierwszej instancji kwalifikację prawną, a nie mogąc jej zmienić z uwagi na granice wywiedzionych w sprawie środków odwoławczych i brak zaktualizowania się przesłanek z art. 455 k.p.k., czyni czysto teoretyczne (tj. nierzutujące na ostateczny wynik kontroli odwoławczej) rozważania na temat właściwej oceny normatywnej zachowania sprawcy.

Postanowienie SN z dnia 5 marca 2020 r., sygn. III KK 23/20.

14

Art. 438 pkt 1 k.p.k.

Z obrazą prawa materialnego mamy do czynienia wówczas, gdy do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego sąd zastosował niewłaściwą kwalifikację prawną bądź dokonał wadliwej wykładni przepisów prawa materialnego.

Postanowienie SN z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. V KK 569/19.

15

Art. 440 k.p.k.

Na gruncie art. 440 k.p.k. pojęcie „rażąca niesprawiedliwość” wiąże się nie tylko z łatwością stwierdzenia jej zaistnienia (a więc nie tylko z niesprawiedliwością oczywistą), ale i stopniem natężenia owej niesprawiedliwości, która właśnie musi mieć charakter rażący, czyli bardzo duży (...) Aby skutecznie

zarzucić sądowi odwoławczemu rażąco i mogącą mieć istotny wpływ na treść orzeczenia obrazę art. 440 k.p.k., autor kasacji musi wykazać, że na skutek nieuwzględnienia z urzędu uchybienia popełnionego przez sąd pierwszej instancji, sąd odwoławczy utrzymał w mocy orzeczenie, którego nie da się pogodzić ze społecznym poczuciem sprawiedliwości. Powyższe wymaga wykazania nie tylko uchybienia, którego sąd odwoławczy nie dostrzegł, ale i jego bardzo poważnych konsekwencji.

Postanowienie SN z dnia 18 marca 2020 r., sygn. III KK 17/20.

16

Art. 453 k.p.k.

Zgodnie z art. 453 k.p.k., przewod sądowy w sądzie odwoławczym rozpoczyna ustne sprawozdanie, w którym sędzia sprawozdawca przedstawia przebieg i wyniki dotychczasowego postępowania, a w szczególności treść zaskarżonego wyroku oraz zarzuty i wnioski apelacyjne, jak również kwestie wymagające rozstrzygnięcia z urzędu. W miarę potrzeby odczytuje się z akt poszczególne ich części. Następnie strony mogą składać wyjaśnienia, oświadczenia i wnioski ustnie lub na piśmie. W dalszej kolejności Przewodniczący składu Sądu udziela głosu uczestnikom postępowania, w kolejności przez siebie ustalonej, przy czym najpierw udziela głosu skarżącemu. Oskarżonemu i jego obrońcy nie można odmówić zabrania głosu po przemówieniach innych uczestników postępowania.

Postanowienie SN dnia 13 lutego 2020 r., sygn. V KK 558/19.

17

Art. 519 k.p.k.

Kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia wnoszonym przeciwko orzeczeniu sądu odwoławczego, a nie orzeczeniu pierwszoinstancyjnemu, co wyraźnie wynika z treści art. 519 k.p.k. Oznacza to, że w kasacji nie można podnosić zarzutów typowych dla postępowania apelacyjnego, kwestionujących orzeczenie pierwszoinstancyjne. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy w toku postępowania odwoławczego dojdzie do tzw. „efektu przeniesienia”, czyli zaabsorbowania do orzeczenia sądu *ad quem* uchybień popełnionych przez sąd pierwszej instancji. Kontrolą kasacyjną objęte są kwestie wyłącznie prawne, zawężone do kategorii uchybień wymienionych w art. 523 § 1 k.p.k., popełnionych przez organ odwoławczy (...) ustawowo zaprogramowanych w przepisach Rozdziału 55 Kodeksu postępowania karnego rygorystycznych wymogów nie można traktować instrumentalnie – jedynie markując, że kasacja dotyczy błędów prawnych popełnionych przez sąd odwoławczy, a w istocie podnosząc zarzuty przeciwko rozstrzygnięciom zawartym w orzeczeniu instancji *a quo*.

Postanowienie SN z dnia 17 marca 2020 r., sygn. II KK 324/19.

18

Art. 523 § 1 k.p.k.

Stosownie do dyspozycji art. 523 § 1 k.p.k., zasadność kasacji jest oceniana z punktu widzenia skutecznego wykazania wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 439 § 1 k.p.k. albo naruszenia prawa i to o charakterze rażącym oraz przedstawienia przekonujących argumentów, że to uchybienie wywarło istotny wpływ na treść wyroku. Oba te warunki, tj. rażące naruszenie prawa i istotny wpływ na treść wyroku, muszą wystąpić łącznie, a brak jednego z nich determinuje uznanie kasacji za całkowicie bezzasadną.

Postanowienie SN z dnia 10 marca 2020 r., sygn. III KK 24/20.

19

Art. 523 § 2 k.p.k.

Błędne nazwanie przez skarżącego zarzutu kasacyjnego nie może ani zobowiązywać, ani też uprawniać instancji kasacyjnej do badania – pod pozorem rozpoznawania zarzutu dopuszczalnego – zasadności zarzutu w danej sytuacji niedopuszczalnego. Ograniczenie możliwości wnoszenia kasacji do wyroków spełniających określone kryteria, wymienione w art. 523 § 2 k.p.k., oznacza niemożność podnoszenia w niej zarzutu dotyczącego naruszenia art. 439 § 1 k.p.k. wyłącznie pozornie. Uchybienie określone w art. 439 § 1 k.p.k., by mogło stanowić podstawę do rozpoznania kasacji, musi być rzeczywistym uchybieniem, a nie uchybieniem pozornym, tak kwalifikowanym przez stronę, aby ograniczenie to ominąć. Przy badaniu tej kwestii konieczna jest więc kontrola, czy treść postawionego zarzutu odpowiada podniesionemu naruszeniu prawa.

Postanowienie SN dnia 13 lutego 2020 r., sygn. V KK 558/19.

20

Art. 529 k.p.k.

Ponieważ po uchyleniu przez Sąd Najwyższy, zaskarżonego na korzyść skazanego, orzeczenia tylko w części dotyczącej kary grzywny, ponowne postępowanie w przedmiocie prawidłowego określenia jej wymiaru nie mogłoby toczyć się z uwagi na śmierć oskarżonego (art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k.), jedyną możliwością wyeliminowania z obrotu prawnego prawomocnego orzeczenia obarczonego naruszeniem wskazanego na wstępie art. 502 § 1 k.p.k., jest wydanie rozstrzygnięcia dalej idącego, niż wnosił o to skarżący i uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego w całości oraz umorzenie postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k., co znajduje podstawę w treści art. 442 § 1 zdanie drugie k.p.k. w zw. z art. 529 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 16 marca 2020 r., sygn. II KK 391/19.

21

Art. 539a § 3 k.p.k.

Zgodnie z art. 437 § 2 k.p.k. uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania może nastąpić wyłącznie w wypadkach wskazanych w art. 439 § 1 k.p.k., art. 454 k.p.k. lub jeśli jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu w całości. Powiązanie tego przepisu z treścią art. 539a § 3 k.p.k., w którym wskazano podstawy skargi, jednoznacznie wskazuje, że Sąd Najwyższy rozpoznając skargę na wyrok sądu odwoławczego ogranicza się wyłącznie do badania, czy w sprawie, na etapie postępowania przed sądem I lub II instancji, zachodzi tzw. bezwzględna przyczyna odwoławcza, albo doszło do uchylenia wyroku mimo braku formalnych przeszkód określonych w art. 454 k.p.k. do wydania wyroku zmieniającego lub też konieczne jest przeprowadzenie w całości przewodu sądowego.

Postanowienie SN z dnia 4 lutego 2020 r., sygn. V KS 2/20.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

22

Art. 11 § 2 k.k.

W odniesieniu do norm z art. 14 w zw. z art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych oraz z art. 305 ust. 3 Prawa własności przemysłowej nie zachodzi żadna z reguł wyłączania wielości ocen: specjalności, konsumpcji lub subsydiarności. Jeżeli zatem sprawca jednym czynem, również w ramach konstrukcji czynu ciągłego, wyczerpuje znamiona obydwóch tych przepisów, zachodzi między nimi właściwy zbieg, co czyni koniecznym zastosowanie konstrukcji z art. 11 § 2 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. II AKa 70/19.

23

Art. 18 § 1 k.k.

Współsprawstwo nie musi polegać na realizacji wszystkich znamion czynu zabronionego. Wymaga się, by sprawca wykonujący porozumienie podjął zachowanie stanowiące istotny warunek spełnienia przez innego współsprawcę znamion tego czynu. Wystarczy więc, że oskarżeni w ramach podziału ról podejmowali takie działania, które z działaniem pozostałych uczestników porozumienia zmierzały do dokonania przypisanego czynu. Istota współsprawstwa sprowadza się więc do wspólnego wykonania czynu zabronionego przez kilku uczestników przestępczego porozumienia i objęcia świadomością realizacji

całości określonego czynu w ramach przyjętego podziału ról. Decydujące jest, czy współdziałający dążyli do tego samego celu wspólnymi siłami w ramach wspólnego porozumienia.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. II AKa 76/19.

24

Art. 18 § 2 k.k.

Za pomocnictwo odpowiada, kto w zamiarze, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego swoim zachowaniem ułatwia jego popełnienie, dostarczając narzędzie, środek przewozu, udzielając rady lub informacji. Formy pomocnictwa mogą być jeszcze inne, na co wskazuje użycie w przepisie sformułowania „w szczególności”.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. II AKa 76/19.

25

Art. 46 § 1 k.k.

Zgodnie z art. 46 § 1 k.k., orzekając o środku kompensacyjnym, stosuje się przepisy prawa cywilnego, te zaś stanowią w szczególności, że „za szkodę odpowiedzialny jest nie tylko ten, kto ją bezpośrednio wyrządził, lecz także ten, kto inną osobę do wyrządzenia szkody nakłonił albo był jej pomocny, jak również ten, kto świadomie skorzystał z wyrządzonej drugiemu szkody” (art. 422 k.c.). Paser, jako osoba, która skorzystała z wyrządzonej innej osobie szkody, jest odpowiedzialny za szkodę w zakresie, w jakim jego zachowanie przyczyniło się do utrwalenia uszczerbku poniesionego przez osobę bezpośrednio pokrzywdzoną, pod tym wszakże warunkiem, że świadomie skorzystał z wyrządzonej szkody. Ten warunek spełnia wyłącznie paser popełniający czyn zabroniony opisany w art. 291 k.k. (paserstwo umyślne). W razie skazania za paserstwo nieumyślne z art. 292 k.k. nie jest możliwe orzeczenie środka kompensacyjnego z art. 46 § 1 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 25 października 2019 r., sygn. II AKa 323/19.

26

Art. 53 § 2 k.k.

Sąd Apelacyjny wiele razy podkreślał w swych wyrokach znaczenie przyznania się do winy i wyrażenia skruchy przez sprawcę przestępstwa. Przyznanie się sprawcy sprawia, że cele postępowania zostają osiągnięte jeszcze przed wydaniem wyroku, bo przyznając się oskarżony sam siebie potępia i żałuje swego czynu, co jest przejawem dążenia do poprawienia się, to zaś jest jednym z prewencyjnych celów postępowania.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. II AKa 76/19.

27

Art. 54 § 1 k.k.

Art. 54 § 1 k.k., formułując szczególną dyrektywę wymiaru kary dotyczącą nieletnich i młodocianych, nie eliminuje zasad wymiaru kary określonych w art. 53 k.k., jedynie na pierwszym miejscu stawia względy wychowawcze. Nie mają one bytu samodzielnego, stanowią tylko punkt wyjściowy i winny być zestawione z pozostałymi okolicznościami znaczącymi przy wymiarze kary. Takimi są stopień zdemoralizowania sprawcy, tryb życia przed popełnieniem przestępstwa i zachowanie po jego popełnieniu, motyw i sposoby działania. Czynniki te mogą przeważać tak dalece, że zasadne będzie wymierzenie nawet bardzo młodemu wiekiem sprawcy kary w górnych granicach ustawowego zagrożenia. Z art. 54 k.k. nie wynika nakaz łagodzenia kar wymierzanych młodocianym ani też nakaz łagodnego bądź pobłażliwego traktowania takich sprawców wbrew zwykłemu zasadom wymiaru kary. W orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w Krakowie stwierdzano już, że w karaniu młodocianych nie chodzi o jakiegokolwiek pozaustawowe ograniczanie wysokości kar, ale o dobranie takich, którymi osiągnie się ów cel wychowawczy. Osiąga się to przez wnikliwe rozpoznanie osobowości sprawcy, w tym i posłużenie się cechami ujawnionymi przestępstwem, motywacją działania i okolicznościami tyczącymi czynu. Regułą jest, że w przypadku sprawców młodocianych pierwszeństwo mają dyrektywy wychowawczego oddziaływania kary, jednak gdy rozważając je w realiach konkretnej sprawy, sąd dochodzi do przekonania o wysokiej demoralizacji sprawcy, zasady te ustępują celom ogólnym, wynikającym z art. 53 k.k. Kara nadmiernie łagodna, wymierzona sprawcy już zdemoralizowanemu, nie osiąga celów wychowawczych i nie wdraża go do przestrzegania porządku prawnego, przeciwnie, kara taka pogłębia u młodocianego poczucie bezkarności, a przez to przyczynia się do jego dalszej deprawacji.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 15 maja 2019 r., sygn. II AKa 38 /19.

28

Art. 165 § 1 pkt 2 k.k.

Przyjęcie działania oskarżonych w warunkach czynu ciągłego nie znajduje racji bytu, skoro konieczność wystąpienia stanu niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób, w rozumieniu art. 165 § 1 pkt. 2 k.k., oznacza również wielość pokrzywdzonych, których dobra osobiste, a zatem życie lub zdrowie, zostały co najmniej narażone na niebezpieczeństwo. W związku z powyższym kwalifikacja wytworzenia lub wprowadzenia do obrotu tzw. dopalaczy, skutkująca wywołaniem konkretnego stanu niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia wielu osób, zależy właśnie od przyjęcia, że poszczególne czynności wprowadzenia do obrotu, a zatem poszczególne transakcje sprzedaży dopalaczy kolejnym osobom, stanowiły jedność (tożsamość) czynu, a stąd winny zostać potraktowane jako jeden czyn w rozumieniu prawa karnego (na gruncie art. 11 § 1 k.k.).

Już z tego wynika brak podstaw do ujmowania występku oskarżonych kwalifikowanego z art. 165 § 1 pkt. 2 k.k. jako czynu ciągłego w rozumieniu art. 12 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II AKa 273/19.

29

Art. 189a § 1 k.k.

Czynność wykonawcza przestępstwa z art. 189a k.k. polega na dopuszczaniu się handlu ludźmi, to jest podjęciu choć jednej czynności, która została określona w definicji handlu ludźmi zawartej w art. 115 § 22 k.k. Zgodnie z tym przepisem za handel ludźmi uznaje się werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem m.in. przemocy lub groźby, podstępem, wprowadzenia w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, wykorzystania krytycznego położenia lub stanu bezradności, w celu jej wykorzystania, nawet za jej zgodą, w szczególności w prostytucji.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 27 maja 2019 r., sygn. II AKz 279/19.

30

Art. 258 § 1 k.k.

Zorganizowaną grupą przestępczą jest tylko taka grupa sprawców, która zorganizowała się dla popełniania przestępstw. Przez zorganizowanie grupy rozumie się, że funkcjonuje ona zgodnie z ustalonymi regułami i ma wewnętrzną strukturę: pionową – z przywódcą kierującym działalnością czy poziomą – z reguły ze stałym gronem uczestników koordynujących działalność według ustalonych reguł, zatem poszczególni jej członkowie pełnią w niej określone funkcje. Świadczy to o wewnętrznym uporządkowaniu grupy, stałości reguł jej funkcjonowania, a więc form zorganizowania w przeciwieństwie do grupy osób, choćby stale popełniających wspólne podobne przestępstwa, ale wymieniających się rolami w zależności od zaistniałych zmiennych sytuacji. „Zorganizowanie” oznacza ułożenie w formy, podporządkowanie regułom, wprowadzenie ładu i organizacji. Osoba pełniąca w zorganizowanej grupie przestępczej kierowniczą rolę musi mieć uprawnienia władcze, ona podejmuje decyzje co do kierunku działania grupy, ona wreszcie dyscyplinuje członków grupy, którzy polecenia wydawanych przez nią nie chcą wykonywać. Nie wystarczy więc dla przyjęcia istnienia zorganizowanej grupy przestępczej porozumienie kilku lub kilkunastu osób co do popełnienia przestępstwa w formie współsprawstwa, ani nawet podział między nimi ról w planowanym czynie. Udział w zorganizowanej grupie przestępczej jest przestępstwem umyślnym, a więc świadomość istnienia takiej grupy jest niezbędnym warunkiem przypisania udziału w niej.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II AKa 190/18.

31

Art. 280 § 2 k.k.

Zasadniczo typowa pałka teleskopowa nawet wykonania z lekkiego metalu, zakończona kulką metalową, długości około 50 cm po jej rozłożeniu oraz giętka, nie stanowi innego niebezpiecznego przedmiotu w rozumieniu przepisu art. 280 § 2 k.k., mimo że jej użycie może wywołać groźne dla ludzkiego zdrowia skutki, a nadto stanowiąc środek mogący służyć do obezwładnienia w rozumieniu przepisu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, mający na celu m.in. przełamanie oporu osoby, wobec braku zasadniczo cech niebezpieczności, z którą łączy się bezpośrednie zagrożenie życia ludzkiego, nie jest też środkiem obezwładniającym wyartykułowanym w powołanym wyżej przepisie Kodeksu karnego, aczkolwiek nie sposób wykluczyć też, że przymiot takiego przedmiotu lub środka będzie posiadać w zależności od konkretnie ustalonych jej cech oraz właściwości (znaczną wagę i długość, rodzaj metalu z którego została wykonana, średnica, sposób zakończenia, stopień sztywności, czy też ewentualnie inne właściwości), które każdorazowo winny być przedmiotem badania i precyzyjnych ustaleń, a brak takich nie może stanowić elementu niedozwolonych domniemań czynionych na niekorzyść oskarżonego. Bez wątplenia natomiast posłużenie się takim przedmiotem przez sprawcę, nawet jeśli nie skutkuje przyjęciem kwalifikowanej formy rozboju, zwiększa siłę rażenia ograniczając lub pozbawiając ofiarę możliwości przeciwdziałania w zaborze mienia, co podnosi stopień społecznej szkodliwości czynu, który winien rzutować na wymiar kary.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 25 października 2019 r., sygn. II AKa 382/19.

Art. 296 § 1 k.k.

32

Sprawcą przestępstwa z art. 296 kk może być także pełnomocnik, i to zarówno majątkowy, jak i procesowy, pod warunkiem ustalenia, iż posiada nie tylko uprawnienie do reprezentowania np. spółki na zewnątrz, lecz także dysponuje uprawnieniami do samodzielnego rozstrzygnięcia o sprawach majątkowych, czy działalności gospodarczej spółki, np. zawarcia ugody, zrzeczenia się roszczenia itp. To oznacza, że za sprawcę tego typu przestępstwa można uznać tylko osobę, której uprawnienia i obowiązki obejmują łącznie zarówno dbałość o uchronienie powierzonego mienia przed uszczerbkiem, zniszczeniem lub zagubieniem albo pogorszeniem interesów majątkowych, jak i powinność wykorzystania powierzonego mienia w procesie gospodarowania w taki sposób, by zostało ono powiększone lub wzrastała jego wartość.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. II AKa 23/18.

33

Prokurent jest uprawniony do samodzielnego reprezentowania firmy w sprawach związanych z jej działalnością. Prokura jako instytucja prawa handlowego, uregulowana w kodeksie cywilnym jest rodzajem przedstawicielstwa, a ściślej – pełnomocnictwa, które może ustanowić jedynie przedsiębiorca. Podlega wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, które obejmuje umocowanie do czynności sądowych i pozasądowych, jakie są związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa, przy czym – zgodnie z art. 109(1) § 2 k.c., nie można ograniczyć prokury ze skutkiem wobec osób trzecich, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Ograniczenia są skuteczne wyłącznie w relacji mocodawca – prokurent i mogą prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej prokurenta, jednak czynności dokonane przez niego w imieniu mocodawcy pozostają ważne. Możliwości ograniczenia prokury z art. 109(4)–109(5) k.c. nie mają znaczenia w badanej sprawie. Prokurenci reprezentują spółkę zgodnie z przepisami o prokurze, z ograniczeniami wyłącznymi z nich wypływającymi, niezależnie zatem od obowiązującego w spółce sposobu jej reprezentowania. Prokurent niewątpliwie jest osobą zobowiązaną do zajmowania się sprawami majątkowymi na podstawie przepisu prawnego, decyzji organu lub umowy w rozumieniu art. 296 k.k., z czym wiąże się prowadzenie całości albo części interesów przedsiębiorstwa, z prawem do samodzielnego podejmowania istotnych decyzji dotyczących jego majątku. Prokurent może być podmiotem przestępstwa nadużycia zaufania, bo zajmuje się on sprawami majątkowymi danego podmiotu przede wszystkim na podstawie umowy, którą stanowi udzielone mu pełnomocnictwo. To właśnie na mocy tego pełnomocnictwa prokurent zobowiązany jest do zajmowania się sprawami mocodawcy i musi działać na jego korzyść i w jego interesie. Nadużycie uprawnień to inaczej wykorzystanie ich w innym celu niż zostały udzielone. W wyroku z dnia 2 kwietnia 2004 r., sygn. IV KK 25/04 Sąd Najwyższy wskazał, że nadużywa uprawnień także ten, kto działa sprzecznie z racjonalnie rozumianymi zadaniami, do których został powołany lub bez dostatecznego usprawiedliwienia. Natomiast niedopełnienie obowiązków polega na całkowitym niewykonaniu danej czynności lub na wykonaniu jej tylko częściowo, albo w sposób niestaranny. Podkreślenia nadto wymaga, że w odniesieniu do znamion przestępstwa określonego w art. 296 § 1 k.k. możliwe jest odwołanie się do wzorca „sumiennego kupca”, „dobrego gospodarza”, gdy zakres ciążących na sprawcy obowiązków lub przysługujących mu uprawnień wynikających z jednego z wymienionych w omawianym przepisie źródeł ma charakter bardzo ogólny, wręcz blankietowy, nie jest natomiast dopuszczalne przyjęcie jako podstawowego kryterium wzorca „dobrego gospodarza” w wypadkach, gdy sprawca jednoznacznie przekroczył uprawnienia lub nie dopełnił obowiązków wyraźnie określonych w przepisie ustawy, decyzji właściwego organu lub umowie (...). Uregulowanie zawarte w

art. 296 § 1 k.k. posługuje się pojęciem „uprawnienia i obowiązki” odnoszącym się również do zasad prawidłowego gospodarowania, nakazujących działanie racjonalne, zgodnie z zasadami sztuki zarządzania majątkiem i ogólnymi regułami prowadzenia działalności gospodarczej oraz do przyjętego wewnętrznego podziału obowiązków.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 29 marca 2019 r., sygn. II AKa 241/17.

Prawo karne procesowe

34

Art. 55 § 1 k.p.k.

Miesięczny termin określony w art. 55 § 1 k.p.k. jest terminem prekluzyjnym liczonym od doręczenia pokrzywdzonym, a nie ich pełnomocnikowi, zawiadomienia o wydaniu przez prokuratora powtórnego postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzenia postępowania w wypadkach (art. 330 § 2 k.p.k.). Treść art. 55 § 1 k.p.k. należy odczytywać literalnie. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, przepis art. 55 § 1 k.p.k. jest zgodny z odpowiednimi przepisami Konstytucji RP także co do ustalonej w nim prekluzji.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 5 lipca 2019 r., sygn. II AKz 320/19.

35

Art. 78 § 1a k.p.k.

Wniosek o wyznaczenie kolejnego obrońcy z urzędu może być skuteczny tylko wtedy, gdy jest oparty na konkretnych, poddających się weryfikacji podstawach, a nie stanowi jedynie następnego, niepopartego żadnymi argumentami żądania. Sporządzona przez wyznaczonego skazanej obrońcę z urzędu opinia o braku podstaw do wystąpienia z wnioskiem o wznowienie postępowania została wykonana z zachowaniem stosownych ku temu procedur, więc samo niezadowolone skazanej z jej treści nie może stanowić podstawy do ustanowienia nowego obrońcy na koszt Skarbu Państwa.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II AKz 336/19.

36

Art. 249 § 1 k.p.k.

Przepisy normujące stosowanie środków zapobiegawczych mają charakter wyjątkowy, stąd te, które zezwalają na pozbawienie wolności osobistej, winny być interpretowane rygorystycznie, gdyż konstytucyjną oraz konwencyjną wartością podlegającą prawnej ochronie jest wolność osobista (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, art. 5 ust. 1 EKPC). Nie jest zatem dopuszczalne interpretowanie tych przepisów w sposób zezwalający na pozbawienie wolności osobistej jednostki, jeżeli nie występuje uzasadniona potrzeba. Zasadą, tak w polskim, jak

i w każdym innym demokratycznym procesie karnym, jest reguła odpowiadania oskarżonego z wolnej stopy, a tymczasowe aresztowanie może być stosowane jedynie wyjątkowo. O takim charakterze tego najsurowszego, izolacyjnego środka zapobiegawczego przekonują (wyznaczone przez ustawodawcę) jego cele i funkcje, w powiązaniu z normatywnym otoczeniem przesłanek warunkujących „tymczasowe” pozbawienie oskarżonego (podejrzanego) wolności.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. II AKz 327/20.

Art. 258 § 2 k.p.k.

37

Warunek stosowania tymczasowego aresztowania z art. 258 § 2 k.p.k., ma charakter samoistny. Gdy racjonalny ustawodawca powołuje go jako samodzielną przesłankę do stosowania najsurowszego środka zapobiegawczego, opisaną w odrębnym przepisie, to nie jest już konieczne dodatkowe ustalanie wraz z nią jeszcze innych przesłanek tymczasowego aresztowania czy też odrębne wykazywanie realności obawy „utrudniania postępowania”. Przepis art. 258 § 2 k.p.k. ustala domniemanie konieczności zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania w wypadku ziszczenia się opisanego w nim warunku. Zgodnie z poglądem ustawodawcy, sprawca zagrożony surową karą jest samoistnie skłonny do utrudniania postępowania karnego przeciwko jego osobie, co zresztą pozostaje w pełnej zbieżności z szerokim doświadczeniem orzeczniczym tut. Sądu.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 27 maja 2019 r., sygn. II AKz 279/19.

38

Niemożliwe do zaakceptowania jest stanowisko, jakoby art. 258 § 2 k.p.k., stanowiący o grożącej oskarżonemu surowej karze, mógł stanowić samodzielną przesłankę tymczasowego aresztowania. Nie sposób jest przyjąć, iżby samo zagrożenie surową karą nosiło w sobie elementy realnej obawy zakłócania przez osobę podejrzaną prawidłowego toku postępowania i z woli ustawodawcy wprowadzało przypuszczenie, że konieczne jest jego zabezpieczenie. Gdyby takie domniemanie przyjąć, to „obrona” przed zastosowaniem izolacyjnego środka zapobiegawczego w wypadku, gdy oskarżonemu grozi surowa kara, wymagałaby jego obalenia przeciwdowodem wykazującym okoliczność negatywną. To zaś nie byłoby możliwe do zaakceptowania w świetle art. 2 Konstytucji oraz art. 41 Konstytucji RP, która przeciw z woli ustrojodawcy obowiązuje bezpośrednio (art. 8 Konstytucji RP).

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. II AKz 303/19.

39

Przesłanka z art. 258 § 2 k.p.k. jest samodzielną i wystarczającą podstawą stosowania tymczasowego aresztowania, a obok niej nie muszą wystąpić inne, wskazane w art. 258 § 1 i § 3 k.p.k. podstawy tymczasowego aresztowania. Wynika to wprost z redakcji przepisów art. 258 § 1, 2 i 3 k.p.k., z których każdy ustala odrębną przesłankę aresztowania stosowaną bez potrzeby wspierania o inny przepis. Realność prognozy skazania oskarżonego na surową karę pozbawienia wolności stwarza bowiem uzasadnioną obawę bezprawnego utrudniania postępowania karnego.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 11 lipca 2019 r., sygn. II AKz 366/19.

40

Art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k.

Autor apelacji ma rację, że zamieszczenie w opisie czynu przypisanego sprawcy słów „co najmniej” powoduje, iż czyn nie zostaje określony w sposób dokładny. To nieostre określenie przełamuje zasadę domniemania niewinności, bowiem sformułowanie „co najmniej” w opisie czynu sugeruje, iż przedmiotem przestępstwa była nie mniejsza niż konkretna liczba osób, ale liczba większa, nieokreślona. Ten nieprawidłowy opis czynu kłóci się z zasadą określoności przestępstwa i pośrednio może mieć wpływ na wymiar orzeczonej za niego kary.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II AKa 190/18.

41

Art. 424 § 1 i 2 k.p.k.

Biorąc pod uwagę obszerność materiału dowodowego oraz wielość czynów przypisanych oskarżonym, nie sposób wymagać modelowego sporządzenia pisemnego uzasadnienia wyroku. Istotne jest, że w oparciu o motywy zawarte w uzasadnieniu możliwa była kontrola rozumowania sądu I instancji, które doprowadziło ten sąd do orzeczenia o winie i karze. Ta funkcja uzasadnienia zaskarżonego wyroku została zachowana, a „o trafności rozstrzygnięcia nie decyduje uzasadnienie wyroku, lecz materiał dowodowy stanowiący jego podstawę. Uzasadnienie w ramach kontroli odwoławczej stanowi jedynie punkt wyjścia do zbadania zasadności rozstrzygnięcia”. Autor apelacji przyznał, że dowody zostały omówione (choć w sposób „mało skrupulatny, ogólnikowy”) i ocenione (choć tylko „w zasadzie” bądź „lakonicznie”). Zarzucił jednak skarżący, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku uniemożliwiało poznanie toku rozumowania sądu I instancji, co wpływało na naruszenie prawa oskarżonego do obrony. Tego podzielić nie można, biorąc pod uwagę choćby cytowane konstatacje. W ocenie sądu odwoławczego pisemne motywy zaskarżonego wyroku pozwalają prześledzić tok rozumowania sądu I instancji i stanowią punkt wyjścia do merytorycznej kontroli zapadłego rozstrzygnięcia.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. II AKa 101/17.

42

Art. 439 § 1 pkt 4 k.p.k.

Naruszenie właściwości rzeczowej i funkcjonalnej stanowi bezwzględną przyczynę odwoławczą, określoną w art. 439 § 1 pkt 4 k.p.k. jedynie wówczas, gdy orzekał „sąd niższego rzędu” w sprawie należącej do „sądu wyższego rzędu”.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 26 maja 2020 r., sygn. II AKz 295/20.

43

Art. 540b § 1 k.p.k.

Wznowienie postępowania z powodu niewiedzy skazanego o zapadłym postanowieniu nie następuje, gdy skazany został o postępowaniu zawiadomiony, a z przysługujących mu uprawnień nie skorzystał (arg. z art. 540b k.p.k.). Nie zachodzi to, choć sprawę rozpoznano pod nieobecność oskarżonego, gdy zawiadomienie o postępowaniu do niego było wysłane (art. 117 § 1 k.p.k.), odebrał jego domownik (art. 132 § 2 k.p.k.), a obrońca oskarżonego o postępowaniu wiedział i nawet wnosił, by rozprawę odroczyć (art. 540 § 2 k.p.k.).

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 9 lipca 2019 r., sygn. II AKo 9/19.

44

Art. 569 § 1 k.p.k.

Sugestie skazanego, jakoby sąd procedujący w przedmiocie wydania wyroku łącznego, zobligowany był podjąć inicjatywę dotyczącą zmiany kolejności wykonania kar, nie są uzasadnione. Tenże sąd bada bowiem w pierwszym rzędzie, czy zachodzą warunki formalne do wydania wyroku łącznego. Nie jest natomiast zobowiązany do podejmowania innych czynności, a w szczególności takich, które miałyby zmienić stan rzeczy istniejący w zakresie wnioskowanych do połączenia kar, w sposób stwarzający skazanemu możliwość uzyskania wyroku łącznego.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 5 maja 2020 r., sygn. II AKz 169/20.

Art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k.

45

Sporządzenie środka odwoławczego nie stanowi odrębnej czynności obrończej, za którą należne byłoby dodatkowe wynagrodzenie. Sporządzenie tego środka należy jeszcze do zakresu zadań obrońcy udzielającego pomocy przed sądem I instancji, a należność za wykonanie tej czynności mieści się w kosztach zasądzonych przez sąd za obronę przed sądem orzekającym. Radca

wykonywał czynności w I instancji i za to dostał wynagrodzenie od sądu okręgowego, a w postępowaniu odwoławczym żadnego udziału nie brał.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 28 maja 2019 r., sygn. II AKzw 359/19.

46

Autorka wniosku nie sporządziła żadnej z powołanych opinii (to jest ani wniosku o wznowienie postępowania, ani opinii o braku podstaw do wznowienia), nie podjęła też w sprawie żadnej czynności, nawet zapoznania się z aktami sprawy karnej. W następstwie wyznaczenia jej obrońcą z urzędu sporządziła jedynie wniosek o zwolnienie z funkcji obrońcy z urzędu skazanego, do którego opracowania dokonała analizy akt adwokackich innej sprawy. Czynności tej nie można kwalifikować jako świadczenie pomocy prawnej na rzecz skazanego w (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 roku – prawo o adwokaturze), bowiem opracowany wniosek zmierzał jedynie do zwolnienia adwokata z wyznaczonej funkcji obrońcy skazanego z urzędu. W takim stanie sprawy brak było podstaw do przyznania jej wynagrodzenia.

Postanowienie z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. II AKo 49/19.

47

Ustalona w umowie z adwokatem kwota nie musi stanowić podstawy zasądzenia poniesionych wydatków procesowych. Sąd powinien je ustalić w granicach między jednokrotnością a sześciokrotnością stawki minimalnej, uwzględniając niezbędny nakład pracy i charakter sprawy.

Postanowienie SA z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. II AKz 353/19.

Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2099)

48

Art. 8 ust. 1

W sytuacji wielości osób uprawnionych, z mocy art. 8 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2099), osoby te mogą skutecznie dochodzić tylko stosownych części świadczenia przysługującego represjonowanemu.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. II AKa 110/19.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

49

Art. 491¹ i nast. ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 498 z późn. zm.)

Z dniem ogłoszenia upadłości małżonka, nieprowadzącego działalności gospodarczej (art. 491¹ i nast. ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 498 z późn. zm.), pozostającego w ustroju wspólności majątkowej, między małżonkami powstaje rozdzielność majątkowa, a majątek wspólny, którego podział nie jest dopuszczalny, wchodzi do masy upadłości.

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 53 ust. 1 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. Prawo upadłościowe (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 118, poz. 52 ze zm.) w razie upadłości jednego z małżonków, jeżeli między małżonkami ustanowiona była wspólność majątkowa lub wspólność dorobku, majątek wspólny wchodził do masy upadłości.

Rozwiązanie to jest kontynuowane w art. 124 ust. 1 p.u. zgodnie z którym, z dniem ogłoszenia upadłości małżonka pozostającego we wspólności majątkowej małżeńskiej między małżonkami powstaje *ex lege* rozdzielność majątkowa (art. 53 § 1 k.r.o.), cele bowiem upadłości, w której dochodzi do likwidacji składników masy, w sposób oczywisty kolidują z konstrukcją współwłasności łącznej (art. 35 k.r.o.). Cały majątek wspólny, którego podział nie jest dopuszczalny, wchodzi do masy upadłości, która jest majątkiem upadłego (art. 61 p.u.) i jest przeznaczony na zaspokojenie wierzycieli. Małżonek upadłego w zamian za konieczność znoszenia objęcia postępowaniem upadłościowym składników majątku wspólnego oraz wyłączenia prawa podziału tego majątku uzyskuje prawo do zgłoszenia wierzytelności pieniężnej odpowiadającej wartości jego udziału w majątku wspólnym, która jest zaspakajana w kategorii drugiej (art. 342 ust. 1 pkt 2 p.u.), proporcjonalnie z innymi nieuprzywilejowanymi wierzycielami. W wyniku ogłoszenia upadłości dochodzi nie tylko do ustania wspólności, ale również do *sui generis* podziału majątku wspólnego. Małżonek upadłego nie może tym samym domagać się wyłączenia z masy upadłości udziału w majątku wspólnym

(por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. II CSK 469/08, Palestra 2009, nr 3–4, s. 255).

W chwili wejścia w życie ustawy prawo upadłościowe z dnia 28 lutego 2003 r. (1 października 2003 r.) regulacja przyjęta w art. 124 ust. 1 p.u. była przez ustawodawcę uzasadniana rozwiązaniem obowiązującym wówczas w prawie materialnym, przewidującym że wierzyciel, którego dłużnikiem był tylko jeden z małżonków, mógł żądać zaspokojenia z majątku wspólnego (art. 41 § 1 k.r.o. w brzmieniu obowiązującym do dnia 20 stycznia 2005 r.).

Do istotnych zmian zasad odpowiedzialności małżonka za długi doszło na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1691). Od wejścia w życie tej ustawy wierzyciel może żądać zaspokojenia z majątku wspólnego, jeżeli małżonek zaciągnął zobowiązanie za zgodą drugiego małżonka (art. 41 § 1 k.r.o.), a także jeżeli egzekucja dotyczy ściśle określonych składników majątku wspólnego wymienionych w art. 41 § 2 k.r.o. Procesowym odzwierciedleniem tej nowelizacji były zmiany w kodeksie postępowania cywilnego regulujące zasady uzyskania przez wierzyciela klauzuli wykonalności uprawniającej do wszczęcia egzekucji z majątku wspólnego (art. 776¹ oraz art. 787–787² k.p.c.). W konsekwencji, od dnia 20 stycznia 2005 r. zasady odpowiedzialności z majątku wspólnego małżonków na gruncie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa upadłościowego przestały być jednolite. Mimo wielokrotnych nowelizacji prawa upadłościowego ustawodawca nie znalazł jednak podstaw do zmiany art. 124 ust. 1 p.u.

Nowelizacje prawa upadłościowego związane z upadłością osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej nie wskazują, by wolą ustawodawcy było odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej małżonka upadłego w postępowaniu odrębnym (art. 491¹–491²³ p.u.). Wprowadzając do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. postępowanie w sprawie upadłości konsumenckiej przyjęto, że ma być ono uregulowane jako jedno z postępowań odrębnych, co pozwoli na uniknięcie powtórzeń i zbędnych odesłań, z uwzględnieniem wyłączenia tych przepisów, których stosowanie w postępowaniu upadłościowym w sprawach konsumenckich byłoby nieodpowiednie.

Pierwsza nowelizacja postępowania odrębnego nastąpiła ustawą z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1306). Przyjęto w niej, że wskazane jest rozszerzenie katalogu wyłączeń zawartego w art. 491² ust. 1 p.u., nie znaleziono jednak ponownie podstaw do wyłączenia odpowiedniego stosowania art. 124–126 p.u.

Kolejna nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2016 r., poz. 1574), zmieniła cele postępowania

upadłościowego w stosunku do upadłego będącego osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą przez wskazanie, że również w stosunku do tego podmiotu, a nie tylko osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej, oddłużenie jest jednym z celów postępowania upadłościowego.

Ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1802 – „ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r.”), dokonano między innymi zmian lub wprowadzono nowe regulacje w art. 2 i art. 125 ust. 3, a także zmodyfikowano znaczną część przepisów dotyczących postępowania odrębnego objętych tytułem V części trzeciej prawa upadłościowego. W zakresie art. 2 p.u. ostatecznie zunifikowano cele postępowania upadłościowego w stosunku do osób fizycznych, niezależnie od tego, czy prowadzą (prowadzili) czy też nigdy nie prowadzili działalności gospodarczej. Zmiana art. 125 ust. 3 p.u. ma umożliwić obronę byłego małżonka lub małżonka upadłego przed objęciem masą upadłości majątku, który w ciągu roku przed dniem złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości przestał być majątkiem wspólnym w wyniku rozwodu, separacji lub ubezwłasnowolnienia jednego z małżonków. Nowelizacja objęła także art. 491² ust. 1 p.u. w celu doprecyzowania relacji przepisów dotyczących postępowania odrębnego w odniesieniu do przepisów ogólnych. Nie znaleziono jednak po raz kolejny podstaw do wyłączenia stosowania w postępowaniu odrębnym art. 124–126 p.u. Ponadto, w ramach podwyższenia standardów gwarancji procesowych praw małżonka dłużnika, dodano art. 691^{6a} ust. 2 p.u., nakładając na syndyka obowiązki informacyjne. W zawiadomieniu o ogłoszeniu upadłości skierowanym do małżonka dłużnika syndyk jest zobligowany pouczyć go o treści art. 124–126, 491¹⁴ ust. 5, 6 i 8, art. 491^{14a} i 491¹⁶ p.u.

Sąd Najwyższy nie dokonywał wykładni pojęcia „odpowiednie stosowanie” zawartego w art. 491² p.u. Wskazywał jedynie w kontekście problematyki niezwiązanej wprost z analizowanym zagadnieniem prawnym, że art. 124 ust. 1 p.u. jest normą wyjątkową, rozszerzającą odpowiedzialność małżonka z majątku wspólnego za długi drugiego małżonka w stosunku do zasad ogólnych (art. 41 § 1 k.r.o.), powinien zatem być wykładany ścieśniająco (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2008 r., sygn. II CSK 242/08, niepubl.). Rozważał również, głównie na tle sporów między małżonkami o prawo własności niezlikwidowanych składników masy po umorzeniu lub zakończeniu postępowania upadłościowego, w jakiej postaci majątek wspólny wchodzi do masy upadłości. Przeważa pogląd, że użycie w art. 124 ust. 1 p.u. pojęcia „majątek wspólny” oznacza, iż do masy upadłości wchodzi wszystkie składniki majątku wspólnego objętego wspólnością w chwili ogłoszenia upadłości i w takiej właśnie postaci. W konsekwencji ogłoszenie upadłości nie powoduje przejścia *ex lege* na upadłego składników majątku wspólnego, celem bowiem tej regulacji nie jest poprawienie sytuacji majątkowej upadłego kosztem majątku jego małżonka. Małżonek upadłego posiada nadal udział w majątku wspólnym,

z tym że jego uprawnienia wiążące się z takim udziałem przekształcają się w prawo zgłoszenia wierzytelności pieniężnej sędziemu – komisarzowi wraz z uprawnieniem do żądania ustalenia nierównych udziałów (art. 43 § 2 i 3 k.r.o.) (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1976 r., sygn. II CR 268/76, OSNCP 1977, nr 10, poz. 188; i z dnia 30 października 2008 r., sygn. II CSK 276/08, OSNC – ZD 2009, nr C, poz. 68; oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2008 r., sygn. II CSK 317/08, niepubl.; i z dnia 16 października 2008 r., sygn. III CZP 97/08, niepubl.). Sąd Najwyższy wypowiedział się także co do zakresu podmiotowego art. 124 ust. 1 p.u., wskazując, że nie ma on zastosowania w razie ogłoszenia upadłości osoby, która w dniu ogłoszenia upadłości nie pozostawała w związku małżeńskim (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2018 r., sygn. V CSK 615/17, OSNC 2019, nr 7–8, poz. 86).

W doktrynie zarysowały się w tym przedmiocie dwa stanowiska. Zdecydowanie dominuje pogląd zakładający stosowanie art. 124 ust. 1 p.u. w upadłości konsumenckiej wprost, bez żadnych modyfikacji, odwołujący się do wykładni językowej, funkcji postępowania upadłościowego oraz względów pragmatycznych. Argumentuje się, że ustawodawca nie zdecydował się w sposób odrębny uregulować w konsumenckim postępowaniu upadłościowym stosunków majątkowych małżeńskich, a przepisy o postępowaniu upadłościowym w sprawach konsumenckich, mimo odmienności podmiotowej, opierają się w dużej mierze na tej samej konstrukcji co postępowanie upadłościowe w stosunku do przedsiębiorców.

Prezentowany jest także odosobniony pogląd przeciwny, który z odwołaniem do argumentów natury systemowej i celowościowej neguje stosowanie wprost art. 124 ust. 1 zdanie drugie p.u. w upadłości konsumenckiej. Eksponuje on przede wszystkim odmienne cele tej upadłości, pokrzywdzenie małżonka dłużnika oraz niespójność innej wykładni z zasadami odpowiedzialności małżonka za zobowiązania zaciągane przez jednego z nich.

W nauce od dawna zwraca się natomiast uwagę na dysfunkcję obecnej regulacji prawnej w kontekście przepisów prawa rodzinnego i egzekucyjnego, formułując różne koncepcje ich unormowania *de lege ferenda*. Wskazuje się, że jest ona krzywdząca dla małżonka upadłego, niedostosowana do prawa materialnego oraz nieracjonalna z perspektywy interesów różnych wierzycieli małżonków. Ponadto tworzy wiele problemów konstrukcyjnych i praktycznych w razie ogłoszenia upadłości obojga małżonków. Zaznacza się jednak, że nie istnieją proste i oczywiście uzasadnione rozwiązania, które w sposób zadawalający usuwają deficyty obecnej regulacji, nie powodując przy tym szkodliwych skutków ubocznych.

Zgodnie z art. 491² ust. 1 p.u., w sprawach nieuregulowanych w tytule V przepisy o postępowaniu upadłościowym stosuje się odpowiednio, z wyjątkiem przepisów wyraźnie wymienionych, wśród których brak art. 124–126 p.u. Sto-

sowanie odpowiednie oznacza możliwość zastosowania wprost, z modyfikacją uwzględniającą specyfikę upadłości konsumenckiej w świetle funkcjonalnych dyrektyw interpretacyjnych lub całkowite odstąpienie od jego stosowania. W świetle wykładni logiczno-językowej stanowisko o całkowitym niestosowaniu art. 124 ust. 1 p.u. w upadłości konsumenckiej należy odrzucić, gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy było wyłączenie stosowania tego przepisu, to wyraźnie by to unormował w art. 491² ust. 1 p.u., wielokrotnie go nowelizując. Rozstrzygając problem odpowiedniego stosowania art. 124 ust. 1 zdanie drugie p.u. w upadłości konsumenckiej należy zatem dokonać wyboru między stosowaniem tej regulacji wprost, czego konsekwencją jest przyjęcie, że skutek ogłoszenia upadłości małżonka powstaje ustrój rozdzielności majątkowej, a do masy upadłości wchodzi – poza majątkiem osobistym – również majątek wspólny, a stosowaniem jej z modyfikacją, z uwzględnieniem celu i charakteru postępowania upadłościowego konsumentów.

Za stosowaniem art. 124 ust. 1 p.u. wprost jednoznacznie przemawia wykładnia historyczna oraz zmiany prawa upadłościowego dokonane ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. Analiza zmian legislacyjnych w prawie upadłościowym w ciągu wielu lat funkcjonowania wskazuje, że istniejące rozwiązanie jest świadomą decyzją ustawodawcy, który w sposób odrębny w stosunku do zasad ogólnych traktuje zaspokojenie wierzycieli w postępowaniu upadłościowym. Nowelizacja prawa upadłościowego ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. nie ma wprawdzie zastosowania w sprawie (art. 9 ustawy), ale ma znaczenie dla ustalenia wykładni art. 124 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 491² ust. 1 p.u., gdyż potwierdza i przesądza, jak należy rozumieć odpowiednie stosowanie tego przepisu w upadłości konsumenckiej. Na konieczność stosowania go wprost wskazuje nowelizacja art. 491² ust. 1 p.u., w którym po raz kolejny nie wyłączono stosowania art. 124–126 p.u. Wprowadzenie w art. 691^{6a} ust. 2 p.u. obowiązku pouczenia małżonka dłużnika o treści art. 124–126, art. 491¹⁴ ust. 5, 6 i 8 p.u. oraz art. 491^{14a} p.u., a także art. 491¹⁶ p.u. również stanowi jednoznaczne potwierdzenie stawianej tezy. Ustawodawca nie przyjmowałby takiej regulacji, gdyby nie stał na stanowisku, że art. 124 ust. 1 zdanie drugie p.u. ma zastosowanie w upadłości konsumenckiej wprost, a o takiej właśnie treści tego przepisu syndyk jest zobligowany pouczyć małżonka dłużnika. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że nałożenie na syndyka obowiązków informacyjnych ma na celu umożliwienie małżonkowi upadłego uzyskania informacji o prawach przysługujących w związku z ogłoszeniem upadłości dłużnika (małżonka) oraz o możliwych sposobach uczestnictwa w postępowaniu, w szczególności o możliwości dochodzenia należności z tytułu udziału w majątku wspólnym, ewentualnie złożeniu własnego wniosku o ogłoszenie upadłości. Analogiczny obowiązek nałożono na syndyka w przepisach ogólnych (art. 176^{1b} p.u.). Ocenę tę wspiera również złagodzenie negatywnych dla małżonka skutków art. 124 ust. 1 w związku z art. 491² ust. 1 p.u. przez przyznanie mu powództwa lub

zarzutu, ale tylko w sytuacjach, o których mowa w art. 125 ust. 3 zdanie drugie p.u., co jest reakcją ustawodawcy na zdarzające się w praktyce pokrzywdzenie małżonka.

Ustawodawca zdecydował także o uchyleniu art. 491¹³ p.u., a w to miejsce wprowadził art. 342a p.u., co oznacza, że do uzyskania kwoty odpowiadającej przeciętnemu czynszowi najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli w skład masy upadłości wchodzi lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, jest uprawniony upadły będący osobą fizyczną, niezależnie od tego czy przysługuje mu status przedsiębiorcy. Istnienie zatem obecnie w przepisach odrębnych art. 491¹³ p.u., w którym uprawnienie to przysługuje osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej, nie może uzasadniać podstawy do odmowy stosowania wprost art. 124 ust. 1 zdanie drugie p.u. w upadłości konsumenckiej. Nie stanowi jej również specyfika upadłości konsumenckiej i zasadnicza odmienność sytuacji małżonka upadłego przedsiębiorcy. Konstrukcje upadłości przedsiębiorcy i konsumenta są podobne; wszystkie opisywane w doktrynie dysfunkcje analizowanej regulacji odnoszą się zarówno do małżonka upadłego nieprowadzącego działalności gospodarczej, jak i do przedsiębiorcy, samoistnie nie uzasadniają tezy, że art. 124 ust. 1 zdanie drugie w upadłości konsumenckiej nie powinien być stosowany wprost.

Co do zasady dochody z działalności gospodarczej prowadzonej przez jednego z małżonków wchodzi w skład majątku wspólnego (art. 31 § 2 pkt 1 k.r.o.). Domniemanie, że majątek wspólny powstały w okresie prowadzenia przedsiębiorstwa przez upadłego został nabyty ze środków pochodzących z dochodów tego przedsiębiorstwa (art. 124 ust. 4 p.u.), służy przerwaniu na małżonka upadłego ciężaru dowodu na wypadek zgłoszenia powództwa o wyłączenie mienia z masy upadłości ewentualnie żądania ustalenia nierównych udziałów w majątku wspólnym. Artykuł 124 ust. 1 p.u. przewiduje wejście majątku wspólnego w skład masy upadłości w chwili jej ogłoszenia, niezależnie od zasadności domniemania wynikającego z art. 124 ust. 4 p.u. i możliwości małżonka dłużnika jego obalenia. Nie można nie dostrzec, że upadłość konsumencka ma zastosowanie również do osób fizycznych, które prowadziły działalność gospodarczą. Nie ma istotnych racji, dla których małżonkowie tych osób mają być w odmiennej sytuacji w zakresie statusu wspólnego majątku, niż małżonkowie osób, które nadal prowadzą taką działalność.

Nie przekonuje argument dotyczący podwyższonego miernika staranności (art. 355 § 2 k.c.), istotą bowiem problemu nie są obowiązki, które można przypisać przedsiębiorcy lecz jego małżonkowi. Zawarcia umowy ustanawiającej rozdzielność majątkową nie można traktować jako szczególnego wymagania; jest to raczej wyraz zwykłej dbałości o swoje sprawy. Ponadto ustrój wspólności majątkowej jest najbardziej zgodny z istotą małżeństwa jako ściślejszej wspólnoty osobowo-majątkowej, a małżonek dłużnika pozostający

w takim ustroju, jest z reguły najbardziej zorientowany w sytuacji majątkowej współmałżonka i najwcześniej ma możliwość podjęcia ochrony swoich praw.

Pewnym uzasadnieniem dla odrębnego potraktowania małżonków przedsiębiorców w postępowaniu upadłościowym może być art. 42 § 2 k.r.o. i jego procesowy odpowiednik (art. 787¹ k.p.c.), w zakresie możliwości prowadzenia egzekucji z przedmiotów majątkowych wchodzących w skład przedsiębiorstwa, jeżeli wierzytelność powstała w związku z jego prowadzeniem. Artykuł 124 ust. 1 zdanie drugie p.u. obejmuje jednak cały majątek wspólny, a nie jego składnik w postaci przedsiębiorstwa prowadzonego przez upadłego. Ponadto nowelizacja prawa upadłościowego z dnia 30 sierpnia 2019 r. ujednolica w dużym stopniu sytuację osób prowadzących i nieprowadzących działalności gospodarczej.

Do przeciwnych wniosków nie prowadzą odmienne funkcje postępowania upadłościowego w stosunku do przedsiębiorców i osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. Podstawową zasadą postępowania upadłościowego dłużnika prowadzącego działalność gospodarczą jest w obecnym stanie prawnym zasada optymalizacji, zgodnie z którą majątek dłużnika ma być maksymalnie wykorzystany do zaspokojenia roszczeń wierzycieli (art. 2 ust. 1 p.u.). W upadłości konsumenckiej ustępuje ona doprowadzeniu do umorzenia zobowiązań upadłego niewykonanych w postępowaniu upadłościowym (funkcja oddłużeniowa), a dopiero jeżeli jest to możliwe, doprowadzeniu do zaspokojenia roszczeń wierzycieli w jak najwyższym stopniu (art. 2 ust. 2 p.u.). Koliduje między tymi celami w postępowaniu upadłościowym konsumenta powinny być zatem rozstrzygane na korzyść upadłego, a nie jego wierzycieli, nie dostarcza to jednak argumentów na rzecz odmowy objęcia majątku wspólnego masą upadłości. Funkcja oddłużeniowa upadłości konsumenta polega na daniu mu drugiej szansy po umorzeniu zobowiązań niewykonanych w postępowaniu upadłościowym, a nie na zadbaniu o jego interes przez pozostawienie mu jak największego majątku. Istotna różnica w zastosowaniu art. 124 ust. 1 p.u. odnosi się w analizowanym zakresie do małżonka dłużnika, a nie do upadłego, którego udział w majątku wspólnym wchodzi do masy upadłości niezależnie od tego, czy art. 124 ust. 1 p.u. będzie stosowany wprost, czy z modyfikacjami. Nie można zatem prymatem funkcji oddłużeniowej adresowanej do upadłego uzasadniać odmowy stosowania wprost art. 124 ust. 1 p.u. w upadłości konsumenckiej do jego małżonka. Ponadto w dniu 24 marca 2020 r. wejdzie w życie nowelizacja art. 2 p.u., powracająca do prymatu zasady optymalizacji w stosunku do wszystkich podmiotów objętych postępowaniem upadłościowym i ujednolicająca z perspektywy celów tego postępowania sytuację konsumentów, byłych przedsiębiorców i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. W konsekwencji również w upadłości konsumenckiej przeobrażenia zachodzące w zakresie więzi majątkowej między małżonkami, jako ściśle podporządko-

wane zaspokojeniu wierzycieli, nie pozostają w sprzeczności z celami postępowania upadłościowego.

Takiemu stanowisku nie stoją na przeszkodzie względy systemowe związane z zasadami odpowiedzialności małżonka za zobowiązania zaciągnięte przez jednego z małżonków (art. 41 § 1 k.r.o.). Przede wszystkim nie mają one wprost odniesienia do postępowania upadłościowego, grupującego z reguły wielu wierzycieli, których możliwości zaspokojenia się z majątku wspólnego w egzekucji singularnej mogą się kształtować odmiennie. Prawo upadłościowe nie przewiduje żadnego ogólnego trybu ograniczania zaspokojenia wierzycieli uznanych na liście wierzytelności do określonej części masy upadłości. Nie jest to jednak regulacja nie do zaakceptowania na gruncie prawa upadłościowego, z uwzględnieniem jego procesowo-materialnego charakteru, gdyż prawo to częstokroć traktuje wierzycieli „ryczałtowo”, pomijając interes indywidualny i kierując się ogólnym interesem wierzycieli.

Przyjęcie, że do masy upadłości wchodzi jedynie udział upadłego w majątku wspólnym, zdecydowanie zwężyłoby odpowiedzialność z majątku wspólnego w porównaniu z zasadami przewidzianymi w art. 41 k.r.o., w tych wszystkich przypadkach, w których wierzyciel zabezpieczył swoje interesy i uzyskał zgodę małżonka na zaciągnięcie zobowiązania. Uznanie, że w takiej sytuacji do masy upadłości wchodzi jedynie udział upadłego we współwłasności, powstały po ustaniu małżeńskiej wspólności ustawowej, może być rażąco niekorzystne dla wierzycieli, którzy działali w zaufaniu do zasad wynikających z kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Odmienna sytuacja będzie miała miejsce, gdy do masy upadłości wejdzie udział małżonka w majątku wspólnym, mimo że nie wyrażał on zgody na zaciągnięcie długu przez upadłego, co rozszerza jego odpowiedzialność w stosunku do zasad wynikających z art. 41 § 1 k.r.o. Pokrzywdzenie małżonka upadłego będzie jeszcze wyraźniejsze, gdy majątek wspólny powstał przede wszystkim z jego dochodów.

W obecnym stanie prawnym nie można jednak w pełni dostosować ochrony małżonka upadłego w postępowaniu upadłościowym do zasad prawa materialnego, gdyż występuje w nim wielu wierzycieli i do ich zaspokojenia tworzy się masę upadłościową, a okoliczności uzasadniające ograniczenie odpowiedzialności, dotyczą relacji między określonym wierzycielem a dłużnikiem lub małżonkiem dłużnika. W prawie upadłościowym ustawodawca nie stworzył rozwiązań polegających na wyselekcjonowaniu kilku mas upadłości, do których wierzyciele mieliby zróżnicowany dostęp.

Nie można również pomijać, że art. 41 k.r.o. nie obejmuje sytuacji w których dłużnikami są oboje małżonkowie, a zobowiązanie dotyczy ich wspólnego mienia (art. 370 k.c.), oraz gdy zostało ono zaciągnięte przez jednego z nich w sprawach wynikających z zaspakajania zwykłych potrzeb rodziny (art. 30 § 1 k.r.o.). W upadłości konsumenckiej znaczna część długów może pochodzić

właśnie z zobowiązań wynikających z powtarzalnych czynności, dotyczących wspólnego gospodarstwa domowego i wychowania dzieci.

Odpowiedzialność małżonków za zobowiązania o charakterze publiczno-prawnym, które podlegają zaspokojeniu w postępowaniu upadłościowym, również jest z reguły surowsza (por. art. 26, 29 i 110 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 900 z późn. zm. oraz art. 31 i 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 300, z późn. zm., a także art. 28 k.k.w.). Rozwiązania materialnoprawne dotyczące odpowiedzialności małżonka za zobowiązania publiczno-prawne współmałżonka i przyznane mu instrumenty ochrony nie są również w pełni zsynchronizowane z art. 41 k.r.o., co ma swoje uzasadnienie w ich specyfice.

Ustawodawca chroni małżonka upadłego i jego wierzycieli w ograniczonym zakresie, przez regulację wyłączającą z masy upadłości przedmioty służące wyłącznie małżonkowi upadłego do prowadzenia działalności gospodarczej lub zawodowej, choćby były objęte majątkową wspólnością małżeńską, z wyjątkiem przedmiotów majątkowych nabytych do majątku wspólnego w ciągu dwóch lat przed dniem złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości (art. 124 ust. 5 p.u.). W ustawie nowelizującej z dnia 30 sierpnia 2019 r. złagodowano regulację art. 125 p.u., ograniczając tym samym częstotliwość przypadków, w których małżonek (były małżonek) ponosi odpowiedzialność za długi zaciągnięte przez upadłego, bez jego wiedzy lub zgody po rozwodzie albo separacji. Dalej idącą ingerencję uznano za bezpodstawną, ponieważ notoryjne są przypadki celowego wykorzystywania umowy o ustanowienie rozdzielności majątkowej małżeńskiej oraz sądowego zniesienia wspólności majątkowej z datą poprzedzającą dzień orzekania – przez działających zgodnie małżonków, którzy zmierzają w ten sposób do utrudnienia lub uniemożliwienia wierzycielom ściągnięcia ich wierzytelności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 1996 r., sygn. II CRN 138/95, niepubl.).

Nie można również pomijać, że prawo upadłościowe zawiera dużo regulacji szczególnych, które trudno uznać za sprawiedliwe w stosunku do zasad ogólnych. Jest to podyktowane specyfiką tego postępowania i dotyczy także praw osób trzecich, które wchodzą w relacje cywilnoprawne z upadłym, nie uzyskując tego samego zakresu ochrony, który by im przysługiwał poza postępowaniem upadłościowym (np. art. 84 ust. 2, art. 98 i 102 ust. 1 p.u.). Taka szczególna regulacja jest tym bardziej uzasadniona w stosunku do małżonka upadłego, gdyż współpracujący ze sobą małżonkowie mogą podjąć wiele czynności godzących w słuszne interesy wierzycieli. Dążenie do pełnej spójności systemu nie może uzasadniać rozwiązań, które mogą doprowadzić do niewydolności upadłości konsumenckiej.

Konsekwencji stosowania art. 124 ust. 1 wprost w upadłości konsumenckiej nie należy również postrzegać jako przeszkody w skorzystaniu z możliwości

oddłużenia; chodzi raczej o stymulację do podjęcia racjonalnej decyzji z perspektywy ważenia korzyści, które daje upadłość, w konfrontacji z zachowaniem majątku wspólnego. Porównanie art. 41 § 1 k.r.o. oraz art. 776¹ i 787–787² k.p.c. z art. 124 ust. 1 p.u. wskazuje, że postępowanie upadłościowe może być dla wierzycieli w pewnych sytuacjach korzystniejsze, niż prowadzenie egzekucji singularnej. Nie można jednak pomijać, że w stosunku do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej wierzyciele nie mogą zainicjować takiego postępowania (z wyjątkiem określonym w art. 8 p.u.), a decyzja o złożeniu wniosku o upadłość pozostawiona jest co do zasady dłużnikowi (art. 491² ust. 3 p.u.). Ponadto, w zdecydowanej większości wypadków wierzyciele upadłego są jednocześnie wierzycielami małżonka, co czyni celowym złożenie przez niego wniosku o ogłoszenie upadłości. Obserwacja praktyki wskazuje, że właśnie na takie rozwiązanie najczęściej decydują się oboje małżonkowie, oddłużenie bowiem tylko jednego z nich nie zabezpiecza w sposób wystarczający interesów rodziny.

Słaba pozycja małżonka dłużnika w postępowaniu upadłościowym niedostatecznie uwzględnia cele ustroju wspólności majątkowej małżeńskiej, który ma służyć stabilizacji materialnej rodziny oraz umocnieniu pozycji małżonka słabszego ekonomicznie. Problem nie tkwi jednak, w konstrukcji art. 124 ust. 1 zdanie drugie p.u. ani w jego odpowiednim stosowaniu w upadłości konsumenckiej, lecz w braku dostatecznej ochrony małżonka upadłego, w świetle przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania. W wyjątkowych wypadkach, w razie stwierdzenia złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości, prowadzącego do rażącego pokrzywdzenia małżonka upadłego, nie można wykluczyć korekty niesprawiedliwych rezultatów przez skorzystanie z instytucji nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.). Prawo upadłościowe jest wprawdzie sądowym postępowaniem cywilnym, ale norma art. 124 ust. 1 zdanie drugie p.u. ma charakter materialnoprawny.

Za przyjętym rozwiązaniem przemawiają także istotne racje pragmatyczne. Dopuszczenie do przeprowadzania podziału majątku w trakcie postępowania upadłościowego doprowadzi do znacznego jego spowolnienia i skomplikowania, czyniąc takie rozwiązanie dysfunkcyjnym. Taki sam efekt wywoła likwidacja masy upadłości złożonej z udziałów w majątku wspólnym, z istoty trudno zbywalnych. Taki skład masy upadłości wpłynie na znaczące obniżenie poziomu zaspokojenia wierzycieli i pozwoli na instrumentalne wykorzystywanie przez współpracujących ze sobą małżonków postępowania upadłościowego do uzyskania oddłużenia kosztem interesów wierzycieli. Nie ma również wątpliwości, że sprzedaż udziału upadłego w majątku wspólnym nie tylko spowolni bieg tego postępowania, ale wpłynie także na znaczące obniżenie ceny tego składnika majątku upadłego. Efektem takiego rozwiązania będzie symboliczne zaspokojenie wierzycieli, oddłużenie upadłego i uzyskanie przez współmałżonka całego majątku wspólnego za cenę nieadekwatną do jego rzeczywistej wartości. Jego

akceptacja może zatem prowadzić do stymulowania niewłaściwych zachowań dłużników i prowadzić do nadużyć, tj. do zmniejszenia odpowiedzialności za zaciągnięte długi, przy jak najmniejszym zaspokojeniu wierzycieli i zachowaniu majątku wspólnego.

Aprobata stanowiska przeciwnego doprowadziłaby również do skomplikowania przebiegu postępowania upadłościowego. Syndyk nie mógłby sprawować zarządu całym majątkiem wspólnym (art. 75 ust. 1 p.u.), a małżonek upadłego mógłby dokonywać czynności zobowiązujących lub rozporządzających w stosunku do udziału w tym majątku i udziału w poszczególnych przedmiotach do niego należących, w tym ostatnim przypadku zarówno zbycia udziału, jak i jego obciążenia, co jest nie do pogodzenia z istotą postępowania upadłościowego (art. 46 k.r.o. w związku z art. 1035 oraz art. 195 i nast. k.c.), (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 października 1962 r., sygn. 1 CO 22/62 – zasada prawna – OSNCP 1964, nr 1, poz. 2, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 1976 r., sygn. II CR 268/76). Rozporządzenie to nie wymagałoby dla swojej ważności zgody współmałżonka (syndyka), lecz mogłoby być jedynie uznane za bezskuteczne, jeżeli naruszałoby uprawnienie przysługujące temu małżonkowi, wynikające z art. 46 k.r.o. w zw. z art. 1036 k.c. (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 1993 r., sygn. III CZP 95/93, OSNC 1994, nr 2, poz. 30).

Do odmiennych wniosków nie prowadzą występujące w praktyce problemy związane z brakiem możliwości złożenia przez małżonków wniosku o ogłoszenie „wspólnej upadłości małżonków”. Powinny być one rozwiązywane przez usprawnienie przebiegu postępowania, z wykorzystaniem instytucji połączenia spraw małżonków do wspólnego rozpoznania (art. 219 k.p.c. w związku z art. 35 w związku z art. 491² ust. 1 p.u.), a we właściwym postępowaniu upadłościowym do wspólnego prowadzenia (art. 215 ust. 5 w związku z art. 491² ust. 1 p.u.). W razie ogłoszenia upadłości małżonków w tym samym dniu, zgodnie z art. 52 p.u., skutki ogłoszenia upadłości nastąpią z początkiem dnia jego wydania (godzina 00:00), co rodzi wątpliwości, do której masy upadłości wchodzi majątek wspólny. Należy je rozstrzygnąć *de lege lata* w ten sposób, że decyduje wcześniejsza data (godzina) orzekania oraz przez wspólną likwidację obu mas upadłości i skoordynowanie planów spłat. Jest to rozwiązanie niedoskonałe, gdyż nie niweluje przypadkowości rezultatu w postaci włączenia majątku wspólnego do masy upadłości jednego z małżonków i jest niekorzystne dla wierzycieli drugiego małżonka, których pokrzywdzenia ustawodawca w dostatecznym zakresie nie dostrzega, ograniczając się do regulacji art. 124 ust. 5 p.u. Wad tych nie wyeliminowała ostatnia nowelizacja prawa upadłościowego, mogą być zatem podstawą do formułowania postulatów *de lege ferenda*, a zmiana tego stanu prawnego należy do kompetencji ustawodawcy.

Uchwała SN z dnia 16 grudnia 2019 r., sygn. III CZP 7/19.

50

Art. 9 ust. 2c ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770 z późn. zm.)

Wygaśnięcie roszczeń wierzycieli na podstawie art. 9 ust. 2c ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770 z późn. zm.), pociąga za sobą wygaśnięcie hipotek zabezpieczających ich wierzytelności.

Z uzasadnienia:

Punktem wyjścia do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego musi być przypomnienie, że hipoteka jest ograniczonym prawem rzeczowym na nieruchomości, związanym z oznaczoną wierzytelnością i służącym do jej zabezpieczenia (art. 65 ust. 1 u.k.w.h.). Jest prawem akcesoryjnym, tzn. może istnieć tylko o tyle, o ile istnieje wierzytelność. Zabezpieczenie musi dotyczyć wierzytelności oznaczonej sumą pieniężną, przysługującej wobec określonego dłużnika osobistego. Wygaśnięcie jej pociąga za sobą, o ile ustawa nie stanowi inaczej, wygaśnięcie hipoteki (art. 94 u.k.w.h.).

Na gruncie przepisów prawa cywilnego należy rozróżnić sytuację, gdy wierzytelność wygasa na skutek zaspokojenia interesu wierzyciela, oraz sytuację, w których dochodzi do wygaśnięcia wierzytelności, mimo braku zaspokojenia interesu wierzyciela. W orzecznictwie wskazuje się, że jedną z przyczyn wygaśnięcia zobowiązania może być utrata bytu prawnego przez dłużnika, jednak tylko wtedy, gdy brak jest następcy prawnego, który przejął odpowiedzialność za jego długi. Jak przyjmuje się w bowiem w literaturze i orzecznictwie, utrata bytu prawnego przez dłużnika na ogół nie powoduje wygaśnięcia wierzytelności obciążającej tego dłużnika osobiście i rzeczowo, gdyż z reguły jest następstwo prawne i następca prawny przejmuje całość lub część praw i obowiązków dłużnika (porównaj między innymi orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2007 r., sygn. II CSK 240/07, niepubl.; z dnia 7 października 2008 r., sygn. III CSK 112/08, niepubl.; z dnia 10 lutego 2012 r., sygn. II CSK 325/11 niepubl.; z dnia 6 lipca 2012 r., sygn. V CSK 394/11, niepubl.; z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. V CSK 51/13, niepubl.).

Rozważenia zatem wymaga kwestia losów majątku podmiotów uznanych za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r., na podstawie art. 9a p.w.u.k.r.s. Przepis art. 9 p.w.u.k.r.s. przewiduje, że z dniem 1 stycznia 2016 r. Skarb Państwa nabywa nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów, o których mowa w ust. 2a. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność z nabytego mienia za zobowiązania podmiotów, które nie złożyły wniosku o wpis do rejestru (art. 9 ust. 2b zd. 1). Roszczenia wierzycieli wykreślonych w tym trybie podmiotów wygasają, jeżeli nie będą dochodzone przeciwko Skarbowi Państwa w terminie roku od chwili nabycia mienia przez Skarb Państwa.

Jeżeli przed nabyciem mienia przez Skarb Państwa wierzyciel uzyskał tytuł egzekucyjny przeciwko wykreślonymu podmiotowi, roszczenie stwierdzone w tym tytule wygasa, w przypadku gdy wierzyciel nie złoży wniosku o wszczęcie egzekucji w terminie roku od chwili nabycia mienia przez Skarb Państwa (art. 9 ust. 2c.).

Wygaśnięcie roszczeń wierzycieli na podstawie art. 9 ust. 2c p.w.u.k.r.s. skutkuje, wobec braku następstwa prawnego, wygaśnięciem hipotek, gdyż, jak wskazano, hipoteka wygasa wraz z wygaśnięciem wierzytelności którą zabezpiecza (art. 94 u.k.w.h.).

Przyjęte stanowisko wyłącza zasadność udzielenia odpowiedzi na drugie z zagadnień prawnych przedstawionych przez Sąd Okręgowy.

Uchwała SN z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. III CZP 49/19.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

51

Art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 z późn. zm.)

Przepis art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 z późn. zm.) ma zastosowanie do urodzonej w 1952 r. ubezpieczonej, która od 2008 r. pobierała wcześniejszą emeryturę, warunki uprawniające do przyznania emerytury z powszechnego wieku emerytalnego spełniła w 2012 r., a wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury z powszechnego wieku emerytalnego złożyła w 2016 r.

Z uzasadnienia:

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form między innymi ubezpieczenia emerytalnego. Na jego kanwie dokonuje się rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy zakres swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, czyli pozbawiać praw emerytalnych albo obniżyć je do wysokości

poniżej minimum socjalnego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Jednakże zmiany te powinny być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK-A 2006, nr 11, poz. 170). Z tej perspektywy przytoczony na wstępie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej nie narusza konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, gdyż pomniejszenie emerytury z art. 24 ustawy emerytalnej o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne, nawet jeśli w skrajnych przypadkach prowadzi do ustalenia jej poniżej minimum socjalnego, nie pozbawia ubezpieczonego prawa do pobierania wcześniej przyznanego świadczenia emerytalnego. Natomiast otwarty pozostaje problem zniesienia dotychczasowych uprawnień wykraczających poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w kontekście zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Występuje on w przypadku osoby, która nabyła prawo do emerytury z art. 24 ustawy emerytalnej przed wejściem w życie jej art. 25 ust. 1b i która wniosek o emeryturę powszechną złożyła już po jego wejściu w życie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się powszechnie, że ustawa emerytalna w art. 100 ust. 1 i art. 129 ust. 1 wyraźnie rozróżnia moment powstania prawa do emerytury i moment wypłaty świadczenia. Prawo do emerytury ustala się na dzień spełnienia warunków powstania prawa do tego świadczenia, bez względu na dzień złożenia wniosku. Przewidziany w art. 116 ust. 1 ustawy emerytalnej wniosek o świadczenie nie jest elementem prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, gdyż przesłanki tego prawa określa tej ustawy, lecz stanowi jedynie żądanie realizacji świadczenia nabytego z mocy prawa (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2000 r., sygn. III ZP 29/00, OSNAPiUS 2001, nr 12, poz. 418; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. I UK 100/14, LEX nr 1567460; z dnia 17 sierpnia 2016 r., sygn. I UK 333/15, LEX nr 2120891; z dnia 19 maja 2016 r., LEX nr 2082142). Przesądza to o zachowaniu przez zainteresowanego nabytych *ex lege* uprawnień w razie niekorzystnej zmiany stanu prawnego.

Zauważyć należy, że z ustawy emerytalnej wynika generalna zasada ustalania wysokości świadczenia na dzień złożenia wniosku o nie. W ten sposób obliczana jest emerytura w systemie zdefiniowanego świadczenia oraz renta (art. 53 i 62 ustawy emerytalnej), tj. na podstawie kwoty bazowej obowiązującej

w dacie złożenia wniosku oraz przy przyjęciu podstawy wymiaru świadczenia obliczonej z określonych lat okresów składkowych i nieskładkowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę (art. 15 ustawy emerytalnej). Podobnie rzecz się ma przy emeryturze z systemu zdefiniowanej składki, gdzie jej podstawę stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, oraz kapitału początkowego uwzględniającego waloryzacje obowiązujące do dnia przejścia na emeryturę (art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej). Zasada ta nie jest kontestowana wtedy, gdy działa na korzyść ubezpieczonego, natomiast w odwrotnej sytuacji (działania na niekorzyść) może budzić wątpliwości. Mogą być one rozstrzygnięte w drodze odpowiedzi na pytanie, czy do treści nabytego *in abstracto* prawa (podlegającego ochronie konstytucyjnej) włączyć należy zasady obliczania jego wysokości. Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 6/17 odpowiedział na to pytanie negatywnie. Wskazał, że do naruszenia prawa nabytego przez nowe prawo o skutku retrospektywnym, miałoby miejsce wówczas, gdyby prawo to formułowało np. nowe, dodatkowe przesłanki nabycia prawa do emerytury lub też modyfikowało istniejące, np. wprowadzając wymaganie wyższego wieku lub dłuższego stażu. Czym innym jest natomiast prawo do emerytury nabyte na mocy art. 100 ustawy emerytalnej, czym innym zaś prawo do określonej wysokości świadczenia. Zostaje ona ustalona w decyzji organu rentowego. Zasada ustawowej gwarancji oznacza bowiem, że parametry i sposób ustalania wysokości świadczenia uregulowane są ustawowo (mogą zatem podlegać zmianom), a organ rentowy jest związany przepisami ustawy i nie może z ich pominięciem ustalić wysokości świadczenia. Oznacza to, że ochronie konstytucyjnej podlega nabyte, niezrealizowane prawo do emerytury (obejmujące warunki nabycia tego prawa: wiek, staż itp.) od momentu jego nabycia z mocy prawa, natomiast prawo do emerytury w określonej wysokości powstaje dopiero w momencie ustalenia tej wysokości w związku ze złożeniem przez osobę uprawnioną stosownego wniosku (prawo nabyte realizowane).

Należy jednak odnotować, że wcześniej (przed uchwałą III UZP 6/17) sprawa zgodności art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim ma zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury, o jakiej mowa w art. 24 ustawy emerytalnej, przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, z i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym. W sprawie tej Trybunał postanowił o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, uzasadniając to tym, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Szczecinie nie dotyczy utrwalonej w praktyce stosowania prawa treści normy odtworzonej z zaskarżonych przepisów, lecz jednego z rezultatów interpretacyjnych tych przepisów, przyjętego przez pytający sąd. Trybunał, przeprowadziwszy analizę orzecznictwa sądów

powszechnych i Sądu Najwyższego (w tym uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2000 r., sygn. III ZP 29/00 oraz wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. I UK 100/14 – przywołanych wyżej), stwierdził, że dowodzi ona, że sądy stoją na stanowisku, iż ustalenie prawa do świadczenia emerytalnego (rentowego) następuje na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. W konkluzji doszedł do wniosku, że zgłoszone wątpliwości konstytucyjne może usunąć sam sąd orzekający, stosując znane nauczycielskie reguły interpretacyjne i kolizyjne, w szczególności dokonując wykładni zgodnej z Konstytucją. Z przedstawionej argumentacji wynika, że Trybunał Konstytucyjny włączył zasady obliczania wysokości świadczeń emerytalnych do treści nabytego *in abstracto* prawa do tego świadczenia i nie miał wątpliwości, że takie też stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Przytoczona uchwała III UZP 6/17 stanęła w opozycji do tego poglądu, uznając, że o ile nabyte, niezrealizowane prawo do emerytury (obejmujące warunki nabycia tego prawa: wiek, staż itp.) podlega ochronie konstytucyjnej (z uwzględnieniem zasady ochrony praw nabytych), to prawo do emerytury w określonej wysokości, które powstaje dopiero w momencie ustalenia tej wysokości w związku ze złożeniem przez osobę uprawnioną stosownego wniosku, z ochrony takiej nie korzysta. Pogląd ten został zakwestionowany przez skład zwykły Sądu Najwyższego, który przedstawił rozstrzygane aktualnie zagadnienie prawne, wskazując, ogólnie rzecz ujmując, że prawem nabytym jest także powstałe *in abstracto* prawo do emerytury w określonej wysokości.

Po wydaniu uchwały III UZP 6/17, Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 6 marca 2019 r., zajął się ponownie kwestią zgodności art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy kobiet urodzonych w 1953 r., które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy. Przy czym zaznaczyć należy, że do 30 września 2017 r. przepis ten stanowił: „Jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r., poz. 1189), podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne.” Natomiast od 1 października 2017 r. przepis ten otrzymał następujące brzmienie: „Jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę częściową lub emeryturę na podstawie przepisów art. 46, 50, 50a, 50e, lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r., poz. 967), podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odli-

czeniu zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne”. Zatem aktualna merytoryczna treść przepisu jest taka sama, co sprawia, że poglądy wyrażone w wyroku P 20/16 zachowują aktualność na tle obecnego stanu prawnego.

W omawianym wyroku (sygn. P 20/16) Trybunał stwierdził, że w związku z rozumieniem art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej nadanym przez Sąd Najwyższy (sygn. III UZP 6/17) można wyodrębnić trzy grupy ubezpieczonych urodzonych w latach 1949–1968. Pierwsza grupa obejmuje osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę w wieku 55 lat i uzyskały powszechny wiek emerytalny do końca 2012 r. oraz złożyły wniosek o ustalenie emerytury przed 1 stycznia 2013 r. Drugą grupę stanowią osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę i uzyskały powszechny wiek emerytalny przed końcem 2012 r., lecz z wnioskiem o ustalenie emerytury wystąpiły dopiero po 1 stycznia 2013 r. Trzecia grupa to osoby, które pobierały wcześniejszą emeryturę, ale powszechny wiek emerytalny uzyskały po 1 stycznia 2013 r. i po tym terminie wystąpiły z wnioskiem o ustalenie emerytury. Do grupy pierwszej nie znajduje zastosowania art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej. Zakresem tego przepisu, w świetle uchwały Sądu Najwyższego, objęte zostały natomiast osoby z grupy drugiej i trzeciej. Do grupy trzeciej należą kobiety urodzone w 1953 r., bowiem wiek emerytalny (60 lat) osiągnęły po zmianach dokonanych ustawą nowelizacyjną. W ocenie Trybunału, ustawodawca, dokonując zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej w stosunku do kobiet urodzonych w 1953 r., naruszył zasadę lojalności państwa względem obywateli. Wprowadzając nowe, mniej korzystne zasady po rozpoczęciu realizacji uprawnień w zakresie wcześniejszej emerytury, naraził te kobiety na nieprzewidziane skutki, które w istocie stanowiły dla nich pułapkę. Gdyby w momencie podejmowania decyzji o przejściu na taką emeryturę wiedziały, jakie będą tego konsekwencje dla ustalania wysokości emerytury powszechnej, być może nie skorzystałyby z tego uprawnienia. Obowiązkiem ustawodawcy jest określenie skutków finansowych regulacji prawnych i podejmowanie racjonalnych decyzji w oparciu o możliwości finansowe państwa w odpowiedniej perspektywie czasu. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyklucza możliwość formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywanie się państwa ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Stanowi to bowiem niedopuszczalne nadużywanie pozycji przez organy władzy względem obywateli. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której obywatel, układając swoje interesy, podejmuje decyzje dotyczące długiej perspektywy czasu i przewiduje ich konsekwencje na podstawie obowiązującego stanu prawnego. Zmiana tego stanu oznacza wówczas zaskoczenie, którego w danych okolicznościach obywatel nie mógł przewidzieć, a tym samym dostosować się do nowej sytuacji w sposób, który nie wyrze negatywnych konsekwencji w sferze jego uprawnień. Wprowadzając zmiany, ustawodawca powi-

nien preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji. Trybunał podkreślił, że pozostawienie okresu 6 miesięcy od uchwalenia zmiany do czasu jej wejścia w życie nie miało żadnego znaczenia dla osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę do końca 2008 r. (jak należy rozumieć – dla kobiet urodzonych w 1953 r., które dopiero w tym roku osiągnęły wiek 55 lat). Ustawodawca, dokonując zmian regulacji wobec kobiet urodzonych w 1953 r., zmienił skutki prawne ich decyzji podejmowanych w innym stanie prawnym. Kobiety te nie miały możliwości, by zmienić konsekwencje decyzji podjętych w 2008 r.

W omawianym wyroku stwierdzono także że: „Wprowadzona tym przepisem zmiana nie dotyczyła wprawdzie zasad nabywania uprawnień po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego przez kobiety urodzone w 1953 r., które zdecydowały się przejść na wcześniejszą emeryturę. Nie miała też wpływu na sposób realizacji prawa do wcześniejszej emerytury. Nie dotyczyła ani przesłanek przyznania takiego prawa, ani wysokości przysługujących ubezpieczonej świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury. Nie zakładała również ograniczenia okresu wypłacania tego świadczenia. Zmiana dotyczyła natomiast zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej. Zasady te są równie istotnym elementem uprawnień emerytalnych i odróżnić je należy od ostatecznej wysokości świadczeń, jakie obliczane są już po złożeniu wniosku”.

Z przedstawionych orzeczeń wyłania się taka oto sytuacja: Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że powszechnie przyjęta przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy zasada nabywania praw emerytalnych *ex lege* (z chwilą spełnienia jego ustawowych warunków) może mieć zastosowanie także przy wykładni art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, co wedle jego stanowiska „znajduje oparcie w ważkich argumentach konstytucyjnych” (postanowienie P 11/14), przyjmując niejako za pewnik, że nabycie praw *ex lege* obejmuje również zasady obliczania emerytury. Z kolei Sąd Najwyższy uważa, że reguła nabywania praw emerytalnych *ex lege* nie dotyczy wysokości emerytury (uchwała III UZP 6/17). Natomiast Trybunał dostrzegł niezgodność art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w tym przepisie zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyrok P 20/16), nie wiążąc tego z ochroną praw nabytych, lecz z naruszeniem zasady lojalności państwa względem obywatela przez wprowadzenie niekorzystnych skutków prawnych decyzji, która w chwili jej podejmowania nie była obciążona tymi skutkami, przy jednoczesnym braku możliwości uchylecia się od jej skutków. Zaznaczył przy tym, co ważne, że zmiana wprowadzona na podstawie tego przepisu wprawdzie dotyczyła nie prawa do świadczenia, ale zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej, jednakże zasady te są równie istotnym elementem uprawnień emerytalnych i odróżnić je należy od ostatecznej wysokości świadczeń, jakie obliczane są już po złożeniu wniosku. Z twierdze-

niem tym należy się zgodzić, w szczególności że z perspektywy świadczeniobiorcy wysokość świadczenia niejednokrotnie jest najistotniejszym elementem uprawnienia emerytalnego. Wysokość świadczenia determinują zasady powszechnie obowiązujące wobec wszystkich ubezpieczonych, stanowiące pewien stały algorytm (24% kwoty bazowej, przeliczniki okresów składkowych i nieskładkowych – przy emeryturze z systemu zdefiniowanego świadczenia; zewidencjonowane składki i kapitał początkowy oraz sposób ich waloryzacji – przy emeryturze z systemu zdefiniowanej składki), w którym indywidualne osiągnięte wielkości podstawiane są do określonego wzoru. W momencie nabycia prawa do emerytury *in abstracto* algorytm ten jest znany, a upływ czasu do realizacji prawa na podstawie wniosku o świadczenie nie ma żadnego wpływu na jego elementy składowe. Natomiast w tym okresie mogą zmieniać się (i z reguły zmieniają się) wielkości osiągnięte indywidualnie (np. liczba okresów składkowych i nieskładkowych, wysokość kwoty bazowej – przy emeryturze z systemu zdefiniowanego świadczenia; wysokość zgromadzonego kapitału na skutek waloryzacji kapitału początkowego i zewidencjonowanych składek – przy emeryturze z systemu zdefiniowanej składki) i ich dotyczy wynikająca z ustawy emerytalnej generalna zasada ustalania wysokości świadczenia na dzień złożenia wniosku. Zatem tylko w stosunku do nich można bez żadnych wątpliwości twierdzić, że nie wchodzą w skład praw nabytych w chwili spełnienia ustawowych warunków prawa do świadczenia.

Poczynione rozważania uprawniają do wniosku, że do treści nabytego *in abstracto* prawa do emerytury włączyć należy zasady obliczania jego wysokości. Stanowisko to nie przesądza jednak o tym, że w każdym przypadku nie jest możliwa zmiana przepisów na niekorzyść jego adresatów. Należy bowiem zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zgodnie z jego orzecznictwem, nie jest wykluczona ingerencja ustawodawcy nawet w nabyte prawa podmiotowe („ukształtowane prawa podmiotowe”), jeżeli istnieją bardzo istotne konstytucyjne racje, które ją usprawiedliwiają. Racje takie wskazał Trybunał np. w wyroku pełnego składu z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12 (OTK-A 2012, nr 11, poz. 136), podkreślając, że ocena słuszności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia są uzasadnione ze względu na inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne; czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; czy wartościom konstytucyjnym, dla których realizacji prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Ochrony praw nabytych nie można rozumieć w sposób bezwzględny, odnosząc ją do wszelkich uprawnień uzyskanych przez kogokolwiek i kiedy-

kolwiek – „stworzyłyby to niebezpieczeństwo niemożliwości realizacji przez państwo swoich zadań, gdy realizacja ta spotkałaby mur w postaci «praw nabytych»” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2004 r., sygn. SK 56/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 29). W konkluzji, prawa nabyte nie mają charakteru absolutnego i mogą być wzruszone ze względu na słuszność wynikającą z innych zasad konstytucyjnych i szczególnych okoliczności. W tym wypadku argumentacji takiej dostarcza sam art. 2 Konstytucji, określający Rzeczpospolitą jako państwo prawne, które urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Stosowanie art. 2 Konstytucji tylko w aspekcie zasady ochrony praw nabytych, bez jednoczesnego uwzględnienia słuszności wynikającej z zasady sprawiedliwości społecznej, byłoby wybiórcze i tym samym niedopuszczalne. Nakaz realizacji zasad sprawiedliwości społecznej wiąże się z pojmowaniem państwa jako dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji) oraz z obowiązkiem solidarności jednostki z innymi (preambuła) (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK-A 2005, nr 9, poz. 102). Z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej można wyprowadzić obowiązek ustawodawcy, w obszarze polityki społecznej, dawania pierwszeństwa dobru ogółu przed dobrem indywidualnym czy partykularnym (por. przywołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, pkt 6.1.23). Sprzeczne z zasadą sprawiedliwości jest zarówno nieuzasadnione merytorycznie faworyzowanie, jak i dyskryminowanie określonych grup podmiotów (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK 1997, nr 3–4, s. 41). Zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ubezpieczeń społecznych uzasadnia takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością składki na ubezpieczenia społeczne oraz długością okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych (zob. przywołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2005 r., sygn. P 13/04).

W motywach wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2017 r., sygn. 381/16 (LEX nr 2376896) trafnie zauważono, że skorzystanie z przywileju przejścia i pobrania wcześniejszych emerytur na podstawie przepisów szczególnych dotyczących emerytur dla niektórych ubezpieczonych, uzasadnia i proporcjonalnie usprawiedliwia pomniejszenie podstawy wymiaru emerytury ustalonej na podstawie art. 24 ust. 1 i następnych ustawy emerytalnej o sumy poprzednio pobranych wcześniejszych emerytur, przy zastosowaniu mechanizmu ustalania wysokości świadczeń emerytalnych w zależności od proporcjonalnego prognozowanego „średniego trwania życia” osoby uprawnionej, ponieważ osobom uprawnionym do takich samych rodzajowo świadczeń powinna przysługiwać emerytura ustalana według takich samych (równych) zasad obliczania jej wysokości bez względu na datę złożenia wniosku emerytalnego.

Każdy mechanizm ustalania wysokości świadczeń emerytalnych ma określone uwarunkowania majątkowe, które gwarantują prawem określoną wysokość ustalanych emerytur w prognozowanych długoterminowych okresach ich pobierania przede wszystkim ze względu na zgromadzony kapitał składkowy, który pomniejszają wcześniej wypłacone kwoty pobranych długoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Taki stan rzeczy usprawiedliwia ustawowe modyfikowanie wysokości emerytur ze względu na wcześniejsze pobranie i spożytkowanie tych samych rodzajowo, choć wcześniejszych świadczeń emerytalnych, które uszczupliły zgromadzony indywidualny kapitał emerytalny oraz Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, z którego emerytury są wypłacane.

Także w doktrynie podkreśla się, że brak odliczenia pobranych emerytur uprzywilejowałby tę kategorię ubezpieczonych, nadużywając solidarności w relacjach między członkami wspólnoty ryzyka, w nieuzasadniony sposób uszczuplając przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz stanowi nadużycie solidarności w relacjach między członkami wspólnoty ryzyka, gdyż nałożono by na nią obowiązek sfinansowania wypłaty tej części emerytury w wieku powszechnym, która nie znajduje pokrycia we wcześniej wniesionym (zaewidencjonowanym), lecz wydanym (tj. pomniejszonym o kwoty pobranych emerytur) wkładzie ubezpieczonego stanowiącym zasadniczy element podstawy obliczenia emerytury (zob. głosę K. Antonowa do przywołanej wyżej uchwały Sądu Najwyższego III UZP 6/17, OSP 2019, nr 1, poz. 5).

Należy zauważyć, że przyrost świadczeń w systemie emerytalnym jest związany albo ze zwiększeniem udziału w systemie przez wpłacanie nowych składek, co przekłada się również na przyrost stażu ubezpieczeniowego w systemie zdefiniowanego świadczenia, albo ze względu na wstrzeźliwość w realizacji świadczenia. W nowym systemie zewidencjonowane na koncie emerytalnym aktywa podlegają waloryzacji rocznej oraz kwartalnej, zaś dzielnik „ułamka emerytalnego” zmniejsza się wraz ze zmniejszaniem się średniej dalszej długości trwania życia przy jednoczesnej możliwości stosowania starych tablic dalszej przeżywalności na podstawie dodanego w 2015 r. art. 26 ust. 6 ustawy emerytalnej („Jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego, do ustalenia wysokości emerytury zgodnie z ust. 1 stosuje się tablice trwania życia obowiązujące w dniu, w którym ubezpieczony osiągnął wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn”), zaś w starym systemie odłożenie decyzji o przejściu na emeryturę wiąże się z aktualizacją (zwiększeniem) kwoty bazowej. Przed wprowadzeniem do ustawy emerytalnej art. 25 ust. 1b obowiązywał mechanizm podobny do swoistego *perpetuum mobile*: im dłużej ubezpieczony konsumował składki, pobierając emeryturę przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, tym większy był wymiar jego świadczenia z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Zatem w sytuacji przechodzenia na kolejne rodzaje emerytury emeryt, który nie podejmował zatrudnienia, był beneficjentem przyrostu świadczenia bez wkładu w postaci

składek. Z kolei przy korzystaniu z innego rodzaju emerytury odłożenie w czasie momentu złożenia wniosku o emeryturę powszechną nie stanowi żadnego wyrzeczenia.

Również w wyroku Trybunału Konstytucyjnego P 20/16 wskazano, że wprowadzenie mechanizmu potrącenia odpowiadało w swym zasadniczym wymiarze podstawowym elementom obowiązującego systemu emerytalnego (systemu zdefiniowanej składki). System ten uzależnia wysokość emerytury od długości trwania okresu aktywności zawodowej oraz wysokości składek odprowadzanych na ubezpieczenie emerytalne, zatem posłużenie się rozwiązaniem, które – w ramach gromadzonego przez daną osobę kapitału – uwzględnia pobrane świadczenia emerytalne przysługujące na podstawie szczególnych rozwiązań, nawiązuje wyraźnie do kapitałowego charakteru nowego systemu emerytalnego. Zakłada bowiem, że przyznanie powszechnego świadczenia emerytalnego, finansowanego ze składek płaconych przez ubezpieczonego, nie może jednocześnie abstrahować od wcześniejszego pobierania świadczeń przez tę samą osobę.

W związku z tym istnieją ważne względy aksjologiczne przeciwne temu, aby uwzględniać całą zewidencjonowaną na koncie ubezpieczonego kwotę składek na ubezpieczenie emerytalne, mimo że ich część została już „spożytkowana” na wypłatę świadczeń sprzed dnia nabycia *in concreto* prawa do emerytury z art. 2 ustawy emerytalnej. W rezultacie odliczenie od podstawy wymiaru emerytury powszechnej kwot pobranych uprzednio świadczeń emerytalnych jest rozwiązaniem sprawiedliwym.

Jak wskazano wyżej, granicę dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa podmiotowe wyznacza wymaganie, aby wprowadzane modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego (zob. między innymi wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2008 r., k.p. 2/08, OTK-A 2008, nr 9, poz. 157, cz. III, pkt 5.2; z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10, OTK-A 2011, nr 10, poz. 114, cz. III, pkt 5.3; z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK-A 2012, nr 2, poz. 16, cz. III, pkt 4.1; z dnia 13 czerwca 2013 r., OTK-A 2013, nr 5, poz. 58, cz. III, pkt 7.1). Innymi słowy, konieczne jest, aby zastosowane zostały procedury umożliwiające zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK 1998, nr 5, poz. 64). W tym kontekście Trybunał wielokrotnie podejmował rozważania na temat wymagań, jakie Konstytucja narzuca wprowadzaniu w życie nowych przepisów, w tym także intertemporalnych, w zakresie, w jakim zawierają one rozwiązania mniej korzystne dla ich adresatów. Zmiana obowiązującego prawa, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, powinna być dokonywana zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją powinna być poddana takim przepisom

przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należyłą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (tak między innymi: orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK 1993, cz. I, poz. 6; z dnia 15 lipca 1996 r., sygn. K 5/96, OTK 1996, nr 4, poz. 30 oraz wyrok z dnia 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 256).

Na pewno, podobnie jak kobiety z rocznika 1953, rok starsze ubezpieczone, przechodząc na emeryturę wcześniejszą, nie miały świadomości co do skutków prawnych, jakie może wywołać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu emerytury powszechnej pobieranie świadczeń emerytalnych. Należy jednak wskazać, że w chwili nabycia przez nie prawa do emerytury w powszechnym wieku art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej nie obowiązywał, a zatem nie wywoływał jeszcze skutku prawnego. Kobiety urodzone w 1952 r. (choćby nawet urodziły się 31 grudnia 1952 r.) – przy sześciomiesięcznej *vacatio legis* – miały, po pierwsze, czas na podjęcie decyzji zapobiegającej niekorzystnym skutkom nowelizacji oraz, po drugie, możliwość zrealizowania prawa na starych zasadach (bez potrażeń). Z tego powodu nie można twierdzić, że przyrzeczenia złożone tym osobom przed zmianą przepisów pozostały bez pokrycia albo że wycofanie się państwa z dotychczasowych uregulowań miało nagły charakter. Należy zatem podsumować, że ustawodawca, umożliwiając kobietom z roczników 1949–52 realizację świadczenia na dotychczasowych zasadach, uczynił zadość zasadzie lojalności, a wobec nieuzasadnionego aksjologicznie dynamicznego przyrostu emerytury powszechnej mógł *ex nunc* dokonać dezaktywacji owego emerytalnego *perpetuum mobile*. Niekonstytucyjność rozstrzygnięć względem rocznika 1953 w wyroku P 20/16 skonkludowano stwierdzeniem, że kobiety te nie miały możliwości, by zmienić konsekwencje decyzji podjętych w 2008 r. Fundamentalna różnica między nimi a osobami urodzonymi do końca 1952 polegała zatem na tym, że członkinie tej drugiej grupy miały możliwość zmiany konsekwencji podjętych decyzji.

Respektując zatem stanowisko zawarte w wyroku P 20/16, wypada stwierdzić, że kobiety z rocznika 1952 nie znalazły się „w pułapce” decyzji podjętych przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej. Miały bowiem możliwość skorzystania z uprawnień w kształcie, jaki istniał przed nowelizacją, co w rozpoznawanym przypadku miało miejsce między wrześniem a grudniem 2012 r. Okoliczności stanowiące podstawę wydania wyroku P 20/16 na tyle różnią się od okoliczności niniejszej sprawy, że stwierdzenie, iż art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej ma zastosowanie do urodzonej w 1952 r. ubezpieczonej, która od 2008 r. pobierała wcześniejszą emeryturę, warunki uprawniające do przyznania emerytury z powszechnego wieku emerytalnego spełniła w 2012 r.,

a wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury z powszechnego wieku emerytalnego złożyła w 2016 r., nie stoi w sprzeczności z argumentacją zawartą w wyroku Trybunału.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. III UZP 5/19.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

52

Art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1170)

Przedsiębiorca przesyłowy, który zawarł z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe umowę o ustanowienie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości od tych gruntów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r.

Z uzasadnienia:

4.1. Przedstawione przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienie prawne odpowiada warunkom z art. 15 § 2 pkt 2 p.p.s.a., ponieważ została spełniona określona w nim przesłanka do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały abstrakcyjnej. Wskazane we wniosku orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego odzwierciedlają istnienie rozbieżności w procesie stosowania przez sądy administracyjne przepisów dotyczących określenia podmiotu, na którym ciąży obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości. W istocie zagadnienie to sprowadza się do prawidłowej wykładni nie tylko art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l., ale i także art. 3 ust. 2 u.p.o.l., gdyż rekonstrukcja obowiązującej normy materialnego prawa podatkowego wymaga analizy obydwu tych jednostek redakcyjnych art. 3 u.p.o.l. W uzasadnieniu wniosku o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wyraźnie wskazano na dwie konkurujące ze sobą linie orzecznicze sądów administracyjnych odnoszące się do spornego zagadnienia. Istnienie dwóch funkcjonujących równolegle hipotez interpretacyjnych w judykaturze sądów administracyjnych świadczy o poważnych wątpliwościach prawnych, gdyż ich wyjaśnienie następuje z trudnością z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych. Powoduje to, że w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyłoniło się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które uzasadniało jego przedstawienie do rozstrzygnięcia poszerzonemu składowi siedmiu sędziów NSA na podstawie art. 264 § 3 p.p.s.a.

4.2. Treść pytania Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy „przedsiębiorstwa energetycznego”, które legitymuje się z Lasami Państwowymi umową o ustanowienie służebności przesyłu. Zgodnie z definicją legalną z art. 3 pkt 12) ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r., poz. 755 ze zm.), przedsiębiorstwo energetyczne to podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie: a) wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi albo b) przesyłania dwutlenku węgla. Pytanie zatem odnosi się do przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. Przepis ten definiuje urządzenia przesyłowe służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne. Zgodnie z tym unormowaniem nie należą one do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa, nazywanego przesyłowym. Podmiot prowadzący to przedsiębiorstwo określany jest przedsiębiorcą przesyłowym (por. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. III CZP 28/17, OSNC 2018, nr 4, poz. 38). Z uwagi na abstrakcyjny charakter zadanego pytania i zakres posiadania przez przedsiębiorstwa służebności przesyłu właściwym będzie posługiwanie się w dalszych rozważaniach pojęciem przedsiębiorcy przesyłowego. Rozpatrywane zagadnienie prawne dotyczy bowiem nie tylko przedsiębiorstw energetycznych, ale wszystkich przedsiębiorców przesyłowych, na rzecz których ustanowiono służebności przesyłu o treści wskazanej w art. 305¹ k.c.

4.3. Przechodząc do analizy przepisów odnoszących się do statusu podatnika podatku od nieruchomości w sprawach dotyczących opodatkowania gruntów zarządzanych przez Lasy Państwowe, na których usytuowane zostały napowietrzne linie elektroenergetyczne (jak również urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne), należy wyjść od wskazania systematyki art. 3 u.p.o.l., a następnie przejść do gramatycznej treści poszczególnych jednostek redakcyjnych tego przepisu. Wyraża on w art. 3 ust. 1 u.p.o.l. generalną zasadę dotyczącą identyfikacji podmiotu, który jest uznawany za podatnika podatku od nieruchomości, czyli tego na którym ciąży obowiązek podatkowy w zakresie tego podatku. W kolejnych jednostkach redakcyjnych tego przepisu, odnoszącego się w całości przede wszystkim do wskazania podatnika podatku od nieruchomości, ustawodawca w istocie dookreśla lub modyfikuje zasadę wynikającą z art. 3 ust. 1 u.p.o.l. W analizowanym aspekcie na szczególną uwagę zasługuje zapis art. 3 ust. 2 u.p.o.l. Przepis ten w warstwie normatywnej nie zmienił się w zasadzie od dnia 1 stycznia 2003 r., kiedy to nadano mu treść, zgodnie z którą: „Obowiązek podatkowy dotyczący przedmiotów opodatkowania wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – ciąży odpowiednio na jednostkach organizacyjnych Agencji Własności Rolnej Skarbu

Państwa i jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, faktycznie władających nieruchomościami lub obiektami budowlanymi”. Kolejne zmiany jego brzmienia obowiązujące odpowiednio od 1 stycznia 2016 r. oraz od 1 września 2017 r. polegały jedynie na zastąpieniu podmiotu o nazwie „Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa” w pierw „Agencją Nieruchomości Rolnych”, a następnie „Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa”. Były one związane jedynie ze zmianą nazwy oraz zakresu działania podmiotu, którego zadanie polegało i polega nadal na przejmowaniu państwowych gruntów rolnych i gospodarowaniu tymi zasobami należącymi do Skarbu Państwa. Zmiany brzmienia nie dotyczyły zatem tej części przepisu, który odnosi się do zarządu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz władania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych. Obecne brzmienie tego przepisu stanowi, że: „Obowiązek podatkowy dotyczący przedmiotów opodatkowania wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – ciąży odpowiednio na jednostkach organizacyjnych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, faktycznie władających nieruchomościami lub obiektami budowlanymi”. Należy podkreślić, że ustawodawca w ustawie podatkowej jedynie w art. 3 ust. 2 u.p.o.l. zdecydował się na konkretne wskazanie dwóch podatników, na których ciąży obowiązek podatkowy. Jest to państwowa osoba prawna będąca agencją wykonawczą, czyli Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa – Dz. U. z 2018 r., poz. 1154 ze zm., dalej zwana: „ustawa o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa”). Drugą jest zaś państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, czyli Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (art. 32 ust. 1 ustawy o lasach). Ma to w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego ważne implikacje dla rekonstrukcji normy prawnej związanej ze wskazaniem podmiotu odpowiedzialnego za zapłatę podatku od nieruchomości. Po pierwsze za uzasadnioną należy przyjmować taką wykładnię tej regulacji, zgodnie z którą zasadą jest, że obowiązek podatkowy dotyczący przedmiotów opodatkowania będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe ciąży na jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, a wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Po drugie zapis ten należy odnieść do wykładni art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l., zgodnie z którym w obecnym brzmieniu: „Podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu

prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości”. Podkreślenia wymaga, że normodawca w tym przepisie na samym wstępie uznaje za samodzielniego podatnika m.in. jednostki organizacyjne, a zatem także państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, do których zaliczają się Lasy Państwowe. Ponadto należy zauważyć, że przepis ten w przypadku posiadania wynikającego z zawartej umowy, czyli w art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l., nadaje status podatnika tylko tym podmiotom, których posiadanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wynika bezpośrednio z umowy zawartej w właścicielom lub z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa. Kwestie związane z posiadaniem na podstawie „innego tytułu prawnego” oraz z zawarciem umowy z zarządcą nieruchomości zostaną przedstawione w dalszej części rozważań. Wynika z tego, że z dwóch podmiotów, będących podatnikami podatku od nieruchomości, wskazanych w sposób konkretny i enumeratywny w art. 3 ust. 2 u.p.o.l., od których swoje posiadanie mienia państwowego powinien wywodzić na podstawie umowy posiadacz, będący samodzielnym podatnikiem podatku od nieruchomości na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l., wskazano jedynie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Pominęto w tym unormowaniu Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, czy też jednostki organizacyjne Lasów Państwowych. Już to zestawienie treści obydwu jednostek redakcyjnych art. 3 u.p.o.l. zdaje się wskazywać, że obowiązek podatkowy w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a znajdujących się w posiadaniu osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych, w tym spółek nieposiadających osobowości prawnej, będzie ciążył na nich tylko wówczas, gdy legitymują się oni umową zawartą ze Skarbem Państwa lub z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa. Należy wobec tego przyjąć, że pomimo tego, iż Lasy Państwowe jako zarządcą nieruchomości Skarbu Państwa, przy ustanowieniu służebności działają jako jego *statio fisci*, to i tak zachowują one samodzielną pozycję jako podatnik będący państwową jednostką organizacyjną, której nadal przysługuje posiadanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz możliwość władania nimi na mocy sprawowanego zarządu. Na gruncie podatku od nieruchomości należy bowiem oddzielić kwestie związane z reprezentacją przez Lasy Państwowe Skarbu Państwa na mocy art. 32 ustawy o lasach od ich statusu jako samodzielnego podatnika. Co do umów zawartych niejako „bezpośrednio” ze Skarbem Państwa to w rzeczywistości dotyczy to umów zawieranych z jednostkami organizacyjnymi zwanymi *stationes fisci*, po pierwsze niemającymi osobowości prawnej i po drugie niewymienionymi w art. 3 ust. 2 u.p.o.l., które wykonują zadania społeczne i gospodarcze w zakresie dominium, czyli w zakresie relacji prywatnoprawnych w odniesieniu do mienia państwowego (art. 34 k.c.). Kwestia dotycząca sprawowania zarządu nieruchomościami przez Lasy Państwowe nie została uregulowana ani w u.p.o.l., ani

w ustawie o lasach. Jednakże skoro dotyczy ona gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, to znajdują do niego zastosowanie przepisy Działu II ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm., zwana dalej: „u.g.n.”), w tym dotyczące trwałego zarządu (art. 43 do 50 u.g.n.). Wynika to z art. 199 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym zarząd nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz własność gminy, sprawowany w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy przez jednostki organizacyjne, przekształca się z tym dniem w trwały zarząd tych nieruchomości. Skoro zgodnie z regulacjami prawnymi dotyczącymi trwałego zarządu jest on publicznoprawną formą władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną, to umowy zawierane przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych zawierane są w istocie przez Skarb Państwa. Dodatkowo potwierdzają to zapisy art. 33 ust. 3 pkt 1, art. 34 pkt 1 i art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, w których przewidziano, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczy reprezentują Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania. Ta okoliczność jednak wbrew stanowisku wyrażanemu w drugim z opisanych powyżej nurtów orzeczniczych nie może mieć przesądzającego znaczenia dla przyjęcia, że posiadanie nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych na podstawie służebności przesyłu jest posiadaniem na podstawie umowy zawartej ze Skarbem Państwa, co miałoby być wystarczające dla „przejścia” obowiązku podatkowego z Lasów Państwowych na przedsiębiorców przesyłowych. Należy bowiem brać pod uwagę zarówno szczególny status Lasów Państwowych jako podatnika co do będących w ich zarządzie nieruchomości oraz charakter służebności przesyłu i wynikający z niej zakres posiadania i władania nieruchomością przez przedsiębiorcę przesyłowego.

4.4. Mając na uwadze samą redakcję art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l. należy zauważyć, że ustawodawca nie przewidział możliwości obciążenia obowiązkiem podatkowym w podatku od nieruchomości posiadaczy mienia Skarbu Państwa, w tych przypadkach, gdy legitymują się oni umowami zawartymi z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe, czy też z jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych, odmiennie od sytuacji dotyczących nieruchomości pozostających w zarządzie i faktycznym władaniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. W pierwszej kolejności należy zatem rozważyć wzajemne relacje wynikające z przepisów u.p.o.l. i zdekodować normę wynikającą z art. 3 ust. 2 u.p.o.l. poprzez rozstrzygnięcie, czy może ona doznawać modyfikacji poprzez zapis art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l. Podkreślenia wymaga, że zarówno państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej jaką są Lasy Państwowe jak i będący państwową osobą prawną Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa powołane zostały do szeroko rozumianego samodzielnego zarządzania i administrowania zasobami majątkowymi Skarbu

Państwa przeznaczonymi na cele leśne i rolne. Obydwa te podmioty, choć działające w różnych formach organizacyjnych mają wskazane szeroko zakrojone zadania związane z realizacją polityki państwa w dziedzinie zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasad gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska (art. 1 pkt 1 ustawy o lasach) oraz w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich (art. 9 ust. 1 ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa). Pomimo zatem różnej formy organizacyjnej obydwu te podmioty w istocie na podobnych zasadach zarządzają, administrują i wykonują we własnym zakresie szereg zadań faktycznych w odniesieniu do znajdujących się w ich posiadaniu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Szczegółowe zakresy zadań Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (wymienione egzemplifikacyjnie w art. 9 ust. 2 ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa) oraz Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (wymienione również egzemplifikacyjnie w art. 33 ust. 3, art. 34 i art. 35 ust. 1 ustawy o lasach) różnią się pomiędzy sobą, lecz ich cechą wspólną jest to, że dotyczą zarządzania, administrowania i gospodarowania powierzonymi im nieruchomościami Skarbu Państwa. Przede wszystkim jednak, co ma istotne znaczenie, obydwu te podmioty na mocy ustawy o lasach oraz ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa są posiadaczami nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a będących lasami oraz gruntami przeznaczonymi na cele rolne. Tylko jednak w stosunku do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (a wcześniej do Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz Agencji Nieruchomości Rolnych), legislator podatkowy zdecydował się na jego wymienienie w treści art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l., zrównując jego pozycję ze Skarbem Państwa. Przyjąć zatem należy, że dla opodatkowania podmiotu posiadającego nieruchomość Skarbu Państwa konieczne jest zawarcie umowy albo ze Skarbem Państwa albo z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa. W przypadku posiadania w jakimkolwiek zakresie nieruchomości stanowiącej mienie państwowe nie jest możliwe uznanie za podatnika tego podmiotu, który zawarł umowę z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe (lub z jednostką organizacyjną Lasów Państwowych), gdyż ten podmiot prawa podatkowego, będący z mocy art. 3 ust. 1 *ab initio* u.p.o.l. sam podatnikiem jako jednostka organizacyjna, nie został wymieniony w treści art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l. Wobec tego uregulowania Lasy Państwowe jako samodzielny i wymieniony *expressis verbis* w ustawie podatek nie mogą niejako w imieniu Skarbu Państwa „przenosić” obowiązku podatkowego na dalszych posiadaczy nieruchomości będących w ich zarządzie i to bez względu na zakres tego posiadania.

4.5. Ponadto w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego ustanowienie służebności przesyłu, jak również zawarcie innej umowy dotyczącej korzystania z gruntów z przedsiębiorcą przesyłowym, nie pozbawiają Lasów Państwowych posiadania nieruchomości leśnych niezależnie od zakresu służebności lub

treści umowy pozwalającej na zainstalowanie urządzeń przesyłowych i wstęp na grunty leśne w celu ich prawidłowej eksploatacji. U.p.o.l. nie zawiera definicji legalnej pojęcia „posiadania”. W orzecznictwie przyjmuje się, że skoro prawodawca posługuje się tym pojęciem na gruncie prawa podatkowego, nie definiując go i nie nadając mu specyficznego znaczenia, to uzasadnione jest sięgnięcie do tej gałęzi prawa, w której ono funkcjonuje, czyli do prawa cywilnego. Jeżeli bowiem ustawa podatkowa w swoich regulacjach posługuje się wyraźnie nazwami instytucji z zakresu prawa rzeczowego, nie definiując ich, pojęciem tym należy przypisać taki sam zakres jak wynikający z k.c. Odnosi się to również do rozróżnienia pomiędzy posiadaniem samoistnym a zależnym oraz posiadaniem służebności, do którego odwołuje się u.p.o.l., określając podmioty będące podatnikami podatku od nieruchomości w art. 3 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2018 r., sygn. II FSK 861/16, CBOSA i powołane w nim orzecznictwo). Prócz tego w odniesieniu do posiadania, o którym traktuje art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l., a wynikającego „z innego tytułu prawnego” niż umowa w orzecznictwie przyjmuje się, że obejmuje on m.in. zarząd, użytkowanie z art. 252 k.c. oraz inne szczególne formy prawne gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Przykładem innego tytułu prawnego posiadania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. jest również przekazanie nieruchomości w trwałe zarząd jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Ponadto wskazuje się, że ów „inny tytuł prawny” (uprawniający do samodzielnego korzystania z nieruchomości) pochodzić winien także od właściciela lub wynikać z ustawy. Jeżeli zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.o.l. podatnikami podatku od nieruchomości są m.in. jednostki organizacyjne, to przymiot podatnika podatku od nieruchomości posiada również jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, na rzecz której przekazano nieruchomość w trwałe zarząd, gdyż jest ona posiadaczem nieruchomości w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l. (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. II FSK 945/10, CBOSA). Jeżeli wobec tego posiadanie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l. dotyczy rzeczywistego władania rzeczą i czerpania korzyści z majątku to dotyczy ono także określonego w u.g.n. trwałego zarządu nieruchomością. Zgodnie zaś z art. 50 u.g.n., do trwałego zarządu w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu. Tym samym sprawowany przez Lasy Państwowe trwałe zarząd uznać należy za formę posiadania zależnego w rozumieniu k.c. Zgodnie z art. 337 k.c. posiadacz samoistny nie traci posiadania przez to, że oddaje drugiemu rzecz w posiadanie zależne. W doktrynie [por. J. Ignatowicz, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, praca zbiorowa, Warszawa 1972, s. 776; t. 5, (w:) E. Gniewek, Komentarz do art. 337 Kodeksu cywilnego, SIP LEX/el 2001; t. 3, (w:) T. A. Filipiak, Komentarz do art. 337 Kodeksu cywilnego, SIP LEX/el 2012] oraz orzecznictwie (postanowienie

SN z dnia 19 listopada 1993 r., sygn. II CRN 130/93, SIP LEX nr 78220; wyroki NSA: z dnia 29 września 2011 r., sygn. II FSK 1716/10; z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. II FSK 2584/10 oraz z dnia 22 października 2018 r., sygn. II FSK 2447/18; CBOSA) uznaje się, że przepis ten powinien mieć zastosowanie (poprzez analogię) także do posiadaczy zależnych. Również w ich przypadku przekazanie posiadania nie stanowi utraty władztwa nad rzeczą, jeżeli zachowuje się względem rzeczy tak, jak czyniłaby to osoba, której przysługuje prawo podmiotowe, którego treść odpowiada zachowaniu posiadacza zależnego. Nieuzasadnione byłoby w związku z tym wywodzenie odmiennych skutków prawnych z przekazania posiadania zależnego i samoistnego. Wobec tego należy przyjąć, że podatnikiem stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l. powinny być Lasy Państwowe niezależnie od treści jakiegokolwiek umowy czy też treści służebności przesyłu oraz zakresu posiadania nieruchomości przez przedsiębiorcę przesyłowego, gdyż poprzez przekazanie nieruchomości w dalsze posiadanie nie tracą one przymiotu posiadacza na podstawie „innego tytułu prawnego”, a ponadto są wymienione jako podatnik w art. 3 ust. 2 u.p.o.l.

4.6. Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczy umowy zawartej przez przedsiębiorcę przesyłowego, a umożliwiającej wykonywanie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa znajdujących się pod zarządem Lasów Państwowych. Należy wobec tego odnieść się również do istoty tego ograniczonego prawa rzeczowego i charakteru wynikającego zeń posiadania. Argumentacja w tym zakresie została przedstawiona w wielu wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których za podatnika uznawano jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, gdyż przedsiębiorców przesyłowych (zakładów energetycznych) nie można uznawać na podstawie art. 305¹ k.c. za posiadaczy zależnych nieruchomości na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l. (por. np. wyroki z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawach o sygn.: II FSK 607/19, II FSK 571/19 i II FSK 572/19, CBOSA). Wywody zaprezentowane w tych judykatach w pełni podziela Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrujący sprawę w składzie siedmiu sędziów. Należy wobec tego wskazać, że dla uznania przedsiębiorstwa przesyłowego za podatnika na podstawie wyżej wskazanego przepisu istotne jest nie tylko ustalenie, że pomiędzy stronami zawarta została określona umowa, lecz niezbędnym jest stwierdzenie, czy przedsiębiorca przesyłowy na podstawie tej umowy stał się posiadaczem spornego gruntu, a nie tylko uzyskał do niego określony dostęp. Zgodnie z art. 336 k.c. posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Posiadanie występuje przy równoczesnym istnieniu fizycznego elementu władania rzeczą oraz psychicznego elementu, rozumianego jako zamiar władania rzeczą dla siebie. Nie budzi szczególnych wątpliwości interpretacyjnych element „władania rzeczą”. Bez

wątpienia chodzi tu o dostrzegalny fakt fizycznego władztwa nad rzeczą. Drugim, współwystępującym, niezbędnym elementem cywilistycznej konstrukcji posiadania, jest psychiczny czynnik zamiaru władania („zawładnięcia”) rzeczą dla siebie. Zatem zamiar władania rzeczą „dla siebie” rozstrzyga o posiadaniu w rozumieniu art. 336 k.c. Teoretycznie decyduje tutaj wewnętrzna, subiektywna wola posiadania. W praktyce jednak, wobec możliwych trudności dowodowych, można i trzeba kierować się zmanifestowanymi na zewnątrz przejawami władania rzeczą. Można więc z pewną tolerancją mówić o „woli zobiektywizowanej”, błędem byłoby zaś poszukiwanie „woli obiektywnej” [zob. E. Gniewek, Komentarz do art. 336 kodeksu cywilnego, (w:) E. Gniewek, Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz, kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001, SIP LEX]. Skutkiem posiadania jest faktyczne władztwo nad rzeczą, co w przypadku przeniesienia posiadania rzeczy na posiadacza zależnego oznacza, że posiadacz samoistny (jak również posiadacz zależny oddający rzecz w dalsze posiadanie) traci na rzecz posiadacza zależnego możliwość władania rzeczą. Wprawdzie posiada nadal status posiadacza samoistnego (jak również zależnego z uwagi na wskazane powyżej analogiczne stosowanie art. 337 k.c.), niemniej jednak faktyczne władztwo nad rzeczą (m.in. nieruchomością) oddaną w posiadanie zależne, sprawować będzie (czyli faktycznie władać) posiadacz zależny, z wyłączeniem posiadacza samoistnego (bądź zależnego, który oddał rzecz w dalsze posiadanie).

4.7. Po tych uwagach ogólnych należy wskazać, że ustawodawca wyraźnie uregulował w art. 352 k.c. posiadanie służebności. Również w przypadku posiadania służebności występuje zarówno element fizyczny – *corpus*, jak i *animus*, przy czym w wyżej wskazanym przepisie znalazło się wyraźne zastrzeżenie, że z posiadaniem służebności mamy do czynienia tylko w razie faktycznego korzystania z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności. Może się ono łączyć z tytułem prawnym, a więc istnieniem służebności jako ograniczonego prawa rzeczowego, ale i też posiadanie służebności może powstać i istnieć bez tytułu prawnego, jako stan faktyczny. Swoisty charakter posiadania służebności wyraża się w tym, że osoba, która wykonuje służebność, z reguły nie włada rzeczą w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz z niej korzysta w określonym zakresie, na przykład co jakiś czas przejeżdża, przechodzi przez cudzą nieruchomość [por. J. Ignatowicz (w:) Komentarz, t. I, 1972, s. 815; E. Gniewek, Komentarz, 2001, s. 832]. Istota służebności tkwi w tym, że ogranicza ona prawo własności kaźdoczesnego właściciela nieruchomości obciążonej w korzystaniu z niej, lecz co istotne, nie pozbawia go władztwa nad nieruchomością. W nauce prawa dominującym jest pogląd, który Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela, że jest to posiadanie prawa (posiadanie służebne), a więc posiadanie odrębne w stosunku do posiadania rzeczy, czyli posiadania samoistnego i zależnego [por. S. Kołodziejski, Posiadanie samoistne, zależne i służebne, Palestra 1966, nr 10/12, s. 44; M. Warciń-

ski, Służebności gruntowe według kodeksu cywilnego, LEX 2013, s. 154; E. Skowrońska-Bocian, (w:) K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny, t. 1, 2011, s. 1228; P. Księżak, Głosa do uchwały SN z dnia 17 czerwca 2005 r., sygn. III CZP 29/05, OSP 2006, nr 3, poz. 35; t. I.4 do art. 352, (w:) M. Balwicka-Szczyrba, Sąsiedztwo nieruchomości. Komentarz. SIP LEX/elj. Każdy, kto faktycznie korzysta z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności, jest posiadaczem służebności. Jest to posiadanie swoiste, gdyż nie łączy się z władztwem nad rzeczą w dosłownym znaczeniu. Podmiot wykonujący służebność korzysta z cudzej rzeczy tylko w oznaczonym zakresie, niezadko bardzo wąskim, w istocie nie władając nią. Do takiego, specyficznego posiadania należy stosować, zgodnie z art. 352 § 2 k.c., jedynie odpowiednio przepisy o posiadaniu rzeczy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2016 r., sygn. V CSK 549/15, SIP LEX nr 2080889). Zatem w odniesieniu do posiadania służebności nie można posługiwać się pojęciem posiadania samoistnego lub zależnego nieruchomości, wynikającego z art. 336 k.c. (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. III CZP 10/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 129). Posiadacz służebności nie włada nieruchomością, ale faktycznie z niej korzysta. Ponadto korzystanie takie jest sporadyczne, zachodzi od czasu do czasu, a także występuje w różnym nasileniu, a co najważniejsze, nie pozbawia właściciela władztwa nad rzeczą. Wynika to między innymi z użycia przez ustawodawcę w art. 352 § 1 k.c. sformułowania „korzysta”, gdy tymczasem przy posiadaniu rzeczy (samoistnym lub zależnym) użyte zostało sformułowanie „włada”. Władanie jest pojęciem zdecydowanie szerszym od korzystania. Jeżeli dany podmiot „włada” określoną rzeczą, to znaczy, że inny podmiot takiego władania jest pozbawiony. Tymczasem „korzystanie” z rzeczy nie przekreśla możliwości władania nią przez kogo innego, lecz jedynie wskazuje na prawo do wykonywania określonych czynności w stosunku do rzeczy, która nie musi pozostawać we władaniu korzystającego. Wystarczy, że władający rzeczą nie będzie czynił przeszkód w czasowym korzystaniu z niej. Wskazać również należy, że posiadanie służebności, o którym mowa w art. 352 § 1 k.c., dotyczy każdego rodzaju służebności, czyli gruntowej, osobistej i przesyłu (por. t. I.4. i II.1 do art. 352 w M. Balwicka-Szczyrba, *op. cit.*). Zaznaczyć także należy, że służebność to ograniczone prawo rzeczowe. Mówiąc zatem o posiadaniu służebności, należy mieć na uwadze, że dotyczy ono posiadania prawa, nie zaś rzeczy. Posiadanie rzeczy uregulowane zostało bowiem odrębnie w art. 336 k.c.

4.8. Odnosząc powyższe uwagi o posiadaniu rzeczy i posiadaniu służebności na grunt posiadania służebności przesyłu przez przedsiębiorców przesyłowych na gruntach znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych stwierdzić należy, że art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. dotyczy posiadania rzeczy (nieruchomości), nie zaś praw z nieruchomością związanych, w tym służebności przesyłu. Wynika to choćby z istoty opodatkowania podatkiem od nieruchomości, który jako

podatek o charakterze majątkowym obciąża nieruchomość, nie zaś prawa z nią związane. Wobec powyższego, podatnikiem podatku od nieruchomości, w sytuacji określonej w art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l., będzie podmiot, który zawarł umowę ze Skarbem Państwa, bądź też posiada nieruchomość na podstawie innego tytułu prawnego, jako posiadacz zależny. Jeżeli natomiast z zawartej umowy wynika, że nie przeniesiono na taki podmiot posiadania, któremu można przypisać cechę posiadania zależnego, lecz ma on jedynie prawo korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie odpowiadającym posiadaniu służebności, nie będzie mógł być uznany za podatnika tego podatku. Z umów służebności przesyłu, znajdujących się w aktach spraw sądowoadministracyjnych dotyczących spornego zagadnienia wynika, że uprawnienia przedsiębiorców przesyłowych do korzystania z gruntu pod liniami energetycznymi wskazują na dopuszczalność korzystania z niego jedynie w zakresie, jaki odpowiada zakresowi służebności przesyłu. Na podstawie tych umów przedsiębiorcy przesyłowi uzyskali uprawnienie do korzystania z nieruchomości obciążonej w zakresie niezbędnym do dokonywania konserwacji, remontów, modernizacji, usuwania awarii oraz przebudowy urządzeń i instalacji elektroenergetycznych, wycinki drzew bądź krzewów lub ich podkrzesywaniu, w zakresie niezbędnym dla utrzymania urządzeń i instalacji elektroenergetycznych w należyłym stanie celem uniknięcia zagrożenia dla funkcjonowania tych urządzeń wraz z prawem wejścia i wjazdu na teren odpowiednim sprzętem przez pracowników przedsiębiorstwa oraz przez wszystkie podmioty i osoby którymi przedsiębiorstwa te posługują się w związku z prowadzoną działalnością. Wobec tego operatorom sieci elektroenergetycznych na podstawie umów ustanawiających służebność przesyłu nie można przypisać status posiadacza zależnego, albowiem na ich podstawie przedsiębiorstwa te uzyskały jedynie uprawnienie do „korzystania z rzeczy” a nie „władztwo nad rzeczą”. Zakres wzajemnych praw i obowiązków stron klasycznej umowy o ustanowienie służebności przesyłu nie świadczy o oddaniu gruntu w posiadanie zależne, lecz wyznacza zasady korzystania z nieruchomości w granicach, które określają zakres służebności przesyłu. Tym samym zakres ten pozwala uznać przedsiębiorców przesyłowych jedynie za posiadaczy służebności, nie zaś za posiadaczy zależnych, o których mowa w art. 336 k.c. Samo ograniczenie właściciela gruntu lub posiadacza zależnego w korzystaniu z niego nie może prowadzić do przeciwnych wniosków. Służebność przesyłu z samej swojej istoty stanowi bowiem o ograniczeniu uprawnień właścicielskich do obciążonego gruntu i nie może zmienić charakteru posiadania służebności na posiadanie zależne nieruchomości. Również w literaturze wyrażono pogląd, że „służebność przesyłu nie skutkuje przeniesieniem posiadania, przedsiębiorca nie staje się posiadaczem samoistnym ani zależnym, a w konsekwencji ustanowienie służebności nie powoduje zmiany podatnika podatku od nieruchomości/rolnego czy leśnego” [por. E. Bobrus-Nowińska, (w:) Wpływ ustanowienia służebności przesyłu na

podmiot podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych 2018, nr 7, s. 6–12]. Ponadto należy podkreślić, że w orzecznictwie prezentowany jest jednolity pogląd, zgodnie z którym grunty leśne, nad którymi przebiegają linie elektroenergetyczne, są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przesyłu energii przez przedsiębiorstwo energetyczne. Przez pojęcie gruntów „zajętych” na prowadzenie działalności gospodarczej, o czym stanowi art. 2 ust. 2 u.p.o.l., należy rozumieć faktyczne wykonywanie konkretnych czynności, działań na gruncie, powodujących dokonanie zamierzonych celów lub osiągnięcie konkretnego rezultatu, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (por. np. wyrok NSA z dnia 28 października 2019 r., sygn. II FSK 1652/19, CBOSA). Oznacza to, że chodzi tu o zajęcie na prowadzenie działalności gospodarczej, do której odwołuje się ustawodawca w przepisie art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l., a więc działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r., poz. 646 ze zm.). Okoliczność, że grunty leśne, na których ustanowiono służebność przesyłu nie znajdują się jednocześnie w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, o czym stanowi art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., nie oznacza zatem, że nie są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Posiadanie gruntu nie jest bowiem przesłanką niezbędną dla określenia, czy grunt jest zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej.

4.9. Kolejnym argumentem przemawiającym za brakiem w rozpatrywanej sytuacji podmiotowości prawnopodatkowej w podatku od nieruchomości przez przedsiębiorstwo energetyczne (czyli przesyłowe) jest uregulowanie wynikające z art. 39a ust. 2 ustawy o lasach. Jak wynika z jego treści wynagrodzenie za ustanowienie służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej ustala się w wysokości odpowiadającej wartości podatków i opłat ponoszonych przez Lasy Państwowe od części nieruchomości, z której korzystanie jest ograniczone w związku z obciążeniem tą służebnością. Świadczy to niewątpliwie o akceptacji przez ustawodawcę stanu rzeczy, w którym podatnikiem podatku od nieruchomości w warunkach ustanowienia służebności przesyłu pozostają Lasy Państwowe. Z treści przepisu wprost bowiem wynika, że podatki od nieruchomości obciążonej ponoszą Lasy Państwowe, przy czym uszczerbek ten ma być rekompensowany przez przedsiębiorców przesyłowych poprzez ustalenie wynagrodzenia za ustanowienie służebności w wysokości odpowiadającej wartości tych podatków. Należy podkreślić, że art. 39a ustawy o lasach został dodany ustawą z dnia 17 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2011 r., Nr 34, poz. 70), z mocą od 3 marca 2011 r. Byłby on zbędny, gdyby ustawodawca zakładał możliwość uznania za podatnika podatku od nieruchomości przedsiębiorstwo energetyczne (przedsiębiorcę przesyłowego), na rzecz którego służebność przesyłu na gruntach Lasów Pań-

stwowych ustanowiono. Ponadto w projekcie nowelizacji dokonanej wskazaną powyżej ustawą z dnia 17 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody podniesiono, że „Projektowany akt prawny wprowadza także wynagrodzenie za ustanowienie służebności przesyłu, które będzie stanowiło równowartość podatków i opłat ponoszonych przez PGL Lasy Państwowe za grunty wyłączone z produkcji leśnej, z uwagi na posadowienie na nich urządzeń należących do ww. przedsiębiorcy” (publ. druki sejmowe VI kadencji, druk nr 3422, na stronie <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/3422>). Nie można wobec tego zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2018 r., sygn. II FSK 131/18, CBOSA, że ustalenie wynagrodzenia za ustanowienie służebności w wysokości podatku od nieruchomości od obciążonego nią gruntu, jaki zapłaci nadleśnictwo, stanowi niedopuszczalną modyfikację obowiązków podatkowych powstających z mocy samego prawa na podstawie umów cywilnoprawnych. Jest bowiem wprost przeciwnie, gdyż to unormowanie ma na celu zapewnienie stosowanej rekompensaty finansowej jednostkom organizacyjnym Lasów Państwowych, jako podatnikom podatku od nieruchomości, w wysokości niezależnej od treści obowiązującej umowy, na co wskazuje zwrot legislacyjny „ustala się w wysokości”. Ma ono zatem gwarantować podatnikowi środki na zapłatę danin i nie stwarza żadnych możliwości do niedozwolonego modyfikowania treści obowiązku podatkowego i podmiotu obciążonego obowiązkiem zapłaty podatku od nieruchomości.

4.10. Odnosząc się zatem w konkluzji do zagadnienia przedstawionego składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego należy stwierdzić, że przedsiębiorca przesyłowy, który zawarł z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe umowę o ustanowienie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości od tych gruntów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1785 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. Uwzględniając zaprezentowane wyżej zasady wykładni prawa oraz oparte na nich rozumowanie w przedmiocie przedstawionego zagadnienia prawnego Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 i art. 264 § 1 i 2 p.p.s.a. podjął uchwałę o treści jak w sentencji.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2019 r., sygn. II FPS 3/19.

Trybunał Konstytucyjny

53

Art. 59 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6 i art. 61 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r., poz. 2190 ze zm.)

Art. 59 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6 i art. 61 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r., poz. 2190 i 2219 oraz z 2019 r., poz. 492, 730 i 959) oraz w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 960) w zakresie, w jakim zobowiązuje jednostkę samorządu terytorialnego, będącą podmiotem tworzącym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, do pokrycia straty netto stanowiącej ekonomiczny skutek wprowadzania przepisów powszechnie obowiązujących, które wywołują obligatoryjne skutki finansowe dla działania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jest niezgodny z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 2, art. 68 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Wymieniony przepis, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą po upływie 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r., poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

Z uzasadnienia:

1. Ustalenia wstępne

1.1. Kwestionowane przepisy

Kwestionowane przez Sejmik Województwa Mazowieckiego (dalej: wnioskodawca, Sejmik) przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r., poz. 2190, ze zm.; dalej: u.d.l. lub ustawa o działalności leczniczej) mają następującą treść:

„Art. 59 ust. 1. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa we własnym zakresie stratę netto w sposób określony w art. 57 ust. 2 pkt 1.

2. Podmiot tworzący jest obowiązany w terminie:

1) 9 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej pokryć stratę netto za rok obrotowy tego zakładu w kwocie, jaka nie może być pokryta zgodnie z ust. 1, jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji albo

2) 12 miesięcy od upływu terminu określonego w pkt 1 wydać rozporządzenie, zarządzenie albo podjąć uchwałę o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej – jeżeli strata netto za rok obrotowy nie może być pokryta w sposób określony w ust. 1 oraz po dodaniu kosztów amortyzacji ma wartość ujemną.

3. Strata netto i koszty amortyzacji, o których mowa w ust. 2, dotyczą roku obrotowego objętego sprawozdaniem finansowym.

4. Jeżeli w sprawozdaniu finansowym wystąpiła strata netto, kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego, sporządza program naprawczy, z uwzględnieniem raportu, o którym mowa w art. 53a ust. 1, na okres nie dłuższy niż 3 lata, i przedstawia go podmiotowi tworzącemu w celu zatwierdzenia”.

Z art. 59 u.d.l. został powiązany art. 55 ust. 1 pkt 6 u.d.l. o treści: „Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może uzyskiwać środki finansowe: (...) na pokrycie straty netto, o której mowa w art. 59 ust. 2 pkt 1” oraz art. 61 u.d.l.: „Zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami Skarbu Państwa albo uczelni medycznej, albo właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis zdania pierwszego stosuje się odpowiednio do mienia”.

Z art. 59 u.d.l. został również powiązany art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 960; dalej: ustawa nowelizująca) o treści: „Obowiązek wydania rozporządzenia albo zarządzenia, albo podjęcia uchwały o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, o którym mowa w art. 59 ust. 2 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się po raz pierwszy w związku ze stratą netto wynikającą ze sprawozdania finansowego za rok 2017, a w przypadku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których rok obrotowy nie jest rokiem kalendarzowym, ze sprawozdania finansowego za pierwszy rok obrotowy rozpoczęty po dniu wejścia w życie ustawy”.

Zakwestionowana regulacja normuje prawne konsekwencje ujemnego wyniku finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (dalej też: s.p.z.o.z.), który nie został pokryty przez podmiot leczniczy we własnym zakresie. Tworzy spójny system środków prawnych, jakie zgodnie z art. 59 ust. 2 u.d.l. powinien podjąć podmiot tworzący s.p.z.o.z. (a więc także jednostka samorządu terytorialnego, dalej też: j.s.t.) oraz określa skutki finansowe wynikające z tego dla j.s.t., tj. obowiązek pokrycia straty netto za rok obrotowy

s.p.z.o.z. w kwocie, która nie może być pokryta zgodnie z art. 59 ust. 1 u.d.l., jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji (art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.l.) albo obowiązek wydania rozporządzenia, zarządzenia albo podjęcia uchwały o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej – jeżeli strata netto za rok obrotowy nie może być pokryta w sposób określony w ust. 1 oraz po dodaniu kosztów amortyzacji ma wartość ujemną (art. 59 ust. 2 pkt 2). Jednocześnie na j.s.t. ciąży obowiązek przejęcia zobowiązań i należności (oraz mienia) s.p.z.o.z. po jego likwidacji (art. 61 u.d.l.).

Ustawodawca przewidział w art. 38 ust. 1 ustawy nowelizującej normę, której treść determinuje perspektywę czasową realizacji po raz pierwszy obowiązków określonych w art. 59 ust. 2–3 w związku z art. 61 u.d.l. Z art. 38 ust. 1 ustawy nowelizującej wynika, że obowiązek wydania rozporządzenia albo zarządzenia, bądź podjęcia uchwały o likwidacji s.p.z.o.z., o którym mowa w art. 59 ust. 2 pkt 2 u.d.l., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, stosuje się po raz pierwszy w związku ze stratą netto wynikającą ze sprawozdania finansowego za rok 2017, a w wypadku s.p.z.o.z., dla których rok obrotowy nie jest rokiem kalendarzowym, ze sprawozdania finansowego za pierwszy rok obrotowy rozpoczęty po dniu wejścia w życie ustawy (ust. 1). Zadania finansowe organów założycielskich, w tym organów j.s.t., w związku z prowadzeniem zakładów opieki zdrowotnej mają swoje źródło w art. 59 ust. 2 w związku z art. 61 u.d.l., natomiast art. 38 ust. 1 ustawy nowelizującej precyzuje moment aktualizacji tych zadań po raz pierwszy, stąd Sejmik zasadnie wskazał ten przepis jako związkowy względem art. 59 u.d.l.

Wątpliwości TK budziła dopuszczalność kontroli art. 59 u.d.l. w całości. Sejmik nie zakwestionował zgodności z Konstytucją regulacji zawartych w ust. 1, 3 i 4 tego przepisu. W uzasadnieniu wniosku nie wskazał, na czym miałyby polegać niezgodność art. 59 ust. 1, 3 i 4 u.d.l. ze wskazanymi wzorcami kontroli – cała argumentacja odnosi się do art. 59 ust. 2 u.d.l. Sformułowanie i uzasadnienie wniosku w tym zakresie nie spełnia więc wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK), co pociąga za sobą umorzenie postępowania w zakresie art. 59 ust. 1, 3 i 4 u.d.l., na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

We wniosku znalazł się też art. 15 u.d.l. TK zwraca jednak uwagę, że przepis ten nie został wskazany ani w uchwale Sejmiku zobowiązującej Marszałka do wystąpienia z wnioskiem o kontrolę konstytucyjną, ani w uzasadnieniu tegoż wniosku. Niespełnienie wymogu wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u.o.t.p.TK powoduje, że przepis ten nie stanowi przedmiotu kontroli. Trybunał przyjął więc, że zakresowe przywołanie go w *petitum* wniosku miało na celu jedynie egzemplifikację przyczyn problemu, tj. zadłużania się szpitali, którego legislacyjne rozwiązanie zawarte w art. 59 ust. 2 u.d.l. kwestionuje wnioskodawca. Takie rozumienie intencji wnioskodawcy potwierdzają też słowa

„w szczególności”, poprzedzające wskazanie art. 15 u.d.l. Przepis ten nie stanowił zatem przedmiotu kontroli.

1.2. Wzorce kontroli konstytucyjnej

Jako podstawowy wzorzec kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie Sejmik przywołał art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji. Związkowo zostały również wskazane art. 2, art. 68 ust. 2 oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji.

W art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji ustrojodawca dokonał podziału zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone. Art. 166 ust. 1 Konstytucji wyraża regułę, zgodnie z którą zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, czyli takie, które – jak stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji – jednostki samorządu terytorialnego wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, czyli w sposób samodzielny i kreatywny.

Z kolei art. 166 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że – jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa – ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych (niż własne) zadań publicznych. Zadania zlecone skierowane są na zaspokajanie potrzeb zarówno wspólnoty lokalnej, jak i całego społeczeństwa. Również w tym wypadku podstawowym kryterium formalnym jest określenie trybu przekazania i sposobu wykonywania zadania publicznego w ustawie (zob. wyroki TK z dni: 13 stycznia 1998 r., sygn. K 5/97, OTK ZU 1998, nr 1, poz. 3; 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 122). Kryterium uzasadnionych potrzeb państwa ma charakter płynny i może być w związku z tym aktualizowane.

Zarówno w odniesieniu do zadań własnych, jak i zleconych, ustawodawca jest zobowiązany kierować się kryteriami pomocniczości, efektywności i dobra wspólnego, które powinny być wyraźnie wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy i ocenie skutków regulacji. Późniejsza ocena konstytucyjności wprowadzonej regulacji dokonywana jest z uwzględnieniem wskazanych wyżej wartości, z uwzględnieniem, w jakim stopniu postulowany cel regulacji jest adekwatny do uzyskanego efektu.

Jako związkowy wzorzec kontroli został powołany art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca nie wskazał w *petitum*, która z zasad wyrażonych w tym przepisie ma stanowić punkt odniesienia oceny konstytucyjnej, jednak – jak wynika z uzasadnienia – chodzi o zasadę zaufania do państwa i prawa, a w szczególności o dyrektywę poprawnej legislacji. Wynika z niej nakaz jednoznaczności prawa, rozumiany jako „wymaganie określoności przepisów, które «muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny»” (wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 2).

Kolejnym, powołanym jako związkowy, wzorcem kontroli jest art. 68 ust. 2 Konstytucji, który to przepis nakłada na władze publiczne obowiązek zagwaran-

towania obywatelom równego, niezależnie od ich sytuacji materialnej, dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Określenie warunków udzielania świadczeń Konstytucja pozostawia ustawom. Szerokiej wykładni tego przepisu Trybunał dokonał w wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03 (OTK ZU 2004, nr 1/A, poz. 1), którego tezy mają doniosłe znaczenie dla uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia (por. pkt 3.2. tej części uzasadnienia).

W *petitum* wniosku jako wzorzec kontroli wskazano także art. 167 ust. 4 Konstytucji. Chociaż nie jest oczywiste, czy wnioskodawca powołał ten przepis jako wzorzec samodzielny, czy też jako związkowy, ze względu na jego ścisły związek z finansowaniem działalności samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji), TK przyjmuje tę drugą możliwość. Art. 167 ust. 4 Konstytucji stanowi, że: „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Przepis ten, w powiązaniu z art. 167 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”, stanowi gwarancję wyposażenia samorządu terytorialnego w odpowiednie dochody, proporcjonalne do potrzeb wyznaczonych przez zakres zadań rzeczowych (własnych lub zleconych). Wyrażona w ten sposób zasada adekwatności oznacza powiązanie udziału w dochodach publicznych, jaki przypada j.s.t., z rozmiarami realizowanych zadań, zaś na ustawodawcę nałożony jest obowiązek wprowadzenia regulacji prawnych zapewniających gminom rzeczywiste, a nie tylko pozorne, dochody własne, umożliwiające sfinansowanie powierzonych zadań.

1.3. Legitymacja wnioskodawcy

W wydanym w pełnym składzie wyroku z dnia 13 lipca 2011 r. (sygn. K 10/09, OTK ZU 2011, nr 6/A, poz. 56) Trybunał stwierdził, że do spraw objętych zakresem działania jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, należą nie tylko te, które dotyczą kompetencji do podejmowania określonych działań, ale również te, które dotyczą zadań realizowanych przez tę jednostkę. W konsekwencji legitymacja wnioskowa przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego również w odniesieniu do przepisów kształtujących sytuację finansową jednostek samorządu. Trybunał zauważył, że: „interes ekonomiczny (faktyczny) gminy (...) stanowi adekwatną przesłankę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego”. Ustalenia te Trybunał potwierdził w wyroku z dnia 4 marca 2014 r. (sygn. K 13/11, OTK ZU 2014, nr 3/A, poz. 28), oceniając konstytucyjność przepisów kształtujących system wpłat wyrównawczych oraz zasady podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw.

Również w postanowieniu pełnego składu TK z dnia 11 października 2017 r., sygn. K 14/16 (OTK ZU 2017, nr A, poz. 69) legitymacja wnioskodawcy – Rady

Miasta Krakowa – do wystąpienia z wnioskiem o kontrolę art. 60 w związku z art. 59 ust. 3 i 4 oraz art. 216 u.d.l. z art. 68 ust. 1–4 i art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz art. 59 ust. 4 w związku z art. 216 u.d.l. z art. 68 ust. 2, art. 16 ust. 2 i art. 163 w związku z art. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 w związku z art. 68 ust. 2 Konstytucji – nie była kwestionowana.

Przenosząc powyższe wyjaśnienia na grunt niniejszego postępowania, należało przyjąć, że przesłanka wymieniona w art. 191 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 3 Konstytucji, warunkująca rozpoznanie przez Trybunał wniosku pochodzącego od organu stanowiącego j.s.t., została spełniona.

2. Problem konstytucyjny

2.1. Właściwe określenie przedmiotu kontroli

Choć zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy regulują obowiązek pokrycia straty netto s.p.z.o.z. oraz – ostatecznie – jego likwidacji, to zarówno sformułowanie *petitum* wniosku, jak i powołane wzorce wskazują, że istotą zarzutów jest nieprawidłowe finansowanie działalności leczniczej.

Z *petitum* wynika, że chodzi o „nałożony na samorząd województwa obowiązek finansowania z budżetu województwa świadczeń opieki zdrowotnej zrealizowanych, zgodnie z obowiązującymi przepisami”. Jako istotny przykład tego obowiązku wnioskodawca powołał art. 15 u.d.l., który nakłada na świadczeniodawców bezwzględny (w sensie: niezależny od posiadanych środków i źródła finansowania) obowiązek udzielenia pomocy osobom w sytuacji zagrożenia zdrowia lub życia. Poza tym jednym przykładem, wnioskodawca nie wskazał innych przepisów, które – w jego ocenie – przyczyniają się do powstania straty netto w działalności szpitali. Zakwestionował natomiast tę regulację, w której ustawodawca określił konsekwencje jej powstawania, a mianowicie – obowiązek pokrycia straty przez organ tworzący dany s.p.z.o.z., a w dalszej kolejności – likwidację zadłużonej jednostki. Zidentyfikowany w ten sposób przedmiot zaskarżenia może budzić wątpliwości sprowadzające się do stwierdzenia, że wnioskodawca niewłaściwie określił przepisy, którym zarzuca niekonstytucyjność.

Takie stanowisko zostało wyrażone przez TK w wyroku z dnia 12 października 2004 r. (sygn. K 31/02, OTK ZU 2004, nr 9/A, poz. 91). Obowiązek pokrycia przez organ założycielski straty netto generowanej działalnością zakładu opieki zdrowotnej, będący zasadniczym przedmiotem rozpatrywanego obecnie wniosku konstytucyjnego, nie jest bowiem rozwiązaniem nowym. Pod nazwą „niedoboru finansowego” oraz „ujemnego wyniku finansowego” był już przewidziany w art. 60 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408; dalej: u.z.o.z.), który to przepis został poddany kontroli konstytucyjnej z inicjatywy organów uchwałodawczych kilku powiatów. Trybunał stwierdził wówczas, że art. 60 ust. 6 u.z.o.z., zgodnie z którym „Zobo-

wiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego (...), nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji. TK uznał, że przejmowanie zobowiązań s.p.z.o.z. przez podmiot tworzący jest „logicznym następstwem poprzedzających go rozwiązań zawartych w ustawie o ZOZ” oraz, że „Przyjęte rozwiązania, których tylko logiczną konsekwencją jest zaskarżony art. 60 ust. 6 ustawy o ZOZ nie zostały jednak zakwestionowane przez wnioskodawców”.

Trybunał w obecnym składzie dostrzegł jednak trudność wskazania – konkretnych, bardzo licznych, zawartych w aktach prawnych różnej rangi i podlegających częstym zmianom – przepisów, które w sumie składają się na określenie zakresu obowiązków s.p.z.o.z. realizujących świadczenia opieki zdrowotnej. W dalszym ciągu dokonywanej oceny konstytucyjności Trybunał wskazał kilka przykładów regulacji nakładających takie obowiązki (por. pkt 4.). Na obecnym etapie oceny Trybunał przyjął, że – wobec trudności ze stworzeniem wyczerpującego katalogu unormowań szczegółowych, kreujących nowe obowiązki s.p.z.o.z. – wskazanie przez wnioskodawcę jako przedmiotu kontroli konstytucyjnej art. 59 ust. 2 u.d.l., przepisu o charakterze generalnym, który normuje konsekwencje finansowe realizowania tych obowiązków, jest dopuszczalne i – co więcej – wydaje się jedynym racjonalnym ujęciem przedmiotu zaskarżenia. Obowiązek finansowania straty netto s.p.z.o.z. przez organ tworzący w istocie oznacza obowiązek finansowania – z pewnym opóźnieniem – z budżetu tegoż organu świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W konsekwencji TK uznał prawidłowość wskazania art. 59 ust. 2 u.d.l. jako głównego przedmiotu kontroli konstytucyjnej, choć – rzecz jasna – przyczyny powstawania straty netto s.p.z.o.z. muszą być poddane pogłębionej analizie.

2.2. Ustalenie treści zarzutów

Ustalenie treści zarzutów stawianych przez wnioskodawcę także wymaga pewnej refleksji. Paradoksem może wydawać się bowiem jednocześnie wskazanie jako wzorców kontroli konstytucyjnej dwóch pierwszych ustępów art. 166 Konstytucji, z których każdy odnosi się do innego zakresu działania j.s.t., odpowiednio do zadań własnych i zleconych. Takie ujęcie wzorców pozwalałoby posądzać wnioskodawcę o brak wiedzy na temat zadań samorządu województwa, gdyby nie fakt, że art. 166 ust. 1 i 2 w *petitum* został wskazany w związku z art. 2 Konstytucji. Jak wynika z uzasadnienia wniosku, zarzut dotyczy właśnie nieprecyzyjnego określenia przez ustawodawcę zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zdrowia. Sprzeczne z zasadą prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) jest takie normowanie obowiązków służby zdrowia, które nie pozwala odróżnić zadań własnych i zleconych j.s.t. Ta niejasność przepisów, zdaniem wnioskodawcy, jest wykorzystywana do przerzucania na

j.s.t. kosztu realizacji świadczeń opieki zdrowotnej. Stąd dalsze zarzuty: nieprzekazywania samorządom z budżetu centralnego odpowiednich środków finansowych pozwalających na realizację nakładanych obowiązków (art. 167 ust. 4 Konstytucji), co w konsekwencji może prowadzić do likwidacji s.p.z.o.z. z naruszeniem art. 68 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie TK wskazanie wzorców kontroli budzi wątpliwości, gdyż – jak wynika z uzasadnienia – wnioskodawca zakłada, że finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej nie należy do samorządów lokalnych, lecz jest zadaniem państwa. Wnioskodawca nie jest zatem do końca konsekwentny: z jednej strony zarzuca brak jasności co do podmiotu zobowiązanego do finansowania świadczeń opieki zdrowotnej, z drugiej zaś – przyjmuje, że ciężar ten nie spoczywa na j.s.t. W ocenie TK, dopiero rozstrzygnięcie kwestii podziału zadań w sferze ochrony zdrowia pozwoli ustalić adekwatne wzorce kontroli. Z góry jednak należy przesądzić, że – w świetle uzasadnienia wniosku – zasadniczym wzorcem kontroli konstytucyjnej w rozpatrywanej sprawie jest art. 167 ust. 4 Konstytucji. Niezależnie bowiem od tego, jak – z punktu widzenia art. 166 Konstytucji – zostanie zakwalifikowane udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, wnioskodawca zasadniczo kwestionuje brak środków finansowych przekazywanych na realizację tego zadania przez s.p.z.o.z., dla których organem założycielskim są samorzady. Pozostałe wzorce mają charakter związkowy.

2.3. Podsumowanie

Zestawienie przedmiotu zaskarżenia z powołanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej wskazuje, że zasadniczym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie jest ustalenie, na kim – na państwie czy na jednostkach samorządu terytorialnego – ciąży obowiązek finansowania świadczeń opieki zdrowotnej gwarantowanych przepisami powszechnie obowiązującymi.

3. Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej z budżetu centralnego

3.1. Uwagi wstępne

Z pism złożonych przez uczestników postępowania w niniejszej sprawie można by wnosić, że zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjnej ma ustalenie, czy finansowanie ochrony zdrowia stanowi zadanie własne samorządu terytorialnego na poziomie województwa, czy też jest zadaniem zleconym. TK stoi na stanowisku, że kwestia ta – po pierwsze – w rozpatrywanej sprawie ma znaczenie drugorzędne, oraz – po drugie – w zasadzie została rozstrzygnięta w orzecznictwie TK.

Trybunał odnotowuje, że obecnie w literaturze podaje się w wątpliwość kryteria i klarowność podziału zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone, podziału wynikającego wprost z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zwraca się uwagę, że podział zadań na własne i zlecone ulega obecnie zatarciu [zob.

M. Stahl, Konstytucyjna regulacja zadań samorządu terytorialnego, (w:) M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego, Warszawa 2018, s. 132 i 138; Z. Niewiadomski, Zadania samorządu terytorialnego, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. VI. Podmioty administrujące, Warszawa 2011, s. 142–144 i powołana tam literatura]. A. Wróbel wskazuje, że choć konstytucyjnie wprowadzono podział zadań samorządu na własne i zlecone, to w istocie, w drodze ustawodawstwa zwykłego, podziału tego nie tylko się nie rozwija, ale wręcz przeciwnie, w istocie zaciera się różnice pomiędzy ww. kategoriami zadań. Wprowadzając jedno – wspólne dla całokształtu zadań samorządu (własnych i zleconych) – kryterium nadzoru, którym jest legalność, polski ustawodawca osłabia deklarowany podział zadań na własne i zlecone. Kieruje nim zamiar wzmocnienia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wprawdzie nadal aktualne jest zróżnicowanie sposobu finansowania zadań samorządu: własne finansowane są ze środków własnych, zaś zlecone ze środków zleceńodawcy, jednak – ze względu na przysługujące jednostce samorządowej stosowne roszczenie, którego może dochodzić przed sądem – także w dziedzinie finansowania następuje w polskim ustawodawstwie zacieranie różnic między zadaniami zleconymi i własnymi.

Spostrzeżenia te są szczególnie trafne w odniesieniu do zadań z zakresu ochrony zdrowia. Nie ulega wątpliwości, że konstytucyjny standard określony w art. 68 ust. 2 Konstytucji kreuje odpowiedzialność władzy publicznej za równy dostęp obywateli do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

Te ogólne uwagi nie mogą jednak zastąpić analizy przepisów regulujących funkcjonowanie ochrony zdrowia. W ramach tej analizy konieczne jest sięgnięcie nie tylko do u.d.l., której regulacja jest przedmiotem kontroli konstytucyjnej, ale także do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 512, ze zm.; dalej: u.s.w.) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1373, ze zm.; dalej: u.ś.o.z.).

W pierwszej kolejności jednak TK uznał za celowe przedstawienie standardu z art. 68 ust. 2 Konstytucji i konsekwencji, jakie wypływają z niego dla władzy państwowej.

3.2. Obowiązki władzy publicznej wynikające z art. 68 ust. 2 Konstytucji w świetle wyroku TK z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03

3.2.1. Art. 68 ust. 2 Konstytucji gwarantuje obywatelom prawo do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej zapewnianych przez władze publiczne oraz finansowanych ze środków publicznych. Pogłębionej interpretacji art. 68 ust. 2 Konstytucji Trybunał dokonał w pełnoskładowym wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r. (sygn. K 14/03), którego przedmiotem była ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia

(Dz. U. Nr 45, poz. 391; dalej: ustawa z 2003 r.). W uzasadnieniu rozstrzygnięcia, które w zasadzie wyeliminowało kontrolowaną ustawę z systemu prawa, TK wskazał, że „Z art. 68 ust. 2 Konstytucji wynikają następujące konsekwencje:

Po pierwsze – konieczne jest funkcjonowanie w ramach szeroko pojętego systemu opieki zdrowotnej mechanizmów pozwalających na gromadzenie, a następnie wydatkowanie na świadczenia zdrowotne środków publicznych. (...)

Po drugie – świadczenia finansowane z wyżej wymienionych środków mają być dostępne dla obywateli (a więc już nie dla «każdego»), przy czym nie chodzi o dostępność jedynie formalną, deklarowaną przez przepisy prawne o charakterze «programowym», ale o dostępność rzeczywistą, stanowiącą realizację określonego w ust. 1 art. 68 Konstytucji prawa do ochrony zdrowia (*verba legis*: «...władze publiczne (...) zapewniają...»). (...)

Po trzecie – dostęp do świadczeń finansowanych ze środków publicznych musi być równy dla wszystkich obywateli, niezależnie od ich sytuacji materialnej. Proklamowana w analizowanym przepisie równość w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej stanowi rozwinięcie wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości oraz koncepcji solidaryzmu społecznego. (...)

Po czwarte – obowiązek zapewnienia opisanego powyżej standardu dostępności świadczeń finansowanych ze środków publicznych obciąża władze publiczne. Mimo więc, że Konstytucja nie określa szczegółowo sposobu zażyczenia temu wymogowi, pozostawiając to ustawodawcy zwyktemu, ochrona zdrowia w tym zakresie stanowi ustrojowo przypisane zadanie władz publicznych”.

Określając tak wysokie wymagania wobec władzy publicznej, jednocześnie TK podkreślił szeroki zakres swobody ustawodawcy kształtowania systemu opieki zdrowotnej. Na uwagę zasługuje w szczególności stwierdzenie, że „Konstytucja nie zakłada powszechnej dostępności do wszystkich znanych i stosowanych zgodnie z aktualnym stanem wiedzy medycznej świadczeń opieki zdrowotnej. Wręcz przeciwnie – zamieszczona w zd. 2 ust. 2 art. 68 ustawy zasadniczej wzmianka, iż nie tylko warunki, ale i zakres świadczeń finansowanych ze środków publicznych określać ma ustawa, otwiera możliwość kompilowania przez ustawodawcę modelu ochrony zdrowia zasadzającego się na środkach publicznych z innymi znanymi we współczesnych systemach sposobami finansowania (czy raczej – dofinansowania) kosztów tych świadczeń (udział własny, dodatkowe ubezpieczenie). Ustawa nie może jednak pozostawiać wątpliwości co do tego, jaki jest zakres świadczeń medycznych przysługujących beneficjentom publicznego systemu opieki zdrowotnej wobec istnienia wyraźnego nakazu konstytucyjnego określenia tej materii, a w konsekwencji nie może wprowadzać – w ramach tego systemu – modelu pozwalającego na dyferencjację świadczeń w wypadku występowania podobnych potrzeb zdrowotnych”.

Dostrzegając swobodę kształtowania systemu ochrony zdrowia przez ustawodawcę, Trybunał podkreślił, że „Ustawodawca dokonując wyboru określonego modelu normatywnego bierze na siebie związaną z tym odpowiedzialność za spójność, jasność i zupełność instrumentów, które go wyrażają”. W dalszym ciągu Trybunał stwierdził, że „newralgicznego znaczenia nabiera w związku z tym prawidłowe określenie przez ustawodawcę sfery organizacyjnej, związanej z precyzyjnym, jednoznacznym i funkcjonalnym skonstruowaniem systemu ochrony zdrowia. Wiąże się to ściśle z właściwym podziałem kompetencji przyznawanych instytucjom realizującym zadania publiczne w sferze ochrony zdrowia. W ślad za tym idzie prawidłowe określenie zasad ich funkcjonowania, gwarantujących niezbędną transparentność działań, skuteczne ich nadzorowanie, jak również jasne, czytelne i jednoznaczne zasady ponoszonej odpowiedzialności. (...) Ustawowe ustalenie zakresu świadczeń finansowanych ze środków publicznych należy bowiem uznać za niewystarczające, jeśli system jest dysfunkcyjny i przez to niezdolny do urzeczywistnienia formalnie gwarantowanej w Konstytucji zasady równej dostępności do wyżej wymienionych świadczeń”.

3.2.2. Trybunał w obecnym składzie podzielił przywołane zapatrywania pełnego składu TK. Sformułowanie art. 68 ust. 2 Konstytucji jest kategorię i ma charakter gwarancyjny. Choć warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawodawca, to nie może on zwolnić władz publicznych z zapewniania świadczeń w tym zakresie. Racjonalny ustawodawca, dysponując odpowiednią wiedzą, jest uprawniony do rozłożenia zadań w zakresie ochrony zdrowia na poszczególne władze publiczne, a nawet do ich skomercjalizowania w pewnym zakresie. Jednocześnie jest jednak zobowiązany do wprowadzenia takich rozwiązań prawnych, aby każdy obywatel miał możliwość, na terenie całego państwa, otrzymania porównywalnego poziomu ochrony finansowanej ze środków publicznych, niezależnie od formuły organizacyjnej tzw. świadczeniodawców (zakładów świadczących usługi) oraz podmiotu tworzącego.

Formułując powyższe spostrzeżenia Trybunał nie przesądza, jaki powinien być zakres świadczeń gwarantowanych przez publiczną służbę zdrowia oraz jak gęsta miałyby być sieć placówek, które je świadczą. Prawodawca dokonując ustaleń w tym zakresie nie powinien jednak kierować się wyłącznie przesłankami finansowymi. Zasobność budżetów poszczególnych j.s.t. nie powinna mieć znaczącego wpływu na udzielanie opieki zdrowotnej na ich terenie, choć oczywiście nie da się tego wpływu całkowicie wyeliminować (kwestia stanu budynków, oddalenia od centrów klinicznych, komfortu, itp.).

Do państwa należy określenie zakresu i poziomu świadczeń gwarantowanych, a także gromadzenie i organizacja dystrybucji środków na nie przeznaczonych. Można sobie wyobrazić system, przyjęty przez wiele państw, w którym obywatel korzystający z pomocy medycznej w ramach gwarantowanego koszy-

ka świadczeń sam za nią płaci, a następnie otrzymuje zwrot ceny, ustalonej z uwzględnieniem powszechnie obowiązujących przepisów.

W Polsce, po stwierdzeniu niekonstytucyjności ustawy z 2003 r., przyjęto model, w którym środki przeznaczone na opiekę zdrowotną gromadzone są w instytucji centralnej – NFZ, a następnie redystrybuowane do świadczeniodawców. Także i w tym modelu państwo – poprzez NFZ – musi zapewnić, że obywatel uzyska gwarantowane ustawą świadczenie „finansowane ze środków publicznych”.

3.3. Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej przez NFZ

3.3.1. Jak wyżej wskazano, unormowanie zakresu świadczeń opieki zdrowotnej, źródeł i zasad ich finansowania znalazło się w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Z punktu widzenia niniejszych rozważań najważniejsze jest zwrócenie uwagi na pozycję prawną utworzonego na jej podstawie Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej NFZ lub Fundusz – art. 96 u.ś.o.z.), będącego państwową osobą prawną. Do NFZ wpływają wszystkie składki płacone przez zobowiązanych w ramach obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego (co do zasady – obywateli, do których odnosi się art. 68 ust. 2 Konstytucji). Podstawowe zadania NFZ, określone w art. 97 u.ś.o.z., to zarządzanie tymi składkami (także innymi środkami wskazanymi w art. 116 u.ś.o.z.) i finansowanie wskazanych w ustawie świadczeń opieki zdrowotnej. Zgodnie z art. 14 u.ś.o.z., za zapewnienie środków publicznych na finansowanie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej odpowiedzialni są właściwi ministrowie oraz NFZ. Fundusz, będąc częścią sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; Dz. U. z 2019 r., poz. 869, ze zm.; dalej: u.f.p.), podlega dyrektywie dokonywania wydatków w sposób efektywny, oszczędny i terminowy (art. 44 ust. 3 u.f.p.).

3.3.2. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej i rozporządzenia wykonawcze do niej (m.in. rozporządzenia Ministra Zdrowia: z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, Dz. U. z 2016 r., poz. 1146, ze zm.; z dnia 19 czerwca 2017 r. w sprawie określenia wykazu świadczeń opieki zdrowotnej wymagających ustalenia odrębnego sposobu finansowania, Dz. U. poz. 1225, dalej: rozporządzenie z 2017 r.; z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie zakresu niezbędnych informacji przetwarzanych przez świadczeniodawców, szczegółowego sposobu rejestrowania tych informacji oraz ich przekazywania podmiotom zobowiązanim do finansowania świadczeń ze środków publicznych, Dz. U. poz. 1207, regulują procedury, za pomocą których NFZ zbiera informacje i dystrybuuje zgromadzone środki między świadczeniodawców. Do Funduszu należy między innymi przeprowadzanie konkursów ofert, rokowań i zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, a także monitorowanie ich realizacji i rozliczanie (art. 97 ust. 3 pkt 2

u.ś.o.z.). Podmioty lecznicze, aby udzielać świadczeń opieki zdrowotnej w ramach publicznego systemu muszą zawrzeć umowę z NFZ (art. 132 ust. 1 u.ś.o.z.). Świadczenia opieki zdrowotnej nieokreślone w umowie są finansowane przez NFZ wyłącznie w wypadkach i na zasadach określonych w ustawie (art. 132 ust. 4 u.ś.o.z.). Wysokość łącznych zobowiązań NFZ wynikających z zawartych ze świadczeniodawcami umów nie może bowiem przekroczyć wysokości kosztów przewidzianych na ten cel w planie finansowym Funduszu (art. 132 ust. 5 u.ś.o.z.). Świadczenia opieki zdrowotnej udzielone przez s.p.z.o.z. poza zakresem umowy zawartej z NFZ są określane jako „nadwykonania”, które wnioskodawca wskazuje jako główne źródło długów szpitali. Do kwestii tej Trybunał powróci w dalszej części uzasadnienia, sygnalizując również zmiany w systemie finansowania związane z wprowadzeniem w 2017 r. tzw. sieci szpitali (zob. pkt 4.2. uzasadnienia).

3.4. Zadania własne j.s.t. w ochronie zdrowia

3.4.1. Trybunał stwierdził, że j.s.t. są jedną z podstawowych grup podmiotów będących organami założycielskimi dla s.p.z.o.z. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające u.r.a.p.), z dniem 1 stycznia 1999 r. jednostki samorządu terytorialnego przejęły uprawnienia organu administracji rządowej, który utworzył s.p.z.o.z. W ust. 1a tego przepisu sprecyzowano, że uprawnienia, o których mowa w ust. 1, w stosunku do s.p.z.o.z. przejmują gminy, powiaty i samorządy województw, odpowiednio do swoich kompetencji, z uwzględnieniem miejsca usytuowania zakładu, w tym jego jednostek lub komórek organizacyjnych, oraz dostępności świadczeń zdrowotnych udzielanych przez zakład oraz znaczenia zakładu ze względu na zakres i rodzaj udzielanych świadczeń zdrowotnych na obszarze województwa. To zaś, która jednostka samorządu terytorialnego stała się organem założycielskim konkretnego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, zostało określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które zostały przejęte przez gminy, powiaty i samorządy województw (Dz. U. Nr 65, poz. 659), wydanego na podstawie art. 47 ust. 2a przepisów wprowadzających u.r.a.p. Pełnienie funkcji podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. zostało zatem powierzony samorządowi województwa (podobnie jak gminom i powiatom) na mocy ustawy.

Trybunał przypomina, że w wyroku z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. K 20/99 (OTK ZU 2000, nr 5, poz. 140) stwierdził konstytucyjność art. 47 ust. 1 przepisów wprowadzających u.r.a.p. z art. 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

Aktualnie pełnienie przez jednostki samorządu terytorialnego (w tym samorząd województwa) funkcji organu tworzącego s.p.z.o.z. jest przewidziane w art. 6 ust. 2 u.d.l., zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie: spółki kapitałowej; jednostki budżetowej i samodzielnelnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

3.4.2. Status organu tworzącego s.p.z.o.z., jaki może być udziałem konkretnej j.s.t., nie jest jednak równoznaczny z obciążeniem jej wykonywaniem zadania własnego w postaci zagwarantowania mieszkańcom świadczeń opieki zdrowotnej.

Jak wyjaśnił Trybunał „z istoty (...) zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania. (...) Z istoty zadania własnego samorządu wynika zatem to, że zakres i sposób jego finansowania winien zawsze być przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonania w relacji do wykonywania innych zadań własnych” (wyrok z dnia 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 123). Organy samorządu muszą więc mieć, w zakresie określonym ustawami, prawo decydowania o sposobie realizacji tego zadania (zob. wyrok z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, OTK ZU 2006, nr 7/A, poz. 86). Dodatkową cechą zadań własnych jest ich lokalny lub – odpowiednio powiatowy albo regionalny – charakter.

Wcześniej poczynione uwagi na temat obowiązków władzy publicznej wynikających z art. 68 ust. 2 Konstytucji, a także analiza zakresu regulacji u.d.l. i u.ś.o.z., prowadzą do wniosku, że to ustawodawca, mocą aktów powszechnie obowiązujących, określa krąg podmiotów uprawnionych do świadczeń, zakres świadczeń finansowanych ze środków publicznych i standard ich udzielania przez świadczeniodawców, jak również wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wreszcie państwo – przez stworzoną w tym celu osobę prawną, czyli NFZ – zarządza środkami publicznymi przeznaczonymi na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej, w szczególności dokonuje wyboru świadczeniodawców i wypłaca im środki na prowadzoną działalność, w zasadzie wg ustalanych przez siebie kryteriów.

TK stwierdził, że w ten sposób zorganizowany system ochrony zdrowia, całościowo uregulowany ustawami i wydanymi na ich podstawie rozporządzenia-

mi, nie pozostawia miejsca na kreatywną i samodzielną rolę samorządów terytorialnych w tej dziedzinie. Nie ma tu miejsca na „zadania własne” w rozumieniu, jakie nadaje temu pojęciu doktryna i TK. W każdym razie nie ulega wątpliwości, że finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej zostało przez prawodawcę w całości powierzone wyspecjalizowanej instytucji centralnej, jaką jest NFZ.

3.4.3. Ostatnie spostrzeżenie należy wzmocnić odwołując się do przepisów regulujących rolę samorządu województwa w ochronie zdrowia. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 2 u.s.w.: „Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: (...) promocji i ochrony zdrowia”. Tak ogólne sformułowane nie zostało sprecyzowane w ustawach określających zasady ochrony zdrowia, w szczególności w u.ś.o.z. Z punktu widzenia rozpatrywanego problemu na szczególną uwagę zasługuje to, że podstawowy akt prawny regulujący finansowanie ochrony zdrowia, a zatem u.ś.o.z., w żadnym z przepisów nie przewiduje obowiązku finansowania czy współfinansowania świadczeń opieki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Art. 7, art. 8 i art. 9 u.ś.o.z., odnoszące się bezpośrednio do zadań j.s.t. posługują się formułą: „zadania własne gminy (odpowiednio: powiatu i samorządu województwa) w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej”. Formułę tą należy przeciwstawić wyraźnemu sformułowaniu art. 97 ust. 2 i nast. u.ś.o.z., w którym mowa o finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej.

O braku tego obowiązku j.s.t. świadczy też pośrednio ustawa nowelizująca. Pierwotnie tylko art. 9 u.ś.o.z. odnosił się do zadań samorządu województwa, stanowiąc, że: „Do zadań własnych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez samorząd województwa należy w szczególności: 1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej (...); 3) opracowywanie i wdrażanie programów innych niż określone w pkt 1 służących realizacji zadań w zakresie ochrony zdrowia; 4) inspirowanie i promowanie rozwiązań w zakresie wzrostu efektywności, w tym restrukturyzacji w ochronie zdrowia; 5) podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb zdrowotnych mieszkańców województwa”. Ustawą nowelizującą dodano art. 9a u.ś.o.z., stanowiący, że „W celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie ochrony zdrowia, jednostka samorządu terytorialnego, uwzględniając w szczególności regionalną mapę potrzeb zdrowotnych, priorytety dla regionalnej polityki zdrowotnej oraz stan dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze województwa, może finansować dla mieszkańców tej wspólnoty świadczenia gwarantowane”.

TK podkreśla, że dopiero dzięki temu przepisowi powstała prawna możliwość ewentualnego dofinansowania świadczeń opieki zdrowotnej przez samorządy województw. Przepisem tym ustawodawca nie nałożył jednak na samorządy obowiązku współfinansowania świadczeń opieki zdrowotnej, a jedynie

stworzył im – fakultatywną – możliwość łożenia na ten cel. Przed zmianą u.ś.o.z. takie współfinansowanie świadczeń można by kwalifikować jako naruszenie dyscypliny budżetowej, gdyż w zasadzie brak było podstawy prawnej wydatkowania środków na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej, które w podstawowym zakresie są finansowane przez NFZ.

3.4.4. Przeciwno uznaniu obowiązku finansowania świadczeń opieki zdrowotnej przez j.s.t. wyraźnie przemawia też stanowisko TK, wyrażone w wyroku o sygn. K 14/03. Należy przypomnieć, że zarzutem, który miał wówczas istotny wpływ na stwierdzenie naruszenia Konstytucji i wyeliminowanie ocenianej ustawy z porządku prawnego, było zróżnicowanie poziomu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej, swego rodzaju partykularyzm, do którego prowadziło powołanie centrali i wojewódzkich struktur NFZ.

3.4.5. Podsumowując ten fragment analizy TK stwierdził, że – jak to wynika z przywołanego już wyroku o sygn. K 31/02 i dokonanych wyżej ustaleń – ochrona zdrowia stanowi zadanie o charakterze mieszanym. To pęknięcie kompetencyjne oznacza, że realizacja zadań w zakresie ochrony zdrowia jest podzielona między władze centralne (zasadniczo działające przez NFZ) i samorządowe, przede wszystkim na poziomie województwa i powiatu. Podmioty tworzące s.p.z.o.z. występują w roli właściciela, zarządcy i nadzorcy tych zakładów, a przez to mają obowiązek sprawowania bieżącego nadzoru administracyjnego, monitorowania prowadzonej w nich działalności leczniczej, zapewnienia właściwej formuły organizacyjnej i jej racjonalizowania.

Pełnienie funkcji podmiotu tworzącego dla s.p.z.o.z., także na poziomie regionalnym, nie odpowiada wypracowanym w orzecznictwie konstytucyjnym kryteriom „samodzielności” i „kreatywności” zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego. Samorządy zostały zobowiązane – na mocy wskazanych wyżej przepisów wprowadzających u.r.a.p. – do pełnienia funkcji organu założycielskiego określonego rodzaju placówek ochrony zdrowia, co jednak nie wiązało się z przekazaniem im kompetencji do prowadzenia polityki zdrowotnej. Zdaniem Trybunału jest to uzasadnione ponadlokalnym i ponadregionalnym charakterem ochrony zdrowia jako zadania władz publicznych. Obowiązujące ustawy, zwłaszcza u.ś.o.z., nie pozostawiają wątpliwości, że wyznaczenie zakresu świadczeń opieki zdrowotnej opłacanych ze środków publicznych, źródła tych środków i dysponowanie nimi są ustalane centralnie. Tylko takie rozwiązanie prawne umożliwia bardziej efektywną realizację założeń systemu ochrony zdrowia pojmowanego jako całość. Co więcej, w ocenie TK pozostawienie tych regulacji w gestii j.s.t. stanowiłoby naruszenie gwarancji wynikających z art. 68 ust. 2 Konstytucji.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że art. 166 ust. 1 Konstytucji, stanowiący o zadaniach własnych j.s.t. jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

4. Zupełność systemu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej?

4.1. Źródła straty finansowej s.p.z.o.z.

4.1.1. Przedstawiona wyżej teza o podziale zadań w zakresie ochrony zdrowia między władze centralne i samorządowe w terenie oraz ustalenie, że finansowanie świadczeń ochrony zdrowia spoczywa na władzy centralnej, która – zasadniczo – powierzyła to zadanie podmiotowi wykreowanemu specjalnie w tym celu, tj. NFZ, otwiera możliwość analizy kwestionowanego art. 59 ust. 2 u.d.l., zobowiązującego podmiot tworzący s.p.z.o.z. do pokrycia straty netto zakładu. Trybunał stwierdził, że osiã sporu między wnioskodawcą a pozostałymi uczestnikami postępowania, jaki ujawnia się w rozpatrywanej sprawie, jest źródło zadłużenia s.p.z.o.z. W ocenie Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, długi te wynikają ze złego zarządzania i niegospodarności placówek leczniczych, za które odpowiedzialność ponosi podmiot je tworzący. Natomiast wniosek Sejmiku opiera się na tezie, że źródłem długów jest niedofinansowanie świadczeń opieki zdrowotnej przez podmiot do tego zobowiązany, czyli NFZ. Rozstrzygnięcie tego „sporu” ma znaczenie zasadnicze, gdyż od niego w istocie zależy ocena konstytucyjna kwestionowanego przepisu. Gdyby NFZ w pełni uwzględniał ilość i refundował koszt świadczeń udzielanych przez zakłady opieki zdrowotnej związane z nim kontraktem, obciążenie organów założycielskich długami utworzonych przez nie placówek należałoby uznać za w pełni racjonalne i zgodne z wzorcami kontroli konstytucyjnej.

4.1.2. TK ma świadomość, że precyzyjne oddzielenie kosztu prowadzenia s.p.z.o.z. przez podmiot tworzący od kosztu udzielania przez ten podmiot świadczeń opieki zdrowotnej jest niemożliwe. Operacja taka wymagałaby ustalenia kosztów działalności s.p.z.o.z. w skali każdej placówki i zestawienia ich z wartością kontraktu podpisanego przez nią z NFZ. TK nie ma, co oczywiste, narzędzi badawczych do weryfikowania tej relacji, choćby w odniesieniu do szpitali utworzonych przez wnioskodawcę. Ważniejsze jednak, że dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego nie ma potrzeby dokonywania takiej weryfikacji. Trybunał nie jest bowiem sądem faktów, lecz prawa. Trybunał nie sięga zatem do konkretnych umów, będących podstawą wypłacania przez NFZ środków świadczeniodawcom, lecz bada wynikający z obowiązujących przepisów mechanizm ustalania kwot im należnych i sposobu ich przekazywania uprawnionym.

W poniższej analizie Trybunał przyjął więc racjonalne założenie, że to ustawodawca/prawodawca musi ocenić wzrost kosztów udzielania świadczeń opieki zdrowotnej wynikający z wprowadzanych zmian prawa. Wykonanie obowiązku finansowania tych świadczeń, który to obowiązek spoczywa na NFZ z

mocy ustawy (por. pkt 3.3. uzasadnienia), zakłada więc – w chwili zawierania kontraktu dotyczącego finansowania danego zakładu – obiektywną ocenę kosztu udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej, a w razie podniesienia wymagań ustawowych co do jakości i warunków ich realizacji – zaplanowanie w ustawie odpowiedniej rekompensaty wypłacanej świadczeniodawcom. TK podkreśla, że prawodawca przewidział odpowiednie procedury w procesie stanowienia prawa – osiągnięciu wskazanego celu służy przeprowadzenie oceny skutków regulacji, przewidziane w § 28 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r., poz. 1006, ze zm.).

Przystępując do oceny stanu prawnego, pod kątem spełnienia wskazanych założeń, TK uznaje za konieczne uwzględnienie dwóch czynników wpływających na powstawanie zadłużenia: pierwszym jest sygnalizowane przez wnioskodawcę finansowanie tzw. nadwykonań (pkt 4.2.), drugim – zmiany przepisów określających jakość/standard świadczeń opieki zdrowotnej (pkt 4.3.).

4.2. Finansowanie s.p.z.o.z. na podstawie kontraktów

4.2.1. Jedną z głównych przyczyn zadłużania szpitali jest brak finansowania tzw. nadwykonań, czyli świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych przez s.p.z.o.z. zgodnie z obowiązującymi go przepisami, które jednak nie są objęte kontraktem wynegocjowanym z NFZ. Wnioskodawca wiąże problem przede wszystkim z podkreślonym w *petitum* wniosku art. 15 u.d.l., statuującym obowiązek udzielania świadczeń na rzecz osób, które potrzebują natychmiastowej pomocy medycznej ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia (tzw. procedury w stanach nagłych). Jak wynika z przepisów, komentarzy do nich, a także z orzecznictwa sądowego, problemy wiążą się z rozliczaniem pełnego zakresu świadczeń udzielanych przez s.p.z.o.z. Poza świadczeniami objętymi kontraktem i w stanach nagłych, w szpitalach wykonywane są tzw. procedury nielimitowane, obejmujące m.in. porody, niektóre procedury z zakresu kardiologii interwencyjnej oraz pakiet onkologiczny. Co do zasady wartość kontraktu z NFZ jest automatycznie powiększana o koszt świadczeń w ramach procedur nielimitowanych. Procedury w stanach nagłych, które w efekcie orzeczeń Sądu Najwyższego także są refundowane przez NFZ, i to niezwłocznie po złożeniu przez świadczeniodawcę stosownego wniosku, tyle że zapłata za nie zmniejsza pulę środków na świadczenia zakontraktowane (limitowane procedury planowe), także te, które zostały wykonane wcześniej. Innymi słowy: świadczenia nieujęte w kontrakcie, ale wykonane w „stanie wyższej konieczności”, są rozliczane niejako kosztem świadczeń zaplanowanych, które powiększają wartość nadwykonań za dany okres. Ich refundacja zależy od wyniku negocjacji z NFZ, a w razie odmowy refundacji, koszt udzielonych świadczeń obciąża s.p.z.o.z. Jak stwierdza komentatorka, „w związku z tym rozliczenie wykonania umowy do zakończenia okresu rozliczeniowego jest niestabilne i stwarza wrażenie, jakby

Fundusz co miesiąc zmieniał zdanie na temat świadczeń, za które płaci” [A. Pietraszewska-Macheta, Komentarz do art. 132 u.ś.o.z.. (w:) A. Pietraszewska-Macheta (red.), Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz, Warszawa 2018]. Należy dodać, że wypłacanie przez NFZ świadczeniodawcom środków finansowych odbywa się w różnych odstępach czasu po wykonaniu świadczeń. Z pewnością nadwykonania oraz świadczenia sporne są rozliczane po dłuższym okresie niż świadczenia nielimitowane oraz procedury w stanach nagłych. Oznacza to, że na bieżące finansowanie luki przychodowej świadczeniodawca musi pozyskać – jeśli, co bardzo prawdopodobne, nie osiąga zysku – dodatkowe środki finansowe. Pozyskanie środków finansowych na bieżące finansowanie s.p.z.o.z. pociąga za sobą stosunkowo wysokie koszty.

4.2.2. Z punktu widzenia oceny zasadności wniosku, istotne są sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK), w pełni potwierdzające tezy wnioskodawcy. W sprawozdaniu ze swojej działalności za 2015 r., jako jeden z najważniejszych problemów służby zdrowia, NIK wskazała „nadwykonania, wynikające z niedoszacowania liczby procedur medycznych, będące przedmiotem wieloletnich roszczeń wobec płatnika, nierzadko dochodzonych na drodze postępowania sądowego. Stwierdzono je we wszystkich kontrolowanych szpitalach. Świadczenia wykonane ponad limit, określony w umowach zawartych z NFZ, obciążały wyniki finansowe kontrolowanych szpitali (generowały straty)” (druk sejmowy nr 618, VIII kadencja, s. 405 sprawozdania). Również w sprawozdaniu NIK za 2018 r. wskazano konieczność „systemowego uregulowania problemu rozliczania świadczeń, innych niż ratujące życie, wykonanych ponad limit określony w umowach zawieranych przez NFZ ze świadczeniodawcami” (druk sejmowy nr 3366, VIII kadencja, s. 400). Podobne spostrzeżenia NIK formułowała właściwie we wszystkich kontrolach cząstkowych, dotyczących sektora ochrony zdrowia.

4.2.3. Trybunał zwraca uwagę, że już po złożeniu wniosku w niniejszej sprawie, mocą ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. poz. 844; dalej: nowelizacja z 2017 r.) zasady finansowania przez NFZ świadczeń opieki zdrowotnej uległy częściowej modyfikacji.

Istotą nowego rozwiązania, mającego – co należy podkreślić – charakter nieobowiązkowy, jest wprowadzenie systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej (PSZ – art. 95l u.ś.o.z.; potocznie mówi się o „sieci szpitali”) oraz ryczałtowego wynagradzania świadczeniodawców (art. 136c u.ś.o.z.). Świadczeniodawcę kwalifikuje się do PSZ na okres 4 lat (art. 2 ust. 2 nowelizacji z 2017 r.), na określonym poziomie. Taki świadczeniodawca ma zagwarantowane zawarcie umowy z NFZ. Jej szczegółowy zakres uzależniony jest od poziomu systemu zabezpieczenia świadczeń (art. 95l u.ś.o.z. w związku z art. 3 nowelizacji z 2017 r.).

Obecnie zatem szpitale, które włączyły się do sieci, nie otrzymują z NFZ środków za zakontraktowane i zrealizowane świadczenia, lecz są finansowane ryczałtem (art. 136c ust. 6 pkt 1 u.ś.o.z. oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 września 2017 r. w sprawie sposobu ustalania ryczałtu systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej; Dz. U. poz. 1783) lub w ramach systemu odrębnego finansowania (art. 136c ust. 6 pkt 2 u.ś.o.z. oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie z 2017. Ryczałt ustalany jest na okres rozliczeniowy, nie dłuższy niż rok, w oparciu o wskazane w art. 136c u.ś.o.z. parametry. Jego wysokość zasadniczo nie może ulegać zmianie, za wyjątkiem sytuacji określonych w art. 136c ust. 4 u.ś.o.z.

Nowy system finansowania szpitali w założeniu miał poprawić ich sytuację finansową. Jak jednak wykazała kontrola NIK (nr KZD.430.002.2019, „Funkcjonowanie systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej”, informacja zatwierdzona 19 czerwca 2019 r.), zmiana systemu nie przyniosła zakładanej poprawy. W pierwszych trzech kwartałach 2018 r. przychody kontrolowanych szpitali były wyższe niż w analogicznym okresie 2017 r. o prawie 13%, ale koszty o ponad 17%, tymczasem NFZ kompleksowo podniósł wysokość świadczeń w całym badanym okresie tylko raz, w 2017 r. – o 4%. Rosnąca różnica w poziomie uzyskiwanych przychodów i ponoszonych kosztów spowodowała wzrost zobowiązań szpitali, jak również przełożyła się na pogorszenie ich wyników finansowych. W efekcie, wartość zobowiązań s.p.z.o.z. ogółem na koniec III kwartału 2018 r. wynosiła 12 685,6 mln zł i była najwyższa od 15 lat.

4.2.4. Analiza mechanizmu finansowania ochrony zdrowia pozwala sformułować pierwsze spostrzeżenia co do przyczyn powstawania strat finansowych s.p.z.o.z. Okazuje się, że choć system finansowania ochrony zdrowia jest traktowany jako zupełny, a zatem – pokrywający całość poniesionych kosztów w ramach gwarantowanego koszyka świadczeń zdrowotnych, to jednak istnieją sytuacje, w których świadczeniodawca (w tym s.p.z.o.z.) może na leczenie pacjentów ponosić wydatki wyższe niż przewidziane w jego planie finansowym i w umowie zawartej z NFZ. W ocenie TK, powstawanie takich sytuacji nie jest skutkiem błędnej praktyki zawierania umów i ich wykonywania, lecz konsekwencją stosowania wadliwej regulacji finansowania świadczeń zdrowotnych. Regulacja ta nie uwzględnia dynamiki działania świadczeniodawców, którzy mocą ustaw są zobowiązani do udzielania świadczeń nieujętych w planach finansowych.

4.3. Konsekwencje finansowe podnoszenia wynagrodzeń w służbie zdrowia i jakości świadczeń zdrowotnych

4.3.1. Trybunał zauważa, że niezależnie od stale rosnącej liczby świadczeń udzielanych przez s.p.z.o.z., z których – wbrew założeniu zupełności systemu –

nie wszystkie są refundowane przez NFZ, ciężar finansowania zakładów wzrasta wraz z wprowadzanymi przez ustawodawcę istotnymi zmianami w zakresie jakości/standardów opieki zdrowotnej. Zmiany te dotyczą między innymi kosztów i warunków pracy personelu medycznego (zwłaszcza podnoszenie płac), procedur stosowanych w diagnostyce i terapii, wykorzystywanego sprzętu, bezpieczeństwa i komfortu pacjentów, odpowiedzialności za szkody medyczne. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca wprowadza je w celu podniesienia jakości opieki zdrowotnej. Nie kwestionując ich celowości, trzeba jednak odnotować, że wprowadzanie podwyższonego standardu wiąże się ze zwiększeniem wydatków s.p.z.o.z., bezpośrednio wpływając na jednostkową cenę poszczególnych świadczeń udzielanych przez zakład.

4.3.2. Wśród aktów normatywnych, które ostatnio niewątpliwie wpłynęły na zwiększenie kosztu udzielania świadczeń medycznych wskazać należy przede wszystkim te, które odnoszą się do płac personelu medycznego, tj. m.in. ustawy:

- 1) z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r., poz. 2177, ze zm.);
- 2) z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 38, ze zm.), która obniżyła wiek emerytalny i w związku z tym wygenerowała m.in. koszty wypłaty odpraw emerytalnych i nagród jubileuszowych;
- 3) z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1471, ze zm.), która generuje koszty ponoszone na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń;
- 4) z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. poz. 2215, ze zm.) która również generuje koszty pracownicze.

Kolejne akty prawne z tej samej grupy służyły realizacji porozumienia Ministra Zdrowia z konkretnymi grupami pracowników zawodów medycznych. Chodzi tu zwłaszcza o:

- 1) ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1532);
- 2) zarządzenie nr 99/2018/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 25 września 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczególnych warunków wypłaty należności i rozliczania kwoty zobowiązania wynikających z realizacji postanowień rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów wprowadzające podwyżki dla pielęgniarek;
- 3) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 stycznia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świad-

czeń opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 34) wprowadzające podwyżki dla ratowników medycznych.

Wśród innych aktów prawnych zwiększających koszt świadczeń medycznych można wskazać m.in. nowelizację ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, zwłaszcza ustawy: z dnia 28 kwietnia 2011 r. (Dz. U. Nr 113, poz. 660), która wprowadziła pozasądową drogę naprawienia szkody medycznej i nałożyła na podmioty lecznicze obowiązek zawarcia dodatkowej umowy ubezpieczenia; ustawę z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. poz. 1128), która zagwarantowała nieodpłatny pobyt w szpitalu rodzicom i opiekunom dzieci oraz osób niepełnosprawnych.

Podwyższenie kosztów ponoszonych przez s.p.z.o.z. pociągnęło za sobą także rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczególnego sposobu postępowania z odpadami medycznymi (Dz. U. poz. 1975).

Niezależnie od wyżej wskazanych, przykładowych aktów prawnych należy zauważyć, że na koszty funkcjonowania s.p.z.o.z. wpływają w sposób istotny wszelkie dodatkowe obowiązki wynikające ze zmiany prawa. Zwiększają one obowiązki w zakresie dotyczącym ochrony danych osobowych, zasad podatkowych, księgowych, ochrony środowiska itd.

4.3.3. Trybunał miał okazję potwierdzić zgodność z Konstytucją niektórych aktów prawnych wpływających na zmianę kosztów funkcjonowania służby zdrowia (por. wyroki z: 18 grudnia 2002 r., sygn. K 43/01, OTK ZU 2002, nr 7/A, poz. 96; 16 października 2006 r., sygn. K 25/05 OTK ZU 2006, nr 9/A, poz. 122). Nie kwestionując działań legislacyjnych zmierzających do poprawy warunków pracy personelu medycznego i jakości świadczeń medycznych, Trybunał uznaje – zgodnie z wyżej poczynionym założeniem – konieczność uwzględnienia wzrostu kosztów ich udzielania. Chociaż poziomu tego wzrostu nie sposób precyzyjnie wyliczyć, to jednak jego znaczenie w skali kraju jest na tyle istotne, że nie może być lekceważone przez ustawodawcę.

4.4. Narastanie zadłużenia s.p.z.o.z. i „akcje oddłużeniowe”

4.4.1. Narastanie zadłużenia w placówkach publicznej służby zdrowia jest faktem notoryjnie znanym. Prasa codzienna donosi o braku lekarzy i kolejnych wypadkach zamykania oddziałów szpitalnych. Zawarty ostatnio Pakt dla Zdrowia 2030 będący wyrazem porozumienia ponad podziałami politycznymi (podpisali go Minister Zdrowia Łukasz Szumowski, Małgorzata Kidawa-Błońska, Władysław Kosiniak-Kamysz oraz Robert Biedroń), jest dowodem powszechnej świadomości kryzysu, który dotyka nie tylko konkretne zakłady lecznicze, lecz obejmuje cały system opieki zdrowotnej.

TK zwraca uwagę, że obecna sytuacja nie powinna stanowić zaskoczenia, jeśli uwzględni się doświadczenia z całego okresu funkcjonowania systemu zasadniczo opierającego się na dwóch aktach prawnych: ustawie o działalności leczniczej (poprzednio: ustawa o zakładach opieki zdrowotnej) i ustawach o świadczeniach opieki zdrowotnej. Trybunał przypomina konsekwencje wprowadzenia ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2001 r., Nr 5, poz. 45; tzw. ustawa 203), która gwarantowała podwyższenie wynagrodzenia personelu medycznego. Wyprowadzenie placówek z długów wymagało rozwiązania systemowego. Była nim ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 78, poz. 684, ze zm.), która – najogólniej ujmując – przyznała jednorazową pomoc publiczną na spłatę zobowiązań powstałych w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2004 r. Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy istotna jest ocena tej ustawy oddłużeniowej dokonana przez TK w postanowieniu z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 32/09 (OTK ZU 2010, nr 5/A, poz. 55). Podzielając argumenty zawarte w uzasadnieniach projektów ustawy, TK uznał, że jednorazowa restrukturyzacja finansowa była konieczna, ponieważ „sytuacja finansowa publicznych zakładów opieki zdrowotnej (dalej: ZOZ), których zobowiązania wymagalne na koniec września 2004 r. sięgały niemal 6 mld zł, «wymaga podjęcia pilnych działań zmierzających do poprawy gospodarki finansowej i wprowadzenia mechanizmów uniemożliwiających dalsze niekontrolowane narastanie zobowiązań w przyszłości»”.

4.4.2. Także pod rządami obecnie obowiązującej ustawy systemowej – u.d.l., która w zasadniczej części weszła w życie 1 lipca 2011 r., konieczne okazało się oddłużenie s.p.z.o.z. Już w chwili jej uchwalenia przewidziano oddłużenie (art. 191–192 u.d.l.), związane z przekształcaniem s.p.z.o.z. w spółki prawa handlowego. Projekt zakładał umorzenie części zobowiązań tych zakładów wobec ZUS, a także innych zobowiązań publicznoprawnych, szacowanych wówczas na kwotę ok. 780 mln zł (s. 36 uzasadnienia, druk sejmowy nr 3489/VI kadencja). Projektodawca założył też możliwość wsparcia dotacjami tych s.p.z.o.z., które do 31 grudnia 2013 r. zostaną przekształcone w spółki (art. 196–197 u.d.l.). Szacowana wartość dotacji to 1354 mln zł (s. 36–37 uzasadnienia projektu).

Uzasadniając potrzebę nowelizacji u.d.l. przeprowadzonej ustawą nowelizującą projektodawca (Rada Ministrów) ponownie zwrócił szczególną uwagę na nieefektywność funkcjonującej regulacji. Zmiany w obowiązujących przepisach, w zakresie objętym zainteresowaniem TK w niniejszej sprawie, wynikały m.in. z faktu, że „poziom zobowiązań ogółem w 2015 r. wyniósł blisko 11 mld zł, natomiast poziom zobowiązań wymagalnych kształtował się w pobliżu kwoty 2 mld zł” (druk sejmowy nr 562/VIII kadencja, s. 4 uzasadnienia projektu).

4.4.3. Dla zobrazowania sytuacji finansowej s.p.z.o.z. warto też odwołać się do wyników kontroli przeprowadzanych przez NIK, prezentowanych Sejmowi w corocznej informacji. Sygnalizując najistotniejsze problemy ujawnione w toku przeprowadzonych kontroli, NIK każdorazowo wskazuje kwestie związane z organizacją i finansowaniem służby zdrowia. Na przestrzeni ostatnich lat należy do nich m.in. problem nadwykonań (por. pkt 4.2.).

W przedłożonym Sejmowi sprawozdaniu z działalności NIK w 2013 r. (druk sejmowy nr 2496/VII kadencja) zwrócono uwagę na „skutki systemowe braku jednolitych zasad liczenia kosztów jednostkowych świadczeń zdrowotnych przez świadczeniodawcę” (s. 152). Krytycznie oceniana przez NIK procedura kontraktowania spowodowała, że „świadczeniodawcy dążyli do zawarcia umowy z NFZ nawet na najniższych oferowanych warunkach, w celu utrzymania się bądź wejścia na rynek usług medycznych, licząc również na zwiększenie wartości kontraktu w przyszłości. Po tzw. konkursach głównych kolejne postępowania (uzupełniające) prowadziły do «dokontraktowania» celowo dobranych świadczeniodawców, którzy odpadli w postępowaniu głównym. Fundusz nie żądał od świadczeniodawców danych o kosztach świadczeń zdrowotnych. Szacowanie wartości jednostki rozliczeniowej (punktu) oraz wycena punktowa poszczególnych świadczeń dokonywane były bez kalkulacji ich kosztów” (s. 153). Takie same uwagi NIK przedstawiła w sprawozdaniu z działalności w 2014 r. (druk sejmowy nr 3508/VII kadencja, s. 320–321).

Ze sprawozdania z działalności NIK w 2016 r. wynika m.in., że s.p.z.o.z., mimo wsparcia otrzymywanego od podmiotów tworzących, dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, a także zaciągania zobowiązań w bankach oraz innych instytucjach finansowych, wykazywały ujemny wynik finansowy. W 2015 r. na jego spłatę samorządy przeznaczyły łącznie 177 371 tys. zł, co umożliwiło pokrycie ujemnego wyniku za 2014 r. w wypadku 151 „samorządowych” s.p.z.o.z. To znaczy, że zaledwie 13,5% tych placówek zostało oddłużonych zgodnie z art. 59 ust. 2 u.d.l. (druk sejmowy nr 1725/VIII kadencja, s. 411).

4.5. Podsumowanie: systemowa niesprawność mechanizmu finansowania s.p.z.o.z.

Przeprowadzona analiza prowadzi Trybunał do stwierdzenia, że założenie zupełności systemu, czy też jego neutralności finansowej z punktu widzenia podmiotów publicznych tworzących zakłady opieki zdrowotnej, leżące zarówno u podstaw oceny konstytucyjnej dokonanej w wyroku o sygn. K 31/02, jak i stanowiska uczestników niniejszego postępowania, nie odpowiada rzeczywistości stanowi prawnemu. Mechanizm finansowania przez NFZ nie gwarantuje bowiem pokrycia kosztów wszystkich świadczeń opieki zdrowotnej wykonywanych przez s.p.z.o.z. zgodnie z ich ustawowymi obowiązkami.

W ocenie TK, przeprowadzona powyżej analiza obowiązującego stanu prawnego i jego ewolucji daje podstawę do sformułowania tezy, że ciągłe

i powszechne pojawianie się w wynikach finansowych s.p.z.o.z. straty netto, prościej ujmując: stałe narastanie zadłużenia tych zakładów, nie jest li tylko skutkiem nieudolności, braku profesjonalizmu czy należytej staranności osób zarządzających tymi zakładami i nadzorujących je, lecz ma także przyczyny obiektywne, zewnętrzne. Wpływają one na zwiększenie kosztów niezależnie od najwyższej nawet staranności dyrektorów zakładów i sprawujących nad nimi nadzór j.s.t. Zdaniem TK, „strata netto na działalności leczniczej” zakładu może powstać niezależnie od właściwego planowania, prawidłowej organizacji i zachowania wymaganej dyscypliny budżetowej. Przedstawianie przez Radę Ministrów – w uzasadnieniu projektu u.d.l. i jej nowelizacji – kolejnych, stosunkowo wysokich kwot dofinansowania dla s.p.z.o.z. uzasadnia tezę o stałych niedoborach finansowych systemu ochrony zdrowia w Polsce. Niedobory te są znane ustawodawcy i – wbrew stanowisku Sejmu i Prokuratora Generalnego – ich przyczyny leżą nie tylko po stronie s.p.z.o.z., lecz także mają charakter systemowy.

Jak wyżej wykazano, ich źródłem jest wadliwość mechanizmu finansowania świadczeń przez NFZ, przy czym ma ona zarówno charakter ilościowy (nie wszystkie udzielone świadczenia są „uznawane” i rozliczane przez NFZ we właściwym terminie), jak i jakościowy (NFZ płaci za poszczególne świadczenia mniej, niż wynosi ich aktualny koszt wynikający ze stosowania przez s.p.z.o.z. obowiązujących przepisów, co zwykle wiąże się z podniesieniem jakości świadczeń).

Odrzucając tezę, która okazała się kontryfaktyczna, jakoby system finansowania świadczeń medycznych przez NFZ miał charakter zupełny i – przy założeniu prawidłowego zarządzania s.p.z.o.z. – nie generował kosztów po stronie tworzących je podmiotów (w niniejszej sprawie – samorządu województwa), TK przeszedł do oceny konstytucyjnej art. 59 ust. 2 u.d.l.

5. Ocena konstytucyjna

5.1. Naruszenie art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 2 Konstytucji

5.1.1. Ocena konstytucyjna art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.l., nakładającego na j.s.t. obowiązek pokrycia straty netto s.p.z.o.z., dla którego jest ona organem tworzącym, stanowi logiczną konsekwencję dotychczasowych ustaleń.

Ustawodawca nie przyznał samorządowi terytorialnemu żadnych kompetencji ani w zakresie ustalania kręgu uprawnionych do świadczeń, ani koszyka świadczeń gwarantowanych (ich jakości), ani określenia wysokości składki zdrowotnej, wreszcie – egzekwowania i zarządzania tą składką. Konsekwentnie, ustawodawca w żadnym z przepisów nie nałożył na j.s.t. obowiązku finansowania świadczeń opieki zdrowotnej. Dopiero ustawa nowelizująca wprowadziła fakultatywne ich dofinansowywanie przez samorząd województwa. Obowiązek finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych

spoczywa – z mocy ustawy – na władzy centralnej i powinien być realizowany za pośrednictwem NFZ. W konsekwencji, zdaniem TK, w tym zakresie nałożone na j.s.t. zadania z zakresu ochrony zdrowia powinny być traktowane jako zadanie zlecone w rozumieniu art. 166 ust. 2 Konstytucji. W zasadzie uczestnicy postępowania (Marszałek s. 35 stanowiska, Prokurator s. 63 stanowiska) dzielą tę ocenę, jednak – odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 167 ust. 4 Konstytucji – uznali, że zadanie dotyczące ochrony zdrowia nie jest dla samorządu województwa zadaniem nowym tylko jest kontynuacją wcześniej nałożonego – a w związku z tym nie doszło do naruszenia zasady adekwatności.

Trybunał stwierdza, że realizacja zasady: „nowe środki finansowe tylko na nowe zadanie” musi mieć realne granice. Ze względów przedstawionych wyżej (pkt 4 uzasadnienia), wykonywanie zadania zleconego z zakresu ochrony zdrowia wymaga stale rosnącego nakładu finansowego, przy czym wzrost kosztu w zdecydowanej mierze wynika z dyktowanego ustawami lub rozporządzeniami podwyższenia wynagrodzeń w służbie zdrowia i podnoszenia poziomu bezpieczeństwa i jakości świadczeń zdrowotnych. Trybunał aprobując przypomina swój wcześniej wyrażony pogląd, że: „(...) gminom przysługuje ochrona, nie tylko w związku z powierzaniem im nowych zadań, lecz także odpowiednio do zadań już im przypadających, lub ich modyfikacji, pociągającej za sobą konieczność zmiany w podziale dochodów publicznych. (...) Trybunał konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie podnosił, iż ustawodawca ma prawo kreowania zadań i wydatków samorządu terytorialnego, pod warunkiem wszakże, że konstytucyjnie gwarantowane prawa samorządu, nie będą przedmiotem ingerencji ustawowej w sposób ograniczający lub znoszący ich istotę. Ingerencja taka winna być konieczna dla realizacji innych zasad i wartości konstytucyjnie chronionych, a przez to celowa i proporcjonalna” (wyrok TK z dnia 21 grudnia 1998 r., sygn. U 20/97, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 119).

5.1.2. Powszechnie występujące zadłużenie szpitali i jego rozmiar, a także podejmowane przez ustawodawcę okresowo „akcje oddłużeniowe” stanowią nieodparty dowód na to, że środki przekazywane przez NFZ szpitalom są nieadekwatne do kosztu realizowanych przez nie świadczeń. Co więcej, uchwalane w sytuacjach kryzysowych ustawy ratujące szpitale przed likwidacją dowodzą, że władza państwowa jest świadoma niebezpieczeństwa związanego z zaniechaniem udzielania świadczeń medycznych. Zdaniem TK w sytuacji, gdy rozdźwięk między określonym w przepisach powszechnie obowiązujących standardem tych świadczeń a środkami przeznaczonymi na ich realizację powiększa się do rozmiarów, które zagrażają realizacji jednego z podstawowych praw gwarantowanych przez Konstytucję (art. 68 ust. 2), nie sposób utrzymywać fikcji, że samorządy wykonują ciągle to samo zlecone zadanie publiczne, a zatem – nie sposób przyjąć, że nie doszło do naruszenia art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 2 Konstytucji.

5.1.3. Dla składu orzekającego w niniejszej sprawie uzasadnione konstytucyjnie jest stanowisko, że w wypadku wzrostu wydatków j.s.t. wynikających z dodania lub rozbudowania dotychczasowych zadań pojawia się potrzeba dostosowania finansowania tych zadań do nowego poziomu, szczególnie w sytuacji, w której dotyczy to wzrostu ich liczby i jakości. Koszt wprowadzenia nowych obowiązków powinien być w pierwszej kolejności poddany ocenie przez prawodawcę w ramach tzw. oceny skutków finansowych regulacji. W przedstawionych wyżej przykładach aktów prawnych narzucających zakładom opieki zdrowotnej podwyższone standardy i nowe obowiązki, Trybunał nie znalazł dowodów wskazujących na to, że prawodawca policzył całość kosztów wynikających ze zmieniających się przepisów powodujących wzrost kosztu świadczonych usług zdrowotnych, które – z założenia – mają być finansowane przez NFZ. Powtarzający się brak takich ustaleń na etapie projektowania nowych przepisów oraz ignorowanie ich konsekwencji finansowych w wycenie świadczeń zdrowotnych, a także podejmowane później kolejne ustawowe akcje oddłużeniowe świadczą o braku mechanizmów systemowych, które umożliwiłyby podmiotom leczniczym prowadzenie rzetelnego rachunku ekonomicznego i ograniczyły powstawanie deficytu. Powszechność występowania „straty netto na działalności leczniczej” świadczy o tym, że takie mechanizmy nie istnieją. System generuje dodatkowe straty w postaci kosztów procesów z wierzycielami i kredytów zaciąganych na spłatę bieżących zobowiązań. Trybunał podkreśla, że – w ostatecznym rachunku – koszty te ponoszone są ze środków publicznych, co oznacza ich marnotrawienie i zmniejszenie zdolności finansowej wykonywania innych zadań publicznych.

W konsekwencji Trybunał uznał, że zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego, będącej organem tworzącym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, do pokrycia straty netto, która jest ekonomicznym skutkiem stosowania przepisów powszechnie obowiązujących wywołujących obligatoryjne skutki finansowe w zakresie kosztu świadczeń opieki zdrowotnej – bez zapewnienia adekwatnego finansowania – jest niezgodne z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 2 Konstytucji.

5.2. Ocena w świetle art. 68 ust. 2 i art. 2 Konstytucji

5.2.1. Trybunał stwierdził, że niezależnie od zarzutu niedostatecznego finansowania świadczeń opieki zdrowotnej, wniosek inicjujący niniejsze postępowanie – ze względu na wskazanie art. 68 ust. 2 i art. 2 Konstytucji jako związkowych wzorców kontroli – narzuca szerszą perspektywę oceny kwestionowanych przepisów.

Obawa naruszenia art. 68 ust. 2 Konstytucji wiąże się przede wszystkim z wynikającym z art. 59 ust. 2 pkt 2 u.d.l. obowiązkiem likwidacji s.p.z.o.z. w razie niespłacenia jego długów. W świetle art. 68 ust. 2 Konstytucji trudno zaakceptować regulację, która jako wystarczającą przesłankę likwidacji

s.p.z.o.z. traktuje jego zadłużenie. Trybunał zwraca jednak uwagę, że w sytuacji zachowania zasady adekwatności środków, tzn. przekazywania przez NFZ sum odpowiadających rzeczywistym kosztom udzielania świadczeń opieki zdrowotnej przez s.p.z.o.z., obciążenie organów tworzących skutkami zadłużenia i – w dalszej perspektywie – likwidacji zakładu byłoby ekonomicznie uzasadnione, choć nadal wątpliwe z punktu widzenia gwarancji zawartych w art. 68 ust. 2 Konstytucji. Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przyjętego mechanizmu finansowania publicznej służby zdrowia, który na etapie stanowienia przepisów pozwala pomijać wzrost kosztów opieki zdrowotnej i powoduje niedostosowanie środków przekazywanych przez NFZ do wydatków ponoszonych przez świadczeniodawców na wykonywanie obowiązków ciążących na nich z mocy ustawy. Należy przy tym podkreślić, że TK nie oceniał praktyki wywiązywania się przez NFZ z kontraktów, lecz badał regulacje prawne będące podstawą tej praktyki. Przerzucenie ciężaru finansowania świadczeń opieki zdrowotnej na organy tworzące prowadzi w sposób nieunikniony do powstawania zadłużenia. Ponieważ wynikający z art. 59 ust. 2 pkt 2 u.d.l. nakaz likwidacji s.p.z.o.z. jest ściśle powiązany z niespłaceniem długów s.p.z.o.z., to niekonstytucyjność tego przepisu stanowi konsekwencję stwierdzenia wskazanej wadliwości systemu finansowania s.p.z.o.z.

5.2.2. Zasada poprawnej legislacji, wynikająca z art. 2 Konstytucji, została przez wnioskodawcę wskazana jako wzorzec kontroli konstytucyjnej w związku z zarzucaną niejasnością podziału zadań z zakresu ochrony zdrowia między władze państwowe i samorządowe. Choć – jak wykazał TK – finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej ustawy w sposób jednoznaczny przypisują władzom centralnym (NFZ), wskazane wyżej pomijanie w procesie legislacyjnym szacowania skutków finansowych wprowadzanych regulacji może być ocenione jako naruszenie zasad poprawnej legislacji.

W ocenie Trybunału, z lekceważeniem przez prawodawcę kosztów wprowadzanych aktów wiąże się zdecydowanie poważniejsze naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa, a mianowicie: zarzut stanowienia prawa pozornego, którego pełna realizacja – ze względu na brak środków finansowych na jego stosowanie – jest niemożliwa. Ustawodawca nie może stanowić przepisów nakładających na zakłady opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych nowe obowiązki (czy też rozszerzających zakres dotychczasowych) bez oszacowania skutków finansowych regulacji i – odpowiednio do tego – zapewnienia środków koniecznych do wdrożenia nowego prawa. Narastające lawinowo zadłużenie w służbie zdrowia dowodzi, że kolejne ustawy i rozporządzenia dotyczące działalności medycznej uchwalane są z pominięciem tego istotnego etapu procesu legislacyjnego. W konsekwencji, nowe regulacje – według założeń ustawodawcy mające na celu poprawę sytuacji pacjentów i personelu medycznego – są aktami stanowionymi bez pokrycia, a próby ich wdrożenia powodują popadanie przez organy tworzące

s.p.z.o.z. w pułapkę zadłużenia. W odniesieniu do ochrony zdrowia oznacza to naruszenie nie tylko zasad prawidłowej legislacji, ale także art. 68 ust. 2 Konstytucji.

W podsumowaniu Trybunał jeszcze raz odwołuje się do uzasadnienia pełnoskładowego wyroku o sygn. K 14/03, w którym stwierdził niekonstytucyjność ustawy z 2003 r., poprzedzającej obecnie obowiązującą u.ś.o.z. Jak ocenił wówczas TK, kształtujące strukturę NFZ przepisy ustawy „nie tylko nie zapewniają realizacji konstytucyjnego obowiązku zapewnienia przez władze publiczne równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, ale utrwalają nieakceptowalny konstytucyjnie stan swego rodzaju «równości» w braku dostępu do ww. świadczeń”. TK w obecnym składzie wyraża obawę, że taki jest właśnie skutek dalszego stosowania kwestionowanego art. 59 ust. 2 u.d.l., który przerzuca na j.s.t. stale rosnący koszt udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, bez zapewnienia środków na finansowanie tej działalności.

6. Ustalenia końcowe

Uwzględniając społeczne skutki wyroku oraz skomplikowanie materii, która winna zostać zawarta w nowej regulacji, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu o maksymalny dopuszczalny okres, tj. o 18 miesięcy od dnia publikacji wyroku w Dzienniku Ustaw.

Wyrok TK z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17.