

# RADCA PRAWNY

---

Zeszyty naukowe

nr 3(8)/2016



KRAJOWA IZBA  
RADCÓW PRAWNYCH



# RADCA PRAWNY

---

Zeszyty naukowe

nr 3(8)/2016

## KOLEGIUM REDAKCYJNE

- » redaktor naczelny – dr hab. prof. nadzw. UW, Mirosław Sadowski,  
radca prawny
- » sekretarz redakcji – Zbigniew Romatowski, radca prawny

## CZŁONKOWIE

- » dr Krzysztof Urbaniak, radca prawny
- » dr Jakub Zięty, radca prawny

## REDAKTOR JĘZYKOWY

- » Marzena Lewandowski

# RADCA PRAWNY

---

Zeszyty naukowe

nr 3(8)/2016



Kwartalnik naukowy

Warszawa 2016

## RADA NAUKOWA.

- » prof. zw. dr hab. Barbara Adamiak, sędzia NSA – Uniwersytet Wrocławski
- » prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak – Uniwersytet Zielonogórski
- » dr hab. prof. nadzw. Arkadiusz Bereza – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
- » dr hab. prof. nadzw. Rafał Blicharz – Uniwersytet Śląski
- » dr hab. prof. nadzw. Monika Calkiewicz – Akademia Leona Koźmińskiego
- » prof. Emilio Castorina – Università degli Studi di Catania (Włochy)
- » dr hab. prof. nadzw. Jerzy Ciapała – Uniwersytet Szczeciński
- » dr hab. Marcin Dyl – Uniwersytet Warszawski
- » dr hab. prof. nadzw. Kinga Flaga-Gieruszyńska – Uniwersytet Szczeciński
- » prof. zw. dr hab. Józef Frąckowiak, sędzia Sądu Najwyższego – Uniwersytet Wrocławski
- » prof. zw. dr hab. Jan Grabowski, emeryt. Sędzia NSA – Uniwersytet Śląski
- » prof. zw. dr hab. Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
- » prof. Jiří Jirásek – Uniwersytet w Ołomuńcu (Czechy)
- » prof. zw. dr hab. Andrzej Kidyba – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
- » dr hab. prof. nadzw. Eryk Kosiński – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
- » prof. zw. dr hab. Tadeusz Kuczyński – Uniwersytet Wrocławski
- » dr hab. prof. nadzw. Grzegorz Łaszczycza – Uniwersytet Śląski
- » prof. zw. dr hab. Piotr Machnikowski – Uniwersytet Wrocławski
- » prof. zw. dr hab. Elwira Marszałkowska-Krześ – Uniwersytet Wrocławski
- » prof. Vytautas Nekrošius – Vilniaus Universitetas
- » prof. zw. dr hab. Ewa Nowińska – Uniwersytet Jagielloński
- » prof. zw. dr hab. Włodzimierz Nykiel – Uniwersytet Łódzki
- » dr hab. Mirosław Pawełczyk – Uniwersytet Śląski
- » prof. Vasco Pereira da Silva – Universidade de Lisboa (Portugalia)
- » dr hab. prof. nadzw. Tomasz Pietrzykowski – Uniwersytet Śląski
- » prof. zw. dr hab. Stanisław Sołtysiński – Uniwersytet Adama Mickiewicza
- » dr hab. Rafał Stankiewicz – Uniwersytet Warszawski
- » prof. zw. dr hab. Janusz Strzępka – Uniwersytet Śląski
- » prof. Miruna Mihaela Tudorașcu – Uniwersytet Alba Julia (Rumunia)
- » prof. María de la Caridad Velarde Queipo de Llano – Universidad de Navarra (Hiszpania)
- » prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski – Uniwersytet Warszawski

# SPIS TREŚCI

Od Redakcji 7

## ARTYKUŁY

**Dobrosława Antonów**

Charakter prawny składki na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych – wybrane problemy 9

**Juditha Majcher, Krzysztof Jasiński**

Przerwa w obradach zgromadzenia wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością 31

**Iwona Sierpowska**

Decyzja jako podstawa przyznania i realizacji świadczeń w pomocy społecznej – wybrane problemy w świetle praktyki i orzecznictwa 49

**Robert Stefanicki**

Kilka uwag na temat ustawy o rozpatrywaniu reklamacji 73

**Tomasz Szczech**

Integracja uchodźców. Wybrane aspekty prawne 93

## GŁOSY

**Paweł Borszowski**

- Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2016 r. (Wydatki związane z aplikacją radcowską oraz nabyciem uprawnień radcy prawnego a koszty uzyskania przychodów) 111

## ORZECZNICTWO

**Grażyna J. Leśniak**

- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 121

**Eliza Maniewska**

- Orzecznictwo Sądu Najwyższego 153

**Małgorzata Masternak-Kubiak**

- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 177

## MATERIAŁY STUDYJNE

- Opinia dotycząca projektów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ponoszenia przez skarb państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu oraz Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych 191

## OD REDAKCJI

Szanowne Koleżanki i Koledzy, oddajemy w Państwa ręce ósmy numer czasopisma „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” – kwartalnika naukowego wydawanego przez Krajową Izbę Radców Prawnych. Najnowszy zeszyt zawiera 10 tekstów. W tym 5 artykułów, jedną glosę i, jak zwykle, przegląd orzecznictwa. W obecnym numerze zamieszczamy po raz drugi materiały studyjne, jest to opinia przygotowana przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP, zawierająca negatywną ocenę projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości – w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu oraz rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Pierwszy z artykułów omawia prawny charakter składki na rzecz naszego samorządu w kontekście istoty tego samorządu i realizowanych przez niego zadań. Drugi dotyczy kwestii spornej, czy w przypadku spółki z o.o. wspólnicy są uprawnieni do zarządzenia przerwy w obradach, a jeżeli tak, to jakie powinni zachować przy tym przesłanki formalne. Kolejny omawia decyzję jako podstawę przyznania i realizacji świadczeń w pomocy społecznej. Następny zajmuje się ustawą o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, a ostatni – wybranymi aspektami prawnymi związanymi z integracją uchodźców.



Opublikowana glosa analizuje wyrok NSA dotyczący wydatków związanych z aplikacją oraz nabyciem uprawnień radcy prawnego w aspekcie kosztów uzyskania przychodów.

Jak zawsze, składamy gorące podziękowania Autorom i Czytelnikom za uwagi i sugestie zmierzające do udoskonalania naszego czasopisma. Redakcja zwraca się z prośbą o dalsze propozycje dotyczące poruszanej przez nas problematyki. Będziemy starali się uwzględnić Państwa głosy i zamawiać teksty, których tematyka była sugerowana przez naszych Czytelników.

Zachęcając potencjalnych Autorów do publikowania w kwartalniku nieustannie zwracamy uwagę, że kwalifikując teksty do druku mamy na względzie jedynie dwa kryteria: naukowy charakter opracowania i związek z wykonywaniem zawodu radcy prawnego. Tymi wytycznymi kierujemy się w naszej pracy. Dbając o wysoki poziom naukowy naszego czasopisma przypominamy, że wszystkie teksty poddajemy ocenie niezależnych recenzentów, specjalistów w danej gałęzi prawa. Procedura recenzowania i kwalifikowania tekstów do druku została zamieszczona na końcu tomu. Zasady zgłaszania tekstów do druku są dostępne w wersji elektronicznej na stronie internetowej [www.kirp.pl](http://www.kirp.pl) – kwartalnik ma swoje miejsce w zakładce Wydawnictwa. W związku z bardzo dużą liczbą tekstów napływających do Redakcji prosimy o respektowanie wymogów formalnych, propozycje artykułów obciążone brakami nie będą brane pod uwagę przy kwalifikowaniu do recenzji.

Nieustannie mamy nadzieję, że „Zeszyty naukowe” będą dla Państwa inspirującą i pomocną w pracy zawodowej lekturą.

W imieniu Kolegium Redakcyjnego,

Mirosław Sadowski  
redaktor naczelny.

Dobrosława Antonów<sup>1</sup>

# CHARAKTER PRAWNY SKŁADKI NA RZECZ SAMORZĄDU ZAWODOWEGO RADCÓW PRAWNYCH – WYBRANE PROBLEMY

## ABSTRACT

**The legal character of dues to the professional self-governing body of legal advisers: Selected issues**

The article addresses selected issues related to determining the legal character of dues to the professional self-governing body of legal advisers. In the broader context of professional associations and decentralizing public tasks for their benefit, sources of financing their activity are discussed. Central to this matter is a cash consideration typical for this sphere of activity, known as a membership due. Its features and purpose lead to difficulties in unambiguously determining its legal character. All things considered, it is reasonable to assume that membership dues are a public contribution resembling a public levy.

---

<sup>1</sup> Dr Dobrosława Antonów – adiunkt w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Autorka publikacji z zakresu prawa podatkowego oraz problematyki opłat publicznych, w tym monografii *Wykładnia prawa podatkowego po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer business 2009.

**Keywords:** contribution, legal adviser membership due, professional self-governing body, professional self-governing body of legal advisers, public levy, tax, fee.

**Słowa kluczowe:** składka, składka radcowska, samorząd zawodowy, samorząd zawodowy radców prawnych, danina publiczna, podatek, opłata.

## Wprowadzenie

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP<sup>2</sup> w art. 17 gwarantuje prawo tworzenia samorządów zawodowych. Zgodnie z ustępem 1 tego artykułu w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Ustawą, o której mowa w art. 17 Konstytucji jest między innymi ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych<sup>3</sup> (dalej u.r.p.), która określa zasady organizacji i działania samorządu radców prawnych. Określa również źródła finansowania działalności tego samorządu, w pierwszej kolejności wskazując wpływy ze składek członkowskich. Świadczenie to wykazuje złożone, niejednoznaczne cechy, których analiza skłania do pytania o jego charakter prawny.

Artykuł poświęcony jest analizie cech składki na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych w szerszym kontekście istoty tego samorządu i realizowanych przez niego zadań. Rozważania te stanowią punkt wyjścia dla próby oceny charakteru prawnego tej składki. Ustalenia w powyższym zakresie mogą mieć charakter uniwersalny w tym sensie, że znajdują one odpowiednie odniesienie również do składek ponoszonych na rzecz innych samorządów zawodowych. Rozważania te stanowią więc mogą przyczynę do dyskusji nad miejscem składek na rzecz samorządów zawodowych wśród świadczeń publicznych w polskim porządku prawnym. Ustalenia w powyższym zakresie mają nie tylko wymiar teoretyczny, ale również mogą mieć znaczenie dla prawidłowej gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych tego samorządu.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 233.

## Samorząd zawodowy jako podmiot realizujący zadania publiczne

O miejscu samorządów zawodowych w polskim porządku prawnym decydują przepisy Konstytucji. W jej rozdziale I zatytułowanym Rzeczpospolita, zawierającym zasady ustroju państwowego<sup>4</sup>, ustawodawca zagwarantował prawo do tworzenia samorządów zawodowych. Zakres uprawnień prawodawcy do tworzenia samorządów zawodowych wyznacza art. 17 Konstytucji wskazujący na: formę, w jakiej może to nastąpić (wyłącznie forma ustawowa), zawody, których to może dotyczyć (zawody zaufania publicznego) oraz zakres kompetencji samorządu (reprezentacja osób wykonujących zawody zaufania publicznego sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony). W pozostałym zakresie kwestie organizacji i zasad działania samorządów zawodowych regulują odrębne ustawy, do których odsyła Konstytucja, w tym u.r.p.

Samorzady zawodowe są zaliczane do samorządów specjalnych, zbudowanych na innej podstawie niż więź terytorialna<sup>5</sup>. Stanowią one formę przekazania pewnego zakresu władztwa publicznego<sup>6</sup>. Jest to forma decentralizacji i odciążenia państwa<sup>7</sup>, forma administracji zdecentralizowanej rzeczowo<sup>8</sup>. Utworzenie samorządów zawodowych wraz z określeniem ich kompetencji stanowi formę dzielenia się przez państwo swym imperium i przekazania na rzecz samorządów pewnego zakresu samodzielności<sup>9</sup>. W świetle powyższego nie budzi wątpliwości, że samorząd zawodowy jest instytucją umożliwiającą uczestnictwo obywateli

4 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 11.

5 M. Stahl, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 507. Na temat samorządów zawodowych jako samorządów specjalnych szerzej również A. Szustek, *Samorząd gospodarczy i inne rodzaje samorządu*, Warszawa 2014, s. 169 i nast.

6 B. Banaszak, *op. cit.*, s. 143.

7 M. Stahl, *op. cit.*, s. 507 i literatura tam powołana.

8 M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 232. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 1.

9 M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 25.

w wykonywaniu przez państwo zadań publicznych<sup>10</sup>. Istota samorządu zawodowego bezspornie wiąże się więc z realizacją zadań publicznych<sup>11</sup>. Są to zadania publiczne z zakresu administracji publicznej<sup>12</sup>, tak więc samorząd zawodowy jest formą administracji zdecentralizowanej wykonującej część funkcji i zadań administracji publicznej<sup>13</sup>. Jest więc równoprawnym partnerem w stosunku do innych podmiotów administracji publicznej<sup>14</sup>, współtworzy obok państwa i administracji działającej w imieniu państwa administrację publiczną w sensie podmiotowym<sup>15</sup>. Przekazania zadań publicznych na rzecz samorządów zawodowych nie można więc traktować w kategoriach prywatyzacji zadań publicznych, gdyż samorząd nie jest podmiotem prywatnym. Pomimo że reprezentuje interesy pewnej grupy zawodowej, to posiada osobowość prawną – osobowość publicznoprawną. Jest podmiotem o statusie publicznoprawnym, a więc wykonywane przez niego zadania nie są wyrazem prywatyzacji tych zadań<sup>16</sup>. W doktrynie przyjmuje się bez zastrzeżeń, że publicznoprawny zakres działań samorządów zawodowych decyduje o ich istocie i wyróżnia je od

10 D. Sypniewski, *Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd zawodowy a przemiany cywilizacyjne*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 732–733.

11 M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 28 i nast.; D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 732 i nast. Podobne założenie przyjmuje się w nauce niemieckiej, tak np. G. Brunner, F. Höfer, *Staats – und Verwaltungsorganisation In Deutschland*, München–Bonn 1996, s. 34. Szerzej na temat M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 30. Zauważa to również Trybunał Konstytucyjny, który przyjął w wyroku z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, że „samorząd zawodowy jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej, polegającej na ustawowym powierzeniu określonej korporacji zawodowej realizacji określonych zadań publicznych w formach władczych właściwych administracji publicznej. Państwo, dokonując przesunięcia ciężaru administrowania sprawami związanymi z określoną grupą zawodową na samorządy zawodowe, przekazuje im ograniczone rzeczowo władztwo publiczne, zobowiązując jednocześnie do wykonywania powierzonych zadań w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

12 Tak na ten temat np. P. Rączka, *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013, s. 32, szarzej na ten temat również M.A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Poznań 2005, s. 11 i nast., F. Mayer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Stuttgart–München–Hannover 1972, s. 55.

13 D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 732–733.

14 P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań 2012, s. 42.

15 P. Rączka, *op. cit.*, s. 99 i literatura tam powołana.

16 M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 99.

innych organizacji o charakterze zrzeszeniowym<sup>17</sup>. W konsekwencji, więzi łączące członków samorządu również mają charakter publicznoprawny<sup>18</sup>. Podstawą działania samorządów zawodowych nie jest więc prawo prywatne, a dla jego powstania konieczne jest coś więcej niż tylko wola przynależności ze strony osób do niego należących<sup>19</sup>.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania, wśród wskazanych cech samorządu zawodowego najistotniejsze znaczenie ma zaliczenie go do sfery podmiotów publicznych, publicznoprawny charakter relacji łączących go z jego członkami oraz to, że jest on powołany do realizacji zadań publicznych. Ta ostatnia kwestia stanowi zaś źródło największych wątpliwości, które przekładają się na charakter prawny składki członkowskiej, jako podstawowego źródła finansującego realizację tych zadań. Zadania publiczne realizowane przez samorząd zawodowy nie mają bowiem jednolitego charakteru. Kwestia ta jest nie tylko podnoszona w doktrynie, ale przede wszystkim dostrzegana jest przez Trybunał Konstytucyjny przy okazji rozważań różnych problemów związanych z działalnością samorządów zawodowych z branży zawodów prawniczych. I tak, wyroku z dnia 6 marca 2012 r. sygn. akt K 15/08<sup>20</sup> Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na złożony charakter zadań realizowanych przez samorządy zawodowe. Jako podstawowe zadania publiczne realizowane przez samorząd zawodowy wskazał on te, określone w art. 17 ust. 1 Konstytucji, a więc sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Trybunał słusznie jednak zauważył, że zadanie to ma bardzo szeroki zakres, na który składają się różne pojedyncze zadania reglamentacyjne, kontrolne i nadzorcze wykonywane przez organy samorządu zawodowego nad członkami korporacji zawodowej (osobne zadania publiczne). Zadania te i tak nie wyczerpują całości działalności samorządów zawodowych. W wyroku z dnia 14 grudnia 2010 r. sygn. akt K 20/08<sup>21</sup> Trybunał Konstytucyjny zauważył odmienności w tym

17 P. Antkowiak, *op. cit.*, s. 38.

18 *Ibidem*, s. 39.

19 S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 22.

20 OTK ZU nr 3A/2012, poz. 24.

21 OTK ZU nr 10A/2010, poz. 129.

zakresie pomiędzy samorządem terytorialnym i zawodowym. Podział zadań na zadania własne oraz zadania zlecone, który przyjmuje się w odniesieniu do zadań realizowanych przez samorząd terytorialny, nie jest adekwatny do zadań samorządów zawodowych. W ramach samorządu terytorialnego wszystkie realizowane zadania mają charakter zadań publicznych. Samorządy zawodowe natomiast wykonują zadania służące realizacji funkcji określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Wśród tych zadań znajdują się zarówno zadania o charakterze publicznym, jak i zadania, które mają charakter wewnątrzorganizacyjny samorządu (zadania własne). Samorządy zawodowe częściowo realizują interes publiczny, częściowo zaś – obok tego – zaspokajają czysto korporacyjne potrzeby i odpowiednio dysponują władztwem administracyjnym i władztwem korporacyjnym, które działa tylko wewnątrz samorządu<sup>22</sup>. Trybunał Konstytucyjny podobnie rozgranicza zadania publiczne i korporacyjne oraz realizowane przez samorządy zawodowe interesy – publiczny i korporacyjny, przy czym podkreśla, że interes publiczny nie może być utożsamiany z interesem korporacji zawodowej, czy też jej członków<sup>23</sup>. To, że samorządy obok zadań publicznych realizują interes czysto korporacyjny jest oczywiste, tak samo jak to, że ten interes korporacyjny nie może stanowić wyłącznego kryterium determinującego jego działania<sup>24</sup>. Realizacja zadań publicznych powinna mieć zatem dominujący udział w całości działalności samorządu zawodowego. Zadania korporacyjne zaś jedynie uzupełniają. Rozgraniczenie, które zadania są czysto korporacyjne, a które służą interesowi publicznemu jest niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe (przynajmniej w niektórych przypadkach). Do zadań publicznych realizowanych przez samorządy doktryna zalicza zadania, które spełniają następujące kryteria: są bezpośrednio wskazane w ustawie, służą zaspokojeniu potrzeb społeczności osób wykonujących zawody zaufania publicznego, odpowiedzialność za ich wykonanie spoczywa na samorządzie zawodowym, ich celem jest reprezentowanie

22 S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 22.

23 Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/06, OTK ZU nr 4A/2006, poz. 45, Wyrok TK o sygn. akt 21/02.

24 Autor przyjmuje, że „cała trudność w określeniu zadań samorządu polega właśnie na tym, aby kierując się interesem korporacyjnym »zaprząć« go w realizację zadań państwowych”. P. Rączka, *op. cit.*, s. 48.

osób wykonujących zawody zaufania publicznego oraz sprawowanie pieczy nad tymi zawodami, oraz samorządy zostały wyposażone w określone środki do ich realizacji i dla ich wykonania podejmowane są działania faktyczne i prawne<sup>25</sup>. Zasadniczy dylemat dotyczy pozostałych zadań realizowanych przez samorządy, niespełniających powyższych kryteriów<sup>26</sup>. Doktryna przyjmuje, że raczej są to działania skierowane do wewnątrz samorządu (korporacyjne), gdyż ich celem nie jest zaspokojenie potrzeb osób wykonujących zawód, mają one charakter instrumentalny względem zadań publicznych wykonywanych przez samorząd i można je nazwać zadaniami innymi<sup>27</sup>. Tak wyraźne rozgraniczenie jest niezwykle trudne na poziomie teoretycznym, a w praktyce czasami wręcz niemożliwe. Zwrócił na to uwagę również Trybunał Konstytucyjny, podkreślając w odniesieniu do podziału zadań realizowanych przez samorządy zawodowe na zadania publiczne i korporacyjne, iż podział ten nie jest rozłączny i zupełny (wyrok z dnia 14 grudnia 2010 r. sygn. akt K 20/08<sup>28</sup>). Dowodem na to może być np. zakwalifikowanie przez Trybunał obowiązku wyznaczenia patrona nałożonego na radę izby notarialnej jako „obowiązku będącego elementem publicznoprawnego obowiązku zorganizowania i prowadzenia aplikacji notarialnej”<sup>29</sup>, zakwalifikowanie obowiąz-

25 W oparciu o te kryteria do zadań publicznych zaliczyć można wszystkie zadania realizowane przez samorząd zawodowy, które zgodnie z zasadą decentralizacji zostały im przekazane przez państwo, przede wszystkim działania władcze związane z nadawaniem uprawnień do wykonywania zawodu, nadzór nad przestrzeganiem przepisów dotyczących zasad zaufania publicznego oraz zadania nie władcze, takie jak tworzenie warunków do wykonywania zawodu, doskonalenie zawodowe, reprezentowanie i ochrona praw członków samorządu, prowadzenie instytucji samopomocy i innej formy pomocy dla osób wykonujących zawód zaufania publicznego (w zależności od tego, czy składka na ten cel będzie ściągana w drodze egzekucji administracyjnej, będzie to decydowało o zaliczeniu prowadzenia instytucji samopomocy do zadań publicznych). S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 96–97.

26 Wątpliwości takie dotyczą np. zadań związanych z zarządaniem majątkiem i rozporządzaniem nim, uchwalenie budżetu, ustalenie zasad gospodarki finansowej samorządu, określenie wysokości składki członkowskiej i zasad jej podziału, uchwalenie regulaminu dotyczącego zasad wyboru delegatów. *Ibidem*.

27 S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 97–98.

28 OTK ZU nr 10A/2010, poz. 129.

29 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r. sygn. akt K 12/10, OTK ZU nr 5A/2013, poz. 65.



ku czasowego przechowywanie akt zakończonych spraw jako „zadania subsydiarnego samorządu wobec samych komorników – zadanie własne samorządu z elementem zadania publicznego”<sup>30</sup>, czy uznanie organizacji zasad naboru na aplikację, jako zadanie, które nie jest zadaniem tylko korporacyjnym<sup>31</sup>. Trybunał podkreśla również, że nie wszystkie uchwały organów adwokatury i organów izb adwokackich dotyczą interesu publicznego. Wiele z nich dotyczy kwestii organizacyjnych samorządu zawodowego, czy spraw prywatnych jego członków<sup>32</sup>.

## Konsekwencje finansowe decentralizacji zadań publicznych na rzecz samorządów zawodowych

Decentralizacja zadań publicznych na rzecz samorządów zawodowych powinna być analizowana również w kontekście finansowym i to w dwóch aspektach: w kontekście finansowych przyczyn i skutków tej decentralizacji. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że jednym z powodów przekazywania zadań publicznych do realizacji przez samorządy zawodowe są między innymi przyczyny finansowe. Należy to rozumieć w ten sposób, że przekazanie zadań przez państwo na rzecz samorządów zawodowych generuje pewne oszczędności środków z budżetu państwa<sup>33</sup>. Bez wątpienia nie jest to główny i decydujący powód tej decentralizacji, niemniej jednak zasługuje on na dostrzeżenie. Mechanizm przekazania zadań finansowanych z ogólnej puli środków publicznych na rzecz podmiotów zdecentralizowanych zawsze generuje oszczędności wydatków publicznych finansowanych z budżetu państwa. Realizacja zadań publicznych przez samorządy wymaga jednak zapewnienia adekwatnych środków na ten cel. W tym więc upatrywać należy finansowych konsekwencji decentralizacji

30 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08O, TK ZU nr 10A/2010, poz. 129.

31 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r. sygn. akt P 21/02, OTK ZU nr 2A/2004, poz. 9.

32 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08, OTK ZU nr 11A/2009, poz. 162.

33 M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 101 i 127.

zadań publicznych na rzecz samorządów zawodowych. Zadania realizowane przez samorządy zawodowe spełniają wszystkie kryteria zadań publicznych, powinny więc również spełniać te kryteria pod względem zasady ich finansowania ze środków zapewnionych przez państwo<sup>34</sup>. Oczywiście i zrozumiałą jest postulat, że samorządy zawodowe powinny działać w warunkach zabezpieczenia finansowego, jeśli państwo przekazuje im część zadań publicznych, to powinno zapewnić również środki na ich realizację<sup>35</sup>. Podmiotom zdecentralizowanym samodzielność i niezależność działania w zakresie realizacji zadań publicznych zapewniają bowiem nie tylko gwarancje prawne, ale również gwarancje faktyczne, w tym przede wszystkim polegające na zapewnieniu niezależnych od administracji rządowej podstaw finansowych ich działania<sup>36</sup>. Brak środków finansowych na realizację zadań przez samorządy zawodowe stanowi zagrożenie ich niezależności<sup>37</sup>. Muszą one również dysponować odpowiednim zapleczem materialnym i technicznym<sup>38</sup>. Uprawnienie do posiadania środków gwarantowanych przez państwo, adekwatnych do przekazanych samorządom zadań stanowi uprawnienie, które generuje jednak również obowiązki związane z przestrzeganiem zasad gospodarki finansowej<sup>39</sup>.

Kwestia zasad finansowania zadań publicznych realizowanych przez samorządy zawodowe nie jest wprost określona przez ustawodawcę, tak jak ma to miejsce w przypadku gwarancji finansowych realizacji zadań przez samorządy terytorialne. Co więcej, doktryna zauważa w rozwoju

34 P. Antkowiak, *op. cit.*, s. 44.

35 M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 63.

36 P. Rączka, *op. cit.*, s. 34.

37 S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 34.

38 P. Rączka, *op. cit.*, s. 145.

39 Tak np. formułowany jest postulat, zgodnie z którym jedną z istotniejszych kwestii związanych z działaniem samorządów zawodowych jest zachowanie transparentności wydatkowania środków publicznych będących w ich dyspozycji, w tym stosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych, P. Rączka, *op. cit.*, s. 146. Na ten temat szerzej również M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 163–167. Podobne przesłanki decydują również o zastosowaniu przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie gospodarowania środkami pozostającymi w dyspozycji samorządów zawodowych. L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2014. C. Kosikowski, *Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2007, s. 865–866.

samorządów zawodowych tendencję, zgodnie z którą państwo nakłada na samorzady zawodowe wciąż nowe zadania bez wskazania wprost zasad ich finansowania<sup>40</sup>. Wydatki na samorzady zawodowe nie są uwzględniane w budżecie państwa, ale są gwarantowane w inny sposób, przede wszystkim (co jest typowe w tym przypadku) poprzez upoważnienie ich do poboru innych środków<sup>41</sup>. W konsekwencji samorzady te, jako dysponenti określonej puli środków, realizują między innymi funkcję polegającą na zarządzaniu i gospodarowaniu środkami finansowymi (majątkiem samorządu), stanowiącymi gwarancję realizacji ich zadań. Na pulę tych środków składają się przede wszystkim składki członkowskie<sup>42</sup>. O znaczeniu składek członkowskich dla finansowania działalności samorządu zawodowego wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, przyjmując (w odniesieniu do samorządu zawodowego komorników), że działalność samorządu jest finansowana ze środków pochodzących przede wszystkim ze składek. Powierzenie samorządowi kompetencji kształtowania ich wysokości stwarza w ocenie Trybunału możliwość uzyskania środków finansowych na poziomie pozwalającym na realizację jego konstytucyjnych i ustawowych zadań<sup>43</sup>. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 czerwca 2009 r. sygn. akt SDI 4/09<sup>44</sup> (w odniesieniu do samorządu zawodowego notariuszy) podkreślił znaczenie składki członkowskiej na rzecz samorządu zawodowego, będącej w istocie jedynym źródłem finansowania organów samorządu i koniecznym dla realizowania zadań nałożonych na ten samorząd. W nawiązaniu do tego Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 marca 2012 r. sygn. akt K 15/08<sup>45</sup> przyjął, że składki te powinny być przeznaczone na realizację przez ten samorząd nałożonych na niego zadań, niezależnie od tego, czy są to zadania realizowane tylko w interesie samorządu, czy też całego społeczeństwa. Niezwykle trudne byłoby wydzielenie spośród całokształtu jego działalności tej, która nie służyłaby – choćby pośrednio – ogółowi.

40 M. Stahl, *op. cit.*, s. 512.

41 S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 34.

42 M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 63. Pogląd ten podziela TK w wyroku z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08, OTK ZU nr 10A/2010, poz. 129.

43 Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08, OTK ZU nr 10A/2010, poz. 129.

44 Lex nr 611833.

45 OTK ZU nr 3A/2012, poz. 24.

W odniesieniu do zasad finansowania działalności samorządów zawodowych zauważyć można pewne prawidłowości. Po pierwsze, brak jest jednolitej koncepcji zasad tego finansowania, tak jak ma to miejsce w przypadku samorządów terytorialnych. Po drugie, typowe dla samorządów zawodowych jest upoważnienie ich przez ustawodawcę do poboru różnego rodzaju świadczeń na potrzeby finansowania jego działalności, przy czym zasadniczą rolę odgrywa typowe dla tej sfery działalności świadczenie – składka pochodząca od osób przynależących do tego samorządu. Upoważnienie to traktować należy w kategoriach normatywnej gwarancji środków finansowych adekwatnych do przekazanych na rzecz samorządów zadań. Po trzecie, brak jest normatywnego zróżnicowania zasad finansowania zadań publicznych i zadań korporacyjnych realizowanych przez samorzady. Są one finansowane z jednej puli – całości środków pozostających do dyspozycji samorządu.

## Samorząd zawodowy radców prawnych i zasady finansowania jego zadań

Radcowie prawni zorganizowani są na zasadach samorządu zawodowego (art. 5 ust. 1 u.r.p.), a przynależność radców prawnych i aplikantów radcowskich do samorządu jest obowiązkowa (art. 40 ust. 2 u.r.p.). Organizację i działanie samorządu radców prawnych reguluje u.r.p. (art. 1 u.r.p.). Jednostkami organizacyjnymi samorządu posiadającymi osobowość prawną są okręgowe izby radców prawnych i Krajowa Izba Radców Prawnych. Działalność samorządu (polegająca na realizacji zadań wymienionych przykładowo, jako najważniejsze (katalog otwarty) w art. 41 u.r.p.) jest finansowana, zgodnie z art. 63 u.r.p. ze składek radców prawnych i aplikantów radcowskich, opłat związanych z postępowaniem w sprawie wpisu na listę radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz kar pieniężnych; a także z dochodów z innych źródeł, a w szczególności z dotacji i subwencji oraz darowizn i spadków. W u.r.p. brak jest regulacji, która różnicowałaby zasady finansowania działalności samorządu w zależności od charakteru zadania, czy interesu, któremu ono służy. Przyjąć więc można domniemanie, że o ile odrębne przepisy (np. dotyczące wydatkowania

dotacji) nie stanowią inaczej, całość środków finansowych pozostających do dyspozycji samorządu jest przeznaczana na całość jego działalności.

W pierwszej kolejności, jako źródło finansowania działalności samorządu zawodowego radców prawnych ustawodawca wymienia składki radców i aplikantów radcowskich. Ustawodawca gwarantuje zatem w sposób dorozumiany możliwość poboru tych składek. Ponadto, wymienia je jako pierwsze źródło finansowania działalności samorządu, co dowodzi ich pierwszorzędności znaczenia w tym zakresie. Znaczenie składek członkowskich wynika z ich charakteru obligatoryjnego – zgodnie z art. 29 u.r.p. skreślenie z listy radców prawnych następuje między innymi w przypadku nieuiszczenia składek członkowskich przez okres dłuższy niż jeden rok. Typowe dla tego świadczenia jest również to, że jest uiszczane systematycznie (stale, za każdy miesiąc) przez wszystkich radców prawnych i aplikantów. Wymienione w dalszej kolejności w przepisie art. 63 u.r.p. opłaty różnią się więc od składek charakterem incydentalnym. Są ponoszone jednorazowo, w związku z postępowaniem w sprawie wpisu na listę radców prawnych lub aplikantów. Kary pieniężne różni zaś od składek i opłat to, że w odróżnieniu od nich są świadczeniami pieniężnymi o charakterze sankcyjnym, są skutkiem działania sprzecznego z prawem, zasadami etyki lub godnością zawodu bądź za naruszenie obowiązków zawodowych. Obok składek, opłat i kar pieniężnych, ustawodawca przewidział również możliwość finansowania zadań samorządu z dochodów z innych źródeł, a w szczególności z dotacji i subwencji oraz darowizn i spadków. Wymienione jako ostatnie darowizny i spadki łączy ze składkami i opłatami to, że są one gromadzone bezpośrednio przez samorząd, różni zaś ich dobrowolny charakter. Dotacje i subwencje stanowią zaś transfery środków pieniężnych od innych podmiotów, zwłaszcza z budżetu państwa lub budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

## Cechy składki na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych

Składki członkowskie na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych są świadczeniami pieniężnymi. Konsekwencją niepłacenia składek

w postaci skreślenia z listy radców prawnych, przesądza o charakterze przymusowym tych świadczeń. Mają one również charakter bezzwrotny. Są świadczeniami o charakterze powszechnym w tym sensie, że obowiązek ich ponoszenia ciąży na wszystkich osobach przynależących do samorządu zawodowego radców prawnych, przy czym przynależność ta jest obowiązkowa i warunkuje zdobycie uprawnień do wykonywania zawodu i jego wykonywanie. Obowiązek z tytułu składek członkowskich wynika w sposób dorozumiany z przepisów u.r.p. Choć ustawodawca nie określa konstrukcji, wysokości i innych elementów, w tym proceduralnych związanych z realizacją obowiązku z tytułu tego świadczenia (określają to akty wewnętrzne samorządu), to jednak przesądza on o istnieniu takiego świadczenia, co pozwala przyjąć iż ma ono swoją genezę normatywną. Jednocześnie, ustawodawca wyraźnie przesądza o celowym charakterze składki – jest to świadczenie przeznaczone na cel zdefiniowany w u.r.p. – finansowanie działalności samorządu.

Podjęając próbę rekonstrukcji stosunku prawnego z tytułu składki członkowskiej wskazać należy następujące elementy. Ustawodawca decyduje o utworzeniu samorządu zawodowego i przekazaniu mu do realizacji części zadań publicznych związanych z zawodem radcy prawnego. Dla realizacji tych zadań, samorząd musi realizować również szereg innych zadań, w tym zadań stricte korporacyjnych. Jednocześnie ustawodawca przerzuca na osoby, których przynależność do samorządu jest obligatoryjna ciężar finansowania jego działalności poprzez obowiązek ponoszenia składek. Okolicznością (stanem faktycznym) decydującą o powstaniu obowiązku z tytułu składki członkowskiej jest zatem obowiązkowa (wynikająca z przepisów ustawy) przynależność do samorządu zawodowego. Podmiotami, na których ciąży obowiązek z tytułu składki są członkowie samorządu, zaś podmiotem uprawnionym z tego tytułu jest samorząd, który również ustala wysokość tej składki. Nie jest ona ani określana ani ustalana przez żaden organ. Nie są również w u.r.p. przewidziane odrębne mechanizmy egzekucji tej należności. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje skreśleniem z listy radców prawnych. Nie wywołuje zaś żadnych innych skutków, w tym zwłaszcza skutków takich jak dla zaległości podatkowych. Jest to przy tym świadczenie celowe z przeznaczeniem na działalność samorządu, która powinna służyć przede wszystkim interesowi publicznemu w zakresie wynikającym

z Konstytucji. Działalność ta realizuje jednak również interes korporacyjny lub interesy partykularne jego członków, a więc tych, na których ciąży obowiązek z tytułu składki.

## Charakter prawny składki członkowskiej na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych – próba oceny

Problematyka charakteru prawnego składek na rzecz samorządów zawodowych jest niezwykle rzadko podejmowana w polskiej doktrynie. Odnaleźć można jedynie wzmianki o uprawnieniu samorządów do poboru składek przy okazji analizy problematyki zadań realizowanych przez samorządy i zasad ich finansowania. Przykład rzadkiego, jednoznacznego stanowiska na temat charakteru prawnego tych świadczeń (niestety nieopartego żadną argumentacją) stanowi ich klasyfikacja jako „przymusowej dla danego środowiska zawodowego powszechnej daniny”<sup>46</sup>. W starszych opracowaniach z zakresu prawa daninowego kwestia składek na rzecz samorządów zawodowych pojawia się w kontekście pojęcia tzw. parafiskalności, nawiązującego do przekazania części zadań państwa na rzecz podmiotów biorących udział w zaspakajaniu potrzeb publicznych, lub też wykonujących działalność, którą państwo bezpośrednio się nie zajmuje, ale uznaje ją w ramach porządku prawnego. Do tej grupy podmiotów zaliczono właśnie między innymi samorządy zawodowe pobierające składki – świadczenia klasyfikowane jako „pewnego rodzaju daniny”<sup>47</sup>. Zdecydowanie więcej uwagi tego typu świadczeniom poświęca doktryna niemiecka. Rozważania te są umiejscawiane w obszarze badań nad niepodatkowymi daninami publicznymi. Składki na rzecz samorządów zawodowych zostały zaliczone do danin publicznych i w oparciu o kryterium ich beneficjenta zakwalifikowane do kategorii danin pobieranych przez organizacje realizujące zadania specjalne (taką organizacją są właśnie zrzeszenia

46 P. Rączka, *op. cit.*, s. 146. Autor zwraca uwagę na opór środowisk samorządów zawodowych na stosowanie regulacji z zakresu zamówień publicznych. Zob. też: M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 163–167.

47 L. Adam, *Podatki i opłaty w kapitalizmie*, Warszawa 1962, s. 23.

zawodowe)<sup>48</sup>. W konsekwencji świadczenia na rzecz takich podmiotów zostały zaklasyfikowane jako samodzielny typ obciążeń szczególnych<sup>49</sup>.

We współczesnej (ukształtowanej na gruncie obecnie obowiązującego porządku konstytucyjnego) doktrynie polskiej kwestia składki na rzecz samorządów zawodowych jest rozważana w kontekście danin publicznych i problemu ich ogólnego przeznaczenia. Daniny publiczne są, co do zasady, dochodami budżetu państwa lub budżetu jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem ogólnym, a więc z przeznaczeniem na finansowanie całości zadań publicznych<sup>50</sup>. Zadaniem publicznymi są zaś zadania realizowane zarówno przez państwo lub samorząd terytorialny, jak i inne podmioty zbiorowe np. samorzady zawodowe<sup>51</sup>. Problem umiejscowienia składki członkowskiej wśród danin publicznych wyłania się na gruncie problematyki zadań realizowanych przez samorzady zawodowe. Dotyka to omówionego wcześniej obszernie problemu rozgraniczenia zadań zleczanych przez państwo do realizacji samorządom w interesie publicznym oraz zdań korporacyjnych wynikających z wprowadzenia przymusu korporacyjnego i towarzyszącego mu obowiązku ponoszenia składek na utrzymanie funkcji samorządu<sup>52</sup>. Doktryna formułuje w związku z tym pytanie, czy w obu tych przypadkach można założyć istnienie daniny celowej w rozumieniu art. 217 Konstytucji wpłacanej bezpośrednio na rachunek korporacji, tylko z tego powodu, że ich istnienie lub wykonywanie niektórych zadań leży w interesie publicznym. Na tak postawione pytanie doktryna daje odpowiedź „w zasadzie negatywną”<sup>53</sup>, gdyż daninami publicznymi mogą być tylko takie świadczenia, które służą finansowaniu zadań państwa lub innej wspólnoty polityczno-terytorialnej, a nie zaś na cele korporacyjne<sup>54</sup>. Zauważa

48 F. Kirchhof, *Grundriß des Abgabenrechts: Steuern, Gebühren, Beiträge, EG- und Sonderabgaben*, Heidelberg 1991, s. 2.

49 Tak np. P. Kirchhof, *Staatliche Einnahmen*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg 1990, s. 206–207.

50 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 132.

51 *Ibidem*, s. 133.

52 *Ibidem*.

53 *Ibidem*.

54 *Ibidem*.



się jednak również dalej, że na gruncie Konstytucji, kwestia ta jest bardziej złożona i trudna do jednoznacznego rozstrzygnięcia. Otóż przepisy Konstytucji przewidują, że państwo może przekazywać do wykonania swoje zadania odrębnym podmiotom. Oznaczałoby to, że podmioty te mogłyby korzystać bezpośrednio z danin publicznych, które wówczas nabierają charakteru celowego, ale pod warunkiem, że wykonują one zadania publiczne państwa, a nie swoje własne<sup>55</sup>.

Wszystkie przedstawione podglądy lokują rozważania nad charakterem prawnym składki członkowskiej na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych w obszarze problematyki danin publicznych. Dostrzegalny jest przy tym brak jednoznacznego stanowiska, które pozwalałoby na zakwalifikowanie tego świadczenia bez zastrzeżeń do danin publicznych, ale brak też takiego, które pozwalałoby na kategorię odrzucenie tej koncepcji. W oparciu o przeprowadzone rozważania zasadne wydaje się nieco szersze spojrzenie na te świadczenia i ustalenie jako punkt wyjścia dla dalszej ich oceny, czy mają one charakter publiczno- czy prywatnoprawny. Dopiero ustalenie, czy składka ta jest świadczeniem publicznym, otwiera dalszą dyskusję, czy jest ona również daniną publiczną, ewentualnie, jaką kategorią daniny. Ta ostatnia kwestia – pogłębiona analiza podobieństwa tego świadczenia względem poszczególnych kategorii danin pozostaje poza zakresem dalszej analizy i z powodzeniem stanowić może przedmiot odrębnego opracowania.

Omówione cechy samorządu zawodowego radców prawnych jako podmiotu sfery publicznej, na rzecz którego państwo przeniosło część swoich kompetencji zgodnie z ideą decentralizacji zadań publicznych z zakresu administracji publicznej, a także publicznoprawny charakter więzi łączących ten samorząd z jego członkami, decyduje o odpowiednio publicznoprawnym charakterze składek członkowskich. Zwłaszcza ten ostatni argument przemawia za taką oceną ich charakteru. Oceniając bowiem obowiązek z tytułu tej składki z punktu widzenia podmiotów, na których on ciąży, ma on swoje źródło w ustawie, a zobowiązani do ponoszenia tego świadczenia nie mają wpływu na jego powstanie. W miejsce woli stron stosunku prawnego z tytułu składki wkracza wola prawodawcy, który świadczenie to czyni podstawowym źródłem finansowania zadań przekazanych do

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 134.

wykonania na rzecz samorządów, uprawniając do jego poboru i przerzucając ciężar finansowy tej działalności na samych członków samorządu. Swoisty charakter tego świadczenia wynika jednak z tego, że podmioty, na których ciąży obowiązek z tytułu składki członkowskiej są jednocześnie częściowo również beneficjentami działań podejmowanych przez samorząd w interesie całej korporacji lub w interesie indywidualnym jej członków. Co do zasady, zadania samorządu są realizowane w interesie publicznym, ale bez wątplenia zaspokajają one również interesy korporacyjne i partykularne potrzeby przedstawicieli tego zawodu.

Jeśli powyższa argumentacja nie pozwala na zaliczenie składki członkowskiej do kategorii świadczeń publicznoprawnych, to z całą pewnością wyklucza jej zakwalifikowanie jako świadczenia prywatnoprawnego. Powyższa analiza pozwala zatem przyjąć jedno z dwóch stanowisk. Stanowisko, że składka członkowska na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych jest świadczeniem o charakterze publicznoprawnym lub bardziej asekuracyjne stanowisko, że jest świadczeniem o charakterze zbliżonym do publicznego (częściowo publicznym). Za pierwszym stanowiskiem przemawia istota decentralizacji zadań publicznych stanowiąca genezę wyodrębnienia samorządów zawodowych oraz charakter relacji łączących samorząd z jego członkami. Drugie stanowisko wynikać może z wątpliwości co do istoty i zakresu działalności samorządu podejmowanej w interesie korporacyjnym (wewnętrznym) i finansowanej z wpływów ze składek jego członków. Pierwsze – jednoznaczne stanowisko o publicznoprawnym charakterze tej składki wydaje się być jednak zasadne. Dalszą kwestią jest to, czy takie świadczenie uznane za publiczne spełnia kryteria daniny publicznej, czy też należy poszukiwać dla niego innej kategorii wśród świadczeń publicznych.

Powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych wynika z art. 84 Konstytucji. Do obowiązku tego ustawodawca ponownie odnosi się w art. 217 Konstytucji wskazując, że nakładanie danin publicznych następuje w drodze ustawy. W oparciu o te przepisy przyjmuje się, że na istotę daniny publicznej składa się jej kategoriałny, przymusowy i bezzwrotny charakter oraz cel fiskalny – przeznaczenie na utrzymanie państwa lub innego podmiotu publicznoprawnego<sup>56</sup>. Ten

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 129.

właśnie cel fiskalny stanowi zasadniczą, niezbywalną cechę danin publicznych<sup>57</sup>. Art. 217 Konstytucji nie wprowadza katalogu zamkniętego danin publicznych. Ustawodawca posługuje się kategorią „innych danin publicznych” – innych niż wymienione w tym przepisie podatki. Te inne daniny nie mogą być jednak nakładane w sposób dowolny. Aby świadczenia te mogły być zaliczone do kategorii danin publicznych muszą spełniać określone kryteria<sup>58</sup>. Daje to teoretyczną możliwość, że taką inną daniną może być również składka członkowska na rzecz samorządu zawodowego, o ile jednak spełnia ona kryteria właściwe dla danin, w tym przede wszystkim, jej zasadniczym celem jest cel fiskalny rozumiany jako przeznaczenie na finansowanie zadań publicznych. Utworzenie samorządów zawodowych polega na przekazaniu przez państwo (decentralizacji) zadań publicznych na rzecz samorządów. Rzecz w tym, że równoległe realizują one zadania, które w różnym stopniu mają charakter pomocniczy, instrumentalny lub wtórny wobec ich zasadniczych zadań publicznych, albo je warunkują. Rozgraniczenie tej działalności zarówno na poziomie klasyfikacji zadań, jak i źródeł ich finansowania nie jest łatwe, o ile w ogóle jest możliwe. W konsekwencji, składka członkowska, jako zasadnicze źródło finansowania działalności samorządów jest więc świadczeniem pobieranym na cele, przynajmniej częściowo, związane z realizacją zadań publicznych, częściowo zaś na realizację zadań o charakterze wewnętrznym (korporacyjnym), a częściowo na finansowanie zadań o charakterze mieszanym (publiczno-korporacyjnym). Przyjąć należałoby, że dominującą rolę w działalności samorządu zawodowego pełnią zadania publiczne, które stoją u podstaw wyodrębnienia samorządu zawodowego w ogóle. Inne zadania dopełniają całości działalności samorządów zawodowych i pełnią rolę pomocniczą względem zasadniczych zadań publicznych. Gdyby nie nastąpiła decentralizacja zadań publicznych na rzecz samorządów, inne jego zadania nie byłyby również realizowane, gdyż samorzady w takim, jak obecne rozumienie, nie istniałyby. Inne zaś zrzeczenia zawodowe, które nie realizowałyby zadań w interesie publicznym, nie byłyby podmiotami sfery publicznej. Niemniej jednak, niezależnie od relacji, charakteru i wagi zadań

57 *Ibidem*, s. 132.

58 *Ibidem*, s. 140.

realizowanych przez samorządy zawodowe, możliwość finansowania zadań służących interesowi wewnętrznemu (korporacyjnemu) koliduje z przejrzystą, jednolitą koncepcją danin publicznych realizujących cele fiskalne (służących finansowaniu zadań publicznych).

Środki pochodzące od członków samorządu zawodowego radców prawnych ponoszone w formie składki na rzecz tego samorządu można ponownie ocenić na dwa sposoby. Można je ocenić jednoznacznie jako daninę publiczną, lub bardziej asekuracyjnie potraktować je jako szczególną kategorię świadczeń publicznoprawnych o charakterze zbliżonym do danin publicznych lub szczególną kategorię danin publicznych. W tym przypadku, drugie, bardziej asekuracyjne stanowisko wydaje się być bardziej właściwe. Mieć bowiem należy na uwadze szczególnie charakter samorządu zawodowego, wynikający z samego faktu wyodrębnienia go na poziomie regulacji konstytucyjnych względem państwa i administracji publicznej realizującej zadania państwa. Takie wyodrębnienie, zarówno na poziomie rozwiązań instytucjonalnych, jak i charakteru realizowanych zadań dowodzi szczególnego charakteru samorządów zawodowych na tle innych podmiotów publicznych realizujących wyłącznie zadania publiczne, co odpowiednio przenosi się na szczególne, odrębne od innych zasady finansowania jego działalności. Już samo milczenie prawodawcy na ten temat (inaczej niż ma to miejsce w odniesieniu do zasad finansowania samorządu terytorialnego) dowodzi braku jednoznacznej koncepcji finansowania działalności samorządu zawodowego, takiej jak (podobnej, lub zbieżnej) z koncepcją finansowania zadań publicznych realizowanych przez państwo lub jednostki samorządu terytorialnego. Odrębności te więc należy dostrzegać i uwzględniać przy ocenie składek członkowskich na rzecz samorządu radców prawnych. Świadczenie to stanowi źródło finansowania zadań publicznych, przy czym nie zadań publicznych w ogólności, ale konkretnych zadań wyodrębnionych merytorycznie w Konstytucji i następnie dodatkowo zróżnicowanych na poziomie ustaw zwykłych odpowiednio dla poszczególnych zawodów zaufania publicznego. Ponadto, z punktu widzenia zasad finansowania realizacji zadań publicznych, kwestia składki członkowskiej przedstawia się w ten sposób, że stanowi ona transfer środków pochodzących od zamkniętej grupy osób, które dysponują przywilejem wykonywania określonego zawodu zaufania publicznego, ale przy okazji z tych samych środków finansowane są zadania

realizowane na rzecz tych podmiotów (zadania wewnętrzne, korporacyjne). Nie można przy tym odmówić słuszności temu, że z kolei z punktu widzenia podmiotów, na których ciąży obowiązek ponoszenia składek stanowią one przede wszystkim warunek wykonywania zawodu, w następnej kolejności finansują potrzeby korporacyjne, a dopiero w dalszej perspektywie jawi się kwestia finansowania zadań realizowanych przez samorząd w interesie publicznym i dla jego ochrony. Spostrzeżenia, te o ile odnoszą się jedynie do sposobu postrzegania tego świadczenia, a nie jego analizy merytorycznej, mogą stanowić również argument w dyskusji nad charakterem przedmiotowej składki. Obrazują one bowiem pewne niuanse odróżniające ją od danin publicznych, stanowiących powszechne świadczenie publiczne z ogólnym przeznaczeniem na realizację całości zadań publicznych. Przy ich ocenie w bardzo dalekiej perspektywie (jeśli w ogóle) jawi się kwestia zaspokojenia interesu innego niż publiczny. Reasumując, zasadnym wydaje się w związku z tym przyjęcie, że składki na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych są świadczeniami o charakterze publicznym. Uwzględniając ich cechy, przeznaczenie, a zwłaszcza istotę samorządu zawodowego radców prawnych, zakres przekazanych mu zadań oraz relacje łączące radców prawnych zrzeszonych w ramach tego samorządu, nie wydaje się możliwe zaliczenie tego świadczenia bez zastrzeżeń do kategorii danin publicznych. Bardziej właściwe wydaje się zakwalifikowanie tego świadczenia publicznego do odrębnej kategorii świadczeń o charakterze zbliżonym do danin publicznych.

## Bibliografia

- Adam L., *Podatki i opłaty w kapitalizmie*, Warszawa 1962.
- Antkowiak P., *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań 2012.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Brunner G., Höfer F., *Staats – und Verwaltungsorganisation In Deutschland*, München–Bonn 1996.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.

- Kirchhof F., *Grundriß des Abgabenrechts: Steuern, Gebühren, Beiträge, EG- und Sonderabgaben*, Heidelberg 1991.
- Kirchhof P., *Staatliche Einnahmen*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg 1990.
- Kosikowski C., *Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2007.
- Lipiec-Warzecha L., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2014.
- Mayer F., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Stuttgart–München–Hannover 1972.
- Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.
- Rączka P., *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Stahl M., [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Sypniewski D., *Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd zawodowy a przemiany cywilizacyjne*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013.
- Szustek A., *Samorząd gospodarczy i inne rodzaje samorządu*, Warszawa 2014.
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.
- Waligórski M.A., Pawłowski S., *Samorząd zawodowy w Polsce*, Poznań 2005.



Juditha Majcher<sup>1</sup>, Krzysztof Jasiński<sup>2</sup>

# PRZERWA W OBRADACH ZGROMADZENIA WSPÓLNIKÓW SPÓŁKI Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ

## ABSTRACT

### **Adjourning a session of a general meeting of a limited liability company**

The article addresses adjourning a session of a general meeting of a limited liability company. The authors analyse regulations governing joint stock companies under the Polish Commercial Companies Code and apply them *mutatis mutandis* to limited liability companies. They also characterize the articles of association of a LLC and consider the possibility of implementing specific provisions thereto in order to enable general meetings to be adjourned. In addition, they analyse the Commercial Companies Code and present the positions of the legal doctrine and jurisprudence regarding the issue discussed. Subsequently, the authors' view on the issue is presented.

---

1 Juditha Majcher, aplikant radcowski, absolwent Wydziału Prawa Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, doktorant w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

2 Krzysztof Jasiński, aplikant radcowski, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, prawnik w Kancelarii Gessel.



**Keywords:** general meeting, adjournment, resolution, deed of association.

**Słowa kluczowe:** zgromadzenie wspólników, przerwa, uchwała, umowa spółki.

Ustawodawca, uchwalając kodeks spółek handlowych<sup>3</sup> nie przewidział możliwości zarządzania przerwą w obradach zgromadzenia wspólników spółki z o.o. Jednakże wprowadził taką regulację w korelacji do spółki akcyjnej. Wobec powyższego pozostaje kwestią sporną, czy w przypadku spółki z o.o. wspólnicy są uprawnieni do zarządzania przerwą w obradach, a jeżeli tak, to jakie powinni zachować przesłanki formalne do jej powzięcia. Celem niniejszego artykułu jest analiza prawna w/w problemu i przedstawienie proponowanego rozwiązania, opartego na racjonalnych przesłankach, w tym w szczególności poprzez wskazanie zasad, których przestrzeganie umożliwi skuteczne zarządzanie przerwą w obradach zgromadzenia wspólników.

## 1. Przerwa w obradach na gruncie kodeksu spółek handlowych

Kodeks spółek handlowych przewiduje w art. 408 § 2 możliwość zarządzania przerwą w obradach walnego zgromadzenia akcjonariuszy spółki akcyjnej. Dla skuteczności odroczenia obrad zgromadzenia wymagane jest powzięcie uchwały, w tym przedmiocie większością 2/3 głosów obecnych na zgromadzeniu. Łącznie przerwy w trakcie jednego zgromadzenia nie mogą trwać dłużej niż trzydzieści dni. Takie rozwiązanie legislacyjne stanowi odpowiedź na zapotrzebowanie uczestników obrotu, w stosunku do regulacji kodeksu handlowego<sup>4</sup>, który nie przewidywał omawianej instytucji. W konsekwencji prowadziło to do nadużywania tej konstrukcji, w celu realizacji partykularnych interesów

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.), dalej „k.s.h.”.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy, Dz.U. Nr 57, poz. 502 ze zm.

poszczególnych akcjonariuszy, poprzez odwołanie w czasie powzięcia uchwał i wielokrotne przerywanie obrad, co miało zniechęcić część akcjonariuszy – głównie mniejszościowych – do udziału w kolejnych częściach, w tym również poprzez stosowanie szantażu korporacyjnego.

Institucja przerwy w obradach zgromadzenia wspólników nie została jednak uregulowana na gruncie kodeksu spółek handlowych, a jej charakter rozważać należy przede wszystkim w kontekście przepisów dotyczących przebiegu zgromadzenia wspólników, sposobu podejmowania uchwał i ograniczeń w tym zakresie. W konstrukcji takiej nie można upatrywać niedopowiedzenia semantycznego po stronie ustawodawcy, mimo faktu, iż zagadnienie jest istotne. Co za tym idzie niezbędne jest ustosunkowanie się do argumentów przemawiających „za” jak i „przeciw” wyżej wskazanej instytucji i podjęcie próby wypracowania stanowiska, które na gruncie obowiązujących norm prawnych pozwoli w sposób z nimi zgodny odroczyć obrady bez konieczności zwołania nowego zgromadzenia. W tym celu w niniejszym artykule Autorzy na wstępie przedstawiają koncepcję normatywną umowy sp. z o.o., jako czynności prawnej kreującej spółkę, jako osobę prawną. Następnie przeprowadzają analizę problemu w ujęciu przyjętych w nauce prawa metod wykładni, oraz wskazują na stanowisko doktryny i orzecznictwa co do problemowej kwestii. W dalszej kolejności, w oparciu o przeprowadzone rozważania, Autorzy przedstawiają własne stanowisko odnoszące się do omawianej materii i wyprowadzają wnioski logiczne, oraz argumenty merytoryczne i praktyczne w ich ocenie przemawiające za przyjętą w niniejszym opracowaniu tezą.

## 2. Koncepcja normatywna umowy spółki z o.o.

Umowa (akt założycielski) spółki z o.o. nie stanowi klasycznego stosunku umownego pomiędzy stronami. W pierwszej kolejności wskazać należy, iż spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może zostać zawiązana przez jedną osobę fizyczną, z wyłączeniem możliwości zawarcia umowy spółki przez inną jednoosobową spółkę z o.o. W wyżej wskazanym przypadku nie sposób mówić o jakiegokolwiek umowie pomiędzy wspólnikami, gdyż występuje tylko jeden wspólnik.

Abstrahując od powyższej kwestii dotyczącej jednoosobowej spółki z o.o. podkreślenia wymaga fakt, że umowa spółki nie tylko reguluje stosunki prawne pomiędzy wspólnikami, ale przede wszystkim tworzy odrębny od wspólników podmiot prawa – osobę prawną. Również zakończenie bytu spółki nie jest uzależnione wyłącznie od woli wspólników. Nie jest dopuszczalne rozwiązanie spółki poprzez rozwiązanie jej umowy, nawet zgodną wolą wspólników – konieczne jest przeprowadzenie formalnego postępowania likwidacyjnego zakończonego wykreśleniem spółki z rejestru. Równie istotną kwestią jest okoliczność, że umową spółki związany jest każdy kolejny jej wspólnik, niezależnie od tego, czy uczestniczył w kreowaniu tego podmiotu, czy przystąpił do istniejącej spółki.

*Essentialia negotii* umowy spółki z o.o. zostały określone w katalogu w art. 157 § 1 k.s.h. Kodeks spółek handlowych nie ogranicza wspólników w odzwierciedleniu w akcie erekcyjnym postanowień, które są przez nich umówione i zaakceptowane<sup>5</sup>, z zastrzeżeniem wprost ustanowionych w ustawie wyjątków. Wspólnicy mogą dowolnie kształtować umowę spółki, byleby jej treść lub cel nie były sprzeczne z naturą stosunku prawnego spółki, ustawą lub zasadami współżycia społecznego<sup>6</sup>. Dodatkowe postanowienia można podzielić na: (i) postanowienia fakultatywne wprost przewidziane przez ustawodawcę; (ii) postanowienia modyfikujące dyspozytywne przepisy k.s.h.; oraz (iii) postanowienia całkowicie autonomiczne<sup>7</sup>. Ujęcie aktu założycielskiego spółki z o.o. na gruncie kodeksu spółek handlowych jest dużo bardziej liberalne, niż w przypadku drugiej ze spółek kapitałowych. Podkreślić należy, że tak zakreślona swoboda w kształtowaniu treści umowy (aktu założycielskiego) spółki z o.o. dotyczy etapu jej zawiązania, lub późniejszego

5 Teza jest tym bardziej zasadna, gdy zestawia się treść art. 157 k.s.h. z art. 304 k.s.h. i przyjętą tam zasadą ścisłości statutu spółki akcyjnej. Szczegółowo na ten temat zob. Ł. Gasiński, *Granice swobody kształtowania treści statutu spółki akcyjnej*, Warszawa 2014.

6 Stanowisko to nie jest jednak bezsporne. Przeciwno takiemu ujęciu statusu umowy spółki z o.o. wypowiada się R. Pabis, [w:] J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Opustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, M. Tofel, R. Zawłocki, *K.S.H. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 482.

7 R. Potrzeszcz, *Komentarz do art. 157 k.s.h.*, [w:] *Kodeks spółek handlowych, Komentarz*, t. 2: *Tytuł III, Spółki Kapitałowe*, red. R. Potrzeszcz, T. Siemiątkowski, Lex/el. 2011.

wprowadzania do zmian do aktu erekcyjnego w trybie przewidzianym przepisami kodeksu spółek handlowych. Wspólnicy nie są uprawnieni do modyfikacji obowiązujących w spółce zasad – w toku jej działalności – z powołaniem się na swobodę umów, z pominięciem formalnych wymagań ustawowych.

### 3. Wykładnia językowa

Analizując niniejszy problem, należy odnieść się do regulacji przerwy w obradach zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) na gruncie kodeksu handlowego. Powołana ustawa nie przewidywała dla spółek kapitałowych omawianej konstrukcji. Brak ten powodował liczne obstrukcje w działalności zgromadzenia wspólników i służył wprowadzaniu wielokrotnych przerw, co było przede wszystkim przejawem sporu wspólników w ramach stosunku spółki. Niemniej odnosił się do obu spółek kapitałowych.

Tymczasem obecna ustawa wprowadza instytucję przerwy w obradach walnego zgromadzenia akcjonariuszy. Wydawać by się mogło, że skoro regulacja prawna ewoluowała w ten sposób, że w ramach jednej ze spółek kapitałowych umożliwiono uchwalenie przerwy w obradach, a w drugiej nie – nie należy między nimi stosować analogii. Zgodnie z zasadą racjonalnego ustawodawcy należy przyjąć, że zamiarem ustawodawcy było dopuszczenie tego typu przerwy tylko w przypadku spółki akcyjnej.

Artykuł 239 k.s.h. wskazuje kategorie uchwał, które mogą zostać powzięte w toku zgromadzenia wspólników. Są to przede wszystkim uchwały objęte porządkiem obrad. Poza nimi, w drodze wyjątku, dopuszczalne jest powzięcie innych, o ile cały kapitał jest reprezentowany na zgromadzeniu, a nikt z obecnych nie sprzeciwi się powzięciu danej uchwały (§ 1). Drugim z odstępstw jest możliwość powzięcia uchwały o charakterze porządkowym oraz uchwały w przedmiocie zwołania nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników (§ 2). Wnioskami o charakterze porządkowym są w szczególności wnioski dotyczące powołania sekretarza lub stenografa obrad, dopuszczenia na salę obrad osób niebędących

wspólnikami, zmiany kolejności omawiania poszczególnych punktów porządku obrad, zarządzanie krótkiej przerwy w obradach, zamknięcia dyskusji czy sposobu głosowania co do oznaczonego punktu porządku dziennego.

Ustawa przewiduje także pewne kategorie uchwał, które z uwagi na swój przedmiot powinny zostać powzięte bez względu na to, czy zostały w porządku obrad ujęte. Uchwały tego typu są przede wszystkim związane z zatwierdzeniem dokumentów finansowych za dany rok obrotowy. Zgodnie z art. 231 § 2 k.s.h., wskazane tam kategorie spraw muszą zostać omówione w toku zwyczajnego zgromadzenia. Konsekwentnie, skoro ustawa nakazuje rozpatrzenie tych spraw w ramach zwyczajnego zgromadzenia, zwołanie go bez ich wskazania nie będzie skutkowało brakiem możliwości rozpatrzenia i głosowania. Drugim przypadkiem jest uchwała, o której mowa w art. 237 § 2 k.s.h. Ustawa jednoznacznie przesądza, że zgromadzenie, w drodze uchwały, rozstrzyga, czy koszty zwołania obrad ma ponieść spółka. Obowiązek powzięcia uchwały wynika z przepisów prawa i brak powołania jej w porządku obrad nie wyłącza uprawnienia do głosowania. Są to jednak wyjątki mające swoje źródło wprost w regulacji ustawowej.

Uchwały, które mogą zostać powzięte mimo braku wskazania w porządku obrad, stanowią wyjątek od reguły. Nie mogą zatem, jako kategoria, być interpretowane rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendae*).

## 4. Wykładnia systemowa

Dopuszczalność zarządzania przerwy w obradach zgromadzenia wspólników rozważyć należy w kontekście regulacji spółki akcyjnej. Artykuł 404 k.s.h. reguluje kwestię możliwości podejmowania uchwał na analogicznych zasadach do art. 239 k.s.h. Niemniej na gruncie przepisów dotyczących spółki akcyjnej ustawa przewiduje dodatkowe uprawnienie dotyczące zarządzania przerwy w obradach. Zgodnie z art. 408 § 2 k.s.h., walne zgromadzenie akcjonariuszy może zarządzać przerwę w obradach, które nie mogą łącznie trwać dłużej niż 30 dni. Należy jednak wskazać, że przerwy w ramach dnia obrad nie stanowią przerw w rozumieniu

omawianego unormowania<sup>8</sup>. Wobec powyższego, skoro regulacja spółki akcyjnej dopuszcza wyjątek w postaci zarządzenia przerwy w obradach, w formie uchwały nieobjętej porządkiem obrad, a regulacja spółki z o.o. takiego wyjątku nie przewiduje, nie należy go dowolnie kreować.

W przypadku gdy ustawodawca zdecyduje się na zastosowanie analogii pomiędzy poszczególnymi spółkami handlowymi, wyraźnie odsyła do stosownych regulacji. Wskazać należy chociażby na art. 89, art. 103, czy art. 126 k.s.h. Każdy z powołanych przepisów wprost odwołuje się do odpowiedniego stosowania norm dotyczących innego rodzaju spółek handlowych. Ustawa nie stwarza możliwości stosowania analogii pomiędzy spółką akcyjną, a spółką z o.o. Brak jest normy prawnej, która umożliwiłaby stosowanie do spółki z o.o., w zakresie nieuregulowanym, czy to wprost czy odpowiednio, norm ustanowionych dla spółki akcyjnej. Ponadto z uwagi na fakt, że normy dotyczące obu spółek kapitałowych wprost wskazują na takie same wyjątki w zakresie możliwości podejmowania uchwał nieobjętych porządkiem obrad, a jedynie na gruncie spółki akcyjnej umożliwiają powzięcie uchwały o zarządzeniu przerwy, analogia nie jest dopuszczalna – „Zgodnie z przyjętą zasadą wyczerpującego uregulowania problematyki odnoszącej się do danego typu spółki nie ma podstaw do stosowania do spółki z o.o. przepisu art. 408 § 2 k.s.h. Przyjąć należy, że problematyka spółki z o.o. została wyczerpująco uregulowana i nie ma podstaw do stosowania analogii”<sup>9</sup>.

Niemniej wyżej zaprezentowane stanowisko nie jest powszechne podzielane. W wyroku z 07 stycznia 2005 r.<sup>10</sup> Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że przyjęte w art. 408 k.s.h. ograniczenia dotyczące możliwości i sposobu zarządzania przerw, nie dotyczą innych spółek, a w konsekwencji nie mogą stanowić argumentu na rzecz stanowiska kwestionującego możliwość zarządzania przerw w zgromadzeniu wspólników sp. z o.o. Argumentuje powyższe przede wszystkim charakterem spółki akcyjnej, jako korporacji oderwanej od jej akcjonariuszy. W konsekwencji SN przyjmuje, że na gruncie k.s.h. wspólnicy sp. z o.o.

<sup>8</sup> M. Rodzyńkiewicz, *Komentarz do art. 408 k.s.h.*, [w:] M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek handlowych, Komentarz*, Lex/el. 2014.

<sup>9</sup> A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 231 kodeksu spółek handlowych*, Lex/el. 2015.

<sup>10</sup> Wyrok SN z 7 stycznia 2005 r. (IV CK 381/04).

mają pełną swobodę przy zarządzaniu przerw w obradach. W powołanym orzeczeniu potwierdzono także, iż na gruncie kodeksu handlowego, mimo braku odrębnej regulacji, powszechnie dopuszczalne było zarządzanie przerwy w obradach, zarówno zgromadzenia wspólników, jak i walnego zgromadzenia.

Nadto część przedstawicieli doktryny prawa<sup>11</sup> wprost przyjmuje, że przepis art. 408 k.s.h. należy odpowiednio zastosować do „przerwanego” zgromadzenia wspólników sp. z o.o., na zasadzie niejako kontynuacji praktyki wykształconej praktyki, w stosunku do spółki z o.o. Niemniej teza ta nie jest bliżej uzasadniana. Zważywszy na fakt, iż stanowisko Sądu Najwyższego stanowi wyłącznie interpretację przepisów i nie ma mocy wiążącej, nie można przyjąć, iż inny sąd rozstrzygający kwestię zbliżoną podzieli stanowisko Sądu Najwyższego.

## 5. Stanowisko praktyki prawa

Podkreślić należy, iż niewielu przedstawicieli doktryny prawa w sposób gruntowny prowadziło analizę przedmiotowego zagadnienia. Co do zasady zagadnienie omawiane jest w szerszym ujęciu kategorii uchwał porządkowych.

Wojciech Pyziół twierdzi, iż „Nie są sprawami porządkowymi rozstrzygnięcia dotyczące wszelkich, poza przebiegiem zgromadzenia, spraw spółki”<sup>12</sup>. Wobec tego jeśli przyjmie się, że przerwa w obradach nie jest kwestią porządkową (z zastrzeżeniem krótkiej, kilkudziesięciominutowej), żadna uchwała w tym zakresie nie może zostać powzięta. Przerwa trwająca dłużej niż kilkadziesiąt minut w żadnym wypadku nie może być rozumiana jako sprawa porządkowa. Za przerwę o charakterze porządkowym można uznać co najwyżej krótką przerwę – obiadową – w toku całodziennego zgromadzenia.

11 A. Herbet, *Przerwa w obradach walnego zgromadzenia akcjonariuszy (zgromadzenia wspólników)*, NPN 2003, nr 1, s. 22.

12 W. Pyziół, *Komentarz do art. 239, [w:] J. Frąckowiak, A. Kidyba, W. Popiołek, W. Pyziół, A. Witosz, Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2008.

W tym miejscu przywołać należy także stanowisko Andrzeja Szumańskiego, który jednoznacznie stwierdza, że „Kodeks spółek handlowych dopuszcza **dwa wyjątki** od wspomnianego zakazu (przedmiotem obrad mogą być wyłącznie sprawy, które zostały objęte porządkiem obrad – przyp. J.M. i K.J.). Pierwszy dotyczy w zasadzie kwestii proceduralnych. Mianowicie, wniosek o zwołanie nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników oraz wnioski o charakterze porządkowym mogą być uchwalone, chociaż nie były umieszczone w porządku obrad (art. 239 § 2 k.s.h.). Drugi wyjątek obejmuje sytuację, w której na sali reprezentowany jest cały kapitał zakładowy, a nikt z obecnych nie podnosi sprzeciwu, aby w podejmowaniu uchwał wyjść poza przedstawiony wspólnikom porządek obrad (art. 240 k.s.h.)”<sup>13</sup>. Jak z powyższego wynika, powołany autor także nie dopuszcza dowolnego zarządzenia przerwy w obradach zgromadzenia wspólników spółki z o.o. z powołaniem się na porządkowej charakter.

Do omawianego problemu odnosi się także Katarzyna Kopaczyńska-Pieczniak<sup>14</sup>. Przywołana autorka stoi na stanowisku, że zarządzenie przerwy w obradach zgromadzenia wspólników, na zasadzie *analogia legis* z regulacji spółki akcyjnej nie jest dopuszczalne, ze względu na wyczerpujące uregulowanie problematyki zgromadzenia wspólników w spółce z o.o. Jednocześnie dopuszcza wprowadzenie odpowiedniej regulacji bezpośrednio w treści umowy spółki, z uwagi na brak odpowiednika art. 304 § 4 k.s.h. Na marginesie należy również wskazać, że w przypadku spółek osobowych innych niż spółka jawna ustawa jednoznacznie wskazuje na odpowiednie stosowanie przepisów o spółce jawnej (np. art. 103 k.s.h.). Nie przewiduje jednak możliwości stosowania przepisów dotyczących spółki akcyjnej do stosunku spółki z o.o. i odwrotnie.

Sądy, tak powszechne jak i Sąd Najwyższy, nieczęsto wypowiadały się w sprawie dopuszczalności zarządzenia przerwy w obradach zgromadzenia wspólników. Jeżeli odnoszono się do problemu, to podobnie jak doktryna, w szerszym ujęciu kategorii uchwał porządkowych. Sąd

13 A. Szumański, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 17A: *Prawo spółek kapitałowych*, red. S. Soltysiński, Warszawa 2010, s. 501.

14 K. Kopaczyńska-Pieczniak, [w:] *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, red. A. Kidyba, Legalis/el. 2010.



Najwyższy<sup>15</sup> stoi na stanowisku, że „Przez wnioski o charakterze porządkowym, o których mowa w art. 230 § 2 k.h. należy rozumieć tylko takie, które dotyczą sposobu rozpatrywania spraw objętych porządkiem obrad walnego zgromadzenia, sposobu głosowania i podejmowania uchwał”. Odwołuje się przy tym do pozycji zgromadzenia wspólników w spółce, jako jej najwyższej władzy, podejmującej decyzje o najważniejszych sprawach dla spółki. Konsekwencją takiego ujęcia zgromadzenia w regulacji prawnej jest wskazanie zagadnień, które wymagają uchwały, ale także szczegółowe uregulowanie czynności zmierzających do zwołania zgromadzenia, określenie terminów, miejsca zgromadzenia, legitymacji do zwołania, sposobu zaproszenia, czy porządku obrad. Dopiero w ujęciu charakteru przepisów odnoszących się do organizacji organu i przebiegu procesu uchwałodawczego należy oceniać przepisy odnoszące się do wyjątków od zasady przyjętej w art. 230 § 1 k.h (obecnie art. 239 § 1 k.s.h). Przede wszystkim wyjątki te należy interpretować ściśle. Orzeczenie zapadło jeszcze na gruncie regulacji kodeksu handlowego, jednak pozostaje aktualne w obecnym stanie prawnym.

## 6. Skutki nieuprawnionego zarządzenia przerwy w obradach zgromadzenia wspólników spółki z o.o.

Przyjmując założenie, iż nie jest dopuszczalne zarządzenie przerwy w obradach zgromadzenia wspólników, konsekwencje takiego wadliwego odroczenia są daleko idące.

Nieuprawnione zarządzenie przerwy w obradach skutkuje co najmniej nieważnością wszelkich uchwał powziętych w toku drugiej części obrad, z uwagi na sprzeczność z art. 238 k.s.h. – druga część obrad traktowana byłaby jako kolejne zgromadzenie, które *nota bene* nie zostało w sposób prawidłowy zwołane. Naruszenie prawa stanowi podstawę dla stwierdzenia nieważności uchwały, na podstawie art. 252 k.s.h. Niezależnie od tego, czy nieważność w ujęciu kodeksu spółek handlowych jest rozumiana analogicznie do nieważności uregulowanej w art. 58

<sup>15</sup> Wyrok SN z dnia 22 marca 2000 r. (I CKN 450/98), OSNC 2000/9, poz. 170.

k.c.<sup>16</sup>, czy też jest kategorią samodzielną (innym skutkiem w rozumieniu art. 58 § 1 k.c.), omawiana wadliwość w pełni uzasadnia wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego.

Sprzecznosc z prawem jest kategorią obiektywną, odnoszącą się do obowiązujących przepisów prawa. Bez wpływu na ocenę danej uchwały pod względem zgodności z normami ustawowymi jest ewentualna niezgodność z dobrymi obyczajami, czy naruszenie interesu współników. Kategorie te stanowią przesłanki uchylenia uchwały, a więc odrębnego od żądania stwierdzenia nieważności uchwały roszczenia. Nie mogą zatem stanowić podstawy dla utrzymania sprzecznej z prawem uchwały w mocy. Brak subiektywnego pokrzywdzenia współnika skutkować będzie co najwyżej nieskorzystaniem przez niego z uprawnienia do zaskarżenia uchwały.

W orzecznictwie i nauce prawa prezentowany jest jednak pogląd dalej idący. Sąd Najwyższy w szeregu orzeczeń wskazuje, że wadliwość zwołania (lub brak zwołania) zgromadzenia prowadzi do nieistnienia oświadczenia nazwanego uchwałą zgromadzenia współników<sup>17</sup>. Stanowisko to uzasadniane jest okolicznością, że „W odniesieniu do osoby prawnej można zasadnie utrzymywać, że czynność prawna została dokonana jedynie w sytuacji, w której akt został podjęty przez jej statutowy organ i w wyniku przeprowadzenia wymaganej procedury”<sup>18</sup>. Zgodnie z art. 38 k.c. osoba prawna działa przez swoje organy. Skoro organ w sensie prawnym nie ukonstytuował się, nie sposób także mówić o jakichkolwiek jego uchwałach.

Wyróżnianie kategorii uchwał nieistniejących pozostaje jednak sporne w doktrynie. Część przedstawicieli doktryny dopuszcza tę konstrukcję w szerokim zakresie<sup>19</sup>, podnosząc, że nie sposób formułować

16 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.), dalej „k.c.”.

17 Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2008 r. (II CSK 278/08), LEX nr 520012; uchwała SN z dnia 24 czerwca 1994 r. (III CZP 81/94), OSNC 1994/12, poz. 241.

18 Z uzasadnienia wyroku SN z dnia 04 stycznia 2008 r. (III CSK 238/07), LEX nr 1396421.

19 M. Rodzynekiewicz, *Komentarz do art. 252 k.s.h.*, [w:] M. Rodzynekiewicz, *Kodeks...*, op. cit.; podobnie: A. Pęczyk-Tofel, *Glosa do wyroku SN z 30 listopada 2006 r.*, I CSK 252/06, PiP 2007, nr 7.

powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały, gdy uchwała w znaczeniu prawnym nigdy nie zapadła. Nieistnienie przy tym nie jest sankcją za wadliwość, gdyż dana czynność nigdy w ujęciu prawnym nie została wykreowana. Dopiero gdy stwierdzi się, że czynność prawna miała miejsce, można stawiać pytanie, czy jest ważna (skuteczna), czy nie<sup>20</sup>. Takie ujęcie w znacznym stopniu otwiera możliwość podważania tzw. uchwał, poprzez brak ograniczenia terminem do zaskarżenia, czy brak określonego katalogu osób uprawnionych do zaskarżania.

Inny pogląd natomiast neguje możliwość wyróżnienia i przydatność kategorii uchwały nieistniejącej<sup>21</sup>, argumentując, że brak jest normatywnej podstawy dla wyróżnienia tego typu uchwał, a powoływane przez zwolenników przykłady uchwał nieistniejących, są albo nieważne albo wzruszalne<sup>22</sup>. Nadto k.s.h. wprost wyłącza stosowanie art. 189 k.p.c. w stosunku do uchwał. Takie ujęcie problemu służy stabilizacji stosunków w spółce i bezpieczeństwu obrotu.

Wydaje się, że omawiana koncepcja jest zasadna, jednakże w odniesieniu do takich zdarzeń, które jedynie zostały nazwane uchwałą, a w znaczeniu prawnym nie wypełniają definicji tego rodzaju czynności prawnych. Samo oznaczenie danego oświadczenia nie może przesądzać o jego kwalifikacji prawnej. Jeżeli dane oświadczenie nie wypełnia przesłanek dla uznania go za uchwałę, chociażby z tego powodu, że zostało powzięte przez osoby, które współnikami nie są, lub też na zgromadzeniu, które nie zostało formalnie zwołane i nie zachodzą przesłanki z art. 240 k.s.h.<sup>23</sup>, stanowi ono jedynie pozór uchwały. W takich okolicznościach zasadne jest dopuszczenie możliwości ustalenia, że to oświadczenie uchwałą nie jest, w trybie art. 189 k.p.c. Jeżeli jednak uchwała istnieje, choć jest wadliwa, nie sposób zaakceptować możliwości jej wzruszania w trybie innym niż przewidziany w k.s.h. Niemniej problem został jedynie zaznaczony, ze względu na jego obszerność i dostępne stanowiska.

20 M. Kruszyński, *Uchwały nieistniejące*, PPH 2008, nr 7.

21 S. Sołtysiński, *Czy „istnieją” uchwały „nieistniejące” zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni?*, PPH 2006, nr 2.

22 A. Koch, *Podważanie uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych*, C.H. Beck 2011.

23 Tak: M.S. Tofel, *Uchwały nieistniejące na gruncie kodeksu spółek handlowych*, PiP 2007, nr 4.

## 7. Stanowisko własne

Omawiany problem nie doczekał się szerszej analizy w orzecznictwie, ani w doktrynie prawa. Tymczasem może stanowić zarzewie wielu długotrwałych konfliktów. Stąd naszym zdaniem zachodzi potrzeba proponowania rozwiązania, które w praktyce umożliwi skuteczne odroczenie obrad.

Literalne brzmienie kodeksu spółek handlowych prowadzi do wniosku, że przerwa w obradach zgromadzenia wspólników sp. z o.o. nie może zostać zarządzona w każdym czasie. Ustawa nie wskazuje na takie umocowanie zgromadzenia. Sama przerwa nie może być uznana za kwestię porządkową, chociażby z tego względu, że w przypadku odroczenia obrad nie informuje się wspólników o nowym terminie<sup>24</sup>. Takie ograniczenie ich praw musi znajdować swoje uzasadnienie wprost w treści ustawy lub umowy spółki.

Uchwała w przedmiocie zarządzenia przerwy w obradach jest innym rodzajem uchwały niż uchwała o zwołaniu nadzwyczajnego zgromadzenia. Po pierwsze, zgromadzenie wspólników może zadecydować jedynie o zwołaniu nadzwyczajnego zgromadzenia. Uprawnienie to nie rozciąga się na zwyczajne zgromadzenia. Po wtóre, faktyczne wykonanie uchwały o zwołaniu pozostaje w gestii zarządu spółki. Zgromadzenie wspólników, jako organ spółki, mimo powzięcia wiążącej dla zarządu decyzji o wyznaczeniu nowego nadzwyczajnego zgromadzenia, nie jest uprawnione do formalnego zwołania tego zgromadzenia ani do poinformowania o nim wspólników. Tymczasem, zakładając dopuszczalność zarządzenia przerwy w obradach w każdym czasie, dotyczyłaby ona obu rodzajów zgromadzeń, a wspólnicy nawet nie zostaliby o niej zawiadomieni.

Również porównanie z regulacją spółki akcyjnej uzasadnia twierdzenie o niemożności zarządzenia przerwy w warunkach zgromadzenia wspólników. Obie regulacje przewidują podobne przesłanki dla powzięcia uchwał bez ich uprzedniego umieszczenia w porządku obrad.

<sup>24</sup> J. Bieniak, [w:] J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Opustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, M. Tofel, R. Zawłocki, *K.S.H. Komentarz...*, op. cit., s. 975.

Niemniej, w przypadku spółki akcyjnej, kodeks spółek handlowych przewiduje nadto uprawnienie walnego zgromadzenia do zarządzania przerwą. Nakłada przy tym daleko idące ograniczenia w postaci większości kwalifikowanej 2/3 głosów oraz maksymalnego łącznego czasu przerw. Taka regulacja, jako wyjątek od zasady informowania akcjonarzy, nie może być interpretowana rozszerzająco<sup>25</sup>.

Przeciwno tezie o możliwości zarządzania przerwą w obradach zgromadzenia wspólników przemawia także wykładnia historyczna. Kodeks handlowy, w art. 230 oraz w art. 397, przewidywał regulacje analogiczne do obecnie obowiązujących art. 239 i 404 k.s.h. Ustawodawca, wprowadzając nową regulację, przewidział możliwość zarządzania przerwą w obradach walnego zgromadzenia oraz procedurę jej uchwalenia. Na gruncie spółki z o.o. brak jest jednak odpowiednika tych unormowań. Konsekwentnie, skoro poprzednio obowiązująca regulacja milczała na temat przerw, a kodeks spółek handlowych przewiduje możliwość ich zarządzania w przypadku spółki akcyjnej, racjonalny ustawodawca postanowił dopuścić taką możliwość na poziomie ustawy tylko na potrzeby spółki akcyjnej.

Przerwy nie może również zarządzić przewodniczący zgromadzenia. Na gruncie unormowań spółki akcyjnej wprost wskazuje się na taki zakaz<sup>26</sup>. Skoro przewodniczący walnego zgromadzenia spółki akcyjnej nie jest uprawniony do zarządzania przerwą w obradach, to przewodniczący zgromadzenia wspólników również takim uprawnieniem nie dysponuje. Byłoby to kreowaniem dodatkowego uprawnienia dla osoby, której zadaniem jest formalne przeprowadzenie obrad. Nie jest funkcją przewodniczącego ingerowanie w materialne kwestie podejmowane w toku zgromadzenia.

Jednakże, powyższe rozważania nie oznaczają bynajmniej, iż zarządzenie przerwy w obradach zgromadzenia wspólników nigdy nie jest dopuszczalne. Takie rozumowanie byłoby sprzeczne z istotą swobody umów i potrzebami obrotu. Niemniej zarządzenie przerwy jest dopuszczalne jedynie w ściśle określonych przypadkach.

Pierwszy z tych przypadków dotyczy sytuacji uchwalenia przerwy przez wspólników reprezentujących 100% kapitału zakładowego.

25 L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006, s. 167.

26 J. Szwaja, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 17A..., *op. cit.*, s. 842.

W omawianych okolicznościach istotne jest, aby wszyscy wspólnicy zgodzili się na głosowanie nad przerwą<sup>27</sup>. Wówczas uchwała zostanie powzięta w trybie art. 239 § 1 k.s.h. Nie wszyscy muszą przy tym głosować „za” zarządzeniem przerwy<sup>28</sup>. Jeżeli którykolwiek ze wspólników zgłasza przeciwko powzięciu takiej uchwały będzie uprawniony do jej zaskarżenia na zasadach ogólnych. Jednakże należy mieć na uwadze, iż w przypadku odbywania zgromadzenia wspólników zwołanego w trybie art. 240 k.s.h. samo powzięcie uchwały o odroczeniu obrad nie stanowi wystarczającej przesłanki dla skutecznego podjęcia dalszej części zgromadzenia po przerwie. Jedynie jeżeli wszyscy wspólnicy stawiają się po przerwie, możliwe będzie dalsze procedowanie. Nasze stanowisko wynika z faktu, iż pierwsza część zgromadzenia nie została formalnie zwołana, co za tym idzie dla możliwości jego odbycia po przerwie konieczne jest spełnienie przesłanek wskazanych w art. 240 k.s.h. również w drugiej części. Skoro obrady po przerwie stanowią dalszą część zgromadzenia, należy do niego stosować te same zasady co do jego pierwszej części. Obrady zgromadzenia wspólników należy rozumieć jako szereg czynności objętych porządkiem obrad mających na celu wyrażenia oświadczeń zgromadzenia poprzez powzięcie uchwał. Przerwanie obrad i podjęcie ich ponownie po przerwie w trybie art. 240 k.s.h. ale pod nieobecność choć jednego ze wspólników *de facto* powoduje, iż powzięte uchwały zakwalifikować należy jako uchwały nieistniejące, gdyż zostały one podjęte przez grono osób niestanowiące zgromadzenia wspólników.

Drugi wyjątek dotyczy uregulowania kwestii przerwy w zgromadzeniu wspólników na gruncie umowy spółki. Andrzej Kidyba<sup>29</sup> dopuszcza możliwość zarządzenia przerwy w obradach zgromadzenia wspólników, jeżeli znajduje ona umocowanie w umowie spółki. Pogląd ten wynika z faktu, iż wszyscy wspólnicy spółki na etapie jej kreowania, czy też przystąpienia do niej lub wprowadzania zmian w treści umowy spółki, zgodzili się na postanowienie dotyczące przerwy. Co za tym idzie posiadają wiedzę co do

27 T. Dziurzyński, Z. Fenichel, M. Honzatko, *Kodeks Handlowy. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 255.

28 R. Pabis, [w:] J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Opustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, M. Tofel, R. Zawłocki, *K.S.H. Komentarz...*, *op. cit.*, s. 694.

29 A. Kidyba, *Komentarz...*, *op. cit.*

możliwości powzięcia uchwały w przedmiocie zarządzenia przerwy w obradach i rozwiązanie takie akceptują. W konsekwencji uchwała o zarządzeniu przerwy uzyskuje charakter elementu obrad zgromadzenia wspólników, czyli uprawnienia przyznanego organowi na mocy umowy spółki. W naszym przekonaniu, poprzez umieszczenie stosownego uprawnienia w umowie spółki, omawiana uchwała zyskuje status sprawy porządkowej. Jest ona wówczas przewidywalnym dla każdego ze wspólników elementem zgromadzenia, z którym wspólnik musi się liczyć podejmując decyzję o partycypacji w zgromadzeniu. W braku powyższych okoliczności, zarząd jest zobowiązany do zwołania kolejnego zgromadzenia i ponownego przesłania wymaganych prawem zawiadomień wspólnikom. Przywilejem wspólnika jest prawo do podjęcia decyzji, czy stanąć się na danym zgromadzeniu. Bierze przy tym pod uwagę okoliczność, że zgromadzenie odbędzie się w określonym miejscu i czasie.

Jak zostało wskazane we wstępie, na gruncie spółki akcyjnej kodeks spółek handlowych przewiduje maksymalny wymiar przerw wynoszący łącznie 30 dni. Odnosząc się do kwestii czasowego wymiaru przerwy ustanowionej przez zgromadzenie wspólników podkreślić należy, iż wspólnicy mogą w sposób uznaniowy określać czasowy wymiar przerw – z uwagi na brak regulacji ustawowej. Jednakże w naszej ocenie dopuszczenie możliwości odraczania zgromadzenia bez regulacji maksymalnego terminu doprowadzi do zachwiania stabilnością zgromadzenia wspólników i może stanowić przesłankę uchylenia uchwały, jako sprzecznej z dobrymi obyczajami.

## 8. Konkluzje

Podsumowując powyższe, uważamy, iż co do zasady niedopuszczalne jest zarządzenie przerwy w obradach zgromadzenia wspólników spółki z o.o. z zastrzeżeniem, iż takie rozwiązanie może być zastosowane w dwóch przypadkach, tj. (i) w razie powzięcia uchwały w trybie art. 239 § 1 k.s.h. lub (ii) jeżeli umowa spółki wprost przewiduje możliwość zarządzenia przerwy uchwałą zgromadzenia wspólników. Albowiem w przypadku nieuprawnionego powzięcia tego typu uchwały, wszelkie

czynności powzięte w toku „drugiej” części obrad zgromadzenia będą w naszym przekonaniu nieistniejące, jako powzięte przez fałszywy organ spółki.

Mając na względzie powyższe rozważania i doniosłość problemu, w ocenie Autorów zasadnym *de lege ferenda* byłoby stworzenie regulacji, umożliwiającej zarządzenie przerwy w obradach, która nie będzie obciążona wątpliwościami natury prawnej, ani nie będzie niosła ryzyka podważenia ważności powziętych po jej zakończeniu decyzji. Racjonalnym wydaje się postulowanie nowelizacji k.s.h., która wprost wprowadzi unormowanie przewidujące możliwość zarządzenia przerwy w obradach. Mogłaby zostać uregulowana podobnie, jak to ma miejsce w przypadku umorzenia udziałów – wówczas byłaby dopuszczalna wyłącznie w przypadku, jeżeli akt założycielski przewiduje uprawnienie zgromadzenia wspólników do zarządzenia przerwy w obradach.

## Bibliografia

- Bieniak J., Bieniak M., Nita-Jagielski G., Opustil K., Pabis R., Rachwał A., Spyra M., Suliński G., Tofel M., Zawłocki R., *K.S.H., Komentarz*, Warszawa 2014.
- Dziurzyński T., Fenichel Z., Honzatko M., *Kodeks Handlowy, Komentarz*, Warszawa 1999.
- Gasiński Ł., *Granice swobody kształtowania treści statutu spółki akcyjnej*, Warszawa 2014.
- Herbet A., *Przerwa w obradach walnego zgromadzenia akcjonariuszy (zgromadzenia wspólników)*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2003, nr 1.
- Koch A., *Podważanie uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych*, Warszawa 2011.
- Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. A. Kidyba, Warszawa 2015.
- Kruszyński M., *Uchwały nieistniejące*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 7.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006.
- Pęczyk-Tofel A., *Glosa do wyroku SN z 30 listopada 2006 r., I CSK 252/06*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 7.



- Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, t. 2: Tytuł III, Spółki Kapitałowe, red. R. Potrzeńcz, T. Siemiątkowski, Warszawa 2011.
- Pyziół W., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rodzinkiewicz M., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Sołtysiński S., Czy „istnieją” uchwały „nieistniejące” zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni?, „Przegląd Prawa Handlowego” 2006, nr 2.
- Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, red. A. Kidyba, Warszawa 2010.
- System Prawa Prywatnego*, t. 17A: *Prawo spółek kapitałowych*, red. S. Sołtysiński, Warszawa 2010.
- Tofel M.S., *Uchwały nieistniejące na gruncie kodeksu spółek handlowych*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4.

Iwona Sierpowska<sup>1</sup>

# DECYZJA JAKO PODSTAWA PRYZNANIA I REALIZACJI ŚWIADCZEŃ W POMOCY SPOŁECZNEJ – WYBRANE PROBLEMY W ŚWIETLE PRAKTYKI I ORZECZNICTWA

## ABSTRACT

**Decisions as a basis for the award and provision  
of benefits in social assistance:**

**Selected issues in light of legal practice and judicial decisions**

Social assistance benefits are awarded on the basis of administrative decisions. Exemptions from this rule arise from applicable laws that leave the choice of *modus operandi* to administrative bodies or require them to take specific measures other than administrative acts. The leading role of decisions in cases concerning social assistance benefits serves predominantly to safeguard the rights of the individual. Procedural guarantees enjoyed by the parties to the proceedings

---

<sup>1</sup> Dr hab. Iwona Sierpowska prof. nadzw. Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu oraz Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy, kierownik Zakładu Nauk o Administracji w PWSZ. Autorka *Komentarza do ustawy o pomocy społecznej* oraz licznych artykułów z zakresu prawa administracyjnego, pomocy społecznej i problematyki socjalnoprawnej.

enable effective protection of rights set forth by substantive law. The use of administrative acts must, nonetheless, be adapted to the specific nature of social assistance. For this reason civil-law transactions may be used as a basis for provision of some services, administrative discretion may often be exercised, and constitutive decisions may be retroactive.

**Keywords:** administrative act, decision, social assistance, benefit.

**Słowa kluczowe:** akt administracyjny, decyzja, pomoc społeczna, świadczenie.

## Typologia decyzji administracyjnych w pomocy społecznej

Przyznawanie świadczeń w ramach systemu zabezpieczenia społecznego oparte jest na procedurach administracyjnych. Stosowanie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 23), dalej k.p.a. jest powszechne, zarówno przy udzieleniu świadczeń, jak i weryfikacji do nich uprawnień. Niewątpliwie najważniejszą czynnością tych postępowań jest decyzja. Analiza tej czynności orzeczniczej w pomocy społecznej jest celem niniejszego opracowania. Porusza ono problem alternatywnych wobec decyzji formy przyznawania świadczeń oraz uzasadnień elastycznego stosowania prawa. Zwraca uwagę na możliwości wykorzystania czynności orzeczniczej w sytuacji, gdy wykonawcą zadań z zakresu pomocy społecznej są podmioty niepubliczne. W artykule podjęto również próbę odpowiedzi na pytanie, jak dalece przydatna dla praktyki jest teoretyczna typologia aktu administracyjnego, zwłaszcza zaś podział na akty swobodne i związane oraz konstytutywne i deklaratoryjne.

Decyzje administracyjne wymienione w ustawie o pomocy społecznej<sup>2</sup> można przyporządkować trzem wiodącym funkcjom administracji: reglamentacyjnej, policyjnej i świadczącej. Aktami pierwszego typu są zezwolenia i zgody, w tym zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej, zgoda na zmianę przeznaczenia domu pomocy społecznej bądź ośrodka wsparcia. Do aktów typu policyjnego można zaliczyć:

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 163, z późn. zm.), dalej u.p.s.

cofnięcie zezwolenia na prowadzenie określonej placówki, nakaz wstrzymania jej prowadzenia oraz wymierzenie kary pieniężnej za niezrealizowanie zaleceń pokontrolnych. W ramach przedstawionego podziału najważniejsze znaczenie odgrywają decyzje związane ze świadczeniami. Katalog tych aktów nie jest jednolity. W zależności od przedmiotu i celu regulacji można wyróżnić decyzje:

- » przyznające i odmawiające przyznania świadczenia,
- » ustalające odpłatność,
- » weryfikujące wcześniejsze decyzje oraz
- » nakazujące zwrot świadczeń i wydatków na przyznaną pomoc.

Ustawodawca wprowadza zasadę, zgodnie z którą przyznanie świadczenia z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, z praktycznego punktu widzenia decyzje te mają najważniejsze znaczenie i zostaną szerzej omówione poniżej.

Decyzje ustalające odpłatność znajdują zastosowanie w przypadkach, gdy świadczeniobiorca ponosi częściowo lub całkowicie koszty udzielonego wsparcia. Chodzi tu o decyzje ustalające odpłatność za usługi opiekuńcze, za pobyt i usługi świadczone przez domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia i mieszkania chronione. Do tej kategorii aktów należałoby również zaliczyć decyzje przyznające świadczenia pod warunkiem zwrotu. Wspólnym elementem wskazanych aktów jest obciążenie świadczenioborców wydatkami poniesionymi na udzielenie pomocy, w sytuacji gdy osoby z niej korzystające nie spełniają wszystkich kryteriów otrzymania wsparcia.

Trzecia grupa aktów to decyzje weryfikujące wcześniej wydane decyzje dotyczące świadczeń, chodzi tu w szczególności o decyzje wydane na skutek: zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej świadczeniobiorcy, pobrania nienależnego świadczenia, odmowy złożenia oświadczenia o sytuacji dochodowej lub majątkowej, stwierdzenia dysproporcji między udokumentowaną a rzeczywistą sytuacją majątkową lub dochodową, niszczenia lub marnotrawienia przyznanej pomocy albo własnych zasobów oraz o różne przypadki braku aktywizacji świadczeniobiorcy i jego współdziałania z pracownikiem socjalnym (art. 107 ust. 5, art. 11 ust. 2 i art. 12 u.p.s.). Skutkiem wydania decyzji weryfikującej może być wstrzymanie, jak i ograniczenie pomocy, zmiana jej zakresu oraz pozbawienie świadczenia.

Ostatnią grupą są decyzje nakazujące zwrot świadczeń, w tym nie należnie pobranych oraz innych wydatków poniesionych na udzielenie pomocy. Akty te od wymienionych w drugiej grupie odróżnia to, że dotyczą one świadczeń już pobranych oraz to, że obowiązek zwrotu świadczenia mógł nie być zastrzeżony w chwili jego przyznania. Decyzje ustalające wysokość zobowiązań i termin ich zwrotu zapadają w odrębnym postępowaniu i są niezależne od postępowań o udzielenie pomocy oraz postępowań weryfikujących decyzje przyznające świadczenia.

## Decyzja i inne formy działania administracji w procesie przyznawania świadczeń

Podstawą przyznania i realizacja świadczeń z pomocy społecznej jest decyzja administracyjna. Niemniej ustawodawca przewiduje również inne, bardziej elastyczne formy udzielania wsparcia. Ponieważ jedną z cech analizowanej sfery życia publicznego jest dopasowanie pomocy do rzeczywistej sytuacji świadczeniobiorcy, jak również modyfikowanie zakresu pomocy w trakcie jej udzielania, stosowanie takich form znajduje uzasadnienie. Podstawą przyznania i realizacji świadczenia w pomocy społecznej, oprócz decyzji administracyjnej, może być:

- » kontrakt socjalny,
- » projekt socjalny,
- » program indywidualny w zakresie usamodzielnienia, integracji i wychodzenia z bezdomności,
- » umowa cywilnoprawna,
- » orzeczenie sądu,
- » czynność materialno-techniczna administracji.

Zaznaczyć należy, że nie wszystkie wyżej wymienione czynności są samodzielne i wyłączną podstawą przyznania świadczenia, niektóre powiązane są z wydawaniem decyzji. Przykładowo kontrakt socjalny i programy indywidualne mogą przewidywać przyznanie świadczeń, do których udzielenia niezbędne jest wydanie decyzji, a niezrealizowanie postanowień kontraktu lub programu może być podstawą odmowy udzielenia świadczenia, jak i pozbawienia dotychczasowej pomocy, co następuje w formie decyzji.

Z brzmienia art. 106 ust. 1 u.p.s. należy wyprowadzić regułę, że przyznanie każdego świadczenia wymaga wydania decyzji, chyba że z ustawy wynika co innego. I tak odmienne regulacje zawarte są w ust. 2. Wynika z niego, że wydanie decyzji nie jest wymagane, w przypadku udzielenia świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy i przyznania biletu kredytowanego. Nowelizacja ustawy z 2015 r.<sup>3</sup> do tego katalogu dodała jeszcze korzystanie z noclegowni i ogrzewalni oraz sprawienie pogrzebu. Wymaga podkreślenia, że w sprawach wymienionych wyżej świadczeń przepis nie zabrania skorzystania z aktu administracyjnego. Użyte w nim sformułowanie „nie wymaga” dopuszcza zarówno możliwość rezygnacji z tej czynności, jak i posłużenia się nią.

Odejście od zasady przyznawania świadczeń w drodze decyzji może wynikać ponadto z uznania części unormowań ustawy o pomocy społecznej za *lex specialis* względem art. 106 ust. 1. Pierwszym takim przypadkiem jest art. 43 u.p.s., dotyczący pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie. Pomoc ta może być przyznana w postaci jednorazowego zasiłku celowego oraz w formie nieoprocentowanej pożyczki lub użyczenia maszyn i narzędzi pracy. Zasiłku celowego udziela się na podstawie decyzji, co do pozostałych form stosuje się umowę cywilnoprawną. W praktyce stosowania tego przepisu pojawiła się wątpliwość czy umowa powinna zostać poprzedzona decyzją, skoro art. 106 ust. 2 u.p.s. nie zwalnia w tym przypadku organu z obowiązku posłużenia się aktem administracyjnym. Tę wątpliwość doktryna i judykatura rozstrzyga na korzyść podejmowania tylko jednej czynności – umowy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zwrócił uwagę, że wniosek o przyznanie pożyczki na ekonomiczne usamodzielnienie należy rozpatrzyć w trybie umowy cywilnoprawnej, określającej warunki udzielenia i spłaty pożyczki oraz jej zabezpieczenia. Jeżeli rozpatrzenie wniosku połączone będzie z wydaniem decyzji, należy stwierdzić jej nieważność jako wydanej bez podstawy prawnej<sup>4</sup>. Płyne stąd konkluzja, że w stosunku

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 września 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1310).

<sup>4</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2005 r., I SA/Wa 297/05, LEX, nr 187361; zob. także wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lutego 2006 r., II SA/Bk 837/05, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl) [dostęp: 20 sierpnia 2016].

do niektórych świadczeń nie wydaje się decyzji, mimo że nie zostały one ujęte w katalogu zamieszczonym w art. 106 ust. 2 u.p.s. Przyznając świadczenia w postaci pracy socjalnej czy poradnictwa organ może posłużyć się decyzją, zawrzeć kontrakt socjalny lub po prostu realizować powyższe świadczenia jako czynności materialno-techniczne. Udzielając pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie pożyczki lub użyczenia określonych przedmiotów takiego wyboru nie ma, musi posłużyć się umową.

Drugim świadczeniem pominiętym w katalogu wyłączeń, co do którego nie stosuje się decyzji administracyjnej, jest wynagrodzenie należne opiekunowi. To nietypowe świadczenie z pomocy społecznej wypłaca się osobie sprawującej opiekę na podstawie orzeczenia sądu. W art. 53a u.p.s. ustawodawca zastrzegł, że udzielenie rzeczoności świadczenia nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania decyzji. Trzeba krytycznie odnieść się do sposobu zredagowania tego przepisu, zawierającego nieprzemysłane zapożyczenie z art. 106 ust. 2. u.p.s. W tym akurat przypadku wydanie decyzji jest nie tyle niewymagane, co nie może mieć miejsca. Organ administracji nie jest bowiem władny orzec powtórnie w sprawie, którą rozstrzygnął już sąd powszechny.

Trzecią regulacją, która traktowana była jako unormowanie szczególne, był art. 44 u.p.s. dotyczący organizacji pogrzebu. Niemniej nowela z 2015 r. włączyła to świadczenie do katalogu wyjątków z art. 106 ust. 2 u.p.s., co wbrew pozorom zamiast uprościć komplikuje procedurę jego realizacji. Sprawienia pochówku jest działaniem faktycznym administracji, a wydanie w tej sprawie decyzji nie powinno mieć miejsca z powodów przede wszystkim proceduralnych. Podstawowym problem w tym postępowaniu jest ustalenie strony, z oczywistych powodów nie może być nią zmarły<sup>5</sup>. Jak się wydaje intencją nowelizacji było zwolnienie organu z obowiązku wydawania decyzji w powyższych sprawach. Niemniej wprowadzając organizację pogrzebu do katalogu wyjątków zawartych w art. 106 ust. 2 u.p.s. ustawodawca pozostawił organom

<sup>5</sup> S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 149; M. Pazdan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2002, s. 65.

swobodę wyboru formy działania, w tym możliwość posłużenia się decyzją. Jeżeli organ zrezygnuje z rozstrzygnięcia administracyjnego, a w tę stronę zapewne podąży praktyka, sprawienie pogrzebu nie nastęrczy problemów proceduralnych. Pozostaje jedynie zadać pytanie, jak będzie wyglądało postępowanie, gdy organ wybierze czynność orzeczniczą? A obecnie taki wybór ma.

Przyjdzie dostrzec, że w katalogu unormowanym w art. 106 ust. 2 u.p.s. nie zostały wymienione świadczenia w postaci pomocy rzeczowej, dostarczenia posiłku i ubrania. Nie jest jasne czy formy te zostały pominięte, ze względu na swój charakter i należy je postrzegać wyłącznie jako działania faktyczne, czy też ustawodawca nie przewiduje wobec nich możliwości odstąpienia od decyzji. O ile dostarczenie odzieży można sprowadzić jedynie do działań faktycznych administracji, o tyle rezygnacja z decyzji przy dostarczeniu posiłku nie jest wcale oczywista. Wskazuje na to m.in. realizowany przez gminy program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”<sup>6</sup>, do którego odpowiednio stosuje się przepisy ustawy o pomocy społecznej, w tym unormowania dotyczące przyznawania świadczeń na podstawie decyzji. Powołana już nowelizacja ustawy z 2015 r. zwolniła organ z obowiązku wydawania decyzji w przypadku dostarczania odzieży lub posiłku doraźnie dzieciom i młodzieży oraz w sytuacji kryzysowej występującej na skalę masową. Można stąd wnioskować, że w innych przypadkach organ musi posłużyć się aktem administracyjnym. Takie rozwiązanie jest dyskusyjne biorąc pod uwagę charakter omawianej pomocy. Zasadne byłoby wymienienie analizowanych świadczeń wśród form, które nie wymagają wydania decyzji. Nie wyeliminowano by aktu administracyjnego z postępowania o udzielenie tych świadczeń, ale pozostawiony by organowi wybór sposobu działania.

Podsumowując, wskazane powyżej wyjątki od zasady, zgodnie z którą świadczenia pomocowe przyznaje się w drodze decyzji administracyjnej, mają na celu uprościć i przyspieszyć udzielanie pomocy. W żaden sposób nie osłabiają one roli decyzji administracyjnej. Korzyści płynące z odformalizowania postępowania trzeba jednak równoważyć

<sup>6</sup> Uchwała Nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020 (M.P. z 2013 r., poz. 1024).



negatywnymi skutkami. Posłużenie się czynnością orzeczniczą wzmacnia pozycję obywatela, umożliwiając mu kwestionowanie decyzji w toku instancji, jak i w ramach kontroli sądowoadministracyjnej. Przyznanie świadczenia z pominięciem decyzji ogranicza te uprawnienia, pozostawiając jednostce znacznie węższy zakres ochrony w postaci instytucji skarg i wniosków, a także możliwości skarżenia bezczynności organu na drodze sądowej.

## Decyzja a udzielanie pomocy zakładowej

Decyzja jest również wiodącą czynnością prawną przy udzielaniu pomocy zakładowej. Takim wsparciem zajmują się wyspecjalizowane jednostki organizacyjne pomocy społecznej, będące zakładami administracyjnymi, tj. ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej, placówki specjalistycznego poradnictwa i domy pomocy społecznej. Orzekanie w formie decyzji znajduje tu podwójne uzasadnienie. Z jednej strony organ przyznaje świadczenie niepieniężne z pomocy społecznej, a więc odwołuje się do ogólnej reguły wyrażonej w art. 106 ust. 1 u.p.s., z drugiej na podstawie konkretnych przepisów wydaje decyzje o skierowaniu do podmiotu, który to świadczenie ma realizować. Niemniej to podwójne umocowanie do wydania decyzji odnosi się jedynie do usług realizowanych przez domy pomocy społecznej i wybrane ośrodki wsparcia.

Pobyt i usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne, w tych placówkach są świadczeniami z pomocy społecznej wyodrębnionymi *expressis verbis* w art. 36 pkt 2 u.p.s. Nie ma zatem wątpliwości, że ich udzielenie następuje w formie decyzji. Regułę tę potwierdzają i rozwijają odrębne unormowania, przewidujące obowiązek wydania decyzji w sprawie skierowania do domu pomocy społecznej oraz wybranych ośrodków wsparcia, takich jak domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz środowiskowe domy samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Analogicznie odmowa skierowania do placówki powinna nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, skoro bowiem ustawodawca wymaga tej czynności do skierowania, to tym bardziej ma ona zastosowanie do odmowy udzielenia świadczenia. W stosunku do innych jednostek

organizacyjnych pomocy społecznej nie uregulowano w ustawie ani w rozporządzeniach zasad kierowania do placówek i świadczenia usług. Zachodzi zatem wątpliwość co do możliwości posłużenia się tu decyzją o skierowaniu, brakuje bowiem szczegółowej podstawy prawnej do jej wydania. Niemniej organ może wydać decyzję o przyznaniu świadczeń, które będą realizowane np. w ośrodku interwencji kryzysowej, placówce specjalistycznego poradnictwa czy określonym ośrodku wsparcia. Trzeba jednak przypomnieć, że ustawodawca zwalnia z obowiązku wydawania decyzji w przypadku udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, poradnictwa, korzystania z noclegowni i ogrzewalni oraz uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy. A zatem podmioty świadczące te usługi mogą to czynić z pominięciem czynności orzeczniczej. Przekłada się to na niesformalizowane nawiązanie stosunku zakładowego przez ogrzewalnie i noclegownie, kluby samopomocy, ośrodki interwencji kryzysowej i placówki specjalistycznego poradnictwa. Uproszczenie procedur związanych ze świadczeniem usług przez te podmioty ma zalety, ułatwia faktyczną dostępność do placówek dla osób potrzebujących natychmiastowej pomocy oraz tych, którzy z różnych względów nie chcą poddać się procedurom kwalifikacyjnym, a wymagają wsparcia, nierzadko sprowadzającego się do zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych. Niemniej rezygnacja z wydawania decyzji osłabia pozycję jednostki i jej prawną ochronę.

Wykorzystanie decyzji w działalności zaprezentowanych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej wymaga zwrócenia uwagi na to, że jednostki te jawią się jedynie jako wykonawcy decyzji. Podmioty prowadzące placówki, jak również ich organy nie posiadają kompetencji orzeczniczych. Wszystkie akty administracyjne związane ze skierowaniem i umieszczeniem w placówce wydaje organ jednostki samorządu terytorialnego (w praktyce z jego upoważnienia kierownik ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego centrum pomocy rodzinie) właściwej albo ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu osoby kierowanej, albo ze względu na położenie jednostki. Generalnie takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Powstanie i ustanie stosunku zakładowego powinno być przypisane do sfery zewnętrznych działań administracji, a nie działań wewnątrzzakładowych. Wzmacnia to pozycję świadczeniobiorcy, zapewniając mu skuteczniejszą ochronę.

Omawiając rolę decyzji administracyjnej w udzielaniu pomocy zakładowej nie sposób pominąć problematyki kierowania do niepublicznych placówek sprawujących całodobową opiekę. Mowa tu o prywatnych domach pomocy społecznej oraz placówkach całodobowej opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi i w podeszłym wieku prowadzonymi w ramach działalności gospodarczej lub statutowej (art. 67–69 u.p.s.). W związku z rosnącym zapotrzebowaniem na usługi opiekuńcze, zwłaszcza dla osób starszych, zwiększa się liczba podmiotów świadczących te usługi na zasadach wolnorynkowych. Zdarza się, że oferta tych podmiotów jest atrakcyjniejsza od oferty jednostek publicznych i to nie tylko pod względem jakości usług, ale i ich ceny. Możliwości współpracy gmin, a konkretnie w ich imieniu ośrodków pomocy społecznej, w jednostkami niepublicznymi są jednak ograniczone.

Tryb administracyjny, analogiczny do trybu kierowania do placówek publicznych, obowiązuje jedynie w odniesieniu do niepublicznych domów pomocy społecznej prowadzonych na zlecenie organu samorządu terytorialnego. Z treści art. 65 ust. 1 u.p.s. wynika, że placówki realizujące zadania zlecone traktowane są jak jednostki publiczne. Jeżeli dom nie działa na zlecenie to podstawą świadczenia usług jest umowa zawarta pomiędzy podmiotem prowadzącym dom a pensjonariuszem (jego przedstawicielem ustawowym). Wówczas usługi świadczone są wyłącznie na zasadach komercyjnych, z jednym wyjątkiem. Artykuł 65 ust. 2 u.p.s. stwarza możliwość kierowania osób wymagających opieki do niepublicznego domu pomocy społecznej niedziałającego na zlecenie organu samorządowego, jeżeli nie ma wolnych miejsc w odpowiednich placówkach o zasięgu gminnym lub powiatowym. Niemniej działając w ramach tego upoważnienia organ nie stosuje art. 59 u.p.s., w którym zawarta jest podstawa prawna do wydawania decyzji w sprawie skierowania, umieszczenia i odpłatności w domu pomocy społecznej. Takie stanowisko ustawodawcy skomplikowało korzystanie z powyższego uprawnienia. Odejście od czynności orzeczniczej uniemożliwiło badanie przesłanek do zapewnienia całodobowej opieki w formie zakładowej. Skoro zaś gmina miała partycypować w opłatach za pobyt w placówce, umieszczenie w niej osoby wymagało zbadania okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. W tej kwestii wypowiedziała się judykatura, zauważając, że założenie, iż w takim przypadku umieszczenie w placówce następuje

bez skierowania przy zastosowaniu jedynie norm cywilnoprawnych jest błędne. Zdaniem sądów umieszczenie w placówce niepublicznej, przy braku wolnych miejsc w jednostkach publicznych, także wymaga skierowania, co wynika w art. 65 ust. 2 u.p.s. („gmina może kierować osobą tego wymagającą”). Ponadto nie uchylono tu odpowiedniego stosowania art. 54 u.p.s. określającego ogólne zasady kierowania do domów pomocy społecznej. Skoro istnieje przepis stanowiący o możliwości takiego skierowania, to oczywistym jest, że odpowiada mu możliwość domagania się tego przez osobę spełniającą warunki (art. 54 ust. 1 w zw. z art. 65 ust. 2 u.p.s.) umieszczenia w takiej placówce<sup>7</sup>. Stanowisko to odwołuje się również do zasad ustalania opłaty pobytowej. W przypadku omawianych placówek następuje to na podstawie umowy zawartej przez podmiot prowadzący placówkę z gminą. Jeżeli przyjęcie do placówki nie następowaloby na podstawie uprzednio wydanej decyzji przez organ samorządowy, nie byłoby uzasadnienia do obciążania gminy kosztami pobytu w takiej placówce. Ponoszenie wydatków na ten cel ze środków publicznych może nastąpić jedynie wtedy, gdy są spełnione warunki do umieszczenia osoby w domu pomocy społecznej. Takie finansowanie nie może mieć miejsca względem osób, które zdecydowały się w zamieszkać w prywatnym domu pomocy społecznej, mimo braku wskazań do zapewnienia im całodobowej opieki. Zgodzić się zatem należy z judykaturą, że posłużenie się decyzją w analizowanym przypadku jest jedynym słusznym rozwiązaniem. Jednocześnie trzeba podkreślić, że administracyjny tryb procedowania nie ma zastosowania do pobytu osób w placówkach zapewniających całodobową opiekę prowadzonych w ramach działalności gospodarczej lub statutowej. Podstawą pobytu w takich jednostkach jest umowa zawarta przez pensjonariusza z podmiotem prowadzącym placówkę. W ustawie nie znajdujemy podstawy ani do wydawania decyzji o skierowaniu, ani do ustalenia opłaty pobytowej.

Przedstawione powyżej uwagi uprawniają do konstatacji, że wykorzystanie decyzji administracyjnej w pomocy zakładowej wzmacnia pozycję świadczeniobiorcy. Jednocześnie należy zaznaczyć, że jego sytuacja ulega dyferencjacji w zależności od podstawy nawiązania stosunku

---

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1321/10, LEX nr 752013.

zakładowego. Z najszerzej ochrony obywatel korzysta, gdy jego uprawnienia konkretyzuje decyzja, z najsłabszej – gdy czyni to umowa. W tym drugim przypadku świadczeniobiorca występuje przede wszystkim w roli klienta, konsumenta, a nie obywatela będącego nosicielem publicznych praw podmiotowych. Ewentualne spory może rozstrzygać na drodze cywilnej przed sądem powszechnym. R. Stasikowski słusznie twierdzi, że postępowanie cywilne nie jest dostosowane do sporów mogących powstać na tle świadczenia usług, a ochrona jednostki w prawie prywatnym jest słabsza niż ochrona przysługująca jej na gruncie prawa publicznego<sup>8</sup>.

Współdziałanie organów samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi w pomocy społecznej może przyjmować różne postaci. W żadnym jednak wypadku nie może prowadzić do przekazania tym podmiotom kompetencji orzeczniczych. Artykuł 25 u.p.s. regulujący zasady zlecania zadań podmiotom niepublicznym ustanawia zakaz przekazywania tą drogą kompetencji do ustalania uprawnień do świadczeń. Tym samym prowadzenie postępowania administracyjnego oraz wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach pomocy społecznej zastrzeżone jest do wyłącznej właściwości organów administracji publicznej. Nie występuje tu zatem problem prywatyzacji władztwa państwowego sprowadzający się do przekazywania uprawnień orzeczniczych i przenoszenia odpowiedzialności za sposób wykonywania zadań publicznych poza aparat administracyjny<sup>9</sup>.

## Uznaniowość i obowiązywanie decyzji w czasie a prawo do świadczeń

W sprawach ustalania uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej organ korzysta ze znacznego zakresu swobody, jej wyrazem jest uznanie

<sup>8</sup> R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 300.

<sup>9</sup> Zob. L. Zacharko, *Poglądy doktryny nt. granic prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 492; K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 332–333.

administracyjne<sup>10</sup>, stwarzające możliwość wyboru konsekwencji prawnych aktu administracyjnego. Pomoc społeczna jest jednym z tych obszarów życia publicznego, w którym uznanie znajduje szerokie zastosowanie. Tylko w taki sposób można dopasować rodzaj świadczenia do rzeczywistej potrzeby, a prawo do zmieniających się stosunków społecznych. Decyzje administracyjne, w których przy określonym stanie faktycznym organ może podjąć co najmniej dwa różne rozstrzygnięcia nazywane są decyzjami swobodnymi albo uznaniowymi, ich przeciwieństwem są decyzje związane. W sprawach świadczeń z pomocy społecznej dominują decyzje uznaniowe. Decyzje związane są właściwe dla postępowania kontrolno-nadzorczego oraz postępowania weryfikacyjnego.

Granica pomiędzy decyzją uznaniową a związaną nie zawsze jest wyraźna i oczywista. W praktyce może to rodzić różnego rodzaju problemy, w szczególności chodzi tu o rozstrzygnięcie dylematów związanych z przyznaniem świadczenia. W sytuacji spełnienia przesłanek pozytywnych do udzielenia pomocy i braku przesłanek negatywnych, organ podejmując decyzję związaną, nie może odmówić pomocy, ma natomiast taką możliwość, jeżeli rozstrzyga w ramach uznania administracyjnego. Wobec powyższego w literaturze i orzecznictwie wskazano pewne typy świadczeń, którym nadano charakter obligatoryjny, roszczeniowy, a uprawnienia do nich uznano za publiczne prawa podmiotowe<sup>11</sup>. Takimi formami pomocy są w szczególności: zasiłek stały, pomoc na usamodzielnienie i na kontynuowanie nauki, opłacanie składki na ubezpieczenia społeczne za osobę rezygnującą z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą bliską, usługi opiekuńcze realizowane wobec osób samotnych, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej. Status wskazanych świadczeń może sugerować, że w przypadku ich przyznawania organ nie korzysta z uznania administracyjnego. W wyroku z dnia 22 października

<sup>10</sup> Zob. na temat uznania: M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 213 i nast.; A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrecyjnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej: międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 23.

<sup>11</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 182–184.

2008 r. (II SA/Gd 688/08, Legalis) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdził, że z treści art. 37 ust. 1 u.p.s. określającego przesłanki przyznania zasiłku stałego wynika, że decyzja o przyznaniu tego świadczenia nie jest decyzją uznaniową i to zarówno co do faktu jego przyznania lub nieprzyznania, jak i co do jego wysokości. Oznacza to, iż właściwy organ administracji publicznej nie posiada żadnej swobody w zakresie przyznania tego rodzaju świadczenia, którego uzyskanie uzależnione jest jedynie od spełnienia przez osoby samotnie gospodarujące łącznie przesłanek z art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy. Stanowisko to należałoby podzielić, gdyby przyznanie przedmiotowego świadczenia zależało jedynie od warunków określonych w powołanym przepisie, ale tak nie jest. Wydanie każdej decyzji rozstrzygającej o prawie do świadczenia wymaga uwzględnienia zasad i celów pomocy społecznej, o czym praktyka czasami zapomina, ograniczając się jedynie do badania bezpośrednich przesłanek udzielenia konkretnej pomocy. Warto podkreślić, że warunkiem *sine qua non* udzielenia każdego świadczenia jest wystąpienie sytuacji kryzysowej połączonej z brakiem samowystarczalności, zaś ocena tych okoliczności nie nosi znamion kazuistycznej regulacji i musi przebiegać w granicach swobody. Możliwe jest zatem rozstrzygnięcie odmawiające przyznania zasiłku stałego, mimo spełnienia szczegółowych przesłanek do tej formy pomocy. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy organ nie stwierdzi trudnej sytuacji życiowej, lub gdy uzna, że osoba zwracająca się o pomoc może pokonać trudności wykorzystując własne zasoby, uprawnienia i możliwości. Wreszcie trzeba zaznaczyć, że odmowa może być uzasadniona wystąpieniem przesłanek negatywnych, takich jak dysproporcja dochodowo-majątkowa, czy brak współdziałania z pracownikiem pomocy społecznej w celu przezwyciężania życiowych trudności.

Powyższy wywód prowadzi do konkluzji, że decyzja w sprawie przyznania zasiłku stałego, jak i innych świadczeń, które mają status publicznego prawa podmiotowego, nie jest typowym aktem związanym. Możliwa jest odmowa świadczenia, mimo spełnienia szczegółowych przesłanek do jego otrzymania. Odmowa może wynikać z wystąpienia przesłanek negatywnych lub braku ogólnego uzasadnienia do udzielenia pomocy społecznej. Tak więc decyzja o przyznaniu zasiłku stałego nie jest typową decyzją związaną, występują w niej pewne elementy uznaniowości. Bez wątplenia elementem związanym tego aktu jest kwota zasiłku, ustalana jako różnica

między ustawowym kryterium dochodowym, a rzeczywistym dochodem świadczeniobiorcy. Związanie organu prawem polega tu również na tym, że w sytuacji spełnienia zasad ogólnych i przesłanek szczegółowych oraz braku przesłanek negatywnych organ nie może odmówić zasiłku. Rekapitulując należy stwierdzić, że decyzja w sprawie zasiłku stałego ma charakter mieszany lub też można ją określić jako decyzję związaną, której podjęcie częściowo przebiega w granicach uznania administracyjnego.

Decyzje uznaniowe są najczęstszą formą rozstrzygnięcia o prawach do świadczeń z pomocy społecznej. Swoboda organu nie może być jednak utożsamiana z dowolnością, wymaga ona wyważenia interesu jednostkowego z interesem publicznym. Sądy administracyjne wielokrotnie odnosiły się do zasady uznaniowości<sup>12</sup>, zwracając uwagę na niebezpieczeństwo nadużycia uznania administracyjnego w sprawach pomocy społecznej, jak i na zakres swobody, wykraczający poza badanie przesłanek konkretnych świadczeń. W wyroku z dnia 30 czerwca 2010 r., (II SA/Ke 295/10, Legalis) WSA w Kielcach zauważył, że „uznanie administracyjne obejmuje również prawo organu do oceny hierarchii zgłaszanych potrzeb, które należy wziąć pod uwagę w kontekście ogólnej liczby osób ubiegających się o pomoc oraz zgłoszonych przez nich żądań. Ośrodki pomocy dysponują ograniczonymi środkami finansowymi, a posiadane fundusze muszą być rozdzielane pomiędzy liczne grono osób wymagających wsparcia. Nie ulega zatem wątpliwości, że organ nie może zabezpieczyć wszystkich potrzeb osób ubiegających się o pomoc jak również udzielać świadczeń w oczekiwanej przez te osoby wysokości”. Decyzje zapadające w ramach uznania wymagają od organu nie tylko wnikliwych i starannych ocen stanów faktycznych, ale i rozstrzygnięcia dylematów natury moralnej. Stąd też postulat ich rzetelnego uzasadniania nie traci na aktualności, zarówno w kontekście uświadamiania adresatom decyzji celów pomocy społecznej, jak i realizacji kodeksowych zasad przekonywania i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej.

Akty uznaniowe są zazwyczaj aktami konstytucyjnymi, a zatem tworzą one, zmieniają lub znoszą stosunki prawne. Ustalają dla adresatów prawa i obowiązki, dlatego przyznaje im się charakter twórczy.

<sup>12</sup> Zob. Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2001 r., SA/Gd 2116/00, LEX nr 79609; Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2009 r., I OSK 343/08, LEX nr 528050.



Ich przeciwieństwem są akty deklaratoryjne, które potwierdzają prawa i obowiązki wynikające bezpośrednio z ustaw, stwierdzają jedynie zaistnienie określonego stosunku prawnego<sup>13</sup>. Decyzjom konstytucyjnym przypisuje się jedynie oddziaływanie na przyszłość (*ex nunc*), wywołują one skutki najwcześniej od dnia wydania. Natomiast akty deklaratoryjne wywierają skutki nie tylko na przyszłość, ale i wstecz (*ex tunc*), od chwili wystąpienia określonych prawem przesłanek. „Od tego czasu do chwili wydania aktu deklaratoryjnego skutki prawne już istnieją, choć są one w pewien sposób »zamrożone« (zawieszono) i nie mogą odgrywać pełnej roli w obrocie prawnym”<sup>14</sup>.

Praktyczny wymiar wskazanej typologii odnosi się do obowiązywania decyzji w czasie. Istota podziału aktów administracyjnych na deklaratoryjne i konstytucyjne dotyczy czasu, od którego można odnotowywać ich skuteczność prawną<sup>15</sup>, w szczególności skonkretyzować moment nabycia lub utraty określonych uprawnień. Ustalenie z jakim aktem mamy do czynienia i jak należy interpretować jego skuteczność ma dla praktyki istotne znaczenie, zwłaszcza w kontekście braku odpowiednich wskazań ustawowych.

Należy w pełni podzielić prezentowane w literaturze stanowisko, iż z mocy prawa nie przyznaje się żadnych świadczeń. Przysługują one dopiero z chwilą podjęcia stosownego rozstrzygnięcia<sup>16</sup>. W pomocy społecznej zdecydowana większość decyzji ma charakter konstytucyjny<sup>17</sup>, oznacza to m.in., że świadczenia przyznane na ich podstawie obowiązują od chwili wydania (doreczenia) aktu, a nie z mocy samej ustawy. Decyzje deklaratoryjne w pomocy społecznej należą do rzadkości. Powodem

13 M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 188.

14 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 296.

15 Por. K. Ziemiński, *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Posłuszny, Przemysł–Rzeszów 2003, s. 191.

16 S. Nitecki, *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe. Procedury i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 111–112.

17 Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2004 r. I SA 2337/2003, LEX nr 150869; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2008 r., III SA/Kr 928/08, LEX nr 527594.

takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim fakt przyznawania pomocy na zaspokojenie bieżących potrzeb, a nie potrzeb, które ujawniły się w przeszłości<sup>18</sup>. Uzasadnieniem konstytucyjnego charakteru decyzji w sprawach świadczeń jest również instytucja wywiadu środowiskowego. Wywiad jest podstawą ustalenia stanu faktycznego sprawy o przyznaniu świadczenia, ogranicza się do badania przesłanek „tu i teraz”, a nie do potwierdzania okoliczności, które zaistniały w przeszłości. Trudno zatem decyzji wydanej w jego następstwie przypisać cechę deklaratoryjności.

Jak już zaznaczono, decyzje przyznające świadczenia mają charakter konstytucyjny, mogą zatem wywierać jedynie skutek na przyszłość, najwcześniejszy od daty ich wydania. Niemniej w ustawie o pomocy społecznej spotykamy wyjątki od tej reguły. Jednym z nich jest ustalenie prawa do świadczenia pieniężnego od pierwszego dnia miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją. Wyjątek ten dotyczy wyłącznie świadczeń pieniężnych, co bezspornie wynika z art. 106 ust. 3 u.p.s. i nie ma on zastosowania do świadczeń niepieniężnych<sup>19</sup>. Takie unormowania są racjonalne, a ich uzasadnieniem są również względy praktyczne. O ile bowiem można nadpłacić świadczenie pieniężne, o tyle usługi nie można wykonać wstecz. Niemniej w kwestii niepieniężnych form pomocy można wskazać decyzje oddziałujące *ex tunc*. Przykładem jest natychmiastowe przyjęcie do domu dla samotnej matki bez skierowania, uzupełnione wydaniem decyzji kierującej *ex post*.

Z art. 106 ust. 3 u.p.s. wynika, że świadczenia pieniężne przyznawane są od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją. Przepis ten można odczytywać w ten sposób, że datą ustalenia uprawnienia jest dzień skompletowania przez stronę braków podania. Jednakże w doktrynie jak i orzecznictwie interpretacja taka nie spotkała się z akceptacją. Nie utrzymał się pogląd, zgodnie z którym za dzień złożenia podania uważa się dzień, w którym uzupełniono ostatecznie wszystkie jego braki, w tym dostarczono potrzebne załączniki. Ustawa nie wymaga dołączenia do wniosku żadnych dokumentów, te gromadzone są

<sup>18</sup> Zob. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2010 r., IV SA/Gl 168/10, Legalis; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2010, I SA/Wa 352/10, Legalis.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., I OSK 966/10, LEX nr 784374; Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2012 r., II SA/Lu 893/11, LEX nr 1138633.

na etapie postępowania dowodowego. Wnioskodawca nie może zatem ponosić konsekwencji związanych z uzupełnieniem podania. Tym samym decydującym dla sprawy jest dzień, a właściwie miesiąc złożenia wniosku, a nie data uzupełnienia wymaganej dokumentacji<sup>20</sup>. W orzecznictwie słusznie podkreśla się, że w sprawach o przyznanie świadczeń pieniężnych decyzja wywołuje skutki od miesiąca, w którym został złożony wniosek, czyli stronie przysługuje świadczenie również za okres między złożeniem wniosku a wydaniem decyzji. Ma to istotne znaczenie w przypadku przyznania świadczenia pobieranego periodycznie. Organ obowiązany jest wtedy wypłacić świadczenie za okres prowadzenia postępowania administracyjnego<sup>21</sup>. Trzeba dostrzec, że dzień złożenia wniosku nie decyduje o wysokości świadczenia, niezależnie od tego czy podanie złożono w pierwszym, czy ostatnim dniu miesiąca świadczenie będzie przysługiwało w tej samej wysokości (chyba że wnioskodawca nie spełniał przesłanek do otrzymania pomocy przez okres całego miesiąca). Wskazany problem dowodzi, że decyzja może wywierać skutki wstecz, sięgające przed datę jej wydania, ale nie oznacza to, że mamy tu do czynienia z aktem deklaratoryjnym. W takiej decyzji organ ustala uprawnienie strony, a nie potwierdza ich nabycie w przeszłości poprzez zaistnienie określonych faktów. Decyzja ta ma zatem charakter twórczy, konstytutywny z jednoczesnym oddziaływaniem *ex tunc*.

Z przytoczonych regulacji wynika ponadto, że spełnienie w przeszłości warunków do świadczenia nie stwarza podstaw do podnoszenia roszczeń o ustalenie prawa do pomocy od daty zaistnienia przesłanek. Niemniej judykatura ustaliła wyjątek od tej zasady, dotyczy on przyznania zasiłku stałego osobie niepełnosprawnej, która to świadczenia pobierała wcześniej. Stanowisko judykatury opowiada się za koniecznością zachowania ciągłości wypłaty świadczenia. W licznych wyrokach sądów administracyjnych<sup>22</sup> wyrażony jest pogląd, że opóźnienie w prawidłowym

20 Zob. Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 lipca 2012 r., II SA 261/12, LEX nr 1209006; zob. też: S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 748–749.

21 Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2002 r., I SA 3443/01, LEX nr 81923.

22 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2008 r., II SA/Bd 613/08, LEX nr 504797; Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2010 r., II SA/Lu 336/10, LEX nr 753783; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 grudnia 2010 r., IV SA/GL 285/10, LEX nr 758350.

określeniu stopnia niepełnosprawności, spowodowane przez organy orzekające, nie może ujemnie wpływać na prawa strony, która w ustawowym okresie poddała się badaniu kontrolnemu i w konsekwencji została uznana za spełniającą warunki ustawowe. W wyroku z dnia 11 kwietnia 2006 r. (I OSK 743/05, ONSAiWSA 2006, nr 6, s. 17) NSA stwierdził, że w sprawie o kontynuację zasiłku stałego, w której kolejne orzeczenie o niepełnosprawności zostało przez uprawnione organy wydane z opóźnieniem wskutek okoliczności, za które strona nie ponosi odpowiedzialności, nie ma zastosowania przepis określający początek przyznania i wypłacania zasiłku, uzależniając go od daty złożenia wniosku. W takich przypadkach należy przyjąć zasadę kontynuacji wypłaty świadczenia. Uznanie kontynuacji okresu zasiłkowego zależy od wykazania należytej staranności przez świadczeniobiorcę. Oznacza to w szczególności, że powinien on złożyć wniosek o wydanie kolejnego orzeczenia w sprawie niepełnosprawności z końcem okresu ważności poprzedniego orzeczenia lub niezwłocznie po utracie jego mocy. Zaniedbania ze strony osoby zainteresowanej nie mogą być rozstrzygane na jej korzyść. Jeżeli zatem wniosek o ustalenie niepełnosprawności zostanie złożony w terminie, to bez względu na to, jak długo i w ilu instancjach będzie się toczyło postępowanie w tej sprawie, organ pomocy społecznej ma obowiązek uznać kontynuację okresu zasiłkowego, o ile strona uzyska odpowiedni stopień niepełnosprawności uprawniający do zasiłku. Uznanie kontynuacji wypłaty świadczenia w istocie sprowadza się do przyznania kolejnego zasiłku stałego ze skutkiem *ex tunc*, tj. od daty zakończenia poprzedniego okresu zasiłkowego.

W tym miejscu przyjdzie odnieść się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2015 r. (SK 19/14, Dz.U. z 2015 r., poz. 1616), w którym TK stwierdził, że art. 106 ust. 3 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku stałego osobie całkowicie niezdolnej do pracy, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i niemającej innych środków utrzymania, prawo do zasiłku ustala się począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek, jest niezgodny z art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Utrata mocy art. 103 ust. 6 u.p.s. w zakresie, w jakim dotyczy on osób niepełnosprawnych, została odroczone do 31 grudnia 2016 r. gdyż natychmiastowe uchylene przepisu

spowodowałoby lukę w prawie w postaci braku określenia terminu do przyznania zasiłku stałego. Lukę tę musi wypełnić ustawodawca, dokonując nowelizacji ustawy o pomocy społecznej. Należy się spodziewać, że prawo do zasiłku stałego osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, będących w trudnej sytuacji materialnej, będzie ustalane wstecz, niezależnie od tego czy wnioski o świadczenie jest pierwszym, czy kolejnym w sprawie. Tym samym wśród decyzji przyznających świadczenia pojawią się kolejne akty konstytucyjne wywierające skutki *ex tunc*.

Omówione przykłady wstecznego oddziaływania decyzji pozwalają na sformułowanie wniosku, że konstytucyjność aktu administracyjnego nie zawsze idzie w parze ze skutkiem *ex nunc*. Wiele bowiem decyzji dotyczących przyznawania świadczeń oddziałuje wstecz, mimo że ich konstytucyjny charakter nie jest kwestionowany. Zachodzi pytanie czy ustawodawca podważa przyjętą przez doktrynę typologię aktu administracyjnego? Czy dopuszczając wsteczne działanie decyzji konstytucyjnych, chce rozwiązać konkretny problem, nie zastanawiając się czy takie rozwiązania są systemowo spójne? Relatywność podziału na akty konstytucyjne i deklaratoryjne nie pozostała niezauważona przez doktrynę. T. Woś pisał, iż „nie można twierdzić bez żadnych ograniczeń, że akt deklaratoryjny obowiązuje *ex tunc*, w zakresie bowiem swoich konstytucyjnych elementów wiąże *ex nunc*. Z drugiej strony nie ma chyba przeszkód, by przepis prawa pozytywnego przyznawał części czy nawet całości aktu konstytucyjnego moc wsteczną obowiązywania”<sup>23</sup>. Takie przepisy zawiera ustawa o pomocy społecznej. Warto by w praktyce orzeczniczej pamiętać o możliwości wstecznego oddziaływania decyzji, również wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie tego nie wskazuje.

## Podsumowanie

Rozstrzygnięcie dziś o prawach i obowiązkach obywateli w drodze postępowania administracyjnego z zastosowaniem decyzji administracyjnej jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa.

<sup>23</sup> T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 64–65.

Przyznawanie świadczeń w formie decyzji musi być uznane za regułę, z której wynikają gwarancje ochrony prawnej rzeczywistego i potencjalnego świadczeniobiorcy, w tym użytkownika zakładu administracyjnego. O wadze decyzji i wynikającej z niej odpowiedzialności za ochronę obywatela oraz realizację zadań publicznych przez organy administracji świadczy zakaz delegowania kompetencji orzeczniczych poza aparat administracyjny. Wydawanie decyzji przyznających lub odmawiających przyznanie świadczenia leży wyłącznie w gestii organu administracji, kompetencji tych nie mogą wykonywać organy zakładów administracyjnych, a tym bardziej podmioty niepubliczne realizujące zadania z zakresu pomocy społecznej. Jednakże we wrażliwych społecznie obszarach funkcjonowania administracji obok sformalizowanego postępowania musi znaleźć się miejsce na elastyczne stosowanie prawa. W pomocy społecznej przejawia się ono zarówno w rezygnacji z wydawania decyzji administracyjnej jak również w korzystaniu z uznania administracyjnego. Odwołanie się do czynności konsensualnych lub swobody działania organu należy uzasadnić koniecznością dopasowania pomocy do realnych potrzeb i możliwości świadczeniobiorcy, a także uznania jego bezpośredniego wpływu na zakres udzielanego wsparcia. W innych przypadkach takim uzasadnieniem jest konieczność natychmiastowej reakcji organu na sytuację kryzysową, zakaz dublowania kompetencji różnych organów jak i zakaz powielania prawnych form działania administracji. Nie bez znaczenia jest również ograniczoność zasobów administracji świadczącej i konieczność ich limitowania. Stąd też sprawą wielkiej wagi jest umiejętne korzystanie z przyznanej prawem swobody. Świadomość organu dotycząca możliwości wydania aktu uznaniowego oraz ocena jego skutków z punktu widzenia interesu jednostkowego i interesu publicznego ma ogromne znaczenie. Doktryna w tej materii służy praktyce bogatym dorobkiem. W kwestii podziału aktów administracyjnych na konstytutywne i deklaratoryjne zaznacza się jednak pewien dysonans pomiędzy teorią a legislacją, krytycznie o samym podziale wypowiadają się również przedstawiciele nauki<sup>24</sup>. Trzeba mieć na uwadze, że wyróżnienie aktów konstytutywnych i deklaratoryjnych wprowadzono do nauki pół wieku

---

24 T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 67; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 297.

temu w odmiennym systemie ustrojowym, w którym ustawodawstwo dotyczące wsparcia społecznego praktycznie nie istniało. Rozwój tej sfery regulacji musiał doprowadzić do ukształtowania rozwiązań odbiegających od przyjętych standardów. Za takie należy uznać oddziaływanie niektórych decyzji konstytucyjnych nie tylko na przyszłość, ale i wstecz. Dla praktyki istotne jest jednak, by tego typu akty odróżnić od decyzji deklaratoryjnych. Czym innym jest bowiem przyznanie uprawnień z mocą wsteczną (w określonych przypadkach i zakreślonych ustawowo granicach), a czym innym potwierdzenie nabycia praw w przeszłości, z chwilą spełnienia przesłanek do otrzymania świadczenia.

## Bibliografia

- Bandarzewski K., *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Błaś A., *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej: międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Kielkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Nitecki S., *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe. Procedury i tryb przyznawania*, Wrocław 2009.
- Pazdan M., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2002.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009.

- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, Wierzbowski M., A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996.
- Woś T., *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978.
- Zacharko L., *Poglądy doktryny nt. granic prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001.
- Ziemski K., *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Połuszny, Przemyśl–Rzeszów 2003
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.





Robert Stefanicki<sup>1</sup>

## KILKA UWAG NA TEMAT USTAWY O ROZPATRYWANIU REKLAMACJI

### ABSTRACT

#### **Some remarks on the Consideration of Complaints Act**

The Act on Consideration of Complaints by Financial Market Entities and on the Financial Ombudsman is a legal measure intended to harmonize the rules for submitting complaints to entities of the financial market. The validity of adopting this piece of legislation, whose basic aim is to raise the level of protection for individuals using financial services, does not beg many reservations. The new law also provides for establishing a new office – the Financial Ombudsman. The author does not question the rationale behind legislative interference in a sphere that is the subject of this horizontal regulation. He nonetheless believes the adoption of too broad a definition of the key term ‘customer’ and solutions introduced to govern certain issues of the formalized complaint procedure, including the appeal, raise some doubts.

**Keywords:** complaint, customer, financial market entity, Financial Ombudsman, out-of-court resolution of disputes.

---

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Robert Stefanicki: Uniwersytet Wrocławski, specjalizuje się w prawie gospodarczym.

**Słowa kluczowe:** reklamacja, klient, podmiot rynku finansowego, Rzecznik Finansowy, pozasądowe postępowanie.

## 1.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym<sup>2</sup> weszła w życie w dniu 11 października 2015 roku<sup>3</sup>. Już z jej tytułu wynika, że ma ona charakter horyzontalny, obejmuje swoim zakresem wszystkie sektory rynku finansowego regulowane ustawami o charakterze szczególnym. W obrocie produkty finansowe opierane są z reguły na złożonych konstrukcjach, wymuszających zabezpieczenie słabszej strony takich umów. Z powyższej przyczyny zastąpienie rozszanych w wielu aktach reguł rozpatrywania skarg i zażaleń jedną ustawą zasługuje na wstępną akceptację. Rodzi się jednak pytanie, czy ustawodawca do koncepcji reklamacji odniósł się w sposób integralny, usuwając słabe punkty dotychczasowych sektorowych rozwiązań normatywnych. Już na pierwszy rzut oka rodzi się wątpliwość co do respektowania spójnego podejścia, zważywszy na fakt, że równoległe z tytułową ustawą finalizowane były prace legislacyjne nad nową Ustawą o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (dalej UDUiR)<sup>4</sup>. Na zauważenie zasługuje przede wszystkim szybkie tempo prac nad ustawą reklamacyjną, niewymuszone w każdym razie obiektywnymi czynnikami, takimi jak przykładowo wymóg terminowej implementacji aktów prawa unijnego do porządku krajowego<sup>5</sup>. Pośpiechowi z reguły towarzyszy niedostatek dialogu nad wprowadzanymi zmianami.

<sup>2</sup> Dz.U. 2015, poz. 1348.

<sup>3</sup> Z wyjątkiem części dotyczącej pozasądowego rozpatrywania sporów, która rodzi skutki od 1 stycznia 2016 r.

<sup>4</sup> Z dnia 11 września 2015 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 1844.

<sup>5</sup> W kwestii zakresu stosowania ustawy do podmiotów prowadzących działalność usługową na terenie Polski B. Bronisz, Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o rzeczniku finansowym, *Monitor Prawa Bankowego* 2016, nr 3, s. 67 i nast.

## 2.

Zgodnie z założeniami, jakie przyświecały projektodawcy<sup>6</sup>, celem niniejszego aktu ma być podniesienie poziomu ochrony osób korzystających z usług finansowych. Jednym ze środków służących tworzeniu jednolitych standardów jest szczegółowe określenie w niej trybu i terminów rozpatrywania przez podmioty rynku finansowego składanych przez ich klientów reklamacji w ramach procedur skargowych. Podwyższaniu standardów ma służyć także powołanie Rzecznika Finansowego, z szeroko zakrojonymi uprawnieniami. W ramach przyznanych mu kompetencji powinien on działać na rzecz ochrony klientów podmiotów rynku finansowego. Ustosunkowując się do stanu poprzedzającego przyjęcie nowego aktu w uzasadnieniu projektu, stwierdza się, że „brakuje unormowań sankcjonujących procedury reklamacyjne i narzucających na podmioty rynku finansowego obowiązek kontaktu z klientem wnoszącym reklamację. W efekcie występującego niedostatku takich unormowań, które powinny być ukonstytuowane *expressis verbis* w przepisach regulujących rynek finansowy, wytworzył się stan zupełnej dowolności w kwestii terminów i zasad ustosunkowywania się do skarg/wniosków klientów w procedurze reklamacyjnej”. Należy jednak zauważyć, że w literaturze przedmiotu podważane są tezy zarówno odnoszące się do kwestii zasadności (potrzeby) przyjęcia ustawy reklamacyjnej, jak i dotyczące podmiotowo-przedmiotowego zakresu nią normowania.

## 3.

Zgłaszane wątpliwości w odniesieniu do przyjętych rozwiązań w tytułowej ustawie dotyczą kwestii zasadniczych, zwłaszcza podmiotowego określenia beneficjentów ustawy reklamacyjnej<sup>7</sup>. Zakres podmiotowy

<sup>6</sup> Poselski projekt ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, data pisma z dnia 15 maja 2015 r., druk nr 3430.

<sup>7</sup> Zob. definicję klienta podmiotu rynku finansowego zawartą w słowniczku podstawowych terminów niniejszego aktu.

ustawy reklamacyjnej nie został ograniczony do klientów spełniających wymogi definicyjne art. 22<sup>1</sup> k.c. Pojemna, w tytułowej ustawie definicja klienta nie znajduje wystarczającego uzasadnienia<sup>8</sup>. Nie przemawiają za przyjętym podejściem względy natury aksjologicznej, które pozwalałyby różnicować sytuację prawną przedsiębiorców w obrocie. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny rozwiązanie to należy uznać wręcz za błędne<sup>9</sup>, ponieważ mechanizmy ochronne, wyrażone tym aktem, powinny obejmować jedynie osoby fizyczne dokonujące z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Problem konstruowania zakresu tego kluczowego, zwłaszcza dla aktów prawa konsumenckiego pojęcia, pojawił się również w dyskusji nad UDUiR, w której przyjęto ostatecznie koncepcję statuowania mechanizmów ochronnych w zakresie stosowania nieuczciwych postanowień umownych przez ubezpieczyciela dla wszystkich osób fizycznych, niezależnie od tego, czy spełniają przesłanki kodeksowej definicji konsumenta<sup>10</sup>. Mimo ostrych sporów w tym przedmiocie, z inicjatywy Rzecznika Ubezpieczonych zdecydowano na rozciągnięcie ochrony konsumenckiej na wszystkie osoby fizyczne. Zgodnie bowiem z § 4 art. 805 k.c. przepisy art. 385<sup>1</sup>–385<sup>3</sup> k.c. stosuje się odpowiednio, jeżeli ubezpieczającym jest osoba fizyczna zawierająca umowę związaną bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową<sup>11</sup>. Na marginesie należy podnieść, że kwestia uściślenia definicji

8 Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) wuchwale z dnia 26 maja 2015 r. (nr 192/2015, Dz. Urz. KNF 2015, poz. 32) dotyczącej rozpatrywania skarg klientów przyjęła szerszą definicję klienta niż w ustawie reklamacyjnej, gdyż zakresem objęła także osoby prawne. W praktyce znajdują zastosowanie przepisy ustawy.

9 E. Kowalewski, M.P. Ziemiak, *Ustawa reklamacyjna a obrót ubezpieczeniowy (część I)*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2015, nr 3, s. 24 i nast.

10 Zakresem oddziaływania tak szeroko ujętej definicji osoby uprawnionej objęte zostały także informacje w art. 25 UDUiR. Na temat niezbędności przebudowy modelu kontroli i przeciwdziałania praktykom stosowania nieuczciwych postanowień wzorców umownych: B. Sołtys, *Czas najwyższy na zmiany w modelu kontroli niedozwolonych postanowień wzorców umownych*, [w:] *Osiemdziesiąt lat polskiego prawa handlowego*, red. J. Frąckowiak, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 101, s. 184 i nast.

11 Trafnie podnosi się w literaturze przedmiotu (M. Orlicki, J. Pokrzywniak, *Umowa ubezpieczenia. Komentarz do nowelizacji k.c.*, Warszawa 2008, s. 29 i nast.), że nie ma podstaw konstruowania szczególnych zasad ochrony jednego kontrahenta umowy ubezpieczeniowej przed drugim. „Nie udowodniono, bowiem dotąd, że stopień

podmiotu, który powinien być chroniony ze względu na słabszą pozycję ekonomiczną i brak doświadczenia oraz niedostatek informacji, pojawił się również w czasie prac nad rozporządzeniem Rzym I<sup>12</sup>.

#### 4.

Jak już podniesiono na wstępie, mimo horyzontalnego podejścia do zakresu przedmiotu regulacji objętego procedurą reklamacji na podstawie tytułowego aktu, ustawodawca nie zabezpieczył dostatecznie spójnego podejścia do tworzonego prawa; nie przesądził o relacjach ustawy o reklamacji do innych aktów prawnych, w tym także UDUiR lub odesłaniu do poszczególnych przepisów w nich zawartych<sup>13</sup>. Nie nastąpiło też ujednoczenie podstawowych pojęć odnoszących się do regulowanej materii. W tytułowej ustawie podobnie jak w wielu aktach szczególnych, posłużono się pojęciem reklamacji. Natomiast w UDUiR występuje zwrot skargi i zażalenia. Mimo rozczepienia terminologicznego przepisy ustawy reklamacyjnej powinny znaleźć bezpośrednie zastosowanie do umów ubezpieczenia. Jest to możliwe bez ingerencji legislatora – chociaż ta z punktu widzenia przejrzystości regulacji wydaje się w przyszłości niezmienna – ponieważ konstrukcje, zawarte w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. przesądzające faktycznie o funkcjonowaniu ubezpieczeń

---

skomplikowania umów ubezpieczenia prowadzi do tak wielkiej bezbronności nie konsumentów, że w imię ich ochrony pozabawiać należy kontrahentów dużej części przysługującej im wolności kontraktowej”.

12 Zob. w tym zakresie uwagi: A.J. Bělohávek, *Rozporządzenie Rzym I. Konwencja Rzymska. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 1201 i nast.; A. Lopez-Tarruella Martinez, *International consumer contracts in the new Rome I Regulation: how much does the regulation change?*, „European Journal of Consumer Law” 2008, nr 3, s. 364.

13 Jednak przyjęcie niniejszej ustawy w pierwszej kolejności wymusza uchYLENIE różnych źródeł prawa miękkiego, których funkcjonowanie nie dałoby się pogodzić z nową regulacją; zob. *Stanowisko KNF dotyczące rozpatrywania reklamacji przez podmioty nadzorowane w związku z wejściem w życie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym*, [https://www.knf.gov.pl/Images/rozpatrywanie\\_reklamacji\\_9-10-2015\\_tcm75-43063.pdf](https://www.knf.gov.pl/Images/rozpatrywanie_reklamacji_9-10-2015_tcm75-43063.pdf) [dostęp: 20 sierpnia 2016] oraz por. uchyloną Uchwałę Nr 192/2015 KNF z dnia 26 maja 2015 r.

w nowych realiach prawnych, nie pozostają w konflikcie z bardzo ogólną regulacją zawartą w punkcie 3 art. 25 UDUiR. Przede wszystkim cele złożenia skargi lub zażalenia oraz reklamacji są co najmniej do siebie zbliżone. Zgodnie z definicją art. 2 pkt 2 ustawy reklamacyjnej przez kluczowe dla tego aktu pojęcie reklamacji rozumie się wystąpienie skierowane do podmiotu rynku finansowego przez jego klienta, w którym ten ostatni zgłasza zastrzeżenia dotyczące usług świadczonych przez podmiot rynku finansowego<sup>14</sup>. O możliwości sięgania do ustawy reklamacyjnej przesądza pojemna definicja reklamacji i wysoki poziom ogólności wspomnianego przepisu UDUiR. Ponadto nie występuje konflikt od strony podmiotowej regulacji, ponieważ obydwie regulacje obejmują osoby fizyczne zdefiniowane wyżej. Stąd ubezpieczyciele mogą z powodzeniem sięgać do ustawy reklamacyjnej w procesie przekazywania stosownych informacji w sprawie skarg i zażeń.

## 5.

Na tle przepisów prawa ubezpieczeniowego – nowa ustawa kopiuje rozwiązanie uchylonego aktu – wątpliwości budzi treść obowiązku zakreślonego art. 25 pkt 3. odnoszącego się do informowania o sposobie i trybie rozpatrywania skarg i zażeń zgłaszanych przez ubezpieczającego lub uprawnionego z umowy ubezpieczenia, a także organu właściwego do ich rozpatrzenia. Niejasne w świetle niniejszego przepisu jest, czy obowiązek informowania o sposobie rozpatrywania skarg i zażeń oraz powinność wskazywania organu uprawnionego do ich rozstrzygania będzie obejmował tylko postępowanie wewnętrzne zakładu ubezpieczeń (np. skarga do zarządu), czy również podmioty prawa publicznego powołane do ochrony interesów ubezpieczających i innych uprawnionych z umowy

<sup>14</sup> Z umowami, których kontrahentem przedsiębiorcy jest konsument, łączony jest obowiązek poinformowania tego ostatniego – najpóźniej z chwilą wyrażenia zgody na związanie się umową – o stosowanej procedurze rozpatrywania reklamacji, zob. przykładowo art. 12 ust. 1 pkt 8 Ustawy o prawach konsumenta, szerzej B. Kaczmarek-Templin, *Komentarz do art. 12*, [w:] B. Kaczmarek-Templin, P. Stec, D. Szostek, *Ustawa o prawach konsumenta*, Warszawa 2014, pkt III.7.

ubezpieczenia. Ograniczenie do wewnętrznego trybu rozpatrywania skarg i zażeń, bez powiązania ich z procedurami odwoławczymi, nie wypełniałoby funkcji ochronnej zakładanej niniejszą regulacją<sup>15</sup>. W porównaniu z wręcz lakoniczną regulacją zawartą w art. 25 UDUiR art. 4 tytułowej dla niniejszych rozważań ustawy konkretyzuje kwestie proceduralne, tj. wskazuje na wymogi odnoszące się do określenia miejsca i formy złożenia reklamacji. W niniejszej regulacji dookreślono także terminy rozpatrzenia reklamacji<sup>16</sup> oraz wprowadzono sankcje aktualizujące się w przypadku braku odpowiedzi określonego podmiotu rynku finansowego. W literaturze przedmiotu trafnie zauważa się, że nowa ustawa reklamacyjna nie określa wprost konkretnych uprawnień przysługujących klientowi i minimalnej treści reklamacji<sup>17</sup>. Należałoby przyjąć, że skoro ustawodawca przedmiotowym aktem objął wszystkie podmioty rynku finansowego, to musiał jednocześnie zakładać wspólne, merytoryczne elementy treści reklamacji, co powinno znaleźć odbicie w jej przepisach. Za powyższym podejściem przemawia umiejscowienie reklamacji w kategorii prawa materialnego, niezależnie od towarzyszącej takiej instytucji proceduralizacji<sup>18</sup>. Do tej ostatniej zaliczyć należy sposób złożenia reklamacji oraz czynności związane z jej prowadzeniem przez same strony bez udziału osoby

- 
- 15 Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 7 kwietnia 2016 r. (w sprawie C-5/15, ECLI: ECLI:EU:C:2016:218) orzekł, że artykuł 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy (odnoszącej się do ubezpieczenia ochrony prawnej) należy interpretować w ten sposób, że zawarte w tym przepisie pojęcie „postępowania administracyjnego” obejmuje etap zażalenia przed instytucją publiczną, a w trakcie niego wydaje ona decyzję, od której przysługują środki zaskarżenia w postępowaniu sądowym.
- 16 Przejrzystość regulacyjną zabezpieczyłoby wskazanie wprost w komentowanej ustawie na terminy skutecznego wnoszenia reklamacji. Obecnie jest on ustanowiony w niektórych aktach, dotyczących m.in. rynku usług finansowych. Mają też zastosowanie zasady ogólne prawa cywilnego w zakresie, w jakim przepisy szczególne nie stanowią inaczej.
- 17 E. Kowalewski, M.P. Ziemiak, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 35. Zdaniem wymienionych autorów można byłoby sięgnąć tutaj do wypracowanych już procedur odnoszących się do tej samej kwestii, np. do ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe, Dz.U. 2012, poz. 1529.
- 18 Szerzej na temat natury prawnej postępowań reklamacyjnych i ich umiejscowienia w kategoriach prawa materialnego: K. Gajda-Roszczyńska, *Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, rozdział III.4.2.



lub osób trzecich. Jednocześnie należy brać pod uwagę fakt, że reklamacja jest kierowana do podmiotu rynku finansowego, świadczącego usługi klientom i jej treść ma wymiar materialny. Rozwiązania przyjęte w ustawie reklamacyjnej powinny współgrać z prawem merytorycznym. W przeciwnym wypadku należałoby przyjąć, że komentowana ustawa została wydrążona, z niezbędnej dla takich aktów zawartości. W tym ostatnim wypadku istotne wątpliwości budziłoby jej przyjęcie.

## 6.

W ustawie bardzo szczegółowo unormowano procedury rozpatrywania reklamacji przez zdefiniowane w art. 2 (pkt 3) podmioty rynku finansowego<sup>19</sup>. Po jej złożeniu przez klienta zgodnie z wymogami formalnymi ustatuowanymi tą ustawą, uprawniony i jednocześnie zobowiązany podmiot ją rozpatruje, a następnie udziela odpowiedzi. Ustawa precyzuje też wymogi co do formy jej przekazania beneficjentowi. Odpowiedź na złożoną reklamację ma być udzielona w postaci papierowej lub za pomocą innego trwałego nośnika informacji. Poczta elektroniczną można ją dostarczyć wyłącznie na wniosek klienta. Jest to podejście zasadniczo spójne z postanowieniami dotyczącymi tej kwestii w UDUiR. W różnych aktach normatywnych posłużono się pojęciem trwały nośnik. W słowniku kluczowych pojęć UDUiR (art. 3 ust. 1 pkt 49) mamy odesłanie do rozumienia tego pojęcia w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta. W rozumieniu tej ostatniej (zob. art. 2 pkt 4) trwały nośnik określa się jako materiał lub narzędzie umożliwiające konsumentowi, lub przedsiębiorcy przechowywanie informacji kierowanych osobiście do niego, w sposób umożliwiający dostęp do informacji w przyszłości przez czas odpowiedni do celów, jakim te informacje mają służyć,

<sup>19</sup> Należy podnieść, że zgłaszane są wątpliwości w kwestii nieuwzględnienia niektórych uczestników rynku finansowego wśród podmiotów rynku finansowego wyszczególnionych we wskazanym przepisie. Podkreśla się jednak („Dziennik Gazeta Prawna” z 20 października 2015 r.), że ustawa nie objęła jednak wszystkich instytucjonalnych uczestników rynku finansowego, w tym zewnętrznych organizacji płatniczych, a niejednokrotnie to od ich działań zależy czas rozpatrywania wniosku reklamacyjnego.

z zastrzeżeniem możliwości ich odtwarzania<sup>20</sup>. Udostępnianie drogą elektroniczną wzorca umownego spełniać ma wymogi przechowywania i odtwarzania w normalnym toku czynności<sup>21</sup>. Wykładni niniejszego pojęcia dokonał Trybunał Sprawiedliwości UE<sup>22</sup>. Podniósł m.in., że strona internetowa może być uznana za trwały nośnik, o ile pozwala konsumentowi na przechowywanie informacji, które są do niego osobiście kierowane i przekazane w sposób umożliwiający do nich dostęp i odtworzenie w niezmienionej postaci w odpowiednim, do wypełnianej przez informację funkcji, czasie, z zabezpieczeniem przed późniejszym jednostronnym wprowadzeniem zmian ich zawartości. Poczta elektroniczna, podobnie zresztą jak SMS, MMS czy komunikator internetowy, co do zasady nie są same w sobie takim nośnikiem. Umożliwiają one jedynie indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi. Dopiero odpowiedni system teleinformatyczny lub jego część pozwala na utrwalenie danych w sposób odpowiadający definicji trwałego nośnika<sup>23</sup>.

## 7.

Komentowana regulacja operuje ścisłymi terminami rozpatrywania reklamacji. W uzasadnieniu projektu ustawy podniesiono, że w obowiązującym ustawodawstwie dotyczącym materii objętej przygotowywaną

20 Szerzej w tej kwestii: M. Szkuta, *Inkorporacja wzorców umownych w postaci elektronicznej*, „Wrocławskie Studia Sądowe” 2014, nr 3, s. 75 i nast.

21 M. Pecyna, *Kontrola wzorców umownych poza obrotem konsumenckim*, Kraków 2003, s. 98 i nast.

22 W uzasadnieniu wyroku z 5 lipca 2012 r. (C-49/11, ECLI: ECLI:EU:C:2012:419). Więcej na ten temat C. Goața, *Information Duties in the Internet Era: Case Note on Content Services Ltd v. Bundesarbeitkammer*, „European Review of Private Law” 2013, nr 2, s. 644 i nast., C. Castets-Renard, *Le formalisme informatif en droit européen du commerce électronique*, „Revue Lamy Droit de l'immatériel” 2012, nr 88, s. 6 i nast.

23 Z dostępnością danych w formie elektronicznej wiąże się wiele zjawisk pokrewnych, w tym problemy ochrony danych osobowych i tajemnicy przedsiębiorstwa: D. Karwala, *Chmura obliczeniowa a nowa ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, „Prawo Asekuracyjne” 2016, nr 1, s. 44 i nast.

ustawą reklamacyjną, brak jest szczegółowego określenia terminów na załatwianie złożonej reklamacji. W niektórych aktach do dyscyplinowania podmiotów rynku finansowego w procesie rozpatrywania skarg posłużono się jedynie klauzulami generalnymi. Sięganie do nich w procesie wdrażania przepisów na potrzeby rozstrzygnięcia konkretnego sporu nie prowadzi do uzyskania jednolitych standardów. Takie zróżnicowanie regulacji lub ogólne ujęcie legislacyjne nie służy niezbędnej pewności prawa. Zdaniem projektodawcy eliminacja zidentyfikowanych ułomności i luk istniejącego prawa jest niezbędna. Potrzebie tej wychodzą naprzeciw rozwiązania przyjęte w niniejszym akcie. Art. 6 ustawy stanowi, że, na złożoną przez klienta zgodnie z wymogami prawa reklamację, należy udzielić odpowiedzi bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania reklamacji. Znajduje tu zastosowanie ogólna zasada, że do zachowania terminu wystarczy wysłanie odpowiedzi przed jego upływem. Umowy zawierane na rynku finansowym mają z reguły charakter złożony<sup>24</sup>, wieloaspektowy, co przełożyć się może także na praktykę usprawiedliwionego przedłużania procedur rozpatrywania przedmiotowych wniosków. Mając to na uwadze ustawodawca w przedmiotowej regulacji stanowi, że w szczególnie skomplikowanych przypadkach, uniemożliwiających rozpatrzenie reklamacji i udzielenie odpowiedzi w wymienionym terminie, podmiot rynku finansowego w informacji przekazywanej klientowi, który wystąpił z reklamacją, wyjaśnia przyczynę opóźnienia. Nie wystarcza tutaj powołanie się na ogólną klauzulę<sup>25</sup>. Niezbędne jest wskazanie okoliczności, które muszą zostać ustalone dla rozpatrzenia sprawy, a także przewidywany termin rozpatrzenia reklamacji i udzielenia odpowiedzi. Nie może on jednak przekroczyć górnej granicy 60 dni od dnia otrzymania reklamacji. W przypadku niedotrzymania ustawowego terminu reklamację uważa się za rozpatrzoną zgodnie z wolą klienta. Domniemanie to wyraża art. 8 ustawy<sup>26</sup>. Mamy tutaj do

24 Szerzej: P. Tereszkievicz, *Obowiązki informacyjne w umowach o usługi finansowe*, Warszawa 2015, s. 33 i nast.

25 Na temat fundamentalnej funkcji orzecznictwa sądowego przy rozstrzyganiu sporów w oparciu o niedookreślone wypowiedzi normatywne P. Tereszkievicz, *Obowiązki...*, *op. cit.*, s. 586 i nast.

26 Podobną konstrukcją posłużył się ustawodawca w Prawie telekomunikacyjnym z dnia 16 lipca 2004 r., zob. art. 106 i 107 tejże ustawy. Podmiotami uprawnionymi

czynienia z zastosowaniem mechanizmów ochrony charakterystycznych dla prawa konsumenckiego<sup>27</sup> do szerszego podmiotowego kręgu. Przepis ten, w związku ze stosunkowo pojemnym ujęciem podmiotu regulacji (z reguły będzie to usługobiorca), od początku budził istotne zastrzeżenia<sup>28</sup>. Niektórzy przedstawiciele literatury przedmiotu z jego funkcjonowaniem a priori zakładają praktyki nadużywania prawa podmiotowego<sup>29</sup>. Zdaniem projektodawcy ustawy niezbędnym czynnikiem prawidłowego funkcjonowania przedmiotowych przepisów jest umieszczenie w regulacji stosownej sankcji. Do takich niewątpliwie zalicza się skutki braku odpowiedzi z art. 8 ustawy. Takie podejście „należy uznać za prokonsumenckie, pozwalające budować zaufanie do całego sektora rynku finansowego oraz zgodne z zasadą pewności obrotu gospodarczo-prawnego”<sup>30</sup>. Problemem jednak pozostaje tutaj zasadność rozciągnięcia parasola ochronnego na osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą i podejmujące czynności prawne pozostające z nią w związku. Należy zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym w literaturze przedmiotu, że tak daleko idąca ingerencja ustawodawcza w stosunki umowne jest nie tylko zbędna, ale i pozostawia wątpliwość odnośnie do jej zgodności z zasadami ustawy zasadniczej, w tym z wymogami równości<sup>31</sup>.

---

i jednocześnie zobowiązanymi, jeżeli wnoszą o rozstrzygnięcie, są użytkownicy końcowi, także niebędący w określonych wypadkach abonentami, szerzej S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 107. Tryb postępowania reklamacyjnego określony został w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie reklamacji usługi telekomunikacyjnej, Dz.U. 2014, poz. 284.

- 27 Szerzej E. Kowalewski, M.P. Ziemiak, *Ustawa..., op. cit.*, s. 21 i nast.; D. Maśniak, *Znaczenie ustawowych zasad wnoszenia reklamacji i powołania Rzecznika Finansowego dla rynku ubezpieczeniowego*, „Prawo Asekuracyjne” 2015, nr 4, s. 28.
- 28 W czasie prac nad ustawą regulację tę usunięto z projektu na zgłoszony wniosek KNF, ale na końcowym etapie prac nad ustawą przepis został przywrócony w wyniku m.in. wniosku UOKiK. Zob. uwagi w tym przedmiocie zawarte w piśmie KNF z dnia 8 października 2015 r. nr DOK/WPR/075/11/1/2015/PM.
- 29 E. Kowalewski, M.P. Ziemiak, *Ustawa..., op. cit.*, s. 47.
- 30 Zob. szerszą argumentację zawartą w wielokrotnie tu powołanym uzasadnieniu projektu.
- 31 Na temat formalnego i materialnoprawnego wymiaru równości stron Ł. Błaszczak, [w:] Ł. Błaszczak, R. Sikorski, M. Zachariasiewicz, K. Zawisłak, G. Żmij, *Diagnoza arbitrażu. Funkcjonowanie prawa o arbitrażu i kierunki postulowanych zmian*, red.

## 8.

W ustawie zostały treściowo rozbudowane wymogi co do informacji, które mają być zamieszczone w odpowiedzi na reklamację. Posłużono się tutaj konstrukcją otwartą – określającą minimalne wymogi treści odpowiedzi – pozwalającą zawrzeć w niej także inne elementy uzasadnienia. Art. 9 stanowi, że po złożeniu przez klienta reklamacji, zgodnie z wymogami ustawowymi, podmiot rynku finansowego rozpatruje reklamację i udziela stosownej odpowiedzi. Ta ostatnia powinna zawierać w szczególności: uzasadnienie faktyczne i prawne, chyba że reklamacja została rozpatrzona zgodnie z wolą klienta; wyczerpującą informację na temat stanowiska podmiotu rynku finansowego w sprawie skierowanych zastrzeżeń, w tym wskazanie odpowiednich fragmentów wzorca umowy lub umowy; imię i nazwisko osoby udzielającej odpowiedzi ze wskazaniem jej stanowiska służbowego; określenie terminu, w którym roszczenie podniesione w reklamacji rozpatrzonej zgodnie z wolą klienta zostanie zrealizowane, nie dłuższego niż 30 dni od dnia sporządzenia odpowiedzi. W literaturze przedmiotu wyrażono sugestię, że bardzo szczegółowa redakcja wymienionego przepisu budzić musi skojarzenia z art. 107 § 1 k.p.a, aczkolwiek inne są skutki każdego z tych postępowań<sup>32</sup>. Ten ostatni przepis precyzuje treść obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej. Tymczasem regulacja w ustawie reklamacyjnej ma charakter prywatnoprawny i stąd nie powinna statuować tak daleko idących wymogów, które mogą rodzić skutki odwrotne do zakładanych, m.in. prowadzić do nadużyć prawa<sup>33</sup>. Nie wydaje się trafne wiązanie szczegółowych wymogów z ubocznymi

---

B. Gessel-Kalinowska vel Kalisz, Wrocław 2014, s. 292 i nast. Warto podkreślić tu rolę Trybunału Sprawiedliwości, który dokonuje takiej wykładni dyrektyw, aby mogły być na podstawie jej stosowania budowane pożądane gwarancje równości stron kontraktu; szerzej: R. Stefanicki, *Arbitraż w sprawach konsumenckich – zagadnienia wybrane (głos w dyskusji)*, „Kwartalnik ADR” 2009, nr 2, s. 68 i nast.

32 Nie należy utożsamiać uwzględnienia reklamacji z zaspokojeniem wierzyciela, gdyż uznanie wywiera jedynie skutki materialnoprawne; szerzej: R. Flejszar, K. Gajda, *Postępowanie reklamacyjne w sprawach dotyczących imprez turystycznych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Turystyka a prawo – Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka–Kraków 2008, s. 230 oraz powołana przez autorów literatura.

33 E. Kowalewski, M.P. Ziemiak, *Ustawa..., op. cit.*, s. 46.

skutkami tego rodzaju. Można jedynie wskazywać na inne uzasadnienia, ograniczenia odpowiedzi do elementów niezbędnych, zwłaszcza z punktu widzenia niezbędności poszanowania ekonomii prawa. Odpowiedź powinna spełniać wymogi transparentności, wewnętrznej koherencji i zawierać tyle informacji, ile jest to niezbędne dla procedury odwoławczej. Istotna dla zgłaszającego reklamację klienta jest treść odpowiedzi negatywnej, czyli odnoszącej się do przypadku nieuwzględnienia roszczeń wskazanych we wniosku. Ma ona charakter obligatoryjny<sup>34</sup>. Z uzasadnienia projektu można wywieść, że projektodawcy towarzyszyły dobre intencje podniesienia standardów ochrony klienta rynku finansowego przez ujednoczenie i uporządkowanie procedur. Wydaje się jednak, że dzieło to nie udało się w pełni zrealizować, przynajmniej gdy chodzi o standardy potencjalne wyznaczone tzw. literą prawa. W świetle powołanego wyżej przepisu możliwość odwołania się od stanowiska zawartego w odpowiedzi uzależniona została od podmiotu rynku finansowego, który może, a nie musi zastrzegać trybu odwoławczego. Nie wydaje się trafne z punktu widzenia obowiązujących standardów normatywnych uzależnienie dwuetapowości postępowania wyłącznie od uznania podmiotu rynku finansowego<sup>35</sup>. Z punktu widzenia interesu obydwu stron ważkim zagadnieniem jest unormowanie terminów, przy zachowaniu których można skutecznie zgłaszać reklamację. Inaczej niż to zostało unormowane w niektórych aktach szczególnych – które przykładowo wyznaczają termin dwunastomiesięczny<sup>36</sup> – niniejsza ustawa pomija te kwestie. Niezbyt jasno zostały uregulowane kwestie momentu końcowego procedowania reklamacyjnego w niniejszej ustawie<sup>37</sup>.

34 Zob. art. 10 ustawy, gdyż treść takiej odpowiedzi powinna obejmować również pouczenie.

35 E. Kowalewski, M.P. Ziemiak, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 51.

36 Między innymi w cytowanym już rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 24 lutego 2014 r. Podobną zasadę wyraża art. 93 ust. 2 Prawa pocztowego..., *op. cit.* Więcej na temat standardów ochrony usługobiorcy: T. Włudyka, T. Długosz, *Prawo pocztowe, pkt II, § 44*, [w:] System Prawa Administracyjnego, Tom 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel.

37 Na co zwracają uwagę m.in. E. Kowalewski, M.P. Ziemiak (*Ustawa...*, *op. cit.*, s. 50). Kwestie te zostały szczegółowo potraktowane w ustawodawstwie branżowym. Między innymi w art. 75 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (t.j. Dz.U. 2015, poz. 915) stanowi, że dochodzenie roszczeń w postępowaniu sądowym przy-

## 9.

Kluczowym zagadnieniem regulacji objętej niniejszą ustawą są kwestie związane z powołaniem instytucji Rzecznika Finansowego i dookreśleniem przypisanych mu funkcji. W uzasadnieniu projektu wskazuje się na brak takiego uniwersalnego, gdy chodzi o zakres przedmiotowy przypisywanych funkcji, podmiotu oraz na potrzebę obdarzenia go szerokimi kompetencjami, m.in. w zakresie reprezentowania interesów klientów podmiotów rynku finansowego<sup>38</sup>. Projektodawca posłużył się w swoich argumentacjach górnolotnymi sformułowaniami w rodzaju autorytet Rzecznika Finansowego, który ma stymulować kształtowanie silnych fundamentów dla bezpiecznego i opartego na wzajemnym zaufaniu obrotu gospodarczego w sferze rynku finansowego. Na pewno właściwym kierunkiem są dążenia, także legislatora unijnego, do umacniania pozasądowych metod rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego<sup>39</sup>. Tytułowa ustawa dookreśla instytucje pozasądowego postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego<sup>40</sup> określając usytuowanie

---

slużyje uprawnionemu po bezskutecznym wyczerpaniu drogi reklamacji. Zatem postępowanie reklamacyjne ma charakter obligatoryjny, tak: S. Włodyka, *System Prawa Handlowego*, t. 5: *Prawo umów handlowych*. Warszawa 2014, s. 1441–1442. Kwestie szczególnie, w tym warunki, jakim powinna odpowiadać reklamacja lub wezwanie do zapłaty, a także tryb postępowania reklamacyjnego określone zostały w rozporządzeniu Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie ustalania stanu przesyłek oraz postępowania reklamacyjnego (Dz.U. 2006, nr 38, poz. 266). Zagadnienia te dookreśla w szczególności § 5–7. Także obligatoryjny charakter postępowania reklamacyjnego statuuje art. 94 ustawy Prawo pocztowe...

- 38 Zob. ocenę wprowadzonych zmian w tym zakresie: A. Bogusławski, *Pozasądowe rozwiązywanie sporów z podmiotem rynku finansowego jako element ochrony konsumenta*, „Journal of Finance and Financial Law” 2016, nr 1, s. 27 i nast.
- 39 Pozostaje jednak wątpliwość, czy, dla realizacji tego celu, konieczne jest tworzenie nowych konstrukcji normatywnych w miejsce dobrze funkcjonujących dotąd instytucji.
- 40 Tendencje na rzecz umocnienia pozasądowych instrumentów rozstrzygania sporów są widoczne w prawie unijnym. Kojarzy się to postępowanie z uzyskaniem szybszego i mniej kosztownego rozstrzygnięcia sporów, zob. Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń, Dz.U. 2016, L 26, pkt 38 preambuły. Często jednak pomija się tutaj koszty wprowadzanych mechanizmów, szerzej w tej kwestii A.J. Belohlávek, *Ochrona konsumentów w postępowaniu arbitrażowym*, Warszawa 2012, s. 130 i nast.

w tym postępowaniu Rzecznika Finansowego<sup>41</sup>. Do zadań tego organu należy, zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy, podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje. Wymieniony przepis zawiera otwarty wykaz sześciu zadań o zróżnicowanym charakterze. Podejmowanie przez Rzecznika czynności mieszczących się w jego kompetencjach, może następować na wniosek lub z urzędu. Ustawa określa sytuacje, w których Rzecznik Finansowy może odmówić wszczęcia postępowania. Wyznaczniki tych sytuacji zawiera ust. 2 art. 36 ustawy. Posłużono się tutaj wyliczeniem zamkniętym. Wprawdzie pozasądowe postępowanie uregulowane rozdziałem czwartym ma charakter dobrowolny, następuje na wniosek klienta<sup>42</sup> – to jednak ustawodawca przesądził jednoznacznie o obligatoryjnym udziale podmiotu rynku finansowego w takim postępowaniu (art. 37)<sup>43</sup>. Rozwiązanie to było krytycznie oceniane na etapie prac nad ustawą. M.in. istotne wątpliwości co do zasadności projektowanego rozwiązania zgłosiły reprezentacje pracodawców. W jednej z opinii<sup>44</sup> argumentowano, że udział podmiotu rynku finansowego w postępowaniu mediacyjnym powinien być dobrowolny<sup>45</sup>. Za takim podejściem przemawia istota instytucji

41 Omówione tu mechanizmy, polubowne środki nie mogą jednak wyłączać drogi do sądu gwarantowanej Konstytucją RP oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, zob. R. Stefanicki, *Klauzula przewidująca wyłączną właściwość sądu polubownego (w świetle art. 3 dyrektywy 93/13/EWG)*, „Glosa” 2014, nr 3, s. 26 i nast.

42 Treść przedmiotowego wniosku określa § 3 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym, Dz.U. 2016, poz. 92.

43 Zob. w tej kwestii uwagi A. Bogusławski, *Pozasądowe...*, s. 31. W Opinii do ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (druk nr 986, Warszawa, 28 lipca 2015 r., autor A. Figura, s. 3) podniesiono, że „Dla podkreślenia wagi postępowania mediacyjnego, prowadzonego przez Rzecznika, zdecydowano się na przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym podmiot rynku finansowego będzie miał obowiązek przystąpienia do postępowania mediacyjnego. Jest to istotne rozwiązanie odróżniające tryb postępowania mediacyjnego przed Rzecznikiem Finansowym od innych mechanizmów polubownego rozstrzygnięcia sporów, w których udział stron w postępowaniu jest fakultatywny”.

44 Związku Pracodawców Business Centre Club dotyczącej projektu Ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym. Opinia z dnia 5 sierpnia 2015 r.

45 Na temat dobrowolności stron przystępowania do takiego postępowania zob. szerzej komentarze do art. 183<sup>1</sup> k.p.c.: M. Sychowicz, [w:] *K.p.c. Komentarz*, t. I, red.



i treść konkretnych przepisów prawa, takich jak postępowanie mediacyjne przewidziane w art. 183<sup>1</sup> § 1 k.p.c. Zdaniem Opiniodawcy „za niebezpieczne należy uznać stwierdzenie dotyczące postępowania mediacyjnego zawarte w uzasadnieniu do Ustawy jakoby „w takich okolicznościach autorytet Rzecznika Finansowego winien z pewnością działać na korzyść stron i stymulować do polubownego załatwienia sprawy”<sup>46</sup>.

## 10.

W momencie wejścia w życie ustawy mamy do czynienia z wprowadzeniem potencjalnych standardów. Z uwagi na wspomniany brak w ustawie niezbędnej (wzorcowej) treści reklamacji można wyrazić wątpliwość w kwestii ich zabezpieczenia. Praktyka stosowania przesądzi o faktycznej jakości regulacji i możliwości dostosowywania jej do zmieniającego się otoczenia zewnętrznego. Proces zarządzania reklamacjami jest ważkim elementem dbałości o satysfakcję klientów. Zastosowanie przejrzystych i kompleksowych rozwiązań oraz wdrożenie właściwie zarządzanego

---

A. Marciniak, K. Piasecki, Warszawa 2016, pkt III; A. Zieliński, [w:] *K.p.c. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2016, pkt II. Trafnie podnosi R. Morek (*K.p.c. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2016, pkt A), że dobrowolność jest uznawana za najważniejszą cechę postępowania pozasądowego i stanowi klucz do jego sukcesu.

46 Zdaniem Związku Pracodawców Business Centre Club „...w państwie prawa to do sądów, a nie urzędów (Rzecznika finansowego) powinno należeć badanie, czy wskutek działania lub zaniechania podmiotu rynku finansowego nie nastąpiło naruszenie praw lub interesów klienta. Jeśli jednak zdaniem ustawodawcy ingerowanie urzędników w stosunki cywilno-prawne ma się jednak odbywać, to powinno być ono ograniczone do minimum. Jak już wspomniano, istnieje już UOKiK, nie ma więc potrzeby powoływania kolejnych organów (urzędów), które będą miały zbliżone kompetencje. Poza tym w Polsce istnieje już Rzecznik Interesu Publicznego, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Ubezpieczonych. Instytucja Rzecznika Finansowego (jak zresztą również Rzecznika Ubezpieczonych) jest, jak wykazano powyżej, zbędna.” Z powyższym stanowiskiem można polemizować, mając na uwadze słuszne interesy każdej ze stron konfliktu. Nie ulega wątpliwości, że podejmowane w interesie publicznym ingerencje zarówno rzeczników, jak i UOKiK wywarły duży wpływ na porządkowanie rynku i przeciwdziałanie agresywnym praktykom rynkowym silniejszej strony kontraktu.

procesu obsługi reklamacji powinno zapewnić składającemu ją dostęp do sprawnego i rzetelnego procesu obsługi reklamacji a w następstwie stanowić istotne narzędzie doskonalenia jakości usług. Ustawę trudno byłoby zaliczyć do aktów o charakterze rewolucyjnym, chociażby ze względu na fakt, że bazuje ona w istotnym zakresie na zastanych instytucjach i konkretnych rozwiązaniach zawartych w różnych ustawach szczególnych. Sama konstrukcja reklamacji występuje pod różnymi nazwami, także w sektorach rynku finansowego objętych obecnie niniejszą ustawą w związku z zawartym w niej horyzontalnym podejściem. Tytułowa dla niniejszych rozważań regulacja posiada wiele słabych punktów, poczynając od braku w niej określenia do innych aktów normatywnych, niedostatecznego osadzenia jej w dobrze funkcjonujących instytucjach a kończąc na niedochowaniu wymogów dobrej legislacji odnoszących się m.in. do spójności siatki pojęciowej oraz w miarę precyzyjnego określenia momentu końcowego procedury reklamacyjnej, a także doprecyzowania podejścia do kwestii dwuetapowości postępowań.

## Bibliografia

- Bělohávek A.J., *Ochrona konsumentów w postępowaniu arbitrażowym*, Warszawa 2012.
- Bělohávek A.J., *Rozporządzenie Rzym I. Konwencja Rzymska. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010.
- Błaszczak Ł., Sikorski R., Zachariasiewicz M., Zawiślak K., Żmij G., *Diagnoza arbitrażu. Funkcjonowanie prawa o arbitrażu i kierunki postulowanych zmian*, red. B. Gessel-Kalinowska vel Kalisz, Wrocław 2014.
- Bogusławski A., *Pozasądowe rozwiązywanie sporów z podmiotem rynku finansowego jako element ochrony konsumenta*, „Journal of Finance and Financial Law” 2016, nr 1.
- Bronisz B., *Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o rzeczniku finansowym*, „Monitor Prawa Bankowego” 2016, nr 3.
- Castets-Renard C., *Le formalisme informatif en droit européen du commerce électronique*, „Revue Lamy Droit de l’immatériel” 2012, nr 88.

- Flejszar R., Gajda K., *Postępowanie reklamacyjne w sprawach dotyczących imprez turystycznych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Turystyka a prawo – Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka–Kraków 2008.
- Gajda-Roszczyńska K., *Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012.
- Goața C., *Information Duties in the Internet Era: Case Note on Content Services Ltd v. Bundesarbeitkammer*, „European Review of Private Law” 2013, nr 2.
- Kaczmarek-Templin B. [w:] B. Kaczmarek-Templin, P. Stec, D. Szostek, *Ustawa o prawach konsumenta*, Warszawa 2014.
- Karwala D., *Chmura obliczeniowa a nowa ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, „Prawo Asekuracyjne” 2016, nr 1.
- Kowalewski E., Ziemiak M.P., *Ustawa reklamacyjna a obrót ubezpieczeniowy (część I)*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2015, nr 3.
- K.p.c. Komentarz, red. A. Zieliński, Warszawa 2016.
- Martinez Lopez-Tarruella A., *International consumer contracts in the new Rome I Regulation: how much does the regulation change?*, „European Journal of Consumer Law” 2008, nr 3.
- Maśniak D., *Znaczenie ustawowych zasad wnoszenia reklamacji i powołania Rzecznika Finansowego dla rynku ubezpieczeniowego*, „Prawo Asekuracyjne” 2015, nr 4.
- Morek R., [w:] *K.p.c. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2016.
- Orlicki M., Pokrzywniak J., *Umowa ubezpieczenia. Komentarz do nowelizacji k.c.*, Warszawa 2008.
- Pecyna M., *Kontrola wzorców umownych poza obrotem konsumenckim*, Kraków 2003.
- Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sołtys B., *Czas najwyższy na zmiany w modelu kontroli niedozwolonych postanowień wzorców umownych*, [w:] *Osiemdziesiąt lat polskiego prawa handlowego*, red. J. Frąckowiak, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 101.
- Stefanicki R., *Arbitraż w sprawach konsumenckich – zagadnienia wybrane (głos w dyskusji)*, „Kwartalnik ADR” 2009, nr 2.
- Stefanicki R., *Klauzula przewidująca wyłączną właściwość sądu polubownego (w świetle art. 3 dyrektywy 93/13/EWG)*, „Glosa” 2014, nr 3.

- Sychowicz M., [w:] *K.p.c. Komentarz*, t. I, red. A. Marciniak, K. Piasecki, Warszawa 2016.
- Szkuta M., *Inkorporacja wzorców umownych w postaci elektronicznej*, „Wrocławskie Studia Sądowe” 2014, nr 3.
- Tereszkiewicz P., *Obowiązki informacyjne w umowach o usługi finansowe*, Warszawa 2015.
- Włodyka S., *System Prawa Handlowego*, t. 5: *Prawo umów handlowych*, Warszawa 2014.



Tomasz Szczech<sup>1</sup>

# INTEGRACJA UCHODźCÓW. WYBRANE ASPEKTY PRAWNE

## ABSTRACT

### **Refugee integration: Selected aspects**

The author of the article defines the terms ‘foreigner’ and ‘refugee,’ and presents the process of integrating foreign nationals who have been granted international protection in Poland. In the process, the author discusses the collaboration between state agencies, local government, and non-governmental organizations in facilitating the integration of refugees into the society of the country to which they have come. Particular attention is drawn to the so-called Individual Integration Programme, carried out in cooperation by the refugee and a District Family Support Center (Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie). The article discusses the principles on which the founding of such a program is based, benefits offered within its framework, the responsibilities of refugees participating in the program, as well as the sanctions for violating the rules. It

---

<sup>1</sup> Tomasz Szczech, doktor nauk prawnych, autor licznych publikacji z zakresu doktryn politycznych i prawnych, Przewodniczący Rady Nadzorczej Budopol-Wrocław S.A., Zatrudniony na stanowisku prawniczym we wrocławskim Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej. Koordynator pomocy uchodźcom syryjskim sprowadzonym przez Fundację „Ester” przebywającym na Dolnym Śląsku.

also identifies other forms of assistance guaranteed by law, which refugees may seek. The author concludes that Polish lawmakers have satisfactorily complied with the task of providing the refugees with measures that enable them to successfully integrate into society. The Individual Integration Programme is comprehensive; its relatively short duration neither demoralizes the refugees nor makes them dependent on the welfare system, and furthermore, its relatively high budget ensures that the needs of refugees are satisfied during the difficult period of adaptation.

**Keywords:** refugee, foreigner, international protection, integration, social welfare, social assistance benefits.

**Słowa kluczowe:** uchodźca, cudzoziemiec, ochrona międzynarodowa, integracja, pomoc społeczna, świadczenia z pomocy społecznej.

## Wstęp

Problemy związane z imigracją, uchodźstwem oraz językową, kulturową i religijną odrębnością cudzoziemców przebywających na terenie innego państwa towarzyszą ludzkości niemalże od zarania dziejów. Tragedia drugiej wojny światowej i związane z nią masowe przemieszczenia ludności uchodzącej przed zagrożeniem sprowokowały pogłębianą refleksję nad statusem uchodźców, która doprowadziła do zredagowania Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., przyjętej następnie przez szereg państw, w tym Polskę.

W obliczu kryzysu związanego z napływającą do Europy falą imigracji niezwykle doniosłego znaczenia nabiera zagadnienie integracji cudzoziemców przybywających z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej ze społeczeństwami udzielającymi im gościny. Jednym z wielu aspektów pożądanego procesu integracji są instrumenty prawne wspomagające ten proces. W niniejszym artykule chciałbym zaprezentować tego rodzaju instrumenty przewidziane w polskim porządku prawnym, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy mającej na celu wspieranie procesu integracji, przewidzianej w ustawie o pomocy społecznej.

Wyjaśnienie prawnego mechanizmu integracji uchodźców wymaga uprzedniego nakreślenia zarysu obowiązującej w Polsce regulacji

dotyczącej cudzoziemców w ogóle, a uchodźców w szczególności. Oprócz ratyfikowanych przez Polskę konwencji międzynarodowych, o które omówione zostaną w dalszej części niniejszego artykułu głównym aktem prawnym regulującym zasady i warunki przebywania cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650 z późn. zm, dalej jako u.c.). Według definicji zawartej w art. 3 pkt 2 u.c. użyte w treści tejże ustawy pojęcie cudzoziemca oznacza każdego, kto nie posiada obywatelstwa polskiego; definicja ta obejmuje zatem zarówno obywateli państw obcych, jak i apatrydów. Przedmiotem regulacji zawartej w u.c. są typowe sytuacje związane z przebywaniem cudzoziemców na terenie naszego kraju np. w związku z podjęciem pracy bądź nauki, prowadzeniem działalności gospodarczej lub zawarciem małżeństwa z obywatelem polskim. Oprócz tych typowych sytuacji zdarzają się również sytuacje nadzwyczajne, w których cudzoziemiec zostaje zmuszony do opuszczenia własnego kraju i osiedlenia się w Polsce. Nasz ustawodawca uregulował je w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 680 z późn. zm., dalej jako u.u.c.o.). Na gruncie u.u.c.o. pojęcie cudzoziemca jest identyczne jak w u.c.<sup>2</sup>

## Pojęcie uchodźcy

W znaczeniu potocznym terminem „uchodźca” określa się osobę, która „pod przymusem okoliczności wyjeżdża z miejsca stałego zamieszkania w celu stałego lub czasowego osiedlenia się w obcym państwie lub na innym terytorium własnego państwa”<sup>3</sup>. Termin ten w najszerszym znaczeniu obejmuje zatem wszystkie osoby zmuszone przez okoliczności od nich niezależne do opuszczenia swych miejsc zamieszkania<sup>4</sup>. Potoczne

2 Art. 2 pkt 4 u.u.c.o. zawierający definicję legalną pojęcia cudzoziemca odsyła wprost do u.c.

3 *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1958–1969, <http://doroszewski.pwn.pl/> [dostęp: 20 sierpnia 2016].

4 Tak: B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993, s. 25.



rozumienie pojęcia zbliżone jest do pojęć takich jak emigrant, uciekinier, wychodźca<sup>5</sup>.

Pojęcie uchodźcy wynika z Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119 poz. 515, dalej jako „Konwencja Genewska”), do której Polska przystąpiła w dniu 27 września 1991 r.<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 1 (A) Konwencji genewskiej uchodźcą jest osoba, która podlegała ochronie jako uchodźca stosownie do wcześniejszych porozumień (tzw. uchodźca statutowy) oraz osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się, na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego miejsca zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa. Z powyższej definicji jasno wynika, że nie obejmuje ona swoim zakresem tzw. uchodźców wewnętrznych<sup>7</sup>.

5 Patrząc z perspektywy prawniczej na sposób w jaki media relacjonują kryzys migracyjny trudno oprzeć się wrażeniu, że nadużywa się pojęcia „uchodźcy”, zbiorczo określając tym mianem migrantów, podczas gdy wielu z nich opuściło swoje kraje pochodzenia nie pod przymusem okoliczności i nie z obawy przed prześladowaniem, ale w nadziei poprawy swego statusu ekonomicznego. Nie stanowią więc oni uchodźców nawet w potocznym rozumieniu tego słowa, nie wspominając już o rygorystycznej ustawowej definicji.

6 Zgodnie z oświadczeniem rządowym z dnia 26 listopada 1991 r. w sprawie przystąpienia przez Rzeczpospolitą Polską do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119 poz. 516).

7 Według dokumentu zatytułowanego Przewodnie zasady przesiedleń wewnątrzpaństwowych, opracowanego w 1998 r. przez Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ONZ ds. Uchodźców Wewnętrznych, uchodźcy wewnętrzni to osoby lub grupy osób, które zostały zmuszone lub zobowiązane do ucieczki ze swoich domów lub miejsc pobytu lub do ich opuszczenia, co nastąpiło w szczególności w celu uniknięcia negatywnych efektów konfliktu zbrojnego, powszechnie stosowanej przemocy, naruszeń praw człowieka bądź naturalnych i wywołanych działalnością człowieka katastrof oraz nie przekroczyły uznanej przez społeczność międzynarodową granicy państwowej; za: D. Heidrich-Hamera, *Międzynarodowa ochrona uchodźców wewnętrznych. Aspekty prawne i praktyka*, Warszawa 2005, s. 22.

Aby zostać uznaną za uchodźcę, osoba ubiegająca się o status uchodźcy musi łącznie spełnić trzy warunki, zwane klauzulami włączenia<sup>8</sup>. Po pierwsze – osoba ubiegająca się musi być prześladowana z określonych powodów lub żywić uzasadnioną obawę przed prześladowaniem; po drugie – musi ona przebywać poza granicami państwa, którego jest obywatelem lub poza terytorium państwa swego stałego zamieszkania; po trzecie wreszcie – nie może korzystać z ochrony państwa, którego jest obywatelem lub państwa, na terytorium którego zamieszkuje. Do określenia, czy dana osoba powinna być uznawana za uchodźcę konieczna jest weryfikacja jej statusu pod kątem jeszcze innych przesłanek, a mianowicie tzw. klauzul ustania i klauzul wyłączających. Klauzule ustania określają warunki, w których osoba uznana za uchodźcą przestaje nim być<sup>9</sup>. Z kolei klauzule wyłączające określają kategorie osób, które mimo spełnienia przesłanek zawartych w klauzulach włączenia nie powinny otrzymać statusu uchodźcy. Pierwszą grupę osób objętych klauzulami wyłączającymi stanowią uchodźcy już objęci ochroną bądź pomocą organów lub agencji ONZ innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców. Druga grupa osób objętych tymi klauzulami to osoby, które spełniają warunki do uznania ich za uchodźców, ale przyznano im w kraju przyjmującym inny status, zbliżony do tego, jaki ma obywatel danego kraju przyjmującego. Trzecia wreszcie grupa osób objętych klauzulami wyłączającymi to osoby, które nie zasługują na ochronę międzynarodową z uwagi na popełnione zbrodnie i inne czyny sprzeczne z zasadami Narodów Zjednoczonych<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Albo klauzulami włączającymi; por. A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003, s. 17.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 1 C Konwencji Genewskiej osoba nie ma prawa dalszego korzystania ze statusu uchodźcy, jeżeli: 1) dobrowolnie zwróciła się ona ponownie o ochronę państwa, którego jest obywatelem; 2) utraciłszy swe obywatelstwo ponownie dobrowolnie je przyjęła, lub 3) przyjęła nowe obywatelstwo i korzysta z ochrony państwa, którego obywatelstwo przyjęła; 4) ponownie dobrowolnie osiedliła się w państwie, które opuściła lub poza granicami którego przebywała z powodu obawy przed prześladowaniem; 5) nie może dłużej odmawiać korzystania z ochrony państwa swego obywatelstwa, albowiem ustały warunki, w związku z którymi została uznana za uchodźcę; 6) jest osobą, która nie mając żadnego obywatelstwa może powrócić do państwa, w którym miała poprzednio stałe miejsce zamieszkania, ponieważ przestały istnieć okoliczności, w związku z którymi została uznana za uchodźcę – por. A. Florczak, *op. cit.*, s. 21.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 22–23.

Ponieważ stosowanie kryteriów uznania za uchodźcę określonych w art. 1 (A) Konwencji genewskiej pociągnęło za sobą rozbieżności w polityce azylowej poszczególnych państw-stron, Rada Unii Europejskiej uznała za konieczne zajęcie wspólnego stanowiska w sprawie jednolitego stosowania pojęcia „uchodźca” zawartego we wspomnianym wcześniej przepisie<sup>11</sup>. W stanowisku tym przewidziano, że wnioski o udzielenie ochrony rozpatruje się indywidualnie, osobno dla każdego przypadku. Doprecyzowano pojęcie prześladowania, wskazano jego postacie oraz określono sytuacje, w których działania stron trzecich nie będących państwem mogą być uznane za źródło prześladowań uzasadniających nadanie statusu uchodźcy. Wskazano i zdefiniowano powody prześladowania uzasadniające nadanie statusu uchodźcy, takie jak: rasa, religia, narodowość, poglądy polityczne, przynależność do określonej grupy społecznej. Podkreślono konieczność ustalenia, czy dana osoba nie może znaleźć skutecznej ochrony w innej części swojego własnego kraju. W stanowisku Rady UE określono również zasady traktowania tzw. uchodźców *sur place*, czyli osób, w przypadku których uzasadniona obawa przed prześladowaniem zaistniała dopiero po wyjeździe z kraju pochodzenia<sup>12</sup>. Agnieszka Florczak słusznie zwraca uwagę na fakt, że jako źródło prześladowania stanowisko Rady wymienia prześladowania nie tylko przez państwo, ale również przez strony trzecie, jeżeli odbywa się ono za zachętą lub przyzwoleniem władz<sup>13</sup>.

Ponadto rezolucja Rady Unii Europejskiej z 20 czerwca 1995 r. ustaliła minimalne gwarancje dla procedur azylowych, zaś Komisja Europejska opublikowała w 2001 r. propozycję dyrektywy określającej minimalne wymogi, dotyczące przyjęcia wniosków osób ubiegających się o przyznanie statusu azylanta<sup>14</sup>. Dnia 27 stycznia 2003 r. została przyjęta

11 Wspólne stanowisko z dnia 4 marca 1996 r. określone przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie jednolitego stosowania definicji pojęcia „uchodźca” w art. 1 Konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców (Dz.U. U.E. L z 1996 r. nr 63 poz. 2).

12 Przyczyną takiego stanu rzeczy może być zarówno zmiana sytuacji w kraju pochodzenia powstała po wyjeździe, jak i podjęcie określonego rodzaju działalności poza krajem pochodzenia, o ile ta działalność jest konsekwencją przekonań bądź cech jednostki, jakie występowały jeszcze przed opuszczeniem kraju pochodzenia.

13 A. Florczak, *op. cit.*, s. 88.

14 Szerzej na ten temat: I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz–Rzeszów 2006, s. 119.

dyrektywa 2003/9/WE określająca minimalne standardy, jakie należy zapewnić osobom ubiegającym się o azyl<sup>15</sup>. Została ona w istotny sposób zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową. Zmiany te zostały implementowane do treści u.o.c.o.

Ani u.c., ani u.u.c.o. nie zawierają legalnej definicji uchodźcy jako takiego. W art. 2 pkt 12 u.u.c.o. zdefiniowane zostało jedynie pojęcie uchodźcy mandatoryjnego, którym jest cudzoziemiec uznany za uchodźcę przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, zgodnie z jego mandatem wynikającym z Konwencji Genewskiej oraz Statutu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców zatwierdzonego rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 428(V) z dnia 14 grudnia 1950 r.

Ustawodawstwo polskie dotyczące uchodźców stanowi w dużej mierze efekt wdrożenia dyrektyw unijnych dotyczących przyjmowania uchodźców<sup>16</sup>, a ponadto opiera się na treści Konwencji genewskiej i innych obowiązujących w tej materii aktów prawa międzynarodowego, jak również odwołuje się do ustaleń organów międzynarodowych, np. wspomnianego wcześniej stanowiska np. Rady Unii Europejskiej czy też zaleceń Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. W Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju (art. 13 ust. 1 u.u.c.o.). W przepisach u.u.c.o. doprecyzowano pojęcie prześladowań oraz przesłanki, brane pod uwagę przy ocenie powodów prześladowania.

<sup>15</sup> Dz.Urz. WE L 31 z 3 lutego 2003 r.

<sup>16</sup> Oprócz wspomnianych wyżej dyrektyw 2003/9/WE i 2013/33/UE polska ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony dokonuje wdrożenia dyrektywy 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.Urz. WE L 212 z 7 sierpnia 2001 r.).

## Integracja uchodźców w Polsce – aspekt instytucjonalny

Pierwszymi instytucjami mającymi wpływ na proces integracji uchodźców ze społeczeństwem są: Straż Graniczna oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców. Już bowiem w trakcie trwania procedury związanej z przekroczeniem granicy Rzeczypospolitej Polskiej potencjalny uchodźca zdobywa doświadczenia, które ułatwią bądź utrudnią w przyszłości proces integracji. Wspomniane wyżej instytucje stoją w związku z tym przed wyzwaniem – z jednej strony powinny bowiem prezentować na zewnątrz przyjazny wizerunek państwa, co w dłuższej perspektywie czasowej sprzyjać będzie integracji cudzoziemców ze społeczeństwem polskim, z drugiej zaś strony zidentyfikować muszą zagrożenia i powstrzymać osoby, których pobyt w Polsce niekorzystnie wpłynąłby na poziom bezpieczeństwa i porządku.

Drugą grupę instytucji mających wpływ na integrację uchodźców stanowią te, którym ustawodawca powierzył zadania z zakresu integracji. Narzędzia wspomagające proces integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną uchodźcy lub osoby, której udzielono ochrony uzupełniającej unormowane zostały w rozdziale 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm., dalej przywoływanej jako u.p.s.). Z przepisów tej ustawy wynika, iż głównym organem wspierającym proces integracji uchodźców ze społeczeństwem jest starosta powiatu, w którym dany uchodźca zamieszkuje. W strukturach powiatów realizacja zadań z zakresu wspierania procesu integracji uchodźców należy do powiatowych centrów pomocy rodzinie. Natomiast podmiotem odpowiedzialnym za koordynowanie działań w zakresie integracji jest wojewoda<sup>17</sup>. To właśnie wojewoda odpowiada za wskazanie miejsca zamieszkania cudzoziemcowi realizującemu indywidualny program integracji, oraz za prowadzenie rejestru zatwierdzonych indywidualnych programów integracji.

System instytucji publicznych wspierających proces integracji uzupełnia Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania, Rzecznik

<sup>17</sup> Wynika to z art. 22 pkt 5 u.p.s.

Praw Dziecka i Rzecznik Praw Obywatelskich. Warto również wspomnieć o roli, jaką w procesie tym odgrywiają kuratoria oświaty i powiatowe urzędy pracy.

Poza systemem instytucji państwowych i samorządowych istotną rolę w procesie integracji uchodźców odgrywiają organizacje pozarządowe. Działania integracyjne podejmowane są przez organizacje takie jak np. Centrum Integracji Międzykulturowej, Caritas Polska czy też Fundacja na rzecz Integracji Zawodowej, Społecznej oraz Rozwoju Przedsiębiorczości VIA, Fundacja Ocalenie, Fundacja Świat na Wyciągnięcie Ręki i inne. Na Dolnym Śląsku integracją uchodźców zajmuje się między innymi Stowarzyszenie na rzecz Integracji Społeczeństwa Wielokulturowego NOMADA, oraz sieć wolontariuszki zorganizowana przez Fundację „Ester”. Działania organizacji pozarządowych nakierowane na integrację uchodźców i innych migrantów ze społeczeństwem przybierają postać warsztatów, festynów, prelekcji, akcji zbiórek pieniędzy i rzeczy na rzecz uchodźców, świadczenia pomocy prawnej, organizowania kursów języka i kultury, pomocy w znalezieniu zatrudnienia itd<sup>18</sup>.

## Pomoc mająca na celu wspieranie procesu integracji uchodźców ze społeczeństwem

Już na etapie ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej państwo umożliwia cudzoziemcowi integrowanie się ze społeczeństwem. Osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie musi bowiem oczekiwać na decyzję w swojej sprawie przebywając w ośrodku, lecz

18 Przykładem bezprecedensowego i skutecznego działania podjętego przez organizację pozarządową może być akcja sprowadzenia uchodźców z Syrii zrealizowana przez Fundację „Ester” w 2015 r. Fundacja podjęła próbę sprowadzenia do Polski 300 rodzin chrześcijańskich uchodźców z Syrii przebywających w Libanie. Ostatecznie do Polski sprowadzono 50 rodzin (łącznie 157 osób), z których część po uzyskaniu statusu uchodźcy wyjechała do Niemiec. Pozostałe w Polsce osoby objęte zostały procesem integracji realizowanym przez opiekunów reprezentujących najczęściej kościoły i związki wyznaniowe, jak również przez powiatowe centra pomocy rodzinie i ośrodki pomocy społecznej.

może zamieszkać w dowolnie wybranym miejscu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, korzystając z pomocy finansowej państwa aż do czasu, w którym decyzja o przyznaniu bądź odmowie przyznania ochrony międzynarodowej stanie się ostateczna.

Szczególnym instrumentem, mającym w zamyśle polskiego ustawodawcy ułatwić integrację uchodźców ze społeczeństwem, jest instytucja pomocy integracyjnej realizowanej w ramach tzw. indywidualnego programu integracji. Pierwsze programy integracyjne dla uchodźców realizowane były w Polsce w latach 1993–1994<sup>19</sup>, choć w tym pierwszym okresie brak było ram prawnych dla tego typu działań. W roku 1996 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpoczęło Program Indywidualnej Adaptacji (PIA), którego celem było wsparcie uchodźców w procesie adaptowania się do samodzielności. Pomoc w ramach

19 Mowa o działaniach integracyjnych o charakterze indywidualnym. Działania integracyjne skierowane do uchodźców przebywających w Polsce występowały już znacznie wcześniej. I tak na przykład w latach 1947–49 w związku z trwającą w Grecji wojną domową przybyło do Polski około 3000 dzieci greckich i macedońskich. W późniejszych latach do Polski przybywali dorośli Grecy. Ogółem liczba przybyłych do Polski w latach 1947–1950 Greków i Macedończyków wyniosła około 13 300 osób. Dzieci umieszczono w tzw. państwowych ośrodkach wychowawczych, zorganizowanych w sześciu wydzielonych w tym celu domach wypoczynkowych. Ich pobyt w Polsce był tajemnicą, co rzecz jasna nie sprzyjało integracji. Nawet rodzice dzieci nie mieli możliwości swobodnego kontaktowania się z nimi. Dzieciom zapewniono edukację i opiekę lekarską, ale nie podjęto skutecznych działań mających na celu wsparcie psychologiczne pomagające w zaadaptowaniu się do nowej sytuacji. W dodatku uchodźcy, zarówno dzieci, jak i osoby dorosłe byli nieustannie przenoszeni. W latach 1949–1951 zgrupowano ich w jednym miejscu, którym był Państwowy Ośrodek Wychowawczy w Zgorzelcu (dla dzieci) oraz Ośrodek Funduszu Wczasów Pracowniczych – Akcja Specjalna (dla dorosłych). Państwo zaspokajało wszystkie potrzeby społeczności uchodźców, ale zarazem sprawowało nad nimi totalną kontrolę; i jedno i drugie okazało się mieć negatywny wpływ na nastroje cudzoziemców. W 1951 r. znów rozproszono dzieci greckie i macedońskie w ośrodkach rozsianych w całym kraju, zaś dorosłych Greków skierowano do pracy w PGR-ach, spółdzielniach inwalidów i w przemyśle. Z czasem dzieci greckie umieszczono w domach dziecka razem z dziećmi polskimi, co sprzyjało integracji i zaowocowało powstaniem pewnej liczby rodzin mieszanych. Do lat siedemdziesiątych znaczna część greckich i macedońskich uchodźców powróciła do krajów pochodzenia. Pozostali zintegrowali się ze społecznościami lokalnymi, wśród których żyją. Więcej na ten temat: A. Hadzińska-Wyrobek, *Uchodźcy – azyl polityczny i status uchodźcy w Polsce po 1945 roku*, Poznań 2015, s. 212–223.

programu udzielana była na okres maksymalnie piętnastu miesięcy<sup>20</sup>. Od roku 2000 czas trwania programu skrócono do dwunastu miesięcy, i powierzono do realizacji powiatowym centrom pomocy rodzinie i miejskim ośrodkom pomocy społecznej, pod nadzorem wojewody<sup>21</sup>.

Obecnie zasady udzielania pomocy integracyjnej dla osób posiadających status uchodźcy bądź ochronę uzupełniającą uregulowane zostały we wspomnianym wyżej rozdziale 5 u.p.s. oraz w wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 95 ust. 5 u.p.s. rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. z 2015 r., poz. 515 z późn. zm.).

Pomocy integracyjnej udziela się cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, lub też przybywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w celu połączenia się z rodziną. Pomocy tej udziela się cudzoziemcowi na jego wniosek złożony do starosty, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania<sup>22</sup>.

Na pomoc integracyjną składają się świadczenia pieniężne, opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, praca socjalna, pomoc niematerialna oraz inne działania wspierające proces integracji cudzoziemca ze społeczeństwem. Świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego, w wysokości od 606 zł do 1335 zł na osobę, przy czym wysokość świadczeń jest uzależniona od indywidualnej sytuacji cudzoziemca i liczby osób w rodzinie, zaś wysokość świadczeń w drugim półroczu trwania programu integracyjnego jest nieco niższa niż w pierwszym<sup>23</sup>. Opłacanie składek na ubezpiecze-

20 Aleksandra Hadzińska-Wyrobek, *op. cit.*, s. 237.

21 Szerzej na ten temat: A. Weinar, *Tak daleko stąd, tak blisko – europeizacja a integracja legalnych imigrantów, uchodźców i repatriantów w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, red. K. Iglicka, Warszawa 2003, s. 145–158.

22 Art. 91 ust. 2 i 3 u.p.s.

23 W literaturze wskazuje się, że świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego „pod wieloma względami wyróżnia się spośród pozostałych form pomocy [społecznej]”. Ma ono ściśle sprecyzowanego adresata i status publicznego prawa podmiotowego; połączone jest z realizacją indywidualnego programu integracji, ma charakter okresowy (maksymalnie 12 miesięcy), i w porównaniu z innymi świadczeniami z pomocy społecznej jego wartość jest dość



nie zdrowotne dotyczy składek określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Kolejną częścią składową pomocy integracyjnej jest praca socjalna. Zgodnie z definicją zawartą w art. 6 pkt 12 u.p.s. praca socjalna to działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie przez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi. Indywidualny program integracji może również przewidywać udzielenie cudzoziemcowi innych form pomocy, takich jak poradnictwo specjalistyczne, w tym poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne, udzielanie informacji oraz wsparcia w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi itp. Katalog form pomocy, określony w art. 91 ust. 1 jest otwarty; ustawowo ograniczony jest natomiast okres świadczenia cudzoziemcowi pomocy integracyjnej, który nie może przekroczyć 12 miesięcy.

Pomoc integracyjna jest realizowana w ramach indywidualnego programu integracji, uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie<sup>24</sup> z cudzoziemcem. Pracownik socjalny przeprowadza z cudzoziemcem i jego rodziną wywiad środowiskowy, i na tej podstawie wspólnie z nim konstruuje indywidualny program integracji. Program ten określa wysokość, zakres i formy pomocy integracyjnej oraz wzajemne zobowiązania cudzoziemca i powiatowego centrum pomocy rodzinie.

Powiatowe centrum pomocy rodzinie przekazuje wojewodzie uzgodniony z cudzoziemcem program wraz z przewidywanymi kosztami jego realizacji. Wojewoda po akceptacji przedstawionego programu przekazuje środki na jego realizację. Centrum współdziała z właściwym wojewodą i gminą w sprawie pomocy cudzoziemcom w uzyskaniu możliwości zamieszkania, uwzględniając w miarę możliwości wybór miejsca

---

wysoka. Ponadto ustawowa regulacja zasad przyznawania, wstrzymywania pomocy i uchylania decyzji o jej wstrzymaniu jest bardziej szczegółowa niż ma to miejsce w przypadku innych świadczeń; por. I. Sierpowska, 2.2.1. *Świadczenia pieniężne*, [w:] *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Warszawa 2012.

24 W miastach na prawach powiatu funkcję tę pełni odpowiednia jednostka w ramach miejskich struktur pomocy społecznej.

zamieszkania dokonany przez cudzoziemca. Cudzoziemiec obowiązany jest zamieszkiwać w miejscu wskazanym przez danego wojewodę. Rezygnacja przez cudzoziemca ze wskazanego miejsca zamieszkania w granicach danego województwa w okresie 12 miesięcy trwania indywidualnego programu integracji oznacza jego rezygnację z realizacji programu. Zmianę miejsca zamieszkania przez cudzoziemca w okresie 12 miesięcy trwania indywidualnego programu integracji dopuszcza się w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Centrum w ramach uzgodnionego z cudzoziemcem programu zobowiązane jest m. in. do udzielania cudzoziemcowi informacji dotyczących programu, współdziałania z cudzoziemcem oraz wspierania go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, pomocy w uzyskaniu mieszkania, prowadzenia z cudzoziemcem pracy socjalnej. Zadanie uzgodnienia z cudzoziemcem programu i czuwania nad jego realizacją spoczywa na wyznaczonym w tym celu pracowniku, zwanym realizatorem programu.

Z kolei do obowiązków cudzoziemca należy zameldowanie się w miejscu zamieszkania; zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy oraz aktywne poszukiwanie pracy; uczestnictwo w kursach języka polskiego (w przypadku gdy zachodzi taka potrzeba); kontaktowanie się z realizatorem programu w ustalonych terminach, nie rzadziej jednak niż 2 razy w miesiącu oraz przestrzeganie zobowiązań przyjętych w programie.

Ustawodawca przewidział możliwość zaistnienia sytuacji uzasadniających wstrzymanie bądź pozbawienie cudzoziemca pomocy integracyjnej. Pomoc taka może zostać wstrzymana w przypadku m. in. uporniczego, zawinionego niewykonywania przez cudzoziemca zobowiązań przyjętych w programie, np. nieusprawiedliwionej nieobecności na kursach języka polskiego; wykorzystywania pomocy w sposób rażąco niezgodny z celem, na jaki została przyznana; udzielania przez cudzoziemca nieprawdziwych informacji o swojej sytuacji życiowej. Inne sytuacje, w których pomoc może zostać wstrzymana to przedłużający się ponad określony ustawą okres 30 dni pobyt cudzoziemca w zakładzie opieki zdrowotnej oraz wszczęcie przeciwko cudzoziemcowi postępowania karnego.

Jeżeli cudzoziemiec w okresie wstrzymania pomocy nadal w sposób zawiniony i uporniczy nie wykonuje zobowiązań przyjętych w programie, wówczas po upływie tego okresu decyzję o przyznaniu pomocy

uchyla się. Organ, który wydał decyzję uchyla ją również w przypadku, gdy cudzoziemiec, wobec którego kontynuowana jest uprzednio wstrzymana pomoc, ponownie dopuszcza się działań takich jak uporczywe zawinione niewykonywanie zobowiązań, wykorzystywanie pomocy w sposób rażąco niezgodny z celem czy udzielanie nieprawdziwych informacji; gdy cudzoziemiec w trakcie trwania programu integracji skazany został prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie<sup>25</sup> oraz wtedy, gdy cudzoziemiec pozbawiony został statusu uchodźcy, cofnięto mu ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną.

Pomocy integracyjnej udziela się cudzoziemcowi na jego wniosek złożony do starosty w terminie 60 dni od dnia uzyskania przez niego statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej lub uzyskania przez niego zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną. Termin ten jest terminem prawa materialnego, i w związku z tym nie może zostać wydłużony ani przywrócony w razie uchybienia<sup>26</sup>. Żaden akt wykonawczy nie określa wzorca ani obowiązującego formularza takiego wniosku.

W praktyce wątpliwości organów przyjmujących wnioski oraz zatwierdzających programy integracyjne budzi kwestia momentu inicjującego bieg terminu. Oczywiście choć stosunkowo częstym błędem jest przyjmowanie, iż sześćdziesięciodniowy termin zaczyna biec z datą wydania decyzji, a nie z datą jej doręczenia. Z art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. jednoznacznie wynika, że termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem

25 W sytuacji, gdy skazanie za przestępstwo umyślne miało miejsce przed uzyskaniem ochrony w postaci statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej skazanie takie nie stanowi przesłanki do wydania na podstawie art. 95 ust. 4 pkt 2 u.p.s. decyzji o odmowie udzielenia pomocy mającej na celu wspieranie integracji cudzoziemca (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 2011 r., II OSK 2292/10). To samo dotyczy sytuacji, w której cudzoziemiec został skazany już po uzyskaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, ale przed złożeniem wniosku o udzielenie pomocy na integrację.

26 Termin ten wynika z art. 91 ust. 3 u.p.s. W związku z materialnoprawnym charakterem terminu niemożliwe jest jego przywrócenie na podstawie art. 58–60 Kodeksu postępowania administracyjnego. Do jego obliczania należy natomiast stosować regulację zawartą w art. 57 § 4 K.p.a. i wypracowaną na jego gruncie regułę z której wynika, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2012 r., II OSK 1600/11.

pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe.

Oprócz pomocy integracyjnej uchodźcom przysługiwać mogą inne świadczenia z pomocy społecznej. O ile jednak udzielenie pomocy integracyjnej związane jest ze specyficzną okolicznością określoną w art. 7 pkt 11 u.p.s., jaką jest trudność w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą bądź zezwolenie na pobyt czasowy w związku z omówionymi wcześniej okolicznościami, o tyle udzielenie innych świadczeń uzależnione jest od wystąpienia powodów takich jak np. ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie itd. Chodzi zatem o okoliczności niezwiązane ze specyfiką bycia cudzoziemcem. Uchodźca może się zatem ubiegać np. o zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy, specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie się bądź pomoc na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki na podobnych zasadach jak obywatel polski. Ponadto uchodźca spełniający kryteria dochodowe może korzystać ze świadczeń niepieniężnych takich jak praca socjalna, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenie społeczne, pomoc rzeczowa (w tym na ekonomiczne usamodzielnienie), sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia oraz pomoc na zagospodarowanie<sup>27</sup>. Inne świadczenia o charakterze socjalnym, np. przewidziane w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 114 z późn. zm., dalej jako u.ś.r.) przysługują uchodźcom na tych samych zasadach co obywatelom polskim<sup>28</sup>. Podstawowym świadczeniem rodzinnym jest zasiłek rodzinny. Szereg świadczeń przewidzianych w u.ś.r. ma charakter dodatków do zasiłku rodzinnego, tzn. warunkiem koniecznym do ich uzyskania jest wcześniejsze bądź równoczesne ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego.

<sup>27</sup> Art. 36 pkt 2 u.p.s.

<sup>28</sup> Wynika to z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. „c” u.ś.r.

Do świadczeń rodzinnych zalicza się też tzw. „becikowe” (art. 15b u.ś.r.), czyli jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka w wysokości 1000 zł. Uchodźca może ubiegać się o świadczenia opiekuńcze, takie jak zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w związku z koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawną lub specjalny zasiłek opiekuńczy. Inne świadczenia o charakterze socjalnym, o które może się ubiegać cudzoziemiec to: dodatek mieszkaniowy<sup>29</sup>, dodatek energetyczny<sup>30</sup>, stypendium szkolne<sup>31</sup>. Uchodźcom nie przysługuje natomiast prawo do świadczenia wychowawczego przewidzianego w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r. poz. 195), a to dlatego, że ustawodawca uzależnił prawo do tego świadczenia od posiadania karty pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, a nie od faktycznej możliwości legalnego wykonywania pracy w Rzeczypospolitej Polskiej.

## Podsumowanie

W ocenie autora artykułu ustawodawca polski zadowolająco wywiązał się z zadania zapewnienia uchodźcom środków mających im umożliwić udaną integrację ze społeczeństwem. Jakkolwiek rozwiązania przyjęte w ustawie o pomocy społecznej i innych aktach prawnych nie wzbudzają nadmiernego entuzjazmu ani nie porażają swoim nowatorstwem, to jednak oferują uchodźcom standard pomocy adekwatny do możliwości organizacyjnych i finansowych polskiego systemu pomocy społecznej.

Świadczenia z pomocy społecznej, do jakich dostęp ma uchodźca realizujący indywidualny program integracji mają charakter kompleksowy; dzięki stosunkowo krótkiemu czasowi trwania programu integracji

29 Uregulowany w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 966).

30 Przysługuje na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.) tzw. odbiorcy wrażliwemu, to znaczy w praktyce temu, kto ubiega się o dodatek mieszkaniowy i komu się on należy.

31 Przysługuje na podstawie art. 90b i następnych ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.).

świadczenia te nie demoralizują i nie uzależniają od systemu pomocy społecznej, zaś z drugiej strony ich stosunkowo wysoka kwota umożliwia zaspokojenie potrzeb cudzoziemca w trudnym okresie adaptacji. Ponadto jeżeli cudzoziemiec uzyskał status uchodźcy i zrealizował indywidualny program integracji, ale mimo to nie znalazł pracy, może liczyć na świadczenia, dodatki i zasiłki niemalże identyczne jak te, które przysługują obywatelowi polskiemu znajdującemu się w trudnej sytuacji materialnej.

Powyzszą pozytywną ocenę potwierdzają dane statystyczne. Jakkolwiek poziom integracji migrantów ze społeczeństwem kraju przyjmującego jest trudno mierzalny, to jednak przyjmuje się, że jednym z wyznaczników skuteczności integracji jest wskaźnik zatrudnienia. Wśród zamieszkujących Polskę imigrantów spoza UE wskaźnik ten wynosi aż 65%, i jest tylko nieco niższy niż ten sam wskaźnik dla reszty populacji, podczas gdy w krajach zachodniej Europy różnica między tymi wskaźnikami sięga nawet 28%<sup>32</sup>. Wydaje się jednak, że główną przyczyną przewagi Polski nad zachodnią Europą w tej dziedzinie jest nieporównanie mniejsza skala imigracji z krajów trzecich, która nie nadwęża absorpcyjnych zdolności zarówno organów państwowych i samorządowych jak i społeczeństwa.

Pozytywna ocena prawnych instrumentów integracji uchodźców ze społeczeństwem nie jest jednak tożsama z uznaniem, że jako wspólnota obywateli Rzeczypospolitej Polskiej jesteśmy należycie przygotowani do zmierzenia się z problemem imigracji i uchodźstwa. Trudno ocenić na ile gotowi jesteśmy do przyjęcia uchodźców i nawiązania z nimi relacji, dzięki którym staną się oni częścią społeczeństwa polskiego i przyczyniać się będą budowania dobrobytu kraju udzielającego im gościny. Proces integracji wymaga współdziałania społeczności lokalnych, samorządów, organizacji pozarządowych, obywateli, wreszcie samych cudzoziemców, których dobra wola i zaangażowanie jest niezbędnym czynnikiem powodzenia całego procesu. Instrumenty prawne, nawet znacznie

32 E.M. Poptcheva, A. Stuchlik, *Work And Social Welfare For Asylum-Seekers And Refugees: Selected EU Member States*, <https://epthinktank.eu/2015/12/08/work-and-social-welfare-for-asylum-seekers-and-refugees-selected-eu-member-states/#comments> [dostęp: 25 maja 2016].

doskonalsze od tych, którymi obecnie dysponujemy, nie są w stanie tego zagwarantować.

## Bibliografia

- Florczak A., *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003.
- Hadzińska-Wyrobek A., *Uchodźcy – azyl polityczny i status uchodźcy w Polsce po 1945 roku*, Poznań 2015.
- Heidrich-Hamera D., *Międzynarodowa ochrona uchodźców wewnętrznych. Aspekty prawne i praktyka*, Warszawa 2005.
- Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, red. K. Iglicka, Warszawa 2003.
- Oleksiewicz I., *Uchodźcy w Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz–Rzeszów 2006.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Wierzbicki B., *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993.

Paweł Borszowski<sup>1</sup>

## GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 3 MARCA 2016 R.<sup>2</sup>

(WYDATKI ZWIĄZANE Z APLIKACJĄ RADCOWSKĄ  
ORAZ NABYCIEM UPRAWNIENÍ RADCY PRAWNEGO  
A KOSZTY UZYSKANIA PRZYCHODÓW)

### ABSTRACT

**Gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court  
of 3 March 2016 (Expenses associated with professional training  
for legal advisers and pursuing a license to practice law  
as a legal adviser, and tax deductible expenses)**

The author of the gloss takes on one of the key issues in the area of applying regulations on personal income tax, namely tax deductible expenses. The issue

---

<sup>1</sup> Paweł Borszowski – doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Wrocławskiego, kierownik Podyplomowych Studiów Podatkowych na Uniwersytecie Wrocławskim; były pozaetatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu; autor licznych publikacji z zakresu prawa podatkowego.

<sup>2</sup> II FSK 31/14, LEX nr 2003555.



is significant in that, on the one hand, it concerns questions of tax law doctrine and, on the other, tax practice shaped by the provisions of Article 22(1) of the Personal Income Tax Act. This gloss emphasizes the significance to tax practice of the lawmakers' use of certain means of legislative drafting, which ensure flexibility of the law's content with regard to the provision that lays down the legal definition of tax deductible expenses. In addition, the author argues against the position adopted by the Supreme Administrative Court in Warsaw, indicating the need to take the implicit and recognized degree of flexibility of the provisions of Article 22(1) of the Personal Income Tax Act into account.

**Keywords:** personal income tax, tax deductible expenses, flexibility of the regulations on the tax deductible expenses.

**Słowa kluczowe:** podatek dochodowy od osób fizycznych, koszty uzyskania przychodów, elastyczność regulacji kosztów uzyskania przychodów.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2016: „Poniesienie wydatków związanych z odbyciem aplikacji radcowskiej i uzyskaniem uprawnień radcy prawnego (roczna opłata za rok aplikacji, opłata za przystąpienie do egzaminu końcowego), jako niepozostające w ścisłym związku przyczynowym z ewentualnym przychodem, który osiągać będzie skarżący jako radca prawny (doradca podatkowy) prowadzący działalność gospodarczą – nie stanowią kosztów przychodów indywidualnej działalności gospodarczej”.

## 1. Uwagi ogólne

Glosowany wyrok dotyczy jednego z istotniejszych zagadnień w obszarze zarówno konstrukcji normatywnej podatku dochodowego od osób fizycznych, jak również praktyki podatkowej kreowanej na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych. Wyrok ten ma zatem istotne znaczenie zarówno dla doktryny prawa podatkowego, jak i praktyki podatkowej, a dotyczy sposobu rozumienia normatywnego określenia kosztów uzyskania przychodów w podatku dochodowym od osób

fizycznych<sup>3</sup>. Pogląd, który wyraził Naczelny Sąd Administracyjny staje się dość charakterystyczny dla wskazanej sytuacji, stąd też jak wskazał NSA w Warszawie można mówić już o pewnej linii orzeczniczej. Wyrok ten jest przykładem dobrej praktyki podatkowej, gdzie to właśnie rola sądów sprowadza się do wskazywania na zakres stosowania danej regulacji. Jednakże pogląd, który wyraził NSA w Warszawie zasługuje na częściową aprobatę. Dobrze się stało, iż NSA akcentuje konieczność poszukiwania pewnej relacji, którą określa mianem związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy poniesieniem wydatku a ewentualnym przychodem radcy prawnego. Warto wskazać, iż w doktrynie relacja związku przyczynowo-skutkowego została poddana w wątpliwość<sup>4</sup>. Niemniej jednak dla uzasadnienia konkretnego wydatku taka relacja określana także w doktrynie jako celowość<sup>5</sup> powinna być spełniona. Warto także podkreślić, że NSA w Warszawie odnosi się do przesłanki celowości w uzasadnieniu głosowanego wyroku.

Problem, do którego prowadzi głosowany wyrok sprowadza się bowiem do stopnia elastyczności, który ustawodawca zamierzał wywołać w konstrukcji normatywnej kosztów uzyskania przychodów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że regulacja, na której oparł swój wyrok Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie dotyczy wykorzystania określeń nieostrych, poprzez które normodawca zapewnia elastyczność tekstu aktu normatywnego<sup>6</sup>. A zatem w tym konkretnym przypadku chodzi o zapewnienie elastyczności pewnego fragmentu tekstu aktu normatywnego odnoszącego się do konstrukcji kosztów uzyskania przychodów. Skoro zatem normodawca wprowadza określenia nieostre do unormowania art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych to

3 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. (t.j. Dz.U. z 2012, poz. 361 ze zm.) o podatku dochodowym od osób fizycznych.

4 Zobacz szerzej: A. Mariański, *Brak podstaw do stosowania cywilnoprawnego pojęcia związku przyczynowo-skutkowego jako przesłanki uznania kosztu podatkowego*, „Przeгляд Podatkowy” 2006, nr 6.

5 Zobacz szerzej: P. Borszowski, *Racjonalność i celowość w nowej definicji kosztów podatkowych, glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 listopada 2005 r. (II FSK 182/2005)*, „Glosa” 2008, nr 2, s. 118–124.

6 Chodzi bowiem o zapewnienie elastyczności tekstu aktu normatywnego zgodnie z § 155 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 283) w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

zakłada pewien stopień elastyczności, który należy odkodować w konkretnym przypadku. Nie oznacza to, że należy przyjąć nieograniczoną możliwość kwalifikowania wydatków do kosztów uzyskania przychodów. Zasadnie zatem NSA w Warszawie wyraża obawę o zachowanie właściwej relacji pomiędzy konkretnym wydatkiem a potencjalnym przychodem, gdyż w przedmiotowym przypadku nie może to prowadzić do objęcia kategorią kosztów uzyskania przychodów – jak podkreślił NSA – wydatków poniesionych na studia prawnicze, które to wydatki też są de facto objęte pewną relacją z „potencjalnym przychodem”.

W sytuacji gdy normodawca wprowadza wyrażenie zapewniające elastyczność tekstu aktu normatywnego, na podmiotach stosujących te konkretne środki techniki prawodawczej spoczywa „ciężar odczytania” zakładanego przez ustawodawcę stopnia elastyczności i jego skonfrontowanie z tym, który został niejako wykreowany w konkretnym przypadku dotyczącym kwalifikacji określonych wydatków. Założenie to będące konsekwencją stosowania typowych środków techniki prawodawczej zapewniających elastyczność tekstu aktu normatywnego należy zatem odnieść do będących przedmiotem rozstrzygnięcia przez NSA w Warszawie „(...) wydatków związanych z odbyciem aplikacji radcowskiej i uzyskaniem uprawnień radcy prawnego (...)”.

## 2. Zakładany stopień elastyczności w regulacji art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

W przepisie będącym przedmiotem analizy, zarówno przez NSA w Warszawie, jak również przez Sąd Administracyjny pierwszej instancji oraz organ wydający interpretację przepisów prawa podatkowego, a zatem w art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zakładany stopień elastyczności wynika ze sformułowania, odnoszącego się do działania w pewnym celu. Chodzi bowiem o takie wydatki, które zostały poniesione co najmniej w jednym z trzech wskazanych celów, a zatem w celu osiągnięcia przychodów, bądź też w celu zachowania źródła przychodów, bądź też w celu zabezpieczenia źródła przychodów. Potwierdzeniem skali problemu, jaka pojawia się przy ustaleniu zakresu

tego przepisu, a zatem de facto stopnia elastyczności są dwa rozbieżne stanowiska sądów administracyjnych pierwszej i drugiej instancji, a zatem, zarówno kwalifikujące przedmiotowe wydatki do kosztów uzyskania przychodów (WSA w Poznaniu), jak również odmawiające możliwości kwalifikacji tychże wydatków w przypadku głosowanego wyroku NSA w Warszawie.

Wydaje się, że kluczem do rozwiązania problemu zakresu wydatków umieszczonych przez ustawodawcę w przepisie art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest zrozumienie wskazanego sposobu w jaki ustawodawca użył środków techniki prawodawczej kreujących elastyczność danego przepisu prawa podatkowego<sup>7</sup>. Rzutuje to bowiem na ustalenie zakładanego stopnia elastyczności. Należy zatem zauważyć, że normodawca posługuje się – dla zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego w odniesieniu do kosztów uzyskania przychodów – wyrażeniem wskazującym na działanie w określonym celu. Jest to dość charakterystyczna sytuacja, gdy normodawca używa takiego „wyrażenia uelastyczniającego” odnosząc się do działania w określonym celu, w różnych konstrukcjach podatków<sup>8</sup>. Użycie takiego środka techniki prawodawczej jest dobrym rozwiązaniem normatywnym, jednakże niesie za sobą dość duże niebezpieczeństwo niewłaściwego zrozumienia tego wyrażenia przez praktykę podatkową.

Odniesienie bowiem zakresu kosztów uzyskania przychodów do obszaru sytuacji pozostających niejako na skali tych, które prowadzą do danego celu może bowiem powodować obawy o poszukiwanie takiego obszaru sytuacji, które by zbliżały się w największym stopniu do tego celu. Stąd też nie dziwi, iż Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanym wyroku wskazuje na konieczność spełnienia przesłanki „ściśłego związku

7 Jest to oczywiście pewne uproszczenie, które jest de facto konsekwencją użycia sformułowania w § 155 ust. 1 wskazywanego rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, gdzie normodawca odnosi się do elastyczności tekstu aktu normatywnego. W tym ujęciu powiemy o elastyczności przepisu prawnego jako „elementu” tego tekstu aktu normatywnego.

8 Tytułem przykładu warto wskazać choćby problemy jakie wiążą się z użyciem sformułowania wskazującego na działanie w określonym celu przy zwolnieniach podatkowych; zob. szerzej: P. Borszowski, *Dochody przeznaczone na cel statutowy są zwolnione z CIT, glosa do wyroku NSA z 8 lutego 2012 r., sygn. akt II FSK 1500/10*, „Prawo i Podatki” 2013, nr 3, s. 19–21.

przyczynowego z ewentualnym przychodem”. Niezależnie bowiem od tego, czy uznamy, iż tak sformułowany przepis art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi podstawę do formułowania „teorii ścisłego związku przyczynowego z ewentualnym przychodem”, kluczowym zagadnieniem jest ustalenie zakresu tych sytuacji, które odpowiadają celowemu działaniu danego podmiotu. Stąd też postuluje się przesłankę celowości, którą także dostrzegł NSA w Warszawie w głosowanym wyroku.

Skoro zatem NSA w Warszawie dostrzega w głosowanym wyroku, iż nie powinno się uznawać do kosztów uzyskania przychodów wyłącznie tych wydatków, które są kwalifikowane poprzez określony skutek, a zatem w tym przypadku osiągnięty przychód, bądź też zachowane, czy też zabezpieczone źródło przychodów, to oznacza, że NSA wyraźnie daje wskazówkę do oddzielenia działania w określonym celu od samego celu. Jednakże to podstawowe założenie wymaga istotnego doprecyzowania, ponieważ oddzielenie konkretnych działań od danego celu<sup>9</sup> wywołuje pytanie o ustalenie momentu, od którego możemy przyjąć, iż określone działanie spełnia taką relację w stosunku do założonego celu, iż może być kwalifikowane jako koszty uzyskania przychodów. Wydaje się, że NSA w Warszawie nie tyle zawężił ten moment, czy też niejako przesunął go na założonej skali działań, co raczej posługuje się dość bezpiecznym, z punktu widzenia realizacji celów fiskalnych, kryterium ścisłego związku przyczynowego.

Odpowiedzią jednakże na ten problem i jednocześnie możliwością odłożenia na dalszy plan posługiwanie się konstrukcją „ścisłego związku przyczynowego z ewentualnym przychodem” jest dostrzeżenie zagadnienia elastyczności konkretnego przepisu prawa podatkowego i ustalenia jaki był zakładany przez ustawodawcę stopień tej elastyczności. Wydaje się, że ów zakładany stopień elastyczności wynika z przesłanki celowości. Inaczej mówiąc zakładany stopień elastyczności dla kosztów uzyskania przychodów z art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wynika z właściwego rozumienia przesłanki

<sup>9</sup> Należy zauważyć, iż ogólne znaczenie celu znajduje zastosowanie również w prawie; zob. I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000, s. 61. Pojęcie celu, które może mieć zastosowanie w prawie to jego ujęcie jako pewnego stanu postulowanego i możliwego do osiągnięcia. Takie pojęcie celu przedstawia: A. Siemianowski, *Poznawcze i praktyczne funkcje nauk empirycznych*, Warszawa 1970, s. 41.

celowości, tj. nie tyle poprzez wprowadzanie do jej zakresu wszystkich sytuacji ab initio prowadzących do danego celu, tylko tych działań, które są w określony sposób kwalifikowane poprzez ów cel. Nieprzypadkowo nie używam w tym przypadku kryterium związku bezpośredniego, gdyż podobnie jak użyte przez NSA w Warszawie kryterium związku ścisłego może powodować wątpliwości.

Skoro zatem celem działania określonego podmiotu jest w danym przypadku osiągnięcie przychodów, to niewątpliwie ów cel należy odnosić do konkretnej działalności, a zatem działalności gospodarczej. Powstaje zatem pytanie, czy istotnie stopień elastyczności, który zakładał normodawca w przepisie art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wymaga, aby były to działania będące realizacją tej konkretnej działalności, czy też takie działania, które są w odpowiednim zakresie uzasadnione tą działalnością gospodarczą. Wydaje się zatem, iż odpowiedni zakres uzasadnienia danym rodzajem działalności gospodarczej jest tym, co zakładał normodawca tworząc dość elastyczne sformułowanie art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Odpowiedni zakres uzasadnienia danym rodzajem działalności nie oznacza możliwości kwalifikowania w obszar kosztów uzyskania przychodów wszelkich tych wydatków będących skutkiem działań podmiotów, które pozostają w jakiegokolwiek relacji z potencjalnym rodzajem wykonywanej działalności. Chodzi bowiem o takie wydatki, które są konsekwencją działań danego podatnika w odpowiedniej relacji temporalnej i rzeczowej. Mianem odpowiedniej relacji temporalnej i rzeczowej należy określić takie **powiązanie działań danego podmiotu<sup>10</sup>, które przedstawia pewną całość z punktu widzenia „rychłego” realizowania danego celu**, a zatem takie, dla którego pomiędzy danym działaniem, czy też zespołem działań a danym celem nie pozostają inne określone działania. W przypadku zatem oceny działań skierowanych na osiągnięcie przychodów z danej działalności – poza tymi, które są (jak w analizowanym przypadku dotyczącym przychodów z działalności gospodarczej) konsekwencją pewnych warunków rynkowych, a zatem przykładowo braku możliwości uzyskania przychodów z uwagi na brak popytu na usługi danego radcy prawnego.

<sup>10</sup> Zarówno gdy idzie o powiązanie samych działań, jak i powiązanie z celem tych działań.

### 3. Wykreowany stopień elastyczności dla wydatków „związanych z odbyciem aplikacji radcowskiej i uzyskaniem uprawnień radcy prawnego”

Dokonując ustalenia konkretnego „rodzaju wydatków”<sup>11</sup>, należy zatem niejako zderzyć założony stopień elastyczności w konstrukcji przepisu art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, z wykreowanym stopniem elastyczności dla konkretnego wydatku, a zatem dla wydatku kwalifikowanego w tym przypadku poprzez działalność gospodarczą wykonywaną przez radcę prawnego. Na wykreowany stopień elastyczności dla tych wydatków wskazuje już samo pojęcie, którym posługuje się Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanym wyroku, a zatem pojęcie **„wydatków związanych z odbyciem aplikacji radcowskiej i uzyskaniem uprawnień radcy prawnego”**. Już samo to pojęcie, które wykorzystuje NSA w Warszawie zawiera w sobie określenie nieostre wyrażające pewną relację, tj. relację związania z pewnymi działaniami, tj. w tym przypadku działaniami, które można określić zbiorczo jako odbycie aplikacji radcowskiej i uzyskanie uprawnień radcy prawnego. Inaczej mówiąc NSA w Warszawie dokonując kwalifikacji spornych wydatków dostrzega wagę użytych środków techniki prawodawczej kreujących elastyczność i formułuje odpowiadające temu założonemu stopniowi elastyczności pojęcie wydatków **„związanych z odbyciem aplikacji radcowskiej i uzyskaniem uprawnień radcy prawnego”**. Istota problemu sprowadza się zatem do właściwego „odczytania tego wykreowanego stopnia elastyczności. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie zasadnie posłużył się określeniem nieostrym wskazując niejako na istotę tych wydatków. Na tym etapie analizy, a zatem niejako na pierwszym etapie „zderzenia” zakładanego stopnia elastyczności w konstrukcji art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z wykreowanym stopniem dla spornych wydatków NSA w Warszawie zasadnie odnosi wykreowany stopień elastyczności do zakładanego.

11 Mianem „rodzaju wydatków” określić należy wydatki, które możemy kwalifikować poprzez określony rodzaj działalności, a zatem w tym przypadku działalności gospodarczej prowadzonej przez radcę prawnego.

Jest to jednakże punkt wyjścia, gdyż w dalszej kolejności należy wskazać sposób, w jaki należy rozumieć zakres wydatków „związanych z odbyciem aplikacji radcowskiej i uzyskaniem uprawnień radcy prawnego”. Ustalenie tego zakresu wymaga bowiem uwzględnienia **„powiązania działań danego podmiotu, które przedstawia pewną całość z punktu widzenia realizowania danego celu”, pod względem temporalnym i rzeczowym.**

Powiązanie działań danego podmiotu na etapie przed uzyskaniem uprawnień radcy prawnego, które – w pewnym uproszczeniu – można przedstawić jako opłatę roczną za odbycie aplikacji oraz opłatę za przystąpienie do egzaminu końcowego przedstawia pewną całość zarówno pod względem temporalnym, jak i rzeczowym z możliwością uzyskania przychodów przez radcę prawnego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Pomiędzy tymi działaniami – które powodują określone wydatki – a zakładanym do realizacji celem w postaci osiągnięcia przychodów z działalności gospodarczej trudno jest umieścić jakieś inne działania, które oddalałyby możliwość uzyskania przychodów, poza oczywiście realiami rynkowymi. Inaczej mówiąc wskazane działania prowadzące do konkretnych wydatków można umieścić w „bliskiej relacji” do zakładanego celu do osiągnięcia. A zatem wydatki te mieszczą się w ramach przesłanki celowości.

## 4. Podsumowanie

Glosowany wyrok jest dobrym przykładem trudności jakie powoduje stosowanie tych przepisów prawa podatkowego, w których ustawodawca umieszcza środki techniki prawodawczej powodujące elastyczność. Pomimo zmiany przepisu art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jaka nastąpiła z dniem 1 stycznia 2007 r. gdzie de facto normodawca rozszerzył zakres tego przepisu, a więc tym samym „podwyższył” stopień elastyczności, nadal w praktyce podatkowej nie zawsze się to dostrzega. Czasem zarówno organy podatkowe, jak i sądy zawężają nieco zakres stosowania tego przepisu nie biorą pod uwagę konsekwencji jakie niesie za sobą uwzględnienie zarówno zakładanego,



jak i wykreowanego stopnia elastyczności w konkretnej regulacji prawa podatkowego.

Ustalenie bowiem w praktyce podatkowej właściwego zakresu odnoszącego się do przepisu „wyposażonego” w określenie nieostre jest zadaniem niezwykle trudnym. Z jednej strony rodzić może obawy o zbytne rozszerzanie danej regulacji i obejmowanie jej zakresem nieograniczonej skali wydatków. Tym samym niejako z drugiej strony powstają obawy o realizowanie celu fiskalnego opodatkowania. Obawy te można więc w praktyce zminimalizować dokonując analizy zakresu działań podatnika z punktu widzenia ich relacji temporalnej i rzeczowej do zakładanego celu, a więc w tym przypadku osiągnięcia przychodów z danego rodzaju działalności. Podobne spostrzeżenia – pozostające poza sprawą będącą przedmiotem głosowanego wyroku – należy poczynić, gdy idzie o analizę działań danego podatnika z punktu widzenia ich umiejscowienia „w pobliżu” stanu zachowania źródła przychodów, bądź też stanu zabezpieczenia źródła przychodów.

## Bibliografia

- Bogucka I., *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000.
- Borszowski P., *Racjonalność i celowość w nowej definicji kosztów podatkowych, glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 listopada 2005 r. (II FSK 182/2005)*, „Glosa” 2008, nr 2,
- Borszowski P., *Dochody przeznaczone na cel statutowy są zwolnione z CIT, glosa do wyroku NSA z 8 lutego 2012 r., sygn. akt II FSK 1500/10*, „Prawo i Podatki” 2013, nr 3.
- Mariański A., *Brak podstaw do stosowania cywilnoprawnego pojęcia związku przyczynowo-skutkowego jako przesłanki uznania kosztu podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2006, nr 6.
- Siemianowski A., *Poznawcze i praktyczne funkcje nauk empirycznych*, Warszawa 1970.

Grażyna J. Leśniak<sup>1</sup>

# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

## ABSTRACT

### Judicial decisions of the Constitutional Tribunal

The Constitutional Tribunal has held that the requirement to provide substantiation for convicts' statements to a degree that allows for consideration of the statements aims to increase the efficiency of the procedure for considering motions, complaints, and requests, and, concurrently, guarantee the efficiency of the enforcement proceedings as such. Having considered the motion filed by the Supreme Medical Council, the Court decided that public access to written tests given at exams that have already taken place does not encroach upon the freedoms and rights of persons and business entities, nor does it threaten public order, security, or important national economic interests. The Tribunal has also jointly considered a constitutional complaint submitted by a joint stock company and a motion by the Commissioner for Human Rights concerning

---

<sup>1</sup> Grażyna J. Leśniak: dziennikarka m.in. „Rzeczpospolitej” (w latach 2000–2011), specjalizująca się w podatkach, kontroli skarbowej i postępowaniach podatkowych. Oprócz studiów dziennikarskich ukończyła studia podyplomowe w zakresie prawa autorskiego, prasowego i wydawniczego na UJ. Obecnie pracuje w Zespole Prasy i Informacji Biura Trybunału Konstytucyjnego.

enforcement proceedings in administration, i.e. fees for enforcement measures taken. The Tribunal ruled that the absence of an established maximum amount of fees for seizure of pecuniary liabilities and property rights other than social insurance benefits and remuneration for work, and the absence of an established maximum amount for a handling fee in administrative enforcement, as well as the inability to reduce fees in the event of voluntary payment of the amount under enforcement, violate the prohibition against excessive interference by lawmakers derived from Article 2 of the Constitution. In addition, the Tribunal discontinued proceedings in a case concerning fees for legal advisers' services and costs of legal aid.

**Keywords:** principles for considering motions, complaints, and requests submitted by prisoners and detainees, principles for determining the amount of sickness benefit, principles for returning unduly received rehabilitation benefits, injured party's right to file an appeal in juvenile justice proceedings, persons completely (legally) incapacitated, rules for placement in nursing homes, rights of persons completely legally incapacitated, enforcement proceedings in administration, fees for enforcement measures taken, rules for preparing a cassation appeal against judgments of courts of second instance, reimbursement of the costs of court proceedings, local referendum, extraordinary proceedings to protect personal interests in a referendum campaign.

**Słowa kluczowe:** zasady rozpoznawania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, zasady ustalania podstawy wymiaru zasiłku chorobowego, zasady zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, prawo pokrzywdzonego do wniesienia apelacji w postępowaniu w sprawach nieletnich, osoby całkowicie ubezwłasnowolnione, zasady umieszczania w domach opieki społecznej; prawa osób całkowicie ubezwłasnowolnionych, postępowanie egzekucyjne w administracji, opłaty za dokonane czynności egzekucyjne, zasady sporządzenia kasacji od orzeczenia sądu drugiej instancji, zwrot kosztów procesu, referendum lokalne; nadzwyczajny tryb postępowania o ochronę dóbr osobistych w kampanii referendalnej.

## Prawo karne wykonawcze

Zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy dotyczące prawa wszystkich osób skazanych do składania wniosków, skarg i próśb

skierowanych do organów wykonujących orzeczenie, służą realizacji interesu publicznego dającego się zidentyfikować na tle art. 31 ust. 3 konstytucji i są dla jego ochrony niezbędne – stwierdził Trybunał Konstytucyjny w publicznie ogłoszonym 12 lipca 2016 r. orzeczeniu. Wyrok wydany został na posiedzeniu niejawnym w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego zasad rozpoznawania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (sygn. K 28/15).

W wyroku z 12 lipca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- 1) art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 2 i 3 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy są zgodne z art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji;
- 2) § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych jest zgodny z art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. Zdanie odrębne do wyroku zgłosiła sędzia TK Julia Przyłębska.

Zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacje ustawowe dotyczą prawa wszystkich osób skazanych do składania wniosków, skarg i próśb skierowanych do organów wykonujących orzeczenie. Zgodnie z tymi unormowaniami skazany musi uzasadnić swoje żądania w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie. W szczególności chodzi o wymóg dołączenia odpowiednich dokumentów (art. 6 § 2 zdanie drugie kodeksu karnego wykonawczego). W sytuacji zaś gdy wniosek, skarga lub prośba nie zawierają uzasadnienia zawartych w nich żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie, jak również zawierają wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za wulgarne lub obelżywe, albo gwarę przestępców, to właściwy organ „może pozostawić wniosek, skargę lub prośbę bez rozpoznania” (art. 6 § 3 pkt 2 i 3 kodeksu karnego wykonawczego). Natomiast rozporządzenie odnosi te wymogi formalne do osób skazanych osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozstrzygnięcia wymagało:

- 1) czy wynikające z zakwestionowanych przepisów wymogi dotyczące treści wniosku, skargi lub próśby skierowanych do organów wykonujących orzeczenie oraz określone w tych przepisach skutki niespełnienia

warunków stanowią ograniczenia konstytucyjnego prawa składania petycji, wniosków i skarg, które są konieczne do ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) czy wskazane wyżej ograniczenia są odstępstwem od zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w zakresie prawa petycji, które to odstępstwo dotyczy osób skazanych w ich relacjach do organów wykonujących orzeczenie i w sposób niezgodny z Konstytucją różnicuje ich sytuację prawną względem pozostałych podmiotów korzystających z konstytucyjnego prawa petycji.

Według Trybunału, zakwestionowane przepisy służą realizacji interesu publicznego dającego się zidentyfikować na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji i są dla jego ochrony niezbędne. Umożliwienie skazanym kierowania wystąpień pozbawionych jakiegokolwiek uzasadnienia lub udokumentowania rodzi niebezpieczeństwo nadużywania tego prawa. To z kolei może przełożyć się na nadmierny napływ do organów wykonujących orzeczenie nieumotywowanych wniosków, skarg i próśb, a przez to znaczne wydłużenie ich rozpoznawania wskutek konieczności podejmowania wielu czynności z urzędu, które nie są w żaden sposób ukierunkowane przez skazanego. Stąd, jak podkreślił sprawozdawca sędzia TK Leon Kieres przedstawiając ustne motywy orzeczenia, można przyjąć, że wymóg uzasadnienia wystąpienia w stopniu umożliwiającym jego rozpoznanie zmierza do zwiększenia sprawności procedury rozpoznawania wniosków, skarg i próśb, a przez to również do zagwarantowania sprawności samego postępowania wykonawczego. W ten sposób sprzyja jednocześnie ochronie wolności i praw innych osób, w szczególności innych skazanych korzystających z uprawnień wynikających z art. 6 § 2 zdanie pierwsze kodeksu karnego wykonawczego. W tym kontekście można zatem odwołać się do przesłanki zapewniania porządku publicznego, przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z kolei zakaz używania przez skazanego składającego wniosek, skargę lub prośbę wyrazów i zwrotów powszechnie uznawanych za wulgarne lub obelżywe oraz gwary przestępców ma służyć celom resocjalizacyjnym i społecznej readaptacji. Jest więc elementem procesu uzyskiwania przez skazanego akceptacji społecznej, kształtowania u niego społecznie pożądanых postaw oraz powrotu skazanego do społeczeństwa jako jego członek kierujący się powszechnie obowiązującymi zasadami prawnymi (jurydycznymi), etycznymi i moralnymi. Wobec tego *ratio legis* art. 6 § 3

pkt 2 kodeksu karnego wykonawczego i § 10 pkt 2 rozporządzenia stanowi również zapewnienie porządku publicznego (zwłaszcza w kontekście zabezpieczenia należytej powagi w kontaktach skazanego z organem), a także ochronę moralności publicznej. W tym ostatnim przypadku chodzi o kształtowanie w określony sposób stosunków międzyludzkich przez nakaz co najmniej dążenia do realizacji wartości przyjmowanych przez ogół społeczeństwa.

TK wskazał też argumenty przemawiające za zachowaniem odpowiednich proporcji między osiąganymi efektami (polegającymi na realizacji ww. celów odzwierciedlonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji) a stopniem ingerencji ustawodawczej w swobodę korzystania przez skazanych z uprawnienia do składania wniosków, skarg i prośb.

Przed wszystkim TK zauważył, że organom wykonującym orzeczenie jako adresatom wystąpień skazanych, przyznano względną swobodę określenia skutków działań skazanego zmierzających do spełnienia warunków formalnych wystąpienia. Ta swoboda wynika z użycia słowa „może” w odniesieniu do upoważnienia właściwego organu do pozostawienia wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania (tzw. uznanie administracyjne), oraz z zastosowania pojęć niedookreślonych, za których pomocą prawodawca konstruuje stan faktyczny warunkujący pozostawienie wystąpienia bez rozpoznania. Odwołanie się do takiej konstrukcji przepisów oznacza przyznanie właściwemu organowi możliwości rozstrzygnięcia o pozostawieniu wystąpienia bez rozpoznania albo o jego merytorycznym rozpatrzeniu, po dokonaniu ważenia „zaangażowanych” w sprawę interesów (indywidualnego i grupowego) i kierując się wartościami podlegającymi prawnej ochronie (w tym porządek publiczny, moralność publiczna, poszanowanie praw i wolności innych osób). Wśród nich niezwykle doniosłe znaczenie ma bez wątpienia wartość zapisana w art. 63 konstytucji, tj. szeroka pod względem podmiotowym i przedmiotowym dostępność do składania petycji, wniosków i skarg. – Innymi słowy, na tle konkretnego stanu faktycznego musi dojść do oczywistego zaprzeczenia realizacji wartości kolidujących z wartością wynikającą z art. 63 Konstytucji, aby organ mógł określić skutek w postaci pozostawienia wystąpienia skazanego bez rozpoznania. Przez to dopiero istotne naruszenie przepisów w zakresie spełnienia warunków formalnych pisma powinno skutkować nierealizowaniem wartości

„zakotwiczonej” w art. 63 Konstytucji, a więc nierozpoznaniem skargi, wniosku czy prośby skazanego – podkreślił sędzia TK Leon Kieres.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył ponadto, że zakres wymaganego uzasadnienia żądań skazanego przewidziany w art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 3 kodeksu karnego wykonawczego oraz § 10 pkt 3 rozporządzenia jest zakresłony dość wąsko, ponieważ wystarczy, że uzasadnienie „umożliwia rozpoznanie” wniosku, skargi lub prośby skazanego. Łagodne podejście ustawodawcy do warunku umotywowania wystąpienia wiąże się z obowiązkiem w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 6 § 2 kodeksu karnego wykonawczego zasady ogólnej prawdy obiektywnej. Jej źródłem jest art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) mający odpowiednie zastosowanie w procedurze rozpatrywania skarg i wniosków określonej w dziale VIII k.p.a., a przez to również w procedurze inicjowanej wnioskiem, skargą lub prośbą skazanego. Z zasady prawdy obiektywnej wynika obowiązek właściwego organu wykonującego orzeczenie podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy objętej wnioskiem, skargą czy prośbą. W związku z tą zasadą, jeżeli wniosek, skarga lub prośba skazanego powołuje jakąkolwiek okoliczność motywującą choćby w podstawowym zakresie żądanie skazanego, to wówczas dochodzi do skonkretyzowania się obowiązku organu wskazania i przeprowadzenia dowodów na jej poparcie. Innymi słowy, już przynajmniej takie ukształtowanie uzasadnienia żądania skazanego ma walor „umożliwienia rozpoznania” wniosku, skargi lub prośby.

– Rozstrzygnięcie w kwestii pozostawienia wniosku, skargi czy prośby bez rozpoznania oznacza skierowanie do skazanego zawiadomienia o sposobie załatwienia jego wystąpienia. W szczególności zawiadomienie powinno obejmować uzasadnienie faktyczne i prawne, a więc w wypadku rozstrzygnięcia o pozostawieniu wystąpienia bez rozpoznania umożliwia ono zidentyfikowanie uchybień popełnionych przez skazanego i pozwala na ich wyeliminowanie w przyszłości. Tym samym skazany może ponowić wniosek, skargę lub prośbę, tym razem jednak o treści zmodyfikowanej (uzupełnionej) stosownie do wskazań zawartych w zawiadomieniu o pozostawieniu poprzedniego wystąpienia bez rozpoznania – tłumaczył dalej sędzia sprawozdawca.

TK przypomniał, że ochrona wynikająca z konstytucyjnego prawa petycji, wniosków i skarg obejmuje wyłącznie działania legalne (zob.

postanowienie TK o sygn. SK 64/06). Dążenie do zagwarantowania szerokiego zakresu prawa podmiotowego jednostki nie może więc sanować naruszeń obowiązującego porządku prawnego. Wspomniane granice wyznacza w szczególności art. 116a pkt 2 kodeksu karnego wykonawczego, który zakazuje skazanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności posługiwania się wyrazami lub zwrotami powszechnie uznawanymi za wulgarne lub obelżywe albo gwarą przestępców. W ocenie Trybunału nie można byłoby zatem zaakceptować sytuacji, w której dopuszczalne byłoby naruszanie tego przepisu, jeżeli dochodziłoby do niego w piśmie zawierającym wniosek, skargę lub prośbę osadzonego.

Ponadto, jak zauważył Trybunał, w art. 6 § 3 pkt 2 kodeksu karnego wykonawczego i § 10 pkt 2 rozporządzenia znajduje odzwierciedlenie również norma zakazująca znieważania innych osób, w tym funkcjonariuszy publicznych (art. 216 § 1 i art. 226 § 1 kodeksu karnego). Kwestionowany art. 6 § 3 pkt 2 kodeksu karnego wykonawczego i § 10 pkt 2 rozporządzenia stanowi też instrument oraz konsekwencję realizacji ustawowego obowiązku organów władzy publicznej ochrony języka polskiego polegającej w szczególności na dbaniu o poprawne używanie języka i przeciwdziałaniu jego wulgaryzacji (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim).

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 63 w związku z art. 32 Konstytucji kwestią o zasadniczym znaczeniu było udzielenie przez Trybunał odpowiedzi na pytanie, czy z ustawy zasadniczej w istocie można wyprowadzić bezwzględny nakaz jednakowego traktowania skazanych w ich relacjach skargowo-wnioskowych w stosunku do organów wykonujących orzeczenie oraz wszystkich innych osób w relacjach podobnych treściowo z organami władzy publicznej. Według Trybunału, w wyznaczonych ramach skazany znajduje się w szczególnej sytuacji. Została mu bowiem wymierzona kara, która ma realizować określone cele – zwłaszcza resocjalizacyjne, edukacyjno-wychowawcze czy społecznej readaptacji skazanego. W tym kontekście zauważalna jest szczególna rola organów wykonujących orzeczenie w realizacji wskazanych celów. Tym samym relacja skazanego i organu wykonującego orzeczenie różni się od relacji wszystkich innych osób w stosunku do organów władzy publicznej (w tym też organów wykonujących orzeczenie). Tak więc sytuacja uprawnionych na podstawie art. 6 § 2 zdanie pierwsze kodeksu karnego



wykonawczego nie musi być tożsama z sytuacją prawną podmiotów korzystających z uprawnień wynikających z działu VIII k.p.a.

Przewodniczącą składu orzekającego była sędzia TK Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz, sprawozdawcą był sędzia TK Leon Kieres.

## Zabezpieczenie społeczne

Wprowadzone zróżnicowanie podmiotów podlegających ubezpieczeniu nie jest nadmierne ani pozbawione racjonalnego uzasadnienia, a przez to mieści się w granicach konstytucyjnie dopuszczalnego odstępstwa od zasady równości – stwierdził Trybunał Konstytucyjny 12 lipca 2016 r. Tego dnia Trybunał Konstytucyjny publicznie ogłosił wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym dotyczący skargi konstytucyjnej M.W. w sprawie zasad ustalania podstawy wymiaru zasiłku chorobowego (sygn. SK 40/14).

W wyroku z 12 lipca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 43 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, w części obejmującej słowa „3 miesiące kalendarzowe”, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Zaskarżony art. 43 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (dalej: ustawa o świadczeniach) stanowi, że podstawy wymiaru zasiłku nie ustala się na nowo, jeżeli między okresami pobierania zasiłków zarówno tego samego rodzaju, jak i innego rodzaju, nie było przerwy albo przerwa była krótsza niż 3 miesiące kalendarzowe (a zatem 3 tzw. pełne miesiące kalendarzowe).

Według Trybunału Konstytucyjnego, uwzględniając cel zakwestionowanej regulacji można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podobnych podmiotów prawa. Stanowi ją posiadanie statusu osoby ubezpieczonej w razie choroby oraz bycie niezdolnym do pracy ze względu na chorobę. Na gruncie art. 43 ustawy o świadczeniach ustawodawca zróżnicował sytuację prawną wyszczególnionych osób

w zależności od tego, czy między okresami pobierania zasiłków tego samego rodzaju lub innego rodzaju wystąpiła przerwa wynosząca 3 miesiące kalendarzowe lub dłużej, czy też takiej przerwy nie było. Tym samym przyjęte w zakwestionowanym przepisie kryterium różnicowania podmiotów podobnych to przerwa w okresach pobierania zasiłków tego samego lub innego rodzaju wynosząca co najmniej 3 miesiące kalendarzowe. Przy czym okres ten obejmuje pełne kolejne nazwane miesiące stanowiące 3/12 części roku kalendarzowego.

Kwestią o zasadniczym znaczeniu dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy była więc odpowiedź na pytanie, czy liczony w powyższy sposób okres 3 miesięcy kalendarzowych jest akceptowalnym z punktu widzenia założeń ustawy zasadniczej kryterium różnicowania podmiotów podobnych w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.

Trybunał nie dostrzegł w kwestionowanym przepisie ewidentnego naruszenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, które to naruszenie musi być wykazane jako warunek *sine qua non* na drodze do obalenia domniemania zgodności badanego aktu normatywnego z ustawą zasadniczą oraz założenia racjonalnego działania ustawodawcy. Wprowadzone w art. 43 ustawy o świadczeniach różnicowanie podmiotów podlegających ubezpieczeniu nie jest bowiem nadmierne ani pozbawione racjonalnego uzasadnienia.

Na ocenę dopuszczalności stosowania przez ustawodawcę określonego kryterium różnicowania w pewnym zakresie miała wpływ ranga i konstytucyjna ochrona prawa do zabezpieczenia społecznego, z którym skarżący powiązał zasadę równości. Z konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego skarżący w niniejszej sprawie nie może wywodzić uprawnień o danej treści (jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia – zasiłku chorobowego). Tym samym ustawodawcy przysługiwała względna swoboda w ukształtowaniu treści prawa do zasiłku chorobowego, a przez to także w różnicowaniu sytuacji prawnej podmiotów tego prawa. Jednocześnie decyzja ustawodawcy w tym zakresie wymagała zharmonizowania potrzeb i oczekiwań społecznych oraz możliwości ich zaspokojenia.

Trybunał przyznał, że co do zasady ustawodawca w ramach przyjmowanej regulacji powinien uwzględniać związek między wysokością opłacanej składki na ubezpieczenie a wysokością świadczenia

przysługującego w związku z zaistnieniem ryzyka ubezpieczeniowego. Nie jest to jednak zależność absolutna, a systemu świadczeń chorobowych nie należy traktować wyłącznie jako mechanizmu, w którym każdy beneficjent otrzymuje świadczenie dokładnie w takim wymiarze, jaki wiąże się z jego uczestnictwem w finansowaniu tego systemu. Wynika to z obowiązywania zasady solidarności międzypokoleniowej, czy szerzej – zasady solidaryzmu społecznego oraz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i ich określania.

W ocenie TK, decyzji ustawodawcy o przyjęciu w zaskarżonym przepisie kryterium okresu 3 miesięcy kalendarzowych nie można zarzucić dowolności. Przerwa między okresami pobierania zasiłków tego samego rodzaju lub innego rodzaju, wymagana do tego, aby ponownie ustalić podstawę wymiaru zasiłku chorobowego, nie powinna być zbyt krótka (3 miesiące nie budzą zasadniczych wątpliwości), a jej określenie przez odwołanie się do miesięcy kalendarzowych jest spójne z pozostałymi unormowaniami systemu ubezpieczeń chorobowych.

Zdaniem Trybunału, odwołanie się w kwestionowanym przepisie do miesięcy kalendarzowych koresponduje z podstawą wymiaru zasiłku chorobowego stanowiącą przeciętne miesięczne wynagrodzenie za pracę wypłacone za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstała niezdolność do pracy, a w przypadku niepracownika (w tym także przedsiębiorcy) – przychód za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstała niezdolność do pracy. – Płatnik składek na ubezpieczenie chorobowe, a więc zarówno pracodawca (wypłacający wynagrodzenie za pracę co najmniej raz w miesiącu), jak i ubezpieczony przedsiębiorca, rozliczają składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Termin więc wyznaczony do „korekty” podstawy wymiaru zasiłku chorobowego odpowiada, co do zasady, trzem cyklom obrachunkowym wysokości wynagrodzenia lub przychodu z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Zważywszy na cel art. 43 ustawy o świadczeniach, taka korelacja między okresami rozliczenia składek na ubezpieczenie chorobowe i okresami przerw w prawie do zasiłku z tytułu niezdolności do pracy jest w pełni uzasadniona – podkreślił sędzia TK Leon Kieres, który był sprawozdawcą w tej sprawie.

Przewodniczącą składu orzekającego była sędzia TK Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz, sprawozdawcą był sędzia TK Leon Kieres.

Z kolei 6 lipca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny publicznie ogłosił wyrok, w którym stwierdził, że brak terminu ograniczającego możliwość żądania przez ZUS zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń stwarza ryzyko sytuacji, w której ubezpieczony dopiero po kilkunastu latach będzie skonfrontowany z wynikami urzędowej weryfikacji odległych w czasie zdarzeń prawnych. Wyrok wydany został na posiedzeniu niejawnym i dotyczył pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w sprawie zasad zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego (sygn. P 131/15).

W wyroku z 5 lipca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 84 ust. 3 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie, w jakim dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, bez względu na upływ czasu od daty wypłaty tego świadczenia, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Jak powiedziała sędzia TK Małgorzata Pyziak-Szafnicka jako sędzia sprawozdawca w sprawie, o niezgodności art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z art. 2 Konstytucji przesądziło niewłaściwe wyważenie przez ustawodawcę kolidujących ze sobą interesów ubezpieczonego, który pobrał nienależne świadczenie i organu rentowego – dysponenta publicznych środków. Uprawnienie przyznane ZUS w art. 84 ust. 3 ww. ustawy Trybunał uznał za zbyt daleko idące, a w konsekwencji stwierdził, że przepis ten narusza zasadę stabilizacji sytuacji prawnej jednostki będącej jednym z przejawów jej bezpieczeństwa prawnego. Dlatego TK za celowe uznał wprowadzenie czasowego ograniczenia możliwości żądania przez ZUS zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

W opinii Trybunału, zakwestionowane przez sąd pytający bezterminowe uprawnienie przysługuje wyspecjalizowanej państwowej jednostce organizacyjnej, od której należy oczekiwać, że powierzone jej zadania będzie wykonywała rzetelnie i w miarę możliwości – bez zbędnej zwłoki. Tym bardziej, że ZUS jest dysponentem publicznych środków zgromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz posiada konieczne

instrumenty prawne, które pozwalają mu weryfikować m.in. kto jest (na-  
dal) uprawniony do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Tymczasem  
art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w jego aktu-  
alnym brzmieniu, usprawiedliwia lub, co gorsza, sprzyja opieszałości or-  
ganu rentowego.

Ponadto Trybunał uznał, że art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpie-  
czeń społecznych nie podlega ocenie w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji.  
Zdecydował o tym brak cechy istotnej (relewantnej), ze względu na któ-  
rą ZUS i ubezpieczeni powinni być traktowani równo. Sędzia TK Małgorzata Pyziak-Szafnicka podkreśliła, że art. 84 ust. 3 ustawy o systemie  
ubezpieczeń społecznych nie dotyczy terminów przedawnienia roszczeń  
o zapłatę i zwrot nadpłaconych składek, co mogłoby przemawiać za od-  
niesieniem relacji między organem rentowym a ubezpieczonym do sto-  
sunku cywilnoprawnego opartego na zasadzie równości stron. Wyrazem  
nadrzędności ZUS wobec ubezpieczonych jest oparcie żądania zwrotu  
nienależnie pobranych świadczeń na decyzji administracyjnej wydawane-  
j przez ZUS. Rozwiązanie to stanowi element relacji władczej, cha-  
kterystycznej dla stosunku publicznoprawnego. Strony tego stosunku  
niejako z założenia nie mogą być równe, co wyłączyło art. 32 ust. 1 Kon-  
stytucji jako wzorzec kontroli.

Przewodniczącym składu orzekającego był sędzia TK Piotr Tuleja,  
sprawozdawcą była sędzia TK Małgorzata Pyziak-Szafnicka.

## Postępowania w sprawie nieletnich

Pełna kontradiktoryjność postępowania w sprawie nieletniego mogła-  
by kolidować z opiekuńczo-wychowawczą funkcją tego postępowania  
i pozostawać w sprzeczności z dobrem nieletniego – stwierdził Trybunał  
Konstytucyjny 29 czerwca 2016 r. publicznie ogłaszając wyrok wydany  
na posiedzeniu niejawnym w sprawie skargi konstytucyjnej H.G. doty-  
czącej prawa pokrzywdzonego do wniesienia apelacji w postępowaniu  
w sprawach nieletnich (SK 24/15).

W wyroku z 29 czerwca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że  
art. 30 § 1 ustawy z 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach

nioletnich w zakresie, w jakim nie uznaje się pokrzywdzonego za stronę postępowania w sprawie nieletniego, czego konsekwencją jest brak prawa pokrzywdzonego do wniesienia apelacji, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie. Zdanie odrębne do wyroku zgłosił sędzia TK Piotr Pszczółkowski.

Według Trybunału Konstytucyjnego, naczelną dyrektywą w postępowaniu w sprawach nieletnich jest zasada dobra nieletniego. Zasada przewidziana w art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich odpowiada zasadzie dobra dziecka, która jest wartością chronioną konstytucyjnie. Art. 72 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka i każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Z powyższego przepisu wynika ogólne uznanie dobra dziecka za samoistną wartość konstytucyjną, uzupełniającą wartość szerszą jaką jest dobro rodziny. Z omawianej powyżej konstytucyjną zasadą dobra dziecka ściśle wiążą się cele i funkcje, jakie powinno realizować postępowanie w sprawach nieletnich. Są to w szczególności funkcje: ochronna, opiekuńczo-wychowawcza, reedukacyjna i resocjalizacyjna. Nie można zatem dokonywać prostego przeniesienia zasad obowiązujących w postępowaniu karnym i uprawnień przysługujących w tym postępowaniu pokrzywdzonemu do postępowania w sprawach nieletnich.

Ustawodawca przyjął model postępowania w sprawach nieletnich oparty na przepisach kodeksu postępowania cywilnego właściwych dla spraw opiekuńczych (art. 20 § 1 upsn). Postępowanie to zostało zatem ukształtowane na wzór cywilnego postępowania nieprocesowego, w którym zasada kontradyktoryjności (tj. cecha postępowania, w którym istnieją dwie przeciwstawne strony toczące spór; jeden z elementów sformalizowanej procedury sądowej) doznaje istotnych ograniczeń. Według TK, pełna kontradyktoryjność postępowania w sprawie nieletniego mogłaby kolidować z opiekuńczo-wychowawczą funkcją tego postępowania i pozostawać w sprzeczności z dobrem nieletniego. Z uwagi na dobro dziecka (nieletniego) w postępowaniu toczącym się na podstawie

omawianej ustawy ograniczenia doznają również inne zasady procesu karnego m.in. zasada jawności, zasada legalizmu czy zasada skargowości. W ocenie Trybunału nie ma powodów, by kwestionować przyjęty przez ustawodawcę model postępowania w sprawach nieletnich, zwłaszcza w kontekście art. 72 ust. 1 Konstytucji.

Przewodniczącą składu orzekającego była sędzia TK Małgorzata Pyziak-Szafnicka, sprawozdawcą był wiceprezes TK Stanisław Biernat.

## Postępowanie cywilne

Przyjęcie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej do domu pomocy społecznej ingeruje w jej wolność osobistą m.in. ze względu na zmianę miejsca zamieszkania oraz konieczność podporządkowania się regulaminowi pobytu w domu pomocy społecznej – uznał Trybunał Konstytucyjny. 28 czerwca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał na rozprawie wnioszek Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie osób całkowicie ubezwłasnowolnionych (zasady umieszczenia w domach opieki społecznej (sygn. K 31/15).

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- 1) art. 38 ustawy z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego w związku z art. 156 w związku z art. 175 ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy w związku z art. 573 § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nie przewiduje czynnego udziału osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej w sprawach o uzyskanie przez jej opiekuna zezwolenia sądu opiekuńczego na złożenie wniosku o umieszczenie tej osoby w domu pomocy społecznej,
  - 2) art. 41 ust. 1 ustawy z 19 sierpnia 1994 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pomija uprawnienie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, umieszczonej w domu pomocy społecznej za zgodą jej opiekuna, do domagania się weryfikacji podstaw jej przebywania w domu pomocy społecznej
- są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 30 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie. Zdania odrębne do wyroku zgłosili sędziowie TK: Zbigniew Jędrzejewski i Piotr Pszczółkowski.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, możliwość udzielenia przez sąd zezwolenia opiekunowi na umieszczenie w domu pomocy społecznej osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, z pełnym pominięciem jej woli (przy założeniu, że osoba ta zachowała zdolność komunikowania swoich potrzeb i decyzji) stanowi przykład ustawowego odpodmiotowania, naruszającego godność w rozumieniu art. 30 Konstytucji. Przyjęcie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej do domu pomocy społecznej ingeruje w jej wolność osobistą m.in. ze względu na zmianę miejsca zamieszkania oraz konieczność podporządkowania się regulaminowi pobytu w domu pomocy społecznej, a zatem narusza art. 41 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie TK, unormowania, których rolą jest zapewnienie, by decyzje opiekuna były zgodne z dobrem osoby ubezwłasnowolnionej w niedostateczny sposób zabezpieczają jej interesy. Jak bowiem pokazują badania praktyki sądowej, złożenie wniosku o skierowanie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej do domu pomocy społecznej (w trybie przymusowym) nie zawsze ma na względzie jej dobro. Niekiedy kryją się za tym zupełnie inne powody, w szczególności interes opiekuna czy członków rodziny ubezwłasnowolnionego.

Według Trybunału, art. 38 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego nie spełnia także wymagań sprawiedliwej (rzetelnej) procedury sądowej w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji. Nie do pogodzenia z tym wzorcem kontroli pozostaje wyłączenie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej z postępowania przed sądem opiekuńczym i nieprzyznanie jej jakichkolwiek uprawnień – w szczególności do bycia wysłuchaną. Sąd opiekuńczy nie jest obowiązany poczynić jakichkolwiek ustaleń co do tego, czy ubezwłasnowolniony całkowicie chce przebywać w domu pomocy społecznej. Opiera się w tej kwestii na twierdzeniach opiekuna, podczas gdy najbardziej zainteresowany nie ma możliwości wyrażenia swoich racji, zastrzeżeń, czy sprzeciwu. Taki kształt procedury sądowej koliduje ze społeczną funkcją sprawiedliwej procedury sądowej, która ma wzmacniać zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz poczucie poszanowania ich praw.



Trybunał za niekonstytucyjne uznał także nieprzyznanie osobie ubezwłasnowolnionej, przyjętej do domu pomocy społecznej za zgodą jej opiekuna prawnego, prawa domagania się sądowej weryfikacji celowości jej dalszego przebywania w placówce tego rodzaju. – Standard konstytucyjny wymaga zapewnienia tej osobie realnego wpływu na kontynuację pobytu w zakładzie. W przeciwnym wypadku ubezwłasnowolnienie mogłoby przerodzić się w trwałe odebranie jednostce prawa do bycia podmiotem w dotyczących jej postępowaniach i uniemożliwić jej kontrolę podstaw i celowości izolacji w domu pomocy społecznej – argumentowała sędzia Małgorzata Pyziak – Szafnicka.

Rozprawie przewodniczył sędzia TK Marek Zubik, sprawozdawcą była sędzia TK Małgorzata Pyziak-Szafnicka.

## Postępowanie egzekucyjne w administracji

Brak określenia maksymalnej wysokości opłaty za zajęcie wierzytelności pieniężnych lub praw majątkowych innych niż świadczenia z ubezpieczenia społecznego i wynagrodzenie za pracę oraz brak określenia maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej w egzekucji w administracji, a także brak możliwości obniżenia tych opłat w razie dobrowolnej zapłaty egzekwowanej należności narusza wynikający z art. 2 konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy – stwierdził Trybunał Konstytucyjny.

28 czerwca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny publicznie ogłosił wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym dotyczący połączonych skargi konstytucyjnej spółki akcyjnej i wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie postępowania egzekucyjnego w administracji, czyli opłaty za dokonane czynności egzekucyjne (sygn. SK 31/14).

W wyroku z 28 czerwca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- 1) art. 64 § 1 pkt 4 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty za dokonane czynności egzekucyjne, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

- 2) art. 64 § 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 64 § 8 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości obniżenia opłaty, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 4 tej ustawy i opłaty manipulacyjnej w razie umorzenia postępowania z uwagi na dobrowolną zapłatę egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 64 § 1 pkt 1–5, 7, 11, 12 i art. 64 § 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej, nie są niezgodne z art. 217 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny ocenił mechanizm ustalania wysokości opłaty za zajęcie wierzytelności pieniężnych lub praw majątkowych innych niż świadczenia z ubezpieczenia społecznego i wynagrodzenie za pracę oraz wysokości opłaty manipulacyjnej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wątpliwości konstytucyjne budziło ustalanie wysokości tych opłat w sposób stosunkowy – proporcjonalnie do egzekwowanej należności, bez określenia ich górnej granicy oraz bez względu na wcześniejsze wykonanie zobowiązania.

Według TK, wysokość i zasady pobierania opłat egzekucyjnych powinny być ukształtowane w taki sposób, aby zapewnić finansowanie aparatu egzekucyjnego. Funkcja fiskalna opłat egzekucyjnych powinna polegać na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania tego aparatu. Istotne jest jednak zachowanie przez ustawodawcę racjonalnej zależności między wysokością opłat egzekucyjnych a czynnościami organów, za podjęcie których opłaty te zostały naliczone. W przeciwnym razie rola tych opłat sprowadza się do swoistej kary z tytułu niewykonania określonego obowiązku, co jest niespójne

z podstawowym celem postępowania egzekucyjnego, za który należy uznać wykonanie przez dłużnika ciężącego na nim obowiązku.

Brak określenia górnej granicy opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej powoduje, że w pewnych warunkach (w przypadku należności o znacznej wartości) następuje całkowite zerwanie związku między świadczeniem organu egzekucyjnego a wysokością ponoszonych za dokonanie tych czynności opłat. Opłaty te nie są wtedy formą zryczałtowanego wynagrodzenia organu prowadzącego egzekucję za podejmowane czynności, ale – z perspektywy dłużnika – stają się jedynie dodatkową karą. Zobowiązany, który nie wywiązał się z nałożonego na niego obowiązku podatkowego, ponosi już bowiem z tego tytułu określone konsekwencje w postaci odsetek od zaległości. W tej sytuacji obciążenie go bardzo wysokimi opłatami staje się nadmiernie dolegliwe, wręcz represyjne.

Za sprzeczne z zasadniczym celem postępowania egzekucyjnego Trybunał uznał obciążenie dłużnika pełną wysokością opłaty za zajęcie wierzycielności pieniężnych lub innych praw majątkowych i opłaty manipulacyjnej w wypadku dobrowolnego zaspokojenia wierzyciela. Takie rozwiązanie, jak podkreślił TK, nie motywuje do dobrowolnego spełnienia świadczeń dochodzonych w egzekucji, ale wykazuje wręcz cechy swoistej kary finansowej, nakładanej za zachowanie pożądane i zgodne z prawem.

– Przyjęty system określania wysokości opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej nie mobilizuje również organu egzekucyjnego do podejmowania szybkich działań czy sprawnego postępowania. Zgodnie z przyjętą regułą, na wysokość opłaty egzekucyjnej mają wpływ odsetki za zwłokę, które z każdym dniem powiększają jej wartość. Dlatego też im później zostanie naliczona opłata za czynności egzekucyjne, tym wyższa będzie jej wysokość, niezależnie od charakteru czynności egzekucyjnych, za które te opłaty zostaną naliczone, oraz niezależnie od skutków samej egzekucji – podkreśliła sędzia TK Sławomira Wronkowska – Jaśkiewicz. I dodała: – Takie rozwiązanie nie stanowi skutecznej zachęty do szybkiego podejmowania czynności egzekucyjnych przez organy egzekucyjne.

TK wskazał, że właściwa realizacja wyroku wymaga interwencji prawodawcy, który powinien – w granicach norm konstytucyjnych i z uwzględnieniem wniosków wynikających z wyroku Trybunału – określić maksymalną wysokość nie tylko opłaty określonej w art. 64 § 1 pkt 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz opłaty

manipulacyjnej, ale także maksymalną wysokość innych opłat egzekucyjnych, przeciwko którym można wysunąć podobne zarzuty. Trybunał dodał, że wykonanie wyroku TK stwarza okazję do szerszego spojrzenia na przyjęty model opłat w egzekucji w administracji.

Przewodniczącym składu orzekającego był sędzia TK Stanisław Rymar, sprawozdawcą była sędzia TK Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz.

## Kodeks postępowania karnego

Nie ma podstaw, aby przyjmować, że adwokat bądź radca prawny działający we własnej sprawie, nie będzie w stanie sporządzić poprawnej – pod względem formalnym i merytorycznym – kasacji, co uzasadniałoby zobowiązanie go do korzystania z pomocy innego profesjonalnego pełnomocnika – stwierdził Trybunał Konstytucyjny.

21 czerwca 2016 r. Trybunał publicznie ogłosił wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym dotyczący skargi konstytucyjnej A.Z. w sprawie zasad sporządzenia kasacji od orzeczenia sądu drugiej instancji (sygn. SK 2/15).

W wyroku z 21 czerwca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 526 § 2 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim wyłącza możliwość sporządzenia i podpisania kasacji we własnej sprawie przez adwokata bądź radcę prawnego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie. Zdanie odrębne do wyroku zgłosiła sędzia TK Julia Przyłębska.

Skarżący twierdził, że norma prawna ukształtowana na podstawie art. 525 § 2 ustawy – Kodeks postępowania karnego, wyłączająca możliwość sporządzania i podpisywania przez adwokata kasacji we własnej sprawie, stanowi nieproporcjonalne ograniczenie przysługującego mu prawa dostępu do sądu oraz, w konsekwencji, uniemożliwia skuteczną ochronę praw na drodze sądowej.

Trybunał zaznaczył, że prawo do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 konstytucji nie wymaga istnienia w porządku prawnym kasacji. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się wprowadzić szczególną, a przy

tym nieobligatoryjną – z punktu widzenia konstytucji – procedurę odwoławczą, to musi ona podlegać ocenie w perspektywie norm konstytucyjnych. Ustawodawca nie dysponuje bowiem nieograniczoną swobodą przy kształtowaniu procedur sądowych, nawet tych nieobligatoryjnych. Nie może m.in. wprowadzać takich warunków formalnych dochodzenia praw przed sądem, które w praktyce spowodują zamknięcie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Nie może również stosować ograniczeń formalnych, które nie będą realizowały celów uznanych w świetle konstytucji. Tego rodzaju nadmierne ograniczenia należy traktować jako wyraz nieuzasadnionego formalizmu.

Celem wprowadzenia przymusu adwokackiego jest zapewnienie odpowiedniej fachowości pismom kierowanym do sądu, w tym Sądu Najwyższego. Nakaz działania przez profesjonalistę gwarantować ma właściwy formalny i merytoryczny poziom postępowania sądowego. Służy przez to realizacji prawa do sądu. Od adwokata czy radcy prawnego należy oczekiwać znajomości przepisów procedury obowiązującej w postępowaniu sądowym. Dotyczy to w szczególności postępowania zainicjowanego w drodze kasacji, będącej nadzwyczajnym instrumentem prawnym.

Obowiązek ustanowienia innego profesjonalnego pełnomocnika do sporządzenia i podpisania kasacji wnoszonej we własnej sprawie przez adwokata bądź radcę prawnego jest przydatny z punktu widzenia celu przymusu adwokackiego – zapewnienia formalnej i merytorycznej poprawności kasacji. Obowiązek ten nie jest jednak niezbędny dla realizacji tego celu. – Nie ma podstaw, aby przyjmować, że adwokat bądź radca prawny działający we własnej sprawie, nie będzie w stanie sporządzić poprawnej – pod względem formalnym i merytorycznym – kasacji, co uzasadniałoby zobowiązanie go do korzystania z pomocy innego profesjonalnego pełnomocnika – powiedział sędzia sprawozdawca Marek Zubik. Jak zaznaczył, przymus adwokacki zakładający obowiązek zwrócenia się do innego adwokata bądź radcy prawnego zarówno o sporządzenie, jak i podpisanie kasacji stanowi w ocenie Trybunału nadmierny formalizm proceduralny, niepozostający w rozsądnej proporcji do spodziewanego rezultatu. Stanowi przez to nieproporcjonalne ograniczenie prawa do sprawiedliwej procedury sądowej (art. 45 ust. 1 konstytucji).

Przewodniczący składu orzekającego – sędzia TK Julia Przyłębska, sprawozdawca – sędzia TK Marek Zubik.

## Prawo upadłościowe

Postępowanie w przedmiocie ogłoszenia upadłości spełnia przesłanki postępowania, które ma na celu rozpoznanie konstytucyjnie rozumianej „sprawy”. A zatem orzekanie przez sąd w przedmiocie ogłoszenia upadłości jest rozpatrywaniem „sprawy” w rozumieniu konstytucji przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości – stwierdził Trybunał Konstytucyjny, który 8 czerwca 2016 r. publicznie ogłosił wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym dotyczący pytania prawnego Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie X Wydział Gospodarczy dla spraw upadłościowych i naprawczych, w sprawie prawa upadłościowego, a dokładnie prawa do sądu (P 62/14).

W wyroku z 8 czerwca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 54 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, uchylony przez art. 428 pkt 36 lit. a ustawy z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do zaskarżenia przez dłużnika, niebędącego wnioskodawcą, postanowienia o oddaleniu na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze wniosku o ogłoszenie upadłości, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20, art. 22 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie. Zdanie odrębne do wyroku zgłosiła sędzia TK Julia Przyłębska.

Przedmiotem kontroli konstytucyjnej w tej sprawie jest przepis, który formalnie już nie obowiązuje, bowiem art. 54 ust. 1 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze (dalej: p.u.n.) został uchylony z dniem 1 stycznia 2016 r. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego orzekanie o zgodności uchylonych przepisów z konstytucją jest jednak dopuszczalne m.in. w przypadku, gdy zaskarżone przepisy – pomimo ich uchylenia – mogą nadal być stosowane na podstawie normy intertemporalnej, odnoszącej się do danej kwestii. Z art. 449 ustawy – Prawo restrukturyzacyjne wynika, że zaskarżony przepis, mimo jego uchylenia z dniem 1 stycznia 2016 r., może być nadal stosowany. Dlatego Trybunał przyjął, że orzekanie w zakresie wskazanego przedmiotu kontroli z konstytucją jest dopuszczalne.

TK wskazał, że prawo do sądu wzmacnia gwarancja instancyjności jako proceduralna zasada postępowania sądowego i administracyjnego. W związku z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji pozostaje zatem art. 176 ust. 1 Konstytucji. Wyrażona przez ten przepis zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego jest jednym z istotnych elementów treści prawa do sądu. Ustrojodawca nie przewidział odstępstw od powyższej zasady. W związku z tym dopuszczalność ustanowienia wyjątków od zasady zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, przewidziana w art. 78 Konstytucji, nie dotyczy postępowań sądowych.

TK zwrócił uwagę, że art. 176 ust. 1 Konstytucji jest przepisem ustrojowym, określającym sposób zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji – sposób zorganizowania systemu sądów. Jednocześnie, art. 176 ust. 1 jest przepisem gwarancyjnym, ponieważ – dopełniając postanowienia art. 78 Konstytucji – konkretyzuje treść prawa jednostki do zaskarżenia decyzji sądu w postępowaniu sądowym. Trybunał wskazał, że „wzmacniającą” konstytucyjne prawo do sądu zasadę dwuinstancyjnego postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji) należy wiązać z pojęciem „sprawy”. To pojęcie w znaczeniu konstytucyjnym jest autonomiczne i niezależne od ustaw proceduralnych. Według Trybunału, postępowanie w przedmiocie ogłoszenia upadłości spełnia przesłanki postępowania, które ma na celu rozpoznanie konstytucyjnie rozumianej „sprawy”. A zatem orzekanie przez sąd w przedmiocie ogłoszenia upadłości jest rozpatrywaniem „sprawy” w rozumieniu konstytucji przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości.

Przewodniczącym składu orzekającego był sędzia TK Andrzej Wróbel, sprawozdawcą był wiceprezes TK Stanisław Biernat.

## Dostęp do informacji publicznej

Publiczny dostęp do testów z egzaminów, które już się odbyły, nie wkracza w wolności i prawa innych osób i podmiotów gospodarczych, nie zagraża też porządkowi publicznemu, bezpieczeństwu lub ważnemu interesowi gospodarczemu państwa – stwierdził Trybunał Konstytucyjny publicznie ogłaszając orzeczenie wydane na posiedzeniu niejawnym,

a dotyczące wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej w sprawie ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej (K 8/15).

W wyroku z 7 czerwca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- 1) art. 14a ust. 11 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy z 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, w zakresie, w jakim dotyczy testów i pytań testowych z Lekarskiego Egzaminu Końcowego i Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego, które już się odbyły;
- 2) art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy z 5 grudnia 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z 28 kwietnia 2011 r. powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim dotyczy zadań testowych z Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego, który już się odbył

– są niezgodne z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Naczelnej Rady Lekarskiej o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, które uniemożliwiają lekarzom przystępującym do Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego, Lekarskiego Egzaminu Końcowego lub Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego, zapoznanie się z testami i pytaniami, które zostały wykorzystane w trakcie egzaminów, które już się odbyły.

Trybunał podzielił zarzuty wnioskodawcy, że zakwestionowane normy, wyłączając udostępnianie – na zasadach określonych w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – testów i pytań testowych (wykorzystanych w trakcie wcześniejszych egzaminów) naruszają prawo do informacji publicznej zagwarantowane w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji.

TK uznał, że dostęp do testów PES, LEK i LDEK może być traktowany w kategoriach dostępu do informacji publicznej, zaś przewidzianego w zaskarżonych przepisach ograniczenia nie usprawiedliwiają przesłanki natury konstytucyjnej, wynikające z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 61 ust. 3 Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w odniesieniu do prawa do informacji, co nie oznacza eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny.



Pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej jest rozumiane szeroko. Podlega ono ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji. Skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je określające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. – Testy PES, LEK i LDEK, jako informacja wytworzona przez organ publiczny, są objęte zakresem prawa do informacji publicznej. Należy je traktować jako dokumenty, o których mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji – oznajmił sprawozdawca, sędzia TK Piotr Tuleja. Tymczasem zakwestionowane przepisy ustawy o lekarzach wyłączają z zakresu informacji publicznej dokumenty w postaci testów wytworzonych przez Centralną Komisję Egzaminów Medycznych, także tych dotyczących egzaminów, które już się odbyły. – Ograniczenie prawa do informacji, które wynika z zakwestionowanych przepisów ustawy o lekarzach, nie było konieczne ze względu na którąkolwiek z wartości wskazanych w art. 61 ust. 3 konstytucji – oznajmił sędzia sprawozdawca. W ocenie Trybunału, publiczny dostęp do testów z egzaminów, które już się odbyły, nie wkracza w wolności i prawa innych osób i podmiotów gospodarczych, nie zagraża też porządkowi publicznemu, bezpieczeństwu lub ważnemu interesowi gospodarczemu państwa. Nie mieści się również w katalogu wyjątków wskazanych w art. 5 u.d.i.p. (prywatność osoby fizycznej lub tajemnica przedsiębiorcy). Z tych względów Trybunał stwierdził niezgodność zakwestionowanych przepisów z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Przewodniczącym składu orzekającego był sędzia TK Leon Kieres, sprawozdawcą był sędzia TK Piotr Tuleja.

## Prawo cywilne

Zwolnienie przez sąd w szczególnie uzasadnionych wypadkach strony przegrywającej z obowiązku zwrotu kosztów procesu stronie wygrywającej, bez obciążania tymi kosztami Skarbu Państwa, nie narusza prawa do sądu w aspekcie odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej

zgodnej z zasadami sprawiedliwości – uznał Trybunał Konstytucyjny, który 17 maja 2016 r. publicznie ogłosił wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym dotyczący skargi konstytucyjnej W.O. w sprawie zwrotu kosztów procesu (sygn. SK 37/14).

W wyroku z 17 maja 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 102 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nie nakłada na Skarb Państwa obowiązku zwrotu kosztów procesu stronie wygrywającej niezasądzonych od strony przegrywającej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 102 kodeksu postępowania cywilnego stanowi celowe i uzasadnione zasadami słuszności odstępstwo od zasady odpowiedzialności za wynik procesu. Według TK istnienie swoistego wentylu bezpieczeństwa jest konieczne, a więc w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwości odciążenia przez sąd strony przegrywającej od obowiązku zwrotu stronie wygrywającej kosztów procesu. Tym bardziej, że sąd stosuje art. 102 k.p.c. jedynie wyjątkowo, a katalog powtarzających się wypadków uznawanych za szczególnie uzasadnione ma bezpośredni związek ze stanem faktycznym rozpoznawanej sprawy, a nie tylko i wyłącznie sytuacją majątkową strony przegrywającej (tak jak w sprawie, na kanwie której wniesiona została skarga, gdzie doszło do skutecznego podniesienia zarzutu przedawnienia roszczeń powoda, a więc strony przegrywającej).

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że w myśl orzecznictwa SN art. 102 k.p.c. ma zastosowanie: 1) w sprawach dotyczących stosunku prawnego, który może być ukształtowany tylko mocą wyroku sądu, choćby strony były całkowicie zgodne; 2) niesłusznego lub oczywiście niewłaściwego postępowania strony wygrywającej wywołującego koszty; 3) oddalenia powództwa na podstawie art. 5 k.c. albo z powodu prekluzji; 4) precedensowego charakteru sprawy; 5) rozstrzygnięcia sporu wyłącznie na podstawie okoliczności uwzględnionej przez sąd z urzędu oraz 6) ze względu na sytuację majątkową strony przegrywającej, która wytaczając powództwo, była przeświadczona o słuszności dochodzonego roszczenia.

W ocenie Trybunału, kwestionowany art. 102 k.p.c. stanowi uzasadniony wyjątek od zasady odpowiedzialności za wynik procesu i nie

narusza elementu konstytucyjnego prawa do sądu, jakim jest odpowiednio ukształtowana procedura sądowa zgodna z zasadami sprawiedliwości. Przepis art. 102 k.p.c. jest bowiem właściwym przykładem uzasadnionego szczególnymi okolicznościami rozpatrywanej sprawy odstępowania od zasady odpowiedzialności za wynik procesu.

Według TK, konstytucyjny standard prawa do sądu – art. 45 ust. 1 Konstytucji – nie wymaga nieodpłatności postępowania sądowego, realizowanej w drodze przejęcia przez Skarb Państwa całego ekonomicznego ciężaru dochodzenia przez strony swych praw przed sądem. Ustawodawca może zatem, respektując zasadę odpowiedzialności za wynik procesu, uznawaną w orzecznictwie TK za podstawową w odniesieniu do kosztów procesu, określać wzajemne zasady rozliczeń między stronami z tytułu kosztów procesu, kierując się określonymi względami aksjologicznymi i funkcjonalnymi.

Jak podkreślił sędzia TK Andrzej Wróbel, sprawozdawca w tej sprawie, z perspektywy konstytucyjnego prawa do sądu nie ma więc bezpośredniej zależności między zwolnieniem przez sąd strony przegrywającej z obowiązku zwrotu kosztów procesu a obowiązkiem zwrotu tych kosztów przez Skarb Państwa. Rozwiązanie takie mogłoby być uzasadnione tylko i wyłącznie w sytuacji przyjęcia swoistej nieodpłatności postępowania sądowego powiązanej z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu, a mianowicie gdy strona wygrywająca zawsze musiałaby uzyskać zwrot kosztów procesu, jak nie od strony przegrywającej, to od Skarbu Państwa, nawet wbrew zasadzie słuszności.

W jednolitym orzecznictwie TK konstytucyjne prawo do sądu łączy się z zasadą odpłatności wymiaru sprawiedliwości. Nie oznacza to, iż Trybunał odstępuje od przyjętego w orzecznictwie stanowiska, zgodnie z którym zasadą powinno być obciążanie kosztami postępowania strony przegrywającej. – Zasada odpowiedzialności za wynik procesu – co oczywiste – nie ma i nie powinna mieć jednak charakteru absolutnego. Ustawodawca powinien przewidzieć wyjątki od tej zasady, jak choćby kwestionowany art. 102 k.p.c. odpowiadający zasadzie słuszności – tłumaczył dalej sędzia TK Andrzej Wróbel. Dlatego też, jak podkreślił, Trybunał uznał, że zaskarżona regulacja art. 102 k.p.c. nie tylko nie narusza odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, a więc elementu konstytucyjnego prawa do sądu, ale jest wręcz wyrazem zgodności tej procedury z zasadą sprawiedliwości.

W ocenie TK, z punktu widzenia odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej zgodnej z zasadą sprawiedliwości istotne jest, aby zasada słuszności z art. 102 k.p.c. była stosowana wyjątkowo i nie stała się instrumentem tzw. prawa ubogich.

Przewodniczącym składu orzekającego był wiceprezes TK Stanisław Biernat, sprawozdawcą był sędzia TK Andrzej Wróbel.

## Referendum lokalne

Wprowadzenie 24-godzinnego terminu rozpoznania wniosku przez sąd w postępowaniu nieprocesowym jest: niezbędne, efektywne i proporcjonalne, bo cel prowadzonego postępowania pozostaje w odpowiedniej proporcji do ograniczeń wynikających z szybkości działań sądu. Z kolei 24-godzinny termin wniesienia zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji oraz taki sam termin rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji nie narusza prawa do prawidłowo ukształtowanej procedury – uznał Trybunał Konstytucyjny. 12 maja 2016 r. Trybunał publicznie ogłosił wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym w sprawie skargi konstytucyjnej Z.S. dotyczącej referendum lokalnego, a dokładnie nadzwyczajnego trybu postępowania o ochronę dóbr osobistych w kampanii referendalnej (SK 16/14).

W wyroku z 11 maja 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- 1) art. 35 ust. 2 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 35 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie. Zdanie odrębne do wyroku zgłosił sędzia TK Piotr Pszczółkowski.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowane przepisy ustawy o referendum lokalnym zapewniają uczestnikom dostęp do sądu. Rozważenia wymaga natomiast, czy art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym w zakresie, w jakim określa terminy rozpoznania przez sądy obu instancji spraw określonych w art. 35 ust. 1 tej ustawy, jest zgodny z wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do odpowiedniego ukształtowania

procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, nazywanych w orzecznictwie zasadą sprawiedliwości proceduralnej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, względu na szybkość postępowania nie może przesłaniać prawa strony do obrony i prowadzić do pozbawienia lub ograniczenia tego prawa oraz ograniczać zasady prawdy materialnej. Szybkość postępowania jako wartość sądowego stosowania prawa nie jest bowiem wartością nadrzędną w stosunku do zasady prawdy materialnej. Ustanawiając 24-godzinny termin rozpoznania sprawy, ustawodawca jest obowiązany uwzględnić wskazane wyżej cele regulacji, uzasadnione zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz prawami i wolnościami osoby, oraz zważyć racje wynikające z szybkości postępowania i prawdy materialnej.

Według TK, wprowadzenie 24-godzinnego terminu rozpoznania wniosku przez sąd w postępowaniu nieprocesowym jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego przebiegu kampanii referendalnej, efektywne, ponieważ umożliwia wydanie wyroku przed dniem wyborów i proporcjonalne, bo cel prowadzonego postępowania pozostaje w odpowiedniej proporcji do ograniczeń wynikających z szybkości działań sądu.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego 24-godzinny termin wniesienia zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji oraz taki sam termin rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji, mimo możliwości ograniczenia prawidłowości dochodzenia przez sąd prawdy materialnej, nie narusza prawa do prawidłowo ukształtowanej procedury. Tryb postępowania odwoławczego pozostaje bowiem we właściwej proporcji do ograniczeń wynikających z szybkości działań uczestnika postępowania i sądu.

Przewodniczącą składu orzekającego była sędzia TK Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz, sprawozdawcą był sędzia TK Andrzej Wróbel.

## Pozostałe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

1) Opłaty za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu  
Postanowieniem z 5 kwietnia 2016 r. (sygn. U 7/14) Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie wniosku Naczelnej Rady

Adwokackiej w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Zarzuty NRA dotyczyły przepisów regulujących wysokość stawek minimalnych i opłat za czynności adwokatów w sprawach o odszkodowanie lub o zadośćuczynienie związane z warunkami wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej i stawiennictwo na rozprawie oraz sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia tej skargi, a także w sprawach o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym w sprawach wynikających z przepisów o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone we wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej przepisy zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2016 r., i zastąpione zupełnie nowym rozwiązaniem legislacyjnym. Uchylone przepisy stosuje się – na podstawie przepisów przejściowych – do zakończenia sprawy w danej instancji, a w wypadku skarg konstytucyjnych do ich ostatecznego rozpoznania przez Trybunał.

Jak podkreślił TK, wydanie wyroku w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne. Istota zarzutów wnioskodawcy koncentrowała się na nieprawidłowym wykonaniu przez Ministra Sprawiedliwości upoważnienia ustawowego w zakresie określenia wysokości stawek minimalnych, a w konsekwencji również – ustalanych na ich podstawie – opłat za czynności adwokackie i kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Nieprawidłowość ta ma polegać na zbyt niskiej wysokości stawki, które mają nie odpowiadać nakładowi pracy ani zawłości sprawy, czego wymaga przepis upoważniający.

Według TK, tak sformułowany zarzut nie może zostać, co do zasady, merytorycznie rozstrzygnięty. Trybunał Konstytucyjny nie ma bowiem adekwatnych narzędzi umożliwiających mu ocenę prawidłowości wykonania przepisu ustawy upoważniającego do określenia w rozporządzeniu wykonawczym wysokości stawek lub świadczeń w sytuacji, kiedy zarzut zmierza do wykazania niezgodności ich wysokości z treścią wytycznych, określających materialne kryteria, jakie ma uwzględniać organ upoważniony.

Według Trybunału, spór dotyczy natomiast tego, czy stawka minimalna – wynosząca dla rodzajów spraw, których dotyczą zaskarżone przepisy odpowiednio 120 zł i 240 zł – może być uznana za odpowiadającą „zawiloci sprawy” i „nakładowi pracy adwokata”. W sferze tej prawodawca cieszy się szerokim marginesem swobody. Określając wysokość stawek minimalnych i opłat, winien współdziałać z organami samorządu zawodów zaufania publicznego, z uwzględnieniem zasady dialogu i współpracy partnerów społecznych (por. preambuła Konstytucji, art. 20 Konstytucji). Nie istnieje natomiast żaden obiektywny miernik, który umożliwiłby Trybunałowi ocenę zgodności konkretnej stawki lub opłaty z wytycznymi wynikającymi z art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze.

Umorzeniem zakończyło się także postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną (sygn. SK 25/14). W uzasadnieniu do postanowieniem z 14 kwietnia 2016 r. czytamy m.in.: „(...) W przeszłości Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się na temat kosztów pomocy prawnej świadczonej przez osoby wykonujące prawnicze zawody zaufania publicznego oraz pojęcia „godziwego wynagrodzenia” takich osób (najobszerniej na przykładzie radców prawnych). Orzecznictwo Trybunału jest zniuansowane i stara się uwzględniać nie tylko słuszne roszczenia majątkowe osób świadczących pomoc prawną, ale także całokształt ich aktywności zawodowej, pozwalającej czerpać dochody z różnych źródeł (np. umów z klientem; wynagrodzenie za pomoc prawną świadczoną z urzędu jest tylko częścią ich dochodów), a także szczególną publicznoprawną funkcję, jaką pełnią w systemie wymiaru sprawiedliwości, w tym w urzeczywistnianiu prawa do sądu (...)”.

## 2) Opłaty za czynności radców prawnych oraz kosztów pomocy prawnej; wytyczne dotyczące określenia wysokości stawek minimalnych

Postanowieniem z 25 maja 2016 r. TK umorzył postępowanie w sprawie połączonych pytań prawnych Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie (sygn. P 50/14).

Połączone pytania prawne zostały wniesione na tle spraw, w których sąd, orzekając co do meritum, nie wydał orzeczeń o kosztach procesu. W każdej z tych spraw strona wygrywająca, reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika (radcę prawnego lub adwokata), wniosła

o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie co do kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa prawnego.

W połączonych pytaniach prawnych sąd zarzucił niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji przepisom upoważniającym, na podstawie których wydane zostały rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz opłat za czynności adwokackie. Zdaniem pytającego sądu, niezgodność ta skutkuje niekonstytucyjnością zakwestionowanych rozporządzeń.

Art. 225 ust. 2 ustawy o radcach prawnych stanowi, że Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawilnością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy radcy prawnego. Natomiast zgodnie z art. 225 ust. 3 ustawy o radcach prawnych, Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności radców prawnych, mając na względzie rodzaj i zawilność sprawy oraz wymagany nakład pracy radcy prawnego.

W myśl zakwestionowanego art. 16 ust. 2 prawa o adwokaturze, Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawilnością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata. Z kolei art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze przewiduje, że Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, mając na względzie rodzaj i zawilność sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata.



Postępowanie zostało umorzone z uwagi na niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania połączonych pytań prawnych. Uzasadnienia połączonych pytań prawnych w istocie sprowadzają się w ocenie TK do przywołania treści zakwestionowanych przepisów i ogólnych zarzutów pod ich adresem. Przedstawione pytania powielają zatem te same niedostatki, które uniemożliwiły merytoryczne rozpoznanie tożsamyh spraw zainicjowanych przez sąd pytający.

Eliza Maniewska<sup>1</sup>

# ORZECZNICTWO SĄDU NAJWYŻSZEGO

## ABSTRACT

### Judicial decisions of the Supreme Court

The significance to legal practice of the issue of properly carrying out the procedure of employees' "return" to work from childrearing leave, in the event that employers cannot assign them to the position they held prior to taking the leave, is self-evident. For this reason, one of the latest judgments of the Supreme Court concerning this issue is particularly useful in dispelling lingering questions. No less important – to the area of civil procedure – is the Supreme Court's elucidation in one of the most recent resolutions on the legal character of the so-called electronic minutes, which have been a matter of controversy ever since their introduction. Also worth noting is the decision by the Criminal Chamber of the Supreme Court that initiated the formulation of the legal definition of similar offenses, which is crucial, *inter alia*, to assessing the actions of perpetrators who commit offenses as repeat offenders. The article is dedicated to a broader discussion of the aforementioned judgments and presenting other latest important rulings by the Supreme Court.

---

<sup>1</sup> Eliza Maniewska absolwentka Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego, w 2003 r. zdała egzamin sędziowski, doktor nauk prawnych, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego. Specjalizuje się w prawie pracy i proceduralnej cywilnej, autorka komentarzy, licznych opracowań i artykułów naukowych.

**Keywords:** childrearing leave; minutes of a court hearing; concept of similar offences.

**Słowa kluczowe:** urlop wychowawczy; protokół posiedzenia sądowego; pojęcie przestępstw podobnych.

## Sprawy z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych i spraw publicznych

Po zakończeniu urlopu wychowawczego pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie pracy na wskazanym stanowisku spełniającym wymagania art. 186<sup>4</sup> k.p., ale może również uzgodnić z pracownikiem stanowisko, które ma zająć. Nie pozostaje to bez znaczenia dla oceny chwili wezwania i dopuszczenia pracownika do pracy. Nie jest także możliwe wskazanie ogólnie i *a priori*, w jaki sposób i jak często po powrocie z takiego urlopu pracownik powinien uzewewnętrznić (demonstrować) swą gotowości do pracy.

Te tezy, jakże istotne z punktu widzenia praktycznych wskazówek, w jaki sposób powinien nastąpić odpowiadający prawu powrót pracownika z urlopu wychowawczego zostały sformułowane przez Sąd Najwyższy w ostatnio udostępnionym wyroku z dnia 24 czerwca 2015 r., I PK 230/14. Odpowiada on na częste wątpliwości w tym względzie zarówno pracodawców jak i pracowników.

Przepis art. 186<sup>4</sup> k.p., stanowi, że pracodawca dopuszcza pracownika po zakończeniu urlopu wychowawczego do pracy na dotychczasowym stanowisku, a jeżeli nie jest to możliwe, na stanowisku równorzędnym z zajmowanym przed rozpoczęciem urlopu lub na innym stanowisku odpowiadającym jego kwalifikacjom zawodowym, za wynagrodzeniem nie niższym od wynagrodzenia za pracę przysługującego pracownikowi w dniu podjęcia pracy na stanowisku zajmowanym przed tym urlopem. W świetle art. 186<sup>4</sup> k.p., pracownik ma prawo do powrotu po urlopie na dotychczasowe stanowisko, a dopiero gdy nie jest to możliwe, pracodawca ma obowiązek dopuszczenia go do pracy na stanowisku równorzędnym lub innym odpowiadającym jego kwalifikacjom. Z tego przepisu, czytanego w powiązaniu z art. 81 § 1 k.p. wynika, że pracownikowi,

który zakończył urlop wychowawczy, wynagrodzenie za czas gotowości do pracy przysługuje, jeśli pracodawca nie zaferował mu stanowiska spełniającego wymagania określone w art. 186<sup>4</sup> k.p. i pracownik wykazał gotowość do pracy. Oznacza to też, że jeśli pracodawca takie stanowisko zaferował, a pracownik ofertę odrzucił, to nie można uznać jego gotowości do pracy, ze względu na brak zamiaru wykonywania pracy. W takim wypadku badanie spełnienia pozostałych przesłanek gotowości jest bezprzedmiotowe.

W sprawie powódka – nauczycielka przyrody, pomimo pierwotnego planu pozostawiania na zawnioskowanym urlopie wychowawczym przez 3 lata, po dwóch latach zrezygnowała z niego, informując o tym z wymaganym wyprzedzeniem pracodawcę. Pracodawca oświadczył, że nie jest możliwe dopuszczenie jej do pracy na stanowisku nauczyciela przyrody, ale zaproponował jej inne stanowisko. Powódka odrzuciła tę propozycję stojąc na stanowisku, że powinna zostać dopuszczona do pracy na stanowisku, które zajmowała przed urlopem. Wobec odmowy pracodawcy uznała, że skoro zgłosiła gotowość do podjęcia pracy, to od tej chwili należy jej się z tego tytułu wynagrodzenie. Po upływie roku podjęła w pozwanej szkole pracę jako nauczyciel w świetlicy, czyli tę, którą pracodawca zaproponował jej bezpośrednio po jej powrocie z urlopu wychowawczego. Istotą sporu w niniejszej sprawie było, czy powódka w związku ze zgłoszoną rezygnacją z urlopu wychowawczego faktycznie pozostawała w gotowości do pracy, a jedynie pracodawca nie chciał jej dopuścić do jej świadczenia, czy też mimo deklarowanej przez nią gotowości nie przyjmowała oferowanych przez pracodawcę propozycji.

Sąd Rejonowy uznał, że pracodawca nie miał możliwości powierzenia powódce nauczania przyrody a zaproponowana powódce praca odpowiadała wymaganiom z art. 186<sup>4</sup> k.p., ona jednak odmówiła jej podjęcia. Sąd Okręgowy ocenił sprawę inaczej. Uznał bowiem, że nie można przyjąć, iż w spornym okresie miało miejsce skuteczne dopuszczenie powódki do pracy. Pracodawca w żadnej formie, (ani ustnej ani pisemnej) nie zobligował powódki do pracy na określonym stanowisku bowiem nie wydał jej wiążącego polecenia w tym przedmiocie. Zdaniem Sądu odwoławczego, powyższe rozważania nie uzasadniają jednak wniosku, że powódce należy się całość dochodzonego przez nią wynagrodzenia za czas gotowości do pracy na podstawie art. 81 k.p. W ocenie Sądu

drugiej instancji powódka nie wykazała, że w całym spornym okresie, kiedy pracodawca nie dopuszczał jej do pracy, pozostawała w gotowości do jej podjęcia. Przy ocenie zachowania należytej miary staranności pracowniczej wymaganej i koniecznej do nabycia wynagrodzenia z tytułu gotowości do pracy (art. 81 § 1 k.p.) za sporny dłuższy okres zatrudnienia, pracownik powinien bowiem aktywnie manifestować pozostawanie w stanie permanentnej (stałej) gotowości do natychmiastowego podjęcia i świadczenia pracy w uzgodnionym miejscu, czasie i rozmiarze pracy, co wymaga co najmniej systematycznego lub periodycznego powiadamiania pracodawcy o miejscu przebywania i sposobach wezwania pracownika do świadczenia pracy, w formach dostatecznie informujących pracodawcę o stanie gotowości do pracy (art. 60 i 61 k.c. w związku z art. 300 k.p.), co najmniej przez comiesięczne żądanie wypłaty wynagrodzenia z tytułu gotowości do pracy, które – tak jak wynagrodzenie za pracę wykonaną – jest płatne w każdym miesiącu zatrudnienia w miejscu i terminie wypłaty wynagrodzeń za pracę (art. 81 § 1 w związku z art. 86 § 1 k.p.). Zdaniem Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie warunki te nie zostały spełnione.

Na kanwie tego stanu faktycznego Sąd Najwyższy wskazał, że świetle art. 186<sup>4</sup> k.p., pracownik ma prawo do powrotu po urlopie na dotychczasowe stanowisko, a dopiero gdy nie jest to możliwe, pracodawca ma obowiązek dopuszczenia go do pracy na stanowisku równorzędnym lub innym odpowiadającym jego kwalifikacjom. Z tego przepisu, czytanego w powiązaniu z art. 81 § 1 k.p. wynika, że pracownikowi, który zakończył urlop wychowawczy, wynagrodzenie za czas gotowości do pracy przysługuje, jeśli pracodawca nie zaoferował mu stanowiska spełniającego wymagania określone w art. 186<sup>4</sup> k.p. i pracownik wykazał gotowość do pracy. Oznacza to też, że jeśli pracodawca takie stanowisko zaoferował, a pracownik ofertę odrzucił, to nie można uznać jego gotowości do pracy, ze względu na brak zamiaru wykonywania pracy. W takim wypadku badanie spełnienia pozostałych przesłanek gotowości jest bezprzedmiotowe.

Sąd Najwyższy zauważył, że Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie miał rację, wskazując że pracodawca może dopuścić pracownika do pracy wydając polecenie wykonywania pracy na danym stanowisku (pracy danego rodzaju). Bezpodstawnie jednak wykluczył inne sposoby dopuszczenia do pracy, w tym szczególnie, przez uzgodnienie z pracownikiem

stanowiska, na którym po powrocie z urlopu ma pracować. Wykluczenie takiego sposobu dopuszczenia do pracy nie ma oparcia w przepisach. Poza tym, pracodawca zawsze, gdy ma prawo wydać polecenie, może zamiast tego lub najpierw wybrać drogę nakłonienia pracownika do określonego zachowania w drodze rozmów i uzgodnień. Zdaniem Sądu Najwyższego, taka metoda dopuszczenia do pracy, szczególnie w sytuacji, gdy praca na dotychczasowym stanowisku nie jest możliwa, lepiej uwzględnia interes pracownika, a także w interesie pracodawcy leży, by oferowana praca była przez pracownika akceptowana, a nie narzucona. Należy zatem stwierdzić, że w świetle art. 186<sup>4</sup> k.p., dopuszczenie pracownika po zakończeniu urlopu wychowawczego do pracy na stanowisku równorzędnym lub innym odpowiadającym jego kwalifikacjom może nastąpić w drodze polecenia pracodawcy lub uzgodnienia z pracownikiem stanowiska, które ma zająć. Jeśli pracodawca w takiej sytuacji wybierze metodę uzgodnienia, to za moment dopuszczenia do pracy należy uznać chwilę, w której przedstawił pracownikowi propozycję wykonywania pracy na stanowisku spełniającym wymagania art. 186<sup>4</sup> k.p., tj. równorzędnym z zajmowanym przed rozpoczęciem urlopu lub innym odpowiadającym jego kwalifikacjom zawodowym, za wynagrodzeniem nie niższym od wynagrodzenia za pracę przysługującego pracownikowi w dniu podjęcia pracy na stanowisku zajmowanym przed tym urlopem. Jak wynika z ustaleń faktycznych przyjętych w niniejszej sprawie, pracodawca zaproponował powódce powrót do pracy, tyle, że nie na etacie nauczyciela przyrody. Odmowa przyjęcia propozycji odpowiadającej wymaganiom z art. 186<sup>4</sup> k.p. byłaby równoznaczna z brakiem zamiaru wykonywania pracy oferowanej zgodnie z prawem, nawet gdyby powódka była gotowa wykonywać pracę, której żądała (nauczyciela przyrody w pełnym wymiarze godzin).

Sąd Okręgowy uznał jednak, że po 14 dniach od rozpoczęcia roku szkolnego powódka w ogóle nie uzewnętrzniła gotowości wykonywania pracy. Zdaniem Sądu Najwyższego, z samej istoty uzewnętrznienia wobec pracodawcy gotowości do pracy, jako jednego z warunków istnienia gotowości do pracy, wynika, że jest to znane pracodawcy zachowanie się pracownika, które w danych okolicznościach obiektywnie świadczy o tym, że pracownik jest gotów do niezwłocznego podjęcia pracy, gdy zostanie do jej wykonywania wezwany lub dopuszczony. Uzewnętrznienie gotowości do

pracy polega więc w istocie rzeczy na zademonstrowaniu przez pracownika, że jest gotów do pracy. Uzewnętrznienie gotowości do pracy określa się też w orzecznictwie, jako zgłoszenie pracodawcy gotowości niezwłocznego podjęcia pracy. Może ono nastąpić przez każde zachowanie pracownika objawiające w dostateczny sposób jego zamiar kontynuacji stosunku pracy (art. 60 k.c. w związku z art. 300 k.p.), a więc zarówno pisemnie, ustnie, jak też przez każde inne zachowanie objawiające wobec pracodawcy wolę pracownika w dostateczny sposób (por. wyrok Sądu Najwyższego z 14 maja 1999 r., I PKN 60/99). Może to więc nastąpić, między innymi, w bezpośrednich rozmowach z pracodawcą (osobą reprezentującą pracodawcę), przez telefoniczne pytanie pracodawcy o możliwość wykonywania pracy lub zadeklarowanie jej gotowości i pozostawienie pracodawcy informacji o sposobie komunikowania się, korespondencyjnie (listy, e-maile, SMS-y). Zgłoszenie może mieć miejsce także w toku postępowania sądowego, przez czynności procesowe pracownika, z których wynika wola niezwłocznego podjęcia pracy. W określonych okolicznościach uzewnętrznienie gotowości do pracy może też polegać na powiadomieniu o zmianie adresu, miejscu pobytu, zmianie numeru telefonu itp. Pracownik może swą wolę podjęcia pracy przejawić osobiście lub przez upoważnioną osobę. Istotne jest też zgodne stanowisko Sądu Najwyższego, że ocena przesłanek gotowości do pracy zależy od okoliczności faktycznych konkretnej sprawy (wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2007 r., I PK 149/07). Pogląd ten ma szczególne znaczenie dla wyjaśnienia, powstającej w praktyce kwestii, jak często pracownik ma demonstrować gotowość do pracy, co jest szczególnie istotne w wypadkach, gdy okres niedopuszczenia do pracy jest dość długi. W tej kwestii wyrażano w orzecznictwie różne poglądy, przy akceptacji wyjściowego stwierdzenia, zgodnie z którym bierne oczekiwanie pracownika na wezwanie go przez pracodawcę do wykonywania pracy nie oznacza gotowości do pracy w rozumieniu art. 81 § 1 k.p., jeżeli takiego zachowania nie usprawiedliwiają okoliczności sprawy (wyroki Sądu Najwyższego: z 14 maja 1999 r., I PKN 60/99, OSNP 2000 nr 15, poz. 577, z 23 października 2006 r., I PK 110/06, M.P.Pr. 2007 nr 1, s. 43; z 20 listopada 2007 r., II PK 80/07, LEX nr 863970).

Zdaniem Sądu Najwyższego w składzie, który rozpoznał opisywaną sprawę, powyższe orzeczenia uzasadniają wniosek, że w świetle brzmienia i celu art. 81 § 1 k.p., uzewnętrznienie przez pracownika gotowości

do pracy może nastąpić przez różne, znane pracodawcy, zachowania pracownika (lub osób działających w jego imieniu), z których dostatecznie jasno wynika jego wola niezwłocznego podjęcia pracy w danym okresie, gdy zostanie do niej dopuszczony. Zależnie od okoliczności, różna może być też częstotliwość potwierdzania gotowości. Nie można zatem ogólnie i *a priori* wskazać, w jaki sposób i jak często pracownik powinien uzewnętrzniać (demonstrować) swą gotowość do pracy. Oceny spełnienia tej przesłanki gotowości do pracy dokonuje sąd, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. Jest to więc zasadniczo kwestia ustaleń faktycznych. Ciężar udowodnienia przesłanek gotowości do pracy, w tym zgłoszenia tej gotowości pracodawcy, spoczywa na pracowniku (powodzie) dochodzącym z tego tytułu zapłaty wynagrodzenia za pracę.

#### Wyrok z dnia 10 lutego 2016 r., I PK 56/15

Termin odstąpienia od umowy o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy musi być wyraźnie oznaczony w tej umowie.

#### Wyrok z dnia 25 lutego 2016 r., II PK 359/14

1. Wynikająca z art. 97 § 3 k.p. fikcja prawna powstaje wprawdzie dopiero od momentu jej wykreowania prawomocnym orzeczeniem sądu pracy, ale z mocy prawa *ab initio* „zastępuje” treść rzeczywistej czynności prawnej. Oznacza to, że wywołuje ona retroaktywne skutki prawne od momentu rozwiązania umowy o pracę.
2. Orzeczenie sądu pracy przyznające odszkodowanie z tytułu bezprawnego rozwiązania z pracownikiem umowy o pracę bez wypowiedzenia tworzy nowy stan prawny, który (*ex nunc*) może stworzyć uprawnienie do wliczenia do okresu uprawniającego do nagrody jubileuszowej okresu, za który przyznano pracownikowi odszkodowanie (art. 51 § 2 k.p.) i odpowiadające temu uprawnieniu zobowiązanie pracodawcy do wypłaty nagrody jubileuszowej.

#### Wyrok z dnia 3 lutego 2016 r., II PK 339/14

Wynagrodzenie za okres nieświadczenia pracy, przewidziane w stosowanym *mutatis mutandis* art. 81 § 1 k.p. w sytuacji, gdy z inicjatywą zwolnienia pracownika z obowiązku wykonywania pracy wystąpił pracodawca,



również przed dniem 22 lutego 2016 r., powinno być obliczone jak wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy.

### Wynagrodzenie osób kierujących

Nie sposób odczytywać artykułu 14 ust. 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (...) jako sankcjonującego wszystkie naruszenia ustawy „kominowej”, lecz jedynie te, które są związane z działaniem rad nadzorczych.

### Wyrok z dnia 4 listopada 2015 r., II UK 406/14

Nieprawidłowe jest stanowisko przypisujące decydujące znaczenie w rozstrzygnięciu sporu o podleganie pracownika ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma jego pracodawca, bezpośrednio przed rozpoczęciem zatrudnienia w celu oddelegowania do innego państwa członkowskiego, wykładni art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i art. 14 rozporządzenia (WE) nr 987/2009 dokonanej w decyzji A2. Decyzja ta w zakresie, w jakim interpretuje wynikającą z powołanych przepisów przesłankę podlegania zainteresowanego ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma jego pracodawca, bezpośrednio przed rozpoczęciem zatrudnienia, nie tyle wyjaśnia znaczenie pojęcia bezpośredniego podlegania tak oznaczonemu ustawodawstwu, ile w rzeczywistości ustanawia dodatkowe, nieznanne przepisom samych rozporządzeń, kryterium czasowe (co najmniej miesięczny okres owego podlegania), przewidując zresztą możliwość odstąpienia od tego wymogu w indywidualnie ocenianych przypadkach. Taka wykładnia przepisów wspomnianych rozporządzeń, w istocie wykraczająca poza ich treść normatywną, tym bardziej nie może być uznana za wiążącą dla sądu krajowego.

### Wyrok z dnia 22 marca 2016 r., II PK 31/15

Bezpodstawne jest przerzucanie na pracodawcę ryzyka ponoszenia kosztów pozasłużbowych połączeń telefoniczno-internetowych wykonywanych w prywatnym interesie pracownika, ponieważ wyrządzenie pracodawcy szkody przez samowolne używanie służbowego telefonu do celów lub potrzeb prywatnych nie jest działaniem ani w granicach ryzyka pracodawcy, ani w granicach dopuszczalnego ryzyka pracownika, przeto nie wyłącza jego odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 117 § 2 k.p.

**Wyrok z dnia 19 stycznia 2016 r., I PK 72/15**

Wytypowanie do zwolnienia pracownika, który po rozwiązaniu stosunku pracy ma zapewnione środki utrzymania w postaci świadczeń emerytalnych, stanowi akceptowane społecznie kryterium wyboru pracownika do zwolnienia, ponieważ nie pozbawia go środków utrzymania, których byłby pozbawiony pracownik nieposiadający uprawnień emerytalnych. Nie jest to rozwiązanie stosunku pracy z uwagi na wiek, a zatem nie stanowi dyskryminacji pracownika.

**Wyrok z dnia 4 listopada 2015 r., II UK 437/14**

W przypadku działalności gospodarczej ubezpieczony, który opłaca składkę od najniższej podstawy wymiaru składek ma gwarancję takiej podstawy wymiaru zasiłku chorobowego, choć nie pozostawał w ubezpieczeniu przez pełny (także drugi) miesiąc kalendarzowy.

**Składki na ubezpieczenie społeczne**

Wyrok z dnia 19 stycznia 2016 r., I UK 35/15, sędzia sprawy: K. Gonera.

Uzasadnione przypadki, które pozwalają organowi rentowemu na uwzględnienie wniosku ubezpieczonej o wyrażenie zgody na opłacenie składki na dobrowolne ubezpieczenie społeczne po terminie (art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych), nie muszą być wyjątkowe albo szczególnie uzasadnione. Uzasadniony przypadek oznacza sytuację, która obiektywnie usprawiedliwia i tłumaczy, dlaczego składka nie została należycie opłacona w terminie.

**Wyrok z dnia 22 marca 2016 r., II PK 37/15**

Wadliwe prowadzenie spraw księgowych przez głównego księgowego może prowadzić do zagrożenia interesów pracodawcy i powodować utratę jego zaufania. Pracodawca może wówczas rozwiązać umowę o pracę w szczególnym trybie art. 52 § 1 pkt 1 k.p.

**Wyrok z dnia 8 grudnia 2015 r., I PK 339/14**

Kryterium stażu pracy, nie jest samo w sobie parametrem umożliwiającym ustalenie, czy praca porównywalnych pracowników jest jednakowa lub jednakowej wartości, jak wymaga art. 18<sup>3c</sup> § 1 k.p. Na pracodawcy spoczywa wówczas obowiązek udowodnienia z jakich przyczyn doszło

do niekorzystnego ukształtowania wynagrodzenia za pracę, gdy pracownik wykonuje pracę jednakową lub jednakowej wartości.

Wyrok z dnia 15 marca 2016 r., II PK 20/15

Jeżeli prawo do premii rocznej zależy od wykonania rocznego zadania premiowego i przysługuje po upływie roku premiowania, to niewykonywanie przez pracownika zatrudnienia w całym rocznym okresie premiowanej pracy nie kreuje jego prawa do rocznego wynagrodzenia premiowego w pełnej wysokości premii rocznej, chyba że strony wyraźnie umownie uzgodniły takie prawo, którego nie kontestują na drodze sądowej, albo gdyby potencjalnie obowiązywały wyraźne przepisy zakładowego lub ponadzakładowego prawa pracy o przysługiwaniu premii rocznej także za okresy niewykonywania pracy.

## Sprawy z zakresu prawa cywilnego i gospodarczego

**Ani tzw. protokół elektroniczny ani jego transkrypcja nie stanowią podstawy ustaleń dotyczących przebiegu posiedzenia. Na stronie nie spoczywa obowiązek odnoszenia się do tego protokołu przy formułowaniu zarzutów apelacyjnych.**

Takie wnioski płyną z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2016 r., III CZP 102/15, niezwykle ważnej dla praktyki procesowej zarówno z punktu widzenia sądu, jak i stron. W judykacie tym Sąd Najwyższy po raz pierwszy wyjaśnił bowiem charakter prawny tzw. protokołu elektronicznego i wskazał najistotniejsze konsekwencje stąd płynące. Mianowicie przyjął, że:

1. Transkrypcja protokołu sporządzonego za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk nie jest dokumentem urzędowym i nie stanowi podstawy ustaleń dotyczących przebiegu posiedzenia.
2. Jeżeli protokół sporządzony za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk nie pozwala w części obejmującej czynność dowodową na ustalenie jej treści, sąd powtarza w odpowiednim zakresie tę czynność (art. 241 k.p.c.).

3. Podnosząc w apelacji zarzut błędnej oceny dowodu (art. 233 § 1 k.p.c.), skarżący nie musi wskazywać konkretnego fragmentu zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku utrwalającego przeprowadzenie tego dowodu.

Sąd Najwyższy wskazał, że wprowadzony ustawą z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i zmodyfikowany ustawą z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz – wchodzącą w życie 8 września 2016 r. – ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw sposób sporządzania protokołu polega na tym, że przebieg posiedzenia sądowego zostaje utrwalony za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk oraz pisemnie, pod kierunkiem przewodniczącego (art. 157 § 1 zd. 2 i art. 158 § 1 k.p.c.). Chodzi więc o protokół w znaczeniu prawnym, składający się z dwóch immanentnych elementów, tj. zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku (zwanego protokołem elektronicznym i podpisywanego w sposób określony w art. 158 § 3 zd. 1 k.p.c.) oraz protokołu pisemnego o skróconej treści (zwanego protokołem skróconym, zawierającego elementy, które wskazane są w art. 158 § 1 k.p.c., i podpisywanego w sposób określony w art. 158 § 3 zd. 2 k.p.c.). Alternatywą dla takiego sposobu protokołowania jest – w razie spełnienia przesłanek określonych w przepisie art. 157 § 1<sup>1</sup> k.p.c. – pełny protokół pisemny (zawiera on elementy wskazane w art. 158 § 2 k.p.c. i jest podpisywany w sposób określony w art. 158 § 3 zd. 2 k.p.c.).

Protokół skrócony (art. 158 § 1 k.p.c.), podpisany przez przewodniczącego oraz protokolanta (art. 158 § 3 zd. 2 k.p.c.), jest, podobnie jak protokół pisemny pełny (art. 158 § 2 k.p.c.), dokumentem urzędowym, korzystającym z domniemań, które są właściwe takim dokumentom (por. art. 244 k.p.c. Protokół elektroniczny, podpisany przez protokolanta podpisem elektronicznym gwarantującym identyfikację jego osoby oraz rozpoznawalność jakiegokolwiek późniejszej zmiany protokołu (art. 158 § 3 zd. 1 k.p.c.), formalnie nie jest dokumentem urzędowym, ale przepisy o dokumentach urzędowych, w tym o domniemaniach właściwych tym dokumentom (art. 244 k.p.c.), stosuje się do niego odpowiednio (na podstawie art. 308 § 2 k.p.c.; od dnia 8 września 2016 r. – na

podstawie art. 308 k.p.c.). Zapis obrazu albo obrazu i dźwięku nie podlega jednak sprostowaniu (art. 160 § 2 k.p.c.), w związku z czym w wypadku rozbieżności między tym zapisem a protokołem skróconym wszelkie wątpliwości w tym zakresie powinny być rozstrzygane na podstawie zapisu.

Przygotowanie transkrypcji odpowiedniej części protokołu sporządzonego za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk może być zarządzone przez przewodniczącego, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego orzekania w sprawie (art. 158 § 4 k.p.c.). Sąd Najwyższy przesądził, że skoro w wypadku utrwalania przebiegu posiedzenia za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk oraz pisemnie (art. 157 § 1 zd. 2 i art. 158 § 1 k.p.c.) protokołów stanowią łącznie zapis dźwięku albo obrazu i dźwięku oraz protokoł o skróconej treści, to nie ma podstaw do utożsamiania lub zrównywania transkrypcji tego zapisu z protokołem albo jego częścią względnie traktowania jej jako trzeciego elementu składowego protokołu. Transkrypcja obecnie nie stanowi też załącznika do protokołu, a zatem nie podlega sprostowaniu lub uzupełnieniu (art. 160 § 1 k.p.c.). Dokonanie transkrypcji jest tylko czynnością o charakterze materialno-technicznym, która ma zapewnić pełniejszą funkcjonalność systemu i efektywność stosowania protokołu obejmującego zapis dźwięku albo obrazu i dźwięku. Ułatwia pracę z protokołem elektronicznym, w tym w szczególności umożliwia odnalezienie jego stosownego fragmentu. Potwierdza to fakt, że sporządzanie transkrypcji nie następuje w każdym wypadku utrwalania przebiegu posiedzenia za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk, lecz tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego orzekania. Nie jest ono nawet regułą, skoro wymaga zarządzenia przewodniczącego, a jeśli do niego dochodzi, to transkrypcja nie musi obejmować całości zapisu, lecz tylko jego odpowiednią część (art. 158 § 4 k.p.c.).

Ograniczona funkcja transkrypcji protokołu elektronicznego znajduje wyraz w tym, że transkrypcja taka nie jest dokumentem urzędowym. Ustawodawca – poza wymaganiami pisemności, wynikającym z określenia, że chodzi o transkrypcję takiego protokołu – nie ustanowił innych wymagań co do jej formy, w tym przede wszystkim wymagań, aby dokument transkrypcji był podpisany. Transkrypcja protokołu

elektronicznego nie pełni żadnej samodzielnej funkcji procesowej, lecz ma znaczenie tylko subsydiarne. Nie ulega przeto wątpliwości, że dokument taki nie stanowi podstawy ustaleń co do przebiegu posiedzenia, z którego sporządzono taki protokół.

W razie, gdy się okaże, że zapis dźwięku albo obrazu i dźwięku z przebiegu posiedzenia nie pozwala na ustalenie treści podjętych na posiedzeniu czynności procesowych, czyli w sytuacji jednej z postaci wadliwości protokołu elektronicznego, trzeba ją traktować tak samo, jak wadliwość protokołu pisemnego obejmującego czynności dowodowe, polegającą na jego częściowej nieczytelności. Odmienność techniki sporządzania obu typów protokołu nie może przesłaniać tego, że problem jest w istocie taki sam i sprowadza się do tego, że nie można na podstawie protokołu ustalić w części treści czynności dowodowej. Przyjmując, że chodzi o wypadek, w którym – ze względów technicznych – nie jest możliwe usunięcie takiej wadliwości przez zabiegi określone w § 12 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego w postępowaniu cywilnym za właściwe należy uznać w takim wypadku powtórzenie czynności dowodowej w odpowiednim zakresie (art. 241 k.p.c.). W zakresie, w którym protokół elektroniczny nie pozwala na ustalenie treści czynności dowodowej, chodzi o taką jego wadę, która odbiera mu w tym zakresie cechę protokołu. Uzasadnia to powtórzenie w odpowiednim zakresie czynności dowodowej, której treści nie da się ustalić, a nie odtwarzanie protokołu w tej części.

Powtórzenie postępowania dowodowego – z urzędu lub na wniosek jednej ze stron – może nastąpić również w drugiej instancji, w tym także w zakresie dowodów przeprowadzonych w pierwszej instancji (art. 241 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.). Gdy przyczyną powtórzenia jest niemożność ustalenia na podstawie protokołu treści czynności dowodowej, wykluczone jest stosowanie ograniczenia określonego w art. 381 k.p.c. O ile jednak nie budzi wątpliwości powtórzenie czynności dowodowej w postępowaniu apelacyjnym prowadzonym na podstawie reguł ogólnych (art. 367 i nast. k.p.c.), o tyle rzecz przedstawia się inaczej w postępowaniu apelacyjnym w ramach postępowania uproszczonego. Sąd drugiej instancji może tu przeprowadzić tylko dowód z dokumentu (art. 505<sup>11</sup> § 1 k.p.c.), chyba że apelację oparto na późniejszym wykryciu okoliczności

faktycznych lub środkach dowodowych, z których strona nie mogła skorzystać przed sądem pierwszej instancji (art. 505<sup>11</sup> § 2 k.p.c.). Jeśli więc powtórzenie ma dotyczyć innej czynności dowodowej (np. przesłuchania świadka), konieczne staje się wydanie orzeczenia kasatoryjnego oraz przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania celem powtórzenia dowodu (art. 505<sup>12</sup> § 1 k.p.c.).

Ponieważ w praktyce zrodziła się problem, czy podnosząc w apelacji zarzut błędnej oceny dowodu (art. 233 § 1 k.p.c.), skarżący musi wskazać konkretny fragment zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku utrwalający przeprowadzenie tego dowodu, to Sąd Najwyższy wyjaśnił także i tę kwestię.

Podkreślił, że jakkolwiek w praktyce z punktu widzenia efektywności i sprawności postępowania jest korzystne, gdy skarżący wskazuje konkretny fragment zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku bądź konkretne karty akt sprawy (protokołu) utrwalające przeprowadzony dowód, którego ocenę kwestionuje, to jednak przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie nakładają na niego takiej powinności.

Odmienne rozstrzygnięcie tej kwestii musiałyby zakładać prawidłowość założenia, że sąd drugiej instancji nie ma obowiązku zapoznawania się z całokształtem materiału procesowego zgromadzonego w pierwszej instancji, tj. w tym wypadku całokształtem materiału utrwalonego w protokole elektronicznym.

Założenie to byłoby nie tylko próbą przerzucenia na apelanta ciężaru kontroli ustaleń poczynionych w pierwszej instancji, ale pozostawałoby w sprzeczności z art. 382 k.p.c. Przepis ten, stosowany zarówno w ramach apelacji podlegającej regułom ogólnym (apelacji pełnej; art. 367 i nast. k.p.c.), jak i apelacji w postępowaniu uproszczonym (apelacji ograniczonej), przesądza, że podstawą wyrokowania przez sąd drugiej instancji jest materiał procesowy zebrany w pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym. Gdy więc w postępowaniu tym rozpoznawana jest sprawa (apelacja pełna), konieczność uwzględniania, a zatem i znajomości całości materiału procesowego jest nieodzowna z tego względu, że sąd drugiej instancji dokonuje własnych ustaleń faktycznych i prawnych dla celów rozstrzygnięcia sprawy. Z kolei w postępowaniu uproszczonym (apelacja ograniczona) konieczność znajomości całości materiału procesowego jest następstwem potrzeby jego konfrontacji – w ramach

kontroli wyroku sądu pierwszej instancji – z zarzutami apelacyjnymi. Biorąc pod uwagę wzajemne powiązania i zależności między różnymi elementami tworzącymi ten materiał, widocznymi w szczególności w kontekście oceny przeprowadzonych dowodów, zdaniem Sądu Najwyższego, należy odrzucić dopuszczalność poprzestania na wycinkowej znajomości tego materiału, wyznaczonej na przykład na podstawie wskazania przez skarżącego, kwestionującego tę ocenę, tylko fragmentów – w tym wypadku – zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku – utrwalającego przeprowadzenie dowodów.

#### Wyrok z dnia 13 stycznia 2016 r., V CSK 277/15

Terminem wykonania umowy zawartej w reżimie prawa zamówień publicznych może być zarówno data, oznaczona liczbą jednostek czasu jak i oznaczone zdarzenie. Dane przyszłe zdarzenie można traktować jako termin ustania stosunku prawnego tylko wówczas, gdy jest ono w ramach rozsądnych ludzkich oczekiwań oczywiście pewne. Termin oznaczony jako „zakończenie inwestycji” nie jest w powyższym rozumieniu „pewny” zarówno co do faktu jak i chwili nadejścia.

#### Wyrok z dnia 20 stycznia 2016 r., V CSK 294/15

Jeżeli zasadność roszczenia odszkodowawczego nie budzi innych wątpliwości – poza wysokością szkody – a strona, na której spoczywa ciężar dowodu przyjęła błędną koncepcję sposobu ustalenia szkody i zgłosiła wnioski o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego – obowiązek informacyjny sądu wobec stron postępowania sądowego, którego źródłem są zasady ogólne wynikające z art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji, wymaga zwrócenia przez sąd uwagi na potrzebę określenia szkody w sposób opisowy i stosownego zmodyfikowania tezy dowodowej. Bez wywiązania się z tego obowiązku sąd nie może oddalić powództwa z powodu niewykazania szkody.

#### Wyrok z dnia 22 stycznia 2016 r., I CSK 1049/14

Postanowienia bankowego wzorca umownego zawierającego uprawnienie banku do przeliczania sumy wykorzystanego przez kredytobiorcę kredytu do waluty obcej (klauzulę tzw. spreadu walutowego) nie dotyczą głównych świadczeń stron w rozumieniu art. 385<sup>1</sup> § 1 zdanie drugie k.c.



### Wyrok z dnia 12 lutego 2016 r., II CSK 815/14

Umowa nazwana przewłaszczeniem na zabezpieczenie, na podstawie której wierzyciel upadłego zostaje upoważniony do zatrzymania w swoim majątku przewłaszczonej rzeczy lub prawa o wartości wyższej niż zabezpieczona wierzytelność może podlegać ocenie na podstawie art. 127 ust. 1 prawa upadłościowego.

### Wyrok z dnia 18 lutego 2016 r., II CSK 197/15

1. Prawo zamówień publicznych zawiera samodzielną definicję pojęcia „roboty budowlane” (art. 2 pkt 8), ma więc ono charakter autonomiczny.
2. Niedopuszczalne jest przerzucenie na wykonawcę umowy w sprawie zamówienia publicznego ryzyka gospodarczego wynikającego z niedostatecznego opisu przedmiotu zamówienia i błędnej treści wyjaśnień udzielonych przez zamawiającego w toku postępowania o udzielenie zamówienia.

### Wyrok z dnia 2 marca 2016 r., V CSK 406/15

Złożenie przez osoby fizyczne podpisów na wekslu przy pieczęci firmowej osoby prawnej stanowi dostateczny wyraz działania tych osób w imieniu zastępowanej osoby prawnej.

### Wyrok z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15

Do orzekania o niezgodności ustaw i ich poszczególnych przepisów z Konstytucją jest powołany wyłącznie Trybunał Konstytucyjny (art. 188 pkt 1, art. 193 Konstytucji). Jednakże, jeżeli – traktując to jako wyjątek od reguły, wynikający ze szczególnych okoliczności – niezgodność przepisu z Konstytucją jest w związku z rozpoznawaną sprawą oczywista i ocena taka ma dodatkowe poparcie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził uprzednio niezgodność z Konstytucją przepisu o takim samym brzmieniu, jak zawarty w obowiązującej ustawie, to sąd może nie zastosować tego przepisu w rozpoznawanej sprawie ze względu na jego niezgodność z Konstytucją (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

### Postanowienie z dnia 17 marca 2016 r., V CZ 7/16

Oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora InPost jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu.

### Wyrok z dnia 17 marca 2016 r., II CSK 232/15

Jeżeli akcjonariusz na podstawie art. 334 § 2 k.s.h. nabył roszczenie o zamianę akcji imiennych na akcje na okaziciela i dochodzi jego realizacji na drodze sądowej, to zmiana statutu spółki w toku postępowania sądowego i wyłączenie dopuszczalności zamiany akcji, nie pozbawia go tego roszczenia.

### Wyrok z dnia 7 kwietnia 2016 r., II CSK 373/15

Przewidziany w art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz.U. Nr 157, poz. 1315 termin do zgłoszenia wniosku o przeniesienie prawa własności do lokalu mieszkalnego jest terminem zawitym.

### Wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., V CSK 524/15

Przepis art. 546 § 1 k.s.h. nie jest *de lege lata* podstawą prawną odpowiedzialności spółki dzielonej za jej dotychczasowe zobowiązania, jeżeli stały one przypisane w planie podziału spółce przejmującej.

### Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 31 marca 2016 r., III CZP 89/15

Oświadczenie członka zarządu spółki kapitałowej o rezygnacji z tej funkcji jest składane – z wyjątkiem przewidzianym w art. 210 § 2 i art. 379 § 2 k.s.h. – spółce reprezentowanej w tym zakresie zgodnie z art. 205 § 2 lub 373 § 2 k.s.h.

### Uchwała z dnia 7 kwietnia 2016 r., III CZP 84/15

Nie jest skuteczne oświadczenie woli jedyne go likwidatora spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w likwidacji o rezygnacji z pełnionej funkcji złożone jednemu wspólnikowi tej spółki.

### Uchwała z dnia 7 kwietnia 2016 r., III CZP 113/15

Roszczenie o odsetki za okres po ogłoszeniu upadłości może być dochodzone przeciw upadłemu w drodze powództwa nawet przed zakończeniem postępowania upadłościowego.

### Uchwała z dnia 21 kwietnia 2016 r., III CZP 3/16

Większość głosów wymaganą do podjęcia uchwały rady wierzycieli na podstawie art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo

upadłościowe (jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 233 ze zm.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2015 r., poz. 978) określa się w stosunku do pełnego składu rady.

#### **Uchwała z dnia 13 maja 2016 r., III CZP 16/16**

Do regresu między ubezpieczycielami w przypadku tzw. ubezpieczenia podwójnego przy ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego stosuje się w drodze analogii przepis art. 824<sup>1</sup> § 2 k.c.

#### **Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 19 maja 2016 r., III CZP 63/15**

Świadczenie ubezpieczyciela w ramach umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych obejmuje także uzasadnione i celowe koszty leczenia oraz rehabilitacji poszkodowanego niefinansowane ze środków publicznych (art. 444 § 1 k.c.).

#### **Uchwała z dnia 19 maja 2016 r., III CZP 18/16**

Klient niewypłacalnego biura podróży jest legitymowany do dochodzenia od ubezpieczyciela zobowiązanego z tytułu gwarancji ubezpieczeniowej zwrotu wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną.

#### **Uchwała z dnia 19 maja 2016 r., III CZP 13/16**

Podmiot leczniczy, który nie przedstawił stanowiska odnoszącego się do wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego, może po wydaniu orzeczenia w wyniku żądania ponownego rozpatrzenia sprawy przedstawić propozycję odszkodowania i zadośćuczynienia w wysokości innej niż wskazana we wniosku.

#### **Uchwała z dnia 22 czerwca 2016 r., III CZP 28/16**

Nabycie przez Skarb Państwa na podstawie art. 34 ust. 1 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.) nieruchomości stanowiącej w dniu 1 września 1939 r. własność gminy żydowskiej nie wyłącza możliwości uznania tej nieruchomości za przejętą przez Państwo w rozumieniu art. 30 ust. 1

ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1798).

Uchwała z dnia 22 czerwca 2016 r., III CZP 19/16

Upływ oznaczonego w umowie czasu trwania poręczenia nie wyłącza obowiązku poręczyciela zaspokojenia roszczenia, którego wierzyciel dochodzi przed sądem, jeżeli powództwo zostało wytoczone przed upływem tego terminu.

## Sprawy z zakresu prawa karnego

**Kwestia podobieństwa przestępstw w rozumieniu art. 115 § 3 k.k., co ma istotne znaczenie między innymi do oceny działania sprawcy czynu w ramach recydywy, nie może być oceniana w perspektywie abstrakcyjnej – jako „podobieństwo” typów czynów zabronionych – ale wyłącznie w perspektywie konkretnej. Należy przy tym pamiętać, że dany typ czynu zabronionego może chronić różne dobra prawne i dopiero ocena konkretnego zachowania pozwala na ustalenie, które z chronionych dóbr zostało przez ten czyn naruszone, bądź zagrożone.**

Konstatacja ta, aczkolwiek obecna już w wcześniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego, wynika z postanowienia z dnia 30 marca 2016 r., I KZP 23/15.

W sprawie oskarżonemu zarzucono uchylanie się od ciążącego na nim z mocy ustawy obowiązku alimentacyjnego na rzecz dzieci, przez co naraził je na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, tj. o czyn z art. 209 § 1 k.k. W akcie oskarżenia przyjęto ponadto, że oskarżony dopuścił się zarzuconego mu czynu w warunkach powrotu do przestępstwa określonych w art. 64 § 1 k.k., o czym miał przesądzać fakt uprzedniego skazania go za przestępstwo określone w art. 207 § 1 k.k., polegające na tym, że znęcał się psychicznie i fizycznie nad żoną w ten sposób, że będąc pod wpływem alkoholu, wszczywał awantury domowe, podczas których bił ją rękami po twarzy i po całym ciele, szarpał

za ubranie, wypędzał z domu i wyzywał ją słowami wulgarnymi powszechnie uznawanymi za obelżywe.

Rozpoznając apelację, Sąd Okręgowy powziął wątpliwości w odniesieniu do interpretacji sformułowania „przestępstwa należące do tego samego rodzaju”, którym ustawodawca posłużył się, między innymi, dla zdefiniowania pojęcia przestępstw podobnych (art. 115 § 3 k.k.).

Sąd Najwyższy odnosząc się do tych wątpliwości wskazał, że kwestia podobieństwa przestępstw w rozumieniu art. 115 § 3 k.k. nie może być oceniana w perspektywie abstrakcyjnej – jako „podobieństwo” typów czynów zabronionych – ale wyłącznie w perspektywie konkretnej. Przedmiotem oceny są więc konkretne czyny realizujące znamiona typów czynów zabronionych. Trzeba przy tym mieć na uwadze fakt, że dany typ czynu zabronionego może chronić różne dobra prawne i dopiero ocena konkretnego zachowania pozwala na ustalenie, które z chronionych dóbr zostało przez ten czyn naruszone, bądź zagrożone. Konieczne jest przy tym dokładne określenie charakteru tych dóbr prawnych oraz relacji, w jakiej pozostają ze sobą.

Jeżeli chodzi o dobro prawne, jakim jest „rodzina”, to brak jest bezpośredniej definicji tego pojęcia w prawie karnym czy w prawie rodzinnym. Nie ma jednak najmniejszych wątpliwości, że jedną z podstawowych relacji konstytuujących pojęcie „rodziny” jest relacja między rodzicami i dziećmi. Istotnym elementem tej relacji jest obowiązek opieki, jaki ciąży na rodzicach względem małoletnich dzieci. Naruszenie tego obowiązku stanowi jednocześnie naruszenie prawidłowego funkcjonowania rodziny. Nie ma więc także żadnych wątpliwości, że w przypadku popełnienia czynu zabronionego opisanego w art. 209 § 1 k.k. przez jednego z rodziców, na którym ciąży obowiązek alimentacyjny na rzecz małoletniego dziecka, dobrem prawnym w ten sposób naruszonym jest zarówno sam stosunek opieki, jak też prawidłowe funkcjonowanie rodziny.

Sąd Najwyższy zauważył, że nieporozumienie, do jakiego niekiedy dochodzi w interpretacji art. 209 § 1 k.k., wynika z formalnego podejścia do rozumienia dobra prawnego, jakim jest „rodzina” oraz „stosunek opieki” i traktowania tych terminów w sposób rozłączny. Taki kierunek interpretacji nie jest jednak uzasadniony. Sprawowanie opieki jest bowiem jednym z elementów składowych relacji społecznych składających się na pojęcie rodziny. Wskazane więc w tytule rozdziału XXVI Kodeksu karnego dobra

prawne nie mają charakteru rozłącznego. Określone zachowania stanowią realizację znamion przestępstw zawartych w tym rozdziale mogą naruszać jednocześnie obowiązek opieki oraz prawidłowe funkcjonowanie rodziny, co nie oznacza, że będzie tak w każdym przypadku (por. postanowienie SN z dnia 20 kwietnia 2001 r., sygn. akt KKN 47/01, OSN-KW z 2001 r., z. 7–8, poz. 54). Niekiedy bowiem obowiązek opieki nie wynika z relacji rodzinnych, a wówczas czyn realizujący znamiona przestępstwa z art. 209 § 1 k.k., choć naruszać będzie dobro prawne w postaci „stosunku opieki”, nie będzie godził w dobro prawne jakim jest „rodzina”

Wobec tego przypisany oskarżonemu w niniejszej sprawie czyn zabroniony skierowany był przeciwko obowiązkowi opieki sprawowanej w ramach relacji rodzinnej – ojca wobec małoletnich dzieci. Czyn ten godził więc również w dobro prawne, jakim jest rodzina. Także przestępstwo, za które oskarżony został uprzednio skazany było skierowane przeciwko rodzinie – polegało ono bowiem na znęcaniu się nad żoną oskarżonego, co w wyraźny sposób narusza funkcjonowanie relacji małżeńskich i rodzinnych. Wszak art. 23 k.r.o. jednoznacznie stanowi, że małżonkowie są obowiązani do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli.

#### Postanowienie z dnia 27 stycznia 2016 r., III KK 273/14

Przepis art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, Dz.U. z 2015 r., poz. 612 ze zm., nie wprowadza bezwzględnego nakazu uzyskania decyzji Ministra Finansów w każdej, przewidzianej w tym przepisie sprawie; jest to jednak konieczne zawsze w przypadku, gdy podmiot prowadzący taką działalność gospodarczą powziął wątpliwości co do charakteru urzędzonej gry. Za przyjęciem, że podmiot ten powziął wątpliwości obligujące go do uzyskania powyższej decyzji, mogą przemawiać okoliczności faktyczne sprawy – takie jak, na przykład, zwrócenie się przez ten podmiot do specjalisty o wydanie prywatnej ekspertyzy lub dokonanie w automacie do gry odpowiedniej modyfikacji.

#### Postanowienie z dnia 1 lutego 2016 r., V KK 227/15,

Zasądzenie kosztów procesu od podmiotu, który zgodnie z właściwymi przepisami nie powinien być nimi obciążony, stwarza dla strony, na

rzecz której zasądzono te koszty, uprawnienie do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów; przepis art. 425 § 3 zd. 1 k.p.k., legitymujący stronę do skarżenia jedynie rozstrzygnięć naruszających jej prawa lub szkodzących jej interesom (*gravamen*), nie stanowi w tym przeszkody także wtedy, gdy wykonanie zapadłego orzeczenia o kosztach zapewniałoby tej stronie zwrot należnych kosztów procesu.

#### Postanowienie z dnia 2 lutego 2016 r., IV KK 337/15

Brak podstaw do przyjęcia, że wypadek obrony obligatoryjnej określony w art. 79 § 1 pkt 1 k.p.k. dotyczy osoby, która ukończyła 18 lat, nawet jeżeli w czasie popełnienia czynu stanowiącego przedmiot postępowania nie osiągnęła jeszcze tego wieku.

#### Wyrok z dnia 17 lutego 2016 r., III KK 394/15

Pokrzywdzony jednym z przestępstw określonych w art. 197–199 k.k., będący osobą najbliższą dla oskarżonego, po rozpoczęciu zeznania podczas przesłuchania przez sąd w trybie art. 185c § 2 k.p.k., nie traci uprawnienia do odmowy składania zeznań w rozumieniu art. 186 § 1 k.p.k., ponieważ przesłuchanie to nie jest elementem postępowania sądowego, lecz czynnością sądową w postępowaniu przygotowawczym – Rozdział 38 Kodeksu postępowania karnego.

#### Postanowienie z dnia 10 marca 2016 r., III KK 400/15

W razie spełnienia przesłanek z art. 394 § 2 k.p.k. powinno zapaść postanowienie o uznaniu za ujawnione bez odczytania wskazanych protokołów i dokumentów; posłużenie się tu przez sąd innym równoważnym zwrotem, na przykład o zaliczeniu określonych dokumentów do materiału dowodowego, nie uprawnia do twierdzenia, że dowody te nie stanowiły podstawy wyrokowania w rozumieniu art. 410 k.p.k. Ograniczenie się przez sąd, przy wprowadzaniu w trybie art. 394 § 2 k.p.k. do podstawy wyrokowania dokumentów, do ogólnikowego wskazania, że chodzi o dowody zawnioskowane aktem oskarżenia do odczytania – choć nie zasługuje na aprobatę, ponieważ właściwe jest, aby dowody takie były dokładnie określone – nie wywołuje jednak skutku w postaci niewłączenia tych dokumentów w poczet materiału dowodowego i tym samym nie może być postrzegane jako obraza art. 410 k.p.k. mogąca mieć wpływ na treść orzeczenia.

### Postanowienie z dnia 17 marca 2016 r., IV KK 380/15

Wymagane do przypisania sprawcy przestępstwa określonego w art. 200a § 2 k.k. wypełnienie jego zachowaniem znamienia zmierzania do realizacji propozycji seksualnej, o jakiej mowa w tym przepisie, ma miejsce także wtedy, gdy składający taką propozycję, po jej złożeniu małoletniemu poniżej lat 15, nakłania go następnie, w tym przez ponaglanie, do reakcji na nią, bez względu na to, czy nakłanianie to okaże się skuteczne ani czy nakłaniany w ogóle zareaguje w jakikolwiek sposób na takie nakłanianie.

### Postanowienie z dnia 31 marca 2016 r., II KK 361/15

Artykuł 37a k.k. uprawnia sąd do orzeczenia samoistnej grzywny za każde przestępstwo zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat; w razie skorzystania z rozwiązania przewidzianego w tym przepisie wymagane jest – na podstawie art. 413 § 1 pkt 6 k.p.k. – powołanie go w podstawie wymiaru kary; zaniedbanie tej powinności z reguły nie sposób ocenić w perspektywie rażącego i mogącego mieć istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenia prawa.





Małgorzata Masternak-Kubiak<sup>1</sup>

# ORZECZNICTWO NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

## ABSTRACT

### Judicial decisions of the Supreme Administrative Court

With reference to complaints against legal instruments or measures brought before administrative courts, provided for in Article 3(2)(4) of the Law on Proceedings before Administrative Courts, a complaint may be filed no sooner than one day after serving a notice to rectify the infringement of law, without wait for a response to the notice from an administrative authority.

The provision of Article 89(1)(2) of the Gambling Act does not constitute a technical regulation for the purposes of Article 1(11) of the Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations and rules on information society services – a draft of which the

---

<sup>1</sup> Dr hab. prof. nadzw. UW r. Małgorzata Masternak-Kubiak: sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Specjalistka z zakresu prawa konstytucyjnego. Autorka kilkunastu publikacji poświęconych problematyce prawa ustrojowego, a w szczególności pozycji norm prawa międzynarodowego w prawie krajowym, instytucji kontroli konstytucyjności prawa oraz systemowi rządów. Stypendystka Instytutu Prawa Porównawczego w Lozannie.

European Commission should be notified about – and may be the basis for the imposition of a pecuniary penalty for a breach of the Gambling Act.

Operators of slot machine gambling outside casinos are subject to the pecuniary penalty provided for in Article 89(1)(2) of the Gambling Act, regardless of whether they hold a concession or a permit or obtained an entry or required registration of the slot machines or gaming devices.

A decision imposing a requirement to present expert assessment of the technical condition of a structure or its part, following a prior imposition of a requirement to carry out an inspection of the structure, is subject to interlocutory appeal.

An individual who took part in administrative proceedings but failed to lodge a complaint acquires the status of a participant in the proceedings with the rights of a party and associated procedural rights if the outcome of the proceedings concerns his or her legal interests, and only if the proceedings seek to consider the merits of the claim.

The judgment of the Constitutional Tribunal, court file No. P 46/13, in which the Tribunal held that Article 156(2) of the Code of Administrative Procedure – to the extent to which it does not rule out the admissibility of a declaration of invalidity regarding a decision issued in blatant breach of the law when a significant period of time has elapsed since the decision was issued and the decision was the basis for acquiring a right or an expectative – violates democratic principles and the rule of law, demonstrates the need to attach greater significance to the principle of stability of legal and administrative relations and certainty in legal transactions than has been provided for in the Code of Administrative Procedure.

The register of public spending contracts is considered public information due to its content and the content of the contracts.

Legal interest regarding an application requesting access to data from the PESEL (Universal Electronic System of Population Register) database does not arise from merely declaring the future institution of court proceedings against the person the request concerns, in particular if there is no relation between the applicant and that person.

The right of access to medical records is vested in the patient, thereby the patient has the right to choose the manner of disclosing the medical records with a view to satisfying his or her needs to protect his or her life and health.

Taxpayers who sell parts of their personal property in an organized and consistent manner, seeking to generate profit, are considered to be carrying out business activity.

Provisions of Articles 37, 40 and 42 of Construction Law do not condition issuing decisions on whether individuals investing in structures erected without

required building permits had the right to use real property for construction purposes at the time the structure was built.

Placing a structure on a plot of land other than the one stipulated in the building permit does not constitute a material departure from the approved construction project or other conditions of the building permit, but instead is an instance of illegal construction.

When naming the entities entitled to compensation for real property taken for road investment purposes, administrative authorities have to rely upon the Land and Mortgage Register with respect to entries concerning the ownership of said real property.

With regard to determining compensation for expropriated real property, a judgment issued by a general jurisdiction court adjudicating on the subject of updating an entry in the Land and Mortgage Register according to the current legal circumstances does not constitute a preliminary issue provided for in Article 97(1)(4) of the Code of Administrative Procedure.

**Keywords:** complaint filed with a court, notice to rectify an infringement of the law, technical provision, notification, gambling, slot machines, structure, technical condition of a structure, legal interest, public information, medical records, patient rights, business activity, taxpayer, Land and Mortgage Register, expropriation

**Słowa kluczowe:** skarga do sądu, wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, przepis techniczny, notyfikacja, gry hazardowe, automaty do gier, obiekt budowlany, stan techniczny obiektu, interes prawny, informacja publiczna, dokumentacja medyczna, prawa pacjenta, działalność gospodarcza, podatek, księga wieczysta, wyłączenie

## Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 27 czerwca 2016 r. sygn. II FPS 1/16, [w:] CBOSA

**Przepis art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku skargi na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 tej ustawy, skargę można wnieść najwcześniej następnego dnia, po dniu wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, nie czekając na doręczenie odpowiedzi organu na to wezwanie.**

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznawał zagadnienie prawne przedstawione przez skład orzekający Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Czy w przypadkach spraw, o których mowa w art. 52 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 1270 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym przed 15 sierpnia 2015 r. strona może wnieść skargę po uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa, nie czekając na doręczenie odpowiedzi organu na to wezwanie, czy też, wniesienie skargi powinno nastąpić między trzydziestym a sześćdziesiątym dniem, licząc od dnia wniesienia takiego wezwania, chyba że z uwagi na doręczenie odpowiedzi na takie wezwanie zastosowanie znajdzie termin, o którym mowa w art. 53 § 2 tej ustawy?”

W uchwale NSA przyjął, że wykładnia art. 53 § 2 P.p.s.a. w odniesieniu do ustalenia biegu terminu do wniesienia skargi w sprawie, w której ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia na akty lub czynności wymienione w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., wymaga dodatkowo ujęcia w kontekście warunku dopuszczalności skargi, o którym mowa w art. 52 § 3 P.p.s.a. Ten ostatni przepis zawiera wymóg, aby przed wniesieniem skargi, wezwać organ do usunięcia naruszenia prawa. Stanowi jednoznacznie, że skargę „można wnieść po uprzednim wezwaniu (...) do usunięcia naruszenia prawa”, rozumianym jako czynność poprzedzająca wniesienie skargi. Biorąc przy tym pod uwagę sposób oznaczania ustawowego terminu do wniesienia skargi w postępowaniu przed sądem administracyjnym oraz reguły jego liczenia (termin wyrażany jest w dniach, a przy jego obliczaniu nie uwzględnia się dnia, w którym następuje zdarzenia stanowiące początek terminu, zaś jego koniec stanowi upływ ostatniego dnia takiego terminu), przyjęć trzeba, że z punktu widzenia trybu wnoszenia skargi, dopuszczalna będzie taka skarga, która zostanie wniesiona na przykład już następnego dnia po dniu wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Po wniesieniu skargi organ w zakresie swojej właściwości może, na podstawie art. 54 § 3 P.p.s.a., uwzględnić skargę w całości w ramach danego tym przepisem uprawnienia autokontrolnego. Wprawdzie nie można wykluczyć, że w wyniku wezwania do usunięcia naruszenia prawa, organ mógłby częściowo zgadzać się z tym wezwaniem, ale sama taka okoliczność nie może być uznana za przesądającą, skoro nawet przy

skardze organ nie ma możliwości jej częściowego uwzględnienia w ramach własnych kompetencji.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów jest zdania, że przepis, który nakłada na stronę obowiązek określonego zachowania, mający znaczenie dla oceny skuteczności realizacji przez tę stronę gwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu, musi być wykładany ściśle – literalnie. Strona w realizacji prawa do sądu nie powinna bowiem napotykać barier, które z przepisów prawa nie wynikają. Za tym przemawia wzgląd na zapewnienie jej możliwości korzystania z ochrony sądowej według reguł, które nie wymagają skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych przy ustalaniu wymogów, jakie musi spełnić strona dla uruchomienia we właściwym czasie postępowania sądowego dającego możliwość skontrolowania legalności podejmowanych wobec niej aktów lub czynności.

## Uchwała NSA składu siedmiu sędziów z dnia 16 maja 2016 r. II GPS 1/16, [w:] CBOSA

1. **Art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612, ze zm.) nie jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE. L z 1998 r. Nr 204, s. 37, ze zm.), którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy i może stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych, a dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego, o którym mowa w tym przepisie oraz jego stosowności w sprawach o nałożenie kary pieniężnej, nie ma znaczenia brak notyfikacji oraz techniczny – w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE – charakter art. 14 ust. 1 tej ustawy.**

2. **Urządzający gry na automatach poza kasynem gry, bez względu na to, czy legitymuje się koncesją lub zezwoleniem – od 14 lipca 2011 r., także zgłoszeniem lub wymaganą rejestracją automatu lub urządzenia do gry – podlega karze pieniężnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612, ze zm.)**

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrywał zagadnienie prawne przekazane przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych: 1. Czy art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612, ze zm.) jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE. L z 1998 r. Nr 204, s. 37, ze zm.), którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy i czy wobec braku notyfikacji tego przepisu w Komisji Europejskiej, mógł on być podstawą do wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych? 2. Czy dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego opisanego w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612, ze zm.) oraz stosowalności tego przepisu w sprawach o nałożenie kary pieniężnej, ma znaczenie brak notyfikacji oraz techniczny – w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE. L z 1998 r. Nr 204, s. 37, ze zm.) – charakter art. 14 ust. 1 tej ustawy? 3. Czy urządzający gry na automatach poza kasynem gry, bez koncesji i wymaganej rejestracji automatu, podlega karze pieniężnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612, ze zm.), czy też karze pieniężnej przewidzianej w art. 89 ust. 1 pkt 2 tej ustawy?

Wnioskodawca wskazał, że powodem wystąpienia o podjęcie uchwały stały się rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle stanu prawnego ukształtowanego przepisami ustawy z dnia 19

listopada 2009 r. o grach hazardowych (powoływana jako: u.g.h.), w tym art. 14 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 1–3, art. 89 ust. 2 pkt 1–3 tej ustawy, a także art. 1 pkt 11 dyrektywy nr 98/34/WE oraz art. 8 ust. 1 i art. 10 dyrektywy nr 98/34/WE, co do których analogiczne regulacje zawierają art. 1 ust. 1 lit. fi art. 5 ust. 1 dyrektywy 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L z 2015 r. Nr 241, s. 1).

Dostrzeżone rozbieżności ujawniły się w obszarze dwóch zagadnień. Po pierwsze, czy urządzający gry na automatach poza kasynem gry, bez koncesji i wymaganej rejestracji automatu, podlega karze pieniężnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 u.g.h., czy też karze pieniężnej przewidzianej w art. 89 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Po drugie, czy dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego opisanego w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. oraz stosowalności tego przepisu w sprawach o nałożenie kary pieniężnej, ma znaczenie brak notyfikacji oraz techniczny – w rozumieniu dyrektywy nr 98/34/WE – charakter art. 14 ust. 1 tej ustawy? To ostatnie zagadnienie wiązało się z problemem ustalenia charakteru art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. w kontekście art. 1 pkt 11 dyrektywy nr 98/34/WE, zawierającego definicję przepisów technicznych, które podlegają notyfikacji.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zaznaczył również, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14 stwierdził w szczególności, że procedura notyfikacji aktów prawnych w Komisji Europejskiej nie jest elementem konstytucyjnego procesu ustawodawczego, w związku z czym brak notyfikacji nie może świadczyć o niekonstytucyjności przepisów.

Problem prawny podlegający rozstrzygnięciu dotyczy ujawnionej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – w konsekwencji wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C – 213/11, C – 214/11 i C – 217/11 – rozbieżności w podejściu do wykładni oraz stosowania wskazanych we wniosku przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, ich wzajemnej relacji, w tym oceny charakteru art. 89 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy z punktu widzenia art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów



technicznych oraz zasad dotyczących społeczeństwa informacyjnego, zwanej też dyrektywą transparentną.

Z treści normy art. 89 ust. 1 ustawy o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612, ze zm.) wynika, że karze pieniężnej podlega: 1) urządzający gry hazardowe bez koncesji lub zezwolenia, bez dokonania zgłoszenia, lub bez wymaganej rejestracji automatu lub urządzenia do gry; 2) urządzający gry na automatach poza kasynem gry; 3) uczestnik w grze hazardowej urządzanej bez koncesji lub zezwolenia. Zgodnie z ust. 2 art. 89 tej ustawy, wysokość kary pieniężnej wymierzanej w przypadkach, o których mowa: 1) w ust. 1 pkt 1 – wynosi 100% przychodu, w rozumieniu odpowiednio przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych albo przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych, uzyskanego z urządzanej gry; 2) w ust. 1 pkt 2 – wynosi 12 000 zł od każdego automatu; 3) w ust. 1 pkt 3 – wynosi 100% uzyskanej wygranej.

Z kolei przepis art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w aktualnym brzmieniu, nadanym ustawą z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1201) z mocą obowiązującą od 3 września 2015 r. stanowi zaś, że urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, w tym turniejów gry pokera, gier w kości oraz gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonej koncesji lub udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy. Pierwotnie stanowił on, iż urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry.

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie jest przepisem technicznym, a w konsekwencji, że nie podlegał obowiązkowi notyfikacji. Sam w sobie bowiem nie kwalifikuje się do żadnej spośród grup przepisów technicznych, o których mowa w dyrektywie 98/34/WE. Nie ustanawia żadnego rodzaju zakazu produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu lub zakazu świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług, ustanowionej w nim sankcji wiążącej się z działaniem polegającym na urządzaniu gier niezgodnie z przyjętymi w tym zakresie zasadami i bezpośrednio ukierunkowanej na zapewnienie respektowania tych zasad, nie sposób byłoby i tak łączyć z przywołanym „zakazem użytkowania”. Przepis ten, gdy chodzi o ustanowione w nim

przesłanki nałożenia kary pieniężnej, nie skutkuje tym, aby konsekwencje nałożenia tej kary wyrażały się w ingerowaniu w same możliwości dopuszczalnego przeznaczenia produktu pozostawiając miejsce jedynie na jego marginalne zastosowanie w stosunku do tego, którego można byłoby rozsądnie oczekiwać (por. np. wyrok w sprawie C – 267/03). Przepis ten, nie dość, że w ogóle nie odnosi się do dokumentu oraz nie dotyczy produktu lub jego opakowania, jako takich, to również nie określa żadnej z obowiązkowych cech produktu, a tylko przeciwne ustalenie mogłoby uzasadniać jego kwalifikowanie, jako specyfikacji technicznej (por. wyrok TSUE z dnia 9 czerwca 2011 r., C – 361/10). Przewidziane w nim sankcje nie wiążą się również z nieodpowiadającymi wymaganym standardom właściwościami produktu lub jego opakowania, czy też ich jakością lub wymogami bezpieczeństwa, które muszą spełniać, lecz z działaniem polegającym na urządzaniu gier niezgodnie z przyjętymi w tym zakresie zasadami. Zaznaczyć należy, że norma art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi również „innych wymagań”, o których mowa w art. 1 pkt 4 dyrektywy transparentnej, gdyż odnosi się do określonego sposobu prowadzenia działalności przez podmioty zarządzające gry, a nie do produktów. Nie określa również warunków determinujących w sposób istotny skład, właściwości lub sprzedaż produktu.

W ocenie NSA należy też przyjąć, że również art. 139 ust. 1 ustawy o grach hazardowych stanowiąc o ryczałtowym opodatkowaniu gier na automatach o niskich wygranych, ze względu na cel ustanowienia regulacji zawartej w tym przepisie, realizuje funkcje, które ocenić należy, jako samoistne. Pełniąc funkcje fiskalne nie może być on uznany za przepis techniczny, w rozumieniu dyrektywy transparentnej, którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy.

Na gruncie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych penalizowane jest zachowanie naruszające zasady dotyczące miejsca urządzania gier hazardowych na automatach, nie zaś zachowanie naruszające zasady dotyczące warunków, od spełnienia których w ogóle uzależnione jest rozpoczęcie, a następnie prowadzenie działalności polegającej na organizowaniu i urządzaniu gier hazardowych, w tym gier na automatach.

Zdaniem składu siedmiu sędziów NSA przepis art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych jest adresowany do każdego, kto w sposób

w nim opisany, a więc sprzeczny z ustawą, urządza gry na automatach. Treść normatywna tej regulacji wskazuje, że ustawodawca operuje pojęciem „urządającego gry”. Tego rodzaju zabieg służący identyfikacji sprawcy naruszenia prowadzi do wniosku, że podmiotem, wobec którego może być egzekwowana odpowiedzialność za omawiany delikt, jest każdy (osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej), kto urządza grę na automatach w niedozwolonym do tego miejscu, a więc poza kasynem gry. I to bez względu na to, czy legitymuje się koncesją na prowadzenie kasyna gry, której przecież – jak to wynika z art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. – nie może uzyskać, ani osoba fizyczna, ani jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, ani też osoba prawna niemająca formy spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, które to spółki prawa handlowego, jako jedyne, o koncesję taką mogą się ubiegać.

## Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r. sygn. II OPS 4/15, (LEX nr 1982718)

**Na postanowienie nakładające obowiązek przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, wydane na podstawie art. 62 ust. 3 w związku z art. 81c ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), po wcześniejszym nałożeniu obowiązku przeprowadzenia kontroli tego obiektu, przysługuje zażalenie.**

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznawał wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie: „Czy na postanowienie nakładające obowiązek przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części, wydane w trybie art. 62 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.) przysługuje zażalenie?”

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego uprawnia organy nadzoru budowlanego do nakazania właścicielowi bądź zarządcy obiektu budowlanego przeprowadzenia kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego oraz do nałożenia na te

podmioty obowiązku przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego. Ustawodawca nie określił jednak formy, w jakiej organ nadzoru budowlanego działa na podstawie powołanego przepisu.

W ocenie składu siedmiu sędziów NSA art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego nie może stanowić podstawy do samoistnego, to znaczy bez uprzedniego nakazania przeprowadzenia kontroli, nakładania obowiązku przedstawienia ekspertyzy technicznej stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części. W tym przypadku podstawą nałożenia takiego obowiązku jest art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego. W razie nałożenia w takiej sytuacji obowiązku przedstawienia ekspertyzy technicznej z powołaniem się jedynie na art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego należy przyjąć, że zachodzi błąd co do podstawy prawnej postanowienia, gdyż w istocie podstawą tą jest jedynie art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego co powoduje, że na takie postanowienie, niezależnie od zawartego w nim pouczenia, przysługuje zażalenie na podstawie art. 81c ust. 3 Prawa budowlanego.

Analizując kompetencje organów administracji, wynikające z art. 62 ust. 3 i art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego, NSA doszedł do przekonania, że uregulowanie dotyczące uprawnień wynikających z art. 81c ust. 2 jest prawie zupełne. Ustawodawca określił formę działania organu administracji (postanowienie), podmiot zobowiązany do ponoszenia kosztów zrealizowania nałożonego obowiązku (osoba zobowiązana do wykonania obowiązku), skutki niezastosowania się do nałożonego obowiązku (w razie niedostarczenia w wyznaczonym terminie żądanych ocen lub ekspertyz albo w razie dostarczenia ocen lub ekspertyz, które niedostatecznie wyjaśniają sprawę będącą ich przedmiotem, organ administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego może zlecić wykonanie tych ocen lub ekspertyz albo wykonanie dodatkowych ocen lub ekspertyz na koszt osoby zobowiązanej do ich dostarczenia), i także to, że na postanowienie o nałożeniu obowiązku przedłożenia ocen technicznych i ekspertyz służy zażalenie. Natomiast jeżeli chodzi o kompetencje wynikające z art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego, to ani w art. 62 Prawa budowlanego, ani w innych przepisach rozdziału 6 Prawa budowlanego te kwestie nie zostały uregulowane. W takiej sytuacji, założenie że przyznana w art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego organom nadzoru budowlanego kompetencja jest całkowicie niezależna od uregulowania

zawartego w art. 81c Prawa budowlanego, powoduje, że organ nadzoru budowlanego w art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego otrzymałby instrument, mający służyć przeciwdziałaniu, wynikającemu ze złego stanu obiektu budowlanego lub jego części, zagrożeniu życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, o małej skuteczności. W związku z tym, w ocenie NSA, należy przyjąć wykładnię, według której art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego, w zakresie przewidzianej w nim możliwości zobowiązania właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego do przedłożenia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, nie jest unormowaniem samodzielnym, lecz stosowanym w związku z art. 81c ust. 2–4 Prawa budowlanego.

## Pozostałe orzecznictwo

Postanowienie NSA z dnia 19 maja 2016 r., sygn. II OZ 512/16, [w:] CBOSA

Osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, nabywa status uczestnika postępowania na prawach strony i związane z tym uprawnienia procesowe (w tym m.in. prawo wnoszenia środków odwoławczych) jedynie, gdy postępowania to zmierzać będzie do merytorycznego rozpoznania skargi.

Zażalenie na postanowienie o odrzuceniu skargi, wniesione przez osobę, która nabędzie status uczestnika postępowania na prawach strony, zgodnie z art. 33 § 1 P.p.s.a., dopiero z momentem skutecznego wniesienia skargi, uznać należy za niedopuszczalne.

Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2016 r., sygn. I OSK 2463/14, [w:] CBOSA

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. o sygn. akt P 46/13 (OTK-A z 2015 r., nr 5, poz. 62) – zgodnie z którym art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP – dowodzi konieczności przyznania większego niż przewidzianego w k.p.a. i stosowanego

w dotychczasowym orzecznictwie znaczenia zasadzie stabilności stosunków administracyjnoprawnych i pewności obrotu prawnego.

**Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2016 r., sygn. I OSK 2440/14, [w:] CBOSA**  
Rejestr umów dotyczących wydatkowania środków publicznych, ze względu na jego zawartość i treść tych umów jest informacją publiczną, o której mowa w art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

**Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2016 r., II OSK 2400/14, [w:] CBOSA**  
Interes prawny w żądaniu udostępnienia danych ze zbioru PESEL, o którym mowa w art. 44h ust. 2 pkt 1 ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r., nr 139, poz. 993 ze zm.) nie wynika z samego deklarowania zainicjowania w przyszłości postępowania sądowego w stosunku do osoby, której dotyczy żądanie, zwłaszcza w okolicznościach faktycznych sprawy, w której na gruncie materialnoprawnym nie występuje relacja łącząca wnioskodawcę z tą osobą.

**Wyrok z dnia 19 kwietnia 2016 r., sygn. II OSK 2361/15,**  
**„Monitor Prawniczy” 10/2016**

Jednym ze sposobów udostępnienia dokumentacji medycznej jest wydanie oryginału za pokwitowaniem odbioru i z zastrzeżeniem zwrotu po wykorzystaniu, jeżeli uprawniony organ lub podmiot żąda udostępnienia oryginałów tej dokumentacji. Prawo dostępu do dokumentacji medycznej jest prawem pacjenta, tym samym ma on prawo wyboru formy udostępnienia dokumentacji medycznej z uwagi na zaspokojenie jego potrzeb w zakresie ochrony jego zdrowia i życia. Z regulacji art. 26 ust. 3 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta w przedmiocie udostępnienia dokumentacji medycznej innym organom, instytucjom, podmiotom udzielającym świadczeń zdrowotnych, podmiotom prowadzącym rejestry usług medycznych i innym nie należy wyprowadzać ograniczenia praw pacjenta do żądania wydania oryginału za pokwitowaniem odbioru i z zastrzeżeniem zwrotu.

**Wyrok NSA z dnia 12 maja 2016 r., sygn. II FSK 935/14, [w:] CBOSA**  
Jeżeli podatnik sprzedaje rzeczy ze swojego majątku, ale robi to w sposób zorganizowany, ciągły i nastawiony na zysk, to należy uznać, że prowadzi działalność gospodarczą.

Wyrok NSA z dnia 13 maja 2016 r., sygn. II OSK 2330/14, [w:] CBOSA  
Przepisy art. 37, art. 40 i art. 42 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290), nie uzależniają wydania rozstrzygnięć na ich podstawie od tego, czy inwestor obiektu budowlanego wzniesionego bez wymaganego pozwolenia na budowę, posiadał w dacie budowy prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, czy też nie posiadał takiego prawa.

Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. II OSK 572/14, [w:] CBOSA  
Usytuowanie obiektu budowlanego na innej działce, niż było to określone w pozwoleniu na budowę, nie jest istotnym odstępniem od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 2013, poz. 1409 ze zm.), lecz samowolą budowlaną, do której mają zastosowanie przepisy art. 48 powyższej ustawy.

Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. I OSK 493/14, [w:] CBOSA  
W sprawie dotyczącej ustalenia odszkodowania za nieruchomość przejętą pod realizację inwestycji drogowej, organ administracji określając podmioty uprawnione do uzyskania odszkodowania musi oprzeć się na treści księgi wieczystej w zakresie wpisów dotyczących własności przedmiotowej nieruchomości.

Dokonanie w dziale III księgi wieczystej ostrzeżenia o niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, nie niweczy skutków wynikających z wpisów prawa własności istniejących w dziale II księgi wieczystej.

W sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną (przejętą z mocy prawa) wyrok sądu powszechnego orzekający o uzgodnieniu treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym nie stanowi zagadnienia wstępnego, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

# OPINIA DOTYCZĄCA PROJEKTÓW ROZPORZĄDZENIA MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWIE PONOSZENIA PRZEZ SKARB PAŃSTWA KOSZTÓW NIEOPŁACONEJ POMOCY PRAWNEJ UDZIELONEJ PRZEZ RADCĘ PRAWNEGO Z URZĘDU ORAZ ROZPORZĄDZENIA MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI ZMIENIAJĄCEGO ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE OPŁAT ZA CZYNNOŚCI RADCÓW PRAWNYCH

## ABSTRACT

**Opinion on draft ordinances of the Minister of Justice on the costs of legal aid provided by court-appointed legal advisers borne by the State Treasury and on the amending ordinance on fees for legal advisers' services**

The opinion contains a negative assessment of the amending draft ordinances of the Minister of Justice on legal advisers' fees and on the costs of *ex officio* legal aid provided by legal advisers borne by the State Treasury of June 2015 (included in Resolution No. 272/IX/2016 of the Presidium of the National Council of Legal Advisers). Attention has been drawn to the drafters' erroneous diagnosis



of grounds that purportedly support an amendment to the regulations currently in force by lowering the amount adjudicated as reimbursement of legal representation costs. The existing rates and fees for legal assistance rendered by legal advisers awarded by the courts to the prevailing party should not be perceived as limiting the right to a fair trial for the citizenry.

As regards the draft ordinance on fees for legal advisers' services, the unfavorable assessment concerns reducing base minimum rates calculated based on the value of the object of litigation (by 25 percent), eliminating rate differentiation in divorce cases determined by fault-based or non-fault based grounds for a divorce, and changes to the minimum rate in cases concerning, *inter alia*, protection of personal interests and copyright, complaints regarding actions of the enforcement officers, labour law issues, particularly in concluding contacts of employment, declaring termination notices ineffective, seeking employee reinstatement, as well as determining the manner of employment completion, and in social security and retirement pecuniary benefits cases, and proceedings before the Constitutional Tribunal and the Circuit Court in Warsaw – the Court for Competition and Consumers Protection in cases concerning telecommunications, energy and rail transport sectors.

In reference to the draft ordinance on costs of *ex officio* legal aid provided by legal advisers borne by the State Treasury, it has been noted that the draft – which provides for the return to old mechanisms for determining fees that were put in place under a previous ordinance – constitutes defective statutory delegation because the specific range of issues delegated for regulation set forth in statutory law has not been properly regulated. The opinion has also underscored noncompliance of the remuneration proposed under the draft with the requirements of equitable pay, as well as several instances in which the rates were inadequately reflective of the complexity of the cases and the necessary time and workload they involve.

Furthermore, the opinion indicates that, in fact, the draft ordinances' coming into force will have the opposite effect to that intended, because the chances to recover the costs of asserting rights before the courts will become all the more illusory. This, in turn, will limit the right to a fair trial by compelling the parties to desist from pursuing claims as a result of estimating the costs that will not be reimbursed. In conclusion, conducting analytical studies in order to improve general access to the administration of justice and holding a broader debate on the wording of the ordinances on fees have been proposed.

**Keywords:** draft ordinance, the right to a fair trial, reimbursement of legal representation costs, rates and fees for legal assistance, legal aid provided by legal advisers, *ex officio* legal aid, changes to minimum rates, equitable pay.

**Słowa kluczowe:** projekt rozporządzenia, prawo do sądu, zwrot kosztów zastępstwa procesowego, opłaty i stawki z udzieloną pomocą prawną, pomoc prawna udzielona przez radcę prawnego, pomoc prawna z urzędu, zmiany stawek minimalnych, godziwe wynagrodzenie.

## Wprowadzenie

Prezentowana poniżej opinia sporządzona została przez ekspertów Ośrodka Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w toku konsultacji projektów tzw. rozporządzeń taryfowych (tj. rozporządzeń w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu). Znaczenie przedmiotowej opinii w procesie legislacyjnym i waga prezentowanych w niej argumentów, a także ich uniwersalny dogmatyczny i empiryczny charakter przemawiają za tym, by opinię tę opublikować w czasopiśmie naukowym, jakim jest *Radca Prawny Zeszyty Naukowe*. Wprawdzie opinia sporządzona została na potrzeby realizacji jednego z podstawowych zadań samorządu radcowskiego, to jest reprezentowania interesów radców prawnych w procesie stanowienia prawa przed organami władzy państwowej, jednakże jej walory naukowe nakazują wykorzystać ją również w aspekcie edukacyjnym.

Na wstępie należy nakreślić okoliczności sporządzenia opinii. 22 października 2015 r. Minister Sprawiedliwości wydał dwa nowe rozporządzenia – rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz rozporządzenie w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu – w miejsce obowiązującego dotychczas rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu. Wydanie wskazanych rozporządzeń było odpowiedzią na coraz wyraźniej brzmiące głosy w sprawie konieczności zmiany regulacji dotyczących zasad wynagradzania i wysokości wynagrodzeń profesjonalnych pełnomocników z tytułu zastępstwa procesowego w związku

z nieprzystosowaniem obowiązujących rozwiązań do aktualnych warunków ekonomiczno-społecznych.

W procesie konsultacji projektów tzw. rozporządzeń taryfowych aktywnie uczestniczyli przedstawiciele Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP, przedstawiając opracowane już rozwiązania oraz zgłaszając postulaty w imieniu KRRP. Nie wszystkie zostały uwzględnione, lecz sporo zmian wprowadzono. W rozporządzeniu dotyczącym stawek z urzędu zmieniono mechanizm ustalania opłaty. Dotychczasowe stawki minimalne, które były podstawą zasądzenia opłaty, a górną jej granicą było 150% stawki minimalnej, zastąpiono stawkami maksymalnymi (co do zasady w wysokości 200% dotychczasowych stawek minimalnych), wprowadzając jednocześnie zasadę ustalania opłaty w wysokości co najmniej połowy stawki maksymalnej, przy czym nie może ona być wyższa niż wartość przedmiotu sprawy, a podwyższenie opłaty dopuszczalne jest przy spełnieniu przesłanek wskazanych w rozporządzeniu. W zakresie rozporządzenia dotyczącego stawek z wyboru, pozostano przy mechanizmie stawek minimalnych opłat za czynności radców prawnych i wprowadzono zasadę, że opłatę w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy, ustala się w wysokości równej stawce minimalnej. Natomiast w sprawach w których przeprowadza się rozprawę, opłatę zgodnie ze wzmiankowaną regulacją ustala się w wysokości: przewyższającej stawkę minimalną, jednak nie więcej niż sześciokrotnie i wyższej niż wartość przedmiotu sporu, jeżeli uzasadnia to niezbędny nakład pracy radcy prawnego, w szczególności poświęcony czas na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczba stawnień w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjęte w sprawie, w tym czynności podjęte w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu; wartość przedmiotu sprawy; wkład pracy radcy prawnego w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, jak również do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie; rodzaj i zawilość sprawy, w szczególności tryb i czas prowadzenia sprawy, obszerność zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego lub biegłych sądowych, dowodu z zeznań świadków, dowodu z dokumentów, o znacznym stopniu skomplikowania i obszerności. Podwyższono również stawki o 100%,

a niektóre jeszcze wyżej, gdyż ich dotychczasowa wysokość znacząco odbiegała od realiów rynkowych.

Jednak już 11 maja 2016 r., po niespełna pół roku obowiązywania rozporządzeń, nowy Minister Sprawiedliwości podczas przemówienia sejmowego zapowiedział obniżenie stawek radcowskich i adwokackich. Prace nad zmianą rozporządzeń trwały do drugiej połowy czerwca 2016 r. W związku ze spodziewanym przesłaniem projektów celem wyrażenia opinii przez Krajową Radę Radców Prawnych zgodnie z art. 22<sup>3</sup> ust. 2 i 22<sup>5</sup> ust. 3 ustawy o radcach prawnych, Wiceprezes KRRP Arkadiusz Bereza w dniu 20 czerwca 2016 r. skierował do Ministra Sprawiedliwości pismo, wyrażając zaniepokojenie środowiska radców prawnych planowanymi zmianami. 22 czerwca 2016 r. projekty zostały upublicznione na stronie Rządowego Centrum Legislacji wraz z pismem przewodnim sygnowanym przez Ministra, wyznaczającym termin na zapiniowanie do 24 czerwca 2016 r. Z uwagi na fakt, że projekty te nie wpłynęły do KRRP w dniu 24 czerwca 2016 r., ponownie skierowano pismo do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o wydłużenie terminu na przedstawienie opinii do dnia 8 lipca 2016 r., ze względu na sposób funkcjonowania kolegialnych organów samorządu radcowskiego, które ustawowo są uprawnione do zajęcia stanowiska w tej konkretnie, istotnej sprawie dotyczącej zasad świadczenia pomocy prawnej.

Projekty zmieniające przewidują obniżenie części stawek minimalnych (co do zasady o 25%), a rozporządzenie w sprawie stawek za tzw. sprawy z urzędu także powrót do starego mechanizmu ustalania opłat według stawek minimalnych. Wpłynęły one drogą oficjalną do KRRP dopiero 27 czerwca 2016 r. W tym czasie trwały już prace Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP nad uwagami do projektów, które znalazły odzwierciedlenie w uchwale Nr 272/IX/2016 Prezydium KRRP z 30 czerwca 2016 r., zawierającej negatywną opinię o projektach, która została doręczona Ministrowi Sprawiedliwości w dniu 1 lipca 2016 r.

Autorami opinii przygotowanej przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych są radcowie prawni:

- » **r.pr. dr Michał Araszkiwicz** – pracownik naukowy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autor kilkudziesięciu publikacji w renomowanych periodykach w Polsce i za granicą z zakresu interpretacji prawa, wpływu nowych

technologii na stanowienie i stosowanie prawa, informatyki prawniczej, sztucznej inteligencji. Członek Rady OIRP w Krakowie. Jest ekspertem Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP.

- » **r.pr. dr hab. prof. nadzw. Arkadiusz Bereza** – ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Obecnie Wiceprezes Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Kierownik OBSiL KRRP. Kierownik Katedry Teorii Organizacji i Kierownictwa w Instytucie Administracji i Prawa Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji UMCS.
- » **r.pr. Wojciech Bujko** – w latach 1992–1997 studiował na Wydziale Prawa Uniwersytetu Europejskiego „Viadrina” we Frankfurcie nad Odrą, gdzie uzyskał tytuły Master of German and Polish Law (LL.M.) oraz Bachelor of German and Polish Law (LL.B.). W 1998 r. ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Wykładowca OIRP w Zielonej Górze, prowadzi także szkolenia z zakresu prawa pracy i prawa cywilnego. Jest ekspertem Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP, a także sekretarzem Rady i przewodniczącym Komisji Legislacyjnej Rady OIRP w Zielonej Górze.
- » **r.pr. dr Przemysław Mijał** – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. W działalność samorządu radcowskiego zaangażowany od 2010 r. – najpierw jako członek Rady OIRP w Szczecinie zasiadał w jej Prezydium, a od 2013 r. pełnił funkcję Wicedziekana. Obecnie pełni funkcję Dziekana. Jest członkiem KRRP. W 2014 r. podjął współpracę z Ośrodkiem Badań, Studiów i Legislacji KRRP. Zajmuje się również działalnością naukowo-dydaktyczną w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Integracji Europejskiej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz edukacją aplikantów radcowskich, adwokackich i notarialnych.
- » **r.pr. Zbigniew Pawlak** – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (1976 r.). W 1993 r. ukończył studia podyplomowe w zakresie prawa podatkowego. W latach 2007–2010 wicedziekan, a 2010–2013 dziekan Rady OIRP w Bydgoszczy w kadencji 2003–2007 sędzia Wyższego Sądu Dyscyplinarnego. Członek Krajowej Rady Radców

Prawnych w latach 2007–2010 i 2013–2016 i wiceprezes KRRP. Wykładowca szkolenia aplikanckiego.

- » **r.pr. dr Marcin Sala-Szczypiński** – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Dziekan OIRP w Krakowie. Od 2015 r. pełni funkcję współpracownika kierownika Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP. Zajmuje się również działalnością naukowo-dydaktyczną w Katedrze Prawa Cywilnego Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Frycza Modrzewskiego.
- » **r.pr. Paweł Świrski** – ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz specjalizację z zakresu międzynarodowego prawa gospodarczego na Uniwersytecie Utrechckim. Uczestnik studiów doktoranckich z prawa spółek w INP PAN. Obecnie członek Krajowej Rady Radców Prawnych. W latach 2013-2016 członek Rady OIRP Warszawa i wiceprzewodniczący Komisji Wykonywania Zawodu. Wykładowca na aplikacji radcowskiej i członek komisji egzaminacyjnej. Autor publikacji z zakresu prawa spółek i prawa gospodarczego, w tym *Procesy transformacyjne spółek handlowych. Skrypt dla aplikantów radcowskich*.

Kilku radców prawnych udzielało dodatkowego wsparcia eksperckiego oraz pomocy przy nadaniu ostatecznego kształtu poniższej opinii.

## Opinia

Określony w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 233; dalej jako „ustawa” lub „ustawa o radcach prawnych”) tryb stanowienia przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzeń regulujących szczegółowe zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (art. 22<sup>3</sup> ust. 2 ustawy) oraz stawki minimalne za czynności radców prawnych (art. 22<sup>5</sup> ust. 3 ustawy) przewiduje zasięgnięcie opinii Krajowej Rady Radców Prawnych, która powinna poprzedzać ich wydanie. Przedmiotowa opinia ma charakter obligatoryjny (pomijając sytuację rezygnacji przez Krajową Radę

Radców Prawnych z prawa jej wyrażenia, która obecnie nie ma miejsca), co oznacza obowiązek zwrócenia się przez Ministra Sprawiedliwości do krajowego organu samorządu radcowskiego o przedstawienie opinii dotyczącej projektowanych rozwiązań legislacyjnych we wskazanym w upoważnieniu ustawowym zakresie. Naruszenie nakazu przedłożenia projektu aktu wykonawczego do zaopiniowania w tym trybie skutkuje jego niekonstytucyjnością, albowiem dochodzi wówczas do istotnej wady w toku procesu stanowienia prawa podustawowego (por. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK z 1992, poz. 7). Kwestią immanentnie związaną z procedurą opiniowania projektu aktu prawnego przez kompetentny podmiot jest czas, w jakim jego stanowisko w tej materii powinno zostać wydane. Wyznaczany przez projektodawcę okres powinien niewątpliwie uwzględniać realne możliwości wyrażenia takiej opinii, mając zwłaszcza na względzie kolegialność organów samorządu radcowskiego oraz tryb ich procedowania. Mimo że ustawa o radcach prawnych nie określa terminu w jakim opinia dotycząca rozporządzeń powinna zostać wydana, to za całkiem nieuzasadniony uznać należy pogląd o pozostawieniu Ministrowi Sprawiedliwości niczym nieograniczonej dowolności przy jego wyznaczaniu. Wyznaczając konkretny termin na wyrażenie opinii, projektodawca powinien bowiem wziąć pod uwagę, oprócz wskazanej już specyfiki funkcjonowania organów samorządu, również doniosłość przedmiotu regulacji rozporządzeń dla podmiotu uprawnionego do wyrażenia opinii. Bez wątpienia projektowane rozporządzenia mają kluczowe znaczenie dla świadczenia pomocy prawnej i prowadzenia działalności zawodowej przez członków samorządu radcowskiego. Jako pewien standard, rangi ustawowej, którego zastosowanie poprzez *analogia legis* powinno mieć miejsce, należałoby wskazać art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1881 ze zm.) przewidujący, iż kierując założenia albo projekty aktów prawnych określa się termin przedstawienia opinii nie krótszy niż 30 dni, który może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny, co wymaga szczególnego jego uzasadnienia.

W odniesieniu do opiniowanych projektów rozporządzeń informację o ich powstaniu powzięto w dniu 22 czerwca 2016 r. w godzinach popołudniowych, w następstwie opublikowania na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pisma Ministra Sprawiedliwości datowanego na

dzień 17 czerwca 2016 r. i dotyczącego zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie projektów obydwóch rozporządzeń. Pismo Ministra Sprawiedliwości zostało doręczone Krajowej Radzie Radców Prawnych dopiero w dniu 27 czerwca 2016 r., podczas gdy wyznaczony w nim termin na wyrażenie opinii określony został na dzień 24 czerwca 2016 r. W tych okolicznościach za rzecz oczywistą uznać należy, iż ewentualne pominięcie niniejszej opinii jako spóźnionej w stosunku do wyznaczonego terminu jej złożenia oznaczałoby, że Krajowa Rada Radców Prawnych zostałaby pozbawiona możliwości jej wyrażenia.

Owo pominięcie skutkowałoby rażącym naruszeniem procedury konsultacyjnej, czyniąc jednocześnie wydane w takim trybie rozporządzenia pozbawionymi przymiotu zaopiniowanego aktu wykonawczego. Minister Sprawiedliwości, w wyniku pominięcia etapu opiniowania aktu wykonawczego, wydałby akt jedynie w oparciu o własną analizę sytuacji bez możliwości zapoznania się z opinią w tej materii organu samorządu zawodu zaufania publicznego, którego regulowane kwestie bezpośrednio dotyczą. W celu uniknięcia takiej sytuacji wiceprezes KRRP Arkadiusz Bereza skierował do Ministra Sprawiedliwości pismo z dnia 24 czerwca 2016 r. (L.dz. 603/2016) z wnioskiem o umożliwienie wyrażenia opinii do dnia 8 lipca 2016 r., co pozwoliłoby na rzeczywistą realizację uprawnienia do zaopiniowania przedmiotowych rozporządzeń.

\* \* \*

Poprawa dostępu mniej zamożnych obywateli do wymiaru sprawiedliwości jest postulatem ze wszech miar godnym poparcia. Realizacja tego postulatu musi mieć jednak wymiar komplementarny, począwszy od systemu nieodpłatnej pomocy prawnej dla najuboższych, poprzez obniżenie opłat sądowych, a skończywszy na rzetelnej analizie poziomu stawek opłat za czynności radców prawnych. Zagadnienie to jest intensywnie analizowane od długiego czasu w Ośrodku Badań, Studiów i Legislacji KRRP, gdyż zadaniem samorządu radcowskiego jest nie tylko udział w zapewnieniu warunków do wykonywania ustawowych zadań radców prawnych (art. 41 pkt 1 ustawy), ale także prowadzenie badań w zakresie funkcjonowania pomocy prawnej (art. 41 pkt 6 ustawy) oraz współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa (art. 41 pkt 3 ustawy). Zadania te wykonywane są w szeroko pojętym interesie publicznym, m.in.



poprzez wyrażanie opinii o kierowanych do niego aktach normatywnych, nawet jeżeli nie są one związane z wykonywaniem zawodu radcy prawnego. Jest to jeden z aspektów służby publicznej radców prawnych na rzecz Państwa wykonywany w trosce o jakość stanowionego prawa.

Rzetelnie i racjonalnie podchodzący do postawionego wyżej zagadnienia prawodawca powinien postawić sobie pytanie, co tak naprawdę stanowi barierę dla obywateli w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, co utrudnia im lub uniemożliwia realizację konstytucyjnego prawa do sądu? Tylko przeprowadzenie rzetelnej analizy obecnego stanu rzeczy, trafne sformułowanie konkluzji oraz wdrożenie właściwych narzędzi prawnych może wpłynąć na poprawę dostępności pomocy prawnej dla obywateli.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na konieczność przeprowadzenia przez prawodawcę analizy obecnego stanu w zakresie modelu ponoszenia kosztów pomocy prawnej. Teoria poznania powinna być oparta na zdolności tworzenia pojęć na podstawie danego materiału analitycznego oraz zdolności wyciągania wniosków wybiegających poza zebrany materiał, którego celem jest dążenie do osiągnięcia stanu idealnego – efektywnego finansowo systemu pomocy prawnej.

Od prawodawcy należy oczekiwać analizy faktów, która pobudza do adekwatnych działań legislacyjnych, nie zaś tworzenia wyobrażeń o faktach, które uruchamiając ten sam proces u interesariuszy pomocy prawnej, nieuchronnie prowadzi zarówno do zaprzeczenia istnieniu faktów, jak i nieracjonalności działań prawotwórczych. Jeśli – jak podał dziennik „Rzeczpospolita” w wydaniu z dnia 21 czerwca 2016 r. – średnia „cena” dla jednej sprawy prowadzonej w 2015 r. wyniosła 3710,00 zł, to należy rozważyć, czy barierą dostępu do sądu nie jest wysoka opłata sądowa (5% wartości dochodzonego roszczenia, w dodatku pobierana ponownie w tej samej wysokości w wypadku złożenia apelacji, bez względu na to, jaki koszt generuje rozpoznanie tej sprawy przez sąd odwoławczy).

Nieuprawnionym jest twierdzenie, że na dostęp do sądu przeważający wpływ ma wysokość wynagrodzenia radców prawnych, a ich obniżenie spowoduje automatycznie większą swobodę w dostępie osób niezamożnych do wymiaru sprawiedliwości. Do takich błędnych wniosków może prowadzić pośpiech, brak głębokiej i wszechstronnej analizy problemu, a także świadome odstąpienie „ze względu na szczególność projektowanych zmian” od analizy prawnoporównawczej (pkt 3 Oceny

Skutków Regulacji dla obu projektów). Już na dzień 30 grudnia 2007 r. w „Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union”, Jean Albert, Country Report – Poland (Załącznik nr 43), przygotowanym przez P. Sadownika na zlecenie Komisji Europejskiej wskazano, że **poziom wynagrodzenia w Polsce radców prawnych, w wielu sprawach, jest całkowicie nieadekwatny do nakładu pracy i czasu, poświęconego na jej wykonanie, oraz kosztów jakimi obciążony jest prawnik.** W rezultacie, strona wygrywająca, w istocie jest zobligowana do pokrycia w większości kosztów pomocy prawnej, które przekraczają ustalone na zbyt niskim poziomie opłaty, a strona przeciwna jest obciążana jedynie kosztami zasądzonymi przez sąd, według obowiązujących przepisów. Sądy *de iure* mają możliwość zasądzenia opłat do 6-krotności minimalnych stawek, ze względu na zawilość poszczególnych spraw. Niestety, działania takie mają miejsce bardzo rzadko (rozdział 3.9. – Wnioski i zalecenia). **Jak wynika ze wspomnianego raportu, Polska, już w chwili jego sporządzania, tj. 30 grudnia 2007 r. znajdowała się wśród państw, gdzie opłaty za czynności radców prawnych były prawie na najniższym poziomie** (na niższym poziomie znajdowała się Bułgaria – s. 106 raportu).

Przeciwnie do założenia, na którym opiera się uzasadnienie projektu, stwierdzić należy, że ustalenie stawek opłat za czynności radców prawnych na poziomie bliższym rynkowemu powoduje poprawę dostępu podmiotów do sądu, gdyż podmioty te mogą liczyć, że wygrywając spór odzyskają przynajmniej istotną część realnie poniesionych kosztów otrzymanej pomocy prawnej. Dalej idąc, wprowadzenie rozporządzeń w projektowanej wersji może doprowadzić – niezgodnie z intencjami projektodawcy – do ograniczenia dostępu obywateli do sądowej drogi rozwiązywania sporów cywilnych. Zauważyć należy, że pierwsze rozporządzenie dotyczy opłat za czynności radców prawnych z wyboru. Przy założeniu, że osoba korzystająca z takiej pomocy prawnej, zainteresowana wszczęciem postępowania cywilnego, nie uzyskuje jednocześnie zwolnienia od kosztów sądowych w całości ani w części, będzie ona musiała w pierwszej kolejności ponieść koszty opłaty sądowej, a w razie sformułowania odpowiednich wniosków dowodowych – także koszty zaliczek na sporządzenie opinii biegłego etc. To właśnie opłaty sądowe są podstawową barierą utrudniającą zainteresowanym podmiotom

wszczęciu postępowania sądowego. Kluczową kwestią w tym zakresie jest orzecznictwo dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych – zbyt liberalne podejście sądów do posługiwania się tą instytucją może bowiem prowadzić do wzrostu zjawiska pieniactwa. Jeżeli zatem zainteresowana osoba jest obowiązana ponieść koszty opłaty sądowej, to rolą radcy prawnego jest poinformować ją o przybliżonych szansach wygrania sprawy. Na tej podstawie podmiot jest w stanie podjąć racjonalną decyzję co do wszczęcia postępowania, wiedząc, że w razie wygrania sprawy może odzyskać w całości koszty uiszczonej opłaty sądowej. Jeżeli jednak stawka kosztów zastępstwa procesowego będzie zbyt dalece odbiegała od stawki rynkowej *in minus*, to wpłynie to na proces podejmowania decyzji przez podmiot zainteresowany ewentualnym dochodzeniem swoich praw przed sądem, nawet w sytuacji graniczącego z pewnością prawdopodobieństwa sukcesu. Podmiot ten bowiem realnie poniesie istotną część kosztów rynkowych dochodzenia swoich praw. Ukształtowanie stawek w taki sposób – jak to wynika z projektu rozporządzenia – będzie miało zatem negatywne skutki dla podmiotów w zakresie możliwości dochodzenia ich praw przed sądami, w szczególności i przede wszystkim dla obywateli mniej zamożnych. Rozważmy więc sytuację, w której podmiot zainteresowany wszczęciem postępowania cywilnego jest osobą względnie niezamożną, ale z uwagi na swój stan majątkowy nie mogącą liczyć na zwolnienie od kosztów sądowych, przy czym roszczenie tej osoby jest dobrze uzasadnione, a prawdopodobieństwo wygrania sprawy znaczne. Z uwagi na konieczność realnego poniesienia znaczącej części kosztów pomocy prawnej z wyboru osoba ta może zrezygnować z dochodzenia swoich roszczeń pomimo faktu, że są one niewątpliwie słuszne. To zjawisko może z kolei stanowić ekonomiczną zachętę dla niektórych – zwłaszcza ekonomicznie silniejszych – podmiotów do naruszania praw innych osób. Obniżenie stawek w projektowanym rozporządzeniu raczej nie wpłynie na podejmowanie decyzji o wszczęciu postępowania przez podmioty zamożniejsze, gdyż podmioty te mogą pozwolić sobie na (bezzwrotne) zainwestowanie określonej kwoty w koszty zastępstwa procesowego, zwłaszcza przy sprawach o znacznej wartości przedmiotu sporu. Mając bowiem na uwadze czas trwania postępowań sądowych, przy znacznych kwotach wartości przedmiotu sporu strona wygrywająca uzyskuje także zasądzenie znaczących roszczeń o odsetki.

Podobnie, obniżenie wysokości stawek opłat za czynności radców prawnych uderza w pozycję prawną względnie niezamożnych osób będących pozwanymi w sporach cywilnych wszczynanych przez podmioty silniejsze ekonomicznie. Pozwany w tym przypadku albo zrezygnuje z korzystania z odpłatnej pomocy prawnej, zmniejszając tym samym swoje szanse na wygranie sporu, albo realnie poniesie koszty zastępstwa procesowego pomimo faktu, że był osobą niesłusznie pozwaną. Obniżenie stawek może być zatem narzędziem ekonomicznej presji silniejszych podmiotów na podmioty słabsze, w szczególności na konsumentów nie mogących liczyć na ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

Podkreślenia wymaga również fakt, że projektowane rozporządzenia nie są adekwatnym instrumentem do realizacji założonych w nich celów, skoro ich wydanie nie wpłynie ani na gospodarkę, ani na przedsiębiorców, ani na gospodarstwa domowe, jak podaje projektodawca w Ocenie Skutków Regulacji.

**Reasumując pierwszą część opinii, Krajowa Rada Radców Prawnych stoi na stanowisku, że zainicjowane działania legislacyjne w postaci zmiany tzw. rozporządzeń taryfowych zostały podjęte bez prawidłowej i rzetelnej analizy barier finansowych w realizacji prawa obywateli w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Analiza ta prowadzi bowiem do wniosku, że taką barierą nie jest poziom opłat i stawek za udzieloną pomoc prawną przez radców prawnych. Przeciwnie, wysokość opłat i stawek jest całkowicie nieadekwatna do nakładu czasu i pracy poświęconego przez radców prawnych na świadczenie pomocy prawnej.**

Odnosząc się do poszczególnych propozycji rozwiązań zawartych w przedmiotowych rozporządzeniach, stwierdza się, co następuje.

## I. Projekt rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych

§ 1 pkt 1 projektu (zmiana § 2 i 3 Rozporządzenia) - zmiana stawek minimalnych naliczanych od wartości przedmiotu sporu  
Zmniejszenie podstawowych stawek minimalnych naliczanych od wartości przedmiotu sporu należy ocenić negatywnie. Zmiana tych stawek

dokonana rozporządzeniem z dnia 22 października 2015 r., po ponad 13 latach niezmienionego obowiązywania rozporządzenia z dnia 28 września 2002 r., polegała na waloryzacji tych stawek o stopień odpowiadający uśrednionemu stopniowi wzrostu w tym okresie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę w gospodarce narodowej oraz wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę. Mechanizm waloryzacji (zmiany wysokości stawek) był więc adekwatny do wzrostu zamożności i co za tym idzie możliwości płatniczych społeczeństwa. Była to zmiana uzasadniona, gdyż przyjęty wskaźnik niesie informację na temat dynamiki stanu materialnego społeczeństwa. Podkreślić przy tym trzeba, iż stan swoistego „zamrożenia” przez 13 lat wysokości przedmiotowych stawek był stanem patologicznym, nie do pogodzenia z obowiązkiem Państwa urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), gdyż prowadziło to do rażącego pokrzywdzenia ekonomicznego podmiotów wygrywających spory. Był to stan absolutnie nieakceptowalny, powodujący przerzucenie ciężaru finansowego dochodzenia roszczeń w znacznej części na stronę wygrywającą spór, o czym wspominał także raport sporządzony na dzień 30 grudnia 2007 r.

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia zawarta jest teza, że wysokość proponowanych stawek minimalnych została zaprojektowana z uwzględnieniem wskaźnika inflacji w latach 2002–2015, wynoszącego ok. 33%. Brak jest jakichkolwiek uwag metodologicznych dotyczących zasadności posłużenia się tym wskaźnikiem. Przypomnieć trzeba, że poprzez inflację należy rozumieć wzrost ogólnego poziomu cen i kosztów, najczęściej mierzony za pomocą, tzw. wskaźnika cen konsumpcyjnych (*consumer price index*, CPI). Wskaźnik ten nie jest miarą zamożności społeczeństwa, a jego związki ze stanem gospodarki są skomplikowane i wieloaspektowe.

W szczególności dostrzec należy, że wzrost cen zazwyczaj współwystępuje ze wzrostem płacy realnej, chociaż występują liczne wyjątki od tej zasady<sup>1</sup>. Źródła inflacji są różnorodne, a teorie inflacji są od wielu lat przedmiotem sporu wśród ekonomistów. Mając na uwadze powyższe, trudno zrozumieć, dlaczego właśnie wskaźnik inflacji został wybrany przy dokonaniu „waloryzacji” wybranych stawek. Dodać należy, że

<sup>1</sup> P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, Poznań 2012, s. 360 i nast.

wskaźnik ten nie nadaje się do konsekwentnego stosowania na przykład w warunkach inflacji galopującej czy też hiperinflacji, albo przeciwnie, w warunkach deflacji.

Zauważyć należy też, że argumentacja uzasadnienia projektu rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy posłużenia się wskaźnikiem inflacji jest oparta na nienadającym się do akceptacji założeniu, że stawki określone we wcześniejszym rozporządzeniu z 2002 r. zostały ustalone na adekwatnym poziomie.

Jako istotny argument mający przemawiać za obniżeniem stawek podstawowych wskazano w uzasadnieniu projektu obawę, aby konieczność ponoszenia kosztów procesu nie odstraszała osób ubogich od dochodzenia swoich praw na drodze postępowania sądowego i nie zamykała im drogi sądowej. Argument powyższy jest błędny i to z szeregu punktów widzenia i w wielu aspektach, wstępnie omówionych już powyżej. Trzeba także wskazać, że obowiązek poniesienia kosztów procesu przez stronę przegrywającą, w tym kosztów zastępstwa prawnego, nie ma charakteru bezwzględnego. Zgodnie z art. 102 KPC w sprawach cywilnych, do których odnoszą się omawiane stawki (będących w zasadzie – obok spraw sądownoadministracyjnych – jedynymi sprawami, w których zastosowanie znajdują stawki przewidziane w § 2 i 3 aktualnie obowiązującego rozporządzenia) – „w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami”. Widać zatem, że istnieje mechanizm pozwalający na dostosowanie, w sytuacjach tego rzeczywiście wymagających, wysokości kosztów postępowania podlegających zwrotowi przez stronę przegrywającą spór, do jej możliwości płatniczych. Przy tym z całokształtu przepisów KPC o kosztach postępowania i ich zwrocie przez stronę przegrywającą stronie wygrywającej wynika intencja ustawodawcy, aby zwrotowi podlegała – co do zasady – całość poniesionych przez stronę wygrywającą kosztów. Projektowane obniżenie stawek realizuje koncepcję przeciwną, dopuszczając – z założenia, a nie w wyjątkowych przypadkach – poniesienie we własnym zakresie części kosztów postępowania przez stronę wygrywającą spór. Jednocześnie nawet gdyby uznać opisany powyżej, aktualnie obowiązujący, mechanizm za niewystarczający, to należało zmierzać do jego poprawy, a nie sięgać do obniżenia stawek wskazywanego jako sposób powodujący zmniejszenie obciążeń strony przegrywającej proces.

Zwrócić trzeba uwagę, że z obniżenia stawek poniżej poziomu rynkowego korzystają nie tylko ludzie niezamożni (intencją ich ochrony uzasadnia się projektowane zmiany), ale wszyscy przegrywający sprawy sądowe, zarówno osoby fizyczne, mniej lub bardziej zamożne, a nawet bogate i bardzo bogate, ale także osoby prawne, w tym przedsiębiorcy nieraz prowadzący interesy na ogromną skalę i dysponujący wielomilionowymi lub nawet wielomiliardowymi majątkami. Z preferencji takiej – niczym nieuzasadnionej – korzystają wreszcie podmioty publiczne (w tym Skarb Państwa), które przegrywając spór z obywatelem nie muszą zwrócić mu pełnych poniesionych przez niego kosztów. Zastosowany mechanizm nie tylko przyznaje nieuzasadnione dobrodziejstwo podmiotom, które niewątpliwie stać na poniesienie kosztów przegranego procesu, a więc chroni nie tych, którzy ochrony potrzebują, ale wręcz skierowany jest przeciwko osobom niezamożnym. Mianowicie w sytuacji, gdy osoby takie wygrywają spór, zmuszone są one bowiem ponieść część kosztów dochodzenia swoich słusznych praw we własnym zakresie, przy czym koszty te mogą stanowić istotną część ich majątku lub bieżących dochodów. Mechanizm chroniący osoby niezamożne powinien być precyzyjnie kierowany do tych osób z wyłączeniem wszystkich innych i nie powinien kierować się przeciwko tym osobom, co niestety ma miejsce w przypadku projektowanych zmian rozporządzenia.

Każdy, kto rozważy wejście na drogę sądową rozwiązania sporu powinien roztropnie podejmować decyzje o wdaniu się w spór i nie czynić tego pochopnie, ale z należytą starannością ocenić zasadność, prawidłowość swojego stanowiska i szanse na korzystne rozstrzygnięcie. Podkreślić przy tym trzeba, że osoby niezamożne mają do dyspozycji instrumenty zapewniające im pomoc prawną przy dokonywaniu tej oceny. Zarówno osoba zamierzająca wystąpić do sądu, jak i strona podejmująca czynności mogące powodować skierowanie do sądu sprawy przeciwko niej, jeżeli jest osobą niezamożną, ma prawo skorzystać z porady w ramach pomocy prawnej świadczonej na podstawie ustawy z dnia 15 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej. Nadto osoba zamierzająca wystąpić do sądu, będąc osobą niezamożną, może uzyskać ustanowienie pełnomocnika z urzędu przed wszczęciem postępowania. Rolą zaś takiego pełnomocnika nie jest bezrefleksyjna realizacja polecenia strony do wystąpienia na drogę sądową, ale przede wszystkim,



w pierwszej kolejności, ocena zasadności i szans powodzenia takiego wystąpienia i w razie braku podstaw ku temu udzielenie pomocy prawnej poprzez przedstawienie stosownej opinii prawnej. Proponowane zmiany zamiast stymulować rozważne podejmowanie decyzji o wdaniu się w spór sądowy, wprowadzają rozwiązania sprzyjające nierozważnemu i nierozsądnemu wdawaniu się w takie spory. Jest to mechanizm nie tylko nie przeciwdziałający, ale wręcz stymulujący przeciążenie sądów sprawami, stanowiący podatny grunt dla rozwoju zjawiska pieniactwa sądowego.

Brak konieczności ponoszenia pełnych kosztów postępowań sądowych stanowi również bodziec negatywny do polubownego załatwiania konfliktów na drodze alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów. Niewątpliwie perspektywa pokrycia wysokich kosztów postępowania na wypadek przegrania sporu skłania strony do minimalizowania tego ryzyka poprzez rozwiązanie sporu w drodze mediacji, ugody, czy przed sądem polubownym. Metody ADR nie cieszą się popularnością, a jedną z przyczyn utrzymania tego stanu rzeczy jest ustalenie podstawowych stawek minimalnych na poziomie znacznie odbiegającym od rynkowego, do czego zmierza opiniowany projekt rozporządzenia.

Tym bardziej względy ochrony osób niezamożnych przed ponoszeniem nadmiernych kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego, nie mogą stanowić uzasadnienia obniżenia stawek minimalnych opłat za czynności radców prawnych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie bowiem z art. 200 w zw. z art. 199 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 718) skarżącemu przysługuje od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności, zwrot kosztów w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji oraz w razie umorzenia postępowania, gdy organ, którego działanie lub beczynność zaskarżono, uwzględnił skargę w całości przed dniem rozpoczęcia rozprawy. Nie przysługuje natomiast zwrot kosztów postępowania organowi od skarżącego w razie niekorzystnego dla skarżącego wyniku sprawy. Względy ochrony przed „zrujnowaniem” osób niezamożnych na wypadek niekorzystnego wyniku sprawy przez konieczność zwrotu kosztów postępowania na rzecz drugiej strony, nie mają zatem w tym wypadku żadnego znaczenia. W rezultacie – już choćby z tego powodu – od obniżek powinny



zostać wyłączone stawki w postępowaniu przed sądami administracyjnymi pierwszej instancji. W tym wypadku bowiem ograniczenie pełnego zwrotu kosztów może dotknąć jedynie skarżących, w tym osoby niezamożne, którzy mimo korzystnego wyniku sprawy w sporze z organem administracji publicznej, nie uzyskają od tego organu pełnego zwrotu poniesionych kosztów postępowania. Co prawda, w sprawach przed sądem drugiej instancji zarówno skarżący, jak i organ ponoszą odpowiedzialność za wynik sporu i w razie wyniku niekorzystnego, każda z tych stron obowiązana jest zwrócić drugiej stronie koszty postępowania, niemniej jednak i w tym postępowaniu brak jest podstaw do ograniczania tych kosztów w sposób nadmierny. Przemawiają przeciwko temu te same względy, które wskazano powyżej w odniesieniu do postępowania przed sądem powszechnym. Dodatkowo należy wskazać na rozstrzygnięcie Ustawodawcy, który w przypadku postępowań przed sądem drugiej instancji odstąpił od analogicznego, jak w przypadku postępowania przed sądem pierwszej instancji, zwolnienia skarżącego od odpowiedzialności za wynik sprawy i przewidział ponoszenie kosztów przegranej sprawy zarówno przez organ, jak i skarżącego. Zgodnie z tym rozstrzygnięciem, strona podejmując decyzję o wniesieniu skargi kasacyjnej musi liczyć się z obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania drugiej stronie na wypadek niekorzystnego wyniku sprawy. Przy czym, z uwagi na fakt, że postępowanie przed sądem drugiej instancji inicjowane skargą kasacyjną objęte jest przymusem adwokacko-radcowskim, strona podejmując tę decyzję, korzysta z profesjonalnego wsparcia umożliwiającego jej uwzględnienie przy podejmowaniu decyzji wszystkich niezbędnych czynników, w tym szans powodzenia skargi. Ustawodawca przyjął w tym wypadku, tak jak w przypadku Kodeksu postępowania cywilnego, konieczność respektowania podstawowej zasady, na której opiera się współżycie w społeczeństwie, tj. zasady ponoszenia konsekwencji własnych decyzji i czynów. Również w tym przypadku (art. 206 w zw. z art. 207 § 1 PPSA oraz art. 207 § 2 PPSA) – podobnie jak w postępowaniu cywilnym – Ustawodawca, przyjmując zasadę pełnego zwrotu kosztów stronie wygrywającej, przewidział mechanizm pozwalający sądowi uwzględnić szczególne okoliczności sprawy i odstąpić od obciążania osoby niezamożnej, nie mogącej ponieść tych kosztów, obowiązkiem ich zwrotu na rzecz strony wygrywającej.

Argumentem mającym przemawiać w ocenie projektodawcy za obniżeniem stawek jest okoliczność, że 97% społeczeństwa nie przekroczyło w 2014 r. I progu podatkowego wynoszącego 85 528,00 zł. Argumentacja ta wydaje się nieporozumieniem. Osoba uzyskująca dochód w wysokości 85 528,00 zł rocznie, co daje dochód w wysokości 7127,33 zł miesięcznie, nie jest osobą niezamożną i nie ma powodów, aby nie poniosła pełnych kosztów postępowania. Sam fakt zatem nieprzekroczenia I progu podatkowego nie może stanowić podstawy preferencyjnego traktowania podmiotu przegrywającego spór, tym bardziej, że podmiotem wygrywającym spór może być osoba od tego podmiotu mniej zamożna. Dodatkowo podnieść należy, że niezamożne osoby fizyczne, w tym przywołane w uzasadnieniu projektu osoby żyjące poniżej granicy ubóstwa (poniżej progu interwencji socjalnej) nie prowadzą postępowań, w których wartość przedmiotu sporu wynosi 20 000 zł i więcej. Osoby takie będą uczestniczyły w postępowaniach o wartości przedmiotu sprawy z reguły co najwyżej do 5000 złotych. Gdyby chcieć zatem racjonalnie traktować powody obniżenia stawek wskazane w uzasadnieniu projektu, to stawki w sprawach o wartości przedmiotu sporu przekraczającej 5000 złotych powinny pozostać niezmienione.

W ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych nie stanowi argumentu za obniżeniem stawek konstatacja, że w aktualnym stanie prawnym w przedziale wartości przedmiotu sporu pomiędzy 1501,00 zł a 5000,00 zł stawka minimalna wynosi 1200 zł, a to wyczerpuje niemalże całą wartość przedmiotu sprawy, w której wartością tą jest 1501,00 zł. Z drugiej jednak strony dla kwoty 4999 zł, stawka minimalna wynosi również 1200 zł, co już stanowi 24% wartości przedmiotu sporu. Podobne rozwiązania występują np. w Czechach<sup>2</sup>. Problem zobrazowany powyższym przykładem nie tkwi jednak w wysokości stawki, a w powiązaniu stawki z określoną wartością przedmiotu sporu. Innymi słowy problem tkwi nie w stawkach, a w progach zmiany stawki. W przypadku

---

2 Dla wartości przedmiotu sporu do 500 CZK (około 18 EUR) – opłata przewidziana to 300 CZK (około 11 EUR); dla wartości przedmiotu sporu od 500 CZK (około 18 EUR) – 1000 CZK (około 36 EUR) – opłata 500 CZK (około 18 EUR), co oznacza, że dla wartości sporu 501 CZK, będzie opłata 500 CZK (tak załącznik nr 28 do raportu).

spraw, w których wartość przedmiotu sporu wynosi 5000,00 zł stawka w wysokości 1200,00 zł wydaje się być jak najbardziej adekwatna. Zatem stawka w wysokości 1200,00 zł mogłaby zostać obniżona dla wartości przedmiotu sprawy wynoszącego 1500,00 zł, nie zaś dla wartości przedmiotu sprawy w wysokości 5000,00 zł. Aby to osiągnąć należałoby wprowadzić większe „zestopniowanie” progów zmiany stawki ze zwiększeniem liczby stawek. Pozwoliłoby to na bardziej płynny wzrost stawki minimalnej w sposób stopniowy, proporcjonalny do wzrostu wartości przedmiotu sporu. Samorząd zawodowy radców prawnych konsekwentnie, aczkolwiek bezskutecznie zabiegał w czasie prac nad projektem aktualnie obowiązującego rozporządzenia o tego rodzaju intensywniejsze zestopniowanie progów zmiany stawki na wzór niemieckiej ustawy o wynagrodzeniu adwokatów (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz), tak aby zapewnić rozwiązania bardziej sprawiedliwe. Obecnie wydaje się celowe ponowne rozważenie wprowadzenia tego rozwiązania, które wyeliminowałoby mankamenty zidentyfikowane przez projektodawcę. Brak wyodrębnienia „nowych” progów zmiany stawki w projektowanym § 3 rozporządzenia opiniujący uznaje za wadę.

Nie może stanowić argumentu za obniżeniem stawek minimalnych brak faktycznej możliwości zautomatyzowanego wprowadzania obowiązujących stawek do systemu EPU. Brak takiej funkcjonalności systemu nie może być uzasadnieniem zmian prawa, na skutek których strony postępowania przed sądem nie mogą uzyskać pełnego zwrotu kosztów prowadzenia sprawy w przypadku jej wygrania. Wydaje się rzeczą oczywistą, że system komputerowy ma służyć realizacji uprawnień, a nie uprawnienia mają być dostosowane do systemu, który ma charakter służebny. Nawet jednak gdyby uznać ten powód za wystarczający do zmiany stawek, to wskazać należy, że argumentacja powyższa uzasadniałaby jedynie obniżenie stawek w sprawach rozpoznawanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym.

Nie jest także zrozumiałe (i nie jest to w żaden sposób argumentowane w uzasadnieniu projektu) zróżnicowanie polegające na niewyodrębnieniu dodatkowych (proponowanych, jako nowe) progów i stawek w postępowaniach kończących się wydaniem nakazu zapłaty (stawka w przedziale wartości przedmiotu sporu powyżej 200 000,00 zł do 2 000 000,00 zł i następne, których brak w postępowaniach kończących

się wydaniem nakazu zapłaty). Projektodawca uzasadnia wyodrębnienie nowych stawek faktem, że sprawy o wysokich wartościach przedmiotu sporu są sprawami zazwyczaj bardziej skomplikowanymi (vide uzasadnienie projektu). Z reguły w sprawie bardziej skomplikowanej także sporządzenie pozwu będzie bardziej skomplikowane i czasochłonne, niż w sprawie mniej zawilej o niższej wartości przedmiotu sporu. Stąd powinny znaleźć to odzwierciedlenie w określeniu dla postępowań kończących się wydaniem nakazu zapłaty analogicznych progów, jak w przypadku postępowań zwykłych. Brak jest bowiem podstaw do jednakowego wynagradzania w sprawach różnych, a jak wynika z uzasadnienia projektu sprawy o wartości przedmiot sporu powyżej 200 000,00 zł nie mają jednolitego charakteru, a różnią się stopniem skomplikowania wraz ze wzrostem wartości roszczenia, którego dotyczą.

§ 1 pkt 2 projektu (zmiana § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 Rozporządzenia) - zmiana stawki minimalnej w sprawach o rozwód połączonych z orzekaniem o winie  
Projektowana likwidacja zróżnicowania stawki w sprawach o rozwód w zależności od tego, czy orzeczenie rozwodu połączone jest z orzekaniem o winie (stawka wyższa), czy też do orzekania o winie nie dochodzi (stawka niższa) należy ocenić negatywnie. W ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych zróżnicowanie takie znajduje swoje uzasadnienie w skomplikowaniu i charakterze sprawy o rozwód, w której dochodzi do orzekania o winie, a co za tym idzie zwiększonym nakładzie czasu i pracy niezbędnym do prawidłowego reprezentowania strony w tym postępowaniu. Zróżnicowanie obu kategorii spraw trafnie zidentyfikowano, wydając rozporządzenie z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych. W uzasadnieniu do projektu ww. rozporządzenia wskazano bowiem słusznie, że: „Sprawy połączone z orzekaniem o winie są sprawami bardziej skomplikowanymi, wymagającymi zdecydowanie większego nakładu pracy przy ich prowadzeniu. Wynika to w szczególności z konieczności przeprowadzenia, nieraz bardzo obszernego, postępowania dowodowego, służącego wykazaniu, który z małżonków ponosi winę rozkładu pożycia. Postępowanie to prowadzone jest nadto nierzadko w atmosferze emocjonalnego konfliktu między stronami, co dodatkowo wpływa na stopień skomplikowania sprawy (...). W sprawach, w których strony nie domagają się orzeczenia

przez sąd o winie rozkładu pożycia, postępowanie z reguły przebiega bez szczególnie gwałtownego konfliktu między stronami, a niejednokrotnie wręcz zgodnie. (...).<sup>3</sup> W rezultacie, zróżnicowanie to powinno zostać uwzględnione przy określaniu stawki minimalnej wynagrodzenia radcy prawnego w sprawach o rozwód, zarówno z punktu widzenia sprawiedliwego kształtowania tych stawek tak, aby ich zróżnicowanie odzwierciedlało zróżnicowanie w czasochłonności, stopniu skomplikowania i niezbędnym nakładzie pracy w poszczególnych kategoriach spraw (zrównanie stawek w obu kategoriach spraw prowadzi do równego traktowania spraw nierównych i jako takie kłóci się z zasadą sprawiedliwości), jak i mając na uwadze zasadniczy postulat uzyskania przez stronę wygrywającą spór, zwrotu poniesionych kosztów. Ten ostatni argument jest szczególnie istotny. Stawki rynkowe w sprawach o rozwód połączonych z orzekaniem o winie są daleko wyższe niż aktualnie obowiązująca stawka 1080,00 zł. Jej dalsze obniżanie (przy tym nieuzasadnione zrównanie stawki w tej kategorii spraw ze stawką w sprawach zdecydowanie mniej skomplikowanych) doprowadzi do jeszcze większego rozdzwięku pomiędzy kosztami ponoszonymi przez stronę i uzyskiwanym przez nią zwrotem kosztów procesu. Uwzględniając perspektywę prawnoporównawczą, koszty tego rodzaju postępowań, w innych państwach UE na dzień 30 grudnia 2007 r. już były dużo wyższe i przekraczały obowiązującą w chwili obecnej stawkę 1080 zł<sup>4</sup>.

Jednocześnie proponowana zmiana budzi wątpliwości z techniczno-prawnego punktu widzenia. Mianowicie zarówno w punkcie 1, jak i 2 przewidziana została ta sama stawka dla spraw z zakresu prawa rodzinnego. Zastosowanie tej samej stawki implikować powinno objęcie wszystkich kategorii spraw w jednej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego.

3 Uzasadnienie rozporządzenia zamieszczone na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12275509/12302848/dokument191161.pdf> [dostęp: 20 sierpnia 2016].

4 Na przykład we Włoszech, jak wynika z Załącznika nr 37 do raportu, średnie koszty w sprawach rodzinnych wahały się pomiędzy 3000–5000 EUR, na Litwie (Załącznik nr 39 do raportu) średnie koszty spraw rodzinnych wynosiły około 1000 EUR (jeżeli sprawa nie była sporna), jeśli była sporna – 1750 EUR; na Słowacji (Załącznik nr 47 do raportu) w zakresie spraw rozwodowych, średnie koszty postępowania wynosiły około 300 EUR.

Brak bowiem jakiegokolwiek powodu do rozłącznego potraktowania spraw objętych punktami 1 i 2 w brzmieniu projektowanym.

§ 1 pkt 3 projektu (zmiana § 7 pkt 1 Rozporządzenia) – zmiana stawki minimalnej w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego  
Powołanie się przez projektodawcę na fakt dwukrotnego podwyższenia stawki w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego, jako przemawiający za obniżeniem stawki minimalnej w tej kategorii spraw, jest nieracjonalne i powierzchowne. Dwukrotna zmiana stawek w roku 2015, wynikała m.in. z konieczności urealnienia stawek rażąco zaniżonych w stosunku do niezbędnego nakładu pracy pełnomocników i czasu świadczenia usługi, a co za tym idzie do realiów rynkowych. Obecnie wprowadzana stawka w wysokości 240,00 zł zbliża tę stawkę do spraw z zakresu prawa pracy oraz spraw o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego. Jak zostanie to wykazane w dalszej części opinii, proponowane stawki w tych kategoriach spraw są rażąco zaniżone w stosunku do realiów rynkowych i wymogów godziwego wynagrodzenia za świadczoną pracę i w tym miejscu należy do tych wywodów odesłać, jako do adekwatnych również i w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego.

Dodatkowo wskazać należy, że teza, zgodnie z którą obowiązek poniesienia kosztów w tych kategoriach spraw co do zasady dotknie osoby najniżej sytuowanej, nie uprawnia do tak drastycznie nieadekwatnego do nakładu pracy i realiów rynkowych określenia stawki minimalnej za prowadzenie tej kategorii spraw. Szafowanie ulgami w tej kategorii spraw prowadzi do nieuzasadnionego preferowania dłużnika względem wierzyciela i zachowań nieodpowiedzialnych dłużnika, który nie opuszcza lokalu, mimo braku tytułu do jego zajmowania. Odpowiedzialne kierowanie swoim życiem wymagałoby od dłużnika dobrowolnego opuszczenia pomieszczenia i znalezienia rozwiązania alternatywnego, tymczasem niskie koszty postępowania w sprawie nie stanowią bodźca stymulującego takie zachowanie, a wręcz zachęcają dłużnika do zajmowania jak najdłużej pomieszczenia i to na koszt wierzyciela. Z reguły bowiem przyczyną eksmisji jest długotrwałe zaprzestanie ponoszenia opłat związanych z zajmowaniem lokalu i opłaty te nie są ponoszone także w trakcie trwania postępowania, a z uwagi na sytuację majątkową

dłużnika z reguły nie zostaną nigdy zapłacone na rzecz wierzyciela. W rezultacie bardzo niska stawka minimalna jaka jest projektowana, przekładająca się na niskie koszty postępowania, może sprzyjać działaniom nieodpowiedzialnym i naruszającym prawo własności wierzyciela, zarówno poprzez pozbawienie go możliwości korzystania z tej własności, jak i przychodów związanych z korzystaniem z jej przedmiotu przez dłużnika. W ten sposób akceptuje się działania społecznie szkodliwe polegające na uzyskiwaniu przez dłużnika świadczenia kosztem majątku wierzyciela, obciążając w ten sposób wierzyciela ciężarami na rzecz ogółu, a tym samym traktując przez to wierzycieli w tych kategoriach spraw arbitralnie w sposób nierówny względem pozostałych podmiotów, na które tego rodzaju ciężary nie są nakładane.

#### § 1 pkt 4 lit. a projektu (zmiana § 8 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia) - zmiana stawki minimalnej w sprawach o ochronę dóbr osobistych i ochronę praw autorskich

Stawki minimalne w projektowanej wysokości nie odpowiadają wadze rozpatrywanych spraw, ich charakterowi, stopniowi ich skomplikowania i niezbędnemu nakładowi pracy pełnomocnika związanemu z ich prowadzeniem. Sprawy te dotyczą ochrony dóbr o istotnym znaczeniu dla podmiotów prawa, przy tym nie tylko dla osób fizycznych, ale także dla osób prawnych. Nie mniejsze znaczenie ma ochrona dóbr będących rezultatem twórczej, intelektualnej działalności człowieka, co zauważył prawodawca wydając rozporządzenie z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych. W uzasadnieniu do projektu ww. rozporządzenia wskazano bowiem, że: „Waga dóbr chronionych w postępowaniach prowadzonych w ww. sprawach, determinuje znaczenie i wagę spraw, w których udzielana jest tym dobrom ochrona prawna. Ich wagę docenił także ustawodawca przekazując ich rozpoznanie do właściwości sądów okręgowych (art. 17 pkt 1 i 2 KPC), przy czym naruszenie przepisów o właściwości prowadzi w tym wypadku do nieważności postępowania (art. 379 pkt 6 KPC). (...) Sprawy te są sprawami o istotnym stopniu skomplikowania tak pod względem faktycznym, jak i prawnym, wymagającymi wiedzy specjalistycznej, w szczególności z zakresu prawa autorskiego, a ich rozstrzygnięcie uzależnione jest od nieostrych, ocennych przesłanek, co powoduje, że należyte reprezentowanie interesów

mocodawcy wymaga od pełnomocnika, szczególnego wkładu inwencji, pomysłowości oraz szczególnego indywidualnego wkładu intelektualnego w prowadzenie sprawy.”<sup>5</sup>

Opiniujący podziela to stanowisko, niemniej jednak zauważa, że stawka minimalnego wynagrodzenia w tej kategorii spraw już w wysokości przed jej zmianą nie była adekwatna do wagi tych spraw i wymaganego, niezbędnego do należytego wykonywania zastępstwa prawnego, nakładu pracy i czasochłonności tych spraw. Tym bardziej nie jest adekwatna stawka zmieniona.

Dodatkowo należy zauważyć, że prawa autorskie najczęściej są przedmiotem eksploatacji majątkowej przez podmioty, którym prawa te przysługują, z reguły przynosząc dochód i to najczęściej nie symboliczny. Brak jest zatem podstaw do preferencyjnego traktowania tych podmiotów z powodu domniemanego złego stanu ich finansów. W przypadku ochrony dóbr osobistych motywacja powyższa nie może odgrywać żadnej roli w przypadku ochrony dóbr osobistych osób prawnych. Tymczasem stawka minimalna nie została zróżnicowana dla obu przypadków. Nadto beneficjentem niskiej stawki w ww. kategoriach spraw są również podmioty dopuszczające się naruszeń dóbr osobistych i praw autorskich. Odpowiednio wysoka stawka stanowiąca podstawę zasądzanego zwrotu kosztów postępowania w tych sprawach mogłaby zatem stanowić dodatkowy element dyscyplinujący uczestników obrotu prawnego, oddziałujący prewencyjnie i powstrzymujący naruszanie tych dóbr, a przynajmniej wymuszający większą dyscyplinę postępowania w tym zakresie.

**§ 1 pkt 4 lit. b projektu (zmiana § 8 ust. 1 pkt 8 Rozporządzenia) - zmiana stawki minimalnej w sprawach ze skargi na czynności komornika**  
Analizując prawidłowość i adekwatność proponowanej stawki w tej kategorii spraw należy przede wszystkim wskazać, że skarga na czynności komornicze jest podstawowym instrumentem wykorzystywanym przez nierzetelnych dłużników do stosowania obstrukcji mającej

<sup>5</sup> Uzasadnienie rozporządzenia zamieszczone na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12275509/12302848/dokument191161.pdf> [dostęp: 20 sierpnia 2016].



na celu przeciąganie postępowania egzekucyjnego. Wynika to zarówno z faktu, że skarga na czynności komornika przysługuje od każdej czynności komornika, a więc dłużnik ma wiele okazji do składania tego środka, jak również z faktu, że postępowanie wywołane skargą jest postępowaniem tanim także w aspekcie opłat sądowych (opłata od skargi wynosi 100,00 zł). W rezultacie nierzetelny dłużnik uzyskuje środek, za pomocą którego, nie obawiając się ryzyka poniesienia z tego tytułu większych kosztów, może blokować przeprowadzenie egzekucji i wykonanie prawomocnego orzeczenia. Jest to skutek odwrotny do starań samego prawodawcy zarówno polskiego jak i europejskiego, a także wymogów sprawnego funkcjonowania gospodarki, aby zapewnić sprawną realizację zobowiązań w obrocie gospodarczym, w tym szybkie zaspokojenie wierzycieli w drodze stosowania przymusu państwowego (tj. szybkie uzyskanie tytułu wykonawczego i sprawne przeprowadzenie egzekucji).

Określenie stawki minimalnej na proponowanym poziomie prowadzi do zniweczenia podejmowanych w tym kierunku wysiłków. Przy tym należy zauważyć, że w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego przewidziany został także inny środek naprawiania ewentualnych błędów i uchybień komorniczych w postaci sprawowanego przez sąd z urzędu nadzoru na czynnościach egzekucyjnymi (art. 759 § 2 KPC). Uczestnik postępowania egzekucyjnego może zatem wystąpić do sądu sprawującego nadzór nad komornikiem o zbadanie z urzędu prawidłowości czynności egzekucyjnych i wydanie stosownych zarządzeń, co nie będzie wiązało się ani z opłatami, ani z koniecznością poniesienia kosztów tego postępowania. W rezultacie wysokość opłat w sprawach ze skargi na czynności komornicze nie może stanowić bariery dla rzetelnych uczestników postępowania egzekucyjnego, a może stanowić zapórę dla nierzetelnych dłużników przed stosowaniem przez nich obstrukcji procesowej.

Niezależnie od tego sama kwota proponowana jako stawka minimalna w tej kategorii spraw jest rażąco niska w świetle zasad godziwego wynagrodzenia za świadczoną pracę i rynkowych stawek usług, nie tylko prawniczych, ale także innych usług specjalistycznych, a także usług w ogólności. W tym zakresie opiniujący odsyła do wywodów dotyczących wysokości stawek z zakresu prawa pracy oraz w sprawach

o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego, jako mających odniesienie także do spraw ze skargi na czynności komornika.

### § 1 pkt 4 lit. c projektu (zmiana § 8 ust. 1 pkt 13 Rozporządzenia) – zmiana stawki minimalnej w sprawach dotyczących zmian w rejestrze

Proponowana stawka nie jest stawką adekwatną do znaczenia i charakteru tych spraw, a w szeregu przypadków także do stopnia jej skomplikowania i niezbędnego nakładu pracy.

Znajduje to potwierdzenie w uzasadnieniu projektu rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, które Krajowa Rada Radców Prawnych w pełni podziela: „...sprawy o zmiany w rejestrze obok spraw stosunkowo prostych, np. ujawnienia w rejestrze udzielenia prokury, ujawnienia zmiany składu osobowego członków zarządu spółki partnerskiej lub kapitałowej itp., obejmują także sprawy o znacznym stopniu skomplikowania, np. zmiana umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialności czy zmiana statutu spółki akcyjnej, w szczególności związana z podwyższeniem kapitału zakładowego. Zakres zmian umowy, czy statutu może być różny (...). Podobnie rzecz przedstawia się z przypadkami podwyższenia kapitału zakładowego w spółkach kapitałowych, w których pojawić się mogą skomplikowane prawnie kwestie dotyczące np. wniesienia wkładów niepieniężnych na pokrycie podwyższonego kapitału zakładowego, czy emisji akcji. W rezultacie należy stwierdzić, że obok nieskomplikowanych spraw o zmiany w rejestrze, w praktyce występują także sprawy o zmiany w rejestrze o znacznym stopniu skomplikowania, których charakter i wymagany do ich prowadzenia nakład pracy pełnomocnika zbliżone są do spraw o wpis w rejestrze. (...) Dotyczy to zwłaszcza najdonioślejszych w praktyce życia gospodarczego przypadków mieszczących się w ww. kategorii spraw, tj. przypadków zmian w rejestrze odnoszących się do spółek handlowych. W przypadkach tych – jak wskazano powyżej – stopień skomplikowania spraw o zmiany w rejestrze może być w praktyce porównywalny ze stopniem skomplikowania spraw o wpis. Jednocześnie z uwagi na możliwość wystąpienia w praktyce postępowań o zmianę w rejestrze o różnym stopniu trudności stawka dotychczasowa stanowiła swego rodzaju „wypośrodkowanie” poprzez przyjęcie stawki

w wysokości 1/2 stawki przewidzianej w sprawach o wpis spółki lub spółdzielni.<sup>6</sup>

Dodatkowo trzeba zauważyć, że w postępowaniu rejestrowym, w którym brak jest uczestników mających sprzeczne interesy nie następuje przyznanie zwrotu kosztów postępowania. Nadto sprawy te dotyczą wyłącznie przedsiębiorców. W rezultacie projektowana zmiana nie znajduje uzasadnienia w powodach podjęcia prac nad nowym uregulowaniem – zapewnienia niezamożnym Polakom, „zwykłym ludziom, dostępu do procesów sądowych bez obaw, że wystąpienie z pozwem ich zrujnuje”. Żadne inne szczegółowe uzasadnienie tej konkretnej zmiany nie zostało również w projekcie zamieszczone. Nadto zgodnie z Oceną Skutków Regulacji dotyczącą projektu „nie należy oczekiwać, że projektowane zmiany wpłyną dostrzegalnie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców”. Pojawia się zatem retoryczne pytanie – jaki jest cel projektowanej zmiany w omawianym punkcie.

§ 1 pkt 5 projektu (zmiana § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Rozporządzenia) – zmiana stawki minimalnej w sprawach z zakresu prawa pracy o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy oraz w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego

Proponowana w tej kategorii spraw stawka jest nieadekwatna do nakładu pracy pełnomocników niezbędnego w tych kategoriach spraw, jak również do realiów rynkowych wyznaczonych ceną dóbr i usług na rynku, stanem zamożności społeczeństwa, w tym wysokością wynagrodzeń oraz do rzeczywiście pobieranego przez pełnomocników wynagrodzenia za zastępstwo procesowe w sprawach tej kategorii. Jak wynika z raportu, wysokość stawek za tego rodzaju sprawy w innych państwach UE tj. na Słowacji, Litwie, we Włoszech na dzień 30 grudnia 2007 r., była na znacznie wyższym poziomie<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Uzasadnienie rozporządzenia zamieszczone na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12275509/12302848/dokument191161.pdf> [dostęp: 20 sierpnia 2016].

<sup>7</sup> Na przykład we Włoszech, koszty prowadzenia tego rodzaju spraw wahały się w granicach 5000–25 000 EUR w zależności od stopnia skomplikowania sprawy, war-

W szczególności sprawy obu tych kategorii wymagają istotnego, a niekiedy nawet znacznego nakładu pracy pełnomocników procesowych. Spośród spraw z zakresu prawa pracy dotyczy to zwłaszcza spraw o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne oraz o przywrócenie do pracy. Sprawy te związane są niejednokrotnie z koniecznością przeprowadzenia rozbudowanego postępowania dowodowego związanego z wykazaniem zaistnienia przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę lub jej rozwiązania bez wypowiedzenia, a spór między stronami w tych sprawach prowadzony jest w atmosferze szczególnie emocjonalnego – w porównaniu z innymi kategoriami spraw cywilnych (z wyłączeniem spraw rodzinnych) – konfliktu. Z kolei sprawy o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego z reguły wymagają dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych, a stan prawny i faktyczny spraw jest z reguły skomplikowany.

Należy przyjąć, że minimalny nakład czasu pracy w tych sprawach, obejmujący co najmniej jedno spotkanie z mandantem celem wprowadzenia w stan sprawy, analizę dokumentów, sporządzenie pisma w sprawie (wyszczynającego postępowanie lub stanowiącego odpowiedź na pismo wyszczynające postępowanie), jak również przygotowanie się i wzięcie udziału w 1–2 rozprawach (sprawy te często nie kończą się na drugiej rozprawie, tak więc przyjęta liczba rozpraw stanowi absolutne minimum nakładu czasu związanego z uczestnictwem pełnomocnika w posiedzeniach sądowych w tych kategoriach spraw) wynosi 10 godzin. Przy stawce minimalnej w wysokości 180,00 zł, minimalna stawka godzinowa wynagrodzenia w tej kategorii spraw wyniesie 14,63 zł. Stawka ta wynika z podzielenia stawki 180,00 zł ujętej w wysokości netto, (tj. bez VAT) równej 146,34 zł ( $180 \text{ zł} / 1,23 = 146,34 \text{ zł}$ ) przez 10 godzin minimalnego nakładu pracy w sprawach omawianych kategorii ( $146,34 \text{ zł} / 10 \text{ h} = 14,63 \text{ zł/h}$ ). Dla porównania, przy założeniu średniej liczby godzin do przepracowania w miesiącu w roku 2016 (168 h), stawka

---

tości przedmiotu sporu i długości postępowania (Załącznik nr 37 do raportu); na Litwie (załącznik nr 39 do raportu), stawki za prowadzenie sprawy w zakresie prawa pracy – wypadki przy pracy – około 1850 EUR, a dla spraw związanych z przywróceniem do pracy – 1000 EUR; na Słowacji (załącznik nr 47 do raportu) sprawy z zakresu prawa pracy, w przypadku spraw dotyczących wypadków przy pracy 450 EUR, a spraw związanych z przywróceniem do pracy – 600 EUR.

godzinowa wynikająca z minimalnego wynagrodzenia za pracę wynosi 11,01 zł (1850,00 zł/168 h = 11,01 zł/h). Przypomnieć, ale i podkreślić należy, że minimalne wynagrodzenie za pracę przewidziane zostało dla pracowników nawet bez jakichkolwiek kwalifikacji świadczących niekiedy najprostsze czynności pomocnicze.

Propozycja powyższa jest przy tym niespójna z pozostałymi regulacjami systemu prawa. Z przepisów ustawy z dnia 15 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1255) wynika, że przyjęta przez ustawodawcę stawka godzinowa wynagrodzenia podmiotu świadczącego pomoc prawną na podstawie ww. ustawy w postaci udzielania porad prawnych wynosi w roku 2016 – 62,44 zł/h. Przy założeniu konsekwencji ustawodawcy, powinien on przyjąć, że stawka minimalna za tego rodzaju sprawy to stawka 620,00 zł (62,44 zł/h × 10 h minimalnego nakładu pracy w sprawie tej kategorii jest równa – ok. 620,00 zł).

Należy przy tym zaakcentować, że nakład samego czasu pracy w omawianej kategorii spraw będzie z reguły o wiele większy niż przyjęty do wyliczenia minimalny nakład 10 godzin.

Nadto w przypadku pełnomocnika wykonującego zawód w formie związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej wysokość minimalnych obciążeń ponoszonych comiesięcznie w związku z ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym (niezależnie od tego, czy i jaki pełnomocnik osiągnął dochód) w przeliczeniu na jedną godzinę pracy wynosi 6,67 zł. Całość minimalnych obciążeń wskazanych powyżej wynosi 1121,52 zł miesięcznie (według stawek obowiązujących na dzień sporządzenia niniejszej opinii), co w przeliczeniu na godzinę pracy (przy założeniu 40 – godzinnego tygodnia pracy oraz przy wynikającej z tego założenia średniej liczbie godzin pracy w miesiącu w roku 2016 r. wynoszącej 168h) wynosi 6,67 zł (1121,52 zł/168h = 6,67 zł/h). W rezultacie przy przyjęciu projektowanej stawki minimalnej w ww. kategorii spraw w wysokości 180,00 zł, w przypadku pełnomocnika wykonującego zawód w formie związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, wysokość stawki godzinowej przed opodatkowaniem wyniesie 7,96 zł/h (14,63 zł – 6,67 zł = 7,96 zł).

Oczywistym jest, że wynagrodzenie w wysokości 180,00 zł za wysoko specjalistyczną i związaną z istotnym nakładem czasu pracy

(minimum 10h) usługę jest wynagrodzeniem plasującym się rażąco poniżej wynagrodzenia rynkowego nie tylko za usługi wysokospecjalistyczne, ale także za usługi takiego charakteru nie posiadające. Oznacza to, że zwrot kosztów postępowania stronie wygrywającej sprawę w sprawach tej kategorii według zaproponowanej stawki oznacza w istocie fikcję. Suma przyznana w oparciu o ww. stawkę stanowić będzie zaledwie niewielki ułamek poniesionych przez stronę kosztów.

Za przyjęciem tak niskiej stawki nie przemawiają też względy społeczne, w szczególności względy dostępu do sądu w tych sprawach. Dostęp do sądu w sprawach tej kategorii nie napotyka na bariery, a praktyka pokazuje, że wynagrodzenia za prowadzenie tego rodzaju spraw określone są na wyższym poziomie niż stawki minimalne, co dotyczy także pracowników i ubezpieczonych. Przy dotychczasowej praktyce stosowania starego rozporządzenia z 2002 r. powodowało to, że nawet w razie korzystnego wyniku sprawy strona uzyskiwała zwrot kosztów poniesionych w związku z uzyskaniem pomocy prawnej jedynie w niewielkiej części. Z przyczyn oczywistych było to dotkliwie szczególnie dla pracowników i ubezpieczonych. Należy przypuszczać, że stan taki będzie istniał również w przypadku wprowadzenia projektowanej stawki.

Nadto, w sprawach z zakresu prawa pracy: o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy postuluje się rozważenie pozostawienia kwotowego określenia stawki minimalnej wyłącznie w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 50 tys. złotych. Natomiast w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przekracza 50 tys. złotych, uzasadniony byłby postulat określenia ww. stawek w oparciu o wartość przedmiotu sporu. Brak jest bowiem uzasadnienia, aby strony obciążone były obowiązkiem uiszczenia lub (w przypadku strony przegrywającej) zwrotu opłat sądowych naliczanych według zasad ogólnych (od wartości przedmiotu sporu), a obowiązkiem zwrotu stronie wygrywającej kosztów zastępstwa prawnego jedynie według stawki zryczałtowanej, daleko niższej niż uiszczana opłata sądowa. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1025 ze zm.) w sprawach z zakresu prawa pracy pobiera się opłatę podstawową w kwocie 30 zł wyłącznie od apelacji, zażalenia, skargi

kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jednakże w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 50 000 złotych, pobiera się od wszystkich podlegających opłacie pism procesowych opłatę stosunkową. Zgonie zaś z art. 13 ust. 1 opłata stosunkowa wynosi 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż 100 000 zł (nie dotyczy to spraw o prawa majątkowe dochodzone w postępowaniu grupowym). W sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 50 000 zł, najniższa opłata np. od pozwu wyniesie zatem 2501,00 zł ( $50\,000,00\text{ zł} \times 5\% = 2500,00\text{ zł}$ ). Tymczasem stawka minimalna w takiej sprawie wyniesie (według projektu) 180,00 zł, tj. 13,89 razy mniej. Wraz ze wzrostem wartości przedmiotu sporu ta dysproporcja rośnie. Zgodnie z art. 23<sup>1</sup> Kodeksu postępowania cywilnego wartość przedmiotu sporu w sprawach o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy wartość przedmiotu sporu stanowi, przy umowach na czas określony – suma wynagrodzenia za pracę za okres sporny, lecz nie więcej niż za rok, a przy umowach na czas nieokreślony – za okres jednego roku. Sprawa, w której wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 50 000 zł, będzie zatem dotyczyła pracownika, którego wysokość miesięcznego wynagrodzenia wynosi co najmniej 4166,66 zł miesięcznie ( $50\,000,00\text{ zł} : 12 = 4166,66\text{ zł}$ ), tj. więcej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej za rok 2014 (3783,46 zł) i za rok 2015 (3899,78 zł). Trzeba przyjąć, że ogólna sytuacja majątkowa takiego pracownika będzie – co do zasady – adekwatna do poziomu uzyskiwanego przezeń wynagrodzenia, a więc z reguły ponadprzeciętna (ponadprzeciętnie dobra). Brak jest jakichkolwiek przesłanek dla odmiennego, nierównego (łagodniejszego), traktowania takiej strony postępowania w stosunku do stron występujących w sprawach innych kategorii, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 50 000 zł. Powodu takiego nie zauważył Ustawodawca, kształtując sytuację stron w zakresie ponoszenia i zwrotu opłat sądowych. Jak wskazano powyżej w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 50 000 zł, wszystkie strony, zarówno pracownik, jak i pracodawca uiszczają pełną opłatę stosunkową, a w razie przegrania sprawy obowiązane są tę opłatę w pełnej wysokości zwrócić drugiej stronie. Co prawda pracownik,

w sprawach, w których jest powodem zwolniony jest od pozostałych niż opłaty sądowe kosztów sądowych (art. 96 ust. 1 pkt 4 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych), niemniej jednak w razie przegrania sprawy, zwolnienie to nie zwalnia pracownika od zwrotu tych kosztów poniesionych przez przeciwnika (art. 108 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych) i – jak wskazano powyżej – nie dotyczy spraw, w których pracownik jest stroną pozwaną. Celem zwolnienia jest zatem ułatwienie pracownikowi wszczęcia i przeprowadzenia sporu, nie zaś zwolnienie od finansowych konsekwencji przegrania sprawy. Brak jest zatem powodu, aby zwalniać takiego pracownika od obowiązku zwrotu kosztów działania pełnomocnika poniesionych przez stronę wygrywającą w wysokości odpowiadającej stawkom rynkowym i na takich samych zasadach, jak w przypadku innych kategorii spraw o tej samej wartości przedmiotu sporu. Tym bardziej, że w razie wygrania sprawy pracownik taki, sam otrzymałby zwrot poniesionych przez siebie kosztów pełnomocnika na takich samych zasadach, tj. w pełnej, rynkowej wysokości, co byłoby dlań niewątpliwie korzystne.

W przypadku proponowanej regulacji pracownik, o którym mowa powyżej, obowiązany będzie ponieść samodzielnie część opłaty wykraczającej poza stawki wskazane rozporządzeniem. Trzeba podkreślić, że z dobrodziejstwa niskiej stawki ryczałtowej korzystać będą – w myśl projektu rozporządzenia – obie strony, zarówno pracownik, jak i pracodawca. Z reguły będzie to podmiot o odpowiednio wyższych zasobach finansowych i lepszej sytuacji majątkowej od pracownika pozostającego z nim w sporze. Z tego samego założenia wychodzi także ustawodawca, zwalniając od innych niż opłaty przewidziane w art. 35 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych kosztów sądowych jedynie pracownika (i to wyłącznie w sprawach z jego powództwa), ale już nie pracodawcę. Nadto w myśl przyjętej wykładni art. 35 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych pracodawca obowiązany jest uiszczać opłatę stosunkową od pozwu także w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie przewyższa kwoty 50 000 zł. Obowiązki ponoszenia kosztów sądowych i ich zwrotu stronie wygrywającej, obciążające pracodawcę są zatem w sposób istotny większe niż pracownika. Tym bardziej zatem brak jest podstaw, aby stronę tę uprzywilejowywać w stosunku do uczestników postępowań w sprawach innych kategorii.



W rezultacie proponuje się aby w § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia sędziak zastąpić przecinkiem i po przecinku dodać sformułowanie: „a w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 50 000 złotych – 100% stawki obliczonej na podstawie § 2,”. Dodatkowo z uwagi na brak jakichkolwiek podstaw do preferencyjnego traktowania pracodawców w zakresie zwrotu ponoszenia kosztów procesu, w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie przewyższa kwoty 50 000 zł, proponuje się zastosować mechanizm przewidziany w przypadku przyznawania zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w sprawach o alimenty, gdzie strona zobowiązana do alimentacji ponosi koszty zastępstwa prawnego na zasadach ogólnych, tj. według stawki ustalonej w oparciu o wartość przedmiotu sporu. W tym wypadku stroną zobowiązaną do zwrotu kosztów zastępstwa prawnego na ww. zasadach byłby pracodawca.

Wobec powyższego postuluje się w § 9 dodać ust. 3 w brzmieniu: „3. Stawki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustala się od wartości przedmiotu sprawy w każdym przypadku, jeżeli obowiązek zwrotu kosztów obciąża pracodawcę.”

Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku obowiązku zwrotu kosztów stronie wygrywającej sprawę w sprawie o świadczenie pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zabezpieczenia emerytalnego. Wobec tego proponuje się dodać w § 9 nowy ust. 4 w brzmieniu: „4. Stawkę, o której mowa w ust. 2, ustala się od wartości przedmiotu sprawy, jeżeli obowiązek zwrotu kosztów nie obciąża ubezpieczonego.”

§ 1 pkt 6 projektu (zmiana § 10 ust. 6 pkt 1 i 2 Rozporządzenia) – zmiana stawki minimalnej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym  
Proponowana stawka jest niedostosowana do charakteru i rangi spraw rozstrzyganych w tym postępowaniu oraz rangi organu orzekającego w tych sprawach. Trafnie wskazano w uzasadnieniu projektu obowiązującego aktualnie rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, że „sprawy rozstrzygane w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym są sprawami o szczególnym stopniu skomplikowania i sprawami wymagającymi szczególnie specjalistycznej usługi (...). Z reguły sprawy objęte tymi postępowaniami są sprawami bezprecedensowymi – nie są to sprawy powtarzalne, standardowe – i stąd wymagają szczególnej inwencji własnej i indywidualnego wkładu intelektualnego pełnomocnika

świadczącego pomoc prawną w tych sprawach. Są to sprawy szczególnie skomplikowane prawnie, wymagające bardzo dobrej znajomości prawa konstytucyjnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Przy tym nie ulega wątpliwości, że ranga spraw objętych tymi postępowaniami (wynik postępowania może mieć wpływ na obowiązywanie określonych norm w systemie prawnym, a więc na kształt tego systemu, a przez to na prawa i obowiązki podmiotów poddanych temu systemowi), (...) wymaga szczególnego przygotowania oraz szczególnej staranności i pieczołowitości w sprawowaniu zastępstwa prawnego w tych sprawach, w szczególności niezwykle starannego przygotowania skargi konstytucyjnej lub innego pisma wszczynającego postępowanie przed Trybunałem, jak i późniejszych wystąpień.<sup>8</sup> Stanowisko to opiniujący podziela, natomiast proponowana stawka nie uwzględnia tych okoliczności.

§ 1 pkt 7 projektu (zmiana § 14 ust. 2 pkt 1 i 3 Rozporządzenia) – zmiana stawki minimalnej w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Warszawie – sądem ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji oraz z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji lub transportu kolejowego

Stawki minimalne proponowane w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Warszawie – sądem ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji oraz z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji lub transportu kolejowego zostały zaproponowane na poziomie rażąco nieadekwatnym do specyfiki, charakteru, stopnia skomplikowania tych spraw oraz wymaganej wiedzy specjalistycznej i nakładu pracy niezbędnych dla prawidłowego wykonywania przez pełnomocnika zastępstwa prawnego w tych sprawach. Wniosek powyższy potwierdza też analiza prawno-porównawcza. Jak wynika z raportu, na dzień 30 grudnia 2007 r., stawki w tych sprawach znajdowały się na dużo wyższym poziomie<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Uzasadnienie rozporządzenia zamieszczone na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12275509/12302848/dokument191161.pdf> [dostęp: 20 sierpnia 2016].

<sup>9</sup> We Włoszech dla spraw prowadzonych na podstawie *Consumer Protection and Liability Act* opłaty dla radców prawnych (tam: adwokatów) wahały się w granicach 1000 EUR do 10 000 EUR, w zależności od stopnia skomplikowania sprawy, kwoty sporu i długości trwających procedur (Załącznik 37 do raportu); w Czechach, w tym

Propozycja nie uwzględnia realiów rynkowych oraz wskazanych powyżej kryteriów dotyczących charakteru spraw i koniecznego nakładu pracy pełnomocnika. Charakter tych spraw właściwie oddany został w uzasadnieniu projektu aktualnie obowiązującego rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, w którym wskazano: „Sprawy te dotyczą skomplikowanych kwestii gospodarczych w newralgicznych, a przy tym skomplikowanych dziedzinach gospodarki, których reglamentacja prawna – stosownie do specjalistycznego i skomplikowanego charakteru normowanych stosunków – jest równie skomplikowana. Regulacje prawne ww. dziedzin są zarówno obszerne, jak i skomplikowane, a dziedziny wiedzy prawniczej obejmujące te unormowania należy określić jako wysokospecjalistyczne. Dodatkowo trzeba uwzględnić, że prawidłowe wykonywanie zastępstwa prawnego w ww. kategoriach spraw wymaga nie tylko wyżej wskazanej, wysoce specjalistycznej, wiedzy prawniczej, ale także wiedzy pozaprawnej – znajomości samych stosunków gospodarczych, na tle których wynikają sprawy, o których mowa powyżej. Okoliczności te powodują, że prawidłowe wykonywanie zastępstwa prawnego w sprawach ww. kategorii wymaga szczególnego i specjalistycznego przygotowania nie tylko w zakresie wiedzy prawniczej. Dodatkowo w przeważającej liczbie przypadków stronami postępowań w ww. kategoriach spraw są przedsiębiorcy. Są to niejednokrotnie wielcy przedsiębiorcy, o ogólnopolskim zasięgu działalności, lub których działalność obejmuje znaczną część rynku danych produktów lub usług, w tym przedsiębiorcy działający w szczególnie dochodowych sektorach gospodarki (energetyka, transport). Sprawy objęte ww. postępowaniami dotyczą zatem interesów, których wartość jest niejednokrotnie wysoka, a czasami wręcz olbrzymia. Waga chronionych w tych postępowaniach interesów i ich znaczenie dla stron mogą być zatem bardzo wysokie, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w wysokości stawki minimalnej wynagrodzenia za prowadzenie tych kategorii spraw.”<sup>10</sup>

---

typie spraw, wysokość opłat uzależniono od wartości sporu, co także dawało wyższą stawkę niż w Polsce (Załącznik nr 28 do protokołu), na Litwie, opłata ta wynosiła 900 EUR (załącznik 39 do raportu); na Słowacji przewidziano dla tego rodzaju spraw opłatę w wysokości 200 EUR (załącznik 47 do raportu).

<sup>10</sup> Uzasadnienie rozporządzenia zamieszczone na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12275509/12302848/dokument191161.pdf> [dostęp: 20 sierpnia 2016].

Opiniujący podziela przytoczoną wyżej charakterystykę i wagę spraw tej kategorii, stwierdzając jednocześnie, że proponowana stawka nie uwzględnia ich charakteru.

## II. Projekt rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez skarb państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu

### 1.

Analiza projektowanego rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu prowadzi do wniosku, że w istocie stanowi ono powrót do rozwiązań obowiązujących przed wejściem w życie obecnie obowiązującego rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. z niewielkimi modyfikacjami. Pomijając kwestię wysokości przyznawanych opłat, których co do zasady nie zmieniono, bowiem nawet rozporządzenie obowiązujące od 1 stycznia 2016 r. *de facto* nie spowodowało ich wzrostu, ponownie wprowadza się mechanizm ich ustalania w odniesieniu do opłaty wyjściowej (w rozporządzeniu z 2002 r. zwanej „stawką minimalną”), która może ulec podwyższeniu do 150%. Zabieg legislacyjny, który pojawił się w opiniowanym projekcie, polegający na wprowadzeniu określenia „opłaty” w miejsce „stawki minimalnej” nie prowadzi jednak do zmiany mechanizmu ustalania ostatecznej (czyli posługując się terminologią ustawy o radcach prawnych – maksymalnej) wysokości opłaty, na co projektowane rozporządzenie pozwala, wskazując jednocześnie kryteria, które w takiej sytuacji powinny zostać wzięte pod uwagę. Rozporządzenie obowiązujące od 1 stycznia 2016 r. wprowadzało pojęcie opłaty maksymalnej, znajdującej swoje konotacje w delegacji ustawowej, na podstawie której jest wydawane. Jest to zgodne z art. 22<sup>3</sup> ust. 2 ustawy o radcach prawnych, stosownie do którego Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych, określa w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ponoszenia kosztów, o których mowa w ust. 1, z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc.

**Projektowane rozporządzenie poprzez powrót do mechanizmu ustalania opłaty funkcjonującego w rozporządzeniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. pozostaje w sprzeczności z treścią powołanego upoważnienia ustawowego.** Ustawodawca określając, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, szczegółowy zakres przedmiotowy aktu wykonawczego, wskazuje jednocześnie na pewien model kreowania rozporządzenia, a treść delegacji ustawowej determinuje formułę, w jakiej powinien zostać ukształtowany akt wykonawczy względem ustawy jako jej hierarchicznie oraz funkcjonalnie podporządkowany. Istotnym elementem zachowania prawidłowego modelu rozporządzenia jest zgodność treściowa pojęć, jakie zostały przewidziane w delegacji ustawowej oraz akcie wykonawczym, który na jej podstawie został wydany. **Nie sposób nie dostrzec, że w projektowanym rozporządzeniu brak jest wyraźnego odniesienia do pojęcia „opłaty maksymalnej”, o którym *expressis verbis* mowa w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 22<sup>3</sup> ust. 2 ustawy o radcach prawnych.**

Z tych względów uznać należy, że **projektowane rozporządzenie stanowi wadliwe wykonanie delegacji ustawowej, albowiem szczegółowy zakres spraw przekazanych do uregulowania, wyraźnie wskazany w ustawie, nie został właściwie unormowany.** Brak transpozycji do aktu wykonawczego pojęcia ustawowego odnoszącego się do opłat maksymalnych powoduje, iż ukształtowany na gruncie projektowanego rozporządzenia mechanizm ustalania opłat jest obciążony błędem oraz pozostaje w sprzeczności z treścią delegacji ustawowej.

## 2.

Projekt obniża stawki za świadczenie pomocy prawnej z urzędu w istocie o 25%. W aktualnym stanie prawnym stawki określone rozporządzeniem są dwa razy wyższe niż stawki proponowane projektem, niemniej jednak są one stawkami maksymalnymi, a rozporządzenie wprowadza jako zasadę przyznawanie pełnomocnikowi z urzędu wynagrodzenia w wysokości połowy tych stawek, a więc w wysokości odpowiadającej stawkom przewidzianym w projekcie. Niemniej jednak z uwagi na czynniki wskazane w rozporządzeniu (które ogólnie można ująć, jako czasochłonność, stopień skomplikowania i konieczny nakład pracy związany z prowadzeniem sprawy – § 4 ust. 2 rozporządzenia) sąd ma możliwość przyznania tej opłaty w wysokości

stawki maksymalnej, a więc w wysokości 200% stawki podstawowej (wyjściowej). Według rozwiązania proponowanego w projekcie rozporządzenia, przy takiej samej stawce wyjściowej i przy uwzględnieniu tych samych co przewidzianych w § 4 ust. 2 aktualnie obowiązującego rozporządzenia czynników (konieczny nakład pracy itd.) sąd może przyznać pełnomocnikowi z urzędu wynagrodzenie wyższe od podstawy wyjściowej, nie większe jednak niż 150% stawki podstawowej (wyjściowej). Potencjalne zatem wynagrodzenie radcy prawnego, które może być przyznane przez sąd za prowadzenie sprawy z urzędu, proponowane jest w wysokości niższej o 25%.

### 3.

Aby ocenić ten fakt należy, trzeba przede wszystkim uwzględnić okoliczność, że projekt zmierza do przywrócenia zasad przyznawania radcom prawnym świadczącym pomoc prawną z urzędu wynagrodzenia i stawek tego wynagrodzenia, obowiązujących pod rządami aktu prawnego regulującego omawianą materię przed aktualnie obowiązującym rozporządzeniem, mianowicie zasad i stawek określonych Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu. Stawki określone tym rozporządzeniem pozostawały – poza drobnymi korektami, które z punktu widzenia istoty sprawy można pominąć – niezmienione od chwili wydania tego aktu. Powrót do tych „starych stawek” będzie oznaczał, że wysokość wynagrodzenia pełnomocników z urzędu określona zostanie na poziomie wynagrodzeń z 2002 r. W przypadku przyjęcia proponowanego projektu radcowie prawni (obok adwokatów, których dotyczy analogiczny projekt) będą jedyną grupą zawodową, której wynagrodzenia „zamrożone” zostaną na tak długi okres (blisko 14 lat). W tym czasie całkowicie zmieniły się realia rynkowe, a przede wszystkim koszty świadczenia pomocy prawnej oraz wynagrodzenia innych grup zawodowych. Wszystko to powoduje, że wynagrodzenia proponowane nie spełniają wymogu wynagrodzenia godziwego za świadczoną pracę.

### 4.

Należy wskazać, że w okresie ostatnich trzynastu lat nastąpił istotny wzrost wynagrodzeń – zarówno wynagrodzenia minimalnego, jak

i wynagrodzenia przeciętnego w gospodarce narodowej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wynosiło w roku 2002 r. – 2133,21 zł, zaś w roku 2015 – 3899,78 zł. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej obecnie wynosi zatem blisko dwukrotność (182,81%) wynagrodzenia z roku 2002. Jeszcze większy wzrost zanotowało wynagrodzenie minimalne. Wynagrodzenie to wzrosło w okresie od 1 stycznia 2003 r. (brak danych za rok 2002 r.) do 1 stycznia 2016 r. z kwoty 800,00 zł do kwoty 1850,00 zł, a więc obecnie wynagrodzenie to wynosi 231,25% wynagrodzenia wyjściowego. Dane te obrazują z jednej strony spadek wysokości wynagrodzenia pełnomocników z urzędu, z drugiej zaś wzrost kosztów świadczenia pomocy prawnej. Duża część radców prawnych wykonuje zawód w kancelarii radcy prawnego, a więc jako przedsiębiorcy, zatrudniający pracowników, chociażby pracownika sekretariatu. Stuprocentowy wzrost wynagrodzeń oznaczać będzie dla tych radców stuprocentowy wzrost jednego ze składników kosztów świadczenia pomocy prawnej. Z uwagi na wzrost wynagrodzeń wzrosła również minimalna składka na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne płacona przez przedsiębiorców. Mianowicie składki te wzrosły od września 2002 r., kiedy wydawane było rozporządzenie z 2002 r. do chwili obecnej z kwoty 578,87 zł do kwoty 1121,52 zł a więc blisko dwukrotnie (aktualna wysokość składki wynosi 193,74% składki z września 2002 r.). W ww. okresie wzrastały również ceny paliw, czynsze najmu lokali, w których prowadzone są kancelarie, ceny prądu, ceny programów informacji prawnej, komentarzy i prasy prawniczej.

## 5.

Niezależnie od tego w wielu przypadkach stawki już w roku 2002 r. określone zostały na poziomie nieadekwatnym do stopnia skomplikowania spraw, czasochłonności ich prowadzenia i niezbędnego nakładu pracy, a wręcz znacząco zaniżonym. W rezultacie niemalże wszystkie (z wyjątkami, o których mowa poniżej) stawki spraw określone ryczałtowo, w oderwaniu od wartości przedmiotu sporu, są stawkami rażąco nieodpowiadającymi nakładowi pracy radcy prawnego i rażąco nieodpowiednimi jako wynagrodzenie za wysokospecjalistyczną usługę pomocy prawnej.

6.

Za przykład tej rażącej nieadekwatności wysokości stawki wynagrodzenia niech posłużą stawki wynagrodzenia za prowadzenie spraw z zakresu prawa pracy o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy oraz w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego, które były już przedmiotem analizy w ramach tej części opinii, która dotyczyła projektu rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych (vide powyżej), z tym że stawka wynagrodzenia za prowadzenie tego rodzaju sprawy określona została w jeszcze niższej wysokości, mianowicie w wysokości 90,00 zł netto, co powiększone o podatek od towarów i usług daje stawkę 110,70 zł brutto.

W szczególności – jak już podniesiono w części opinii dotyczącej projektu rozporządzenia dotyczącego opłat za czynności radców prawnych – sprawy obu tych kategorii wymagają istotnego, a niekiedy nawet znacznego nakładu pracy pełnomocników procesowych. Należy przyjąć, że minimalny nakład czasu pracy w tych sprawach, wynosi (o czym była już mowa wyżej) 10 godzin. Przy stawce minimalnej w wysokości 90,00 zł netto, stawka godzinowa wynagrodzenia w tej kategorii spraw wyniesie 9,00 zł netto. Jest to stawka niższa niż stawka godzinowa wynikająca z minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przy założeniu średniej liczby godzin do przepracowania w miesiącu w roku 2016 (168h), stawka godzinowa wynikająca z minimalnego wynagrodzenia za pracę wynosi bowiem 11,01 zł ( $1850,00 \text{ zł} / 168\text{h} = 11,01 \text{ zł/h}$ ). Do porównania stawkę za zastępstwo z urzędu w wyżej wymienionej kategorii spraw przyjęto w wysokości netto, bez powiększenia o podatek od towarów i usług, ponieważ taki element w wynagrodzeniu minimalnym nie występuje. Z tego powodu dla miarodajnego porównania obu stawek godzinowych należało ten element wyeliminować. Jak już wskazywano na to przy odniesieniu się do projektu rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, porównanie to jest jeszcze bardziej znaczące, jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że minimalne wynagrodzenie za pracę przewidziane zostało dla pracowników nawet bez jakichkolwiek kwalifikacji.

Nadto, w przypadku pełnomocnika wykonującego zawód w formie związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej wysokość



minimalnych obciążeń ponoszonych comiesięcznie w związku z ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym (niezależnie od tego, czy i jaki pełnomocnik osiągnął dochód) w przeliczeniu na jedną godzinę pracy wynosi – jak wykazano to w części opinii odnoszącej się do projektu rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych – 6,67 zł. W rezultacie przy przyjęciu projektowanej stawki wynagrodzenia, w przypadku pełnomocnika wykonującego zawód w formie związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, wysokość stawki godzinowej przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym wyniesie 2,33 zł/h (9,00 zł – 6,67 zł = 2,33 zł). W skali miesiąca roboczego daje to kwotę wynagrodzenia 391,44 zł (2,33 zł/h × 168 h = 391,44 zł) przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym. Są to kwoty płacone przez władzę publiczną za wysokospecjalistyczną usługę świadczoną przez osoby po ukończonych studiach wyższych, ukończonej trzyletniej aplikacji, obowiązanych do ciągłego doskonalenia zawodowego oraz zachowania najwyższych standardów zawodowych i etycznych, samodzielnie organizujących sobie pracę w znaczeniu ponoszenia wszelkich kosztów z tym związanych (m.in. samodzielnie finansujących narzędzia pracy takie jak komputer, drukarka, dostęp do internetu, programy informacji prawnej – żeby poprzestać na tych najniezbędniejszych). Ta stawka nie wymaga żadnego dalszego komentarza. Komentarza nie wymaga również *passus* uzasadnienia projektu zgodnie z którym: „Podkreślenia przy tym wymaga, że propozycje poszczególnych opłat zawarte w projekcie (...) uwzględniają rodzaj i zawilość spraw, których dotyczą oraz niezbędny nakład pracy radcy prawnego, jak również istniejące realia ekonomiczne” (sic!).

Omawiana stawka nijak się nie ma do czynników, które rzekomo uwzględnia. Jak wykazano powyżej omawiana stawka nie uwzględnia w żadnym wypadku nakładu pracy radcy prawnego z punktu widzenia godziwego wynagrodzenia za świadczoną pracę. Stawka ta nie uwzględnia także realiów rynkowych. Oczywistym jest, że wynagrodzenie w proponowanej wysokości jest wynagrodzeniem plasującym się rażąco poniżej wynagrodzenia rynkowego nie tylko za usługi wysokospecjalistyczne, ale także za usługi takiego charakteru nie posiadające. Przy porównaniu ww. stawki wynagrodzenia do niedającej się z nią porównać pod względem koniecznego specjalistycznego przygotowania i swojego

specjalistycznego charakteru, wymogów jakości, doskonalenia zawodowego etc. stawki za usługę strzyżenia męskiego, okazuje się, że według informacji zamieszczonych w Internecie najniższa cena tego rodzaju usługi wynosi 15 zł (a przeciętnie ceny za tę usługę wahają się między 20,00 zł a 30,00 zł). Czasochłonność tej usługi to ok. 20 min. Oznacza to, że w ciągu godziny zakład fryzjerski generuje przychód w wysokości 45,00 zł brutto. Przypomnijmy, stawka wynagrodzenia w omawianej kategorii spraw wyniesie 9,00 zł netto + 23% VAT = 11,07 zł. Całość wynagrodzenia za poprowadzenie sprawy omawianej kategorii (90,00 zł netto = 110,70 zł brutto) stanowi równowartość ok. 2,5 h pracy zakładu fryzjerskiego stosującego najniższe stawki na rynku.

Propozycja powyższa jest przy tym niespójna z pozostałymi regulacjami systemu prawa. Jak wskazano w uwagach do projektu rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, z regulacji ustawy z dnia 15 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1255) wynika, że przyjęta przez ustawodawcę stawka godzinowa wynagrodzenia podmiotu świadczącego pomoc prawną na podstawie ww. ustawy w postaci udzielania porad prawnych wynosi w roku 2016 62,44 zł/h. Przy założeniu konsekwencji ustawodawcy, powinien on przyjąć, że stawka wynagrodzenia za tego rodzaju sprawy powinna wynieść co najmniej 620,00 zł ( $62,44 \text{ zł/h} \times 10 \text{ h}$  minimalnego nakładu pracy w sprawie tej kategorii = ok. 620,00 zł). Co najmniej, ponieważ należy podkreślić, że nakład pracy w omawianej kategorii spraw będzie z reguły o wiele większy niż przyjęty do wyliczenia minimalny nakład 10 godzin.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że przyznanie wynagrodzenia za prowadzenie tego rodzaju spraw z urzędu stanowi w istocie fikcję, a – jak już wskazano powyżej – pomoc ta świadczona jest de facto nieodpłatnie, przy tym podkreślić trzeba, że pełnomocnik nie ma możliwości wyboru, czy chce tę pomoc świadczyć. Ustanowienie pełnomocnikiem z urzędu następuje bowiem bez zgody pełnomocnika i w ramach obowiązku nałożonego nań prawem.

## 7.

Powyższy wywód odnoszący się do stawki wynagrodzenia za prowadzenie spraw z zakresu prawa pracy o nawiązanie umowy o pracę, uznanie

wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy oraz w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego ma walor ogólniejszy.

Jak już bowiem wskazano, niemalże wszystkie stawki określone kwotowo, bez odwołania się do wartości przedmiotu sporu, z niewielkimi wyjątkami, określone zostały na poziomie mniej lub bardziej rażąco zaniżonym w stosunku do realiów rynkowych. W nielicznych, wyjątkowych przypadkach, proponowane wynagrodzenie zbliża się (choć i tak od nich istotnie odbiega *in minus*) do stawek uwzględniających konieczny nakład pracy, czasochłonność i realia rynkowe. Dotyczy to stawek określonych w § 14 ust. 1 pkt 4 projektu – wynagrodzenie w sprawach o uchylenie wyroku sądu polubownego (1200,00 zł), w § 14 ust. 1 pkt 5 projektu – wynagrodzenie w sprawach z zakresu postępowania restrukturyzacyjnego lub upadłościowego (1800,00 zł), w § 14 ust. 1 pkt 10 projektu – wynagrodzenie w sprawach o rejestrację spółki (1 200,00 zł) oraz w § 14 ust. 1 pkt 11 projektu – wynagrodzenie w sprawach o rejestrację spółdzielni (1 200,00 zł). Wynagrodzenie w tych sprawach nie może być uznane za w pełni zadowalające, niemniej jednak odbiega w sposób pozytywny, od pozostałych wynagrodzeń. Samorząd mógłby pozytywnie zaopiniować te stawki przy założeniu ich przejściowego charakteru, do czasu ich pełnego urealnienia do poziomu cen rynkowych.

Pewna grupa stawek (są to stawki wynagrodzeń określone w § 14 ust. 1 pkt 10 [w części dotyczącej rejestracji przy wykorzystaniu wzorca], 12 i 17–24 projektu) stanowi stawki nie tak dramatycznie rażąco nieadekwatne do świadczonej usługi, jak stawki w kwotach do 360,00 zł, o których mowa poniżej, niemniej jednak są stawkami, które daleko bardziej nie odpowiadają koniecznemu nakładowi pracy, czasochłonności itp. niż stawki proponowane w § 14 ust. 1 pkt 4, 5, 10 i 11 projektu, o których mowa powyżej. W rezultacie stawki te, jako stawki określone w sposób zdecydowanie zaniżony w stosunku do nakładu pracy pełnomocnika z urzędu, nie mogą zostać zaopiniowane pozytywnie, choć niewątpliwie aspektem pozytywnym jest, że podstawa do określenia wynagrodzenia w sprawach, o których mowa w § 14 ust. 1 pkt 22–24 projektu została podwyższona w stosunku do obowiązującego stanu prawnego.

W pozostałym zakresie – dotyczy to stawek w wysokości 60,00 zł; 80,00 zł; 120,00 zł; 240,00 zł i 360,00 zł – do przewidzianych w projekcie stawek w pełni można odnieść powyższe wywody dotyczące stawek z zakresu prawa pracy. Stawki te należy ocenić, jako tak nieadekwatne do świadczonej usługi, że stanowią w istocie pozór, fikcję wynagrodzenia za świadczoną pracę, co nie powinno mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym.

Dodatkowo należy zauważyć, że stawki proponowane w projekcie miałyby być co do zasady (w tym w istotnej części przypadków – dwukrotnie) niższe od stawek projektowanych do wprowadzenia jako minimalne. Same zatem projekty są wzajemnie niespójne. Z jednej strony prawodawca uznaje określone (nota bene zaniżone) stawki za stawki minimalne, z drugiej zaś proponuje, aby obligatoryjne świadczenie pomocy prawnej z urzędu odbywało się za wynagrodzeniem niższym od tych stawek (nawet po uwzględnieniu, że stawki określone w projekcie rozporządzenia dot. wynagrodzeń dla radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu zostaną powiększone o podatek od towarów i usług).

Na szczególnie odniesienie się zasługują stawki wynagrodzenia za zastępstwo prawne w sprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym. Za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej proponuje się wynagrodzenie w wysokości 240,00 zł netto plus podatek od towarów i usług. Otóż sporządzenie tak doniosłego pisma, które poprzedzone musi być analizą danej sprawy oraz analizą piśmiennictwa i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przy sporządzeniu którego nadto wymagane jest dołożenie najwyższego profesjonalizmu i najwyższej staranności zawodowej, nie może być wyceniane tak nisko. Podobnie rzecz przedstawia się ze skargą kasacyjną w omawianych powyżej sprawach z zakresu prawa pracy, którą proponuje się wycenić na kwotę 120,00 zł plus podatek od towarów i usług. Jest to również pismo o skomplikowanym charakterze, któremu Sąd Najwyższy stawia bardzo wysokie wymagania, zobowiązujące radcę prawnego przy jego sporządzeniu nie tylko do analizy sprawy, ale także orzecznictwa i piśmiennictwa z nią związanymi oraz w którego treści należy nie tylko precyzyjnie sformułować stawiane zarzutomu orzeczeniu zarzuty, ale także niełatwy do skonstruowania wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania. O wadze obu rodzajów pism świadczy chociażby przewidziany przez prawo termin na ich wniesienie

(trzy miesiące w przypadku skargi konstytucyjnej i dwa miesiące w przypadku skargi kasacyjnej)). Proponowana za pisma wyżej wskazanego rodzaju stawka (w przypadku skargi konstytucyjnej – 240,00 zł, w przypadku skargi kasacyjnej – 120,00 zł), jest stawką wielokrotnie niższą od niewygórowanej ceny rynkowej za tego typu usługę i stanowi odpłatność w istocie symboliczną.

8.

Poza nieprawdziwym stwierdzeniem, cytowanym powyżej, jakoby stawki proponowane w projekcie rozporządzenia określone zostały na adekwatnym dla danego rodzaju sprawy poziomie, uzasadnienie projektu nie podaje żadnych usprawiedliwionych przyczyn zmiany rozporządzenia. W szczególności wadliwe funkcjonowanie i aktualna prawna niemożność zmiany systemu EPU nie mogą obciążać osób świadczących pracę na zlecenie władzy publicznej. Jak wskazuje uzasadnienie projektu, to władza publiczna ponosi odpowiedzialność za taki stan rzeczy i to ona powinna ponieść jego konsekwencje, a nie przetrzucać je na pełnomocników ustanawianych z urzędu. Takie działanie władzy publicznej jest nieakceptowalne i wręcz niesprawiedliwe. Jednocześnie ww. argument, gdyby chcieć go traktować poważnie, musiałby albo zostać uznany za argument o charakterze przejściowym, co oznaczałoby że będą podejmowane działania w celu uzyskania takiej funkcjonalności systemu, która pozwoli w przyszłości na zmianę stawek – to z kolei musiałoby oznaczać, że zmiana stawek musiałaby mieć charakter tymczasowy (czego uzasadnienie nie wyraża), albo też, że działania tego typu nie będą podejmowane i stawka musi pozostać niezmienna, w tym sensie, że nigdy nie zostanie zmieniona, co wydaje się skutkiem niemożliwym do zaakceptowania. Na marginesie podtrzymać należy stanowisko wyrażone w części odnoszącej się do projektu zmiany rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, zgodnie z którym nawet akceptując tego rodzaju uzasadnienie – to z uwagi na fakt, że powołuje się ono na okoliczność nie mającą charakteru obiektywnego, ale zawinioną przez władzę publiczną, co nie może mieć miejsca – można by co najwyżej uznawać je za usprawiedliwiające zmiany stawek w elektronicznym postępowaniu upominawczym, nie zaś w innych kategoriach postępowań kończących się wydaniem nakazu zapłaty, a tym bardziej w pozostałych rodzajach postępowań.

9.

Nie może stanowić również uzasadnienia zmiany stawek sam z siebie fakt, jakoby nie przeprowadzono przy wydaniu poprzedniego rozporządzenia stosownych analiz w zakresie wzrostu wydatków, jaki może zaistnieć z tego tytułu i możliwości poniesienia tych wydatków z budżetu państwa.

Jak wskazano już wyżej, podwyżka stawek, była jedynie podwyżką potencjalną, polegającą na umożliwieniu sądowi, przy przyjęciu jako zasady przyznawania wynagrodzenia pełnomocnikom z urzędu w dotychczasowej wysokości – podwyższenia tego wynagrodzenia do 200%, w miejsce dotychczasowej możliwości podwyższenia wynagrodzenia „wyjściowego” do 150%.

Od chwili wejścia w życie rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r., z uwagi na krótki okres jego obowiązywania, nie wykształciła się jakaś jednolita praktyka masowego przyznawania pełnomocnikom z urzędu wynagrodzenia w maksymalnej wysokości. Przynajmniej taka utrwalona praktyka nie jest znana Krajowej Radzie Radców Prawnych, mimo informacji przekazywanych przez radców prawnych. W związku z tym nie wiadomo, czy rzeczywiście nastąpił lub nastąpiłby wzrost wynagrodzeń pełnomocników z urzędu. Praktyka stosowania przez sądy rozporządzenia z 22 września 2002 r. wskazuje raczej na to, że sądy nie są skłonne doceniać pracy pełnomocników tak z wyboru, jak i z urzędu i zasądzać zwrot kosztów lub przyznawać wynagrodzenia za świadczenie pomocy prawnej z urzędu w wysokości wyższej niż minimalna. Z uwagi na przepisy przejściowe, zgodnie z którymi do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji, praktyka stosowania rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. nie mogła się zresztą ukształtować, w większości bowiem przypadków, do czasu przygotowania projektu, wynagrodzenie przyznawane musiało być pełnomocnikom na podstawie dotychczasowych przepisów. Stąd też wzrost wydatków na wynagrodzenia z tytułu pomocy prawnej świadczonej z urzędu zanotowany w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego nie wynika ze zmiany rozporządzenia, a jest wynikiem – co trafnie wskazane zostało w Ocenie Skutków Regulacji – zwiększonego zakresu świadczenia obron z urzędu w sprawach

karnych, wynikającego z ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1247). W rezultacie zawarta w Ocenie Skutków Regulacji sugestia, jakoby wskutek podwyżek wynagrodzeń wprowadzonych rozporządzeniem z dnia 22 października 2015 r. środki zaplanowane w budżecie na inne cele musiały zostać przesunięte na wypłaty wynagrodzeń dla pełnomocników z urzędu, ponieważ nie zostały zaplanowane w budżecie na 2016 r., stanowi nadużycie.

Na marginesie tylko zwrócić należy uwagę, że budżet Państwa na rok 2016 przyjęty został w dniu 25 lutego 2016 r. i brak jest przyczyn, dla których wydatków nie można było zaplanować w budżecie, tym bardziej, że według treści Oceny Skutków Regulacji projektu, ocena skutków regulacji projektu rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. wskazywała potencjalną kwotę, o jaką mogą wzrosnąć wydatki z tego tytułu.

## 10.

Za przyjęciem tak niskich stawek nie przemawiają też względy społeczne, w szczególności względy dostępu do sądu w tych sprawach.

Jak wykazano w części opinii odnoszącej się do projektu zmiany rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, brak finansowych konsekwencji przegrania sprawy stanowi zaprzeczenie zasady ponoszenia odpowiedzialności za swoje czyny i podejmowane decyzje i sprzyja nieprzemyślanemu i pochopnemu wdawaniu się w spory sądowe. Zatem brak jest powodów, dla których strona przegrywająca nie miałaby ponieść kosztów postępowania w pełnej rynkowej wysokości.

Gdyby jednak stanąć na stanowisku, że względy zapewnienia dostępu do sądu osobom niezamożnym wymagają preferencyjnego traktowania tych osób w zakresie obciążania obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania stronom wygrywającym, to należałoby poszukiwać zupełnie innych – wskazanych w części opinii odnoszącej się do zmiany projektu rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych – mechanizmów stosowania takich preferencji, niż niska stawka opłat za czynności radców prawnych z wyboru. Rozważania te w pełni należy odnieść do spraw z urzędu.

Dodatkowo, w tym wypadku, prawodawca ma do dyspozycji jeszcze jeden mechanizm. Ponieważ to Skarb Państwa ma ponieść koszty

nieopłaconej pomocy prawnej, to omawiana regulacja, objęta opiniowanym projektem, może przewidywać, że obciążając kosztami postępowania przeciwnika procesowego strony korzystającej z pomocy radcy prawnego ustanowionego z urzędu sąd obciąży go jedynie częścią kosztów, pozostałą zaś – bez względu na fakt zwycięstwa w sporze strony reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu – poniesie Skarb Państwa. Tego rodzaju polityka nie powinna być realizowana kosztem pełnomocników z urzędu, a jej ciężar powinien ponieść Skarb Państwa.

Nie znajduje – podobnie jak w przypadku projektu rozporządzenia dotyczącego opłat za czynności radców prawnych – również żadnego uzasadnienia (i nie jest to w żaden sposób argumentowane w uzasadnieniu projektu) zróżnicowanie polegające na niewyodrębnieniu dodatkowych (proponowanych jako nowe) progów i stawek w postępowaniach kończących się wydaniem nakazu zapłaty (stawka w przedziale wartości przedmiotu sporu powyżej 200 000,00 zł do 2 000 000,00 zł i następne, których brak w postępowaniach kończących się wydaniem nakazu zapłaty). Rozwiązanie to opiniujący z powodów przedstawionych w części opinii odnoszącej się do projektu rozporządzenia dotyczącego opłat za czynności radców prawnych ocenia jako wadliwe.

## 11.

Przypomnieć należy, że samorząd radców prawnych krytycznie wypowiedział się na etapie opiniowania projektów rozporządzeń z 2015 r. o projektowanych stawkach wynagrodzeń pełnomocników z urzędu, wskazując, że mogą być one traktowane jedynie jako rozwiązanie przejściowe podyktowane trudną sytuacją budżetową, wyrażając jednocześnie stanowisko, zgodnie z którym należy dążyć do zapewnienia określenia tych stawek na poziomie rynkowym. Samorząd radców prawnych konsekwentnie opowiada się za pełną waloryzacją stawek przewidzianych w rozporządzeniu z 22 września 2002 r. za pomocą wskaźnika wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej i określenie na tej podstawie stawek wynagrodzeń dla pełnomocników z urzędu mających obowiązywać obecnie, jak również urealnienia od początku drastycznie zaniżonych stawek w niektórych sprawach, dla których stawki wynagrodzenia określono kwotowo, bez powiązania z wartością przedmiotu sporu (np. w omówionych powyżej sprawach z zakresu prawa pracy,



w sprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym itp.). Nadto samorząd postulował w toku prac nad rozporządzeniami z 2015 r. i taki postulat uznaje w dalszym ciągu za aktualny, że co do zasady wynagrodzenie powinno być określone w powiązaniu z wartością przedmiotu sporu wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, a liczba spraw, w których wysokość stawki wskazana zostanie kwotowo, bez powiązania z wartością przedmiotu sporu, powinna zostać ograniczona do minimum. Należałoby również – tak jak to było w niniejszej opinii postulowane w odniesieniu do stawek opłat za czynności radców prawnych – rozważyć zwiększenie liczby progów naliczania stawki, tak aby wzrost stawek następował płynnie w sposób proporcjonalny do wzrostu wartości przedmiotu sporu.

\* \* \*

Należy zwrócić uwagę, że w uzasadnieniach obu projektów występują sprzeczności w stosunku do załączonej do nich Oceny Skutków Regulacji (OSR).

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia zmieniającego wysokość opłat za czynności radców prawnych jako przyczynę postulatów zmiany obecnie obowiązujących regulacji wskazuje się konieczność umożliwienia dostępu do sądu zwykłym ludziom, przy uwzględnieniu realnej sytuacji materialnej społeczeństwa, a nie tylko zamożnych elit. Na poparcie tej tezy wskazuje się, że ponad 97% Polaków, rozliczających podatek dochodowy (PIT) w 2014 r. nie przekroczyło I progu podatkowego, a poniżej granicy ubóstwa w tym samym roku żyło ponad 4,6 mln osób (projekt rozporządzenia zmieniającego wysokość opłat za czynności radców prawnych). Tym bardziej dziwna jest uwaga, jakoby radcy prawni także nie znajdowali się w I progu podatkowym... Z drugiej strony w pkt 7) OSR wskazuje się, że nie należy oczekiwać, że projektowane zmiany wpłyną dostrzegalnie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe. Powyższe prowadzi do wniosku, że Minister Sprawiedliwości, mając na celu poprawę sytuacji mniej zamożnych warstw społeczeństwa w dostępie do wymiaru sprawiedliwości proponuje zmiany, które nie wpłyną dostrzegalnie na poprawę tej sytuacji. W takim wypadku powstaje jednak pytanie o sens tych zmian, a także o pośpiech w ich przygotowaniu, który nigdy nie sprzyjał jakości tworzonego prawa.

Z kolei w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu wskazuje się, że przyczyną obniżenia stawek wynagrodzenia jest brak wyliczenia skutków finansowych dla budżetu państwa w odniesieniu do obecnie obowiązujących stawek. Z drugiej strony w OSR (pkt 6) podaje się, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie może precyzyjnie określić kwoty, o jaką wzrosły wydatki w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz.U. z 2015 r., poz. 1805). Nie wiadomo zatem na dzień dzisiejszy, czy i jakie skutki dla budżetu państwa wywołało wejście w życie ww. rozporządzenia, co również stawia pod znakiem zapytania celowość wprowadzenia nowej regulacji. W uzasadnieniu projektu wskazano (s. 13), że powrót do poprzedniego rozwiązania spowoduje, że będzie ono bardziej przejrzyste i niebudzące zastrzeżeń podmiotów je stosujących, ale w żaden sposób nie wskazano jakie wątpliwości w stosowaniu powstały.

W uzasadnieniu projektu wskazano (s. 14), że należy określić opłatę na „adekwatnym dla danego rodzaju sprawy poziomie”. Powyższe stwierdzenie nie zawiera jakiegokolwiek odniesienia, na jakich przesłankach merytorycznych ustawodawca oparł zmiany, aby zapewnić adekwatność opłaty. Przeprowadzona powyżej analiza proponowanych zmian prowadzi do innego wniosku, że projektodawca postanowił arbitralnie wyznaczyć wysokość opłat, abstrahując od takich czynników, jak np. wysokie opłaty sądowe, nakład pracy, stopień skomplikowania spraw, poziom przeciętnego wynagrodzenia, wysokość kosztów prowadzenia działalności przez radców prawnych.

Samorząd radców prawnych deklaruje gotowość wszechstronnej współpracy z Ministrem Sprawiedliwości w celu wypracowania adekwatnych działań, które pozwoliłyby na właściwą zmianę w zakresie systemu ponoszenia odpłatności za udzielanie pomocy prawnej.

W uzasadnieniu obu projektów rozporządzeń wskazuje się na pewne okoliczności, które mają już całkowicie pozaprawny charakter i trudno się do nich merytorycznie odnosić. Chodzi bowiem o to, w jaki sposób na wysokość stawek radców prawnych w zakresie postępowania

upominawczego, elektronicznego postępowania upominawczego, nakazowego i europejskiego postępowania nakazowego, ma wpływać fakt, że system komputerowy EPU nie obsługuje nowych stawek. Nie sposób zaakceptować sytuacji, aby problemy natury technicznej – w systemie teleinformatycznym, nawet będące wynikiem zaniedbań ze strony resortu, można rozwiązywać poprzez dokonywanie zmian legislacyjnych przywracających stan prawny sprzed ich wprowadzenia. Prowadziłoby to do instrumentalnego traktowania prawa jako środka umożliwiającego sanowanie niedoskonałości funkcjonowania instytucji oraz organów państwa. W demokratycznym państwie prawnym tego rodzaju sytuacja jest niedopuszczalna i niczym nieusprawiedliwiona. Powoływanie w uzasadnieniu projektowanych rozporządzeń tego rodzaju argumentacji jako przemawiającej za koniecznością wprowadzenia zmian legislacyjnych jawi się jako pozostające w zupełnym oderwaniu do istoty sprawy.

Obniżenie stawek opłat za czynności radców prawnych, które nastąpiło w projektowanych rozporządzeniach, skłania również do zwrócenia uwagi na ich wysokość względem innych kosztów, które zobowiązany jest ponosić dłużnik w związku z prowadzonymi przeciwko niemu czynnościami windykacyjnymi. W ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 684) wprowadzona została forma rekompensaty za koszty odzyskiwania należności w zryczałtowanej wysokości 40 euro (art. 10 ust. 1). Przysługuje ona wierzycielowi bez konieczności wykazania, że koszty te zostały poniesione (uchwała SN z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. III CZP 94/15, Biul. SN 2015 nr 12), nawet w sytuacji, gdy nie korzystał z pomocy profesjonalnego pełnomocnika będącego radcą prawnym czy adwokatem, a sprawa nie została skierowana na drogę postępowania sądowego i zakończyła się wezwaniem do dobrowolnej zapłaty. Konstrukcja tej rekompensaty wynika wprost z implementowanej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, a jej wysokość określona na poziomie 40 euro nie jest kwestionowana.

Projektowane rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych w sprawach o wartości przedmiotu sporu nie przekraczającej 500 zł, w sytuacji sporządzenia oraz wniesienia

pozwu, przewiduje stawkę stanowiącą równowartość 13 euro, a w przypadku przekazania sprawy do postępowania zwykłego (po wpływie sprzeciwu bądź zarzutów) 20 euro. Dostrzegalna jest tu wyraźna dysproporcja w zakresie przyznawanych wierzycielowi kosztów, które są znacznie niższe w sytuacji ustanowienia w sprawie pełnomocnika i wniesienia pozwu (pomijając sam nakład pracy z tym związany) niż w przypadku działań windykacyjnych podejmowanych bez angażowania w nie wymiaru sprawiedliwości. Utrzymywanie tego rodzaju sytuacji zdaje się być nieusprawiedliwioną anomalią, która wskazuje na brak adekwatności projektowanych w rozporządzeniach stawek względem rynkowych (znajdujących konotacje w ustawie) rekompensat za czynności o niewątpliwie mniejszym stopniu skomplikowania oraz potrzebie posiadania umiejętności i wiedzy.

## Konkluzje

1. Krajowa Rada Radców Prawnych negatywnie opiniuje przedłożone projekty rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości, wskazując jednocześnie na istotne problemy w funkcjonowaniu systemu finansowania pomocy prawnej i potrzebę podjęcia rozsądnych działań analitycznych i legislacyjnych w celu poprawy dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości.
2. Projektodawca błędnie zdiagnozował przesłanki, które przemawiałyby za ingerencją w obowiązujące aktualnie regulacje, poprzez obniżenie kwot zasądzanych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego. Kluczowe dla poprawy dostępu obywateli do sądu wydają się być rozsądne zmiany w zakresie wysokości kosztów opłat sądowych oraz wynagrodzeń biegłych sądowych. Postuluje się również przedsięwzięcie działań, które spowodowałyby zmniejszenie liczby spraw trafiających na wokandę sądów poprzez wprowadzanie rozwiązań legislacyjnych zachęcających do prowadzenia mediacji i alternatywnych metod rozwiązywania sporów, co doprowadziłoby do uwzględnienia słuszných postulatów wszystkich obywateli i podmiotów prawa do rozpatrywania ich spraw przez sądy w rozsądnym czasie,

- a profesjonalnym pełnomocnikom pozwoliłoby na godziwe wynagrodzenie za udzielaną pomoc prawną.
3. Przyczyny zainicjowania zmian w obowiązujących regulacjach wskazane w uzasadnieniach projektów, nie korelują z zakładanymi skutkami wejścia w życie przedmiotowych rozporządzeń. Skutki wprowadzenia w życie projektowanych regulacji, będą jednocześnie wręcz odwrotne do poczynionych założeń, albowiem szansa na odzyskanie przez strony kosztów poniesionych w celu dochodzenia należnych praw przed sądem stanie się jeszcze bardziej iluzoryczna. To z kolei przełoży się na ograniczenie prawa do sądu wskutek zaniechania dochodzenia należnych roszczeń w następstwie rachunku ekonomicznego strony, która nie będzie miała szansy na zwrot poniesionych kosztów.
  4. Nieuzasadnione jest przerzucanie na radców prawnych ciężaru finansowego świadczenia pomocy prawnej z urzędu, co de facto ma już obecnie miejsce. Jednocześnie brak możliwości uzyskania zwrotu rzeczywistych kosztów pomocy prawnej w sprawach z wyboru, powoduje brak popytu na tego rodzaju usługi, a w konsekwencji, dalsze ograniczenie dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości i prawa do reprezentowania przez profesjonalnych pełnomocników – radców prawnych. Wynagrodzenie radcy prawnego kształtuje umowa z klientem. „Stawki radcowskie” mogą mieć wpływ na określenie honorarium radcy prawnego, o ile strona zakłada pełny zwrot poniesionych kosztów. Praktyka ta dotyczy w szczególności młodych radców prawnych rozpoczynających wykonywanie zawodu, co wobec tak ustalonej wysokości stawek wpłynie na ograniczenie ich udziału w rynku świadczenia pomocy prawnej.
  5. Postuluje się uwzględnienie przedstawionych powyżej uwag w dalszych pracach legislacyjnych nad przedłożonymi do zaopiniowania projektami. Przedstawiana w debacie publicznej argumentacja, iż wysokość stawek wpływa na ograniczenie prawa do sądu, przeczy zasadzie zasądzania ich na rzecz strony wygrywającej. Założenie to nie odpowiada rzeczywistości.
  6. Nawiązując do wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości skierowanego przez Wiceprezesa Krajowej Rady Radców Prawnych Arkadiusza Berezę w dniu 20 czerwca 2016 r., proponuje się rozważenie

przeprowadzenia szerszej debaty nad brzmieniem rozporządzeń taryfowych, jak i wnikliwej analizy możliwych konsekwencji ich zmian. Posłużyć ku temu mogą również materiały i propozycje rozwiązań systemowych opracowane dotychczas w Ośrodku Badań, Studiów i Legislacji – zapleczu eksperckim Krajowej Rady Radców Prawnych.



## LISTA RECENZENTÓW (w porządku alfabetycznym)

- » dr Michał Araszkiewicz r. pr.
- » dr Małgorzata Balwicka-Szczyrba r. pr.
- » dr hab. Jacek Barcik
- » dr Mateusz Błachucki
- » dr Joanna Bodio r. pr.
- » dr hab. prof. nadzw. UW r. Łukasz Błaszczak r. pr.
- » dr Piotr Chlebowicz
- » dr Ziemowit Cieślak r. pr.
- » dr Katarzyna Dadańska r. pr.
- » dr Michał Domagała
- » dr hab. Izabela Gil r. pr.
- » dr Marcin Górski r. pr.
- » dr hab. prof. nadzw. UEK Filip Grzegorzczak
- » dr Marlena Jankowska
- » dr Tomasz Jaroszyński r. pr.
- » dr Przemysław Kledzik r. pr.
- » dr Michał Kobylarz r. pr.
- » dr hab. prof. nadzw. UŚ Radosław Koper
- » dr Patrycja Kozłowska-Kalisz r. pr.
- » dr Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel r. pr.
- » dr hab. prof. nadzw. UŁ Jerzy Leszczyński r. pr.
- » dr Piotr Lissoń
- » dr hab. Krystian Markiewicz
- » dr Przemysław Mijał r. pr.
- » dr Zdzisław Muras r. pr.
- » dr hab. prof. nadzw. UR Jan Olszewski
- » dr hab. Bogumił Pahl
- » dr hab. Piotr Pinior
- » dr hab. prof. nadzw. UG Andrzej Powalowski
- » dr Piotr Prusinowski
- » dr Marcin Sala-Szczypiński r. pr.
- » dr hab. prof. nadzw. UW r. Janusz Sawicki
- » dr hab. prof. nadzw. WSZiB w Poznaniu Iwona Sierpowska
- » dr Dariusz Szafranski
- » dr hab. Monika Urbaniak
- » dr Michał Wojewoda r. pr.
- » dr Krzysztof Wygoda



**Radca Prawny. Zeszyty naukowe**  
**Kwartalnik naukowy**

<http://www.kirp.pl/wydawnictwa/>

**Wydawca**

Krajowa Rada Radców Prawnych  
Al. Ujazdowskie 41 lok. 2  
00-540 Warszawa  
e-mail: [radca.prawny@kirp.pl](mailto:radca.prawny@kirp.pl)

**Abstrakty i słowa kluczowe w języku angielskim**

Marzena Lewandowski

**Projekt okładki**

Aleksandra Snitsaruk

**Korekta**

Anastazja Dąbrowska

**DTP i layout**

Aleksandra Snitsaruk

**Druk**

Bartgraf, tel. 22 625 55 48

© Copyright by Krajowa Rada Radców Prawnych  
Warszawa 2016

ISSN 2392-1943



ISSN 2392-1943



KRAJOWA IZBA  
RADCÓW PRAWNYCH