

RADCA PRAWNY

Zeszyty naukowe

nr 2(7)/2016



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH



RADCA PRAWNY

Zeszyty naukowe

nr 2(7)/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 2(7)/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

Beata Bury

Wątpliwości wokół składu Sądu Pracy w sprawach o roszczenia związane z nawiązaniem i ustaniem stosunku pracy 9

Arkadiusz Bereza

Nowe uprawnienia radców prawnych i adwokatów w postępowaniu przed urzędem patentowym RP 29

Andrzej Makuliński, Marcin Skonieczny

Problemy wykładni prawa administracyjnego – art. 29 ustawy o stopniach naukowych 59

Wiesław Czerwiński

Postępowanie administracyjne w sprawie zezwolenia na sprzedaż alkoholu – analiza rozbieżności i propozycje zmian 81

Łukasz Augustyniak

Koszty postępowania przed TSUE 101

Joanna Studzińska

Zakres kognicji sądu powszechnego w zakresie aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste 121

Joanna Czesak

Konflikt interesów w kancelariach wieloosobowych a koncepcja
tzw. „chińskich murów”

141

GŁOSY

Juditha Majcher, Krzysztof Jasiński

Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 2015 roku
sygn. V CSK 592/14 (o koncepcji uchwał negatywnych)

155

ORZECZNICTWO

Grażyna J. Leśniak

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

173

Eliza Maniewska

Orzecznictwo Sądu Najwyższego

183

Małgorzata Masternak-Kubiak

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

205

OD REDAKCJI

Szanowne Koleżanki i Koledzy,

oddajemy w Państwa ręce siódmy numer czasopisma „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” – kwartalnika naukowego wydawanego przez Krajową Izbę Radców Prawnych. Wzmiankowany zeszyt zawiera jedenaście tekstów: siedem artykułów, jedną glosę i przegląd orzecznictwa. Pierwszy z tekstów dotyczy składu sądu pracy w sprawach o roszczenia ze stosunku pracy, drugi analizuje zagadnienia związane z nowymi uprawnieniami radców prawnych i adwokatów w postępowaniu przed urzędem patentowym RP. Kolejne dotyczą kwestii związanych z prawem i procedurą administracyjną, następne zaś kosztów postępowania przed TSUE, zakresu kognicji sądu powszechnego odnośnie opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. Ostatni artykuł omawia problem dotyczący konfliktu interesów w kancelariach wieloosobowych w kontekście koncepcji tzw. „chińskich murów”.

Po artykułach prezentujemy glosę do wyroku Sądu Najwyższego dotyczącą koncepcji uchwał negatywnych. Tom zamyka przegląd orzecznictwa.

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 – kwartalnik ma swoje miejsce w zakładce Wydawnictwa. W związku z bardzo dużą liczbą tekstów jakie napływają do Redakcji prosimy o respektowanie wymogów formalnych, propozycje artykułów obarczone 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.

Beata Bury¹

WĄTPLIWOŚCI WOKÓŁ SKŁADU SĄDU PRACY W SPRAWACH O ROSZCZENIA ZWIĄZANE Z NAWIĄZANIEM I USTANIEM STOSUNKU PRACY

ABSTRACT:

Doubts surrounding the composition of labour courts in cases concerning commencement and termination of employment

Citizen participation in the administration of justice is carried out, *inter alia*, though service as lay judges (also known as lay assessors). In the Polish legal system, the use of lay judges in deciding labour law cases dates back to the interwar period and is a means of implementing the idea of including citizens in adjudication in the courts of first instance, provided for in Article 182 of the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997. Pursuant to Article 158(3) of the Act of 27 July 2001 – Law on the Organization of General Jurisdiction Courts, laymen selected to adjudicate in labour law cases should exhibit

1 Dr Beata Bury – Sędzia Sądu Rejonowego w Rzeszowie orzekający w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, adiunkt w Wyższej Szkole Prawa i Administracji w Rzeszowie oraz wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, autorka monografii oraz ponad 30 artykułów i głos z zakresu prawa pracy.

a particular familiarity with labour law issues. This, coupled with the participation of a professional judge, is to ensure the functioning of professional and specialized labour courts. The article addresses the question of labour court composition in cases concerning the existence and termination of employment in light of practical litigation experience.

Keywords: court, composition of the court, lay judge, claims arising out of employment, labour law case, accumulated claims, invalidity of proceedings

Słowa kluczowe: sąd, skład sądu, ławnik, roszczenia ze stosunku pracy, sprawa z zakresu prawa pracy, kumulacja roszczeń, nieważność postępowania

Skład sądu w sprawach z zakresu prawa pracy

Zgodnie z art. 47 § 1 k.p.c.² w pierwszej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Odzwierciedla to przeświadczenie, że kolegialny skład sądu nie zabezpiecza bardziej sprawności postępowania ani wnikliwej oceny sprawy, jak również wskazuje na prymat orzekania przez wysoko wykwalifikowane sądownictwo zawodowe.

Z art. 47 § 2 pkt 1 k.p.c. wynika, że w pierwszej instancji sąd w składzie jednego sędziego jako przewodniczącego i dwóch ławników rozpoznaje sprawy z zakresu prawa pracy o:

- a) ustalenie istnienia, nawiązanie lub wygaśnięcie stosunku pracy, o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, o przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia i o odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy,
- b) naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu i o roszczenia z tym związane,
- c) odszkodowanie lub zadośćuczynienie w wyniku stosowania mobbingu.

² Kodeks postępowania cywilnego z 17 listopada 1964 r. – Dz.U. z 2014 r., poz. 101 – t. jedn.

Powyższe regulacje oznaczają, że ustawodawca nie przewiduje jednolitego składu sądu we wszystkich sprawach z zakresu prawa pracy, a podział ten ulega zatarciu przy niektórych czynnościach procesowych sądu. I tak, postanowienia poza rozprawą oraz zarządzenia wydaje przewodniczący, którym jest zawsze sędzia zawodowy (art. 47 § 3 k.p.c.). Ławnicy nie są również obecni podczas przeprowadzania czynności wyjaśniających (art. 468 § 3 k.p.c.). Ustawa zezwala również, aby na posiedzeniach niejawnych, to jest bez udziału ławników, były wydawane postanowienia określające środki dowodowe i fakty podlegające stwierdzeniu (art. 468 § 4 k.p.c.). Kolejny wyjątek przewiduje art. 326 § 2 zdanie 2 k.p.c., na podstawie którego ogłoszenia wyroku w przypadku jego odroczenia może dokonać sam przewodniczący oraz art. 185 § 2 k.p.c. dotyczący postępowania pojednawczego.

Na tle powyższej regulacji pojawia się pytanie czy w sprawach pracowniczych regułą jest ich rozpoznawanie w składzie jednoosobowym, za czym przemawia brzmienie art. 47 § 1 k.p.c. czy też w składzie jednego sędziego jako przewodniczącego i dwóch ławników, skoro sprawy, dla których przepisy procesowe przewidują taki skład, stanowią sprawy o najbardziej istotnym znaczeniu dla stron stosunku pracy. Od 2007 r. rozpoznawanie spraw pracowniczych w pierwszej instancji jest zróżnicowane i skład sądu zależy od przedmiotu postępowania (rodzaju roszczeń). Nowelizacja omawianych przepisów, wprowadzona ustawą z 15 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw³, która weszła w życie 28 lipca 2007 r., składem sędziowskim z udziałem ławników objęła sprawy o dużym znaczeniu społecznym, typowo występujące i mające istotne znaczenie dla dobrego funkcjonowania relacji pracowników i pracodawców. Uzasadnienie rządowego projektu tej nowelizacji wskazywało, że celem pozostawienia rozpoznawania w składzie z udziałem ławników pewnych kategorii spraw (art. 47 § 2 pkt 1 k.p.c.) był zamiar ich rozpoznawania przez osoby z dużym doświadczeniem zawodowym i życiowym, z uwzględnieniem również „sprawiedliwości społecznej”⁴. Uprawnione jest twierdzenie, że od

³ Dz.U. Nr 112, poz. 766.

⁴ Sejm RP V kadencji, nr druku 639 – projekt złożony 29 maja 2006 r. – ww2.senat.pl. Zob. także R. Więckowski, *Zmiany art. 47 Kodeksu postępowania cywilnego w skła-*

prawie 10 lat w sprawach z zakresu prawa pracy obowiązuje zasada jednoosobowego ich rozpoznawania, a ewentualne przyjęcie, że funkcjonują dwie równorzędne zasady odnoszące się do składu tego sądu mogłoby jedynie wynikać z praktyki sądowej, w której sprawy rozpoznawane w składzie ławniczym stanowią prawie połowę wszystkich trafiających na wokandę sądową⁵.

Sprawy dotyczące istnienia i nawiązania stosunku pracy

Przepis art. 47 § 2 pkt 1 lit. a k.p.c. reguluje sprawy związane z szeroko pojmowanym kształtowaniem stosunku pracy, począwszy od jego powstania, a skończywszy – na ustaniu. Już na wstępie podkreślić należy, że unormowanie to budzi istotne wątpliwości interpretacyjne, wydaje się nieprzejrzyste, a nawet nieuporządkowane. Istnieją bowiem roszczenia pracownicze niewymienione w w/w przepisie, a jednocześnie ich charakter jest zbliżony do spraw w nim wskazanych. Do tego dochodzą sprawy dotyczące poszczególnych elementów stosunku pracy oraz jego rodzaju. Istniejące wątpliwości nakazują poszukiwać racjonalizacji pewnych rozwiązań, wbrew wykładni językowej, co stanowi zabieg ryzykowny i może rodzić daleko idące konsekwencje procesowe. Prowadzą również niekiedy do konieczności stosowania wykładni rozszerzającej, sprzecznej z założeniem art. 47 § 2 k.p.c., stanowiącym wyjątek od reguły jednoosobowego rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy.

Pierwszą sprawą wymienioną w art. 47 § 2 pkt 1 lit. a k.p.c. jest sprawa o ustalenie istnienia stosunku pracy, która ma swoje materialnoprawne uzasadnienie w treści art. 22 k.p.⁶ Jej rozpoznawanie w składzie ławniczym uzasadnia się tym, że stosunek pracy jest najważniejszym źródłem

dzie sądu w okresie od 1 lipca 1996 r. do 28 lipca 2007 r., [w:] Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Postępowania Cywilnego Szczecin–Niechorze 28–30 września 2007 r., red. H. Dolecki i K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2009, s. 311 i n.

⁵ Por. wyrok SN z 13 stycznia 2015 r., I PK 136/04, Lex nr 1628904.

⁶ Kodeks pracy z 26 czerwca 1974 r. – Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 – t. jedn.

przychodów i podstawy egzystencji społeczeństwa. W wyroku z 15 listopada 2006 r.⁷ SN wyjaśnił, że roszczenie o ustalenie stosunku pracy może być rozpoznane tylko przez sąd pracy i tylko ten sąd może, uznając jego niezasadność, wydać orzeczenie oddalające powództwo, nawet gdy przesłanką takiego rozstrzygnięcia jest uznanie cywilnoprawnego charakteru stosunku prawnego łączącego strony. Nie są rozpatrywane w składzie ławniczym sprawy o ustalenie nieistnienia stosunku pracy⁸. W praktyce sądowej występują one stosunkowo rzadko.

Podobna częstotliwość dotyczy spraw o nawiązanie stosunku pracy. Potwierdzenia ich prawnej dopuszczalności można jednak poszukiwać w art. 264 § 3 k.p. dotyczącym terminu do wytoczenia takiego powództwa⁹.

Sprawę niewymienioną wprost w omawianym przepisie stanowi roszczenie o dopuszczenie do pracy, którego istotą jest ustalenie istnienia stosunku pracy. Orzecznictwo¹⁰ przesądziło, że powództwo pracownika o dopuszczenie do pracy, dochodzone przeciwko pracodawcy negującemu istnienie stosunku pracy, sąd rozpoznaje w składzie ławniczym, co uzasadnia się tym, że takie roszczenie posiada ciężar gatunkowy równy z powództwem o przywrócenie do pracy i powinno być rozpoznawane w analogicznym składzie. Pomińcie roszczenia o dopuszczenie do pracy w treści art. 47 § 2 pkt 1 k.p.c. można wytłumaczyć tym, że nie zostało ono wprost wyartykułowane także w Kodeksie pracy¹¹. SN w wyroku z 10 września 1997 r.¹² wyraził pogląd, że podstawą roszczenia o dopuszczenie do pracy może być art. 22 § 1 k.p., nakładający na pracodawcę obowiązek zatrudniania pracownika, co oznacza obowiązek faktycznego umożliwienia mu wykonywania pracy, czyli dopuszczenia do pracy (pracownik pozostaje w stosunku pracy, a tylko pracodawca mylnie uważa, że stosunek ten wyekspirował). Istotnym argumentem jest,

7 I PK 98/06, OSNP 2007, nr 21–22, poz. 309. Zob. także uchwałę SN z 5 czerwca 2013 r., III PZP 2/13, OSNP 2014, nr 2, poz. 17.

8 M. Nawrocki, *Skład sądu w sprawach...*, op. cit., s. 75.

9 Żądanie nawiązania umowy o pracę wnosi się do sądu pracy w ciągu 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o odmowie przyjęcia do pracy.

10 Zob. uchwałę SN z 5 czerwca 2013 r., w/w.

11 Zob. także art. 237³ § 1 i 2 k.p.

12 I PKN 233/97, OSNAPIUS 1998, nr 12, poz. 355. Por. także wyrok SN z 4 października 2000 r., I PKN 65/00, OSNAPiUS 2002, nr 9, poz. 212.

że skoro częścią procesu o dopuszczenie do pracy jest ustalanie istnienia stosunku pracy, należy uznać, że powództwo takie jest w istocie wprost wymienione w art. 47 § 2 pkt 1 k.p.c. – jest to jego rodzaj. Wykładnia gramatyczna przemawia więc za konstatacją, że sprawy o dopuszczenie do pracy rozpoznaje sąd w składzie ławniczym. Dodatkowo, pozajęzykowej argumentacji, można poszukiwać w twierdzeniu, że skoro w tym składzie sąd rozpoznaje sprawy o przywrócenie dotychczasowych warunków pracy lub płacy (w przypadku wypowiedzenia zmieniającego), tj. których przedmiotem nie jest zakończenie stosunku pracy, to z pewnością powinno to dotyczyć także dopuszczenia do pracy jako sprawy bardziej istotnej dla stosunku pracy niż przywrócenie dotychczasowych warunków pracy lub płacy (wykładnia funkcjonalna)¹³.

Sprawy dotyczące ustania (rozwiązania i wygaśnięcia) stosunku pracy

Najszerszą kategorią spraw rozpoznawanych w składzie ławniczym są sprawy dotyczące szeroko pojmowanego ustania stosunku pracy, tj. jego wygaśnięcia oraz rozwiązania: o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, o przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia i o odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy.

Już na wstępie należy podkreślić, że powyższa regulacja nie wydaje się uporządkowana oraz jasna, zwłaszcza, że niejako w trakcie wymieniania poszczególnych kategorii spraw pojawia się zwrot „oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia” – po wskazaniu ustalenia, nawiązania i wygaśnięcia stosunku pracy oraz trzech roszczeń restytucyjnych, tj. o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy, a przed roszczeniem odszkodowawczym towarzyszącym każdemu

¹³ Z uzasadnienia uchwały SN z 5 czerwca 2003 r., w/w. Zob. także wyrok SN z 21 września 2011 r., II PK 36/11, Lex nr 1108547.

sposobowi rozwiązania stosunku pracy (za wypowiedzeniem i bez wypowiedzenia). Ten ostatni rodzaj spraw (w istocie o zapłatę) poprzedza spójnik „i”, co pozwala na wyprowadzenie wniosku, że istnieje podział wymienionych w tym przepisie spraw na dwie grupy: dotyczące roszczeń niepieniężnych (choć majątkowych) oraz pieniężnych. Z tymi ostatnimi dochodzenie innych roszczeń zostało wykluczone, co trudno logicznie uzasadnić. Dodatkowe wątpliwości dotyczą spraw: o uznanie za bezskuteczne wypowiedzenia warunków pracy i płacy (art. 42 k.p.) oraz o odszkodowanie należne pracownikowi w związku z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia (art. 55 § 1¹ k.p.).

Pierwszy sposób wykładni sformułowania” oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia” prowadzi do wniosku, że odnoszą się one wyłącznie do spraw, których przedmiotem są w/w roszczenia restytucyjne, a nie do innych wymienionych we wstępnej części pkt 1 lit. a, przy czym w odniesieniu do roszczeń o przywrócenie do pracy obejmowałyby one w istocie tylko roszczenie o zasądzenie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy (art. 47 k.p. i art. 57 k.p.) – silnie z tym roszczeniem związane pod względem faktycznym i prawnym.

Przepis ten może być jednak rozumiany również inaczej, zdecydowanie szerzej, a mianowicie w taki sposób, że sformułowanie „oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia” odnosi się do wszystkich wymienionych na wstępie spraw, a zatem o ustalenie istnienia, nawiązanie lub wygaśnięcie stosunku pracy, o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, o przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy. Generowałyby to automatycznie pytanie, czy mogą to być jakiegokolwiek inne roszczenia z zakresu prawa pracy, których rozpoznanie łącznie z roszczeniami uprzednio wymienionymi uzasadniałoby ich rozpoznanie w składzie jednego sędziego jako przewodniczącego i dwóch ławników czy też roszczenia w znaczeniu węższym, czyli związane z któryś z wymienionych roszczeń¹⁴. Jednocześnie umieszczenie roszczenia o odszkodowanie w końcowej części przepisu stanowi czytelny i jednoznaczny sygnał, iż sąd w składzie ławniczym nie jest uprawniony do

14 M. Mędrala, *Kumulacja przedmiotowa roszczeń w sprawach z zakresu prawa pracy rozpatrywanych w różnych składach sądowych*, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” 2011, Kraków, s. 437.

rozpoznawania innych roszczeń, tj. ich kumulowania z roszczeniem o odszkodowanie. Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że roszczenie o odszkodowanie, oprócz roszczenia o przywrócenie do pracy, bądź uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne, jest jedynym pozostającym w bezpośrednim związku z żądaniem ustalenia wadliwości wypowiedzenia bądź rozwiązania stosunku pracy. Powyższe świadczy o pewnej niespójności legislacyjnej, zakłada bowiem, że pomimo równorzędności powyższych roszczeń, jedynie z roszczeniem o odszkodowanie nie można dochodzić łącznie innych roszczeń w jakimkolwiek znaczeniu.

Za właściwą należy uznać interpretację, że zwrot „łącznie z nimi dochodzone roszczenia”, należy odnosić do roszczeń o ustalenie, nawiązanie i wygaśnięcie stosunku pracy, a nie tylko o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy. Wszystkie roszczenia wymienione przed powyższym sformułowaniem mają cechę wspólną – dotyczą kwestii istnienia stosunku pracy¹⁵. Chodzi, moim zdaniem, jednocześnie o roszczenia, które nie muszą pozostawać z nimi w bezpośrednim związku, w jakimkolwiek merytorycznym powiązaniu, albowiem zwrot „łącznie z nimi dochodzone” to pojęcie dużo szersze niż „łącznie z nimi związane”. Zwolennicy szerszej interpretacji wskazują, że analogicznym sformułowaniem posłużył się ustawodawca także w art. 17 pkt 1 k.p.c., z kolei, art. 47 § 2 pkt 1 lit. b k.p.c., gdzie skład ławniczy został przewidziany w sprawach o naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu, wskazuje na zwrot „i o roszczenia z tym związane”. W związku z tym, należałoby przyjąć, że sformułowania „łącznie z nimi dochodzone roszczenie” użyte zarówno w art. 17 pkt 1 k.p.c., jak i w art. 47 § 2 pkt 1 lit. a k.p.c., mają tożsamy ładunek znaczeniowy i należy je odróżnić od zwrotu „z nimi/z tym związane”¹⁶.

W jednym z ostatnich orzeczeń SN potwierdził pogląd, że sprawy o odszkodowanie z tytułu wadliwie dokonanego przez pracodawcę wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 § 1 k.p.) są objęte treścią

15 M. Mędrala, *Funkcja ochronna cywilnego postępowania sądowego w sprawach z zakresu prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 128 oraz M. Nawrocki, *Skład sądu w sprawach...*, *op. cit.*, s. 75.

16 M. Mędrala, *Funkcja ochronna...*, *op. cit.*, s. 128.

analizowanego przepisu i powinny być rozpoznawane w składzie ławniczym¹⁷. Przepis art. 47 § 2 pkt 1 lit. a k.p.c. wskazuje jednak tylko na sprawy o przywrócenie poprzednich warunków pracy i płacy, pomija natomiast roszczenie o uznanie za bezskuteczne wypowiedzenia warunków pracy lub płacy jako roszczenie alternatywne (art. 42 § 1 k.p. w zw. z art. 45 § 1 k.p.). Należy przyjąć, pomimo braku wyraźnej regulacji, że także sprawa o uznanie za bezskuteczne wypowiedzenia zmieniającego powinna być rozpoznawana w składzie ławniczym, zwłaszcza, że taki skład obowiązuje również, gdy pracownik, wywodząc swoje roszczenie z tego rodzaju wypowiedzenia, dochodzi odszkodowania¹⁸. Powyższy wniosek nie stanowi, moim zdaniem, niedopuszczalnego poszerzenia kategorii spraw rozpoznawanych w składzie jednego sędziego jako przewodniczącego i dwóch ławników.

Odnosząc się jeszcze do spraw o odszkodowanie (art. 47 § 2 pkt 1 lit. a *in fine* k.p.c.), podkreślić należy, że statuuje on skład ławniczy sądu jedynie w sprawach o „odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy”, czyli przewidziane w Kodeksie pracy (art. 45 i 47¹ i art. 56 i 58–59). Natomiast sprawy o inne odszkodowania (zwłaszcza oparte na przepisach Kodeksu cywilnego¹⁹), przewyższające limity określone w Kodeksie pracy, pomimo tego, że pracownik również zarzuca, że wypowiedzenie lub rozwiązanie stosunku pracy było nieuzasadnione bądź naruszało przepisy prawa, sąd rozpoznaje w składzie jednego sędziego, zgodnie z zasadą określoną w art. 47 § 1 k.p.c. Powyższy wniosek pozostaje w związku z wyrokiem TK z 27 listopada 2007 r.²⁰, w którym Trybunał zajął stanowisko, że sprawa naprawienia szkody wyrządzonej pracownikowi przez sprzeczne z prawem rozwiązanie z nim umowy o pracę nie została w art. 58 k.p. ani w żadnych innych przepisach prawa pracy wyczerpująco uregulowana. W związku z tym, należy w tym zakresie stosować odpowiednio przepisy prawa cywilnego, w tym art. 415 k.c. i art. 471 k.c. w zw. z art. 300 k.p. W konsekwencji, w sprawie o takie odszkodowanie

17 Por. wyrok SN z 13 stycznia 2015 r., w/w.

18 Odmienne M. Nawrocki, *Skład sądu w sprawach...*, op. cit., s. 76.

19 Kodeks cywilny z 23 kwietnia 1964 r. – Dz.U. z 2014 r. poz. 121 – t. jedn.

20 SK 18/05, OTK-A 2007, nr 10, poz. 128.

z tytułu bezprawnego rozwiązania umowy o pracę, sąd pracy będzie wyrokował w składzie nieławniczym, choć podstawą orzekania będzie ten sam stan faktyczny i tożsame zarzuty wadliwości²¹. Bez wątplenia sprawy o uzupełniające odszkodowanie od pracodawcy dochodzone na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego mają całkowicie inny charakter od odszkodowania pracowniczego i są często bardziej skomplikowane, zwłaszcza z uwagi na rozkład ciężaru dowodu (art. 6 k.c.).

Specyficzną kategorią spraw są sprawy o odszkodowanie należne pracownikowi w związku z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia (art. 55 § 1¹ k.p.). Zgodnie z powołanym przepisem, pracownik może rozwiązać umowę o pracę w tym trybie, gdy pracodawca dopuścił się ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków wobec pracownika; w takim przypadku pracownikowi przysługuje odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia za okres wypowiedzenia (w przypadku umowy o pracę na czas określony w wysokości wynagrodzenia za czas, do którego umowa miała trwać, nie więcej jednak niż za okres wypowiedzenia). Specyfika tego odszkodowania polega na tym, że przysługuje ono pracownikowi w związku ze zgodnym z prawem i uzasadnionym rozwiązaniem przez niego stosunku pracy. Art. 47 § 2 pkt 1 lit a *in fine* k.p.c. wskazuje natomiast na odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy. Choć w powołanej regulacji mowa jest również o odszkodowaniu, należy przyjąć, że sprawy o ten rodzaj odszkodowania nie są tożsame ze sprawami objętymi treścią art. 47 § 2 pkt 1 lit. a k.p.c. i podlegają rozpoznaniu w składzie jednoosobowym, a nie ławniczym²². Nieprzekonywający jest w tym względzie argument, że odszkodowania z art. 55 § 1¹ k.p. i art. 61¹–61² k.p. stanowią swoje „lustrzane odbicia”. W tym miejscu należy wskazać na specyfikę powyższego roszczenia i jego charakter prawny. Jest to z pewnością roszczenie pieniężne ze stosunku pracy o charakterze majątkowo-przysparzającym i jednorazowym, wypłacanym na czas po ustaniu stosunku pracy. Jego celem jest kompensata utraty wynagrodzenia za pracę wskutek bezprawnego zachowania pracodawcy, niezależnie od tego,

21 Zob. M. Nawrocki, *Skład sądu w sprawach...*, *op. cit.*, s. 78. Podobnie A. Musiała, *Glosa do wyroku TK z 27 listopada 2007 r., SK 18/05, „Państwo i Prawo” 2008, nr 12, s. 126 i n.*

22 Tak również M. Nawrocki, *Skład sądu w sprawach...*, *op. cit.*, s. 77–78.

czy pracownik rzeczywiście poniósł jakąkolwiek szkodę i niezależnie od rozmiarów ewentualnego uszczerbku, podlega przy tym limitowaniu²³. Wskazane roszczenie służy zatem zapewnieniu pracownikowi źródła dochodu w sytuacji, gdy z przyczyny zawinionych przez pracodawcę, został on zmuszony do rozwiązania stosunku pracy, pozbawiając się tego dochodu, pełni zatem bardziej rolę wynagrodzenia za pracę należnego za okres po rozwiązaniu niezwłocznym (funkcja alimentacyjna) niż sankcji odszkodowawczej. Z powyższych względów, powinno być zatem traktowane jako substytut wynagrodzenia za pracę, które pracownik otrzymałby, gdyby nie został w sposób bezprawny pozbawiony możliwości wykonywania pracy. Interesujących wniosków dostarcza również w tym względzie postanowienie SN z 11 września 2012 r.²⁴, z którego wynika, że do odszkodowania z art. 55 § 1¹ k.p. powinna mieć zastosowanie stawka wynagrodzenia pełnomocnika z § 11 ust. 1 pkt 2, a nie z § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 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 (Dz.U. z 2013 r., poz. 490). SN wskazał, że odszkodowanie z art. 55 § 1¹ k.p. (podobnie z art. 61¹ k.p.) różni się od odszkodowania z art. 45 k.p. oraz z art. 56 k.p., choćby z tego względu, że w pierwszym przypadku jest to roszczenie jedyne (pracownikowi przysługuje tylko odszkodowanie), a w drugim – alternatywne. Powyższe rozważania wzmacniają argumentację o jednoosobowym składzie sądu pracy w sprawach o odszkodowanie dochodzone na podstawie art. 55 § 1¹ k.p.

Sprawy rozpoznawane w składzie jednoosobowym

Skład ławniczy nie jest przewidziany w sprawach o roszczenia pracowników o ustalenie pewnego elementu stosunku pracy, np. pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy bądź też jego rodzaju, np. ustalenie stosunku

²³ Z uzasadnienia wyroku SN z 17 stycznia 2013 r., II PZP 4/12, OSNP 2013, nr 13–14, poz. 147.

²⁴ II PZ 26/12, OSNP 2013, nr 17–18, poz. 207.

pracy na podstawie mianowania czy ustalenie, że umowa o pracę na czas określony stanowi w istocie umowę o pracę na czas nieokreślony. Wówczas przedmiotem sporu nie jest samo istnienie stosunku pracy, ale jego element konstrukcyjny. Z pewnością orzekanie w tym przedmiocie nie niesie za sobą takiego ciężaru gatunkowego jak przesądzenie o bycie stosunku pracy.

Do spraw rozpatrywanych w składzie ławniczym nie należą, co oczywiste, pozostałe kategorie spraw, w tym o: zapłatę (m.in. wynagrodzenia za pracę, wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, odpraw itp.), uchylenie kary porządkowej, wydanie i sprostowanie świadectwa pracy, odszkodowanie należne pracownikowi w związku z obowiązywaniem umowy o zakazie konkurencji, odszkodowanie za szkodę w mieniu powierzonym lub niepowierzonym oraz wszystkie niewymienione w art. 47 § 2 pkt 1 k.p.c.²⁵

Problematyka kumulacji roszczeń

Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, które regulują postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy, nie zawierają szczególnej regulacji dotyczącej przedmiotowej kumulacji roszczeń, w związku z tym, znajdują tutaj zastosowanie art. 191 i 193 k.p.c. Wyjątek dotyczy – na ogólnych zasadach – spraw z zakresu prawa pracy rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym (art. 505³ w zw. z art. 505¹⁴ § 1 k.p.c.), w którym możliwość połączenia w jednym pozwie kilku roszczeń jest ograniczona. Podkreślenia wymaga, że w żadnym z przepisów dotyczących przedmiotowej kumulacji roszczeń (art. 191 i 193 k.p.c.) różny skład sądu, rozpoznający poszczególne roszczenia, nie został wymieniony jako okoliczność wyłączająca dopuszczalność dochodzenia tych roszczeń w jednym postępowaniu.

Zasadniczy problem dotyczy dopuszczalności dochodzenia przez pracownika przeciwko pracodawcy w jednym postępowaniu kilku

²⁵ Zob. M. Nawrocki, *Skład sądu w sprawach...*, op. cit., s. 74.

roszczeń z zakresu prawa pracy, nawet jeżeli roszczenia te nie pozostają ze sobą w związku faktycznym i prawnym, a dochodzone są łącznie tylko ze względu na tożsamość podmiotową stron stosunku prawnego, z którego są wywodzone. Wątpliwość dotyczy zatem sytuacji, gdy rozpoznanie poszczególnych skumulowanych przedmiotowo roszczeń powinno nastąpić, według art. 47 § 1 k.p.c. albo art. 47 § 2 pkt 1 k.p.c., tj. przez sąd w różnym składzie. W związku z tym, roszczenia te są, albo rozpoznawane łącznie w tej samej sprawie (w składzie ławniczym), albo rozdzielane do odrębnych postępowań.

W żadnym przepisie – w szczególności regulujących postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy – nie została wyłączona dopuszczalność kumulacji roszczeń, nie zostały też określone szczególne warunki, na jakich może to nastąpić ze względu na skład sądu. Stan ten – jak się wydaje – wymaga interwencji ustawodawcy. W omawianej materii istotne znaczenie posiadają dwa orzeczenia SN. W jednym z nich wyrażono pogląd, że w sprawie z zakresu prawa pracy w pierwszej instancji sąd w składzie jednego sędziego jako przewodniczącego i dwóch ławników (art. 47 § 1 pkt 1 lit. a k.p.c.) może rozpoznać kilka roszczeń łącznie dochodzonych przez powoda w jednym postępowaniu (art. 191 i 193 § 1 k.p.c.), jeżeli wśród nich znajduje się choćby jedno, którego rozpoznanie powinno nastąpić w takim składzie²⁶. Analogiczne stanowisko SN zawarł w uchwale z 4 lutego 2009 r.²⁷ W przedmiotowej materii argumentuje się, że nowelizując art. 47 k.p.c. – między innymi przez ograniczenie udziału ławników w rozpoznawaniu spraw z zakresu prawa pracy – pozostawiono (jak się wydaje niekonsekwentnie) bez zmian regulacje dotyczące przedmiotowej kumulacji roszczeń. Wyłączenie lub ograniczenie tej kumulacji w sytuacji, gdy do rozpoznania poszczególnych roszczeń właściwy jest sąd w różnym składzie, wymagałoby dokonania przez ustawodawcę zmiany regulacji prawnej i nie jest możliwe jego wywiedzenie w drodze wykładni prawa. Prowadzi to do wniosku, że dopuszczalna jest kumulacja przedmiotowa roszczeń w sprawach z zakresu prawa pracy także wówczas, gdy niektóre ze skumulowanych roszczeń

²⁶ Uchwała SN z 20 marca 2009 r., I PZP 8/08, „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 9, s. 481–486.

²⁷ II PZP 14/08, OSNP 2009, nr 17–18, poz. 218.

powinny być rozpoznane w składzie jednego sędziego (art. 47 § 1 k.p.c.), a inne – w ławniczym (art. 47 § 2 pkt 1 k.p.c.) i jednocześnie nie występują przesłanki wyłączające kumulację (art. 191 i 193 k.p.c.)²⁸. Także sformułowanie „oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia” użyte w art. 47 § 2 pkt 1 lit. a k.p.c. pośrednio potwierdza dopuszczalność takiej kumulacji. W każdym razie decydujące znaczenie powinno się przypisać woli powoda. To on decyduje o połączeniu w jednym pozwie (art. 191 k.p.c.) albo w jednej sprawie w toku jej rozpoznawania (art. 193 k.p.c.) kilku dochodzonych przez siebie roszczeń – w ten sposób decyduje też pośrednio o tym, czy jego roszczenia (wszystkie połączone) ma rozpoznać sąd w składzie przewidzianym w art. 47 § 2 pkt 1 lit. a k.p.c. (z udziałem ławników)²⁹.

Opowiadając się za możliwością kumulacji roszczeń, podkreśla się znaczenie zasady koncentracji materiału dowodowego i ekonomiki procesowej (art. 6 k.p.c.), z której wynika, że sąd powinien dążyć do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy w możliwie najkrótszym terminie. Wyłączenie części roszczeń i materiału dowodowego do innego postępowania stanowiłoby zaprzeczenie tej zasady, wiązałoby się z uciążliwością dla stron i ich pełnomocników oraz świadków, zwiększyłoby również koszty postępowania. Do tego dochodzą również problemy związane z przewlekłością postępowania oraz rozbieżnością orzecznictwa wynikającą z prowadzenia odrębnych spraw przez różne składy sądu³⁰. W konsekwencji, sąd w składzie ławniczym należy uznać za właściwy do rozpoznania wszystkich skumulowanych roszczeń, o ile chociażby jedno z nich podlega rozpoznaniu w tym składzie. Takie procedowanie jest dopuszczalne, co nie oznacza, że zalecane i jedyne.

Sąd może rozdzielić roszczenia i wstrzymać się z rozpoznaniem roszczeń pieniężnych do czasu rozpoznania np. roszczenia o ustalenie

28 Tamże.

29 Z uzasadnienia uchwały powołanej w przypisie 29.

30 Problem przedmiotowej kumulacji roszczeń (procesowych) pojawia się również w sprawach rodzinnych (art. 58 § 2 i 3, art. 60, art. 61³ § 1 i art. 61⁴ § 4 k.r.o.). Na problem sztucznego dzielenia postępowań ze względu na konieczność rozpoznawania roszczeń przez różne składy sądu wskazuje R. Krawczyk, *Rozpoznanie sprawy w niewłaściwym składzie skutkuje nieważnością postępowania*, „Gazeta Prawna” 2009, nr 25 (2401), 5 lutego.

istnienia stosunku pracy (art. 218 k.p.c.). Sprzyja to łatwości orzekania w oparciu o art. 365 § 1 k.p.c. i art. 366 k.p.c. Należy zauważyć, że wielość roszczeń w sprawach z zakresu prawa pracy pojawia się dość często i w wielu sprawach, zdecydowanie częściej niż w klasycznym typowym procesie cywilnym, w którym dość rzadko sąd i strony sięgają po art. 191 i art. 193 k.p.c. Rozpoznawanie skumulowanych roszczeń przed sądem pracy rodzi istotną trudność dla sądu, a niekiedy stron i ich pełnomocników. Nierzadko bowiem kumulacja obejmuje kilka roszczeń o zupełnie odmiennym charakterze i wielotorowo ukierunkowanemu postępowaniu dowodowemu. Sprawy takie stają się złożone, nadmiernie rozbudowane, co nie zawsze sprzyja sprawności i szybkości postępowania. Zdarza się bowiem, że wśród nich bywają roszczenia niesporne, względnie nie wymagające szczególnego dowodzenia i w konsekwencji – gotowe do szybkiego rozstrzygnięcia, będąc jednak skumulowane z innymi – spornymi, niejako oczekują na zakończenie postępowania dowodowego i przystąpienie do łącznego wyrokowania. Nie wydaje się zatem, aby intencją ustawodawcy było założenie, że takie łączenie roszczeń powinno być zasadą. Dodatkowo, skoro ustawodawca poprzez kolejne zmiany przepisów postępowania cywilnego dążył do ograniczenia kategorii spraw rozpoznawanych z udziałem czynnika społecznego, to za niedopuszczalną należałoby uznać interpretację prowadzącą do poszerzenia kompetencji sądu orzekającego w składzie ławniczym poprzez włączenie roszczeń podlegających rozpoznaniu w składzie jednoosobowym.

W literaturze słusznie zwrócono uwagę na nieracjonalne rezultaty wykładni przepisów o składzie ławniczym sądu pracy. I tak, jeżeli powód, twierdząc, że łączył go z pozwanym stosunek pracy, występuje z powództwem o zapłatę wynagrodzenia za pracę i wyartykułuje oddzielne roszczenie o ustalenie istnienia stosunku pracy, to sprawa będzie prowadzona w składzie ławniczym, a po stronie powoda powstanie obowiązek wykazania interesu prawnego w wytoczeniu takiego powództwa (art. 189 k.p.c.). Jeżeli natomiast powód nie wystąpi odrębnie o ustalenie istnienia stosunku pracy, a swoje twierdzenie co do jego istnienia wskaże w uzasadnieniu pozwu, to sprawa będzie prowadzona w składzie jednego sędziego. Tymczasem w obu sytuacjach sąd będzie badał kwestię istnienia stosunku pracy – w pierwszej sytuacji wynikowi tych rozważań da wyraz bezpośrednio w sentencji wyroku, a w drugiej – wynik rozważań

stanie się przesłanką prawną rozstrzygnięcia powództwa roszczenia o zapłatę, samo istnienie stosunku pracy będzie zatem badane „przesłankowo” (choć może zdominować postępowanie dowodowe) i znajdzie odzwierciedlenie nie w sentencji (art. 321 k.p.c.), a w uzasadnieniu wyroku. Trudno dostrzec, jakie racjonalne argumenty miałyby przemawiać za rozstrzygnianiem niemal identycznych spraw raz w składzie ławniczym, a innym razem w składzie jednego sędziego³¹. W tym miejscu wskazać jednak należy na wyrok SA w Gdańsku z 14 października 2015 r.³², w którym wyrażono pogląd, że przepis art. 47 § 2 pkt 1 k.p.c. dotyczy nie tylko spraw, w których strona powodowa formalnie występuje z roszczeniem opartym na art. 189 k.p.c. i domaga się ustalenia istnienia stosunku pracy. Ławniczy skład rozpoznaje również sprawy, w których strona powodowa domaga się zapłaty wynagrodzenia za pracę, które warunkuje wstępne rozstrzygnięcie, czy w ogóle istniał stosunek pracy. Chodzi zatem również o te kategorie spraw, w których istnienie tego rodzaju stosunku prawnego jest wątpliwe i – jak się wydaje – z treści uzasadnienia pozwu (ewentualnie odpowiedzi na pozew) kwestia ta zajmuje pierwsze miejsce i dominuje w argumentacji stron, tj. ich uwaga koncentruje się na tym aspekcie. Uwzględnienie bądź nie roszczenia o zapłatę wynagrodzenia za pracę (bądź innych świadczeń) stanowi naturalną konsekwencję ustaleń w tym przedmiocie i niekiedy nie zachodzi nawet spór co do jego wysokości, w sytuacji, gdy zostanie już przesądzone istnienie stosunku pracy. Przyjęcie koncepcji zaprezentowanej przez SA w Gdańsku, moim zdaniem słusznej, implikuje dalsze konsekwencje i problemy procesowe, tj. czy sprawa taka powinna być sprawą kwalifikowaną jako o zapłatę i w przypadku, gdy wartość przedmiotu sporu przekracza 75 000 zł będzie należeć do właściwości rzeczowej sądu okręgowego czy też jest to sprawa o ustalenie istnienia stosunku pracy (i o zapłatę). W tym drugim przypadku powstaje dodatkowo problem właściwości rzeczowej sądu (czy będzie nim sąd rejonowy, gdyż do właściwości tego sądu, bez względu na wartość przedmiotu sporu, należą sprawy o ustalenie istnienia stosunku pracy – art. 461 § 1¹ k.p.c. czy też sąd okręgowy), przeszkód w kumulacji roszczeń (art. 191 k.p.c.) oraz ewentualnego rozłączenia

31 M. Mędrala, *Funkcja ochronna...*, op. cit., s. 131.

32 III APa 25/15, Lex nr 1856508.

roszczeń (art. 218 k.p.c.), jak również, a może przede wszystkim – ustalenia wartości przedmiotu sporu, tj. czy powinna ona być ustalana na podstawie art. 23¹ k.p.c. i art. 19 k.p.c. (w związku z – jak się wydaje – kumulacją roszczeń) czy też wyłącznie w oparciu o art. 19 k.p.c. Gdyby przyjąć, że sprawa nadal pozostaje (jedyne) sprawą o zapłatę, a wartość przedmiotu sporu przekracza 75 000 zł, wówczas w pierwszej instancji rozpoznawałby ją sąd okręgowy w składzie ławniczym³³.

Konsekwencje naruszenia przepisów o składzie sądu

Konsekwencją rozpoznania sprawy w składzie jednoosobowym zamiast ławniczego (i odwrotnie) jest nieważność postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.)³⁴, brana pod uwagę z urzędu przez sąd drugiej instancji w razie zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji³⁵. Zgodnie z art. 386 § 2 k.p.c., jeżeli wadliwości co do składu sądu występowały przy orzekaniu i w postępowaniu bezpośrednio poprzedzającym wydanie orzeczenia, sąd odwoławczy, uchylając orzeczenie sądu pierwszej instancji, znosi postępowanie w zakresie, w jakim dotknięte jest nieważnością i przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania³⁶. Nieważność postępowania zachodzi bowiem w każdym przypadku, gdy skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa³⁷. Nie można mówić o „lepszych” lub „gorszych” składach orzekających, a o składach zgodnych z prawem, albo sprzecznych z przepisami prawa³⁸.

Powyższe orzeczenia powodują niekiedy ostrożność sądów pracy w zakresie kumulacji roszczeń. W związku z tym, należałoby rozważyć zmianę

33 Powyższa kwestia wymaga bliższej analizy, przekraczającej ramy niniejszego opracowania.

34 Por. wyrok SN z 25 czerwca 2009 r., I UK 32/09, Lex nr 518060 oraz postanowienie SN z 26 kwietnia 2007 r., II CSK 536/06, Lex nr 457809.

35 Postanowienie SN z 18 lutego 1983 r., III CRN 10/83, LexPolonica nr 321027.

36 Zob. postanowienie SN z 9 czerwca 2009 r., II PZP 5/09, Lex nr 518051 oraz wyrok SN z 25 listopada 2004 r., I PK 42/04, OSNP 2005, nr 14, poz. 209.

37 Uchwała SN z 18 grudnia 1968 r., III CZP 119/68, OSPiKA 1970, nr 1, poz. 4.

38 Uchwała SN z 18 grudnia 2014 r., III SZP 3/14, Lex nr 1554560.

art. 379 pkt 4 k.p.c., która mogłaby wyeliminować obawy dotyczące nieważności postępowania związane z różnymi składami sądu rozpoznającymi sprawy z zakresu prawa pracy. Wzorem mógłby być tutaj art. 379 pkt 6 k.p.c. I tak, nie powinna występować nieważność postępowania, gdy roszczenie podlegające rozpoznaniu przez jednoosobowy skład sądu, rozpoznane – w razie skumulowania go z innymi roszczeniami – skład ławniczy.

Dostrzegając ten problem, w uchwale z 21 grudnia 2001 r.³⁹ SN zajął stanowisko będące w opozycji do restryktywnej wykładni przepisów o nieważności postępowania, iż wydanie przez sąd pierwszej instancji na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym postanowienia o otwarciu rozprawy, dopuszczeniu dowodów i odroczeniu rozprawy, nastąpiło w składzie zgodnym z przepisami i nie może prowadzić do nieważności postępowania na podstawie art. 379 pkt 4 k.p.c. Z kolei, w uchwale z 6 grudnia 2001 r.⁴⁰, SN wskazał tożsamo, gdy w sprawie z zakresu prawa pracy sąd, orzekając na skutek sprzeciwu, utrzymał w mocy wyrok zaoczny wydany w składzie sprzecznym z przepisami prawa.

Podsumowanie

Analiza przepisu art. 47 § 2 pkt 1 k.p.c., definiującego kategorie spraw z zakresu prawa pracy rozpoznawanych w składzie ławniczym, pozwala na wskazanie niedostatecznej precyzji jego niektórych sformułowań, nieuporządkowanie i brak konsekwencji w zakresie doboru roszczeń zakwalifikowanych do rozpoznawania w składzie ławniczym (np. uznanie wypowiedzenia definitywnego za bezskuteczne/uznanie wypowiedzenia zmieniającego za bezskuteczne), który budzi wątpliwości co do racjonalności działania ustawodawcy⁴¹. Mając na uwadze daleko idące konsekwencje procesowe rozpoznania sprawy w niewłaściwym składzie sądu, wskazane byłoby, aby przepisy w tej materii cechowały się jasnością, konsekwencją oraz jednoznacznością.

39 IPZP 10/2004, OSNP 2005, nr 13, poz. 184.

40 III ZP 27/2001, OSNAPiUS 2002, nr 22, poz. 540.

41 M. Mędrala, *Funkcja ochronna...*, *op. cit.*, s. 134–135.

Bibliografia

- Kotliński T.J., *O ustroju i organizacji sądów pracy – w osiemdziesiątą rocznicę ich powstania*, „Palestra” 2008, nr 3–4, s. 150 i n.
- Krawczyk R., *Rozpoznanie sprawy w niewłaściwym składzie skutkuje nieważnością postępowania*, „Gazeta Prawna” 2009, nr 25 (2401), 5 lutego.
- Mędrała M., *Kumulacja przedmiotowa roszczeń w sprawach z zakresu prawa pracy rozpatrywanych w różnych składach sądowych*, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” 2011, Kraków, s. 437 i n.
- Mędrała M., *Funkcja ochronna cywilnego postępowania sądowego w sprawach z zakresu prawa pracy*, Warszawa 2011.
- Musiąła A., *Glosa do wyroku TK z 27 listopada 2007 r., SK 18/05, OTK-A 2007, nr 10, poz. 128*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 12, s. 126 i n.
- Nawrocki M., *Skład sądu w sprawach z zakresu prawa pracy po nowelizacji art. 47 k.p.c.*, „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 2, s. 72 i n.
- Więckowski R., *Zmiany art. 47 Kodeksu postępowania cywilnego w składzie sądu w okresie od 1 lipca 1996 r. do 28 lipca 2007 r.*, [w:] *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Postępowania Cywilnego Szczecin-Niechorze 28–30 września 2007 r.*, red. H. Dolecki i K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2009, s. 311 i n.

Arkadiusz Bereza¹

NOWE UPRAWNIENIA RADCÓW PRAWNYCH I ADWOKATÓW W POSTĘPOWANIU PRZED URZĘDEM PATENTOWYM RP

ABSTRACT:

New rights of legal advisers and advocates in proceedings before the Polish Patent Office

As a result of the legislative process focused on the bill of the so-called third deregulation tranche, the Act of 5 August 2015 Amending Acts Regulating the Conditions of Access to Certain Professions – which amended Articles 236 of the Act of 30 June 2000 – Industrial Property Law – was adopted. Following this amendment, legal advisers and advocates were granted the right to represent parties before the Polish Patent Office in proceedings relating to granting and holding protective rights to trademarks. Even more far-reaching modifications were considered in connection with lifting compulsory representation

1 Dr hab. prof. nadzw. Arkadiusz Bereza: radca prawny, wiceprezes KRRP i Kierownik Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP, kierownik Katedry Teorii Organizacji i Kierownictwa w Instytucie Administracji i Prawa Publicznego Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie. Autor kilku książek z dziejów sądownictwa, wydawnictw dydaktycznych dla aplikantów radcowskich i studentów prawa oraz kilkunastu artykułów naukowych o różnorodnej tematyce badawczej.

by patent attorneys in application and registration procedure before the Polish Patent Office, but they were ultimately discarded. In the course of drafting the bill, demands by the legal adviser community clashed with demands of patent attorneys, who firmly objected the proposed changes. The article discusses arguments presented by the self-government of legal advisers, with references to the historical context and solutions adopted by other EU states. Also considered is the latest amendment to Industrial Property Law, introduced by the statute of 11 September 2015, replacing the examination model of procedure for obtaining protective rights to trademarks with an opposition model.

Keywords: patent attorney, trademark, legal adviser, advocate, holder of a proxy, industrial property

Słowa kluczowe: rzecznik patentowy, znak towarowy, radca prawny, adwokat, pełnomocnik, własność przemysłowa

W dniu 30 listopada 2015 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz.U. 2015, poz. 1505), która w art. 8 pkt 1) zmieniła art. 236 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 1410, dalej cyt. „PrWiPrzem”). Jego nowe brzmienie, istotne dla rozwoju rynku świadczenia pomocy prawnej, w którym uczestniczą adwokaci, radcowie prawni oraz rzecznicy patentowi, było efektem długiego procesu legislacyjnego oraz wymiany argumentów pomiędzy przedstawicielami prawniczych samorządów zawodowych. Ostatecznie wprowadzono zmianę stanowiącą swoisty kompromis pomiędzy treścią projektu wniesionego pod obrady Sejmu, a postulującymi dalej idące zmiany samorządami radcowskim i adwokackim oraz występującym przeciwko nowelizacji samorządem rzeczników patentowych. Warto przeanalizować przebieg prac legislacyjnych, gdyż oparty był on na dialogu ze stroną społeczną, a więc jednej z zasad do której odsyła preambuła Konstytucji RP.

Dotychczas obowiązujący art. 236 ust. 1 PrWiPrzem ustalał przymus skorzystania z pełnomocnika – rzecznika patentowego w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony wynalazków,

wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, znaków towarowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych. W przypadku osób fizycznych i prawnych, mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, przymus rzecznikowski miał charakter względny. Osoby te mogły w ww. zakresie działać samodzielnie (osobiście lub w przypadku osób prawnych, za pośrednictwem swoich organów), a ponadto osoby fizyczne, mające w Polsce miejsce zamieszkania, mogły również ustanowić pełnomocnikiem współpracownika, a także rodziców, małżonka, rodzeństwo lub zstępnych oraz osoby pozostające z nimi w stosunku przysposobienia (*a contrario* art. 236 ust. 2 PrWiPrzem).

Inaczej natomiast została ukształtowana sytuacja prawna osób niemających miejsca zamieszkania lub siedziby na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, którym odebrano możliwość bezpośredniego działania. W tym przypadku w postępowaniu zgłoszeniowym lub rejestrowym, dotychczas obowiązujący art. 236 ust. 3 PrWiPrzem, wprowadzał bezwzględny przymus rzecznikowski².

Z powyższego wynika, że uprawnień do występowania w charakterze pełnomocnika w postępowaniach objętych treścią art. 236 PrWiPrzem nie miały dotąd dwie największe grupy zawodowe profesjonalnych pełnomocników – adwokaci i radcowie prawni.

Do postępowania zgłoszeniowego i rejestrowego przed Urzędem Patentowym w zakresie nieuregulowanym ustawą PrWiPrzem, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 252 PrWiPrzem), z wyłączeniem niektórych przepisów wskazanych w art. 253 PrWiPrzem³.

2 Wprowadzenie obowiązkowej reprezentacji przez rzecznika patentowego w stosunku do tej kategorii osób było dotychczas w literaturze uzasadniane koniecznością ochrony interesów tych osób, dla których poruszanie się w polskim porządku prawnym mogłoby stanowić większą trudność, aniżeli dla osób mieszkających lub mających siedzibę w Polsce, a także koniecznością zapewnienia lepszej komunikacji między stroną a Urzędem Patentowym RP.

3 Szerzej na temat stosowania analogii w postępowaniu administracyjnym zob. np. G. Rząsa, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 50–52 i cytowane tam orzecznictwo i piśmiennictwo. Równocześnie należy zauważyć, że Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera wyczerpującej regulacji dotyczącej instytucji pełnomocnictwa, dlatego też, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, możliwe jest przez analogię stosowanie od-

Zaznaczenia wymaga, że ograniczenie do występowania przed Urzędem Patentowym w charakterze pełnomocników – radców prawnych i adwokatów – dotyczy jedynie postępowania zgłoszeniowego i rejestrowego oraz postępowania związanego z utrzymywaniem ochrony wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, znaków towarowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych. Ograniczenie to nie występuje natomiast w innych postępowaniach przed Urzędem Patentowym, przede wszystkim w postępowaniu spornym⁴, w trybie którego rozstrzygane są sprawy wskazane w art. 255 ust. 1 PrWiPrzem (są to m.in. wszczynane na wniosek sprawy o unieważnienie patentu, dodatkowego prawa ochronnego, prawa ochronnego albo prawa z rejestracji, o udzielenie licencji przymusowej na korzystanie z wynalazku, wzoru użytkowego, wzoru przemysłowego albo topografii, czy o zmianę decyzji o udzieleniu licencji przymusowej). Postępowaniem spornym jest także postępowanie o unieważnienie patentu, prawa ochronnego albo prawa z rejestracji wszczęte na skutek wniesienia sprzeciwu wobec prawomocnej decyzji Urzędu Patentowego o udzieleniu patentu, prawa ochronnego lub prawa z rejestracji, w sytuacji podniesienia zarzutu przez uprawnionego, że sprzeciw jest bezzasadny. Sprawy te rozpatrywane są przez kolegia orzekające do spraw spornych, zaś udział w tym postępowaniu wymaga od profesjonalnych pełnomocników stron (rzeczników patentowych, radców prawnych i adwokatów) co najmniej takiej samej wiedzy fachowej i doświadczenia, jak w postępowaniu zgłoszeniowym i rejestrowym, objętym przymusem rzecznikowskim. Ograniczenia przewidziane w art. 236 PrWiPrzem nie znajdują również zastosowania do złożenia sprzeciwu wobec prawomocnej decyzji o udzieleniu patentu, prawa ochronnego lub prawa z rejestracji, jak również odpowiedzi na ten sprzeciw – uregulowanym w art. 247 PrWiPrzem. Wskazać bowiem należy, iż te podejmowane są po wydaniu prawomocnej decyzji kończącej postępowanie zgłoszeniowe lub rejestrowe. Z tego względu nie dotyczą dokonywania i rozpatrywania zgłoszeń, o których jest mowa w art. 236 ust. 1 PrWiPrzem. Ponadto, podstawowym celem wniesienia

powiednich przepisów Kodeksu postępowania cywilnego lub Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a niekiedy również Kodeksu cywilnego.

⁴ Wyrok NSA z 15 maja 2007 r., sygn. akt II GSK 361/06, LEX nr 351109.

sprzeciwu jest na mocy przepisu art. 255 ust. 1 pkt 9) PrWIPrzem, rozpoznanie sprawy w postępowaniu spornym. Do rzadkości w praktyce należą zdarzające się przypadki uznania zasadności sprzeciwu przez uprawnionego. Jeżeli zatem w postępowaniu spornym art. 236 PrWIPrzem nie znajduje zastosowania, to brak jest racjonalnych podstaw do przyjęcia, że przepis ten miałby obowiązywać w postępowaniu sprzeciwowym – mniej sformalizowanym i skomplikowanym⁵. Podkreślenia wymaga również fakt, iż nie ma również ograniczeń do występowania radców prawnych i adwokatów w postępowaniu sądoadministracyjnym i w postępowaniu sądowym, w tym w sprawach o naruszenie praw własności przemysłowej.

Uzasadnieniem dla takiego stanu rzeczy, w którym płaszczyzna świadczenia pomocy prawnej przez radców prawnych i adwokatów w zakresie spraw z zakresu ochrony własności przemysłowej zostało ograniczona poprzez wyłączenie z niej spraw objętych regulacją art. 236 ust. 1, miała być specyfika postępowań zgłoszeniowych i rejestrowych, a także postępowań związanych z utrzymywaniem ochrony wynalazków, wzorów przemysłowych, znaków towarowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych. Organizacje rzeczników patentowych, broniąc aktualnego brzmienia tego przepisu, wskazywały na konieczność legitymowania się przez pełnomocnika w tych postępowaniach specjalistyczną wiedzą techniczną. Stanowisko takie jest dyskusyjne zwłaszcza w odniesieniu do znaków towarowych, w przypadku których – na co wskazywano w literaturze – do opracowania zgłoszeń wystarczy wiedza prawnicza. Fakt ten dostrzegł także Trybunał Konstytucyjny – stwierdzając, że przy dokonywaniu zgłoszenia znaku towarowego i oznaczenia geograficznego nie jest konieczne posiadanie specjalistycznej wiedzy technicznej⁶. Podobne stanowisko wyraziła Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, która jednoznacznie stwierdzała, iż na krytyczną ocenę zasługuje monopol rzeczników patentowych w sprawach, które

⁵ W sprawie stosowania art. 236 PrWIPrzem w postępowaniu sprzeciwowym, które z punktu widzenia systemowego jest elementem postępowania zgłoszeniowego (rejestrowego) patrz: A. Szewc, *Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej i postępowanie przed tym Urzędem*, [w:] *Prawo własności przemysłowej*, rozdz. IV, „System Prawa Prywatnego”, t. 14A, red. R. Skubisz, Warszawa 2012, s. 227.

⁶ Wyrok TK z 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01, publ. OTK-A 2002/3/32.

określa art. 236 ust. 1 PrWiPrzem z wyłączeniem wypadków określonych w art. 236 ust. 2 PrWiPrzem oraz brak jest dalszego racjonalnego uzasadnienia dla utrzymania *status quo*⁷.

W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na fakt, iż nie zawsze w polskim porządku prawnym pełnomocnikiem strony w przedmiotowych postępowaniach przed Urzędem Patentowym mógł być tylko rzecznik patentowy⁸. Ponadto, dokonując przeglądu regulacji prawnych obowiązujących w największych państwach Unii Europejskiej w zakresie zastępstwa przez profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu przed urzędami patentowymi, okazuje się, że rozwiązanie istniejące w ustawie PrWiPrzem – utrzymujące tak szeroki przymus rzecznikowski – miało charakter wyjątkowy. W tych, jak i pozostałych państwach Unii Europejskiej, w znakomitej większości przypadków adwokaci są *expressis verbis* wymieniani w krajowych „ustawach patentowych”, jako profesjonalni pełnomocnicy działający na równi z rzecznikami patentowymi.

Poniżej umieszczona tabela zawiera zestawienie w zakresie prawa do reprezentowania klientów przed krajowymi urzędami patentowymi i właściwymi sądami w sprawach patentowych przez adwokatów w wybranych krajach Unii Europejskiej⁹.

7 Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 18 października 2013 r., RL-0303-25/13, s. 13.

8 P. Kostański, *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, Warszawa 2014, Legalis [dostęp: 19 marca 2016]. Jak zauważył Autor, przepis ten wprowadził rozwiązania zbliżone do tych, które przewidywały art. 32 ust. 7 ustawy z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości, czy art. 51 ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych oraz art. 36 ustawy z dnia 30 października 1992 r. o ochronie topografii układów scalonych, a wcześniej rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych (Dz.U. Nr 39, poz. 384 ze zm.). Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej pełnomocnikiem strony w postępowaniu zgłoszeniowym mógł być obok rzecznika patentowego również adwokat (art. 239), zaś osoby zamieszkałe za granicą mogły działać samodzielnie, a zobowiązane były tylko do ustanowienia pełnomocnika do doręczeń spośród zamieszkałych w Polsce adwokatów lub rzeczników patentowych (art. 36 ust. 1, art. 121 ust. 1, art. 194 ust. 1).

9 Analiza aktów prawnych obowiązujących w przedmiotowym zakresie na podstawie dokumentów aktów prawnych udostępnionych przez Światową Organizację Własności Intelektualnej, www.wipo.int/wipolex [dostęp: 4 marca 2016]. Podobne zestawienie w materiałach OBSiL KRRP wykonane przez radcę prawnego W. Koźucha (OIRP Katowice).

Lp.	Państwo	Prawo reprezentacji klientów przez adwokatów przed Urzędem Patentowym i właściwymi sądami w sprawach patentowych
1.	Niemcy	TAK ¹⁰ Prawo patentowe (<i>Patentgesetz</i> , PatG) z 16 grudnia 1980 r. (Dz.U. z 1981 r. I, p. 1 ze zm.)
2.	Francja	TAK <i>Code de la propriété intellectuelle</i> , 11 juillet 1992 (Kodeks Własności Intelektualnej z dnia 1 lipca 1992 r., Artykuł L. 422–4)
3.	Wielka Brytania	TAK ¹¹ » Copyright, Designs and Patents Act 1988, 15 November 1988; (Akt o Prawach Autorskich, Wzorach i Patentach z 15 listopada 1988 r., rozdział 48, Część V, sekcje 274–286) » <i>The Patents Act 2004 (An Act to amend the Patents Act 1977)</i> ; (Prawo Patentowe 2004, zmieniające Prawo Patentowe z 1977 r.) » <i>The Patents Act 1977 (Chapter 37, as amended by the Tribunals, Courts, and Enforcement Act 2007)</i> ; (Prawo patentowe 1977, rozdział 37, zmieniony przez ustawę o sądach i trybunałach z 2007 r.)
4.	Włochy	TAK <i>Codice della proprietà industriale (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, aggiornata con le modifiche introdotte dal decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27)</i> (Kodeks Własności Przemysłowej – Ustawa z 10 lutego 2005, nr 30 z późn. zm.), art. 201 ust. 6 i art. 202 ustawy

10 Co do zasady możliwe jest ustanowienie pełnomocnika przed Niemieckim Urzędem Patentowym i Znaków Towarowych oraz Federalnym Sądem Patentowym, z uwzględnieniem ograniczeń wprowadzonych przez ustawę, w zakresie wymagań co do zamieszkania lub prowadzenia działalności gospodarczej w Niemczech i uprawnień do występowania przed Federalnym Sądem Patentowym.

11 Obok rzeczników patentowych do występowania przed Urzędem Patentowym Wielkiej Brytanii uprawniony jest *solicitor*.

Lp.	Państwo	Prawo reprezentacji klientów przez adwokatów przed Urzędem Patentowym i właściwymi sądami w sprawach patentowych
5.	Hiszpania	NIE, jednakże każdy adwokat może uzyskać wpis na listę rzeczników patentowych ¹² <i>Ley N° 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes (modificada por última vez por la Ley N° 14/2011, de 1 de junio de 2011)</i> (Ustawa 11/1986 z 20 marca 1986 r. w sprawie patentów), art. 155 ustawy 10 lipca 2015 r. zostało uchwalona nowa ustawa w sprawie patentów nr 24/2015, która wejdzie w życie z dniem 1 kwietnia 2017 r. (<i>Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes</i>)
6.	Rumunia	TAK ¹³ W szczególności: » <i>Legea Nr 64/1991 privind brevetele de inventie (modificată prin Legea nr. 83/2014)</i> (Prawo patentowe nr 64/1991, Dz.U., cz. I, Nr 613/19), zm. ustawą nr 83/2014 » <i>Legea Nr 84 /1998 privind marcile și indicațiile geografice</i> (Ustawa nr 84/1998 o Znakach Towarowych i Oznaczeniach Geograficznych, Dz.U., Cz. I, Nr 350, z 27 maja 2010)

12 Jedynym warunkiem wykonywania zawodu Rzecznika Patentowego uprawnionego do występowania przed Hiszpańskim Urzędem Patentów i Znaków Towarowych jest uzyskanie wpisu na listę prowadzoną przez Urząd. Wpis może uzyskać każdy kto jest obywatelem Królestwa Hiszpanii, zamieszkującym w Hiszpanii; nie jest ścigany lub karany za oszustwo; posiada tytuł licencjata lub inżyniera (albo inny równoważny) i jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej (art. 157 Ustawy w sprawie patentów).

13 Art. 2 lit. c i art. 37 ustawy – Prawo patentowe stanowi o możliwości reprezentacji przez *consilier in proprietate industrială*, osoby, która specjalizuje się w reprezentowaniu klientów w obszarze własności przemysłowej (wynalazki, znaki towarowe itp.) i w sposób legalny wykonuje taką działalność na terenie Rumunii. Generalnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zastępstwo w postępowaniu przed Rumuńskim Urzędem Patentowym nie jest obligatoryjne, z uwzględnieniem pewnych wyjątków dotyczących osób fizycznych nie mających miejsca zamieszkania lub siedziby na terytorium Rumunii. Podobnie o możliwości reprezentacji wspomina ustawodawca w słowniku legalnym w art. 3 lit. j ustawy o znakach towarowych i oznaczeniach geograficznych.

Lp.	Państwo	Prawo reprezentacji klientów przez adwokatów przed Urzędem Patentowym i właściwymi sądami w sprawach patentowych
7.	Holandia	TAK Rijkswet van 15 december 1994, houdende regels met betrekking tot octrooien (Ustawa z 15 grudnia 1994 r. ustanawiająca przepisy dotyczące patentów z późn. zm.), art. 23b ustawy
8.	Grecja	TAK ¹⁴ w szczególności: » Νόμος 1733/1987, Μεταφορά τεχνολογίας, εφευρέσεις, τεχνολογική καινιπτομία και σύσταση Επιτροπής Ατομικής Ενέργειας (Ustawa nr 1733/1987 o Technologicznym Transferze, Patentach i Rozwoju Technologicznym) ¹⁵ » Νόμος 2239/1994 περί Σημάτων. (Ustawa nr 2239/1994 o znakach towarowych)
9.	Belgia	TAK <i>Loi sur les brevets d'invention, 28 mars 1984 (MB 09.03.1985)</i> (Ustawa z 28 marca 1984 r.), art. 60 w zw. z art. 64 § 1 ustawy)
10.	Czechy	TAK » 14 Zákon České národní rady ze dne 20. prosince 1992 o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví (Ustawa o środkach ochrony własności przemysłowej nr 14 z dnia 22 grudnia 1992 r.) » Ustawa 417/2004 z 10 czerwca 2004 r. o rzecznikach patentowych i o zmianie ustawy o środkach ochrony własności przemysłowej)

14 W postępowaniu patentowym klienta mogą reprezentować adwokaci/radcowie prawni, wpisani na właściwą listę greckiej adwokatury, bez względu na miejsce położenia ich siedziby. M. Sterpi, T.J. Calame, M. Williams, *Patent litigation: Jurisdictional comparisons*, London 2011, s. 162.

15 Informacja uzyskana z bazy aktów prawnych ISOKRATIS, prowadzonej przez Ateńską Radę Adwokacką, zamieszczona na stronie www. Światowej Organizacji Własności Intelektualnej [dostęp: 4 marca 2016].

Lp.	Państwo	Prawo reprezentacji klientów przez adwokatów przed Urzędem Patentowym i właściwymi sądami w sprawach patentowych
11.	Dania	TAK ¹⁶ w szczególności: <i>Bekendtgørelse af patentloven</i> (Ustawa patentowa z 20 grudnia 1967 z późn. zm., wersja ujednolicona – ustawa – nr 108 z dnia 24 stycznia 2012 r.) – cz. II, ustęp 12;.
12.	Węgry	TAK ¹⁷ w szczególności: Ustawa o ochronie wynalazków przez patenty nr XXXIII z 25 kwietnia 1995 r. (wersja ujednolicona z 15 marca 2014 r.) – art. 51; Ustawa nr III z 1952 r. – Kodeks postępowania cywilnego – art. 73/A.

Na marginesie wskazać należy również, iż ta sytuacja była na tyle kuriozalna, że np. polscy adwokaci wraz z adwokatami z innych krajów UE,

16 W sądach strony zwykle są reprezentowane przez prawników zewnętrznych (*advokat*). W sprawach cywilnych reprezentacja jednak nie jest obligatoryjna, więc strony postępowania mogą mieć także zatrudnionego prawnika wewnątrz swoich struktur. Jednakże w postępowaniu przed duńskim Sądem Morskim i Handlowym niezbędna jest reprezentacja osoby, która należy do właściwej izby i ma prawo występowania przed wyższymi sądami. Zwykle sądy także mogą wskazać, aby strona wyznaczył prawnika zewnętrznego ze względu na złożoność sprawy. Nie ma natomiast szczególnych wymagań co do tego, kto może reprezentować przed Urzędem Patentowym i Znaków Towarowych oraz Komisją ds. odwołań w sprawie znaków towarowych. M. Sterpi, T.J. Calame, M. Williams, *Patent litigation: Jurisdictional comparisons...*, *op. cit.*, s. 93.

17 Art. 51 ust. 1 ustawy nr XXXIII stanowi obligatoryjną reprezentację przez adwokata/radcę prawnego/rzecznika patentowego dla spraw prowadzonych przed węgierskim Urzędem Własności Intelektualnej dla zagranicznych wnioskodawców, o ile przepisy umów międzynarodowych nie stanowią inaczej. Art. 73/A węgierskiego kodeksu postępowania cywilnego stanowi, że obowiązkowa jest reprezentacja przez adwokata/radcę prawnego/rzecznika patentowego w postępowaniu patentowym w sądzie. M. Sterpi, T.J. Calame, M. Williams, *Patent litigation: Jurisdictional comparisons...*, *op. cit.*, s. 182.

zostali dopuszczeni do świadczenia profesjonalnych usług w pełnym zakresie przed Urzędem Patentowym w Belgii, a jednocześnie świadczenie przez nich tych samych usług przed Urzędem Patentowym RP, było niemożliwe¹⁸.

Biorąc powyższe pod uwagę, trudno się dziwić, że przedmiotowy przepis od wielu lat budził kontrowersje w środowisku prawniczym, czego przejawem było skierowanie przez Naczelną Radę Adwokacką wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 236 ust. 1 i 3 PrWłPrzem z Konstytucją RP. Rozpoznając wniosek, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Nie można jednak odmówić słuszności argumentom powoływanym przez wnioskodawców, wskazującym na ograniczenie tą regulacją zawodu adwokata (także radcy prawnego), który przecież jest powołany do świadczenia pomocy prawnej i reprezentowania stron w postępowaniu. Wyłączenie z zakresu działalności radców prawnych i adwokatów postępowania regulowanego art. 236 ust. 1 i 3 PrWłPrzem nie znajdowało zatem racjonalnego uzasadnienia, zwłaszcza wzięwszy pod uwagę fakt, że nie we wszystkich przypadkach konieczna jest wiedza specjalistyczna¹⁹.

Zarówno te argumenty, jak i uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 maja 2002 r. (sygn. akt K 30/01)²⁰, legły u podstaw zaplanowanych zmian w projekcie ustawy o zmianie ustaw regulujących

18 Przed Urzędem Patentowym w Belgii klienta reprezentować może adwokat z każdego państwa członkowskiego UE, który spełnia warunki, o których mowa w art. 60 ustawy w zw. z art. 64¹ ustawy krajowej (*Loi sur les brevets d'invention, 28 mars 1984*). Zdaniem A. Ferencza (*Rzecznicy Patentowi tracą monopol, „Rzeczpospolita”* 2015, 6 lipca), wspólne świadczenie usług przed Urzędami Patentowymi przez rzeczników patentowych oraz adwokatów i radców prawnych jest rozwiązaniem kluczowym dla rozwoju innowacyjności.

19 S. Gronowski, *Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2002, s. 64. Według Gronowskiego *ratio legis* wprowadzające ograniczenia kręgu pełnomocników do rzeczników patentowych powiązane było z koniecznością posiadania przez pełnomocnika specjalistycznej wiedzy technicznej, niezbędnej do właściwego opracowania zgłoszeń wynalazków, wzorów użytkowych oraz topografii układów scalonych. Argument ten wydaje się być jednak nietrafiony zwłaszcza w odniesieniu do postępowań z zakresu znaków towarowych.

20 W powoływanym wyroku Trybunał Konstytucyjny dostrzegł niespójność między celem regulacji, a jej zakresem, jednakże jego ocenie nie był to wystarczający powód, aby stwierdzić jej niekonstytucyjność.

warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów, w ramach tzw. III transzy deregulacji²¹.

W projekcie zaproponowano zmianę art. 236 PrWiPrzem poprzez dopuszczenie do zastępstwa w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony znaków towarowych również adwokatów i radców prawnych. W pierwotnej wersji projektu z 18 czerwca 2013 r.²² przepis ten miał otrzymać brzmienie:

Art. 236. 1. Pełnomocnikiem strony w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych może być z wyjątkiem ust. 2, rzecznik patentowy.

- 1a. Pełnomocnikiem strony w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony znaków towarowych może być, z wyjątkiem ust. 2, adwokat, radca prawny lub rzecznik patentowy.
2. Pełnomocnikiem osoby fizycznej, z zastrzeżeniem ust. 3²³, może być również współuprawniony, a także rodzice, małżonek, rodzeństwo lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że rozszerzenie uprawnień adwokatów i radców prawnych na postępowania w sprawach znaków

-
- 21 Sprzeciw wobec zaplanowanych zmian w projekcie ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów, w piśmie z dnia 12 maja 2015 r. skierowanym do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Gospodarki, wyraziła Polska Izba Rzeczników Patentowych, wskazując, że przyznanie adwokatom i radcom prawnym uprawnień do zastępowania stron we wskazanych w uzasadnieniu projektu sytuacjach, wyraźnie wykracza poza cel deregulacji. W opinii PIRP rozszerzenie katalogu uprawnionych do reprezentacji stron nie przyczyni się do realizacji celu deregulacji jakim jest usunięcie lub ograniczenie barier w dostępie do zawodu rzecznika patentowego. Dodatkowo wyrażono opinię, iż adwokaci i radcowie prawni nie są właściwie przygotowani do wykonywania czynności przed Urzędem Patentowym RP.
 - 22 Projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów z dnia 18 czerwca 2016 r., publ. http://radalegislacyjna.gov.pl/sites/default/files/dokumenty/proj_ustawy_zawody.pdf [dostęp: 19 marca 2016], s. 21.
 - 23 Zastrzeżenia nie skreślono, mimo że projekt zakładał uchylenie art. 236 ust. 3 PrWiPrzem.

towarowych jest zasadne z uwagi na to, że mogą oni świadczyć usługi prawne w tym zakresie na podstawie wiedzy i umiejętności, które posiadają po aplikacji i nabytego doświadczenia zawodowego, a także ze względu na fakt, że nie jest do tego wymagana specjalna wiedza techniczna. Projekt przewidywał również uchylenie ust. 3 art. 236 PrWiPrzem, który w dotychczasowym brzmieniu budził wątpliwości co do jego zgodności z zasadą równego traktowania osób fizycznych mających miejsce zamieszkania poza obszarem Rzeczypospolitej Polskiej, jako regulacja o charakterze dyskryminującym i sprzeczna z duchem zasady asymilacji²⁴. Nie bez znaczenia była również możliwość postawienia zarzutu naruszenia art. 18 w związku z art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, statuującego zakaz dyskryminacji w związku z zasadą swobodnego przepływu obywateli Unii Europejskiej.

Zaproponowane w ww. projekcie zmiany w art. 236 PrWiPrzem, dotyczące rozszerzenia uprawnień radców prawnych i adwokatów do występowania przed Urzędem Patentowym RP w postępowaniu w sprawach dotyczących uzyskania i utrzymania prawa ochronnego na znak towarowy, zostały – co do zasady – pozytywnie ocenione przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w opinii z 26 lipca 2013 r.²⁵ Jednocześnie zgłoszono dalej idące propozycje zmian art. 236 PrWiPrzem, poprzez rozszerzenie tych uprawnień na sprawy dotyczące wzorów przemysłowych i oznaczeń geograficznych. Przedstawiona w opinii argumentacja wskazywała na racjonalność proponowanej zmiany, ze względu na odpowiednie przygotowanie zawodowe adwokatów i radców prawnych i przyznanie uprawnień w takiej kategorii spraw, które nie wymagają od pełnomocnika szczególnej wiedzy technicznej, a tylko wiedzy stricte prawnej. Zaznaczyć trzeba, że podobne stanowisko reprezentowała Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, która podkreśliła wadliwość proponowanego w projekcie rozwiązania, polegającego na ograniczeniu radców prawnych i adwokatów

24 A. Szewc, *Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej i postępowanie przed tym Urzędem*, [w:] *Prawo własności przemysłowej*, rozdz. IV, „System Prawa Prywatnego”, t. 14A, red. R. Skubisz, Warszawa 2012, s. 223.

25 Opinia OBSiL KRRP z 26 lipca 2013 r. (s. 2), opracowana przez Jarosława Dudzika i Michała Mazurka (OIRP Lublin). W trakcie procesu legislacyjnego uczestniczył także ekspert OBSiL r.pr. Wiktor Kożuch (OIRP Katowice).

do występowania w charakterze pełnomocnika przed Urzędem Patentowym RP w innej kategorii spraw niż sprawy dotyczące znaków towarowych. Wyrażono w tym stanowisku zdziwienie, dlaczego takie ograniczenie wprowadzono wobec osób przygotowanych do profesjonalnej obsługi prawnej, zaś pozostawiono taką możliwość współprawnionemu, rodzicom, małżonkowi, rodzeństwu, zstępnemu strony lub osobie pozostającej ze stroną w stosunku przysposobienia (art. 236 ust. 2 PrWIPrzem)²⁶.

Projekt w przedstawionej powyżej pierwotnej wersji po konsultacjach uległ licznym modyfikacjom i wpłynął do Sejmu 15 kwietnia 2014 r. jako rządowy projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (druk nr 2331), z następującą propozycją brzmienia art. 236 PrWIPrzem (art. 8 pkt 1–3 projektu):

Art. 236 1. Pełnomocnikiem strony w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych może być tylko, z zastrzeżeniem ust. 2, rzecznik patentowy.

- 1a. Pełnomocnikiem strony w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony znaków towarowych może być tylko, z zastrzeżeniem ust. 2, rzecznik patentowy, adwokat lub radca prawny.
2. Pełnomocnikiem osoby fizycznej, z zastrzeżeniem ust. 3, może być również współprawniony, a także rodzice, małżonek, rodzeństwo lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia.
3. Osoby niemające miejsca zamieszkania lub siedziby na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej mogą w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 1a, działać tylko za pośrednictwem rzecznika patentowego. Obowiązek ten nie dotyczy obywateli państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej.

²⁶ Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 18 października 2013 r., RL-0303-25/13, publ. <http://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-18-pazdziernika-2013-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustaw-regulujacych-warunki> [dostęp: 19 marca 2016], s. 13.

W ust. 1 i ust. 1a art. 236 PrWIPrzem dokonano niewielkiej zmiany redakcyjnej oraz dodano określenie „tylko”, by wykluczyć możliwość, że dopuszczone do zastępstwa są także inne osoby, np. każda osoba fizyczna mająca zdolność do czynności prawnych i mogąca być pełnomocnikiem w postępowaniu administracyjnym zgodnie z art. 33 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (na zasadność takiego rozwiązania uwagę zwróciło Stowarzyszenie Rzeczników Patentowych)²⁷. Ponadto, założono w nowej wersji projektu zmianę treści art. 236 ust. 3 PrWIPrzem, podczas gdy w pierwotnym projekcie proponowano jego uchylenie.

Oznaczało to, że propozycje Krajowej Rady Radców Prawnych zmian dalej idących, nie zostały uwzględnione. Należy również zauważyć, że na tym etapie z projektu usunięte jednocześnie zostały przepisy pozytywnie zaopiniowane (przepis uchylający ust. 3 art. 236 PrWIPrzem), pomimo zbieżności tego postulatu z późniejszą opinią Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 18 października 2013 r. Opiniując nową wersję projektu, Krajowa Rada Radców Prawnych zaproponowała daleko idącą zmianę art. 236 PrWIPrzem²⁸ mającą na celu zrównanie w ust. 1 uprawnień adwokatów i radców prawnych z uprawnieniami rzeczników patentowych, jako pełnomocników stron w postępowaniu rejestracyjnym przez Urzędem Patentowym oraz uchylenie ust. 3. W ocenie samorządu radców prawnych gwarantowałoby to jasność regulacji, a jednocześnie projektowana zmiana art. 236 PrWIPrzem poprzez dodanie nowego ust. 1a stałaby się zbędna. Zwrócono jednocześnie uwagę ustawodawcy na fakt, że zawód rzecznika patentowego w tych krajach Unii Europejskiej, w których jest on zawodem regulowanym, nie posiada monopolu do występowania przed Urzędami Patentowymi. Obok rzeczników patentowych prawo do występowania przed Urzędami Patentowymi mają jednocześnie także inni profesjonalni prawnicy. Polski rynek usług związanych z ochroną własności przemysłowej, ukształtowany niezwykle hermetycznie stanowi ewenement na skalę europejską²⁹. Wskazać należy, iż

27 Opinia Stowarzyszenia Rzeczników Patentowych z 25 lipca 2013 r., DSD-454-29/12, publ. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/166800/166803/166806/dokument82442.pdf> [dostęp: 19 marca 2016], s. 2.

28 Stanowisko KRRP z 21 maja 2014 r., publ. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2331> [dostęp: 4 marca 2016].

29 Inne zdanie prezentuje Agnieszka Raczyńska (*Raz rzecznik, innym razem adwokat*, „Rzeczpospolita” 2014, 21 października, s. D6).

proponowane zmiany o charakterze deregulacyjnym, miały na celu poprawienie deficytu zleceń w obszarze usług prawnych z zakresu prawa własności przemysłowej. Zgodnie z danymi zawartymi w rocznym raporcie Urzędu Patentowego RP odpowiednio w roku 2013 i 2014 ilość zgłoszeń znaków towarowych kształtowała się na poziomie 13.532 i 13.139, w tym udzielono odpowiednio 9.049 i 9.386 praw ochronnych na znaki towarowe podmiotom krajowym w trybie krajowym oraz dokonano w w/w latach odpowiednio 960 i 829 zgłoszeń w znaków towarowych dokonanych przez podmioty zagraniczne w trybie krajowym, w tym udzielono 911 i 854 praw ochronnych na znaki towarowe podmiotom zagranicznym w trybie krajowym. Dodatkowo zgłoszenia znaków towarowych dokonane w Urzędzie Patentowym RP przez podmioty zagraniczne w trybie międzynarodowym oraz prawa ochronne na znaki towarowe udzielone przez Urząd Patentowy RP w roku 2013 i 2014 podmiotom zagranicznym w trybie międzynarodowym kształtowały się na poziomie 3.043 i 2.398 w 2013 r. oraz 2.415 i 2.316 w 2014 r.³⁰ Wskazano zatem, iż stały widoczny wzrost zgłoszeń jednoznacznie przemawia za rozszerzeniem kręgu pełnomocników z tego również względu, że obecny rynek obsługiwany w tym zakresie przez grono liczące mniej niż tysiąc osób nie tylko nie jest w stanie sprostać oczekiwaniom klientów, ale jednocześnie charakteryzuje się wyjątkowo niskim wskaźnikiem konkurencyjności³¹.

30 Raport roczny Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej za rok 2014, publ. http://www.uprp.pl/uprp/_gAllery/69/08/69089/Raport_roczny_2014.pdf [dostęp: 4 marca 2016], s. 36.

31 Hermetyczne ukształtowanie rynku (obecnie samorząd rzeczników patentowych liczy ok. 900 członków, z czego tylko około 2/3 jest aktywna zawodowo), w połączeniu z brakiem regulacji dotyczących maksymalnych stawek wynagrodzeń przez nich, skutkuje również ograniczeniem dostępności tego typu usług, co w dalszej kolejności negatywnie wpływa na innowacyjność polskiej gospodarki. Jak wskazuje raport Urzędu Patentowego RP za rok 2014, liczba praw ochronnych na znaki towarowe pozostających w mocy w Polsce na dzień 31 grudnia 2014 roku udzielonych w trybie krajowym wynosiła 138.172 natomiast w trybie międzynarodowym 97.083. W zakresie liczby zgłoszeń wspólnotowych znaków towarowych dokonanych w Urzędzie Harmonizacji Rynku Wewnętrzny (OHIM) w 2014 roku oraz rejestracji wspólnotowych znaków towarowych udzielonych przez Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrzny w 2014 roku Polska zajmuje odpowiednio 9 i 12 miejsce w rankingu 20 państw o największej liczbie zgłoszeń (tak: Raport Roczny Urzędu Patentowego RP za 2014 rok, publ. http://www.uprp.pl/uprp/_gAllery/69/08/69089/Raport_roczny_2014.pdf [dostęp: 4 marca 2016], s. 39.

Krajowa Rada Radców Prawnych ponownie zasygnalizowała wadliwość art. 236 ust. 3 PrWłPrzem, statuującego przymus rzeczniowski w stosunku do strony niemającej miejsca zamieszkania lub siedziby w Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując na zasadność jego uchylenia tj. rozwiązania proponowanego w pierwotnej wersji projektu. Takie rozwiązanie zapewniłoby równe traktowanie podmiotów mających miejsce zamieszkania lub siedzibę w Polsce z podmiotami mającymi miejsce zamieszkania lub siedzibę w jakimkolwiek innym państwie. Oczywiście, dotyczyłoby to podmiotów mających siedzibę lub miejsce zamieszkania w EOG lub Szwajcarii, ale także podmiotów mających siedzibę lub miejsce zamieszkania w każdym innym państwie, bowiem nie ma potrzeby różnicowania sytuacji wyżej wymienionych grup podmiotów. W przypadku, gdyby jednak ustawodawca uznał za słuszną zmianę art. 236 ust. 3 (a nie jego uchylenie) w kierunku zrównania sytuacji podmiotów mających miejsce zamieszkania lub siedzibę w UE, w państwach EFTA, będących jednocześnie stronami umowy o EOG (tj. Islandii, Norwegii i Liechtensteinu) oraz w Konfederacji Szwajcarskiej z podmiotami polskimi, pozostawiając jednak przymus rzeczniowski w stosunku do osób z innych państw, uwzględnić należało dwie kwestie. Po pierwsze, zgodnie z projektem z kwietnia 2014 r. (druk nr 2331), przepis ten nie był skorelowany z nowym, proponowanym w tym projekcie brzmieniem ust. 1a, ponieważ nie uwzględniał uprawnień adwokatów i radców prawnych do występowania w sprawach dotyczących znaków towarowych. Po drugie, zgodnie z ww. projektem, ust. 3 zd. 2 wskazywał tylko na „obywateli”, co niesłusznie ograniczało korzyść tej regulacji tylko do osób fizycznych z EOG i Szwajcarii. W związku z powyższym Krajowa Rada Radców Prawnych zaproponowała ewentualnie następujące brzmienie ust. 3 art. 236 PrWłPrzem:

3. Osoby niemające miejsca zamieszkania lub siedziby na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej mogą w sprawach, o których mowa w ust. 1, działać tylko za pośrednictwem rzecznika patentowego, a w sprawach o których mowa w ust. 1a, działać tylko za pośrednictwem rzecznika patentowego, adwokata lub radcy prawnego. Obowiązek ten nie dotyczy osób mających miejsce zamieszkania albo statutową siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo na obszarze państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)

– strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej.

Projekt zarówno w pierwotnej, jak i w zmienionej wersji zakładał wprowadzenie bardzo istotnej zmiany, polegającej na nowelizacji art. 87¹ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego³² poprzez przyznanie zdolności postulacyjnej w postępowaniu przed Sądem Najwyższym również rzecznikom patentowym w sprawach z zakresu prawa własności przemysłowej. Zmiana ta powodowana była występującą obecnie różnicą w legitymacji rzeczników patentowych do występowania w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w przypadku złożenia skargi kasacyjnej, a brakiem takiego uprawnienia w przypadku postępowania przed Sądem Najwyższym. Krajowa Rada Radców Prawnych zajęła neutralne stanowisko co do tej zmiany, podnosząc jednak pewne zastrzeżenia w tym zakresie. Rzecznik patentowy nie daje bowiem, aczkolwiek może, rękami odpowiedniego przygotowania do występowania przed Sądem Najwyższym, gdyż rzecznikiem patentowym może zostać osoba bez wykształcenia prawniczego³³. Stanowisko to zostało także szeroko uzasadnione przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów³⁴. Krytyczne stanowisko do wskazanej zmiany przedstawiło także Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, podnosząc, że nie bez powodu w wyniku nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania cywilnego z 2 lipca 2004 r. ustawodawca wykluczył rzeczników patentowych z kręgu uprawnionych do występowania przed Sądem Najwyższym pełnomocników procesowych, bowiem często brakuje im koniecznej do tego wiedzy i umiejętności z zakresu prawa i postępowania cywilnego. Zaproponowano, by ewentualnie ograniczyć przyznanie zdolności postulacyjnej

32 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014, poz. 101 ze zm.).

33 Opinia Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 21 maja 2014 r., publ. <http://kirp.pl/opinia-z-dnia-21-maja-2014-r-i-opinia-z-dnia-26-lipca-2013-r-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustaw-regulujacych-warunki-dostepu-do-wykonywania-niektorych-zawodow/> [dostęp: 19 marca 2016], s. 7.

34 Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 18 października 2013 r., RL-0303-25/13, publ. <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-18-pazdziernika-2013-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustaw-regulujacych-warunki> [dostęp: 19 marca 2016], s. 12–13.

przed Sądem Najwyższym do rzeczników patentowych mających kwalifikacje prawnicze, bądź całkowicie zrezygnować z koncepcji rozszerzenia kręgu pełnomocników w postępowaniu przed Sądem Najwyższym³⁵.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się 7 maja 2014 r. na posiedzeniu plenarnym Sejmu nr 67, zaś 24 czerwca 2014 r. przeprowadzone zostało wysłuchanie publiczne. Kwestią zmiany ustawy Prawo własności przemysłowej było zainteresowane środowisko rzeczników patentowych, krytykujące przedłożony projekt. Podczas wysłuchania publicznego, przedstawiciele rzeczników patentowych wielokrotnie podnosili, iż postępowania dotyczące znaków towarowych wymagają nie tylko znajomości technik wyszukiwawczych z zastosowaniem międzynarodowej klasyfikacji towarów, która operuje pojęciami technicznymi, ale także znajomości bezwzględnych i względnych podstaw odmowy rejestracji w poszczególnych systemach. Argumentowali, że powierzenie spraw znaków towarowych na etapie postępowania zgłoszeniowego osobom nieposiadającym specjalistycznego przygotowania nabywanego w trakcie aplikacji w zakresie prawa własności przemysłowej i weryfikowanego egzaminem, niosłoby poważne ryzyko w sferze obrotu prawnego, ze szkodą dla klientów³⁶. W odpowiedzi przedstawiciele samorządów radców prawnych oraz adwokatów zaznaczali w swoich stanowiskach, że jako profesjonalni pełnomocnicy są merytorycznie przygotowani do podjęcia obowiązków wynikających z reprezentowania strony w postępowaniach przed Urzędem Patentowym³⁷. Nie bez znaczenia, w podnoszonej argumentacji, pozo-

35 Opinia Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego z 16 lipca 2013 r., publ. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/166800/166803/166806/dokument82435.pdf> [dostęp: 19 marca 2016], s. 2–3.

36 Środowisko Rzeczników Patentowych reprezentowało również stanowisko przemawiające, iż przyznanie uprawnień do działania w zakresie znaków towarowych nie wynika z niezaspokojonych dotąd potrzeb beneficjentów tych postępowania bowiem takie niezaspokojone potrzeby ich zdaniem nie istnieją. Rzecznicy wielokrotnie podnosili, iż rozszerzenie przez ustawodawcę kręgu pełnomocników – jako specjalistów w dziedzinie własności przemysłowej – powinno być poprzedzone realnym i rzeczywistym przygotowaniem tych osób do świadczenia usług z zakresu własności przemysłowej.

37 Szerzej na ten temat w artykule *Adwokaci i radcy prawni a reprezentacja klientów w Urzędzie Patentowym*, „Rzeczpospolita” 2014, 3 grudnia wypowiedział się r.pr. W. Koźuch (OIRP Katowice) zaznaczając, że w zakresie merytorycznym szkolenie zawodowe radców prawnych i adwokatów obejmuje wszelkie gałęzie prawa, w tym także prawo własności przemysłowej, a nadto są oni zobowiązani do ustawicznego podnoszenia

stawał również fakt, iż radcy prawni i adwokaci, posiadając najdalej idące profesjonalne przygotowanie prawne do występowania przed sądami i organami państwowymi, oraz podlegając regulacjom korporacyjnym (np. w zakresie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, zachowania tajemnicy zawodowej) i pieczy właściwego samorządu, dają rękojmię rzetelnego wykonywania czynności przed Urzędem Patentowym, z pełnym poszanowaniem praw osób, które zdecydują się powierzyć im swoją sprawę.

Wskazać należy, iż zaproponowane rozwiązania, nie stoją w sprzeczności z podziałem pracy wykwalifikowanych w swoich dziedzinach specjalistów, a jedynie identyfikują te obszary, w których nabyta wskutek odbytych aplikacji wiedza oraz doświadczenie umożliwiają wzajemne zastępstwo. Jak się wydaje celem ustawodawcy w tym zakresie było bowiem pozostawienie swobody wyboru pełnomocnika zainteresowanym podmiotom.

W dniu 28 maja 2014 r. odbyło się posiedzenie Komisji Nadzwyczajnej do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji, na którym rozpoczęto prace nad projektem ustawy. Mając na uwadze charakter zmiany w ustawie Kodeks postępowania cywilnego (art. 1 projektu, wprowadzająca zdolność postulacyjną rzeczników patentowych w sprawach z zakresu własności przemysłowej przed Sądem Najwyższym), na tym etapie, komisja tymczasowo pominęła jej rozpatrzenie i zdecydowała o łącznym rozpoznaniu z projektowaną zmianą PrWiPrzem. Po posiedzeniach odbywających się w dniach: 28 maja 2014 r., 24 czerwca 2014 r., 24 lipca 2014 r., 28 sierpnia 2014 r., 27 listopada 2014 r., 14 stycznia 2015 r., 19 lutego 2015 r., 4 i 19 marca 2015 r., 9 i 23 kwietnia 2015 r. oraz 10 czerwca 2015 r., Komisja przedstawiła projekt ustawy proponujący następujące brzmienie art. 236 PrWiPrzem:

1. Pełnomocnikiem strony w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony wynalazków, produktów leczniczych oraz produktów ochrony roślin, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych może być rzecznik patentowy lub osoba świadcząca usługi transgraniczne

swoich umiejętności. Brak takich zagadnień na egzaminie zawodowym (ze względu na jego czas ograniczony do kilku dni), nie wyklucza świadczenia usług przez adwokatów i radców prawnych w tym zakresie.

w rozumieniu ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. 2011 r. Nr 155, poz. 925, z późn. zm.19), zwanej dalej „ustawą o rzecznikach patentowych.

- 1¹. Pełnomocnikiem strony w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony znaków towarowych może być rzecznik patentowy, adwokat, radca prawny lub osoba świadcząca usługi transgraniczne w rozumieniu ustawy o rzecznikach patentowych.
2. Pełnomocnikiem osoby fizycznej, z zastrzeżeniem ust. 3, może być również współuprawniony, a także rodzice, małżonek, rodzeństwo lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia.
3. Osoby niemające miejsca zamieszkania lub siedziby na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 1¹, mogą działać za pośrednictwem odpowiednio rzecznika patentowego, adwokata lub radcy prawnego. Obowiązek ten nie dotyczy osób mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na obszarze Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej.

Przedstawiona propozycja zmian wskazywała na częściowe uwzględnienie stanowiska Krajowej Rady Radców Prawnych. Projekt ustawy w brzmieniu przyjętym w sprawozdaniu Komisji z 10 czerwca 2015 r. nie przewidywał szerszych uprawnień dla radców prawnych oraz adwokatów, ponad możliwość występowania w charakterze pełnomocnika strony w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony znaków towarowych. Przyznane uprawnienie dotyczyło również – na skutek zgłaszanych uwag Krajowej Rady Radców Prawnych do ust. 3 – reprezentowania osób niemających miejsca zamieszkania lub siedziby na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej lub na obszarze Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej³⁸.

38 Procedura wprowadzenia zmian do komentowanego przepisu została krytycznie oceniona poprzez Polską Izbę Rzeczników Patentowych, która w piśmie do Prezydenta RP (sygn. PIRP-1701/X/02/2015 z dnia 21 sierpnia 2015 r., publ. „Rzecznik Patentowy: czasopismo samorządu rzeczników patentowych” 2015, nr 4, s. 87–111,

W dniu 23 czerwca 2015 r. odbyło się drugie czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu nr 95 podczas którego zgłoszono poprawki dotyczące brzmienia art. 236 PrWIPrzem, oparte na argumentacji podnoszonej przez środowisko rzeczników patentowych. Zgłaszane uwagi skutkowa-ły ponownym skierowaniem projektu do rozpatrzenia przez Komisję Nadzwyczajną do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji. Poprawki zakładały pozbawienie radców prawnych i adwokatów projektowanego uprawnienia do występowania w charakterze pełnomocnika strony przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony znaków towarowych³⁹. Na posiedzeniu Komisji odbywającym się 24 czerwca 2015 r. zgłoszone poprawki, krytykowane m.in. przez Krajową Radę Radców Prawnych, dotyczące wskazanego artykułu zostały odrzucone, a sam projekt został skierowany na III czytanie na posiedzeniu Sejmu w dniu 25 czerwca 2015 r. i po uchwaleniu ustawy przekazano ją Marszałkowi Senatu. Następnie w dniu 15 lipca 2015 r. odbyło się posiedzenie komisji senackich: Komisji Kultury i Środków Przekazu, Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, których przedmiotem było między innymi

podniosła zarzut naruszenia standardów demokratycznych konsultacji w związku z brakiem dyskusji z wyłączeniem możliwości zabrania głosu przez przedstawicieli organizacji społecznych. Zdaniem Polskiej Izby Rzeczników Patentowych, naruszone zostały standardy konsultacji określone m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. o sygn. akt K 14/07, publ. OTK-A 2009/6/87. Przedstawiciele rzeczników patentowych podnieśli również, że przyjęte brzmienie art. 8 ustawy deregulacyjnej jest nieadekwatne do celów regulacji wskazując na kierowane w tym zakresie uwagi w piśmie z dnia 26 lipca 2013 r. do Ministra Sprawiedliwości (sygn. PIRP-2405/H/03/01/2013) oraz piśmie z dnia 21 maja 2015 r. do Ministra Gospodarki (sygn. PIRP-928/H/03/01/2015), publ. <http://www.rzecznikpatentowy.org.pl/index.php?menu=31>.

- 39 Środowisko rzeczników patentowych wskazało, że unormowania objęte zakresem art. 8 ustawy deregulacyjnej nie mają charakteru deregulacyjnego, lecz dotyczą przepisu usytuowanego poza ustawą o rzecznikach patentowych – w przedmiotowej opinii wskazano, iż komentowany przepis włączony został do projektu ustawy jako odpowiedź na pismo Komisji Europejskiej (znak: 2013/4303;C(2014)256), publ., wzywające do usunięcia uchybienia polegającego na ograniczeniu świadczenia usług transgranicznych przez rzeczników patentowych z innych państw członkowskich, jednocześnie podniesiono, iż projektowane uregulowanie nie uwzględniła w pełni zaleceń Komisji oraz wyraźnie wykracza poza zakres jej oczekiwań.

rozpatrzenie ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów. Krajowa Rada Radców Prawnych na pierwszym z posiedzeń komisji senackich przedstawiła, pozytywne stanowisko w zakresie procedowanej zmiany art. 236 PrWłPrzem. Wskazano, że dotychczasowy brak uprawnień radców prawnych i adwokatów do występowania przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony znaków towarowych, jest swego rodzaju niekonsekwencją. Ponownie zaznaczono, że radcowie prawni jak i adwokaci posiadają uprawnienia w innych postępowaniach przed Urzędem Patentowym, tj. przede wszystkim uprawnienie do występowania w charakterze pełnomocnika strony w postępowaniu spornym, jak również w postępowaniu sądownoadministracyjnym i w postępowaniu sądowym. Zauważono, że zakres proponowanego rozszerzenia uprawnień radców prawnych i adwokatów w ustawie jest znacznie węższy od wcześniej postulowanego. Propozycje poprawek zgłaszanych przez środowisko rzeczników patentowych nie znalazły uznania rządu, a tym samym Komisje ich nie uwzględniły⁴⁰.

Ostatecznie, podczas posiedzenia w dniach 22–24 lipca 2015 r., uchwaloną ustawą zajął się Senat RP. W trakcie debaty ostatni raz zgłoszono wniosek o wyeliminowanie przepisów, które umożliwiają adwokatom i radcom prawnym reprezentowanie strony w postępowaniu przed Urzędem Patentowym RP w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony znaków towarowych. Nie uzyskał on poparcia połączonych Komisji Samorządu

40 Stanowisko zbieżne z opinią KRRP zajął również Minister Gospodarki, wskazując w swojej opinii z dnia 14 lipca 2015. o sygn. DIP-V-022-1015; DIP/2991/15, publ. http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/kgm/materialy/957_mg.pdf [dostęp: 19 marca 2016], s. 2–3, iż poprawki zaprezentowane przez Polską Izbę Rzeczników Patentowych charakteryzują się znaczną rozbieżnością z intencją projektodawcy. W przedmiotowej opinii przypomniano, iż negatywne stanowisko Rządu w sprawie przedmiotowych poprawek przedstawione zostało 23 czerwca 2015 r. Zwrócono również uwagę na treść uzasadnienia projektu ustawy deregulacyjnej, której celem, w zakresie prawa własności przemysłowej, jest ułatwienie dostępu do zawodu rzecznika patentowego właśnie m.in. poprzez umożliwienie radcom prawnym i adwokatom wykonywania pewnych h czynności przed Urzędem Patentowym RP.

Terytorialnego i Administracji Państwowej, Gospodarki Narodowej oraz Kultury i Środków Przekazu, a podczas głosowania na posiedzeniu Senatu w dniu 24 lipca 2015 r., przedstawione poprawki zostały odrzucone stosunkiem głosów 50 do 25, przy 9 głosach wstrzymujących się. Wskutek uchwały Senatu projekt ustawy skierowany został na 98 posiedzenie Sejmu, który w dniu 5 sierpnia 2015 r. przyjął część poprawek Senatu, ostatecznie nadając art. 236 PrWIPrzem następujące brzmienie:

1. Pełnomocnikiem strony w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony wynalazków, produktów leczniczych oraz produktów ochrony roślin, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych może być rzecznik patentowy lub osoba świadcząca usługi transgraniczne w rozumieniu ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. 2011 r. Nr 155, poz. 925, z późn. zm.14), zwanej dalej „ustawą o rzecznikach patentowych”
- 1¹. Pełnomocnikiem strony w postępowaniu przed Urzędem Patentowym w sprawach związanych z dokonywaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń oraz utrzymywaniem ochrony znaków towarowych może być rzecznik patentowy, adwokat, radca prawny lub osoba świadcząca usługi transgraniczne w rozumieniu ustawy o rzecznikach patentowych
2. Pełnomocnikiem osoby fizycznej, z zastrzeżeniem ust. 3, może być również współuprawniony, a także rodzice, małżonek, rodzeństwo lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia.
3. Osoby niemające miejsca zamieszkania lub siedziby na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 1¹, mogą działać za pośrednictwem odpowiednio rzecznika patentowego, adwokata lub radcy prawnego. Obowiązek ten nie dotyczy osób mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na obszarze Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej⁴¹.”

41 W zakresie komentowanego przepisu Polska Izba Rzeczników Patentowych, w piśmie do Rezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, z dnia 26 sierpnia 2015 r. (sygn. PIRP-1731/X/02/2015), „Rzecznik Patentowy: czasopismo samorządu rzeczników patentowych” 2015, nr 4, s. 87–111, podniosła, że wbrew zaleceniom Komisji Europejskiej, brzmienie tej części regulacji eliminuje osoby świadczące usługi transgraniczne z grona pełnomocników, reprezentujących osoby niemające miejsca lub sie-

Ustawa została przekazana do podpisu Prezydentowi RP w dniu 7 sierpnia 2015 r. W zakresie omówionych w niniejszym artykule zmian, miała ona wejść w życie po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw⁴².

Brzmienie nadane art. 236 PrWiPrzem pozwala na szerszą aktywność zawodową radców prawnych i adwokatów. Wprowadzone zmiany wskazują na częściowe przyjęcie stanowiska, wyrażanego na wszystkich etapach procesu legislacyjnego, przez samorząd radcowski. Uwagę zwrócić należy na brzmienie ust. 3, który pomimo pierwotnej koncepcji jego uchylenia, został utrzymany ale w zmodyfikowanej postaci – na skutek aktywności Krajowej Rady Radców Prawnych – uwzględniającej zobowiązania Polski wynikające z członkostwa w UE i EOG oraz szczególny status Szwajcarii⁴³.

Całość przyjętej regulacji nadającej radcom prawnym i adwokatom uprawnienia do występowania przed Urzędem Patentowym RP w sprawach dotyczących uzyskania i utrzymania prawa ochronnego na znak towarowy, ocenić należy jako w pełni uzasadnione. Przyjęta w tym zakresie regulacja koresponduje również z przepisem przewidującym rozszerzenie na rzeczników patentowych uprawnień do reprezentacji stron w postępowaniach przed Sądem Najwyższym, w sprawach z zakresu własności przemysłowej.

Przeciwnie zdanie wyraża jednak Polska Izba Rzeczników Patentowych, wskazując w piśmie z dnia 26 sierpnia 2015 r. skierowanym do Prezydenta RP (sygn. PIRP-1731/X/02/2015) na niekonstytucyjność tych zmian. Przedstawiciele rzeczników patentowych podnieśli zarzut m.in. niekonstytucyjności wprowadzonych regulacji z art. 2 oraz 7 Konstytucji RP w związku z pominięciem obowiązku konsultacji ostatecznej wersji

dziny na obszarze RP. Zdaniem przedstawicieli Rzeczników Patentowych przepis ten jest sprzeczny z nakazującym przestrzeganie przez Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego, tj. Traktatu akcesyjnego, a ponadto sprzeczny jest z zasadą określoności prawa wyrażoną w art. 4 Konstytucji RP.

42 Art. 38 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz.U. z 2015, poz. 1505) przewiduje wejście w życie niniejszej ustawy w przedstawionym zakresie z dniem 30 listopada 2015 r.

43 Stanowisko KRRP z 21 maja 2014 r., publ. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2331> [dostęp: 19 marca 2016].

projektu ustawy z samorządem zawodowym rzeczników patentowych oraz sprzecznością przyjętych regulacji z konstytucyjnymi zasadami adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji oraz zasadą określoności prawa.

Pomimo ogólnej pozytywnej oceny ustawy w przedmiotowym zakresie, pewne zastrzeżenia budzi to, iż przewidziane rozszerzenie uprawnień radców prawnych i adwokatów dotyczy jedynie reprezentacji w sprawach dotyczących praw ochronnych na znaki towarowe, przy jednoczesnym pozostawieniu w sferze wyłącznych uprawnień rzeczników patentowych kwestii reprezentacji przed organem w sprawach dotyczących praw ochronnych na wzory przemysłowe i oznaczenia geograficzne. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego rozwiązania. Zauważyć należy, że wspólne świadczenie usług z zakresu własności przemysłowej przed Urzędem Patentowym RP przez rzeczników patentowych, radców prawnych i adwokatów jest rozwiązaniem niezwykle istotnym z punktu widzenia polskiej innowacyjności⁴⁴. Reprezentacja w sprawach dotyczących wzorów przemysłowych i oznaczeń geograficznych, podobnie jak w sprawach dotyczących znaków towarowych, nie wymaga od pełnomocnika szczególnej wiedzy technicznej (tak jak w przypadku wynalazków lub topografii układów scalonych), a wręcz przeciwnie, w praktyce chodzi tu głównie o wiedzę *stricte* prawniczą, taką jak chociażby znajomość orzecznictwa krajowego i unijnego w zakresie interpretacji przesłanek uzyskania i utrzymania praw ochronnych.

44 Odrębne zdanie prezentuje A. Korbela, *Deregulacja w pytaniach bez odpowiedzi*, „Rzeczpospolita” 2013, 20 grudnia, s. 18, twierdząc, iż co prawda własność przemysłowa ma szczególne znaczenie dla przedsiębiorstw, a poziom usług w tej dziedzinie przekłada się bezpośrednio na kondycję innowacyjnej gospodarki jednakże, niezbędne jest utworzenie w ustawie deregulacyjnej mechanizmów zabezpieczających przedsiębiorców przed błędami popełnianymi przez pełnomocników „nierzeczników”. Ponadto Autorka podnosi, iż deregulacja zawodu rzecznika patentowego nie ułatwi dostępu przedsiębiorców do usług w dziedzinie znaków towarowych, ponieważ każdy z nich może samodzielnie podejmować wszystkie działania przed Urzędem Patentowym RP, natomiast sam zakres uprawnień przedsiębiorców nie ulegnie zmianie. Autorka zaznacza, że przyznanie uprawnień do działania w zakresie znaków towarowych radcom prawnym i adwokatom nie wynika z niezaspokojonych dotąd potrzeb klientów, ponieważ takie niezaspokojone potrzeby po prostu nie istnieją.

Prezydium Polskiej Izby Rzeczników Patentowych, w komunikacie 57/2015 z 28 sierpnia 2015 r., postanowiło zwrócić się do Krajowej Rady Rzeczników Patentowych z wnioskiem o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w sprawie oceny zgodności kwestionowanych przepisów ustawy deregulacyjnej z Konstytucją RP na podstawie przepisu art. 188 pkt 1) Konstytucji RP. Ponadto postanowiono, w trybie art. 51 pkt 2) ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. z 2011 r. nr 155, poz. 925) o wypracowaniu i przedstawieniu właściwym organom Rzeczypospolitej Polskiej wniosków dotyczących unormowań prawnych w sprawach własności przemysłowej i rzeczników patentowych, które zezwoliłyby na zniwelowanie, w ocenie Prezydium, negatywnych skutków unormowań przyjętych w ustawie deregulacyjnej⁴⁵.

Niezależnie od powyższego, wprowadzone zmiany należy ocenić jako logiczne i spójne, przeprowadzone w interesie publicznym zgodnie z celami ustawodawcy.

Ze względu na dokonane rozszerzenie uprawnień radców prawnych i adwokatów zasygnalizowania wymaga znacząca zmiana PrWIPrzem wprowadzona ustawą z dnia 11 września 2015 r., która weszła w życie 15 kwietnia 2016 r. Ustawa ta wprowadziła bowiem nowy model postępowania w sprawie udzielania praw ochronnych na znaki towarowe. Dotychczas funkcjonujący system badawczy, zakładający badanie przez Urząd Patentowy RP z urzędu zarówno pod kątem przeszkód bezwzględnych jak i względnych, zastąpiony zostanie systemem sprzeciwowym. Oznacza to, że Urząd Patentowy RP będzie badał jedynie przesłanki formalnoprawne i uwzględniał bezwzględne przeszkody, nie będzie natomiast z urzędu odmawiał udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy z powodu kolizji z prawami wcześniejszymi. Dopiero na skutek sprzeciwu zgłoszonego przez osoby, które mają wcześniejsze

45 W komunikacie podniesiono również, że nie zostały uwzględnione żadne z sugestii Polskiej Izby Rzeczników Patentowych przedstawianych w trakcie spotkania przedstawicieli Polskiej Izby Rzeczników Patentowych Biurem Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP, jak również zawartych w wystąpieniach z dnia 17 sierpnia 2015 r., kierowanych do właściwych organów władzy państwowej, w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności art. 8 i art. 12 ustawy deregulacyjnej z Konstytucją RP.

prawo do znaku towarowego, Urząd przeprowadzi badanie pod tym kątem⁴⁶. Będzie się to wiązało z koniecznością śledzenia na bieżąco zgłoszeń znaków towarowych w celu reagowania na pojawienie się nowych znaków towarowych pozostających w kolizji ze znakami wcześniejszymi. Wprowadzenie tego rozwiązania znacznie przyspieszy udzielanie prawa ochronnego na znak towarowy, ale zmusza także radców prawnych i adwokatów specjalizujących się w Prawie własności przemysłowej do dużo większej aktywności.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

- Gronowski S., *Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2002
- P. Kostański, *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, Warszawa 2014, Legalis [dostęp: 19 marca 2016].
- G. Rząsa, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011.
- M. Sterpi, T.J. Calame, M. Williams, *Patent litigation: Jurisdictional comparisons*, London 2011.
- A. Szewc, *Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej i postępowanie przed tym Urzędem*, [w:] *Prawo własności przemysłowej*, rozdz. IV, „System Prawa Prywatnego” t. 14A, red. R. Skubisz, Warszawa 2012.

Opinie i stanowiska

- Opinia Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego z 16 lipca 2013 r., publ. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/166800/166803/166806/dokument82435.pdf> [dostęp: 19 marca 2016].

⁴⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo własności przemysłowej <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/ED6E1BFCD8F50C0DC1257E8900257592/%24File/3685.pdf> [dostęp: 25 marca 2016].

- Opinia Stowarzyszenia Rzeczników Patentowych z 25 lipca 2013 r., DSD-454-29/12, publ. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/166800/166803/166806/dokument82442.pdf>.
- Pismo z dnia 26 lipca 2013 r. do Ministra Sprawiedliwości (sygn. PIRP-2405/H/03/01/2013).
- Opinia OBSiL KRRP z 26 lipca 2013 r., opracowana przez Jarosława Dudzika i Michała Mazurka.
- Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 18 października 2013 r., RL-0303-25/13, publ. <http://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-18-pazdziernika-2013-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustaw-regulujacych-warunki> [dostęp: 19 marca 2016].
- Opinia Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 21 maja 2014 r., publ. <http://kirp.pl/opinia-z-dnia-21-maja-2014-r-i-opinia-z-dnia-26-lipca-2013-r-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustaw-regulujacych-warunki-dostepu-do-wykonywania-niektorych-zawodow/> [dostęp: 19 marca 2016].
- Opinia Ministra Gospodarki z dnia 14 lipca 2015. o sygn. DIP-V-022-1015; DIP/2991/15, publ. http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/kgm/materialy/957_mg.pdf [dostęp: 19 marca 2016].
- Pismo do Prezydenta RP (sygn. PIRP-1701/X/02/2015 z dnia 21 sierpnia 2015 r., publ. „Rzecznik Patentowy: czasopismo samorządu rzeczników patentowych” 2015, nr 4.
- Stanowisko zbieżne z opinią KRRP zajął również Minister Gospodarki, wskazując w swojej opinii z dnia 14 lipca 2015. o sygn. DIP-V-022-1015 DIP/2991/15, publ. http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/kgm/materialy/957_mg.pdf [dostęp: 19 marca 2016].
- Stanowisko KRRP z 21 maja 2014 r., publ. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2331> [dostęp: 19 marca 2016].

Raporty

- Raport roczny Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej za rok 2014, publ. http://www.uprp.pl/uprp/_gAllery/69/08/69089/Raport_roczny_2014.pdf [dostęp: 4 marca 2016].

Raport Roczny Urzędu Patentowego RP za 2014 rok, publ. http://www.uprp.pl/uprp/_gALLERY/69/08/69089/Raport_roczny_2014.pdf [dostęp: 4 marca 2016].

Artykuły

- A. Ferenc, *Rzecznicy Patentowi tracą monopol*, „Rzeczpospolita” 2015, 6 lipca.
- A. Raczyńska, *Raz rzecznik, innym razem adwokat*, „Rzeczpospolita” 2014, 21 października.
- A. Korbela, *Deregulacja w pytaniach bez odpowiedzi*, „Rzeczpospolita” 2013, 20 grudnia.
- W. Kożuch, *Adwokaci i radcy prawni a reprezentacja klientów w Urzędzie Patentowym*, „Rzeczpospolita” 2014, 3 grudnia

Andrzej Makuliński¹
Marcin Skonieczny²

PROBLEMY WYKŁADNI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

– ART. 29 USTAWY O STOPNIACH NAUKOWYCH

ABSTRACT:

Problems with interpreting administrative law: Article 29 of the Academic Degrees Act

The subject matter of this article concerns complex issues connected with construing Article 29 of the Act of 14 March 2003 on Academic Degrees and Academic Title and Degrees and Title in the Arts, Dz.U. [Journal of Laws] of 2014 item 1852 as amended. The article discusses current judicial decisions, in particular in terms of the statutory rule of the “*mutatis mutandis* application” of the Administrative Procedure Code, and examines problems regarding procedural guarantees enjoyed by parties accused of obtaining an academic degrees or titles

-
- 1 Andrzej Makuliński – radca prawny, Partner Zarządzający w Makuliński Moczydłowski Rostański Włodawiec Kancelarii Radców Prawnych i Adwokatów Prokurent Sp. p. w Warszawie.
 - 2 Marcin Skonieczny radca prawny w Makuliński Moczydłowski Rostański Włodawiec Kancelarii Radców Prawnych i Adwokatów Prokurent Sp. p. w Warszawie.

as a result of actions in contravention of the law. Furthermore, the question of the scope of the Administrative Procedure Code's application to proceedings before the Central Commission for Academic Degrees and Titles, and in proceedings before administrative courts, is subjected to detailed analysis with reference to the opinions espoused by the legal doctrine. The authors of the article treat the issue of current judicial decisions regarding the grounds for applying the provisions of the Administrative Procedure Code on limitation periods for setting aside administrative decisions provided for in Article 146 of the Code.

Keywords: academic degree, academic title, plagiarism, reopening of proceedings, limitation period, premise, Central Commission, academic output

Słowa kluczowe: stopień naukowy, tytuł naukowy, plagiat, wznowienie postępowania, przedawnienie, przesłanki, Centralna Komisja, dorobek naukowy

Wprowadzenie

Artykuł dotyczy złożonej problematyki wykładni przepisów prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego, na przykładzie wątpliwości związanych z wykładnią art. 29 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (zwana dalej u.s.n.)³ Autorów, do napisania niniejszego artykułu, zainspirowało orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach związanych z oceną spełnienia się przesłanek do wznowienia postępowania w szczególnym trybie ww. ustawy. Zgodnie z ust.2 art. 29 ustawy o stopniach naukowych, przesłankami do wznowienia postępowania o nadanie stopni doktora lub doktora habilitowanego albo tytułu profesora mogą być także, oprócz wymienionych w kodeksie postępowania administracyjnego, ujawnione okoliczności wskazujące na to, że stopień doktora lub doktora habilitowanego albo tytuł profesora został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich lub dobrych obyczajów w nauce. Ukształtowanie się jednolitej wykładni przepisu w orzecznictwie sądów administracyjnych, standardy konstytucyjne oraz poglądy judykatury

³ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, t.j. Dz.U. 2014, poz. 1852.

w zakresie wymogu odpowiednich standardów stanowienia, jak również stosowania prawa administracyjnego, umożliwiają przeprowadzenie na przykładzie ww. przepisu, szerokiej i obiektywnej analizy możliwych kierunków, w tym aksjologicznych podstaw do wykładni art. 29 u.s.n. Celem analizy jest szersze spojrzenie na problem wykładni prawa, a przedmiotowy przepis stanowi jedynie pretekst do zainteresowania czytelnika problematyką wykładni przepisów, aksjologii prawa oraz roli ustawodawcy i sądownictwa w kształtowaniu rozumienia przepisu.

Szczególna podstawa wznowienia postępowania

Z regulacji art. 29 u.s.n., wprost wynika, że ustawodawca rozszerzył i dopuścił możliwości wznowienia postępowania administracyjnego także w przypadkach nie wskazanych w kodeksie postępowania administracyjnego. Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu, wznowienie postępowania może nastąpić także w wypadku ujawnienia okoliczności wskazujących na to, że dany stopień naukowy został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich lub dobrych obyczajów w nauce. W pierwszej kolejności analiza przepisu wymaga sprawdzenia, czy jest w ogóle zasadne rozszerzenie w tym przypadku podstaw kodeksowych wznowienia postępowania o przesłanki dodatkowe. Odpowiedź na to pytanie musi być twierdząca, skoro w myśl art. 16 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego (zwany dalej k.p.a.)⁴, uchylene lub zmiana decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić w przypadkach wskazanych nie tylko w kodeksie, ale także w ustawach szczególnych. Trafnie więc wskazuje się w doktrynie, że „przepisy szczególne mogą przewidywać inne przesłanki negatywne, w tym szczególne unormowania dotyczące terminu dopuszczalności uchylenia decyzji”⁵.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2016, poz. 23.

⁵ M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2015.

W konsekwencji spełnienie się przesłanek wskazanych w art. 29 ustawy o stopniach naukowych, uzasadnia wznowienie postępowania w oparciu o ust.3 ww. przepisu.

Szczególne przesłanki wznowienia postępowania

Gdy mówimy o przesłankach szczególnych wznowienia postępowania w oparciu o art. 29 ust.3 u.s.n., na potrzeby analizy prawnej, powinniśmy zdefiniować pojęcie ujawnienia się powstania dorobku naukowego z naruszeniem prawa. Z brzmienia przedmiotowego przepisu wynika, że mówi on w szczególności o przypadkach naruszenia praw autorskich lub dobrych obyczajów w nauce. W konsekwencji możemy mieć tutaj do czynienia zarówno z tzw. plagiatem ukrytym, jak i z przypadkami pracy naukowej niesamodzielnej lub napisanej niezgodnie z zasadami warsztatu naukowego. Szczególnie w przypadku zarzutu niesamodzielnosci pracy naukowej, konieczne jest oparcie się na pewnych obiektywnych kryteriach, uwzględniających prawo naukowca do rozwijania i kontynuowania dotychczasowych osiągnięć nauki. Przepis art. 29 u.s.n. nie wyjaśnia, co oczywiście, koniecznego zakresu wątpliwości, czy inaczej kryterium ocen, według których, w różnych przypadkach, należałoby wskazywać na spełnienie się przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego. Co istotne, w praktyce niezwykle trudnym zabiegiem może być odróżnienie kwestii ujawnienia się nowych okoliczności dotyczących ewentualnego powstania dorobku naukowego z naruszeniem prawa, od kwestii ewentualnej ponownej oceny i interpretacji pracy naukowej. W tym kontekście słusznie zwraca się uwagę (patrz dalsza część artykułu) na istniejące ryzyko podważenia i odebrania wcześniej uzyskanych tytułów naukowych. Należy również odróżnić przesłanki wznowienia postępowania uregulowane w art. 29 u.s.n. (podejrzanie uzyskania (nadania) stopnia naukowego na podstawie dorobku naukowego powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich lub dobrych obyczajów w nauce), od przesłanek stwierdzenia nieważności postępowania w sprawie o nadanie tytułu lub stopnia (art. 29 a u.s.n.). Zgodnie z tym ostatnim przepisem, „podstawą do stwierdzenia nieważności postępowania przez Centralną Komisję jest

przypisanie sobie autorstwa istotnego fragmentu lub innych elementów cudzego utworu lub ustalenia naukowego.” Należy w tym kontekście rozróżnić podejrzenie przedłożenia cudzej pracy naukowej jako własnej, od sytuacji niestaranności lub innych naruszeń w toku procedury o nadanie tytułu lub stopnia naukowego, które nie stanowią przestępstwa.

Zaskarżalność decyzji z ustawy o stopniach naukowych

Zgodnie z art. 29 ust. 3 u.s.n., w przypadku zaistnienia przesłanek do wznowienia postępowania o nadanie stopnia doktora i doktora habilitowanego albo tytułu profesora, organem wydającym postanowienie o wznowieniu postępowania jest Centralna Komisja ds. tytułów i stopni naukowych (zwana dalej Centralną Komisją). Z punktu widzenia wymaganych standardów postępowania administracyjnego, wydaje się zasadne, aby przed wznowieniem postępowania, Centralna Komisja przeprowadziła merytoryczną analizę sprawdzającą, czy rzeczywiście zachodzą ustawowe przesłanki szczególnego wznowienia postępowania. Ewentualna możliwość pełnego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (patrz uwagi poniżej), w wypadku dopuszczenia takiej analizy merytorycznej, zapobiegała by arbitralności takich decyzji, wymuszając tendencję, aby postępowania doktorskie i habilitacyjne prowadzone były z należytą starannością, a także aby w ramach procedury, już na etapie badania zasadności nadania stopnia naukowego, badać i usuwać ewentualne błędy, nieprawidłowości i wyjaśniać okoliczności istotne z punktu widzenia wartości danej pracy naukowej.

We wskazanym powyżej kontekście kluczowe znaczenie ma art. 29 ust.1 u.s.n., zdanie drugie. Zgodnie z tą normą, „do zaskarżenia decyzji wydanych w tych postępowaniach stosuje się przepisy o zaskarżaniu decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego”. Możliwa jest w tej sytuacji wykładnia art. 29 u.s.n., sprowadzająca się do stanowiska, że obowiązkiem Centralnej Komisji do spraw stopni i tytułów jest wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy i zgromadzenie materiału dowodowego na takich samych zasadach, jak w zwykłym postępowaniu administracyjnym, oczywiście z uwzględnieniem zasad kodeksowych.

Zgodnie z art. 7 k.p.a, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.(...) Art. 7 k.p.a. nakazuje „wyważenie słusznych interesów obywateli z interesem publicznym. Prowadzi to do wniosku, że to w szczególności art. 7 k.p.a. stawia organom administracji takie same wymogi, jakie wywodzone są z zasady proporcjonalności (...)”⁶.

W ocenie Autorów, z uwagi na możliwe skutki pozbawienia nabytych przez stronę uprawnień, w związku z procedurą wznowienia postępowania w sprawach dotyczących nadanych stopni naukowych, zasada wyrażona w art. 7 k.p.a., mimo koniecznej specyfiki każdego postępowania z zakresu regulacji u.s.n., musi znaleźć pełne zastosowanie. Prowadzi to w szczególności do wniosku, że przed wydaniem postanowienia o wznowieniu postępowania, Centralna Komisja powinna zgromadzić rzetelny i wiarygodny materiał dowodowy, ponadto konieczne może być zasięgnięcie specjalistycznych ekspertyz w przedmiocie stopnia rzetelności i samodzielności pracy naukowej. Ponadto zainteresowany, którego dotyczy postępowanie wznowieniowe, winien mieć prawo złożenia stosownych wyjaśnień po zapoznaniu się z pisemnym stanowiskiem organu.

Problem odpowiedniego stosowania k.p.a.

Jak wskazuje ust.2 art. 29 u.s.n.:

w postępowaniach dotyczących nadania stopnia doktora i doktora habilitowanego albo tytułu profesora oraz nadania, ograniczenia, zawieszenia i pozbawienia uprawnienia do nadawania tych stopni w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Do zaskarżania decyzji wydanych w tych

⁶ A. Puczko, *O niepewności organu administracji publicznej słów kilka. Głos w dyskusji*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. nauk. A. Błaś, Warszawa 2014, s. 80.

postępowaniach stosuje się przepisy o zaskarżaniu decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego.

Szerokiego omówienia zakresu stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w związku z nadawaniem i weryfikacją podstaw do nadania stopni naukowych dokonał Aleksander Jakubowski⁷. Jak wskazuje ww. autor:

w sprawach dotyczących stopni naukowych ustawodawca zdecydował o stosowaniu k.p.a. w zakresie nieuregulowanym w u.s.n. Oznacza to, że postępowanie w sprawach stopni naukowych jest administracyjnym postępowaniem ogólnym i k.p.a. powinien mieć w nim możliwie pełne zastosowanie, biorąc pod uwagę szczupłość regulacji procesowej w u.s.n. i rozporządzeniu wykonawczym. Tymczasem organy administracyjne preferują własne rozwiązania proceduralne, które „przemycają” w różnego rodzaju „prawie powielaczowym” lub też poprzez działania faktyczne, naruszając przy tym prawo do sprawiedliwości proceduralnej oraz ograniczając – i tak już słabą z uwagi na inkwizycyjny charakter postępowania – pozycję strony (...).

Przykładowo w wyroku NSA z 5/06/2014⁸ wskazano, jak według tego Sądu powinna być rozumiana zasada odpowiedniego stosowania k.p.a. W uzasadnieniu ww. orzeczenia wypowiedziano dominujący aktualnie pogląd prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że:

postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora jest postępowaniem szczególnym, do którego przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. Odpowiedniość stosowania k.p.a. oznacza, że jedne przepisy Kodeksu będą stosowane wprost, bez żadnych modyfikacji, a niektóre z dostosowaniem do charakteru rozpatrywanej sprawy, inne zaś wcale (por. wyroki NSA z 30 maja 2008 r., I OSK 212/08, i z 20 kwietnia 2007 r., I OSK 166/06). (...) Natomiast zasadniczym dowodem i podstawą podejmowanych decyzji w omawianych sprawach są recenzje i opinie przygotowywane przez powoływanych w tym celu recenzentów, a także oceny ekspertów, z których składa się rada naukowa (wydziału), podejmowane w toku

⁷ A. Jakubowski, [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, red. nauk. A. Wiktorowska i A. Jakubowski, Warszawa 2014, LexisNexis 2014, <http://sip.lex.pl>.

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. I OSK 294/14, LEX nr 1518050.

przewodu doktorskiego (por. wyrok NSA z 2 grudnia 2010 r., I OSK 1614/10). (...) Powyższe rozważania odnoszą się również do Centralnej Komisji, która jako organ odwoławczy, również prowadzi własne postępowanie dowodowe, choć ograniczone jedynie do postępowania opiniodawczego.

W świetle zaprezentowanego poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawia się jednak problem konieczności wyważenia odrębności, zmuszających do odpowiedniego stosowania k.p.a., a w konsekwencji zasadnicze znaczenie powinno mieć w każdej sprawie administracyjnej, ustalenie na jakie ewentualnie zarzuty, w wypadku zauważonych nieprawidłowości postępowania, mógłby powoływać się skarżący. Zdaniem Autorów niniejszej publikacji, o ile uzasadnione jest uproszczenie związane z ograniczeniem czynnego udziału zainteresowanego w postępowaniu o nadanie stopnia lub tytułu naukowego, o tyle w wypadku podejrzenia (ujawnienia okoliczności) wskazujących na to, że dany stopień (tytuł) został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich lub dobrych obyczajów w nauce, zasadny jest już pełny i czynny udział „podejrzanego” w postępowaniu administracyjnym, a zwłaszcza po wznowieniu postępowania. Wprawdzie podstawowa wiedza powinna wynikać z dokumentów oraz prawidłowej oceny publikacji naukowej, jednak w szczególnych sytuacjach, kwestia zakresu samodzielności pracy naukowej wynika nie tylko z wyników raportów programów antyplagiatowych, ale często z merytorycznej ekspertyzy, wykraczającej w szczególności poza językowe podobieństwa w pracach naukowych. Tymczasem zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego:

w postępowaniu w tych sprawach nie znajduje zastosowania zasada czynnego udziału strony w rozumieniu art. 10 k.p.a., przejawiająca się uczestnictwem kandydata w każdym stadium postępowania, w szczególności poprzez zapoznanie go z całokształtem zgromadzonego materiału dowodowego, czy udziałem w postępowaniu dowodowym wraz ze zgłaszaniem przez kandydata wniosków dowodowych (por. wyrok NSA z 18 czerwca 2010 r., I OSK 420/10). Osoba ubiegająca się o nadanie stopnia naukowego doktora nie ma więc możliwości toczenia sporu z recenzentami przewodu doktorskiego odnośnie tego, czy przedłożona rozprawa doktorska stanowi oryginalne dzieło naukowe i czy wykazuje odpowiedni poziom ogólnej

wiedzy teoretycznej kandydata w danej dziedzinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia przez niego pracy naukowej (por. wyrok WSA w Warszawie z 23 kwietnia 2010 r., I SA/Wa 28/10, LEX nr 619822)⁹.

W ocenie Autorów niniejszego artykułu, wyżej wskazany pogląd budzi jednak istotne wątpliwości i trudno go zaakceptować. Taki kierunek wykładni prowadzi bowiem do wniosku, że odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. istotnie ogranicza stronie ochronę jej praw nie tylko w zakresie wyznaczonym postępowaniem opiniodawczym, ale także w zakresie niezbędnym do zachowania jej podstawowych uprawnień wynikających z k.p.a. Trafnie swoją krytykę w tym zakresie ujął A. Jakubowski, wskazując, że:

w doktrynie zwrócono uwagę, że postępowanie przed CK w sprawach stopni naukowych ma charakter postępowania gabinetowego. Żaden przepis u.s.n. lub rozporządzenia wykonawczego nie wyłącza zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, wyrażonej w art. 10 k.p.a. Nie do przyjęcia jest więc pogląd zakładający, że w postępowaniu odwoławczym, toczącym się przed CK, osoba, której dotyczy odmowna uchwała, nie korzysta z praw strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.¹⁰

Z kolei w wyroku z 7/10/2014 r.¹¹, Naczelny Sąd Administracyjny, wyraził mniej rygorystyczny pogląd w zakresie wykładni art. 29 ust. 1 ustawy. Zdaniem sądu:

odpowiednie stosowanie nie zwalnia z zachowania zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 k.p.a. Odpowiednie stosowanie k.p.a. oznacza podporządkowanie się tej zasadzie wprost, zatem podjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego z uwzględnieniem oczywiście specyfiki przewidzianej w przepisach ustawy i rozporządzenia.

Zdaniem autorów artykułu, problem zapewnienia gwarancji proceduralnych ma wyjątkowe znaczenie zwłaszcza na etapie procedury

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ A. Jakubowski, [w:] *Prawo nauki...*, *op. cit.*

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. I OSK 1425/14, LEX nr 1511154.

wznowienia postępowania o nadanie stopnia naukowego, a więc w szczególności w wypadku podejrzenia zgromadzenia dorobku naukowego z naruszeniem prawa. Pojawiają się tutaj zasadnicze problemy, nie tylko dla wykładni art. 29 u.s.n., ale w ogóle z punktu widzenia ukształtowania postępowania administracyjnego i gwarancji praw jednostki, w tym zasady ochrony praw słusznie nabytych. Jak zwraca uwagę Ewa Szewczyk¹²:

zgodnie z utrwalonym w literaturze poglądem „odpowiednie stosowanie przepisów” wymaga uwzględnienia celu i charakteru postępowania, w którym mają one być wykorzystane. (...) Niebezpieczeństwo z tym związane polega na tym, aby dostosowanie przepisu, do którego odpowiedniego stosowania odesłał ustawodawca, nie doprowadziło do wyinterpretowania i zastosowania zupełnie nowego, odmiennego unormowania.

Jak wskazują poniżej autorzy niniejszej publikacji, problem ów w sposób wyraźny wyłonił się na tle wykładni i stosowania art. 29 u.s.n.

Problem stosowania „przedawnienia” (art. 146 k.p.a.)

Jak wskazał A. Jakubowski:

w postępowaniu administracyjnym, dotyczącym nadania stopnia naukowego, stosuje się normy prawne w poniższej kolejności: u.s.n., rozporządzenie wykonawcze, k.p.a. – odpowiednio¹³.

Art. 29 ust. 3 u.s.n. brzmi:

W przypadku zaistnienia przesłanek do wznowienia postępowania o nadanie stopnia doktora i doktora habilitowanego albo tytułu profesora

12 E. Szewczyk, *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową*, „Studia Lubelskie” 2012, t. VIII, s. 181–182, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/40834/009.pdf>.

13 A. Jakubowski, [w:] *Prawo nauki...*, *op. cit.*

organem wydającym postanowienie o wznowieniu postępowania jest Centralna Komisja.

Ani ust. 3 przedmiotowego przepisu, ani też wcześniejsze ustępy nie wprowadzają ograniczeń czasowych przeprowadzenia trybu wznowieniowego. Tak jak była mowa wyżej i co wynika z brzmienia ust. 1 ww. przepisu, w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. W konsekwencji, przy zastosowaniu wyłącznie literalnej wykładni przepisu, nie da się jednoznacznie stwierdzić, czy w sprawach wskazanych w u.s.n., odpowiednie stosowanie k.p.a. wymusza przyjęcie ograniczeń czasowych wznowienia postępowania o nadanie stopnia naukowego. Oznacza to, że „racjonalny ustawodawca” w sposób jednoznaczny nie wskazał, czy jego intencją przy formułowaniu przepisu było poddanie szczególnych przesłanek wznowienia postępowania ograniczeniom czasowym zawartym w k.p.a., czy też przeciwnie jego celem miała być rezygnacja z jakiegokolwiek przedawnienia? Za tym drugim rozwiązaniem nie może przemawiać wyłącznie doniosłość zarzutu naruszenia prawa lub podejrzenia plagiatu. Autorzy artykułu opowiadają się za możliwie pełnym zastosowaniem gwarancji proceduralnych w sprawach o nadanie stopni i tytułów naukowych, zwłaszcza na etapie wznowienia postępowania, gdzie od daty zakończenia postępowania o nadanie tytułu lub stopnia naukowego, do czasu ujawnienia podejrzenia nieuczciwości zainteresowanego, minąć może nawet kilka lub kilkanaście lat. W konsekwencji zasadne byłoby uregulowanie wprost ww. swobodnego „przedawnienia decyzji” o wznowieniu postępowania w sprawach tego rodzaju. Termin przedawnienia powinien zostać wprowadzony do ustawy tj. do art. 29 u.s.n. na przykład poprzez dodanie w art. 29 ust. 3 u.s.n. po słowach „organem wydającym postanowienie o wznowieniu postępowania jest Centralna Komisja”, dodatkowego zdania: „Termin o którym mowa w art. 146 k.p.a. wynosi ... lat od daty podjęcia uchwały o nadaniu stopnia lub tytułu stopnia lub tytułu naukowego”.

W tym miejscu, w celu zestawienia z odpowiednimi przepisami u.s.n., przypomnieć należy treść art. 146 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 (dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe; decyzja wydana została w wyniku przestępstwa)

nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3–8 oraz w art. 145a i art. 145b, (pozostałe przesłanki wznowieniowe), jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat.

W świetle powyższego, należy przytoczyć pogląd prawny zaprezentowany w interpretacji posła Artura Górskiego z 19/02/2010 r. do Premiera Donalda Tuska w sprawie weryfikacji działania Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów Naukowych w zakresie nadawania i odbierania stopni i tytułów naukowych¹⁴. W interpelacji zaprezentowano poniższy pogląd:

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje w zasadzie dwie możliwości odstąpienia od generalnej zasady trwałości decyzji administracyjnych: stwierdzenie nieważności decyzji bądź wznowienie postępowania i uchylenie decyzji. Obie te instytucje uwzględniają jednak – jak w przypadku obecnego w prawie cywilnym i karnym przedawnienia – upływ czasu jako okoliczność wpływającą na możliwość ich zastosowania. Jest to rodzaj kompromisu pomiędzy zasadą praworządności a zasadą trwałości decyzji i pewności obrotu prawnego. W obu przypadkach maksymalną granicą możliwości wzruszenia wadliwej decyzji, nawet gdy powstała ona w wyniku przestępstwa, jest okres dziesięciu lat.

W dalszej części przedmiotowej interpelacji wskazano dodatkowo na poglądy które autor interpretacji przypisał samej Centralnej Komisji:

Prezydium Centralnej Komisji, po konsultacji z przedstawicielami nauk prawnych z Sekcji Nauk Humanistycznych i Społecznych uznało, że możliwość uchylenia uchwał o nadaniu stopnia lub przedstawienia do tytułu profesora w wyniku wznowienia postępowania, ograniczona jest do okresu 10 lat, który upłynął od daty uchwały o nadaniu stopnia lub tytułu do ewentualnej uchwały w sprawie utrzymania w mocy lub uchylenia uchwały o nadaniu stopnia lub przedstawienia do tytułu profesora.

Jak jednak wynika z interpelacji, Centralna Komisja odstąpiła w praktyce od ww. poglądu, wskazując że w konkretnych postępowaniach, przez wzgląd na treść art. 29 u.s.n., przepisy k.p.a. dotyczące

¹⁴ Strona domowa Artura Górskiego, <http://www.artur-gorski.waw.pl>.

przedawnienia nie mogą znaleźć odpowiedniego stosowania. Analiza ww. stanowiska Centralnej Komisji pozwala na dalszą interpretację aktualnego orzecznictwa. Pojawia się tu problem nie tylko wyważenia interesu społecznego z interesem jednostki, ale także kwestia wykreowania swego rodzaju domniemania braku możliwości przedawnienia wznowienia postępowania (ściślej uchylenia decyzji w wyniku wznowienia), w wypadku gdy zachodzi podejrzenie wykorzystania dorobku naukowego z naruszeniem przepisów prawa.

Jak już wskazano w niniejszej publikacji, orzecznictwo w tym zakresie jest obecnie jednolite. Pojawia się jednak problem, na ile uprawnione jest przyjęcie i stosowanie wyżej opisanego domniemania w świetle terminów wskazanych w art. 146 k.p.a.

W wyroku NSA z 17/05/2011 r.¹⁵, Naczelny Sąd Administracyjny, aprobując stanowisko sądu I instancji, wskazał w szczególności:

w postępowaniu w przedmiocie uchylenia uchwały o nadaniu stopnia doktora habilitowanego, przepis art. 146 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim przewiduje pięcioletni termin przedawnienia, nie ma w zw. z treścią art. 29 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki „odpowiedniego” zastosowania.

Mimo, że przepisy k.p.a. powinny być stosowane przez organy postępowania administracyjnego za każdym razem, gdy dane zagadnienie nie jest uregulowane w ustawie i ich stosowanie jest zgodne z charakterem rozpoznawanej sprawy, to Naczelny Sąd Administracyjny utrzymał wcześniejszą wykładnię o braku możliwości stosowania przedawnienia do art. 29 u.s.n. i w wyroku¹⁶ z 15/10/2013 r. wskazał:

Jeżeli wystąpiła przesłanka wznowienia postępowania przewidziana w art. 29 ust. 2 ustawy, odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. oznacza niemożliwość zastosowania art. 146 k.p.a., bowiem zasada przewidziana tym przepisem może być odniesiona tylko do przesłanek, przewidzianych w art. 145 § 1, art. 145a i 145b k.p.a. Ponieważ art. 29 ustawy nie wyłącza wznowienia postępowania w przypadkach zaistnienia przesłanek

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. I OSK 249/11, LEX nr 1081009.

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. I OSK 1604/13, LEX nr 1517990.

kodeksowych to przepis ten, tj. art. 146 k.p.a. w takich sytuacjach będzie miał zastosowanie. Nie ma on zastosowania tylko, gdy podstawą wznowienia jest przesłanka wskazana w art. 29 ust. 2 ustawy, zatem nie przewidziana w przepisach k.p.a.

Problem stosowania tzw. zasady aktualności

Z problematyką nieograniczonej czasowo możliwości wznowienia postępowań o nadanie stopnia naukowego łączą się dodatkowe kwestie, w tym zagadnienia ewentualnych zmian stanu prawnego i faktycznego, osłabiające i tak słabą pozycję jednostki broniącej swych praw własności intelektualnej i do tytułu naukowego.

Możliwość zmiany stanu rzeczy w okresie prowadzenia postępowania zwykłego w trybie u.s.n., jak również upływ czasu od nadania tytułu (stopnia) do chwili wznowienia postępowania przez Centralną Komisję, ma ogromne znaczenie praktyczne. Dodatkowym problemem jest ryzyko (pokusa) oceny zgromadzonego dorobku naukowego pod kątem wiedzy naukowej rozszerzonej przez wzgląd na upływ czasu, czego możliwość, jak wyżej wykazano, nie jest obecnie ograniczona żadnym terminem.

Ryzyko powyższe jest tym większe, im znaczniejszy jest wspomniany upływ czasu, a jednocześnie, im większe samoograniczenie występuje ze strony sądów administracyjnych do wnikania w kwestie merytoryczne, a więc w wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5/06/2014¹⁷ wskazano m.in.:

Ze specyfiki spraw o nadanie stopnia naukowego wynika też ograniczony zakres kontroli sądu administracyjnego, który nie jest uprawniony do merytorycznej kontroli recenzji stanowiących podstawę decyzji Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów. (...) Kontrola sądu administracyjnego ogranicza się, zatem jedynie do stwierdzenia, czy Centralna Komisja nie naruszyła norm postępowania wynikających z przepisów ustawy i statutu Centralnej Komisji, a także przepisów k.p.a.

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. I OSK 294/14, LEX nr 1518050.

Jak trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 29/10/2008 r.¹⁸:

odmowa wzruszania decyzji ostatecznych jest zawsze kompromisem pomiędzy zasadą praworządności a zasadą trwałości decyzji ostatecznych, w tych przypadkach ustawodawca daje pierwszeństwo tej drugiej zasadzie. Należy również zwrócić uwagę, że większość okoliczności wymienionych w art. 145 § 1 k.p.a., stanowiących wady postępowania administracyjnego, ma miejsce w konkretnych sprawach z winy organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie.

Zasada trwałości decyzji w orzecznictwie TK

Zgodnie z art. 16 k.p.a.:

decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.

W związku z treścią ww. przepisu, zasadne jest w pierwszej kolejności rozważenie, jak prezentowany jest problem ewentualnych odstępstw od zasady trwałości decyzji administracyjnych na gruncie przepisów Konstytucji RP¹⁹.

Przydatne dla dalszego omówienia możliwej wykładni art. 29 u.s.n. wnioski, wynikają z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r.²⁰ Zgodnie z sentencją ww. orzeczenia:

art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) w zakresie, w jakim **nie**

18 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. II Sa/Kr 779/07, LEX nr 512175.

19 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

20 Wyrok TK sygn. P 46/13, Dz.U. 2015, poz. 702, OTK-A 2015/5/62.

wylącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącem naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu przedmiotowego orzeczenia wskazano:

Pytanie prawne zawiera wątpliwość, czy z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, w szczególności z wypływającą z niej zasadą pewności prawa oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jest zgodna regulacja, która przewiduje dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, bez względu na to, jaki okres upłynął od jej doręczenia lub ogłoszenia.

W dalszej części uzasadnienia ww. orzeczenia²¹, Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in.:

Zdaniem Trybunału, niezbędne jest ustanowienie odpowiednich granic dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji. Jak podkreślił TK w wyroku z 28 lutego 2012 r. o sygn. K 5/11, trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. (...) Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji z uwagi na jej ostateczność, a z drugiej strony przewidywać, nieograniczoną terminem, możliwość wzruszania decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę.

Wyżej wskazany pogląd TK wydaje się mieć znaczenie jako wskazówka interpretacyjna przy wykładni przepisów, jak również powinien służyć jako swoisty apel pod adresem ustawodawcy. Według poglądu Autorów artykułu za sprzeczne ze standardami konstytucyjnymi uznać należy stosowane w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych ograniczenie uprawnień strony w sprawach o nadanie stopnia lub tytułu naukowego, na etapie postępowania wznowieniowego. Wobec wymogu pewności prawa, związanego z przewidywalnością zmian sytuacji prawnej jednostki, zasadne wydaje się wprowadzenie wyraźnym zapisem ustawowym (np. w art. 29 u.s.n.) terminu ograniczającego możliwość uchylecia decyzji w przedmiocie nadania stopnia lub tytułu naukowego. Termin

²¹ *Ibidem*.

ww. „przedawnienia decyzji” powinien być przedyskutowany w środowisku naukowym w świetle nie tylko wyważenia interesu publicznego, ale również uwzględnienia interesu prywatnego osoby, której dotyczy postępowanie wznowieniowe. Termin przedawnienia winien uwzględniać obiektywne możliwości środowiska naukowego w zakresie dokonania niezbędnego sprawdzenia możliwości i zasięgu upublicznienia danego dzieła naukowego, ale także aktualnych rozwiązań technicznych np. związanych z rozwojem technologii programów antyplagiatowych.

Problem prokonstytucyjnej wykładni

Autorzy na potrzeby niniejszej publikacji zbadali, czy wąski zakres przyjętego rozumienia „odpowiedniego stosowania k.p.a.”, w szczególności w zakresie art. 29 u.s.n. można zasadnie analizować, w celu ustalenia prawidłowej wykładni lub też ustalenia niezgodności przepisów z Konstytucją RP.

W swoim orzecznictwie²² Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że:

w świetle orzecznictwa sądowego na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko brzmienie zaskarżonego przepisu, lecz także i jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza. Jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce jego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju.

Wydaje się, że aktualnie ww. wymogi stwarza jednolita wykładnia art. 29 u.s.n. w odniesieniu do odpowiedniego stosowania k.p.a., rozumianego jako nie stosowanie przepisów o przedawnieniu prawa do wznowienia postępowania i uchylecia decyzji, w oparciu o szczególne przesłanki wskazane w tym przepisie.

²² Por. np. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. SK 14/04, OTK-A 2005/5/47.

Jak trafnie zwraca uwagę Piotr Przybysz²³:

legalność nie może być współcześnie rozumiana w sposób formalny – jako podejmowanie przez organy administracji takich działań, które są zgodne z tekstem prawa. W państwie prawa konieczna jest także ocena sposobu korzystania z prawa przez administrację (...). W wyjątkowych sytuacjach będzie zatem dopuszczalne powołanie przez organ administracji przepisu Konstytucji RP jako samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Nie wyłącza to możliwości odwoływania się do przepisów Konstytucji RP przy wykładni przepisów, na podstawie których ma zostać wydane rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie administracyjnej.

Zdaniem autorów artykułu, informacje o możliwym prawidłowym rozumieniu kwestii zakresu stosowania k.p.a. do art. 29 u.s.n. dostarcza odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego na interpelację nr 10129 z 25/08/2009 r.²⁴ w sprawie popełnianych plagiatów w pracach naukowych. W ww. piśmie wskazano m.in., że:

znamiona czynu jakim jest popełnienie deliktu prawn-autorskiego kwalifikują się jako przestępstwo. (...) Propozycja zniesienia ograniczeń czasowych dla wznowienia postępowania, jakkolwiek powodowana racjonalnymi przesłankami, rodzi w powyższym kontekście szereg wątpliwości.

Zgodnie z ww. odpowiedzią na interpelację „obowiązywał zatem i obowiązuje termin 10-letni od wydania decyzji, po upływie którego postępowania wznowić nie można”.

Z drugiej strony, autorzy zwracają uwagę na następującą okoliczność. Na tle przedawnienia zobowiązań podatkowych Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 lipca 2012 r.²⁵, wskazał m.in., że:

wobec braku konstytucyjnej regulacji problematyki przedawnienia zobowiązań podatkowych, należy uznać, że wprowadzenie do systemu prawnego tej

²³ Zob. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 44–45 i przywołane tam orzecznictwo.

²⁴ Interpelacje, zapytania, pytania i oświadczenia poselskie, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf>.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. P 30/11, OTK-A 2012/7/81.

instytucji, jak również nadanie jej konkretnego kształtu, w tym określenie terminu przedawnienia, pozostaje w sferze uznania ustawodawcy (por. wyrok z 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 52; postanowienie o sygn. Ts 389/08). Swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie ma jednak charakteru nieograniczonego. Jak wskazał Trybunał w wyroku o sygn. P 41/10, „ustanowienie przedawnienia wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji, stanowiąc przejaw zasady bezpieczeństwa prawnego. (...) Z art. 2 Konstytucji wynika tym samym obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności.

W ww. orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę m.in. na to, że:

zbyt krótkie terminy przedawnienia pozostawałyby w sprzeczności z zasadami powszechności i sprawiedliwości podatkowej. Z kolei terminy zbyt długie czyniłyby przedawnienie zobowiązania podatkowego instytucją pozorną²⁶.

W konsekwencji, w związku z omawianą wyżej problematyką, w ocenie autorów niniejszego artykułu otwartą pozostaje kwestia, czy obecna wykładnia art. 29 u.s.n. narusza takie prawa konstytucyjne obywateli, jak zasada równości (w odniesieniu do stosowanych środków proceduralnych), proporcjonalności (w zakresie wyważenia interesu prywatnego i publicznego), zasadę pewności prawa – jako składnik demokratycznego państwa prawnego, a także zasadę ochrony praw nabytych. Rozważania powyższe nakazują również postawić pytanie, czy aktualne unormowania prawne stanowią wystarczającą ochronę dla wolności i autonomii działalności naukowej?

Podsumowanie

Wykładnia, a następnie stosowanie art. 29 u.s.n. ujawniają istotne wątpliwości związane z potrzebą zapewnienia z jednej strony autonomii

²⁶ *Ibidem*.

rozstrzygnięć mających miejsce w ramach procedury finalizowanej nadaniem stopnia (tytułu) naukowego, a z drugiej strony możliwości wyjaśnienia i prawidłowej oceny całokształtu okoliczności sprawy. Autorzy niniejszego opracowania, unikając subiektywnych rozważań oderwanych od okoliczności konkretnego przypadku, formułują jedynie argumenty przemawiające za zasadnością zmiany linii orzeczniczej sądów administracyjnych w sprawach dotyczących nadawania stopni i tytułów naukowych. Dostrzegają oni bowiem niebezpieczną możliwość automatycznego powielania wcześniejszych poglądów Naczelnego Sądu Administracyjnego przez praktyków prawa i sądy orzekające. Takie działania, zdaniem Autorów, mogą krzywdzić strony postępowań, pozbawiając je należytych gwarancji proceduralnych. Najistotniejszym elementem oceny wydaje się jednak próba spojrzenia na omawiane zagadnienie z punktu widzenia wymogów prokonstytucyjnej wykładni prawa. Warto w tym miejscu zasygnalizować zauważalną już tendencję ograniczania sankcji administracyjnych o charakterze represyjnym. Zgodnie np. z nieuchwalonym projektem ustawy Sejmu VI Kadencji – Przepisy ogólne prawa administracyjnego²⁷, w art. 36 projektu zamierzano wprowadzić przedawnienie karalności sankcji administracyjnych. Jak wskazano w uzasadnieniu ww. projektu odnośnie art. 36 projektu przepis ww. miał ustanowić:

okres przedawnienia dla wymierzenia kary pieniężnej (1 rok od popełnienia czynu uzasadniającego wymierzenie kary), określając zarazem okoliczność wstrzymującą bieg przedawnienia. Jest nią wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia kary. (...) Takie podejście do możliwości wykorzystania przepisu przewidującego wymierzenie kary administracyjnej motywowane jest koniecznością zagwarantowania – z jednej strony – stanu pewności prawa, a równocześnie winno zagwarantować pobudzenie organów i pracowników administracji publicznej do sprawnego działania (...).”

Niezależnie od powyższych argumentów, artykuł ma zachęcić czytelnika do zapoznania się z przywołanymi orzeczeniami i ich omówieniem, a także pomóc mu w odpowiedzi na pytanie, czy w praktyce wykładni

²⁷ Druk nr 3942 – uzasadnienie projektu Sejm VI Kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6?OpenDocument>.

i stosowania prawa nie jest zanadto częste powielanie poglądów i opinii, bez ich właściwej i twórczej oceny.

Bibliografia

- Jakubowski A., [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, red. nauk. A. Wiktorowska i A. Jakubowski, Warszawa 2014, LexisNexis 2014, <http://sip.lex.pl>.
- Jaśkowska M., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2015.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Puczko A., *O niepewności organu administracji publicznej słów kilka. Głos w dyskusji*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. nauk. A. Błaś, Warszawa 2014.
- Szewczyk E., *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową*, „*Studia Lubelskie*” 2012, t. VIII, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/40834/009.pdf>.

Wiesław Czerwiński¹

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W SPRAWIE ZEZWOLENIA NA SPRZEDAŻ ALKOHOLU – ANALIZA ROZBIEŻNOŚCI I PROPOZYCJE ZMIAN

ABSTRACT:

Administrative proceedings for obtaining the permit to sell alcohol: An analysis of discrepancies and proposals for change

The author considers the procedure of issuing permits to sell alcoholic beverages. Problems occur when the number of applications for granting the permit to sell alcohol exceeds the number of issuable permits. In such a situation the question arises as to whether single proceedings should be conducted with all applicants participating, or should there be as many proceedings as applicants. Opinions expressed in legal literature on the subject and judicial decisions concerning this issue are divergent. The author proposes conducting single proceedings in which all applicants participate, and issuing a single decision settling the competing interests of the parties, or introducing tenders in order to grant permits.

Keywords: permit to sell alcohol, administrative proceedings, business activity, procedural justice, joint participation in proceedings

¹ Dr Wiesław Czerwiński – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku, ostatnio orzekający w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy.

Słowa kluczowe: pozwolenie na sprzedaż alkoholu, postępowanie administracyjne, działalność gospodarcza, sprawiedliwość proceduralna, współuczestnictwo procesowe.

1.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wątpliwości proceduralnych w zakresie wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu i próba ich rozwiązania. W orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się kontrowersje związane ze sposobem postępowania i orzekania w sytuacji, gdy liczba chętnych do uzyskania zezwolenia jest większa niż liczba dostępnych uprawnień do sprzedaży ustalona uchwałą rady gminy. Wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych obrazuje szerszy problem sposobu postępowania i rozstrzygania, gdy dostęp do dóbr reglamentowanych jest ograniczony, a liczba chętnych przekracza ilość możliwych zezwoleń (koncesji, pozwoleń itp.).

2.

Rozważania prawne muszą się rozpocząć od krótkiego przedstawienia stanu faktycznego i przedstawienia problemu na przykładzie, aby na tym tle podjąć próbę jego rozwiązania, przy uwzględnieniu poglądów doktryny i orzecznictwa.

3.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi² przewiduje, że sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez

² Dz.U. z 2015 r. poz. 1286 ze zm.

wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży, zwanego „organem zezwalającym”. Zezwolenie takie wydaje się na podstawie wniosku przedsiębiorcy. Ustawa przewiduje 3 rodzaje zezwoleń, przyjmując za kryterium podziału procent zawartości alkoholu. Zezwolenie wydaje się po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, wydanymi na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy (liczba punktów, zasady usytuowania). Ustawa precyzuje wymogi wniosku i niezbędne załączniki.

4.

W skrócie i uproszczeniu stan faktyczny, na tle którego zarysowały się omawiane problemy, przedstawiał się następująco. Prezydent Miasta dysponował czterema zezwoleniami na sprzedaż alkoholu. Wpłynęło 21 wniosków. Wydano odrębne decyzje: 4 pozytywne i 17 negatywnych. Pozytywne decyzje nie zawierały uzasadnienia (art. 107 § 4 k.p.a.)³. Uzasadnienia decyzji negatywnych sprowadzały się do krótkiego stwierdzenia, że wnioskujący przedsiębiorca nie uzyskał zezwolenia, ponieważ inny przedsiębiorca je uzyskał i wyczerpano limit punktów sprzedaży. Spółka Y, która wnioskowała o wydanie zezwoleń w kilku punktach sprzedaży, odwołała się od decyzji negatywnych skierowanych do niej i od decyzji udzielających zezwoleń innym podmiotom (spółce X). Co zrobiło Samorządowe Kolegium Odwoławcze? Żadne z odwołań nie zostało uwzględnione.

5.

W ocenie SKO, odwołująca się od decyzji przyznających zezwolenie innym podmiotom Spółka Y nie miała interesu prawnego w zaskarzeniu

³ Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz wydanych na skutek odwołania.

tego orzeczenia. W przypadku złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, następuje wszczęcie postępowania w indywidualnej sprawie administracyjnej, w której przymiot strony uzyskuje podmiot ubiegający się o wydanie zezwolenia w określonym we wniosku punkcie sprzedaży, który powinien spełniać warunki określone w przepisach prawa. Złożenie przez innego przedsiębiorcę, na podstawie tego samego przepisu, wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w innym punkcie sprzedaży oznacza wszczęcie postępowania w kolejnej indywidualnej sprawie administracyjnej, nawet w przypadku, gdy z obowiązujących przepisów prawa wynika, iż nie istnieje prawna możliwość pozytywnego załatwienia obu wniosków. Oznacza to, że skarżąca Spółka nie jest stroną w postępowaniu toczącym się na wniosek innego podmiotu w postępowaniu w sprawie o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Innymi słowy, istnieje tyle postępowań, ile złożono wniosków. Ze względu na brak legitymacji do wniesienia odwołania od decyzji na sprzedaż napojów alkoholowych SKO uznało za zasadne umorzenie postępowania odwoławczego, bez konieczności odnoszenia się do merytorycznych zarzutów podniesionych w odwołaniu.

W sprawach w których spółka Y wniosła odwołanie od decyzji negatywnych skierowanych do niej, SKO ich nie uwzględniło, albowiem inny podmiot uzyskał zezwolenie i limit zezwoleń został wyczerpany.

6.

Przejdźmy obecnie do stanowiska sądu administracyjnego, albowiem od wszystkich decyzji zostały wniesione skargi. Generalnie w orzecznictwie sądu administracyjnego rozpatrującego skargi **zarysowały się w tym zakresie dwa odmienne stanowiska**. Jeden kierunek orzecznictwa generalnie podtrzymał prezentowane stanowisko samorządowego kolegium odwoławczego⁴, sprowadzające się do stwierdzenia, że tyle jest

⁴ Wyrok II SA/Bd 696/10 z 22 września 2010 r., wyrok II SA/Bd 560/10 z 10 sierpnia 2010 r. i II GSK 114/11 z 14 marca 2012, wyrok II SA/Bd 387/08 z 8 lipca 2008 r.

postępowań ile wniosków i w każdej sprawie należy wydać odrębne decyzje administracyjne, natomiast według drugiego kierunku orzecznictwa⁵ wszystkie wnioski o wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu winny być rozpatrywane w jednym postępowaniu i winna być wydana jedna decyzja administracyjna.

7.

W orzeczeniach sądowych podzielających pogląd SKO co do konieczności prowadzenia wielu postępowań i wydania decyzji w każdej sprawie sąd podkreślał, że wnioskodawca jest jedną i wyłączną stroną postępowania dotyczącego przedmiotowego zezwolenia. Inny przedsiębiorca, który ubiega się w tym samym czasie o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w innym punkcie sprzedaży jest stroną we własnej sprawie administracyjnej. Żaden przepis ustawy o wychowaniu w trzeźwości w takiej sytuacji nie przyznaje innemu podmiotowi praw strony. W konsekwencji inna spółka nie była uprawniona do złożenia odwołania

i II GSK 1074/08 z 24 czerwca 2009 r., wyrok II SA/Bd 388/08 i II GSK 1075/08 z 24 czerwca 2009 r. i II SA/Bd 682/09 z 28 października 2009 r., wyrok II SA/Bd 559/10 z 10 sierpnia 2010 r. i II GSK 113/11, wyrok II SA/Bd 384/08 z 8 lipca 2008 r. wyrok II SA/Bd 678/10 z 21 września 2010 i II GSK 111/11 z 14 marca 2012 r., wyrok II SA/Bd 679/10 z 21 września 2010 r. i II GSK 122/11 z 14 marca 2012 r., wyrok II SA/Bd 679/10 z 21 września 2010 r. i II GSK 112/11 z 14 marca 2012 r., wyrok II SA/Bd 576/10 z 14 września 2010 r. i II GSK 133/11 z 22 maja 2012 r., wyrok II SA/Bd 575/10 z 14 września 2010 r. i II GSK 134/11 z 22 marca 2012 r., wyrok II SA/Bd 387/08 z 8 lipca 2008 r. i II GSK 1074/08 z 24 czerwca 2009 r., wyrok II SA/Bd 676/10 z 28 września 2010 r. i II GSK 124/11 z 22 marca 2012, wyrok II SA/Bd 677/10 z 28 września 2010 r. i II GSK 123/11 z 22 marca 2012 r., wyrok II SA/Bd 696/10 z 22 września 2010 r. i II GSK 121/11 z 14 marca 2012 r.

⁵ Wyrok II SA/Bd 387/08 z 8 lipca 2008 r. i II GSK 1078/08 z 24 czerwca 2009 r., wyrok II SA/Bd 676/10 z 28 września 2010 r. i II GSK 124/11 z 22 marca 2012 r., wyrok II SA/Bd 677/10 z 28 września 2010 r. i II GSK 123/11 z 22 marca 2012 r., wyrok II SA/Bd 696/10 z 22 września 2010 r. i II GSK 121/11 z 13 marca 2012, wyrok z 8 kwietnia 1981 r. SA 337/81, wyrok z 11 marca 2008 II SA/Bk 891/07, wyrok z 14 stycznia 1993 r. SA/Wr 1408/92, wyrok z 30 stycznia 2012 r. II SA/Bd 1284/11 (wraz z głosem W. Kisiela, Przegląd Prawa Publicznego 2013, nr 1) Wszystkie wyroki opublikowane w internetowej bazie orzecznictwa: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

i postępowanie należało umorzyć albowiem odwołanie zostało złożone przez podmiot nie będący stroną postępowania. Reasumując, wywody sądu można sprowadzić do następujących stwierdzeń:

- » fakt ograniczonej liczby zezwoleń nie jest wystarczającą przesłanką do uznania, że mamy do czynienia z jedną sprawą administracyjną,
- » kolegium nie może uzależnić rozstrzygnięcia sprawy jednego podmiotu wnioskującego o przyznanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu od wyniku sprawy prowadzonej z wniosku drugiego podmiotu,
- » organ winien każdą sprawę rozstrzygnąć z osobna,
- » nie mamy do czynienia z jedną sprawą administracyjną dotyczącą wielu podmiotów,
- » konkretna lokalizacja punktu na terenie gminy jest istotną okolicznością faktyczną,
- » podstawa prawna przyznania zezwolenia jest jednakowa,
- » art. 62 k.p.a. nie obliguje organu do połączenia spraw, a jedynie wskazuje na taką możliwość,

Mimo podzielenia w dużej części poglądów samorządowego kolegium odwoławczego sądy administracyjne uchylały zaskarżone decyzje z powodu wad proceduralnych, m.in. z powodu naruszenia art. 107 § 3 k.p.a.⁶

Przeciwny pogląd, do zaprezentowanego wyżej, przedstawiono w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 września 2010 r. sygn. II SA/Bd 680/10 i w trzech innych⁷.

Po zaprezentowaniu w uzasadnieniu tego wyroku dotychczasowego orzecznictwa powołano się na pogląd B. Adamiak zawarty w komentarzu

6 Jak to podkreślono w wyroku w sprawie II SA/Bd 575/10 organ zezwalający powinien rozpatrzyć wniosek każdego przedsiębiorcy w trybie i w sposób, który byłby dla ubiegającego się o zezwolenie, przejrzysty i oparty na równych kryteriach wyboru. Procedura dokonania wyboru bowiem powinna być transparentna, a więc jasna, klarowna oraz oparta na jednakowych zasadach wyboru... Przyjęte zaś w decyzji organu zezwalającego kryteria wyboru, jak wynika z jej uzasadnienia, po pierwsze zostały zastosowane tylko do podmiotów które otrzymały zezwolenie, po drugie nie były one dla nich jednakowe, po trzecie nie zostały one zweryfikowane odnośnie spełnienia ich, bądź też nie, przez podmiot któremu odmówiono przedmiotową decyzją przyznania zezwolenia.

7 Wyrok z 29 września 2010 r. sygn. II SA/Bd 612/10, wyrok z 29 września 2010 r. sygn. II SA/Bd 613/10 i z 29 września 2010 r. sygn. II SA/Bd 681/10.

do k.p.a.⁸, że w sytuacji, gdy organ zezwalający dysponuje ograniczoną i niepodzielną ilością zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych organ winien prowadzić jedną sprawę administracyjną, bez zastosowania art. 62 k.p.a., a w dalszej kolejności na konstytucyjny postulat sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy.

W ocenie Sądu winno być prowadzone jedno postępowanie obejmujące wszystkich wnioskodawców. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy decyzje o przyznaniu zezwolenia doręczono jedynie wnioskodawcom, którzy uprawnienia te uzyskali, a decyzje odmowne wydano jedynie wobec tych wnioskodawców, którym odmówiono uprawnienia. W efekcie motywy pozytywnych rozstrzygnięć zostały zatajone, bowiem nie znali ich wnioskodawcy, którym odmówiono zezwolenia. Decyzje dla podmiotów, które uzyskały zezwolenia również nie zawierały uzasadnień, albowiem organ skorzystał z uprawnienia zawartego w przepisie art. 107 § 4 k.p.a. Sąd podkreślił, że tak pozytywne, jak i negatywne rozstrzygnięcia stały się faktycznie niezaskarżalnymi. Rozstrzygnięcie pozytywne mógłby skarżyć jedynie podmiot je otrzymujący, a rozstrzygnięcie negatywne, jakkolwiek zaskarżalne, w przypadku jego uchylecia, nawet wielokrotnego, nie wywołałyby i nie mogły wywołać żadnych skutków w stosunku do rozstrzygnięcia o przyznaniu zezwolenia.

Sąd trafnie stwierdził, że to nie z faktu podania tego czy innego adresu lokalizacji punktu sprzedaży wypływa uprawnienie. Adres takiego punktu ma znaczenie w procesie oceny, weryfikacji wniosków, dokonanych przez inny organ (czyli Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych). Sąd słusznie zauważył, że nieuprawnione jest recypowanie rozwiązań prawa cywilnego w postaci instytucji współuczestnictwa materialnego, występującej w art. 72 k.p.c., na grunt procesu administracyjnego. Ostatecznie Sąd doszedł do wniosku, że zachodziły przesłanki do prowadzenia jednego postępowania, w której występuje wielość stron

⁸ B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck Warszawa 2006, wydanie 8., s. 355. Z kolei w komentarzach do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stwierdzono, że w takich sytuacjach ma zastosowanie art. 62 k.p.a. – R. Suwała, *Komentarz do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Rzeszów 2003, s. 196 oraz I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Komentarz do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 302.

w jednej sprawie. Rozstrzygnięcie w czterech sprawach, w których udzielono zezwolenia, kształtuje sytuację prawną tych wnioskodawców, którym zezwolenia udzielono oraz automatycznie tych, którym ich nie przyznano. Ci ostatni mają nie tylko interes faktyczny ale i interes prawny. W tej sytuacji przestrzeganie gwarancji procesowych skutkuje tym, że złożenie odwołania przez jedną ze stron oznacza zaskarżenie rozstrzygnięcia w jego całokształcie, również rozstrzygnięcia sytuacji prawnej pozostałych stron.

Ten pogląd znalazł uznanie w oczach Naczelnego Sądu Administracyjnego, który oddalił kasacje od tego wyroku⁹. Naczelny Sąd Administracyjny, podzielił stanowisko, że w opisanej sytuacji mamy do czynienia z jedną sprawą administracyjną, której granice przedmiotowe zakreśla rodzaj alkoholu z uwagi na jego zawartość w napoju, jednakże tocząca się z udziałem wszystkich podmiotów wnioskujących o udzielenie zezwolenia na taką działalność. Mamy tutaj do czynienia w jednej sprawie z wielością stron o przeciwstawnych interesach, będących konkurentami na detalicznym rynku napojów alkoholowych danego rodzaju. Za poglądem, że w jednym postępowaniu administracyjnym wszystkim przedsiębiorcom przysługują prawa strony przemawiają istniejące między nimi więzi o charakterze materialnoprawnym. W ocenie NSA, ich źródłem są przede wszystkim istniejące między nimi relacje konkurencyjne. Zezwolenie na sprzedaż alkoholu nie tylko kształtuje stosunek administracyjnoprawny, ale wpływa także na relacje konkurencyjne, zamykając przynajmniej niektórym przedsiębiorcom możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie objętym treścią wspomnianego zezwolenia. NSA ocenił, że wszyscy przedsiębiorcy ubiegający się o deficytowe zezwolenie na sprzedaż alkoholu danego rodzaju posiadają interes prawny i są stronami jednej sprawy administracyjnej toczącej się z udziałem wszystkich wnioskodawców.

W rezultacie postawiono tezę, że jeżeli liczba planowanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu danego rodzaju jest mniejsza od liczby złożonych wniosków właściwy organ samorządu terytorialnego ma obowiązek prowadzenia jednego postępowania administracyjnego z udziałem wszystkich przedsiębiorców, którzy złożyli stosowny wniosek, a tym samym doręczenia im decyzji o udzieleniu zezwolenia na sprzedaż alkoholu

⁹ Wyrok NSA z 8 czerwca 2012 r. sygn. II GSK 742/11, także wyrok z 6 czerwca 2012 r. sygn. II GSK 575/11, wyroki z 6 czerwca 2012 r. sygn. II GSK 576/11, II GSK 743/11.

jednemu lub kilku podmiotom, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a to dla umożliwienia złożenia odwołania tym przedsiębiorcom, którzy takiego zezwolenia nie otrzymali.

8.

Rozstrzygnięcie problemu czy w postępowaniu, jak w sprawie będącej przedmiotem rozważań, powinno się toczyć tyle postępowań, ile jest stron, czy też jedno wspólne postępowanie, napotyka na trudności, które wynikają z różnorodności spraw w których może występować wielość stron, niejasności przepisu art. 62 k.p.a., rozbieżnych poglądów doktryny i orzecznictwa.

W literaturze przedmiotu nie wypracowano w tym zakresie jednolitego stanowiska. A. Skóra w monografii poświęconej uczestnictwu w postępowaniu administracyjnym wskazuje, że można w tym zakresie wyróżnić dwa stanowiska¹⁰. Zgodnie z pierwszym z nich, prezentowanym przez W. Chróścielewskiego, J.P. Tarno, J. Zimmermanna, w przypadku połączenia przez organ dwu lub więcej spraw administracyjnych w celu wspólnego ich rozpoznania powinna być wydana jedna decyzja dotycząca wszystkich adresatów. Tak też orzeczono w sprawie wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach¹¹.

¹⁰ A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 297–301. Autorka podniosła, że na gruncie wykładni językowej trudno jednoznacznie udzielić odpowiedzi na pytanie, czy przepis art. 62 k.p.a. wyraża konstrukcję współuczestnictwa materialnego czy formalnego, stanowi on bowiem rażący przykład legislacyjnej niestaranności w redagowaniu tekstu normatywnego (s. 317). Patrz także: A. Skóra, *Ochrona interesu obywatela w sytuacji wielości stron w administracyjnym postępowaniu odwoławczym (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001; A. Kielkowski, *Współuczestnictwo konkurencyjne w postępowaniu koncesyjnym*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11; B. Barut-Skupień, *Współuczestnictwo procesowe w postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 175–177, 276–279.

¹¹ Wyrok z 22 listopada 1999 r. sygn. II SA 699/99, Lex nr 46260, wyrok NSA z 4 kwietnia 1996 r. sygn. II SA 676/97, ONSA 1997, nr 2, poz. 63.

Drugie stanowisko (B. Adamiak, Z. Kmiecik, P. Przybysz, J. Zubrzycki) zakłada, iż rozstrzygnięcie spraw administracyjnych powinno być dokonane kilkoma odrębnymi decyzjami. W sytuacji wielości podmiotów ubiegających się o zezwolenie obowiązkiem organu jest prowadzenie jednego postępowania, co jednak nie zobowiązuje do wydania tylko jednej decyzji. Do pewnego relatywizmu nawołuje A. Skóra stwierdzając, że sformułowanie kategoriycznego wniosku, że rozstrzygnięcie spraw administracyjnych w połączonym postępowaniu powinno być dokonane jedną lub kilkoma decyzjami, nie jest możliwe. Ocena taka powinna być każdorazowo dokonywana przez organ administracji publicznej w odniesieniu do konkretnego postępowania administracyjnego i specyfiki spraw administracyjnych wspólnie z nim rozstrzyganych¹².

Sięgając do orzecznictwa sądowego (NSA aprobował oba przeciwstawne stanowiska w.s.a.) i literatury przedmiotu można zatem znaleźć argumenty przemawiającego za jednym lub drugim stanowiskiem.

9. Próba oceny i propozycje rozwiązań

W pierwszej kolejności należy scharakteryzować charakter postępowania w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w sytuacji, gdy można rozdysponować 4 zezwolenia, a chętnych jest 21.

Mechanizm wydania zezwolenia jest taki, że Prezydent miasta dysponuje swoistym "dobrem" jakim jest zezwolenie na sprzedaż alkoholu. „Dobro” to nie jest skonkretyzowane ani osobowo ani „lokalizacyjnie”. Złożenie podania przez 21 chętnych wszczyna postępowanie administracyjne. Reglamentowanych uprawnień jest jednak mniej niż ubiegających się o nie podmiotów. Wszystkie strony znajdują się w takiej samej sytuacji prawnej. Mamy do czynienia z wielopodmiotowością w sprawie. W jednej sprawie występuje wiele podmiotów. Każdy z podmiotów jest materialnie zainteresowany w sprawie. Zaangażowanie to przejawia się w postaci interesu prawnego wyrażającego się w żądaniu przyznania stronie uprawnienia w postaci zezwolenia na sprzedaż napojów

¹² A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, op. cit., s. 303.

alkoholowych. Oparte jest ono na tej samej podstawie prawnej. Między stronami nie ma więzi prawnych. Ich interesy są konkurencyjne – realizacja interesu prawnego jednego podmiotu skutkuje jednocześnie oddziaływaniem na sferę prawną innego podmiotu. Na taką okoliczność nauka ukuła określenie współuczestnictwo konkurencyjne. Strony stanowią jednolitą kategorię procesową, mającą takie same uprawnienia i obowiązki. Są to strony równouprawnione. Każdy ma prawo do przedstawienia swoich argumentów. Podmioty te łączy to samo żądanie procesowe. Żądanie to skierowane jest na wydanie decyzji administracyjnej przyznającej prawo sprzedaży alkoholu.

W tej sytuacji mamy do czynienia ze współuczestnictwem formalnym¹³. Zgodnie z treścią art. 62 k.p.a., można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony, jeżeli w sprawie właściwy jest ten sam organ, a uprawnienia i/lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej. W literaturze przedmiotu¹⁴ wskazuje się, że od współuczestnictwa przewidzianego w art. 62 k.p.a. należy odróżnić tzw. współuczestnictwo materialne, które również charakteryzuje tożsamość stanu faktycznego, podstawy prawnej i organu właściwego. Przy współuczestnictwie materialnym mamy do czynienia z jedną sprawą administracyjną, w której występuje kilka stron, a nie z kilkoma sprawami. Z. Kmiecik słusznie wskazuje, że w tej sytuacji prowadzenie jednego postępowania jest obowiązkiem organu, a nie możliwością pozostawioną jego uznaniu. Należy także odróżnić sytuację, gdy wnioski dwóch lub więcej stron o sprzecznych interesach, skierowane są do tego samego organu administracji

13 A. Skóra wyróżnia 2 typy współuczestnictwa formalnego: współuczestnictwo formalne „właściwe” (inaczej „typowe”) oraz współuczestnictwo „konkurencyjne”. Mianem współuczestnictwa „konkurencyjnego” określamy – zdaniem A. Skóry – rodzaj relacji między stronami, które charakteryzuje się tym, że dwa lub więcej podmioty domagają się udzielenia uprawnienia o charakterze reglamentowanym, bądź dobra deficytowego (s. 311). Patrz także B. Barut-Skupień, *Współuczestnictwo...*, op. cit., s. 171–171, która powołując się na pogląd T. Woś wskazuje, że współuczestnictwo konkurencyjne nazwane jest także nienazwanym.

14 Z.R. Kmiecik, *Współuczestnictwo stron w postępowaniu administracyjnym*, „Radca prawny” 2008, nr 2, s. 47. Także B. Barut-Skupień, *Współuczestnictwo...*, op. cit., s. 167; A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2010, s. 499.

publicznej, dotyczą tego samego przedmiotu, jednakże oparte są na innej podstawie prawnej¹⁵.

Przepis art. 62 k.p.a. mówi o „wszczęciu i prowadzeniu” postępowania. Przepis ten nie stanowi o konieczności wydania jednej decyzji administracyjnej, adresowanej do wszystkich stron. Drugim istotnym elementem jest określenie „może” wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej osoby. Jest to zatem uprawnienie, a nie obowiązek. Powołanie się na zarzut naruszenia przepisu art. 62 k.p.a. może być w takiej sytuacji kwalifikowane, co najwyżej, jako uchybienie procesowe¹⁶.

Skoro organ administracji może, a nie musi wszcząć i prowadzić jedno postępowanie, a w konsekwencji wydać jedną czy więcej decyzji, to powstaje problem kryteriów wyboru takiego a nie innego postępowania.

W mojej ocenie wszystkie wnioski o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych określonej kategorii winny być rozstrzygane jedną decyzją procesową.

Przemawiają za tym przede wszystkim argumenty procesowe i konieczność zachowania wymogów sprawiedliwości proceduralnej. W decyzjach pozytywnych odstąpiono od uzasadnienia decyzji powołując się na art. 107 § 4 k.p.a. Jeżeli uznamy wielość stron w postępowaniu, to powołanie się na ten artykuł jest nieprawidłowe. Przepis ten mówi o możliwości odstąpienia od uzasadnienia decyzji, jednakże nie dotyczy to decyzji rozstrzygających sporne interesy stron. Strony, jak to już wyżej wskazano, mają względem siebie charakter konkurencyjny. Strona, której wniosek został załatwiony negatywnie dowiedziała się z treści uzasadnienia tylko tyle, że nie przyznano jej uprawnienia, ponieważ inna strona je uzyskała.

Należy podzielić pogląd¹⁷ że „niezastosowanie art. 62 k.p.a. do załatwienia spraw, w których stronami są osoby o rozbieżnych interesach, prowadziłyby natomiast do wydania decyzji odrębnie dla strony, której przyznano uprawnienia, i odrębnie dla strony, której odmówiono

15 Wyrok NSA z 20 marca 1998 r. sygn. I SA 684/97, Lex nr 44639.

16 M. Romanowska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. nauk. H. Knysiak-Molczyk, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 448, teza 13.

17 W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 131.

przyznania tego samego uprawnienia. Brak informacji o rozstrzygnięciu sprawy „konkurenta do tego samego dobra” istotnie ogranicza prawo do złożenia odwołania, a tym samym godzi w procesowe gwarancje wydania prawidłowej decyzji. Wada ta znika, kiedy organ administracji wyda jedną decyzję, w której rozstrzygnie o istocie sprawy w stosunku do wszystkich stron. W takim przypadku bowiem doręcza się stronie decyzję zawierającą rozstrzygnięcie danej sprawy zarówno w odniesieniu do niej, jak i w odniesieniu do pozostałych stron.”

Jeżeli w sprawie o udzielenie zezwolenia na sprzedaż alkoholu, wszystkie strony procesowe znajdują się w jednakowej sytuacji, to mają prawo wiedzieć, na podstawie jakich kryteriów dokonano wyboru. W przeciwnym wypadku mamy do czynienia z decyzją woluntarystyczną. Wydana decyzja nie jest w takiej sytuacji czytelna ani dla stron, ani dla Sądu.

Nie bez znaczenia dla zasad procedowania jest także konieczność zachowania zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Zasada sprawiedliwości proceduralnej nie jest wyrażona w żadnym przepisie prawnym. Jest ona jednak powszechnie akceptowana w doktrynie i orzecznictwie, a jej rodowodu należy poszukiwać w zasadach demokratycznego państwa prawa. Pojęcie to funkcjonuje także w literaturze światowej. Z. Kmiecik¹⁸ do kodeksowej egzemplifikacji wartości sprawiedliwej procedury zalicza m.in. uwzględnienie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, słusność proceduralną, racjonalność proceduralną oraz skuteczność procesu w dochodzeniu wyliczonych wartości. W ocenie tego Autora, przepisy k.p.a. przewidują realizację wartości utożsamianych ze standardem sprawiedliwości proceduralnej. Są to wartości będące immanentnym składnikiem obowiązującej regulacji procesowej, a między zasadą sprawiedliwości proceduralnej oraz zasadami demokratycznego państwa prawa istnieje ścisły związek.

Warto także odnotować spostrzeżenie H. Knysiak-Molczyk¹⁹, w ocenie której pojęcie „sprawiedliwości proceduralnej” ogólnie rzecz ujmując przejawia się w organizacji procesu uzyskiwania informacji, wymiany

18 Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 10, s. 55.

19 H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 11.

argumentacji i podejmowania decyzji pozwalającej uznać wynik zastosowania procedury za sprawiedliwy. Zasada sprawiedliwości proceduralnej akcentowana jest głównie na tle działalności sądów, co nie oznacza, że nie ma ona zastosowania w postępowaniu administracyjnym. Wyznaczają ją przede wszystkim zasady ogólne. Należy zgodzić się z W. Jakimowiczem²⁰, że miarą sprawiedliwości proceduralnej jest też sposób stosowania obowiązujących reguł postępowania administracyjnego.

Zagadnienie sprawiedliwości proceduralnej było poruszane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, głównie w stosunku do procedury sądowej²¹. W wyroku z dnia 11 czerwca 2002 r. Trybunał stwierdził, że „sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. W każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania²²”.

Trybunał Konstytucyjny, podsumowując swoje wywody w wyroku z 31 marca 2005 r.²³, stwierdził, że pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie ma ściśle sprecyzowanego znaczenia. Różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają jednak wspólne jądro sprowadzające się do: – możliwości bycia wysłuchanym, – ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacji przez przejrzystość), – zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany.

Wymogi sprawiedliwości proceduralnej trzeba zachować niezależnie od tego, czy sprawa z punktu widzenia ocen materialnoprawnych oraz dowodowych jawi się jako wątpliwa lub skomplikowana czy też nie.

20 W. Jakimowicza, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 81.

21 W wyroku z dnia 13 maja 2002 SK 32/01 Trybunał stwierdził, że „zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć”, OTK ZU nr 3/A/2002, poz.31, s. 40.

22 Wyrok z 11 czerwca 2002 r. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41, s. 554.

23 Sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3A/2005 poz. 29, pkt 4.6 uzasadnienia.

Problematyka sprawiedliwości proceduralnej była także przedmiotem orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. W jednym z wyroków²⁴ Sąd ten wskazał, że „prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego. W państwie prawnym wymagane jest w związku z tym nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodnie z innymi regułami, wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ścisłe jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania”.

W mojej ocenie narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej takie procedowanie, które uniemożliwia stronie poznanie motywów rozstrzygnięcia. W rozpatrywanych sprawach dotyczących pozwolenia na sprzedaż alkoholu skarżący zostali pozbawieni nie tylko wysłuchania, ale także poznania motywów rozstrzygnięcia. Naruszono zasadę przekonywania.

Skarżący ma prawo wiedzieć, dlaczego jego wniosek, analogiczny jak innych podmiotów, nie został uwzględniony.

Wiąże się z tym także zasada jawności działania organów administracji. Tym samym naruszono art. 61 ust. 1 Konstytucji RP²⁵. Należy także podkreślić, że w prawie Unii Europejskiej silnie akcentowana jest zasada jawności i przejrzystości działania administracji.

W rezolucji (77) 31 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi przyjętej 28 września 1977 r.²⁶ w punkcie IV „Uzasadnienie aktów normatywnych” stwierdzono: Gdy akt administracyjny może godzić w jego prawa, jego wolności lub jego interesy, zainteresowany informowany jest o motywach, na których akt ten się opiera. Informacja taka udzielona jest czy to przez przekazanie motywów w akcie, czy też – na żądanie zainteresowanego – przez

24 Wyrok NSA z 19 października 1993 r. V SA 250/93 ONSA 1994 r. nr 2 poz. 84, Lex nr 10466. Także wyrok NSA z 3 sierpnia 2000 r. sygn. V SA 2182/99.

25 Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek informacyjny obciąża organy administracji w zakresie, w jakim wykonują one zadania administracji publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

26 Cyt. za: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, TNOiK, Toruń 1996, s. 84.

zakomunikowanie mu ich na piśmie w rozsądnym terminie. Podobnie Rekomendacja nr R (80) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy dotycząca wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji.

Administracja otwarta to administracja kierująca się zasadą jawności i przejrzystości. Przyznanie określonego uprawnienia, a odmówienie tego uprawnienia innemu podmiotowi w tym samym stanie faktycznym, bez należytego uzasadnienia, narusza zasadę przejrzystości administracji i może rodzić podejrzenia o woluntaryzm, a nawet może rodzić podejrzenie korupcji²⁷. Aby tego uniknąć, postępowanie w sprawie przyznania uprawnień – jakichkolwiek – winny być jasne i przejrzyste oraz poddane instancyjnej kontroli. Takie postępowanie pogłębia zaufanie obywateli do obowiązującego porządku prawnego i jest wyrazem sprawiedliwości proceduralnej. Sądy i organy administracji nie mogą przechodzić obojętnie wobec faktu, że w większości przypadków ocena praworządności przesuwa się ze sfery materialnego rozstrzygnięcia na ocenę sprawiedliwości proceduralnej. To właśnie przestrzeganie procedury jest wyrazem legitymizacji władzy. Stronie niekiedy łatwiej jest przyjąć do wiadomości niekorzystne dla niej rozstrzygnięcie, jeżeli ma pewność, że wszystkie reguły procesowe zostały zachowane.

Należy zgodzić się z poglądami wypowiedzianymi w literaturze przedmiotu na temat konieczności prowadzenia w omawianej sytuacji jednego postępowania. Otóż w ocenie W. Chróścielewskiego i J.P. Tarno²⁸ w orzecznictwie NSA panuje w tej kwestii w miarę jednolita linia. Przykładowo w wyroku z 14 stycznia 1994 r. sąd przyjął, że jeżeli o udzielenie zezwolenia na sprzedaż alkoholu w jednym punkcie sprzedaży ubiega się kilka podmiotów, obowiązkiem organu jest sięgnięcie do art. 62 k.p.a. Autorzy akceptują tę linię orzecznictwa wskazując, że „jest to rozwiązanie celowe, zarówno ze względów ekonomiki procesowej, jak

27 Problem ten dostrzega także W. Kisiel podnosząc, że „sprzedaż napojów alkoholowych jest dla przedsiębiorców tak atrakcyjnym źródłem przychodów, że niebezpieczeństwo korupcji musi być brane pod uwagę przy ocenie obowiązującego prawa i formułowaniu propozycji *de lege ferenda* – W. Kisiel, *Zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych: optymalizacja procedury ich wydawania*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 280.

28 *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Lexis-Nexis, wyd. 2, s. 131.

i przede wszystkim ze względu na fakt, że zapewnia jednakowe traktowanie stron w postępowaniu. Postępowanie to kończy się bowiem wydaniem jednej decyzji, która rozstrzyga o istocie sprawy w stosunku do wszystkich stron. Brak informacji o rozstrzygnięciu sprawy „konkurenta do tego samego dobra” istotnie ogranicza prawo do złożenia odwołania, a tym samym godzi w procesowe gwarancje wydania prawidłowej decyzji. Wada ta znika, kiedy organ administracji wyda jedną decyzję, w której rozstrzygnie o istocie sprawy w stosunku do wszystkich stron. Ten kierunek wykładni winien być drogowskazem dla przyszłych działań administracji²⁹.

10.

Na zakończenie należy rozważyć problem zmian ustawodawczych, aby procedura przyznawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu była jasna i przejrzysta dla wszystkich uczestników tego postępowania.

Propozycje zmian w tym przedmiocie są już przedmiotem rozważań. W. Kisiel postuluje zmianę zadań gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Zmiana „polegałaby na przeprowadzeniu przez komisję (a nie – przez wójta gminy, jak to ma miejsce obecnie) postępowania w pełnym zakresie, celem zaproponowania wójtowi gminy treści decyzji załatwiającej otrzymane wnioski”³⁰. Procedura powinna być poprzedzona ogłoszeniem o możliwości ubiegania się o nowe zezwolenie z podaniem terminu składania wniosków. Przeprowadzenie rozprawy byłoby obowiązkowe, a efektem postępowania byłoby wydanie postanowienia (niezaskarżalnego) wskazującego przedsiębiorcę, który powinien otrzymać zezwolenie. Wójt gminy wydawałby końcową decyzję w I instancji. Gdyby jednak postanowienie komisji było dotknięte istotnymi wadami materialnymi lub proceduralnymi wójt gminy w drodze

²⁹ Proponowane rozwiązanie znalazło już wyraz we wcześniejszym orzecznictwie NSA. Można tutaj wymienić wyrok NSA z 4 września 1981 r. sygn. II SA 52/81 (ONSA 1981 nr 2, poz. 83), wyrok z 14 stycznia 1993 r. sygn. SA/Wr 1408/92, OSP 1994 r. z. 12 poz. 233 z glosą Z. Kmiecika.

³⁰ W. Kisiel, *Zezwolenia...*, *op. cit.*, s. 283–284.

postanowienia uchylałby postanowienie komisji, przekazując jej sprawę do ponownego rozpoznania.

Wydaje się jednak, że taka procedura wydłuży postępowanie i mnoży procedury.

Sposoby postępowania, w sytuacji gdy o jakieś uprawnienie ubiega się więcej podmiotów niż liczba zezwoleń czy koncesji, regulują niektóre ustawy. Mam tutaj na myśli ustawę z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1531), ustawę z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 i ustawę z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612). Według tej pierwszej ustawy, Przewodniczący KRRiT ogłasza informację o możliwości udzielenia koncesji oraz ustala termin do składania wniosków. W przypadku złożenia większej liczby wniosków, przekraczających możliwości rozpowszechniania programów, są one rozpatrywane w ramach jednego postępowania (art. 34 ustawy). Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych przewidują jawność postępowania, łącznie rozpoznanie wniosków i możliwość zaskarżenia decyzji przez wszystkich uczestników postępowania. Ustawa o grach hazardowych (art. 33 ust.2) przewiduje, że jeżeli o koncesję lub zezwolenie, których wydanie podlega ograniczeniom ustawowym, ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający warunki określone w ustawie, minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza i przeprowadza przetarg. Wzory postępowania zatem istnieją.

Zmiany w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi powinny iść w kierunku wyraźnego przepisu przewidującego w opisanej sytuacji łączne rozpoznawanie wszystkich wniosków. Można by przewidzieć np. dwa okresy w ciągu roku, gdzie do określonej daty można by składać wnioski o udzielenie zezwolenia na sprzedaż alkoholu³¹. Wnioski te rozpatrywane byłyby w jednym postępowaniu i wydawana byłaby jedna decyzja. Można także rozważyć udzielenie zezwolenia w drodze przetargu, na wzór rozwiązań przyjętych w ustawie o grach hazardowych. To ostatnie rozwiązanie wydaje się najbardziej właściwe i mogłoby przyczynić się do wzrostu dochodów gmin.

31 Z takiej łącznej decyzji można by sporządzić wyciągi dla każdego podmiotu.

Bibliografia

- Barut-Skupień B., *Współuczestnictwo procesowe w postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2014.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
- Kielkowski A., *Współuczestnictwo konkurencyjne w postępowaniu koncepcyjnym*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11.
- Kisiel W., *Glosa do wyroku WSA w Bydgoszczy z 30 stycznia 2012 r. II SA/Bd 1284/11*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 1.
- Kisiel W., *Zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych: optymalizacja procedury ich wydawania*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 10.
- Kmieciak Z.R., *Współuczestnictwo stron w postępowaniu administracyjnym*, „Radca prawny” 2008, nr 2.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Skóra A., *Ochrona interesu obywatela w sytuacji wielości stron w administracyjnym postępowaniu odwoławczym (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Skrzydło-Niżnik I., Zalas G., *Komentarz do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Kraków 2002.
- Szuwała R., *Komentarz do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Rzeszów 2003.
- Romanowska M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. nauk. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.

Łukasz Augustyniak¹

KOSZTY POSTĘPOWANIA PRZED TSUE

ABSTRACT:

Costs of proceedings before the CJEU

The article presents issues connected with adjudicating upon the costs incurred in legal proceedings before the Court of Justice of the European Union (CJEU). Regulations concerning this matter have, to a considerable degree, originated from judicial decisions and depart significantly from Polish domestic legislation. The author begins by elucidating the regulations of the Statute of the CJEU, and the Rules of Procedure of the CJEU and the General Court, to subsequently analyze the rules governing adjudication upon the costs borne by the parties to and participants in legal proceedings before these courts. The article explicates the detailed procedure for recovering litigation costs, from the phase of negotiations between the parties and the participants, through the submission of an application for reimbursement of costs incurred, to the adjudication phase, in which a specified amount of recoverable costs is awarded. Special

¹ Dr Łukasz Augustyniak, pracownik Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska. Artykuł wyraża jedynie prywatne poglądy autora i nie powinny one być postrzegane jako stanowisko instytucji, z którymi jest on związany. Autor pragnie podziękować Romanowi Gaszcykowi za cenne uwagi w trakcie powstawania artykułu. Wszelkie błędy obciążają oczywiście wyłącznie autora.

attention has been paid to the construal of the term “expenses necessarily incurred by the parties for the purposes of the proceedings.”

Keywords: costs of the proceedings, Court of Justice of the European Union (CJEU), expenses necessarily incurred by the parties, remuneration of agents and lawyers

Słowa kluczowe: koszty postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), niezbędne koszty poniesione przez strony w związku z postępowaniem, wynagrodzenie pełnomocników, doradców, adwokatów i radców prawnych.

1.

Zagadnienia związane z przebiegiem postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: TSUE) należą do stosunkowo mało zbadanych w polskiej literaturze prawniczej, a także nie cieszą się popularnością wśród praktyków prawa. Wydaje się to być szczególnie niezrozumiałe, biorąc pod uwagę fakt, że profesjonalni pełnomocnicy mogą od dawna reprezentować strony przed tym organem sądowym. W ramach niniejszego artykułu zostaną przedstawione najważniejsze kwestie związane z rozstrzygnięciami co do kosztów postępowania przed Sądem (*General Court*)² oraz Trybunałem Sprawiedliwości (dalej jako: TS).

W opracowaniu została pominięta problematyka postępowania przed Sądem do spraw Służby Publicznej, jednakże regulacje proceduralne przed tym organem w znacznym stopniu powielają rozwiązania przyjęte w postępowaniach przed zaprezentowanymi organami sądowymi³. Niniejszy artykuł nie odnosi się również do kosztów postępowania w przypadku wydawania orzeczeń prejudycjalnych, a także pomija

2 Dawnemu Sądowi Pierwszej Instancji (SPI) po zmianach wprowadzonych Traktatem Lizbońskim nadano nazwę Sądu.

3 Dla uproszczenia autor w dalszej części artykułu będzie się posługiwał skrótem TSUE na oznaczenie zarówno TS i Sądu, chyba że inaczej zostanie wskazane w treści.

odrębności proceduralne, które występują przy pewnego rodzaju sprawach, takich jak prawo własności intelektualnej.

2.

Statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sposób niezwykle zdawkowy reguluje kwestie ustalania kosztów w ramach postępowań przed tym organem. Właściwie zagadnienie to jest wspomniane w sposób wyraźny jedynie w art. 38 Statutu TSUE oraz w odniesieniu do przepisów regulujących zasady wnoszenia odwołań (art. 58 Statutu TSUE oraz art. 11 załącznika do Statutu TSUE), gdzie wskazuje się, że nie mogą one dotyczyć rozstrzygnięć o kosztach. W tym miejscu trzeba zauważyć, że rozstrzygnięcia o kosztach mają charakter ostateczny i nie podlegają zaskarżeniu.

Z jednej strony rozwiązanie takie można oceniać negatywnie z punktu widzenia ochrony praw podstawowych, gdyż w przypadku błędu popełnionego przy orzekaniu o kosztach nie istnieje żaden środek odwoławczy, który mógłby wyeliminować ewentualne naruszenia prawa w tym zakresie. Z drugiej strony, powstaje pytanie, czy podzielenie tego procesu na dwa etapy: wstępnych negocjacji (o czym będzie mowa dalej) między stronami oraz ewentualnego rozstrzygnięcia sporu przez TSUE, nie realizuje lepiej zasady sprawiedliwości w tym obszarze niż wprowadzenie kontroli instancyjnej.

Warto przy tym zauważyć, że wniosek o ustalenie kosztów postępowania nie jest kwalifikowany w prawie unijnym jako środek ochrony prawnej, choć jego celem zdecydowanie jest przyznanie ochrony stronie, która nie jest w stanie odzyskać kosztów zasądzonych ostatecznym wyrokiem lub postanowieniem TSUE. Co więcej, nie przewidziano żadnego terminu ograniczającego odnośnie do terminu wnoszenia wniosku o zwrot kosztów, co może budzić wątpliwości z punktu widzenia pewności prawa⁴. Z drugiej jednak strony, być może paradoksalnie dzięki temu

⁴ B. Wägenbaur, *Court of Justice of the EU. Commentary on Statute and Rules of Procedure*, Monachium 2013, s. 413.

znaczna część sporów w tym zakresie jest rozstrzygana w sposób polubowny⁵.

3.

Orzeczenie o kosztach opiera się na powszechnie uznanej zasadzie, znanej wielu systemom prawnym⁶, zgodnie z którą o kosztach postępowania orzeka sam sąd w ostatecznym rozstrzygnięciu kończącym sprawę sądową tj. w tym przypadku w wyroku lub postanowieniu kończącym postępowanie w sprawie⁷. Pewnym wyjątkiem w tym zakresie są opinie wydawane przez TS na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE, postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych, orzeczenia prejudycjalne, a także wyroki częściowe⁸. W literaturze zwraca się także uwagę na fakt niejednorodnego traktowania decyzji o dopuszczalności⁹, wydaje się jednak, że w nowszym orzecznictwie TSUE uznaje, że kwestia kosztów ma znaczenie za każdym razem, gdy druga strona podjęła już jakieś działania w sprawie¹⁰. Trzeba przy tym pamiętać, że roszczenie o zwrot kosztów pozostaje w ścisłym związku ze sprawą główną¹¹.

⁵ Zob. pkt 4 artykułu.

⁶ Tak też A. Fiebig, *The Indemnification of Costs in Proceedings before the European Courts*, „Common Market Law Review” 1997, vol. 34, nr 1, s. 91.

⁷ Art. 137 Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. (Dz.Urz. UE L 265 z 29 września 2012, s. 1) w brzmieniu zmienionym w dniu 18 czerwca 2013 r. (Dz.Urz. UE L 173 z 26 czerwca 2013, s. 65), dalej: „RegTS”; art. 133 Regulaminu postępowania przed Sądem (Dz.Urz. UE L 105, s. 1), dalej „RegS”.

⁸ Przykł. por wyrok TS z 27 września 1988 r. w sprawach połączonych 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85, 125–129/85, A. Ahlström Osakeyhtiö p. Komisji WE, EU:C:1988:447, pkt 5 sentencji wyroku.

⁹ A. Fiebig, *The Indemnification...*, *op. cit.*, s. 106 i 107.

¹⁰ Przykł. postanowienie TS z 19 listopada 2015 r. w sprawie C-190/15 P, Fetim BV p. OHIM, EU:C:2015:778, pkt 50; postanowienie Sądu z 23 listopada 2015 r. w sprawie T-348/15, Ilpo Ilmari Bäck p. Komisji Europejskiej, EU:T:2015:1014, pkt 16.

¹¹ Postanowienie TS z 13 stycznia 1995 r. w sprawie C-253/94 P, Olivier Roujansky, EU:C:1995:4, pkt 14. Por. też W. Rosch, [w:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*. T. 4., red. H. von der Groeben, J. Schwartz, A. Hatje, Baden-Baden 2015, s. 1148, nb. 3.

W tym miejscu warto podkreślić, że rozstrzygnięcia w przedmiocie alokacji kosztów postępowania mogą być dość skomplikowane – czasami na rzecz stron zasądzone są bowiem koszty wyrażane w częściach ułamkowych lub w ujęciu procentowym. Nie można przy tym nie zauważyć pewnych braków przyjętych rozwiązań, które mogą powodować problemy w toku ewentualnej egzekucji tego rodzaju zobowiązań na podstawie prawa krajowego. Otóż w postępowaniu przeciwko Unii Europejskiej przed TSUE, jako stroną, przeciwko której kieruje się skargą, wskazuje się instytucje unijne, a nie samą organizację¹². Analogicznie zatem w jednym z orzeczeń wskazano, że zapłata kosztów obciąża Radę UE i Komisję WE solidarnie¹³, gdy tymczasem z perspektywy łączącego strony zobowiązania nie ulega wątpliwości, że obowiązek zapłaty zasądzonych kwot obciąża samą UE. Jak się wydaje zatem, egzekucja tego rodzaju należności mogłaby nastroczać pewnych trudności w sytuacji konieczności zastosowania polskich przepisów regulujących zasady egzekucji zobowiązań, w szczególności w zakresie nadania klauzuli wykonalności. Trzeba przy tym pamiętać, że zasady ponoszenia kosztów egzekucyjnych regulują przepisy państwa, w którym egzekucja jest prowadzona¹⁴.

4.

W odniesieniu do rozstrzygnięć o kosztach prawo unijne cechuje pewna specyfika – wystarczy porównać jakikolwiek wyrok polski oraz wyrok TSUE. Wprawdzie z reguły, jeżeli strona złożyła taki wniosek, TS lub Sąd w ostatecznym rozstrzygnięciu zawierają informację o tym, kto ponosi koszty postępowania, jednak nie wskazują precyzyjnie ich

¹² Przykł. zob. wyrok SPI z 6 lipca 1995 r. w sprawie T-527/93, *Odigitria AAE* p. Radzie UE i Komisji WE, EU:T:1995:131, pkt 22.

¹³ Zob. wyrok TS z 27 stycznia 2000 r. w sprawach połączonych C-104/89 i C-37/90, *J.M. Mulder i in. p. Radzie UE i Komisji WE*, ECLI:EU:C:2000:38, pkt 7 sentencji wyroku.

¹⁴ M. Bierry, A. Dal Ferro, *The Practice Followed by the Court of Justice with Regard to Costs*, „Common Market Law Review” 1987, vol. 24, nr 3, s. 513.

wysokości¹⁵. Wynika to z faktu, że co do zasady kwota poniesionych kosztów jest negocjowana między stronami, a jedynie w przypadku niemożności dojścia przez nie do porozumienia, podmiot, na rzecz którego zasądzono koszty, może złożyć wniosek do TSUE o wydanie postanowienia w tej sprawie¹⁶. Należy przy tym rozważyć zaplanować ten etap odzyskiwania kosztów, gdyż z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w przypadku sporu, zwrotowi podlegają koszty wyłącznie powstałe w związku z postępowaniem przed tymi organami sądowymi¹⁷ i to tylko do etapu zakończenia rozprawy¹⁸. Wszelkie zatem nakłady poświęcone na przeanalizowanie kwestii zawartych w wyroku nie należą już do wydatków niezbędnych¹⁹. Wprawdzie w doktrynie proponuje się, by koszty poniesione przez stronę na wcześniejszych etapach odzyskiwać w trybie skargi odszkodowawczej (*action for damages*)²⁰, jednak nowsze orzecznictwo wydaje się wykluczać taką możliwość²¹.

Trzeba także zauważyć, że sędziowie nie badają zasadności ugody co do kosztów zawartej między stronami²², a wynagrodzenie pełnomocników zaangażowanych przy jej zawarciu poza postępowaniem sądowym

15 Por. przykładowo wyrok TS z 21 stycznia 2016 r. w sprawie C-281/14 P, SACBO SpA p. Komisji Europejskiej i INEA, EU:C:2016:44, pkt drugi sentencji; wyrok Sądu z 18 listopada 2015 r. w sprawie T-659/14, Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto, IP p. OHIM, EU:T:2015:863, pkt 3 i 4 sentencji.

16 Postanowienie Prezesa Trzeciej Izby SPI z 20 stycznia 1995 r. w sprawie T-124/93, Georg Werner p. Komisji WE, EU:T:1995:8, pkt 10. Postanowienia tego rodzaju nazywane są *taxation des dépens* (fr.) lub *taxation of costs* (ang.) i noszą oznaczenie DEP.

17 Postanowienie Sądu z 24 stycznia 2002 r. w sprawie T-38/95, Groupe Originy SA p. Komisji Europejskiej, EU:T:2002:13, pkt 29 oraz powołane tam orzecznictwo.

18 Postanowienie TS z 10 września 2009 r. w sprawie C-204/07 P-DEP, C.A.S. SpA, *établie à Castagnaro* (Italie) p. Komisji WE, EU:C:2009:526, pkt 24.

19 T-685/13 DEP, Copernicus-Trademarks Ltd p. OHIM, pkt 16.

20 A. Fiebig, *The Indemnification...*, *op. cit.*, s. 116.

21 Postanowienie SPI z 11 lipca 2005 r. w sprawie T-294/04, Internationaler Hilfsfonds eV p. Komisji WE, EU:T:2005:280, pkt 53–55; utrzymane w mocy wyrokiem TS z 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-331/05 P, Internationaler Hilfsfonds eV p. Komisji WE, EU:C:2007:390, pkt 24, który orzekł, że brak jest związku przyczynowego między szkodą a wynagrodzeniem pełnomocników. Por. jednak wyrok SPI z 17 marca 2005 r. w sprawie T-160/03, AFCon Management Consultants, i in. p. Komisji WE, EU:T:2005:107, pkt 104–109.

22 T-124/93, Georg Werner p. Komisji Wspólnot Europejskich, pkt 9.

również nie podlega zwrotowi²³, chyba że to TSUE wezwał strony do negocjacji ugodowych w swoim wyroku²⁴. Stosunkowo niewielka (proporcjonalnie w odniesieniu do liczby załatwianych spraw) liczba rozstrzygnięć odnoszących się do kosztów, świadczyć może o tym, że w znakomitej większości spraw strony dochodzą do porozumienia. Jednakże, wpływ na to może mieć także linia orzecznicza TS i Sądu, które zasądza ją z reguły jedynie niewielką część wnioskowanych kwot²⁵.

5.

Należy zauważyć, że samo postępowanie przed TSUE co do zasady jest wolne od opłat, gdyż nie przewidziano jakkolwiek formy wpisu za nadanie biegu sprawie²⁶. Wyjątkowo strona może być zobowiązana do zapłaty kosztów, których można było uniknąć lub też kosztów kopii i tłumaczeń, jeżeli sekretarz sądowy uzna je za nadzwyczajne. Kwestie te są potraktowane nieco bardziej restrykcyjnie w regulaminie postępowania przed Sądem, który precyzuje, że do kosztów możliwych do uniknięcia zaliczyć należy oczywiste nadużycie formy skargowej, a także wprowadza dodatkową przesłankę – powtarzających się naruszeń regulaminu lub praktycznych przepisów wydanych na jego podstawie²⁷. Przypadki te stanowią sytuację wyjątkową, kiedy to koszty zasądzone są na wniosek sekretarza lub z urzędu.

Kosztami zostaje z reguły obciążona strona przegrywająca sprawę, jednakże wyjątkowo, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami, TSUE może orzec o podziale kosztów między stronami²⁸. Regulacje te mimo

23 Postanowienie SPI z 25 listopada 2009 r. w sprawie T-383/03 DEP, Hynix Semiconductor Inc. P. Radzie UE, EU:T:2009:466, pkt 47.

24 Postanowienie TS z 6 stycznia 2004 r. w sprawie C-104/89 DEP, J.M. Mulder and Others p. Radzie UE i Komisji WE, EU:C:2004:1, pkt 49.

25 Por. szczegółowe statystyki w B. Wägenbaur, *op. cit.*, s. 757–759.

26 Art. 139 RegS; art. 143 RegTS.

27 Art. 139 lit. a i c RegS.

28 Art. 138 § 3 RegTS; art. 134 § 3 RegS. Por. wyrok TS z 9 lipca 1991 r. w sprawie C-146/89, Komisja WE p. Republice Francuskiej, EU:C:1991:294, pkt 60.

znacznego rozwoju orzecznictwa w tym zakresie nadal jednak budzą wątpliwości odnośnie do przesłanek, jakimi kieruje się TSUE wydając na ich podstawie rozstrzygnięcia²⁹. Widać to wyraźnie na przykładzie postępowań naruszeniowych (*infringement procedure*), wśród których można znaleźć przykłady spraw, gdzie TS mimo częściowego obalenia zarzutów Komisji zdecydował, że koszty mają ponosić obie strony³⁰ lub też tylko jedna z nich³¹. Sędziowie stosują w takich przypadkach podejście określane mianem *essentially successful party* – czyli strony, która wygrała sprawę w zasadniczym zakresie, co oczywiście jest kwestią względną³².

Regulaminy postępowania przed TSUE zawierają również mechanizm korygujący podział kosztów między stronami. Są to jednak wyjątkowe przypadki, w których wymagają tego względy słuszności i są one możliwe dzięki pozostawieniu pewnego marginesu uznania orzeczniczego. Oczywiście nawet, jeśli strona wygrała sprawę, lecz spowodowała powstanie nieuzasadnionych kosztów lub działała w złej wierze, wtedy również może zostać zobowiązana do ich poniesienia³³. Zresztą dość często sędziowie korzystają z tego uprawnienia do dyscyplinowania stron stosujących obstrukcję w toku postępowania³⁴. Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że postanowienia te znajdują zastosowanie tylko, jeżeli stronie przysługuje zdolność procesowa, co ma znaczenie szczególnie w odniesieniu do instytucji UE³⁵. Pewną specyfikę stanowi fakt, że odwołania do zasady słuszności w tym zakresie nie zawierają przepisów regulaminu postępowania przed TS³⁶.

29 M. Bierry, A. Dal Ferro, *The Practice...*, *op. cit.*, s. 522–529.

30 Wyrok TSz 10 maja 1995 r. w sprawie C-422/92, Komisja WE p. RFN, EU:C:1995:125, pkt 51.

31 Wyrok TS z 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-17/95, Komisja WE p. Republice Francuskiej, EU:C:1995:460, pkt 8–12.

32 A. Fiebig, *The Indemnification...*, *op. cit.*, s. 96 i 104.

33 Art. 135 RegS.

34 Odnośnie do przykładu licznych naruszeń w toku postępowania por. SPI z 13 lipca 2006 r. w sprawie T-464/04, Independent Music Publishers and Labels Association p. Komisji WE, EU:T:2006:216, pkt 546–554.

35 Wyrok Sądu z 10 października 2012 r. w sprawie Evropaïki Dynamiki – Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE p. Komisji Europejskiej, EU:T:2012:533, pkt 184.

36 Art. 139 RegTS.

W przypadku cofnięcia skargi, kosztami postępowania z reguły zostaje obciążona strona, której działanie doprowadziło do jej wniesienia³⁷, nawet jeśli było ono uzasadnione, szczególnie, że TSUE na tym etapie nie bada materialnej zasadności złożonej skargi³⁸. Co ciekawe jednak, mimo wątpliwości podnoszonych w literaturze odnośnie do różnych wersji obecnego brzmienia art. 136 RegS oraz art. 141 REgTS, nadal nie jest wystarczająco jasne, czy przepisy te odnoszą się do wycofania całej skargi, czy też do wycofania poszczególnych roszczeń³⁹.

6.

Orzeczenie co do kosztów wydawane jest tylko na wniosek strony, przy czym powinien to być wniosek sformułowany w sposób niebudzący wątpliwości⁴⁰. TSUE orzeka o kosztach w przypadku zaistnienia między stronami sporu w zakresie kosztów podlegających zwrotowi⁴¹. Wniosek w tej sprawie jest dopuszczalny, jeżeli jedna ze stron przedstawiła pozostałym zestawienie kosztów, a one nie zgadzają się na ich zwrot lub przez swoje czynności w sposób dorozumiany kontestują wysokość przedstawionych kosztów⁴².

Procedura rozstrzygnięcia o kosztach jest nieco odmiennie uregulowana w postanowieniach dwóch regulaminów postępowania przed TS

37 Przykł. postanowienie TS z 15 czerwca 2011 r. w sprawie C-20/11, Rzeczpospolita Polska p. KE, EU:C:2011:392, pkt 4.

38 Postanowienie Prezesa TS z 19 marca 1996 r. w sprawie C-120/94, Komisja WE p. Republice Greckiej, EU:C:1996:116, pkt 15 i 16. Por. jednak postanowienie Sądu z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie T-250/14, European Environmental Bureau p. Komisji Europejskiej, EU:T:2015:274, pkt 27 i 28.

39 Por. M. Bierry, A. Dal Ferro, *The Practice...*, *op. cit.*, s. 537.

40 Wyrok TS z 18 lipca 2013 r. w sprawie C-501/11 P, Schindler Holding Ltd p. Komisji Europejskiej, EU:C:2013:522, pkt 173.

41 Art. 170 RegS; art. 145 RegTS. Postanowienie SPI z 15 lipca 1993 r. w sprawach połączonych T-33/89 i T-74/89 DEP, David Blackman p. Parlamentowi Europejskiemu, EU:T:1993:68, pkt 5.

42 B. Wagenbaur, *Court of Justice...*, *op. cit.*, s. 761; postanowienie w sprawie T-271/94 (92), Eugénio Branco Lda p. Komisji WE, pkt 12–14.

i Sądem. Art. 145 RegTS stanowi, że sprawa rozstrzygana jest w składzie trzyosobowym (sędziego sprawozdawcy, prezesa Izby oraz innego sędziego) lub pięcioosobowym (jeżeli sędzia sprawozdawca wchodzi w skład takiej izby), po wysłuchaniu rzecznika generalnego. Tymczasem art. 170 RegS (umieszczony w Rozdziale 17 *Wnioski dotyczące wyroków i postanowień*) wskazuje wyraźnie, że w takim przypadku w formie pisemnej powinny wypowiedzieć się obie strony postępowania.

Postanowienia dotyczące zwrotu kosztów w postępowaniu przed TS mają jednak mniejsze znaczenie, gdyż obecnie stosunkowo rzadko orzeka on w tym zakresie w odniesieniu do osób fizycznych i prawnych. Trzeba przy tym zauważyć, że w ramach postępowań naruszeniowych między KE a państwami członkowskimi, strony z reguły nie dochodzą kosztów, nawet w przypadku uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia w tym zakresie. W żadnym razie nie zmienia to jednak faktu, że TS w sposób wyraźny orzeka w takich przypadkach o kosztach, szczególnie jeśli jedna ze stron utrudniała postępowanie⁴³.

Co do zasady spory przed Sądem w tym obszarze są rozpoznawane w tym samym składzie, który rozpoznawał daną sprawę⁴⁴. Wniosek o rozstrzygnięcie o kosztach jest dopuszczalny jedynie w przypadkach, gdy odnosi się do orzeczenia, w którym został określony sposób ich podziału⁴⁵. Z orzecznictwa Sądu wynika również, że w części traktuje on przepisy o kosztach jako mające charakter prawa materialnego, a zatem znajdują do nich zastosowanie reguły wykładni związane z prawem materialnym, w szczególności w przypadkach podlegających przepisom przejściowym⁴⁶. W sytuacjach, gdy wydanie wyroku jest bezprzedmiotowe, rozstrzygnięcie o kosztach pozostaje w granicach uznania Sądu⁴⁷.

43 Wyrok TS z 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-456/03, Komisja WE p. Republice Włoskiej, EU:C:2005:388, pkt 113–115.

44 K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford 2014, s. 844, nb. 25.92.

45 Postanowienie Sądu z 24 października 2012 r. w sprawie T-227/12, Saobraćajni institut CIP d.o.o p. Komisji Europejskiej, EU:T:2012:569, pkt 20.

46 Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (SPI) z 12 lipca 1991 r. w sprawie T-23/90, Automobiles Peugeot SA and Peugeot SA p. Komisji Europejskiej, EU:T:1991:45, pkt 80.

47 Postanowienie SPI z 9 czerwca 1992 r. w sprawie T-81/91, Jacques Feltz p. Parlamentowi Europejskiemu, EU:T:1992:69, pkt 26. Art. 137 RegS.

W każdym razie roszczenie odnośnie do żądanych kosztów należy przedłożyć drugiej stronie w rozsądnym terminie (*reasonable period*)⁴⁸.

Przed wszystkim TSUE ustalając koszty postępowania powinien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy do chwili wydania postanowienia o kosztach, w tym niezbędne wydatki związane z wydaniem tego postanowienia⁴⁹. Jak zauważył Sąd:

wyrażenie „wydatki poczynione przez strony” oznacza wydatki spowodowane postępowaniem, w którym uczestniczyły strony. Wyrażenie to nie oznacza więc jedynie wydatków, które zostały rzeczywiście poniesione przez strony. Zwrotowi podlegają zatem wydatki poczynione w związku z postępowaniem przed Sądem, które były w tym celu niezbędne, nawet jeśli zostały one w rzeczywistości uiszczony przez osobę trzecią w sporze⁵⁰.

7.

Warto zatem przyjrzeć się, jakie koszty podlegają zwrotowi, gdyż kwestia ta budzi największe kontrowersje. Zgodnie z przepisami za koszty podlegające zwrotowi uznaje się kwoty należne świadkom i biegłym, co ma jednak mniejsze znaczenie wobec dość rzadkiego ich powoływania. Istotniejsze znaczenie dla stron mają „niezbędne koszty poniesione przez strony w związku z postępowaniem, w szczególności koszty podróży i pobytu oraz wynagrodzenie pełnomocników, doradców, adwokatów i radców prawnych”⁵¹. Przepis ten (w identycznym brzmieniu w regulaminach obu sądów) stanowi przedmiot największych kontrowersji, a także źródło rozbudowanego orzecznictwa co do jego znaczenia.

Co szczególnie istotne dla pełnomocników, TSUE powinien uwzględnić całkowitą liczbę godzin za wykonane świadczenie i uznanych

48 Postanowienie TS z 21 czerwca 1979 r. w sprawie 126/76 DEP, Firma Gerbrüder Dietz p. Komisji WE, EU:C:1979:158, pkt 1.

49 Por. postanowienie TS z 14 listopada 2013 r. w sprawie Schwaaner Fischwaren GmbH p. Rügen Fisch AG., EU:C:2013:754, pkt 22 wraz z cyt. tam orzecznictwem.

50 Postanowienie Sądu z 21 grudnia 2010 r. w sprawie T-34/02, Le Levant 015 EURL i in. p. Komisji Europejskiej, EU:T:2010:559, pkt 26.

51 Art. 140 lit. b RegS; art. 144 lit. b RegTS.

za **obiektywnie niezbędne** dla celów danego postępowania, bez względu na liczbę pełnomocników zajmujących się sprawą⁵². Jeżeli strona jest płatnikiem VAT, to nie przysługuje jej zwrot podatku VAT od przyznaných kosztów⁵³, a zatem, jeśli nie może odliczyć tego podatku, zalicza się on do kosztów możliwych do odzyskania.

Trzeba jednak podkreślić, że przepisy UE nie określają stawek należnych pełnomocnikom, a TSUE nie jest też związany przepisami krajowymi w tym zakresie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem bierze on zatem pod uwagę okoliczności danej sprawy, w tym przedmiot i charakter sporu, jego znaczenie z punktu widzenia prawa unijnego, trudności związane ze sprawą, nakład pracy, jakiego wymagało prowadzenie postępowania przez pełnomocników, oraz interes gospodarczy, jaki sprawa przedstawiała dla stron⁵⁴. Należy przy tym podkreślić, że TSUE analizuje szczegółowo każdą przesłankę pod kątem niezbędności poniesionych wydatków oraz zasadności przedstawionych kwot. Składając wniosek o ustalenie kosztów należy także pamiętać, że TSUE, wydając postanowienie w tym zakresie, bierze pod uwagę wszelkie okoliczności danej sprawy do czasu jego wydania. Nie ma zatem konieczności składać odrębnego wniosku o zwrot kosztów postępowania w sprawie kosztów⁵⁵, niedopuszczalny jest też wniosek o zasądzenie odsetek za okres sprzed wydania postanowienia o kosztach⁵⁶, co jednak nie wyklucza zasądzenia odsetek po jego wydaniu do dnia zapłaty⁵⁷. Jeżeli jednak strona chce, żeby TSUE wskazał wyraźnie, w jaki sposób kształtują się koszty postępowania z tytułu prowadzonego postępowania

52 T-34/02, Le Levant 015 EURL i in. p. Komisji Europejskiej, pkt 25.

53 Postanowienie TS z 10 lipca 2012 r. w sprawie Norma Lebensmittelfilialbetriebe GmbH & Co. KG p. Yorma's AG, EU:C:2012:432, pkt 24.

54 *Ibidem*, pkt 24 wraz z przywołanym orzecznictwem. Na marginesie można zauważyć, że w orzecznictwie TSUE w polskiej wersji językowej stosowana jest terminologia *interes ekonomiczny*, *finansowy* lub *interes gospodarczy*. W opinii autora ten trzeci termin najlepiej przystaje do pojęć używanych w polskim systemie prawnym.

55 Postanowienie TS z 26 listopada 1985 r. w sprawie 318/82 Leeuwarder Papierwarenfabriek BV p. Komisji WE, EU:C:1985:468, pkt 5.

56 Postanowienie TS z 6 stycznia 2004 r. w sprawie C-104/89 DEP, J.M. Mulder and Others p. Radzie UE i Komisji Europejskiej, EU:C:2004:1, pkt 86.

57 Postanowienie Sądu z 19 stycznia 2016 r. w sprawie T-685/13 DEP, Copernicus-Trademarks Ltd p. OHIM, EU:T:2016:31, pkt 37 i 38.

w sprawie środków tymczasowych, powinna w tej sprawie złożyć wyraźny wniosek⁵⁸.

7.

Warto przytoczyć typowe postanowienie, w którym Sąd zajął się szczegółowym określeniem wysokości kosztów należnych stronie. Za dobry przykład może służyć spór będący następstwem wydania wyroku z 22 lutego 2006 r. w sprawie T-34/02 *Le Levant 001 i in. p. Komisji Europejskiej*.

Na wstępie tego orzeczenia Sąd zauważył, że zwrotowi podlegają jedynie koszty powstałe w związku z czynnościami procesowymi w toku postępowania, a zatem w zakres tego pojęcia nie wchodzi czynności dokonane przez pełnomocników w toku negocjacji z Komisją⁵⁹. Co oczywiste także, za niezasadny został uznany wniosek o koszty z tytułu przygotowywania skargi przed sądem krajowym, a także w zakresie kosztów, których nie można było powiązać z żadnymi czynnościami procesowymi⁶⁰. Jest to zresztą typowe podejście sędziów luksemburskich, którzy niemal automatycznie odrzucają wszelkie koszty (nawet, jeżeli są one udokumentowane fakturami), które nie zostały przyporządkowane do żadnej czynności procesowej.

Następnie odnosząc się do kwestii ustalenia wynagrodzenia pełnomocników, sędziowie zauważyli (zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą), że nie są w tym zakresie związani ani krajowymi przepisami taryfowymi, ani też postanowieniami umowy zawartej przez stronę z pełnomocnikiem⁶¹, a ich zadaniem jest jedynie wskazanie wysokości kwoty podlegającej zwrotowi.

W celu określenia wysokości kosztów Sąd przeprowadził też dogłębną analizę sprawy, ze szczególnym uwzględnieniem jej trudności i wymaganego nakładu pracy prawniczej.

58 Postanowienie SPI z 11 października 1990 r. w sprawie T-50/89, Jürgen Sparr p. Komisji WE, EU:T:1990:57, pkt 9.

59 T-34/02, *Le Levant 015 EURL i in. p. Komisji Europejskiej*, pkt 31–33.

60 *Ibidem*, pkt 35 i 36.

61 Zob. postanowienie SPI z 28 czerwca 2004 r. w sprawie T-342/99 DEP, *Airtours plc p. Komisji WE*, EU:T:2004:192, pkt 17 wraz z orzecznictwem.

Po pierwsze stwierdził, że sprawa ta – sprowadzająca się w zasadzie do złożenia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji w dziedzinie pomocy publicznej (*state aid*) – nie była szczególnie trudna, jeśli chodzi o jej przedmiot i charakter sporu, gdyż w jej ramach nie poruszono żadnego nowego zagadnienia prawnego, czy też szczególnie zawitych kwestii. W jego opinii zatem nie wymagała ona wielkiego nakładu pracy, w postaci dogłębnej analizy stawianych zarzutów⁶². Sąd zazwyczaj uznaje, że do spraw trudnych należą takie, w odniesieniu do których brakuje precedensów orzeczniczych lub pojawiają się nowe, nieznanne wcześniej regulacje⁶³.

Po drugie Sąd uznał, że sprawa nie dotyczyła znaczących interesów gospodarczych stron, ponieważ pomoc publiczna została rozdzielona pomiędzy wielu inwestorów, co stanowi znacznie mniejszą kwotę niż określona w decyzji (11,9 mln EUR) w przeliczeniu na poszczególnych przedsiębiorców⁶⁴.

Po trzecie, sędziowie podjęli analizę nakładu pracy pełnomocników, który był „obiektywnie konieczny dla całości postępowania sądowego”⁶⁵. Nie jest to łatwe zadanie, dlatego podkreślają oni z reguły, że dla realizacji tego celu konieczne jest przekazywanie przez stronę możliwie precyzyjnych danych⁶⁶, w przeciwnym razie zastosują oni obostrzony test analizy kosztów⁶⁷. Jednocześnie jednak zwrócono uwagę na fakt, że skoro pełnomocnicy strony uczestniczyli w czynnościach poprzedzających sprawę, byli oni już z nią zaznajomieni, co znacznie ułatwiło im prowadzenie samego postępowania sądowego⁶⁸. Nie zmienia tego fakt reprezentowania wielu skarżących jednocześnie w tej sprawie, gdyż z reguły wiąże się to z powielaniem analogicznych argumentów prawnych. Biorąc przy tym pod uwagę, że inicjatorem postępowania była jedna strona, która przekazała pełnomocnikom całość

62 T-34/02, *Le Levant* 015 EURL i in. p. Komisji Europejskiej, pkt 40.

63 Postanowienie SPI z 15 września 2004 r. w sprawie T-178/98 DEP, *Fresh Marine Co. A/S* p. Komisji WE, EU:T:2004:265, pkt 33.

64 T-34/02, *Le Levant* 015 EURL i in. p. Komisji Europejskiej, pkt 41.

65 *Ibidem*, pkt 42.

66 Postanowienie SPI z 7 grudnia 2004 r. w sprawie T-251/00 DEP, *Lagardère SCA i Canal+* SA p. Komisji WE, EU:T:2004:353, pkt 33.

67 Postanowienie Sądu z 9 lutego 2011 r. w sprawie T-429/08 DEP, *Grain Millers, Inc. P. OHIM*, EU:T:2011:35, pkt 46.

68 Postanowienie SPI z 6 marca 2003 r. w sprawie T-226/00 i T-227/00 DEP, *Nan Ya Plastics Corporation i Far Eastern Textiles Ltd* p. Radzie UE, EU:T:2003:61, pkt 42; T-34/02, *Le Levant* 015 EURL i in. p. Komisji Europejskiej, pkt 43.

informacji, znacznie skróciło to czas potrzebny na analizę sprawy i zarzutów⁶⁹. Gdyby jednak sprawa została zakwalifikowana jako trudna i skomplikowana, w szczególności, jeżeli w jej toku poruszane byłyby nowe zagadnienia spowodowane wydaniem nowych aktów prawnych, sędziowie skłonni są zaakceptować wysokie honoraria pełnomocników⁷⁰.

Po czwarte, Sąd określił obiektywnie niezbędną liczbę godzin pracy bez uwzględnienia liczby pełnomocników zajmujących się sprawą, co więcej uznając, że większa ich liczba w sprawie prowadzi do nieuchronnego powielania czynności przez nich tych samych w toku postępowania⁷¹. Analogicznie zresztą sędziowie nie uznali za zasadne wynagrodzenia za projekty pism procesowych, a także uznali za niezasadne wskazanie 1000 godzin pracy na rzecz postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności oraz środków tymczasowych, a 450 godzin – na cel sporządzenia repliki⁷². Niezwykle surowo została oceniona także stawka godzinowa pełnomocnika w wysokości między 380 i 400 EUR za godzinę pracy. W opinii Sądu obiektywnie niezbędny czas pracy w tym postępowaniu wynosił zaledwie 600 godzin pracy⁷³.

Analiza przeprowadzona przez sędziów wydaje się być precyzyjną oceną wszelkich aspektów sprawy i działania pełnomocników w toku postępowania, niekiedy jednak zostaje ona osłabiona przez odwołanie się do rozstrzygnięć słusznościowych w podsumowaniu⁷⁴, a także jest przeprowadzana na tak znacznym poziomie ogólności, że właściwie można określić ją oceną przybliżoną, zależącą w dużej mierze od uznania sędziów⁷⁵. Należy przy tym pamiętać, że to do strony należy udowodnienie poniesionych wydatków, przez dołączenie do wniosku kopii faktur i odpowiednie ich opisanie⁷⁶.

69 *Ibidem*, pkt 45.

70 T-251/00 DEP, Lagardère SCA i Canal+ SA p. Komisji WE, pkt 26 i 27.

71 T-34/02, Le Levant 015 EURL i in. p. Komisji Europejskiej, pkt 51.

72 *Ibidem*, pkt 51 i 52.

73 *Ibidem*, pkt 55.

74 Por. przykl. postanowienie TS z 1 października 2013 r. w sprawie C-521/09 P-DEP, Elf Aquitaine SA p. Komisji Europejskiej, EU:C:2013:644, pkt 28.

75 B. Wägenbaur, *Court of Justice...*, *op. cit.*, s. 746. Autor ten zauważa nawet (s. 758), że ustalanie kosztów w ramach tej procedury jest ze swej istoty nieprecyzyjne.

76 Postanowienie SPI z 9 czerwca 1193 r. w sprawie T-T-78/89 DEP, PPG Industries Glass SpA, p. Komisji WE, EU:T:1993:45, pkt 22.

W ostateczności całkowita kwota kosztów podlegających zwrotowi przez Komisję wyniosła 146 000 EUR, co wobec żądanych 509 561,71 EUR stanowiło ok. 29% wnioskowanej sumy. Jak widać z tego zestawienia, strona była w stanie odzyskać jedynie niewielki procent rzeczywiście poniesionych wydatków, co zresztą nie odbiega znacząco od specyfiki postępowań przed sądami polskimi.

8.

Co ciekawe TSUE dopuszcza także zwrot wydatków biurowych w ramach wydatków na wynagrodzenie pełnomocników⁷⁷, co obejmuje także opłaty za przekazywanie korespondencji oraz wykonywanie kopii dokumentów⁷⁸, skanowania dokumentów, telefonowania⁷⁹, choć już nie dostarczanie pism procesowych taksówkami⁸⁰. Co do zasady również wydatki na prywatnych biegłych nie podlegają zwrotowi, chyba że ich opinie mają zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy⁸¹. Wydatki te muszą jednak być precyzyjnie przypisane do konkretnych czynności, w przeciwnym przypadku zostaną przyznane w wysokości ryczałtowej⁸². Konsekwentnie także nie podlega zwrotowi koszt stawiennictwa na rozprawie innych osób niż pełnomocnicy, chyba że ich obecność na rozprawie jest niezbędna dla celów prowadzenia postępowania⁸³. TSUE przyjmuje także, że nie podlegają

77 Postanowienie TS z 6 stycznia 2004 r. w sprawie J.M. Mulder and Others p. Radziej UE i Komisji Wspólnot Europejskich, C-104/89 DEP, EU:C:2004:1, pkt 70.

78 Postanowienie TS z 1 lipca 1981 r. w sprawie 238/78, Ireks-Arkady GmbH p. EWG, EU:C:1981:155, sentencja.

79 T-383/03 DEP, pkt 54.

80 Postanowienie Sądu z 12 stycznia 2016 r. w sprawie T-369/13 DEP, Boehringer Ingelheim International GmbH p. OHIM, EU:T:2016:9, pkt 31. Por. też C. Ritter, „The Winner Takes IT All”: Recovering Lawyers’ Fees and Other Costs before the Community Courts, „Common Market Law Review” 2006, vol. 43, nr 4, s. 1628.

81 T-342/99 DEP, Airtours plc p. Komisji WE, pkt 55.

82 Postanowienie Sądu z 12 stycznia 2016 r. w sprawie T-647/13 DEP, Meda AB p. OHIM, EU:T:2016:15, pkt 27–32.

83 Postanowienie SPI z 17 września 1998 r. w sprawie T-271/94 (92), Eugénio Branco Lda p. Komisji WE, EU:T:1998:222, pkt 20.

zwrotowi koszty ubezpieczenia na wypadek postępowania przed sądem, chyba że strona byłaby w stanie dowieść, że nie jest w stanie wziąć udziału w takim postępowaniu bez posiadania takiego ubezpieczenia⁸⁴.

W odniesieniu do zwrotu kosztów za wynagrodzenia pełnomocników, należy zauważyć, że TSUE prezentuje restrykcyjne podejście w odniesieniu do prawników reprezentujących instytucje, w których są oni zatrudnieni. Konsekwentnie uznaje on bowiem, że nie należy się zwrot ich wynagrodzenia w ramach pełnionych przez nich obowiązków. Stanowisko to zostało wyrażone w odniesieniu do prawników zatrudnionych w służbach Komisji Europejskiej⁸⁵, lecz jak się wydaje znajduje ono również zastosowanie w przypadku innych instytucji i agencji UE, czy też prawników zatrudnionych przez urzędy obsługujące organy władzy publicznej państw członkowskich⁸⁶. W takich przypadkach osoby te są z reguły określane angielskim mianem *agents* lub czasem *officials*. Wówczas instytucjom UE przysługują jedynie koszty podróży i zakwaterowania oraz zwrot ewentualnych wydatków biurowych⁸⁷. Należy przy tym również pamiętać, że kwestia zatrudnienia zewnętrznego prawnika zamiast własnych służb prawnych pozostaje dyskrejonalnym uprawnieniem instytucji UE, i jeżeli zdecydują się one na taki krok, to wynagrodzenie takiego pełnomocnika stanowi niezbędne koszty postępowania⁸⁸.

Analogicznie TSUE podchodzi do ustalania kosztów interwencji, szczególnie zwracając uwagę na ich wpływ na wynik sprawy, w tym na to, czy przyczynili się do rozwinięcia argumentacji przed Sądem⁸⁹ oraz w jakim stopniu w swojej argumentacji korzystali z zarzutów

84 Postanowienie SPI z 27 listopada 200 r. w sprawie T-78/99 (92), Sonia Marion Elder and Robert Dale Elder p. Komisji WE, EU:T:2000:274, pkt 18.

85 Postanowienie TS z 7 września 1999 r. w sprawie C-409/96 P-DEP, Komisja WE p. Sveriges Betodlares Centralförening i Sven Ake Henrikson, EU:C:1999:389, pkt 14.

86 B. Wägenbaur, *Court of Justice...*, *op. cit.*, s. 740 i 740, który proponuje odmienne podejście w przypadkach nadużycia prawa.

87 Postanowienie SPI z 12 stycznia 2006 r. w sprawie T315/02 DEP, Svend Klitgaard p. Komisji WE, EU:T:2006:9, pkt 25.

88 Postanowienie TS z 16 maja 2016 r. w sprawie C-208/11 P-DEP, Internationaler Hilfsfonds eV p. Komisji Europejskiej, EU:C:2013:304, pkt 15.

89 Postanowienie SPI z 8 marca 1995 r. w sprawie T-2/93 (92), Société Anonyme à Participation Ouvrière Compagnie Nationale Air France p. Komisji WE, EU:T:1995:45, pkt 19.

przytoczonych przez strony postępowania. Zasadą jest także, że interwenienci instytucjonalni, tacy jak państwa członkowskie oraz instytucje UE, z reguły sami ponoszą własne koszty⁹⁰.

9.

W przypadku wniesienia odwołania postanowienia dotyczące zasad orzekania o kosztach stosuje się odpowiednio. Jedyną odrębność stanowi art. 184 § 3 RegTS, zgodnie z którym:

[j]eżeli odwołanie wniesione przez państwo członkowskie lub instytucję Unii Europejskiej, które nie wstąpiły w charakterze interwenienta do sprawy przed Sądem, jest zasadne, Trybunał może zdecydować, że koszty zostają podzielone między stronami lub że wnoszący odwołanie, który wygrał sprawę, zwraca stronie przegrywającej koszty, jakie poniosła ona w związku z wniesieniem odwołania.

Zdecydowanie negatywnie należy przy tym ocenić brak wyraźnych regulacji dotyczących zwrotu kosztów w ramach tzw. szczególnej procedury kontroli prowadzonej na podstawie art. 256 ust. 2 TFUE⁹¹. W orzecznictwie przyjęło się jednak stosowanie odpowiednio zasad wypracowanych dla odwołań.

10.

W piśmiennictwie pojawiają się głosy nawołujące do reformy regulacji dotyczących zasądzania kosztów przed TSUE. Z jednej strony przedstawiciele praktyki narzekają, że sędziowie nie biorą pod uwagę

⁹⁰ Art. 138 § 1 RegS; art. 140 § 1 RegTS.

⁹¹ TS przyjmuje jednak, że procedura ta stanowi kontynuację postępowania odwoławczego por. wyrok TS z 19 września 2013 r. w sprawie C-579/12 RX-II, KE p. Guidowi Strackowi, EU:C:2013:570, pkt 71.

rzeczywistych stawek komercyjnych stosowanych przez pełnomocników⁹², choć problem ten jest znany także w realiach polskich. Faktycznie nieco dziwnie brzmi argument, zgodnie z którym profesjonalnym pełnomocnikom zapłacono zbyt wygórowane stawki, skoro są one poniekąd ustalane przez rynek usług prawniczych, a co więcej została w tym zakresie zawarta umowa określająca ich wysokość. Nie oznacza to jednak oczywiście, że powinien to być najbardziej miarodajny wskaźnik wysokości poniesionych kosztów.

Trzeba przy tym zauważyć, że w orzeczeniach co do kosztów sędziowie ograniczają się do stwierdzeń, że stawki wykazane fakturami są nadmiernie wygórowane lub nie są obiektywnie niezbędne do właściwego reprezentowania klienta w sprawie, stosunkowo rzadko odnosząc się do odpowiednich stawek, ale też nie wskazując jednocześnie na jakiegokolwiek uchybienia ze strony pełnomocników. Orzecznictwo TSUE w tym zakresie można chyba odczytywać jako próbę wpływania na obowiązujące stawki lub choćby próbę ograniczenia ich nadmiernego i nieuzasadnionego wzrostu.

11.

Na koniec tytułem podsumowania można zauważyć, że w dzisiejszej dobie zalewu spraw wpływających do TSUE i trwającej w związku z tym reformy instytucjonalnej tego organu, być może rzeczywiście dobrym rozwiązaniem byłaby rezygnacja z dogmatu o bezkosztowym działaniu tego Trybunału i wprowadzenie regulacji, zgodnie z którymi strony składające skargi oczywiście bezzasadne byłyby obciążane kosztami, choćby tylko w wysokości ryczałtowej⁹³. Wydaje się, że posunięcie takie mogłoby zatamować zbyt napiływ spraw i przynajmniej w jakimś stopniu odciążyć służby Trybunału.

⁹² S. Kinsella, A. Duke, *Who are the Real Winners and Losers in the General Court?*, s. 5 i 6, <https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/Uploads/EUJanuary14.pdf>. [dostęp: 14 marca 2016].

⁹³ B. Wägenbaur, *Court of Justice...*, *op. cit.*, s. 733.

Bibliografia

- Bierry M., Dal Ferro A., *The Practice Followed by the Court of Justice with Regard to Costs*, „Common Market Law Review” 1987, vol. 24, nr 3.
- Fiebig A., *The Indemnification of Costs in Proceedings before the European Court*, „Common Market Law Review” 1997, vol. 34, nr 1.
- Kinsella S., A. Duke, *Who are the Real Winners and Losers in the General Court*, <https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/Uploads/EUJanuary14.pdf>. [dostęp: 14 marca 2016].
- Lenaerts K., Maselis I., Gutman K., *EU Procedural Law*, Oxford 2014.
- Ritter C., „*The Winner Takes IT All*”: *Recovering Lawyers’ Fees and Other Costs before the Community Courts*, „Common Market Law Review” 2006, vol. 43, nr 4.
- Rosch W., [w:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar, T. 4.*, red. von der Groeben H., Schwartze J., Hatje A., Baden-Baden 2015.
- Wägenbaur B., *Court of Justice of the EU. Commentary on Statute and Rules of Procedure*, Monachium 2013.

Joanna Studzińska¹

ZAKRES KOGNICJI SĄDU POWSZECHNEGO W ZAKRESIE AKTUALIZACJI OPŁATY ROCZNEJ ZA UŻYTKOWANIE WIECZYZTE

ABSTRACT:

The scope of jurisdiction of general jurisdiction courts with respect to adjusting the annual fee for perpetual usufruct

Disputes arising in connection with perpetual usufruct concerning the proceedings to establish the amount of the annual fee for perpetual usufruct are of civil-law nature in the substantive sense. However, questions emerge as to the scope of jurisdiction of general jurisdiction courts in the event of submitting a termination notice for the current fee for perpetual usufruct of immovable property – pursuant to Article 77 of the Real Estate Management Act – based on an appraisal survey, and proposing a new amount for the fee when a dispute about the amount arises, i.e. a dispute regarding the powers to determine the amount of the annual fee from perpetual usufruct. The issue of the limits of the

¹ Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Cywilnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, asystent sędziego w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego.

scope of court jurisdiction is subjected to analysis, in view of the fact that when handing down judgments courts of first instance do not limit themselves to ruling on the grounds for the termination notice for the current fee for perpetual usufruct, and determining the correct amount of the annual fee that should be extracted from the adjustment resulting from the termination notice.

Keywords: jurisdiction of a general jurisdiction court, adjustment of an annual fee, perpetual usufruct, pre-litigation proceedings

Słowa kluczowe: kognicja sądu powszechnego, aktualizacja opłaty rocznej, użytkowanie wieczyste, postępowanie przedsądowe.

Spory powstające na tle użytkowania wieczystego dotyczące ustalenia wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste mają charakter sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym², jednak procedura ta ma złożony i wieloetapowy charakter. W związku z względną czasową niedopuszczalnością drogi sądowej i koniecznością przeprowadzenia postępowania przedsądowego³, powstają wątpliwości co do zakresu kognicji sądu powszechnego. W sytuacji wypowiedzenia na podstawie art. 77 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴ dotyczącej opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości i zaproponowania nowej wysokości takiej opłaty, powstaje spór co do tej wysokości. Wątpliwości budzi w tym zakresie dopuszczalność posiadania przez sąd rozpoznający sprawę po jej przekazaniu przez samorządowe kolegium odwoławcze, kompetencji w zakresie ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Gdy użytkownik wieczysty nie zaakceptuje nowej opłaty i zwróci się do samorządowego kolegium odwoławczego z wnioskiem z art. 78 ust. 2 i 3 u.g.n., a następnie skorzysta ze sprzeciwu do sądu powszechnego zgodnie z art. 80 ust 1 u.g.n. pojawia się wątpliwość będąca przedmiotem analizy, jak daleko

2 A. Grysiński, *Co dalej ze sporami dotyczącymi opłat za użytkowanie wieczyste?*, ST 1998, Nr 5, s. 50 i n.; J.P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawach o opłaty za użytkowanie wieczyste*, ST 1995, Nr 7–8, s. 110.

3 Szerzej M. Romańska, *Sądowa kontrola postanowień – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Glosa” 2001, Nr 11, s. 2 i n.

4 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774; dalej u.g.n.

sięga zakres kognicji sądu zważywszy na fakt, że sąd I instancji nie ogranicza się wydając orzeczenie do rozstrzygnięcia o zasadności wypowiedzenia dotychczasowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego i do ustalenia prawidłowej wysokości opłaty, jaka powinna wynikać z aktualizacji dokonanej wypowiedzeniem.

1. Charakter prawny użytkowania wieczystego i ustalania opłaty z tego tytułu

Ustalając zakres kognicji sądu w zakresie aktualizacji opłaty należy sięgnąć do uwarunkowań i kształtowania się tej instytucji, która przez długi czas była instytucją na pograniczu prawa cywilnego i administracyjnego⁵. W regulacjach prawnych dotyczących użytkowania wieczystego istnieje swoisty dualizm. Zasady i tryb oddawania gruntu w użytkowanie wieczyste oraz treść tego prawa uregulowano w art. 3–6 i 42–22 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach⁶, co wywołało dyskusję o konieczności przeniesienia tej regulacji do kodeksu cywilnego⁷. Na regulacje tej instytucji składały się zatem przepisy kodeksu cywilnego i te same ustawy zastąpionej ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁸, a w 1997 r. obecnie obowiązującą ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach⁹. Następnie instytucja ta została uregulowana w kodeksie

5 Szerzej J.J. Zięty, *Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu*, Warszawa 2014, s. 86 i n.

6 Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz.U. Nr 32, poz. 159.

7 Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2006, s. 98.

8 Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, tekst jedn. Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74.

9 Tekst jed. z 1969 r. Dz.U. Nr 22, poz. 159. Ustawa ta zniosła jednocześnie instytucję własności czasowej przewidzianą w dekreście z 11 października 1946 – Prawo rze-

cywilnym, jako prawo rzeczowe usytuowane między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Obecnie właściciel, którym jest podmiot wykonujący zadania publiczne, poprzez wskazanie w umowie w sposób wiążący celu użytkowania wieczystego, ma wpływ na sposób zagospodarowania terenu¹⁰. Pomimo takiego dwutorowego unormowania tej instytucji, cywilnoprawne jej uregulowanie nie jest wystarczające. Dlatego co do kwestii pozostających poza ustawowym uregulowaniem należy, w drodze analogii, stosować przepisy normujące bądź własność, bądź ograniczone prawa rzeczowe. Użytkowanie wieczyste zostało bowiem uregulowane jako prawo pośrednie łączące w sobie cechy zarówno prawa własności, jak i ograniczonych praw rzeczowych i jego treść, w świetle regulacji art. 232–243 k.c., kształtowana jest umownie. Jednym z obowiązków użytkownika wieczystego jest korzystanie z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem oraz spełnianie na rzecz właściciela świadczeń pieniężnych stanowiących wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości. Opłata roczna za użytkowanie wieczyste jest świadczeniem cywilnoprawnym bez względu na źródło powstania samego prawa¹¹.

Odzwierciedleniem pierwiastka administracyjnego jest pozostawienie przy aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego obligatoryjnego etapu administracyjnego, jakim jest postępowanie przed SKO¹². Wyczerpanie drogi postępowania przed SKO jest koniecznym elementem, otwierającym drogę do ewentualnego przeniesienia sporu przed sąd powszechny¹³. W każdej sytuacji, gdy wieczysty użytkownik nie zgadza się z wysokością stosowanej stawki procentowej, powinien wykorzystać przysługującą mu drogę postępowania w trybie przewidzianym

czowe. W dniu wejścia w życie, tj. 21 lipca 1961 r. zarówno własność czasowa, jak i inne prawa do gruntu ustanowione na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów (prawo zabudowy, prawo wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego, zarząd i użytkowanie gruntu ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe) przekształciły się w prawo użytkowania wieczystego.

10 E. Gniewek, *O przyszłości użytkowania wieczystego*, „Rejent” 1999, nr 2, s. 14–15.

11 M. Romańska, *Wybrane zagadnienia materialne i procesowe problematyki opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu*, ST 2000, nr 11, s. 12.

12 J. Jaworski, *Aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste oraz pierwokup ustawowy*, Warszawa 2013, s. 33.

13 Wyrok NSA w Warszawie z dn. 25 maja 2011 r., I OSK 1128/10, LEX nr 990148.

w przepisach art. 78–81 u.g.n.¹⁴ Jednoczesne rozpoznawanie aktualizacji opłaty rocznej z przyczyny zmiany obu tych czynników kształtujących opłatę jest możliwe tylko w dwóch przypadkach: kiedy od początku postępowanie aktualizacyjne ich dotyczy, lub kiedy postępowania zostały wszczęte odrębnie, ale na etapie postępowania sądowego połączono je do wspólnego rozpoznania na podstawie art. 219 k.p.c. W sytuacji, gdy wieczysty użytkownik nie zgadza się z wysokością stosowanej stawki procentowej, powinien wykorzystać przysługującą mu drogę postępowania w trybie przewidzianym w przepisach art. 78–81 u.g.n.¹⁵.

Skoro w obecnym stanie prawnym spory na gruncie opłat za użytkowanie wieczyste są sporami cywilnoprawnymi, zaś postępowanie przed SKO jest jedynie koniecznym elementem, otwierającym drogę do ewentualnego przeniesienia sporu przed sąd powszechny, to okoliczność, że w ocenie samorządowego kolegium odwoławczego, spór nie dotyczy podwyższenia opłaty, lecz jej ustalenia, nie upoważnia kolegium do uznania postępowania za bezprzedmiotowe i umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Nie można jednak uznać, aby spór cywilnoprawny stał się bezprzedmiotowy tylko z tego względu, że w ocenie SKO w sprawie chodzi o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste, a nie jej aktualizację¹⁶.

2. Etapy ustalania opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego

Obowiązkiem użytkownika wieczystego jest uiszczanie opłat rocznych (art. 238 k.c.). Art. 71 ust.1 u.g.n. rozszerza ten obowiązek, nakładając na użytkownika wieczystego konieczność poniesienia także pierwszej opłaty. Wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz wysokość udzielonych bonifikat, oraz sposób zapłaty tych opłat, jest ustalana w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (art. 73 ust. 5 u.g.n.).

14 Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2007 r., IV CSK 326/07, LEX nr 485878.

15 Wyrok SA w Warszawie z dn. 18 kwietnia 2013 r., I ACa 1212/12, LEX nr 1327817.

16 Wyrok NSA w Warszawie z dn. 25 maja 2011 r., I OSK 1128/10, LEX nr 990148.

Zarówno pierwsza opłata, jak i opłaty roczne są ustalane w odniesieniu do ceny nieruchomości gruntowej (art. 72 ust. 1 u.g.n.), a punktem wyjścia do ustalenia ceny nieruchomości jest jej wartość (art. 67 ust. 1 u.g.n.). Zgodnie z art. 71 ust. 4 u.g.n., opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Opłaty te mają charakter cywilnoprawny. Ich uiszczanie, wysokość i terminy płatności nie zależą od woli stron, lecz zostały precyzyjnie ustalone w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jeżeli nie dochodzi do zgodnych oświadczeń woli stron stosunku użytkowania wieczystego, poprzez przyjęcie zaoferowanej nowej wysokości opłaty lub zawarcie ugody w tym zakresie, do ustalenia dochodzi na podstawie orzeczenia organu administracyjnego lub sądu¹⁷. Mimo pierwsiatka administracyjnego występującego przy aktualizacji opłaty rocznej, sama wysokość opłaty rocznej zostaje ustalona umownie przez strony¹⁸. Zgodnie z art. 238 k.c. użytkownik wieczysty uiszcza właścicielowi gruntu opłatę roczną, zaś uzupełnieniem tego przepisu jest art. 71 ust. 1 u.g.n.¹⁹, według którego za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne będące wynagrodzeniem za możliwość korzystania przez użytkownika wieczystego z gruntu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej podlega aktualizacji. W razie zakwestionowania przez użytkownika wieczystego tej aktualizacji, postępowanie w tym zakresie może składać się z trzech etapów (art. 78–80 u.g.n.)²⁰. W każdym z tych

17 Postanowienie SN z dn. 25 maja 2007 r., I CSK 30/07, OSNC-ZD 2008, nr B, poz. 33.

18 Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego stanowią swoisty ekwiwalent pieniężny za możliwość korzystania przez użytkownika wieczystego, z wyłączeniem innych osób, z gruntu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego, a zwłaszcza przez umowę o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste – A. Prusaczyk, *Komentarz do art. 77 u.g.n.*, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, <http://www.sip.legalis.pl>.

19 Szerzej G. Bieniek, M. Gdesz, *Komentarz do art. 71 u.g.n.*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, red. S. Kalus, Lex 2012, <http://sip.lex.pl>.

20 *Komentarz do art. 77 u.g.n.*, [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. D. Pęchorzewski, M. Horoszko, Warszawa 2014, <http://www.sip.legalis.pl>.

etapów ciężar dowodu istnienia podstaw do dokonania aktualizacji spoczywa na organie reprezentującym publicznego właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. W myśl art. 77 u.g.n. zmienionej nowelą lipcową 2011 r.²¹, wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej podlega aktualizacji nie częściej niż raz na trzy lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty²². Ważne dla ustalenia kognicji sądu jest wypowiedzenie przez właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną na piśmie dotychczasowej opłaty do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego z równoczesną ofertą przyjęcia jej nowej wysokości²³.

Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego mają charakter cywilnoprawny, stąd spór powstały na gruncie opłat z tytułu użytkowania wieczystego jest typowym sporem cywilnym, dotyczącym należności pieniężnej²⁴. Jeżeli właściwy organ wypowie na piśmie dotychczasową opłatę, to wniosek złożony przez użytkownika wieczystego w trybie art. 78 ust. 2 u.g.n. uruchamia postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym. W pierwszym etapie postępowania w sprawie aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego następuje wypowiedzenie dotychczasowej wysokości opłaty, zawierające jednocześnie ofertę tej opłaty w nowej wysokości²⁵. W drugim etapie dochodzi do postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym wywołanego wnioskiem użytkownika kwestionującym wypowiedzenie. Złożenie wniosku powoduje, że rozstrzygnięcie w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty należy do SKO, ale do czasu rozstrzygnięcia użytkownik

21 Szerzej M. Wolanin, *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu wykonywania prawa użytkowania wieczystego – po nowelizacji z 9 października 2011 r.*, „Nieruchomości” 2011, nr 11, s. 13 i n.

22 R. Dziczek, *Użytkowanie wieczyste w obrocie prawnym. Roszczenia o przewłaszczenie. Wzory pozwów sądowych. Przepisy*, Warszawa 2013, s. 93.

23 Szerzej Ł. Dziamski, *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2013, s. 96 i n.

24 Wyrok NSA z 12 maja 2006 r., I OSK 843/05, Lex nr 23655.

25 Szerzej R. Trzaskowski, *Wymagalność opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste ustalonej przez samorządowe kolegium odwoławcze albo sąd*, „Palestra” 2006, nr 3, s. 220 i n.

wieczysty uiszcza opłatę w dotychczasowej wysokości. Postępowanie kończy się ugodą albo orzeczeniem kolegium o oddaleniu wniosku albo o ustaleniu opłaty w nowej wysokości. Trzeci etap aktualizacji stanowi postępowanie przed sądem powszechnym, wywołane sprzeciwem użytkownika wieczystego wobec orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego. Obecnie zgodnie z art. 77 ust. 1 zd. 1 u.g.n., wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata. W przypadku gdy nowa wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej (art. 77 ust. 2a zdanie pierwsze u.g.n.). Z art. 77 ust. 2a u.g.n. wynika, iż w pierwszym roku od aktualizacji użytkownik wieczysty wnosi wówczas opłatę w wysokości dwukrotności dotychczasowej opłaty. Niejednoznaczne są natomiast regulacje zamieszczone w zdaniu 2 i 3 art. 77 ust. 2a u.g.n. Artykuł 77 ust. 2a u.g.n. reguluje wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste w trzech kolejnych latach od aktualizacji. Skoro w pierwszym roku użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej, zaś w trzecim roku opłata jest równa w kwocie wynikającej z aktualizacji, to na wysokość opłaty w drugim i trzecim roku składa się połowa z nadwyżki ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty. W drugim roku od aktualizacji opłata roczna stanowi sumę kwoty wniesionej w pierwszym roku i kwoty odpowiadającej połowie nadwyżki. W trzecim roku opłata roczna stanowi sumę kwoty wniesionej w drugim roku oraz drugiej połowy nadwyżki. W ten sposób w trzecim roku od aktualizacji opłata osiąga wysokość wynikającą z aktualizacji. Oznacza to, że zdanie trzecie art. 77 ust. 2a u.g.n. jest w istocie pozbawione znaczenia normatywnego, potwierdza mianowicie to, co wynika ze zdania drugiego.

Zgodnie z uchwałą SN z 28 lutego 2013 r., w przypadku gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty, użytkownik wieczysty w drugim roku od aktualizacji wnosi opłatę w wysokości stanowiącej sumę dwukrotności dotychczasowej opłaty i połowy nadwyżki ponad dwukrotność tej opłaty, a w trzecim roku od aktualizacji wnosi opłatę w wysokości

stanowiącej sumę opłaty ustalonej w drugim roku i połowy nadwyżki ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty (art. 77 ust. 2a zd. 2 i 3 u.g.n.)²⁶ Jeżeli dochodzi do ustalenia opłaty wskutek rozstrzygnięcia sądu, ustalona na skutek prawomocnego orzeczenia nowa opłata roczna, zgodnie z art. 79 ust. 5 i 8 u.g.n., obowiązuje począwszy od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty²⁷.

3. Sprzeciw do sądu powszechnego od samorządowego kolegium odwoławczego

Sprzeciw od orzeczenia SKO wnoszony w trybie art. 80 u.g.n. zastępuje pozew inicjujący postępowanie cywilne²⁸. Co do charakteru tego orzeczenia, w literaturze pojawia się wątpliwość, czy może ono być uznane za decyzję administracyjną, czy jest to innego rodzaju orzeczenie. J.P. Tarno i A. Wrześcińska-Nowacka wskazują, że jest to orzeczenie, które nie jest ani decyzją ani postanowieniem²⁹, zaś R. Sawuła uważa, że wątpliwe jest, by ustawodawca stworzył nowy typ aktu administracyjnego³⁰. Trudno jednak taki akt uznać za decyzję administracyjną.

Charakteru pozwu nabiera w postępowaniu o aktualizację opłaty z tytułu użytkowania wieczystego pierwotny wniosek, a nie sprzeciw od

²⁶ Uchwała SN z dnia 28 lutego 2013 r., III CZP 110/12, LEX nr 1276512.

²⁷ R. Dzięczek, *Użytkowanie wieczyste w obrocie prawnym...*, op. cit., s. 96.

²⁸ Powództwo zmierzające do oznaczenia wysokości należnej opłaty rocznej w sprawach rozpoznawanych na podstawie art. 80 ust. 2 u.g.n. ma charakter powództwa o ukształtowanie – tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 82, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2003 r., I CK 66/02, OSNC 2004, nr 11, poz. 177, z dnia 21 lutego 2013 r., IV CSK 430/12, i z dnia 5 grudnia 2013 r., V CSK 5/13, oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2011 r., III CZP 3/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 138 i z dnia 27 czerwca 2013 r., III CZ 29/13.

²⁹ J.P. Tarno, A. Wrześcińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawach opłaty użytkowanie wieczyste*, ST 1995, nr 7–8, s. 110.

³⁰ R. Sawuła, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste (Kilka uwag na tle artykułu J.P. Tarno i A. Wrześcińskiej-Nowackiej)*, ST 1996, nr 3, s. 38.

orzeczenia SKO. Zakres żądania w przedmiotowej sprawie (art. 321 § 1 k.p.c.) wyznaczają stanowiska stron, co do sposobu i wysokości stawek wskazane w tym wniosku przez wieczystego użytkownika. Sprzeciw od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego, rozstrzygającego spory o wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste nie jest środkiem odwoławczym, lecz żądaniem przekazania sprawy na drogę procesu cywilnego. Wniesienie sprzeciwu w terminie wywołuje dwojakiego rodzaju skutki prawne. Skutek materialnoprawny polega na utracie mocy wiążącej przez orzeczenie kolegium, nawet wówczas, gdy sprzeciw był zgłoszony tylko co do części orzeczenia³¹, zaś skutkiem procesowym jest przeniesienie sprawy do sądu powszechnego, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Sąd nie sprawuje funkcji kontrolnej ani nadzorczej nad SKO, lecz od początku, od nowa samodzielnie rozstrzyga spór o zasadność dokonanej aktualizacji opłaty rocznej³². Zatem z dniem wniesienia sprzeciwu orzeczenie kolegium traci moc. W sądowym postępowaniu rozpoznawczym na właścicielu nieruchomości spoczywa ciężar dowodu, że wystąpiły przesłanki uzasadniające podwyższenie opłaty rocznej³³.

Zakres kognicji sądu powszechnego jest na tyle szeroki, iż w postępowaniu sądowym wszczętym w wyniku sprzeciwu użytkownika wieczystego od orzeczenia SKO sąd może również ustalić wyższe opłaty roczne³⁴, niż ustalono w orzeczeniu kolegium, od którego został wniesiony sprzeciw³⁵. Zastępujący odwołanie sprzeciw przysługuje tylko od orzeczeń oddalających wniosek lub ustalających nową wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, zatem od orzeczeń rozstrzygających sprawę co do istoty, i tylko w odniesieniu do nich, właściwy pozostaje sąd

31 J.P. Tarno, A. Wrześcińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawach opłaty...*, *op. cit.*, s. 111 i n.

32 Postanowienie SN z dn. 12 stycznia 2005 r., I CK 59/04, Biul. SN 2005, nr 4, poz. 15.

33 Wyrok SN z dn. 23 września 2009 r. I CSK 45/09, LEX nr 530615.

34 Szerzej na temat sposobu aktualizacji opłaty przez sąd A. Prusaczyk, *Komentarz do art. 77 u.g.n.*, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, <http://www.sip.legalis.pl>; A. Hopfer, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, LEX 2016, <http://sip.lex.pl>; E. Klat-Górska, *Komentarz od art. 77 u.g.n.*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX, 2015, <http://sip.lex.pl>.

35 Wyrok SN z dn. 11 września 2003 r., III CKN 239/01, LEX nr 146452.

powszechny, podczas gdy w odniesieniu do innych orzeczeń, w tym do postanowień o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie opłaty, właściwość zachowuje sąd administracyjny³⁶.

Za słuszne należy uznać stanowisko, co do tego, że w wypadku gdy postępowanie dotyczy aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste tylko ze względu na zmianę wartości nieruchomości, to na etapie postępowania sądowego niedopuszczalne jest rozszerzenie żądania i objęcie tym postępowaniem także zmiany stawki procentowej tej opłaty. Sąd Najwyższy podkreślił, iż jednoczesne rozpoznawanie aktualizacji opłaty rocznej z przyczyny zmiany obu tych czynników kształtujących opłatę jest możliwe, gdy od początku postępowanie aktualizacyjne ich dotyczy, lub kiedy postępowania zostały wszczęte odrębnie, ale na etapie postępowania sądowego połączono je do wspólnego rozpoznania na podstawie art. 219 k.p.c. Sąd rozpoznający sprawę na skutek złożonego sprzeciwu nie sprawuje bowiem funkcji kontrolnej nad SKO, lecz samodzielnie rozstrzyga spór o zasadność dokonanej aktualizacji opłaty rocznej³⁷ ustalając, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona, bądź że aktualizacja jest uzasadniona w innej wysokości, którą sąd powinien określić. Przy czym zgodnie z treścią art. 316 k.p.c. sąd rozstrzyga na podstawie stanu istniejącego w dacie zamknięcia rozprawy, a zatem powinien wziąć pod uwagę okoliczności, które uległy zmianie w stanie faktycznym i prawnym sprawy.

4. Dopuszczalność orzekania przez sąd powszechny odnośnie wysokości aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego

Analizując zakres kognicji sądu zaznaczyć należy, że źródłem całego postępowania jest oświadczenie właściciela gruntu, z którym nie zgodził się użytkownik wieczysty. Jest to jednostronna czynność prawa cywilnego – wypowiedzenie zmieniające umowę o oddaniu nieruchomości

36 Wyrok NSA w Warszawie z dn. 11 lipca 2007 r., I OSK 1142/06, LEX nr 362073.

37 Postanowienie SN z dnia 12 stycznia 2005 r., I CSK 59/04, niepubl.

w użytkowanie wieczyste³⁸ wyznaczająca zakres kognicji najpierw SKO, a następnie sądu powszechnego, skoro sprzeciw powoduje przeniesienie rozpoznania wniosku złożonego przed SKO zastępując tym samym pozew. W przeciwnym razie obowiązuje opłata w nowej, zaoficerowanej w wypowiedzeniu wysokości i dochodzi do milczącego przyjęcia oferty i zmiany treści umowy użytkowania wieczystego³⁹. Drugie ograniczenie wynika z ustawy. Ustawodawca stojąc na straży ochrony użytkownika wieczystego ograniczył czasowy zakres aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego dopuszczając aktualizację opłaty ze względu na zmianę wartości nieruchomości nie częściej niż raz na trzy lata.

Co do zasady zakres kognicji sądu powszechnego reguluje art. 321 k.p.c. i jest to wyraz obowiązywania w postępowaniu cywilnym zasady dyspozytywności, zgodnie z którą to powód decyduje nie tylko o wszczęciu postępowania, ale także o zakresie rozstrzygnięcia sprawy⁴⁰. W świetle art. 321 k.p.c. przy wyrokowaniu sąd nie może orzekać co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem powoda, ani zasądzić ponad żądanie⁴¹.

Przyznać należy, iż postępowanie sądowe wywołane wniesieniem sprzeciwu od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego jest szczególnym rodzajem postępowania, jednakże nie powinno budzić wątpliwości, iż także w tym postępowaniu sąd nie może działać z urzędu. Tym bardziej, że nieskorzystanie z drogi postępowania przedsądowego przed zgłoszeniem roszczeń w postępowaniu cywilnym powoduje, że pismo inicjujące postępowanie sądowe podlega odrzuceniu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.⁴² Wyróżnić można dwa warianty kognicji sądu – odnośnie zasadności stawki procentowej i odnośnie wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. W zakresie drugiego z żądań możliwe

38 M. Romańska, *Wybrane zagadnienia materialne i procesowe...*, op. cit., s. 12.

39 R. Trzaskowski, *Wymagalność opłaty za użytkowanie wieczyste ustalonej przez samorządowe kolegium odwoławcze albo sąd*, „Palestra” 2006, nr 3, s. 223 i n.

40 A. Jakubecki, *Naczelne zasady postępowania cywilnego w świetle nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd katedr postępowania cywilnego w Zakopanem (7–9 października 2005 r.)*, Kraków 2006, s. 351.

41 A. Jakubecki, *Komentarz do art. 321 k.p.c.*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I: *Artykuły 1–366*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, LEX 2013, <http://lex.online.wolterskluwer.pl>.

42 T. Zembrzusi, *Droga sądowa w sprawie o ustalenie wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, MoP 2012, Nr 23, s. 1286.

jest domaganie się ustalenia zasadności aktualizacji opłaty i ustalenia jej wysokości lub braku zasadności dokonania takiej aktualizacji.

Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 6 grudnia 2007 r., na etapie postępowania sądowego niedopuszczalne jest rozszerzenie żądania i objęcie tym postępowaniem także zmiany stawki procentowej tej opłaty. Obowiązek uprzedniego wyczerpania etapu postępowania przed SKO także w kwestii zmiany stawki procentowej sprawia, że występuje tu przypadek czasowej niedopuszczalności drogi sądowej, który uzasadnia odrzucenie takiego żądania. Jednoczesne rozpoznawanie aktualizacji opłaty rocznej z przyczyny zmiany obu tych czynników kształtujących opłatę jest możliwe tylko w dwóch przypadkach: kiedy od początku postępowanie aktualizacyjne ich dotyczy, lub kiedy postępowania zostały wszczęte odrębnie, ale na etapie postępowania sądowego połączono je do wspólnego rozpoznania na podstawie art. 219 k.p.c.⁴³

Mimo wielu kontrowersji w doktrynie, w przeważającej części przyjmuje się, iż powództwo zmierzające do uzyskania orzeczenia określającego wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste ma charakter typowego powództwa o ukształtowanie, gdyż zadaniem sądu jest określenie wysokości świadczenia, jakie użytkownik wieczysty ma spełnić tytułem opłaty rocznej na rzecz właściciela nieruchomości⁴⁴. Orzeczenie sądu ustalające wysokość opłaty rocznej, należnej po dokonaniu wypowiedzenia, zastępuje oświadczenie woli i ma charakter konstytutywny. Na skutek jego wydania dochodzi do ukształtowania sytuacji podmiotów konkretnego stosunku prawnego, powstałego na skutek zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste⁴⁵. Zostało to potwierdzone wyroku z 21 lutego 2013 r., w którym SN stwierdził, iż powództwo rozpoznawane przez sąd na podstawie art. 80 u.g.n. ma charakter powództwa o ukształtowanie prawa; a zatem sąd nie ogranicza się do oceny

43 Wyrok SN z dn. 6 grudnia 2007 r., IV CSK 326/07, LEX nr 485878.

44 M. Romańska, *Wybrane zagadnienia materialne i procesowe problematyki...*, op. cit., s. 17; G. Węgrzyn, A. Nikiforow, *Problematyka zaliczania na poczet opłaty rocznej wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego. Uwagi na tle artykułu Jakuba Jana Zięty, ST 2010, nr 10, s. 47–49*; J. Tarno i A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawach opłaty...*, op. cit., s. 55 i n.; odmiennie G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011, s. 915.

45 Postanowienie SN z dn. 27 czerwca 2013 r., III CZ 29/13, LEX nr 1360262.

skuteczności czy bezskuteczności wypowiedzenia stawki opłaty, ale tę stawkę ustala w sposób wiążący dla stron stosunku umownego⁴⁶. Orzeczenie sądu ustalające wysokość opłaty rocznej, należnej po dokonaniu wypowiedzenia, zastępuje oświadczenie woli i ma charakter konstytutywny. Na skutek jego wydania dochodzi do ukształtowania sytuacji podmiotów konkretnego stosunku prawnego, powstałego na skutek zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste⁴⁷.

Spór sądowy może się skończyć ustaleniem, że opłaty powinny być wnoszone w innej wysokości, niż ustaliło to kolegium lub proponował właściwy organ. Jednak oznaczając inną opłatę niż zaproponowana przez właściwy organ, sąd może orzekać tylko w granicach stawek wynikających ze stanowiska stron (art. 321 § 1 k.p.c.), zaś wysokość opłaty wynikająca z orzeczenia kolegium nie ma w tym przypadku znaczenia, bo orzeczenie utraciło moc⁴⁸.

W orzecznictwie został jedynie ujęty problem początkowego okresu skuteczności wydanego przez sąd orzeczenia w przedmiocie wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Niezależnie zatem od przyjętej koncepcji deklaratywnego czy konstytutywnego orzeczenia sądu w przypadku ustalenia podwyższonej opłaty rocznej przez sąd w trybie art. 80 ust. 1 i 2 w zw. z art. 78 ust. 2 u.g.n., w każdym przypadku skuteczność zobowiązania sięga dnia 1 stycznia roku następującego po roku dania przez organ wypowiedzenia⁴⁹. W ten sposób sąd jednocześnie daje wyraz przekonaniu, że zasadnie zażądał podwyższenia opłaty w całości lub w części, co zastępuje odpowiednie oświadczenie woli użytkownika wieczystego⁵⁰. Zadaniem Sądu jest określenie zaktualizowanej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu po przeprowadzeniu postępowania dowodowego i rozpatrzeniu wniosków stron, wpływających na zasadność zaproponowanej przez Skarb Państwa nowej opłaty

46 Wyrok SN z dn. 21 lutego 2013 r., IV CSK 430/12, LEX nr 1318444.

47 Uchwała SN z dnia 30 marca 2011 r., III CZP 3/11, OSNC 2011, Nr 12, poz. 138.

48 E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 80 u.g.n.*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX 2014, <http://www.lexonline.pl>.

49 Uchwała SN z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 82.

50 Tak R. Dzikiek, *Użytkowanie wieczyste w obrocie prawnym...*, *op. cit.*, s. 96 i orzecznictwo, m.in. orzeczenie SN z dn. 26 października 2005 r., V CK 276/05, LEX nr 398449; orzeczenie SN z dn. 21 marca 2006 r., V CSK 147/05, LEX nr 667526.

rocznej, w tym wniosku użytkownika wieczystego o zaliczenie na poczet różnicy między opłatą dotychczasową, a opłatą zaktualizowaną, wartości nakładów poniesionych przez niego na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej po dniu dokonania ostatniej aktualizacji (art. 77 ustęp 4 u.g.n.). Odnosząc się do odpowiedniego stosowania regulacji art. 316 k.p.c. w zakresie czasu orzekania, nie będzie tu mieć ta regulacja zastosowania ze względu na charakter zgłoszonego żądania i zasłójności jakie mają tu miejsce. Sąd orzeka odnośnie stanu dotyczącego wartości nieruchomości w czasie wyceny dokonanej przez właściwy organ Skarbu Państwa, tj. na czas wskazany we wniosku złożonym do samorządowego kolegium odwoławczego.

W uchwale z 7 lutego 2014 r., Sąd Najwyższy wskazał, iż w sprawie wszczętej na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., sąd rozpoznaje kwestię aktualizacji opłaty rocznej na skutek wypowiedzenia jej dotychczasowej wysokości przez właściciela nieruchomości i określa wysokość należnej opłaty obowiązującą od dnia 1 stycznia roku następującego po dokonaniu wypowiedzenia⁵¹.

5. Podsumowanie

Analizując zakres kognicji sądu powszechnego w sprawach dotyczących aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego należy

⁵¹ Uchwała SN z 7 lutego 2014 r., III CZP 111/13, OSNC 2014 nr 11, poz. 113, s. 51. Odnośnie dopuszczalności ustalenia wysokości też wyrok SN z dnia 21 maja 2014 r. (II CSK 451/13, LEX nr 1493915), wskazując, iż sąd powinien określić w orzeczeniu kształtującym obowiązek użytkownika wieczystego z tytułu opłaty rocznej wysokość jego świadczeń w poszczególnych okresach z uwzględnieniem regulacji zawartej w art. 77 ust. 2a u.g.n. W wyroku SN z dnia 5 grudnia 2013 r. (V CSK 5/13, LEX nr 1415130), ustalono, iż sprawa przekazana sądowi na podstawie art. 80 ust. 2 u.g.n. jest sprawą o ukształtowanie prawa, a orzeczenie sądu ustalające wysokość opłaty rocznej, należnej po dokonaniu wypowiedzenia, ma charakter konstytutywny. Wskutek wydania orzeczenia sądu dochodzi do ukształtowania sytuacji podmiotów stosunku prawnego, nawiązanego przez zawarcie umowy użytkowania wieczystego. Sąd powinien w orzeczeniu kształtującym obowiązek użytkownika wieczystego z tytułu opłaty rocznej określić wysokość jego świadczeń w poszczególnych okresach z uwzględnieniem regulacji zawartej w art. 77 ust. 2a u.g.n.

wskazać, iż sama instytucja użytkownika wieczystego jest instytucją zbliżoną do prawa najmu z uregulowaną stawką czynszową, jednocześnie ograniczoną przez ustawodawcę dla ochrony uprawnień użytkownika wieczystego. W związku z brakiem dominium państwa i pozostawieniem stronom uprawnień w zakresie użytkowania wieczystego, to wola właściciela, lub użytkownika wieczystego inicjują zakres i sposób dalszego postępowania. Złożone oświadczenie woli właściciela nieruchomości zmieniające wysokość opłaty wyznacza jednocześnie zakres postępowania zainicjowanego przez użytkownika wieczystego najpierw przed SKO, a następnie w wyniku wniesienia sprzeciwu przed sądem powszechnym. Pewnego rodzaju ochroną uprawnień użytkownika wieczystego jest wydłużenie przez ustawodawcę terminu dopuszczalności kolejnej aktualizacji ze względu na zmianę wartości nieruchomości wskazanej w art. 77 ust. 1 u.g.n. do 3 lat, co nie jest bez znaczenia dla ustalania zakresu kognicji sądu. Uznać należy jednocześnie ten termin za czas skuteczności orzeczenia bądź to samorządowego kolegium odwoławczego, bądź sądu powszechnego w wyniku wniesionego sprzeciwu.

Nie budzi zatem wątpliwości kognicja sądu powszechnego w zakresie oceny zasadności aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, dokonanej przez właściwy organ (art. 78 ust. 1 ustawy), bądź zasadności wniosku użytkownika wieczystego o dokonanie takiej aktualizacji (art. 81 ust. 1 ustawy). Natomiast sąd, po upływie 3-letniego terminu z art. 77 ust. 1 zd. 1 ustawy, nie powinien mieć obowiązku ustalenia z urzędu wysokości takich opłat za cały okres trwania postępowania, wywołanego wnioskiem, o jakim mowa w art. 78 ust. 2 ustawy, z uwzględnieniem następujących w tym czasie zmian wartości nieruchomości, gdyż sam fakt zmiany wartości nieruchomości nie uruchamia z urzędu postępowania, a może być *causą* złożenia oświadczenia przez właściciela i wszczęcia postępowania przez użytkownika wieczystego nie zgadzającego się z zasadnością aktualizacji bądź z wysokością proponowanej stawki opłaty.

W związku z przedstawionymi argumentami należałoby uznać, iż kognicja sądu powszechnego w postępowaniu o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ograniczona jest oświadczeniem woli właściciela z jednej strony, ustawowym terminem dopuszczalności

aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego z drugiej, natomiast wyznaczona jest przez złożony przez użytkownika wieczystego wniosek inicjujący postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym, przekazany następnie w wyniku wniesienia sprzeciwu do rozpoznania sądowi powszechnemu. Sąd powszechny nie posiada uprawnień do działania z urzędu i działa jedynie w zakresie sprzeciwu od orzeczenia SKO co do oceny zasadności aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, dokonanej przez właściwy organ (art. 78 ust. 1 u.g.n.), bądź zasadności wniosku użytkownika wieczystego o dokonanie takiej aktualizacji (art. 81 ust. 1 u.g.n.). Sąd powszechny posiada kognicję do ukształtowania wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w zakresie ograniczenia wynikającego z art. 77 ust. 1 u.g.n., tj. na okres minimum trzech lat i uznać należałoby, iż orzeczenie sądu powszechnego w tym zakresie zachowuje skuteczność. Kognicja sądu nie powinna dotyczyć całego czasu trwania postępowania, a maksymalnie 3 lat, ze względu na regulację art. 77 ust. 1 u.g.n. ze względu na mogącą w tym czasie wystąpić zmianę wartości nieruchomości. Dodatkowym argumentem powinna być możliwość domagania się także przez użytkownika wieczystego obniżenia takiej opłaty ze względu na obniżenie wartości nieruchomości, które może nastąpić w czasie trwania postępowania. Zatem nie wydaje się zasadnym przyznania sądowi kognicji, po upływie 3-letniego terminu z art. 77 ust. 1 zd. 1 ustawy, i obowiązku ustalenia z urzędu wysokości takich opłat za cały okres trwania postępowania, wywołanego wnioskiem, o jakim mowa w art. 78 ust. 2 ustawy, z uwzględnieniem następujących w tym czasie zmian wartości nieruchomości.

Bibliografia

- Bończak-Kucharczyk E., *Komentarz do art. 80 u.g.n.*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX 2014, <http://www.lexonline.pl>.
- Dziamski Ł., *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2013.

- Dziczek R., *Użytkowanie wieczyste w obrocie prawnym. Roszczenia o prze-właszczenie. Wzory pozwów sądowych. Przepisy*, Warszawa 2013.
- Gniewek E., *O przyszłości użytkowania wieczystego*, „Rejent” 1999, nr 2.
- Grysiński A., *Co dalej ze sporami dotyczącymi opłat za użytkowanie wie-czyste?*, ST 1998, nr 5.
- Jakubecki A., *Naczelne zasady postępowania cywilnego w świetle noweliza-cji kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] *Czterdziestolecie kodeksu po-stępowania cywilnego. Zjazd katedr postępowania cywilnego w Zakopanem (7–9 października 2005 r.)*, Kraków 2006.
- Jakubecki A., *Komentarz do art. 321 k.p.c.*, [w:] *Kodeks postępowania cy-wilnego. Komentarz*, t. I: *Artykuły 1–366*, red. H. Dolecki, T. Wiśniew-ski, LEX 2013.
- Jaworski J., *Aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste oraz pierwokup ustawy*, Warszawa 2013.
- Klat-Górska E., *Komentarz od art. 77 u.g.n.*, [w:] *Ustawa o gospodarce nie-ruchomościami. Komentarz*, LEX 2015.
- Pęchorzewski D., [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. D. Pęchorzewski, M. Horoszko, Warszawa 2014.
- Prusaczyk A., *Komentarz do art. 77 u.g.n.*, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Romańska M., *Wybrane zagadnienia materialne i procesowe problematyki opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu*, ST 2000, nr 11.
- Romańska M., *Sądowa kontrola postanowień – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Glosa” 2001, nr 11.
- Sawuła R., *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste (Kilka uwag na tle artykułu J.P. Tarno i A. Wrześnińskiej-Nowackiej)*, ST 1996, nr 3.
- Tarno J.P., Wrzeńska-Nowacka A., *Postępowanie w sprawach opłaty użytkowanie wieczyste*, ST 1995, nr 7–8.
- Truszkiewicz Z., *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, War-szawa 2006.
- Trzaskowski R., *Wymagalność opłaty za użytkowanie wieczyste ustalonej przez samorządowe kolegium odwoławcze albo sąd*, „Palestra” 2006, nr 3.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. Czechowski P., Warszawa 2015.

Wolanin M., *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu wykonywania prawa użytkowania wieczystego – po nowelizacji z 9 października 2011 r.*, „Nieruchomości” 2011, nr 11.

Zembrzuski T., *Droga sądowa w sprawie o ustalenie wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, MoP 2012, Nr 23.

Zięty J.J., *Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu*, Warszawa 2014.

Joanna Czesak¹

KONFLIKT INTERESÓW W KANCELARIACH WIELOOSOBOWYCH A KONCEPCJA TZW. „CHIŃSKICH MURÓW”

ABSTRACT:

Conflict of interest in law firms and the so-called Chinese Wall concept

The article reflects on events surrounding the adoption of the new Code of Ethics for Legal Advisers and foregoing the opportunity to introduce measures creating information barriers (known as “Chinese Walls”) to the practice of legal advisers in law firms comprised of several lawyers, in the context of avoiding conflicts of interest. The author discusses the issue from a historical perspective, by confronting the regulations of the new Code of Ethics for Legal Advisers with the provisions of the Code previously in force.

Keywords: Chinese Walls, conflict of interest, legal adviser, Code of Ethics, law firm comprised of several lawyers

Słowa kluczowe: chińskie mury, konflikt interesów, radca prawny, kodeks etyki, kancelaria wieloosobowa

¹ Joanna Czesak: aplikantka III roku aplikacji radcowskiej przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych we Wrocławiu oraz doktorantka w Zakładzie Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Wstęp

W czasie prac nad nowym Kodeksem Etyki Radcy Prawnego², który został ostatecznie uchwalony jako załącznik do uchwały nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r. w sprawie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego³, ujawniła się możliwość i zarazem konieczność wykorzystania koncepcji tzw. „chińskich murów” do stworzenia regulacji, której przeznaczeniem było niedopuszczenie do powstania konfliktu interesów na tle wykonywania zawodu radcy prawnego. Docelowym miejscem realizacji przepisów stanowiących odzwierciedlenie założeń koncepcji tzw. „chińskich murów” miały być kancelarie wieloosobowe, w ramach których radcowie prawni świadczą pomoc prawną.

Zamiarem autora jest skonfrontowanie w wymiarze historycznym postanowień Kodeksu Etyki RP – w kontekście rozwiązywania problemu konfliktu interesów z zastosowaniem koncepcji tzw. „chińskich murów” – z Kodeksem Etyki Radcy Prawnego stanowiącym załącznik do uchwały Nr 8/VIII/2010 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Kodeksu Etyki Radcy Prawnego⁴.

Koncepcja tzw. „chińskich murów” – założenia ogólne

Tzw. „chińskie mury” są koncepcją znaną już krajowemu prawodawcy⁵. Ich normatywne odzwierciedlenie znajduje się w przepisie art. 83a

2 Dalej jako: Kodeks Etyki RP.

3 Dalej jako: uchwała nr 3/2014. Kodeks Etyki RP, jako załącznik do uchwały, wszedł w życie z dniem 1 lipca 2015 r. i ma zastosowanie do zdarzeń powstałych po dniu wejścia w życie uchwały – zob. odpowiednio § 4 i § 2 uchwały nr 3/2014.

4 Dalej jako: Kodeks Etyki RP 2010, z tym zastrzeżeniem, że został on uchwalony w 2007 roku.

5 Pojęcie „chińskie mury” zostało użyte wprost przez prawodawcę unijnego – zob. akapit 24 dyrektywy z dnia 28 stycznia 2003 r. nr 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych infor-

u.o.i.f.⁶, w którym zwrócono między innymi uwagę na obowiązek firmy inwestycyjnej do stosowania w prowadzonej działalności rozwiązań technicznych i organizacyjnych zapewniających „bezpieczeństwo i ciągłość świadczonych usług maklerskich oraz ochronę interesów klientów i informacji poufnych lub stanowiących tajemnicę zawodową”⁷. Pożądanym jest zwrócenie szczególnej uwagi na pogłębione i oryginalne rozważania poczynione przez K. Zacharzewskiego, który koncepcję „chińskich murów” – nawiązując do regulacji normatywnej obrotu instrumentami finansowymi – przedstawił w ujęciu wąskim oraz w ujęciu szerokim. Ogólność refleksji Autora może być pomocna w przełożeniu dokonanych ustaleń na inne płaszczyzny, w tym również wykorzystanie ich do nakreślenia sposobów niedopuszczenia do powstania konfliktu interesów na tle wykonywania zawodu radcy prawnego.

W wymiarze instrumentalnym, koncepcja tzw. „chińskich murów” przejawia się w tworzeniu „wewnętrznych regulaminów, instrukcji, procedur, wytycznych, wskazówek, *know how* w zakresie organizacji przedsiębiorstwa itp., a także założeń tzw. kultury przedsiębiorstwa”. Prewencyjny cel ich tworzenia uaktywnia się w sytuacji scalania uprawnień różnych

macji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) (Dz.Urz. UE. L Nr 96 z późn. zm.), s. 16. Zob. więcej P. Zapadka, [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1331. Prawodawca unijny posłużył się pojęciem „chińskie mury” również w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2273/2003 z dnia 22 grudnia 2003 r. wykonującym dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do zwolnień dla programów odkupu i stabilizacji instrumentów finansowych (Dz.U. UE. L Nr 336, s. 33) – zob. K. Haładyj, *Programy odkupu akcji własnych w spółkach publicznych*, [w:] K. Szczepanowska-Kozłowska (red.), *Oblicza prawa cywilnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bleszyńskiemu*, Warszawa 2013, s. 188. Pojęcie „chińskie mury” jest szeroko stosowane w literaturze przedmiotu i odnoszone do określenia różnorodnych mechanizmów odgraniczających – zob. między innymi T. Czech, *Konsorcjum kredytowe*, Warszawa 2011, s. 442; F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 174; S. Dudzik, *Współpraca Komisji Europejskiej z organami ochrony konkurencji w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorstw*, Warszawa 2010, s. 157; G. Lot, *Energia elektryczna jako produkt. Konsument energii elektrycznej w obliczu wolnego rynku*, [w:] T. Skoczny (red.), *Prawo konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2016, s. 61.

6 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 94 z późn. zm.).

7 Art. 83a ustawy o o.i.f.

osób współdziałających przy tworzeniu określonych projektów bądź konkurujących w obszarze wykonywania zadań poszczególnych jednostek przedsiębiorstwa. Formalność rozwiązań może odnosić się do procesu przepływu (przekazywania) informacji lub ograniczania dostępu do informacji osobom z ograniczonego kręgu podmiotów uprawnionych⁸. Zatem praktycznym celem urealnienia koncepcji tzw. „chińskich murów” jest przede wszystkim stworzenie instrumentów służących wykreowaniu barier informacyjnych uniemożliwiających osobom postronnym bądź niepoważnionym wglądu do informacji mających charakter strategiczny⁹.

Konflikt interesów

Już sama etymologia pojęcia „konflikt” (łac. *conflictus* – zderzenie) pozwala na jednoznaczne wskazanie, że cechą konstrukcyjną pojęcia „konflikt interesów” stanowi element przeciwstawności. Pod pojęciem „konflikt” rozumie się „wszelkie zetknięcie się sprzecznych dążeń, niezgodność interesów, poglądów, antagonizm, kolizja, spór, zatarg”¹⁰. Przedstawicielka doktryny prawa administracyjnego – P. J. Suwaj – eksponuje ponadto takie synonimy pojęcia „konflikt” jak: sprzeczność, rywalizacja, konkurencja, protest, napięcie, walka¹¹. Konflikt interesów należy rozumieć jako jeden z możliwych do wyróżnienia rodzajów konfliktów¹². Z uwagi na możliwość wielopłaszczyznowego ujmowania istoty problematyki konfliktu interesów, nie sposób w tym miejscu przybliżyć nawet fragmentu poglądów przedstawicieli nauki zajmujących się przedstawianą materią¹³. W dalszej części odniosę się wyłącznie do stosunków konfliktogennych, w których jedną ze stron jest radca prawny.

8 K. Zacharzewski, [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1150.

9 A. Michór, [w:] T. Sójka (red.), *Prawo rynku kapitałowego*, Warszawa 2015, s. 970.

10 J. Tokarski (red. nauk.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980, s. 378.

11 P. J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 36.

12 Zob. A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 113–114.

13 Zob. między innymi A. Węgrzecki (red.), *Konflikt interesów – konflikt wartości*, Kraków 2005.

Ustawodawca, w obrębie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹⁴, nie posługuje się pojęciem „konflikt interesów”. Nie stoi to na przeszkodzie temu, aby w wypowiedziach komentatorskich wiązało się go jednak z treścią przepisu art. 15 u.r.pr.:

Radca prawny obowiązany jest wyłączyć się od wykonania czynności zawodowych we własnej sprawie lub jeżeli przeciwnikiem jednostki organizacyjnej udzielającej mu pełnomocnictwa jest inna zatrudniająca go jednostka organizacyjna albo jeżeli sprawa dotyczy osoby, z którą pozostaje on w takim stosunku, że może to oddziaływać na wynik sprawy¹⁵.

W piśmiennictwie konflikt interesów na tle omawianej regulacji prawnej odnosi się do sytuacji, gdy „przy świadczeniu pomocy prawnej dochodzi do zderzenia przeciwstawnych interesów albo gdy działanie radcy prawnego na rzecz interesu jednego klienta ograniczałoby zaangażowanie na rzecz innego klienta”¹⁶. Potencjalny konflikt interesów może występować w następujących konfiguracjach: 1) przeciwstawne interesy obecnych lub przypuszczalnych klientów; 2) przeciwstawne interesy aktualnego klienta i tego, na rzecz którego radca prawny zakończył świadczenie pomocy prawnej; 3) przeciwstawne interesy klienta i radcy prawnego bądź członka jego rodziny, bądź osoby mu bliskiej¹⁷.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 233 z późn. zm.; dalej jako: u.r.pr.

¹⁵ Zob. K. Kwapisz, *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 40–41 oraz J. Sobutka, [w:] T. Scheffler (red.), *Kodeks Etyki Radcy Prawnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 62.

¹⁶ Z. Klatka, [w:] A. Bereza (red.), *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, Warszawa 2015, s. 315.

¹⁷ Z. Klatka, [w:] A. Bereza (red.), *Zawód... , op. cit.*, s. 315. Nieco odmienny pogląd w zakresie skatalogowania zbioru przyczyn mogących spowodować powstanie konfliktu interesów przedstawiono w Propozycjach zmian w projekcie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, które zostały przygotowane przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Szczecinie. Wskazano w nich następujące przyczyny ukierunkowane na powstanie konfliktu interesów: „a) Kancelaria lub Pracownik może w konkretnej sytuacji, która nie jest wskazana w umowie z klientem, uzyskać korzyści finansowe lub uniknąć straty finansowej wskutek poniesienia straty finansowej lub nieuzyskania korzyści finansowej przez klienta lub grupę klientów Kancelarii; b) Kancelaria lub Pracownik posiada obiektywny powód natury finansowej, aby preferować klienta lub grupę klientów Kancelarii w stosunku do innego klienta lub grupy klientów Kancelarii; c) Kancelaria lub Pracownik posiada obiektywny powód, a także istnieje

Z kolei w Kodeksach Etyki Radcy Prawnego, pojęcie „konflikt interesów” został wykorzystany do wyartykułowania jednego z obowiązków radcy prawnego. W art. 8 Kodeksu Etyki RP 2010 podniesiono, że podstawowym obowiązkiem radcy prawnego w stosunku do klientów jest unikanie konfliktów interesów. Mimo, że w redakcji art. 10 obecnego Kodeksu Etyki RP zrezygnowano z przymiotu w postaci „podstawowy” bądź innego dookreślenia synonimicznego, to biorąc pod uwagę miejsce tego przepisu w systematyce wewnętrznej Kodeksu Etyki RP – Dział II Podstawowe zasady wykonywania zawodu oraz wartości i obowiązki etyczne radcy prawnego – nieuzasadnione jest twierdzenie o zmianie aksjologii tego obowiązku. W dalszym ciągu poprawne jest twierdzenie, że unikanie konfliktu interesów należy traktować w kategorii podstawowej wartości zawodu radcy prawnego¹⁸. Odmiennie niż w przypadku art. 8 Kodeksu Etyki RP 2010, wydaje się, że w analizowanym przepisie Kodeksu Etyki RP, obowiązek unikania przez radcę prawnego konfliktu interesów stanowi etap uprzedni wobec obowiązku zapewnienia niezależności, obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej oraz obowiązku lojalności wobec klienta – stwierdzono bowiem, że „obowiązek unikania przez radcę prawnego konfliktu interesów służy zapewnieniu (...)”. Uznaje się, że przyczyną regulacji obowiązku unikania konfliktu interesów jest rozstrzygnięcie kwestii problemowej – „czy radcę prawnego wiąże niepodzielna lojalność wobec klienta, czy też można dać przewagę autonomii woli klienta, który nie chce rezygnować z dotychczasowego pełnomocnika”¹⁹. Zaadresowanie do radcy prawnego obowiązku

ją ku temu służbowe możliwości, aby preferować interes własny lub osoby trzeciej w stosunku do interesów klienta lub grupy klientów Kancelarii; d) Kancelaria lub Pracownik ma interes w określonym wyniku usługi świadczonej na rzecz klienta albo transakcji przeprowadzanej w imieniu klienta, który to interes jest rozbieżny z interesem klienta; e) Pracownik może uzyskać korzyści lub uniknąć strat kosztem interesów Kancelarii, w tym interesów o profilu reputacyjnym; f) Kancelaria lub Pracownik prowadzi taką samą działalność jak klient; g) Kancelaria lub Pracownik otrzyma od osoby innej niż klient korzyść majątkową inną niż standardowe prowizje i opłaty, w związku z usługą świadczoną na rzecz klienta” – *Propozycje zmian w projekcie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego*, Załącznik do Uchwały Nr 440/IX/2014 Rady OIRP w Szczecinie z dnia 13 maja 2014 r., Szczecin 2014, s. 15.

18 Zob. Z. Klatka, [w:] A. Bereza (red.), *Zawód...*, op. cit., s. 314.

19 *Ibidem*, s. 315.

w postaci unikania konfliktów interesów upatruję w szerszej perspektywie i łączę z kwalifikacją radcy prawnego do grupy zawodów zaufania publicznego. Bezpośrednio na taką ocenę wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2007 r.²⁰ stwierdzając ponadto, że w wykonywaniu zawodu radcy prawnego niezwykle ważna jest relacja zaufania między radcą prawnym a osobą, która zwraca się o pomoc prawną. Zaistnienie elementu zaufania jest warunkiem fundamentalnym dla należytego wykonywania zawodu radcy prawnego.

Zastosowanie koncepcji „chińskich murów” w regulacji Kodeksu Etyki Radcy Prawnego

Zaakcentowany powyżej ramowy obowiązek unikania konfliktu interesów został skonkretyzowany w kolejnych przepisach Kodeksu Etyki RP. Mowa tutaj o grupie przepisów tj. od art. 26 do art. 30²¹. Nie powinno budzić wątpliwości, że wykorzystanie założeń koncepcji tzw. „chińskich murów” jest sensownym rozwiązaniem wyłącznie w strukturach wielopodmiotowych – kancelariach wieloosobowych (zespół, spółka) bądź w podobnych jednostkach organizacyjnych, w których dochodzi do wspólnego wykonywania zawodu²².

Aktywność projektodawców nowego Kodeksu Etyki RP związana z ustaleniem kompromisu implikowanego konfliktem interesów została spolaryzowana wokół dwóch sugestii regulacji. Zaproponowana dwuwariantowość unormowania z jednej strony (w odniesieniu do wariantu I) korespondowała z wcześniej obowiązującym ust. 5 art. 22 Kodeksu Etyki RP 2010 – „Obowiązek wyłączenia się ze sprawy i powstrzymania się od czynności spoczywający na radcy prawnym, dotyczy także radców prawnych, z którymi radca prawni, w czasie prowadzenia danej

²⁰ Sygn. akt K 41/05.

²¹ Zob. A. Woroniecka, [w:] T. Scheffler (red.), *Kodeks Etyki Radcy Prawnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 136–153.

²² Enumeratywny katalog dopuszczalnych form organizacyjnoprawnych wykonywania zawodu radcy prawnego został zawarty w przepisie art. 8 ust. 1 u.r.pr.

sprawy, świadczył pomoc prawną wspólnie w zespole radców prawnych albo spółce lub kancelarii, choćby nie byli oni zaangażowani w prowadzenie tej sprawy”. Warto zauważyć, że wariant I był rekomendowany przez Zespół do przygotowania projektu Kodeksu Etyki Radcy Prawnego powołany uchwałą nr 8/IX/2013 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 13 grudnia 2013 r. w sprawie powołania Zespołu do przygotowania projektu Kodeksu Etyki Radcy Prawnego. Natomiast postulat sformułowany w wariantcie II, będący efektem wewnętrznej dyskusji wśród członków samorządu zawodowego radców prawnych, stanowił nowatorskie podejście wcześniej w tym obszarze niespotykane.

Dla jasności analizy, godzi się przywołać w całości za projektodawcą, proponowaną treść art. 35 projektu Kodeksu Etyki RP.

Wariant I

Jeżeli w sprawie, w której pomoc prawna świadczona jest przez radców prawnych w wieloosobowej strukturze wspólnego wykonywania zawodu (spółka, zespół lub inny podmiot), wystąpi konflikt interesów w stosunku do jednego lub niektórych radców prawnych – obowiązek powstrzymania się od działania odnosi się nie tylko do radcy prawnego prowadzącego sprawę i radców prawnych z nim współdziałających, ale również do pozostałych radców prawnych wykonujących zawód w tym podmiocie albo stale z nim współpracujących.

Wariant II

1. Jeżeli w sprawie, w której pomoc prawna świadczona jest przez radców prawnych w wieloosobowej strukturze wspólnego wykonywania zawodu (spółka, zespół lub inny podmiot), wystąpi konflikt interesów w stosunku do jednego lub niektórych radców prawnych – inny radca prawny wykonujący zawód w tym podmiocie lub stale nim współpracujący może w takim przypadku świadczyć pomoc prawną, jeżeli podmiot stosuje podpisaną przez wszystkich radców prawnych politykę (porozumienie w sprawie) unikania konfliktu interesów.
2. Polityka (porozumienie w sprawie) unikania konfliktu interesów powinno zawierać określenie procedur służących skutecznemu, bieżącemu ustalaniu istnienia lub znaczącego ryzyka wystąpienia konfliktu interesów, a także wskazywać sposób realizacji wymogów, o których mowa ust. 3.

3. Radca prawny może świadczyć pomoc prawną w przypadku, o którym mowa w ust. 1, jeżeli:
- a) poinformował klientów lub osoby, na rzecz których uprzednio świadczono pomoc prawną, o konflikcie interesów i stosowanej przez ten podmiot polityce w sprawie unikania konfliktu interesów oraz uzyskał ich zgodę na wykonywanie czynności zawodowych oraz
 - b) nie ma i uprzednio nie miał w tej sprawie dostępu do dokumentów objętych tajemnicą zawodową lub zawierających wiedzę, która dawałaby nieuzasadnioną przewagę nowemu klientowi, a także
 - c) nie kontaktuje się z osobami, które mają dostęp do tych dokumentów, a także
 - d) osoby współpracujące z radcą prawnym, w tym personel pomocniczy, również spełniają powyższe warunki.

Porównanie treści wariantu I z ust. 5 art. 22 Kodeksu Etyki RP 2010 prowadzi do wniosku, że rygorystyczny obowiązek powstrzymania się od działania, w przypadku wystąpienia konfliktu interesów w stosunku do jednego lub niektórych radców prawnych, został rozszerzony „na radców prawnych stale współpracujących z zewnątrz z wieloosobową strukturą organizacyjną”²³. Wariant I nie przewidywał alternatywy dla radcy prawnego chcącego uniknąć powstania obowiązku powstrzymania się od działania, a którą w odniesieniu do poprzednio obowiązującej regulacji było uzyskanie zgody od klientów, którzy zostali poinformowani o problemie związanym z zaistnieniem okoliczności przybliżonych w art. 22 ust. 2 Kodeksu Etyki RP 2010²⁴.

Z kolei wariant II stwarzał możliwość świadczenia pomocy prawnej przez radcę prawnego wykonującego zawód w podmiocie zaliczanym do wieloosobowej struktury wspólnego wykonywania zawodu lub stale z nim współpracującym, jeżeli konflikt interesów personalnie ograniczał się do jednego lub niektórych radców prawnych. Nie była to jednak

²³ Tak Z. Klatka, [w:] A. Bereza (red.), *Zawód...*, *op. cit.*, s. 315.

²⁴ Art. 22 ust. 3 Kodeksu Etyki RP 2010. Przepis art. 22 ust. 2 regulował otwarty katalog przypadków sugerujących radcy prawnemu obowiązek powstrzymania się od występowania na rzecz nowego klienta, jeśli występowało ryzyko naruszenia zobowiązania radcy prawnego do poufności wobec poprzedniego klienta lub jeżeli wiedza będąca w posiadaniu radcy prawnego o sprawach poprzedniego klienta przyczyniłaby się do powstania nieuzasadnionej przewagi dla nowego klienta.

możliwość bezwarunkowa, ponieważ aby można było skorzystać z tej instytucji, określona struktura organizacyjna musiała legitymować się podpisanym przez wszystkich radców porozumieniem w sprawie unikania konfliktu interesów. W analizowanym przypadku, koncepcja tzw. „chińskich murów” przejawiała się w stworzeniu procedur, których celem było zdiagnozowanie istnienia konfliktu interesów bądź zintensyfikowania ryzyka jego powstania. Ponadto wewnątrzorganizacyjna polityka powinna była precyzować procedury realizacji wymogów, po spełnieniu których mogłoby jednak dojść do świadczenia pomocy prawnej przez radcę prawnego niezwiązanego konfliktem interesów. Wydaje się, że sposób koniunkcji między tymi przypadkami, wskazuje na różnorodne rozłożenie akcentu w obowiązku spełniania każdego z nich. Zastosowanie spójnika „oraz” między pierwszym a drugim wymogiem sugeruje przymusowość ich jednoczesnego urzeczywistnienia. Natomiast literalny wydzźwięk sformułowania „a także” między drugim i trzecim wymogiem oraz między trzecim i czwartym wymogiem wskazywałby na akcesoryjność a nie obligatoryjność realizacji. Zamysłem leżącym o podstaw powyższej konstrukcji było stworzenie procedur służących zapobieganiu przenikania informacji o prowadzonej sprawie do osób niezaangażowanych²⁵.

Podsumowanie

Ostatecznie decydenci nie zdecydowali się na wprowadzenie żadnego z dwóch wariantów i tym samym pośrednio zrezygnowali z istniejącej regulacji zawartej w ust. 5 art. 22 Kodeksu Etyki RP 2010, która została przywołana powyżej. Z. Klatka słusznie zwraca uwagę, że uchwalenie Kodeksu Etyki RP uboższego o rozwiązanie umieszczone bądź w wariacie I bądź w wariacie II, w konsekwencji wywołało skutek braku jakiegokolwiek procedury zmierzającej do uniknięcia (zminimalizowania) konfliktu interesów²⁶.

²⁵ Z. Klatka, [w:] A. Bereza (red.), *Zawód...*, *op. cit.*, s. 320.

²⁶ *Ibidem*, s. 320.

Literalna wykładnia § 16 Regulaminu wykonywania zawodu radcy prawnego²⁷ – „Spółka prawnicza i radca prawny świadczący pomoc prawną w ramach tej spółki prawniczej powinni uzgodnić zasady świadczenia pomocy prawnej” – uprawdopodobniałaby wniosek o pozostawieniu radcom prawnym rozstrzygnięcia kwestii stosowania ewentualnych instrumentów charakterystycznych dla tzw. „chińskich murów” w celu uniknięcia konfliktu interesu. Osobnym zagadnieniem jest jednak ustalenie, czy faktycznym zamiarem osób tworzących Kodeks Etyki RP było przeniesienie podstawy dla tworzenia „chińskich murów” – z uwagi na ważkość instytucji skierowanej na ochronę interesów klientów – z poziomu aktów adresowanych do każdego radcy prawnego na poziom regulacji wyłącznie wewnątrzorganizacyjnej. W tym miejscu, nie sposób przejść obojętnie wobec poglądu zaprezentowanego przez P. Skuczyńskiego, zgodnie z którym „przypisanie konfliktu interesów można obecnie wyprowadzić jedynie z art. 40” Kodeksu Etyki RP, zwłaszcza wobec nieprzyjęcia zasady przypisania konfliktu interesów (art. 22 ust. 5 Kodeksu Etyki RP 2010). Zdaniem Autora, biorąc pod uwagę nowe unormowanie zamieszczone w art. 40 Kodeksu Etyki RP – „Radca prawny wykonujący zawód w jednostce organizacyjnej, w której regulacje wewnętrzne (procedury, regulaminy) są sprzeczne z Kodeksem, jest obowiązany do postępowania zgodnie z Kodeksem” oraz zaostroszony całokształt standardów konfliktu interesów, należy wskazać na brak zasad umożliwiających przełamanie zasady przypisania konfliktu interesów w postaci zastosowania barier informacyjnych („chińskich murów”), czy też pozyskania zgody klientów zezwalających na taki sposób postępowania²⁸.

Nawiązując ponownie do spostrzeżeń autorstwa Z. Klatki warto powtórzyć, że w obecnym stanie właściwą podstawą unikania konfliktu interesów będą przepisy ogólne. Moim zdaniem, nierozstrzygalnym jest aktualnie ustalenie właściwej odpowiedzi, czy wobec rezygnacji

27 Stanowi on załącznik do uchwały nr 94/IX/2015 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 13 czerwca 2015 r. w sprawie Regulaminu wykonywania zawodu radcy prawnego; dalej jako: Regulamin wykonywania zawodu r.pr.

28 P. Skuczyński, *Nowy Kodeks etyki radcy prawnego – nowy model relacji z klientem?*, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 12, s. 632–633.

z wariantu I oraz wariantu II art. 35 projektu Kodeksu Etyki RP, doszło do powstania luki prawnej, czy też radcowie prawni zostali postawieni przed nierozwiązywalnym dylematem stosowania prawa²⁹.

Bibliografia

- Czech T., *Konsorcjum kredytowe*, Warszawa 2011.
- Dudzik S., *Współpraca Komisji Europejskiej z organami ochrony konkurencji w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
- Elżanowski F., *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008.
- Haładaj K., *Programy odkupu akcji własnych w spółkach publicznych*, [w:] K. Szczepanowska-Kozłowska (red.), *Oblicza prawa cywilnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bleszyńskiemu*, Warszawa 2013.
- Klatka Z., [w:] A. Bereza (red.), *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, Warszawa 2015.
- Kwapisz K., *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Lot G., *Energia elektryczna jako produkt. Konsument energii elektrycznej w obliczu wolnego rynku*, [w:] T. Skoczny (red.), *Prawo konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2016.
- Michór A., [w:] T. Sójka (red.), *Prawo rynku kapitałowego*, Warszawa 2015.
- Skuczyński P., *Nowy Kodeks etyki radcy prawnego – nowy model relacji z klientem?*, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 12.
- Sobotka J., [w:] T. Scheffler (red.), *Kodeks Etyki Radcy Prawnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Tokarski J. (red. nauk.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980.
- Węgrzecki A. (red.), *Konflikt interesów – konflikt wartości*, Kraków 2005.
- Woroniecka A., [w:] T. Scheffler (red.), *Kodeks Etyki Radcy Prawnego. Komentarz*, Warszawa 2016.

²⁹ Z. Klatka, [w:] A. Bereza (red.), *Zawód...*, *op. cit.*, s. 320.

- Zacharzewski K., [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Zapadka P., [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.
- Propozycje zmian w projekcie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego*, Załącznik do Uchwały Nr 440/IX/2014 Rady OIRP w Szczecinie z dnia 13 maja 2014 r., Szczecin 2014.

Juditha Majcher¹
Krzysztof Jasiński²

GŁOSA DO WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO

Z DNIA 3 CZERWCA 2015 ROKU SYGN. V CSK
592/14 (O KONCEPCJI UCHWAŁ NEGATYWNYCH)

ABSTRACT:

Gloss on the judgment of the Supreme Court of 3 June 2015, court file No. VCSK 592/14 (On the concept of negative resolutions)

This gloss is a critique of the concept of so-called negative resolutions of shareholders of companies adopted by the Supreme Court. The authors examine issues associated with the existence of the aforementioned resolutions and the grounds for distinguishing them in the legal doctrine, as well as the possible implications of allowing said resolutions to be challenged. The gloss indicates the defects of the Supreme Court's concept, including the potential serious and negative

¹ Juditha Majcher, aplikantka radcowska, absolwentka 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.

consequences for the stability of companies' legal relationships. It refers to arguments of literal, systemic, and teleological nature against recognizing the category of negative resolutions. The study concludes that distinguishing negative resolutions as a new category of acts in law carried out by annual general meetings is unacceptable, constituting a prohibited act of legislating by the judiciary.

Keywords: negative resolution, annual general meeting, declaration of intent, determination, act in law, voting

Słowa kluczowe: uchwała negatywna, walne zgromadzenie, oświadczenie woli, ustalenie, czynność prawna, głosowanie

Wprowadzenie

Głosowany wyrok Sądu Najwyższego (dalej jako „SN”) dotyczy w szczególności istotnego w praktyce zagadnienia, tj. skutków niepowzięcia uchwały z uwagi na nieuzyskanie przez nią wymaganej większości głosów w toku walnego zgromadzenia. Ponadto dotyka zagadnienia różnicy pomiędzy roszczeniem o uchylene oraz o stwierdzenie nieważności uchwały, a także rozumienia pojęcia dobrych obyczajów. Przedmiotem glosy jest jedynie pierwsze ze wskazanych zagadnień, mianowicie problem istnienia uchwały negatywnej, skutków niepowzięcia uchwały oraz możliwości zaskarżenia uchwały negatywnej.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 2015 roku (V CSK 592/14)³:

1. Nie jest możliwe generalne stwierdzenie, iż każda uchwała akcjonariuszy nie podjęta jest uchwałą negatywną, konieczna jest bowiem w każdym przypadku analiza konkretnych okoliczności faktycznych w aspekcie treści projektu poddanego pod głosowanie i skutków prawnych jakie głosowanie wywarło.
2. Przepisy k.s.h⁴ nie nakładają na akcjonariuszy obowiązku podjęcia uchwały określonej treści. Wykonanie prawa głosu stanowi

³ Wyrok SN z dnia 3 czerwca 2015 r., V CSK 592/14, por. www.sn.gov.pl.

⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.), dalej „k.s.h.”.

- uprawnienie korporacyjne akcjonariusza i może je wykonać zgodnie ze swoją wolą z tym zastrzeżeniem, że podlega ograniczeniom ustawowym, jeżeli nakazują określony sposób głosowania. Takie ograniczenie przewiduje art. 14 ust. 2 zd. drugie ustawy z 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁵. Kategoryczne sformułowanie tego przepisu o wiążącej mocy wyboru pracowników oznacza, że walne zebrania ma obowiązek powołania wybranych przez nich osób w skład rady nadzorczej. W razie niewykonania tego obowiązku, odmowa powołania będąca uchwałą negatywną, może być przedmiotem zaskarżenia.
3. Dopuszczalne jest zaskarżenie uchwały negatywnej walnego zgromadzenia spółki kapitałowej podjętej w wyniku nie uzyskania wymaganej większości głosów przez projekt uchwały o powołaniu do składu rady nadzorczej przedstawicieli pracowników wybranych na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy z 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁶.

1. Stan faktyczny sprawy

Okoliczności, ze względu na które zostało wniesione powództwo o uchylenie uchwały w trybie art. 422 k.s.h., nie były szczególnie skomplikowane. Pozwana spółka była przekształconym przedsiębiorstwem państwowym. Z tego powodu, na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o komercjalizacji, pracownikom przysługiwało prawo wyboru części składu rady nadzorczej. Pracownicy wskazali swoich reprezentantów, jednakże walne zgromadzenie nie przegłosowało ich wyboru – uchwała o treści pozytywnej, tj. w przedmiocie wyboru przedstawicieli pracowników, nie uzyskała wymaganej większości głosów. W konsekwencji trzech akcjonariusze spółki oświadczyli, że głosowali „za” powzięciem uchwał i zgłosili swój sprzeciw wobec ich niepowzięcia albowiem, wbrew zapisom ustawy o komercjalizacji, do rady nadzorczej spółki nie powołano

⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 747 ze zm.), dalej „ustawa o komercjalizacji”.

⁶ Glosa pomija zagadnienie dotyczące różnicy pomiędzy skutkami uchylenia oraz stwierdzenia nieważności uchwały, a także rozumienia pojęcia dobrych obyczajów, zgodnie z zastrzeżeniem poczynionym we wstępie.

wskazanych przedstawicieli pracowników. Na tej podstawie SN ustalił, że walne zgromadzenie spółki powzięło uchwałę negatywną, tj. o treści przeciwnej do nieprzegłosowanego projektu uchwały, która to uchwała podlegała zaskarżeniu na zasadach ogólnych.

2. Stanowisko SN

Na gruncie przedstawionego stanu faktycznego SN uznał, powołując się na orzeczenie wydane w analogicznej sprawie⁷, że zachodzi przypadek uchwały nieistniejącej. Niezależnie od powyższego przyjął, że głosy „przeciw” uchwale stanowią w istocie głosy „za” uchwałą negatywną, co miałyby uzasadniać konieczność uwzględnienia jej w protokole WZA. Z zasady podejmowania uchwał bezwzględną większością głosów SN wywodzi, że nie sposób wyłączyć powzięcia uchwały głosami negatywnymi. Sąd stoi na stanowisku, że nie można przyjąć, iż akt głosowania, w którym większość głosów oddanych stanowią głosy „przeciw”, nie wywiera żadnych skutków prawnych.

Z powołaniem się na powyższe, SN doszedł do wniosku, że w razie niewykonania obowiązku narzuconego przez przepisy prawa (na gruncie sprawy – wyboru do rady nadzorczej pozwanego osób wskazanych przez pracowników), odmowa powołania będąca uchwałą negatywną, może być przedmiotem zaskarżenia.

3. Polemika ze stanowiskiem SN

Przyjęcie przez SN, iż niepowzięcie uchwały określonej treści jest powzięciem uchwały treści odwrotnej jest błędne i może prowadzić do negatywnych konsekwencji w funkcjonowaniu walnego zgromadzenia spółki akcyjnej.

⁷ Wyrok SN z dnia 28 maja 2013 r., V CSK 311/12, w której pozwanym była spółka będąca stroną pozwaną w omawianej sprawie.

3.1. Uchwała jako czynność prawna⁸

Uchwała jest wielostronnym oświadczeniem członków zgromadzenia obecnych i głosujących⁹. Truizmem będzie definiowanie po raz wtóry istoty koncepcji uchwały, niemniej wskazać należy, iż poprzez uchwałę rozumie się – w sensie prawnym – swoiście pojęty wspólny akt woli zespołu osób, będący wyrazem zdolności do działania tej grupy osób i mieszczący się w jej normatywnym obszarze działania¹⁰. W braku łącznego spełnienia którejkolwiek z w/w przesłanek, oświadczenie danej zbiorowości nie może być zakwalifikowane jako uchwała.

Uchwałę w sensie prawnym tworzą oświadczenia woli poszczególnych akcjonariuszy. Co istotne, oświadczenia te nie muszą być zgodne dla powzięcia uchwały. Wynika to z koncepcji legislacyjnej ustawodawcy, zgodnie z którą to określona ustawowo (umownie) większość głosów oddanych „za” daną uchwałą przesądza o jej istnieniu. Zasada rządów większości jest immanentnie związana z koncepcją wspólnoty kapitału spółki kapitałowej. Brak wymogu zgodnych oświadczeń woli oraz konieczności występowania co najmniej dwóch stron stosunku prawnego wyróżnia uchwałę od kategorii umów¹¹.

Mimo intensywnego obrotu gospodarczego, sukcesywnego wzrostu liczby spółek kapitałowych na rynku polskim, w doktrynie pozostaje kwestią sporną określenie, czy uchwała stanowi czynność prawną. Część badaczy tego zagadnienia odmawia uchwałę takiego charakteru¹², inni z kolei uznają każdą uchwałę za czynność prawną¹³. Wydaje się, że z uwagi na różnorodność uchwał i ich treść (uchwała wyrażająca podziękowanie za pełniony mandat czy też życzenia urodzinowe), nie

8 Z uwagi na okoliczności faktyczne sprawy, rozważania objęte niniejszą glosą dotyczą uchwały walnego zgromadzenia. Niemniej ze względu na analogiczne rozwiązania legislacyjne, odnoszą się odpowiednio do uchwał zgromadzenia wspólników spółki z o.o.

9 Z. Radwański, *Prawo cywilne część ogólna*, Warszawa 2009, s. 216.

10 P. Antoszek, *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych*, Warszawa 2009, Lex/el. 2015.

11 P. Antoszek, *Cywilnoprawny charakter...*, op. cit., s. 173.

12 J. Frąckowiak, *Uchwały zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych sprzeczne z ustawą*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2007 nr 11, s. 5 i nast.

13 S. Sołtysiński, [w:] *Prawo spółek kapitałowych*, „System prawa prywatnego” t. 17B, red. S. Sołtysiński, Warszawa 2010, s. 586 i nast.

wszystkim uchwałom należy przyznawać przymiot czynności prawnej. Niemniej większość oświadczeń walnego zgromadzeniu powinna być uznana za tego typu zdarzenia¹⁴. Przemawia za tym w szczególności skutek uchwały. Co do zasady uchwała wywołuje skutek „na zewnątrz” organizacji, wobec osób trzecich¹⁵. Tego typu czynności zmiernają do wywołania, zmiany lub wygaszenia określonego stosunku prawnego. *Ipsa iure* muszą obejmować swoją treścią stosowny zamiar w tym zakresie, tj. konstituować oświadczenie woli. Skoro w konstrukcji uchwały możliwe jest wyróżnienie oświadczenia woli, należy takie oświadczenie uznać za czynność prawną.

3.2. Koncepcja uchwały negatywnej

Analiza przepisów k.s.h. nie pozwala udzielić odpowiedzi na pytanie czym w sensie jurystycznym jest uchwała walnego zgromadzenia. Pozostawia tę kwestię doktrynie i orzecznictwu. W tym zakresie pomocne mogą okazać się rozważania wskazane w pkt 3.1 powyżej.

Wobec braku normatywnej definicji uchwały, nie sposób jednoznacznie określić jej *essentialia negotii*. Nasuwa to wątpliwości co do istoty uchwały albowiem, czy można przyjąć, iż uchwałą jest jedynie pozytywne oświadczenie walnego zgromadzenia? Oddanie wymaganej liczby głosów „za” powoduje uznanie uchwały za powziętą. Nie sposób natomiast jednoznacznie określić, czy cechę powzięcia należy przypisywać domniemanym oświadczeniom odwrotnym wobec uchwał, które nie uzyskały większości głosów „za”, tzw. uchwałom negatywnym¹⁶.

14 A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 263.

15 Wywołuje określone skutki w sferze prawnej podmiotów trzecich, wpływa na powstanie, zmianę lub ustanie określonego stosunku prawnego, który dotyczy nie tylko samej spółki, ale także osób odrębnych od niej, np. członków zarządu.

16 Niniejsza glosa posługuje się sformułowaniem „uchwała negatywna” jedynie w odniesieniu do projektów uchwał, które nie zostały przez walne zgromadzenie prze głosowane. Poza zainteresowaniem pozostaje kwestia rozróżnienia uchwał o treści pozytywnej (udziela się absolutorium) oraz negatywnej (odmawia się udzielenia absolutorium), jako nieodnosząca się bezpośrednio do omawianego problemu.

Przeważająca część doktryny sceptycznie odnosi się do możliwości wyróżnienia uchwał negatywnych na gruncie obecnie obowiązującej regulacji¹⁷. Niemniej pojawiają się stanowiska opowiadające się za zasadnością wyróżniania przedmiotowej kategorii¹⁸.

Spór doktrynalny pomiędzy dwiema w/w koncepcjami dotyczy okoliczności, czy w przypadku, gdy walne zgromadzenie nie powzięło uchwały o zaproponowanej treści, to (i) nie złożono żadnego oświadczenia, a tym samym stan prawny nie uległ zmianie, albo (ii) powzięto uchwałę o treści odwrotnej do projektu uchwały, który nie zyskał przychylności akcjonariuszy. Odpowiedź na tak postawione pytanie determinuje w rzeczywistości możliwość powzięcia przez akcjonariuszy kroków mających na celu zwalczanie działania większości.

3.3. Wykładnia literalna przepisów kodeksu spółek handlowych

Tryb zaskarżania uchwał walnego zgromadzenia regulują art. 422–427 k.s.h. Zważywszy na ich materię, znaczenie dla funkcjonowania spółek i ochronę interesów akcjonariuszy, unormowanie to okazało się niewystarczające, czego przykładem jest omawiane orzeczenie.

Artykuły 422 oraz 425 k.s.h. odnoszą się do pojęcia uchwały, jako przedmiotu zaskarżenia. Jak wyżej wskazano uchwała jest oświadczeniem walnego zgromadzenia. Wobec tego, aby przyjąć, że wypowiedź nosi przymiot uchwały, musi zostać przeprowadzona we właściwej formie i uzyskać wymaganą większość. Dopiero łączne spełnienie tych przesłanek umożliwi stwierdzenie, iż dane oświadczenie złożone w toku walnego zgromadzenia, jest jego uchwałą w rozumieniu kodeksu spółek handlowych¹⁹. Uchwała jest złożeniem przez walne zgromadzenie określonego

17 Zamiast wielu S. Łazarewicz, „Uchwały negatywne” i możliwość ich zaskarżenia, [w:] *Wpływ europeizacji prawa na instytucje prawa handlowego*, red. J. Kruczałak-Jankowska, Lex/el. 2013.

18 M. S. Tofel, „Uchwały negatywne” na gruncie kodeksu spółek handlowych, „Prawo Spółek” 2007, nr 2, s. 18; E. Płonka, *Uczestnictwo osób prawnych w walnym zgromadzeniu spółki kapitałowej*, PiP 1990, nr 1, s. 92–94.

19 Jeżeli dane oświadczenie walnego zgromadzenia nie spełnia tych przesłanek, a w szczególności powzięte zostało nie przez akcjonariuszy, czy też nie uzyskało wymaganej

oświadczenia, czy to pozytywnego (udzielenie absolutorium), czy też negatywnego (odmowa udzielenia absolutorium), musi nieść ze sobą przekaz intelektualny pozwalający na przypisanie walnemu zgromadzeniu stanowiska w sprawie. Przekaz ten musi wynikać z jej treści i być możliwy do jednoznacznego zrekonstruowania na podstawie sporządzonego protokołu.

Tymczasem SN przyjął, że niepowzięcie uchwały określonej treści jest równoznaczne z powzięciem uchwały odwrotnej. Jest to stanowisko nieznajdujące oparcia ani w literalnym brzmieniu ustawy, ani w konstrukcji uchwały jako zbiorowego oświadczenia akcjonariuszy. Nie sposób w takich okolicznościach ustalić faktycznej treści uchwały negatywnej. Co więcej, nieuzasadnionym jest przyjęcie, że akcjonariusze, którzy głosowali przeciwko danej uchwale, automatycznie zagłosują „za” powzięciem uchwały o treści odwrotnej²⁰. Niedopuszczalne jest domniemywanie tego typu oświadczenia. Tytułem przykładu należy powołać hipotetyczną sytuację niezyskania wymaganej większości głosów przez uchwałę o podziale całości zysku wypracowanego w danym roku obrotowym. Odmowa powzięcia takiej uchwały nie oznacza, że walne zgromadzenie powzięło uchwałę o zatrzymaniu całości zysku w spółce. Ponadto nie sposób ocenić, czy uchwała w przedmiocie podziału np. połowy wypracowanego zysku została powzięta przez zgromadzenie, czy też nie. Aby to stwierdzić, należy zwołać kolejne zgromadzenie i poddać odpowiedni projekt pod głosowanie.

Zgodnie z art. 421 § 1 k.s.h. protokół z obrad walnego zgromadzenia akcjonariuszy powinien mieć formę aktu notarialnego. W przypadku braku zachowania wymaganej przepisami prawa formy, uchwały powzięte w toku walnego zgromadzenia są nieważne. Protokół z obrad walnego zgromadzenia akcjonariuszy powinien w szczególności stwierdzać

większości, można co najwyżej mówić o tzw. uchwale nieistniejącej (patrz: wyrok SN z dnia 12 grudnia 2008 r., II CSK 278/08. Jednakże należy wskazać, że orzeczenie to, w zakresie niezyskania wymaganej większości głosów, dotyczy sytuacji, w której mimo tego zaprotokołowano uchwałę jako przyjętą. Nie dotyczy natomiast przypadku, w którym takiego oświadczenia nie uznano za uchwałę walnego zgromadzenia).

²⁰ Sposób rozumowania SN obarczony jest błędem następstwa, polegającym na tym, że z faktu, iż wydarzenie A poprzedza wydarzenie B, wysnuwa się wniosek, że wydarzenie A jest przyczyną wydarzenia B (tak: *Logika dla prawników*, red. A. Malinowski, Warszawa 2007, s. 216); Na gruncie omawianej sprawy z faktu głosowania przeciwko uchwale SN wysnuł wniosek o głosowaniu „za” powzięciem uchwały przeciwnej.

prawidłowość zwołania oraz zdolność do podejmowania uchwał, zaś przy każdej uchwale winna być wskazana liczba akcji, z których oddano ważne głosy, procentowy udział tych akcji w kapitale zakładowym, łączną liczbę ważnych głosów, liczbę głosów „za”, „przeciw” i „wstrzymujących się” oraz zgłoszone sprzeciwy. Co za tym idzie nie można logicznie rozumując stwierdzić, iż przewyższająca liczba głosów „przeciwko” danej uchwale oznacza, iż przyjmuje się automatycznie uchwałę o brzmieniu odwrotnym. Ponadto należy wskazać na problem braku objęcia tejże uchwały negatywnej treścią protokołu. Nawet jeżeli zaakceptować omawianą koncepcję, a w konsekwencji przyjąć, że uchwała negatywna została powzięta, to jest ona nieważna z uwagi na naruszenie art. 421 k.s.h. i jako taka podlega zaskarżeniu. Stanowisko przyjęte przez Sąd nie doprowadziłoby do żadnych korzystnych dla spółki skutków prawnych, a jedynie skutkowało wygenerowaniem kolejnego sporu.

Aby przyjąć uchwałę w brzmieniu odwrotnym od głosowanej, hipotetycznie przewodniczący mógłby wprowadzić pod obrady dodatkową uchwałę o treści odwrotnej do niepowziętej, w ramach rzecz jasna danego punktu porządku obrad. Należy mieć przy tym na względzie, że przewodniczący zgromadzenia nie posiada kompetencji do samodzielnego wprowadzenia zmian do porządku obrad i objęcia nim nowych zagadnień. Zważywszy, iż takie uprawnienie nie wynika wprost z przepisów kodeksu spółek handlowych, brak czynności przewodniczącego nie mógłby w naszej ocenie stanowić przesłanki jego winy i stanowić podstawy dla pociągnięcia go do odpowiedzialności odszkodowawczej. Wręcz przeciwnie, w przypadku tego typu „samowoli” można byłoby mu zarzucić przekroczenie uprawnień, zważywszy na treść art. 409 § 2 w zw. z art. 401 § 1 k.s.h., art. 4 oraz art. 5 k.s.h. Literalna wykładnia przepisów ustawy przemawia za przyjęciem, iż przewodniczący nie posiada uprawnienia do samodzielnego zaproponowania treści projektu uchwały.

Wobec powyższej tezy, to na zarządzie ciąży obowiązek zwołania kolejnego walnego zgromadzenia celem wyeliminowania wątpliwości odnośnie istnienia uchwały negatywnej. Zwołując zgromadzenie zarząd powinien w treści zawiadomienia wskazać w szczególności uchwały o treści odwrotnej do niepowziętych, aby uniknąć zarzutu działania na niekorzyść reprezentowanej spółki. Co za tym idzie, w przypadku niepowzięcia proponowanej uchwały na tak zwołanym zgromadzeniu zarząd

musiałby, aż do skutku, tj. powzięcia uchwały treści odwrotnej do pierwotnie zaproponowanej (a niepowziętej), zwoływać zgromadzenia. Nie jest dopuszczalne domniemanie woli poszczególnych akcjonariuszy, którzy działają w swoim partykularnym interesie, a którego wypadkową jest powzięta uchwała. W takim przypadku nie wydaje się możliwe postawienie zarządowi zarzutu działania na szkodę spółki, z uwagi na fakt, że zwołanie zgromadzenia jest jedyną czynnością, do której jest uprawniony. Zarząd w szczególności nie dysponuje uprawnieniem do żądania od akcjonariuszy głosowania w określony sposób.

Przeciwko stanowisku SN przemawia również kodeksowe ujęcie legitymacji czynnej do zaskarżania uchwał. Kodeks spółek handlowych wprost wskazuje, w art. 422 § 2, katalog osób uprawnionych do zaskarżania uchwał. Jest to katalog zamknięty, z zastrzeżeniem przypadków szczególnych wynikających z odrębnych przepisów i okoliczności danej sprawy²¹. Brak w nim akcjonariusza, który głosował „za” powzięciem uchwały i zażądał zaprotokołowania sprzeciwu „wobec niepowzięcia uchwały”. Regulacja prawna nie przewiduje uprawnienia akcjonariusza do zaskarżenia czynności niepowzięcia uchwały, ponieważ nie występuje wówczas substrat zaskarżenia – uchwała w sensie prawnym. Ustawa przewiduje uprawnienie do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej uchwały walnego zgromadzenia. Nie jest jednak możliwe wyeliminowanie czegoś, co nigdy nie zostało powzięte, a takie okoliczności zaszły na gruncie stanu faktycznego będącego podstawą glosowanego orzeczenia.

Ponadto, zgodnie z art. 422 § 2 pkt 2 k.s.h., prawo zaskarżenia uchwały przysługuje akcjonariuszowi, który głosował przeciwko uchwale, a po

21 SN w wyroku z dnia 7 czerwca 2006 r. (IV CSK 41/05) uznał, że *były akcjonariusz zachowuje legitymację do zaskarżenia uchwały walnego zgromadzenia, która dotyczy jego praw korporacyjnych lub majątkowych, natomiast traci legitymację do zaskarżania uchwał, które nie dotyczą jego praw*; W wyroku z dnia 9 września 2010 r. (I CSK 530/09) SN wskazał natomiast, że *wspólnik ma legitymację do wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały zgromadzenia wspólników o umorzeniu jego udziałów*; Ponadto w wyroku z dnia 19 grudnia 2013 r. (II CSK 150/13) SN przyznał legitymację do zaskarżania uchwał wierzycielowi, który zajął udziały wspólnika w spółce kapitałowej (w zakresie wynikającym z art. 910² § 1 Kodeksu postępowania cywilnego); Zagadnienie związane z powództwem o ustalenie opartym o art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego, ze względu na wywoływane rozbieżności i obszerność, nie będzie przedmiotem omówienia.

jej powzięciu zażądał zaprotokołowania sprzeciwu. Z postanowienia ustawy jednoznacznie wynika, że sprzeciw powinien dotyczyć uchwały, którą powzięto. Jedynie w takim przypadku możliwe jest ustalenie, uchwale jakiej treści sprzeciwia się akcjonariusz i możliwa jest sądowa kontrola zgodności tejże uchwały z prawem.

Omawiając kwestię legitymacji czynnej nie sposób pominąć twierdzenia SN, że były członek organu jest legitymowany do wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały odmawiającej udzielenia mu absolutorium. Jest to stanowisko błędne, nieuwzględniające literalnej wykładni przepisu art. 422 k.s.h. ani zasady prawnej przyjętej przez SN w uchwale z dnia 1 marca 2007 r.²², a także stanowiska Trybunału Konstytucyjnego²³. Osoba, która została odwołana ze składu organu spółki, nie jest członkiem tego organu, a zatem nie przysługuje jej w/w uprawnienie. Takie stanowisko judykatury dominuje od 2007 r. i znalazło potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jako zgodne z Ustawą zasadniczą²⁴.

3.4. Brak uchwały

Na gruncie sprawy stanowiącej podstawę dla wydania przez SN glosowanego orzeczenia, walne zgromadzenie nie powzięło proponowanej uchwały, z uwagi na niedostateczną liczbę głosów „za”. Oznacza to, że walne zgromadzenie, jako organ spółki, wyraziło swoją zbiorową wolę niepowzięcia uchwały o treści określonej na gruncie projektu uchwały. Konsekwentnie, żadnej uchwały w sensie prawnym nie powzięto. Poszczególne głosy oddane „za” oraz „przeciwko” powzięciu uchwały stanowiły oświadczenia akcjonariuszy, jednakże nie doprowadziły do wyrażenia woli przez walne zgromadzenie. O uchwale można mówić

²² Uchwała SN z dnia 1 marca 2007 r., III CZP 94/06 „Osobie odwołanej ze składu organu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nie przysługuje legitymacja do wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników sprzecznej z ustawą – zasada prawna”.

²³ Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2009 r., SK 31/08.

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., Nr 78, poz. 483 ze zm.

jedynie, gdy uzyskała ona aprobatę większości głosujących. W przedmiotowym przypadku taka okoliczność nie miała miejsca, czyli czynność prawna, jaką jest powzięcie uchwały, nie została dokonana. Skoro zatem uchwała nie zaistniała, nie jest możliwe jej zaskarżenie.

Błędne jest także przyjęcie przez SN tezy, że niepowzięcie uchwały wywołuje skutki prawne na takiej samej zasadzie, jak jej powzięcie. W omawianym stanie faktycznym osoba wskazana przez pracowników jako ich przedstawiciel w radzie nadzorczej, dopiero do tego organu miała zostać powołana. Nie była jego członkiem w dniu głosowania. Konsekwentnie, brak uchwały o powołaniu nie wywoływał żadnych skutków prawnych, w tym w szczególności powołania albo odwołania przedstawiciela do organu spółki. Zaistniałe zdarzenie prawne co najwyżej utrwaliło istniejący *status quo*. W szczególności nie generowało ani po stronie spółki, ani niedoszedłego członka rady nadzorczej praw i obowiązków, które miałyby być przez strony przestrzegane.

Czynność prawna, ze względu na którą ustawa wymaga uchwały, może dojść do skutku jedynie w sytuacji, gdy taka uchwała zostanie powzięta. Zatem pozostaje nieważna aż do tego momentu, przy czym brak uchwały w terminie wskazanym w art. 17 § 2 k.s.h. skutkuje petryfikacją stanu nieważności. Uzyskanie natomiast uchwały treści pozytywnej konwaliduje czynność prawną. Takie ujęcie sankcji nieważności stanowi inny skutek w rozumieniu art. 58 § 1 k.c.²⁵

Nie można również jednoznacznie stwierdzić, że większość akcjonariuszy głosujących przeciwko uchwale, zagłosowałaby „za” powzięciem uchwały o treści odwrotnej. Przyjęcie takiego domniemania jest nieuprawnione. Woli organu nie można domniemywać, gdyż w praktyce doprowadziłoby to do chaosu, który skutkowałby możliwością domniemywania niemalże każdej czynności, jaką spółka może wykonać. W konsekwencji doprowadziłoby to do absurdalnych sytuacji jak chociażby twierdzenia o zmianie w składzie ustawowych organów korporacyjnych spółki i powołaniu lub odwołaniu do nich dowolnie wskazanych osób.

Sam obowiązek powzięcia uchwały danej treści nie powinien prowadzić do wniosku, że jej niepowzięcie oznacza akceptację uchwały o treści

²⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.).

odwrotnej. Błędne jest przypisywanie walnemu zgromadzeniu złożenia oświadczenia, którego faktycznie nie złożył. Przede wszystkim jednak nie sposób ustalić jego treści oraz stosunku głosów oddanych „za” tego typu oświadczeniem. Nieprzegłosowanie uchwały danej treści w żadnym wypadku nie oznacza, że akcjonariusze poprą uchwałę o treści odwrotnej, w wyniku czego taka uchwała miałaby zostać skutecznie powzięta. Uchwała jest oświadczeniem woli zbiorowości, które dochodzi do skutku, gdy odpowiednia większość wyrazi zgodę na jej brzmienie. Jest to głosowanie „za” lub „przeciwko” takiemu, a nie innemu brzmieniu oświadczenia. Nieprzyjęcie go oznacza brak akceptacji danej treści oświadczenia. Nie oznacza natomiast ustosunkowania się do innej treści, czy tym bardziej jej poparcia. Na gruncie omawianej sprawy oświadczenie woli w zaproponowanym brzmieniu nie zostało złożone. Jednocześnie nie zostało wyrażone żadne inne oświadczenie, gdyż brak jest ku przyjęciu takiej tezy wystarczających przesłanek. Uchwała zostaje powzięta tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje możliwość składania tego typu oświadczeń i jest immanentnie związana z zasadą rządów większości. Dopiero ustalenie treści oświadczenia przyjętego w odpowiednim trybie pozwala na zakwalifikowanie go jako uchwały. Z samego faktu możliwości powzięcia uchwały nie wynika dopuszczalność domniemania jej powzięcia.

Omawiany problem należy odnieść do zasady wyrażonej w art. 414 w zw. z art. 415 k.s.h. Zgodnie z przyjętym przez ustawodawcę założeniem, uchwała jest uznawana za powziętą, jeżeli akcjonariusze obecni na zgromadzeniu oddali łącznie więcej głosów „za”, niż łącznie „przeciwko” i „wstrzymujących się”²⁶. Nie można wobec tego wykluczyć, że liczba głosów „wstrzymujących się” będzie tak znaczna, że uniemożliwi określenie treści uchwały odwrotnej niż ta, która nie uzyskała wymaganej większości. Wówczas, nawet przyjmując stanowisko prezentowane przez SN za słuszne, nie jest możliwym zdefiniowanie treści uchwały negatywnej, a w ślad za tym co zostało wcześniej wskazane, określenie intencji osób wstrzymujących się od głosowania. Nie można ich zakwalifikować przecież ani jako głosu „za” daną koncepcją ani „przeciwko” niej.

SN nie ma racji twierdząc, że omawiany przypadek stanowi uchwałę nieistniejącą. Istotą tej kategorii jest przyjęcie, że dane oświadczenie

²⁶ Co wynika z regulacji art. 4 § 1 pkt 10 k.s.h.

stanowi skuteczne oświadczenie walnego zgromadzenia, chociaż w sensie prawnym takiego przymiotu mu przypisać nie można. W takim przypadku w protokole umieszcza się określone oświadczenie przypisywane walnemu zgromadzeniu, mimo braku jurydycznych ku temu przesłanek. Zachodzi zatem okoliczność, w której twierdzi się, że uchwała powzięta została, mimo odmiennej kwalifikacji prawnej. Zasadniczą różnicą pomiędzy koncepcją uchwały nieistniejącej, a sytuacją faktyczną będącą kanwą dla omawianego orzeczenia jest okoliczność, że na gruncie sprawy żadnego oświadczenia nie przypisano walnemu zgromadzeniu. Nie występuje wobec tego konieczność ustalenia braku (nieistnienia) tego oświadczenia. W takim też znaczeniu pojęcie uchwały nieistniejącej zostało użyte w wyroku z dnia 23 lutego 2006 r.²⁷, do którego odniósł się SN. Uchwała została wówczas uznana za powziętą, a powód domagał się ustalenia okoliczności odwrotnej.

W przypadku zaskarżenia uchwały, niezależnie od trybu, wyrok uwzględniający powództwo będzie miał charakter kasatoryjny – uchyli, stwierdzi nieważność albo nieistnienie uchwały. Nie doprowadzi natomiast do pozytywnego ustalenia treści oświadczenia walnego zgromadzenia. Sąd nie jest uprawniony w tym postępowaniu do kreowania formy zastępczego oświadczenia organu spółki, co wynika z literalnego brzmienia ustawy. Sąd nie może poszukiwać motywacji akcjonariuszy w oddaniu głosu w dany sposób w danej sprawie. Jest to autonomiczna decyzja akcjonariusza, w którą sąd co do zasady nie jest uprawniony wkraczać²⁸.

W omawianym przypadku proponuje się, wzorem rozwiązań niemieckich, połączyć powództwo przeciwko uchwale z powództwem o ustalenie powzięcia uchwały określonej treści²⁹. Niemniej koncepcja ta nie znalazła szerszej akceptacji w polskiej praktyce.

Alternatywą dla powyższego rozwiązania mogłoby być powództwo wytoczone w oparciu o art. 64 k.c. Wydaje się, że z uwagi na doniosłość

27 Wyrok SN z dnia 23 lutego 2006 r., I CK 336/05.

28 Z zastrzeżeniem uprawnienia do żądania złożenia przez akcjonariusza oświadczenia woli, w trybie art. 64 k.c., co w konsekwencji doprowadzi do oddania głosu niejako w zastępstwie tego akcjonariusza na walnym zgromadzeniu, po uzyskaniu prawomocnego w tym zakresie wyroku sądu, na mocy tego wyroku.

29 S. Sołtysiński, [w:] *System...*, op. cit., s. 606–607; P.M. Wiórek, *Powództwo o ustalenie podjęcia uchwały*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 12, s. 54–58.

problemu oraz obowiązek organu ustanowiony w art. 14 ustawy o komercjalizacji, konstrukcja zastępczego oświadczenia woli byłaby użyteczna. Za omawianą koncepcją przemawia także fakt, że uchwała jest co do zasady kwalifikowana jako czynność prawna³⁰.

Mając na względzie przepisy materialne i proceduralne regulujące przedmiotowe zagadnienia, z całą stanowczością stwierdzić należy, iż obowiązkiem SN było usunięcie uchwały z porządku prawnego (w razie ustalenia jej wadliwości), a nie podejmowanie czynności prawotwórczych, albowiem sąd nie jest umocowany do składania oświadczeń woli za organ, a jedynie to stwierdzenia ich nieważności w przypadku naruszenia przepisów prawa bądź stwierdzenia, iż dana uchwała nie istnieje. W konsekwencji wyrok sądu będzie miał charakter deklaratoryjny lub konstytutywny, niemniej dotyczy on określonej spornej czynności, a nie tworzy jej.

W naszym przekonaniu niemożliwa jest akceptacja argumentacji w części, która przyznaje rację bytu tej kategorii uchwał. S. Łazarewicz wskazuje, iż *za wyodrębnieniem „uchwał negatywnych” przemawia zatem sam charakter prawny uchwały jako czynności prawnej*³¹. Uchwała stanowi czynność prawną co do zasady skierowaną na zewnątrz spółki, przez co wywołuje skutki prawne w stosunku do osób trzecich. Brak jej powzięcia oznacza brak skutków prawnych, a nie dokonanie czynności zupełnie odmiennej. Binarna interpretacja oświadczeń woli nie znajduje zastosowania w praktyce obrotu gospodarczego, gdyż tym samym dyskwalifikuje możliwość swobodnego podejmowania decyzji.

4. Konkluzje

Mając na uwadze powyższe rozważania, stan faktyczny sprawy, stanowisko doktryny i orzecznictwa, podkreślić należy, iż głównym celem niniejszej glosy jest wskazanie na prawotwórczą działalność SN, która na

30 M. Jasiakiewicz, *Wybrane problemy stosowania art. 64 k.c. do uchwał przymusowych niepodjętych przez zgromadzenie wspólników spółki kapitalowej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 10, s. 45–48.

31 S. Łazarewicz, *Uchwały negatywne...*, *op. cit.*, s. 94.

gruncie obowiązującego prawa zdaje się być niedopuszczalna. SN tworzy nową kategorię uchwał, która nie znajduje podstawy normatywnej. Domniemywanie przez SN intencji akcjonariuszy jest niedopuszczalne i stanowi groźny precedens. Sąd Najwyższy co prawda wskazał, że nie jest możliwe generalne przyjęcie koncepcji uchwały negatywnej, jednakże z uwagi na treść orzeczenia i brak wskazania przesłanek, według których należy oceniać, czy w danym przypadku doszło do powzięcia uchwały negatywnej, przyjęte stanowisko może wywołać skutki odmienne do tych, które SN starał się osiągnąć. SN przede wszystkim nie przedstawił przykładowych okoliczności mających stanowić podstawę dla przyjęcia omawianej koncepcji. Wobec tak przedstawionego zagadnienia, sądom powszechnym pozostało „domyślać się”, czy dana okoliczność może być zakwalifikowana jako uchwała negatywna, co jest sytuacją wysoce niepożądaną. W konsekwencji może doprowadzić do zachwiania funkcjonowania spółek, w szczególności w przypadku braku jednomyślności walnego zgromadzenia akcjonariuszy może doprowadzić do masowych powództw mających na celu uzyskanie uchwały zgodnej z oczekiwaniami powodów. Co za tym idzie, w naszej ocenie koncepcja uchwał negatywnych jest niedopuszczalna, a ich domniemywanie (konstruowanie) na gruncie obowiązujących przepisów kodeksu spółek handlowych jest nieuprawnione, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, iż niezasadnym jest zaskarżanie uchwał negatywnych.

Przyjęta przez SN koncepcja nie doprowadzi do rozwiązania omawianego problemu, gdyż nawet gdyby założyć, że sąd jest uprawniony do orzekania co do „uchwały negatywnej”, orzeczenie to będzie miało charakter kasatoryjny – przywróci stan sprzed powzięcia uchwały. Nie doprowadzi do pozytywnej kreacji stanu prawnego. W szczególności zaś nie pozwoli na przyjęcie, że w wyniku uprawomocnienia orzeczenia przedstawiciele pracowników uzyskują status członków organu.

Bibliografia

Antoszek P., *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych*, Warszawa 2009.

- Frąckowiak J., *Uchwały zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych sprzeczne z ustawą*, Przegląd Prawa Handlowego, Warszawa 2007 nr 11.
- Jasiakiewicz M., *Wybrane problemy stosowania art. 64 k.c. do uchwał przymusowych niepodjętych przez zgromadzenie wspólników spółki kapitałowej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 10.
- Łazarewicz S., *„Uchwały negatywne” i możliwość ich zaskarżania*, [w:] *Wpływ europeizacji prawa na instytucje prawa handlowego*, red. J. Krużalak-Jankowska, Lex/el. 2013.
- Malinowski A., *Logika dla prawników*, Warszawa 2007.
- Płonka E., *Uczestnictwo osób prawnych w walnym zgromadzeniu spółki kapitałowej*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1.
- Prawo spółek kapitałowych*, „System prawa prywatnego” t. 17B, red. S. Soltyński, Warszawa 2010.
- Radwański Z., *Prawo cywilne część ogólna*, Warszawa 2009.
- Tofel M.S., *„Uchwały negatywne” na gruncie kodeksu spółek handlowych*, „Prawo Spółek” 2007, nr 2.
- Wiórek P.M., *Powództwo o ustalenie podjęcia uchwały*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 12.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.

Grażyna J. Leśniak¹

ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

ABSTRACT:

Judicial decisions of the Constitutional Tribunal

The Constitutional Tribunal ruled that the amendment to the Constitutional Tribunal Act of 22 December 2015 is inconsistent with the Constitution. The Tribunal adjudicated on the legal basis of directly applicable provisions of the Constitution and the Constitutional Tribunal Act in the wording of the amending statute, with the exemption of certain provisions thereof. Excluded were the contested provisions on the rules for proceedings before the Tribunal that could potentially be applied in the case considered. As held by the Tribunal, it is unacceptable for the same provisions to be both the legal basis and the subject of adjudication.

Keywords: procedure for enacting amending statutes and rules concerning their entry into force, double qualified majority, dates of hearings set in the

¹ 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.

order in which cases are received by the Tribunal, a hearing before the Tribunal may not be held earlier than 3 months after serving notification about the date of the hearing to the participants in the proceedings, considering cases without undue delay by courts that have referred questions of law to the Constitutional Tribunal

Słowa kluczowe: tryb uchwalenia ustawy nowelizującej i zasady jej wejścia w życie, podwójna kwalifikowana większość, terminy rozprawy wyznaczane według kolejności wpływu spraw do Trybunału, rozprawa przed Trybunałem nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd, który skierował do TK pytanie prawne

Ustawa nowelizująca ustawę o Trybunale Konstytucyjnym została uchwalona z naruszeniem art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji. Sejm naruszył bowiem wymóg rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach, procedując z naruszeniem zasad, które sam w ramach autonomii regulaminowej ustanowił. Świadome działanie organu państwa poza granicami prawa podczas uchwalania tej ustawy stanowi więc naruszenie zasady poprawnej legislacji, która jest jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego – stwierdził Trybunał Konstytucyjny.

8 marca 2016 r. rozpoznał w pełnym składzie połączone wnioski Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, wnioski dwóch grup posłów na Sejm, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (sygn. K 47/15).

W wyroku z 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

I

1. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2217):
 - a) jest niezgodna z art. 7, art. 112 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji,
 - b) jest zgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji,
 - c) nie jest niezgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 1 pkt 6 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1, uchylający art. 31 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 293), jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.
3. Art. 1 pkt 15 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1, uchylający rozdział 10 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2, jest niezgodny z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 197 Konstytucji.
4. Art. 1 pkt 16 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim uchyla art. 19 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2:
 - a) jest niezgodny z art. 112 i art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji,
 - b) nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji.
5. Art. 1 pkt 16 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.
6. Art. 1 pkt 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i zmieniony art. 8 pkt 4 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.
7. Art. 1 pkt 3 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i zmieniony art. 10 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 Konstytucji przez to, że uniemożliwiają organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego.
8. Art. 1 pkt 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i dodany art. 28a ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.
9. Art. 1 pkt 7 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i dodany art. 31a ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2:
 - a) są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji, a także z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji,

- z art. 78, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji,
- b) nie są niezgodne z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.
10. Art. 1 pkt 8 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2, i zmieniony art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2:
- a) są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji, a także z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, z art. 78, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji,
- b) nie są niezgodne z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.
11. Art. 1 pkt 8 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2, i zmieniony art. 36 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.
12. Art. 1 pkt 9 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zmienia art. 44 ust. 1 i 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2, i zmieniony art. 44 ust. 1 i 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że uniemożliwiając organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego.
13. Art. 1 pkt 10 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i dodany art. 80 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że uniemożliwiając organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego.
14. Art. 1 pkt 12 lit. a ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i zmieniony art. 87 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej

w punkcie 2 są niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że uniemożliwiają organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego.

15. Art. 1 pkt 14 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i zmieniony art. 99 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji.
16. Art. 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z:
 - a) art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że uniemożliwiają organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, narusza zasady państwa prawnego,
 - b) art. 2 Konstytucji przez to, że przewiduje stosowanie przepisów ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 do spraw, w których postępowanie przed Trybunałem wszczęto przed dniem wejścia jej w życie.
17. Art. 3 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą ochrony interesów w toku wynikającymi z art. 2 Konstytucji.
18. Art. 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1:
 - a) jest niezgodny z art. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji,
 - b) nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

II

Art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 293), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2217), traci moc obowiązującą z upływem 9 (dziewięciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie. Zdanie odrębne do wyroku zgłosili sędziowie TK Julia Przyłębska i Piotr Pszczółkowski.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Sejm uchwalając ustawę nowelizującą, naruszył art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym pierwsze czytanie projektu ustawy nowelizującej powinno się odbyć – tak jak w przypadku każdej ustawy regulującej ustroj i właściwość władz publicznych – na posiedzeniu Sejmu. Pierwsze czytanie projektu ustawy nowelizującej odbyło się wprawdzie na posiedzeniu Sejmu, jednakże później, na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu oraz podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu zostały zgłoszone poprawki do projektu ustawy, znacząco wykraczające poza pierwotną jego treść. Te elementy projektu ustawy w ogóle nie zostały poddane procedurze pierwszego czytania – ani na posiedzeniu Sejmu, ani na posiedzeniu Komisji. Taka wadliwość procesu ustawodawczego jest nie tylko naruszeniem art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, ale przede wszystkim art. 119 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Sejm rozpatruje projekty ustaw w trzech czytaniach.

Sejm zrezygnował również z zastosowania reguły gwarancyjnej wynikającej z art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu, zgodnie z którą pierwsze czytanie powinno odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Pierwsze czytanie ustawy nowelizującej odbyło się zaledwie po dwóch dniach od wniesienia projektu do łaski marszałkowskiej. Posłowie mieli zatem niewiele czasu na zapoznanie się z treścią projektu i przygotowanie do dalszego procedowania, pomimo że przewidywała ona liczne i daleko idące zmiany ustrojowe. Mimo negatywnych opinii złożonych do projektu ustawy nowelizującej, Marszałek Sejmu nie zdecydował się zasięgnąć opinii Komisji Ustawodawczej w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu.

Sejm naruszył też obowiązek skonsultowania ustawy nowelizującej z uprawnionymi podmiotami.

Jak zauważył TK, procedując nad projektem ustawy nowelizującej Sejm powielił czynności, które w wyroku z 9 grudnia 2015 r. (sygn. K 35/15) zostały przez Trybunał uznane za wadliwe. W konsekwencji Trybunał orzekł, że art. 8 pkt 4, art. 28a, art. 31a, art. 36 ust. 1 pkt 4 i art. 36 ust. 2 ustawy o TK, zmienione lub dodane w rezultacie poprawek do projektu ustawy, zgłoszonych podczas prac w komisji sejmowej między jego pierwszym i drugim czytaniem, oraz odpowiadające im przepisy ustawy nowelizującej, są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2

Konstytucji. Ponadto za niezgodny z tymi samymi wzorcami kontroli Trybunał uznał art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej, który dotyczy uchylenia rozdziału 10 ustawy o TK. Dokonując zaś oceny trybu legislacyjnego Trybunał orzekł, że cała ustawa nowelizująca jest niezgodna z art. 7, art. 112 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji, a także z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ponadto Trybunał orzekł, że ustawa nowelizująca jest zgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji TK stwierdził, że ustawa nowelizująca jest w całości niezgodna z Konstytucją z uwagi na wadliwy tryb jej uchwalenia.

Trybunał uznał także, że stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego ze względu na tryb jego wydania nie wyłącza dopuszczalności badania także zarzutów dotyczących treści poszczególnych przepisów tego aktu. Równoległe stosowanie dwóch rodzajów kryteriów oceny konstytucyjności przewiduje art. 50 ust. 3 ustawy o TK, a potwierdza praktyka Trybunału.

Trybunał uznał, że brak wprowadzenia przez ustawodawcę *vacatio legis* jest szczególnie rażący w kontekście przepisów przejściowych, które przewidują nakaz stosowania ustawy nowej. TK został pozbawiony możliwości odpowiedniego przygotowania się od strony organizacyjnej do wymagań wprowadzonych ustawą nowelizującą. Może to prowadzić do przerw w wykonywaniu określonych w Konstytucji kompetencji Trybunału oraz do przewlekłości postępowań toczących się przed Trybunałem.

Trybunał uznał ponadto, że art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej i art. 10 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którymi Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK podejmuje uchwały większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału, są niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 Konstytucji.

Ponadto ustawodawca nie ma pełnej swobody ustalania tak podstawowych dla działania organów władzy sądowniczej kwestii, jak liczebność składów orzekających. Zgodnie bowiem z preambułą Konstytucji, regulując tę materię, jest zobowiązany zapewnić rzetelność i sprawność działania sądów i trybunałów. Składy orzekające muszą zatem być skonstruowane w ten sposób, by gwarantowały rzetelne rozpoznanie sprawy, tj. bezstronne, niezależne i niezawisłe, a jednocześnie sprawne, tj. bez nieuzasadnionej zwłoki. Określając zasady tworzenia składów

orzekających, ustawodawca musi również uwzględniać konieczność poszanowania niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów. W szczególności, powinny one pozostawiać sędziom TK margines korzystania z gwarancji ich niezawisłości, takich jak np. instytucja wyłączenia sędziego TK z rozpoznania sprawy. Skorzystanie przez sędziów TK z tej instytucji nie może paraliżować pracy Trybunału.

Jak wyjaśnił wiceprezes TK Stanisław Biernat, ustawodawca kształtując liczebność składu orzekającego powinien uwzględnić konieczność zapewnienia sprawności działania Trybunału. – Angażowanie w jedną sprawę wszystkich sędziów ogranicza możliwość ich udziału w równoległym rozpoznawaniu innych spraw – powiedział sędzia Stanisław Biernat. Według niego, zwiększenie liczebności składu orzekającego nie gwarantuje przy tym wyższej jakości i obiektywizmu wydawanych orzeczeń.

Także przewidziany w art. 2 ust. 2 i 4 ustawy nowelizującej obowiązek wyznaczenia rozprawy albo posiedzenia niejawnego w terminie 45 dni lub 3 miesiące od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o ich terminie jest niezgodny z Konstytucją.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, także art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i dodany art. 28a ustawy o TK, który umożliwia wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK na wniosek Prezydenta lub Ministra Sprawiedliwości, są niezgodne z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Przyznanie Sejmowi kompetencji do złożenia z urzędu sędziego stanowi, w ocenie TK, wkroczenie władzy ustawodawczej w sferę objętą samodzielnością Trybunału w dziedzinie jego podstawowych funkcji związanych z rozpoznawaniem spraw i orzekaniem. Sejm jako organ władzy ustawodawczej może oddziaływać na organy władzy sądowniczej, w tym Trybunał Konstytucyjny, jedynie w granicach nienaruszających odrębności władzy sądowniczej, przede wszystkim w sytuacjach określonych w Konstytucji. Jedynym przepisem Konstytucji przyznającym Sejmowi kompetencję wobec sędziów Trybunału jest art. 194 ust. 1, który stanowi, że Sejm wybiera sędziów Trybunału.

Co ważne, odnosząc się do skutków prawnych orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nowelizującej ze względu na wadliwy tryb jej uchwalenia, Trybunał stwierdził, że powoduje ono, iż od dnia ogłoszenia orzeczenia Trybunału anulowane zostają wszelkie skutki prawne, które ustawa

nowelizująca wywołała w systemie prawnym. Inaczej mówiąc, orzeczenie Trybunału odwracające skutki prawne wywołane ustawą nowelizującą spowodowało przywrócenie stanu prawnego sprzed nowelizacji.

Rozprawie przewodniczył prezes TK Andrzej Rzepliński, sprawozdawcą był wiceprezes TK Stanisław Biernat.

Eliza Maniewska¹

ORZECZNICTWO SĄDU NAJWYŻSZEGO

ABSTRACT:

Judicial decisions of the Supreme Court

Let us remember that legal practitioners eagerly awaited the enlarged panel of the Supreme Court's resolution of doubts concerning the application of the provisions of Article 2–4 of the Collective Redundancies Act to mass amending termination notices. The Supreme Court did not, however, do that. Instead, in a decision refusing to adopt a resolution on this issue, the Supreme Court provided substantial guidance for reflecting on the subject. No less significant – this time to the area of public procurement – is a position taken by the Supreme Court in one of the recent resolutions on the practice of adjudicating by the National Appeals Chamber in the statement of reasons for the judgment, rather than in the operative part of the judgment on the portion of allegations and demands included in the appeal. Also worth noting is a groundbreaking ruling of the Supreme Court (from the point of view of the phenomena present in

¹ 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 procedurze cywilnej, autorka komentarzy, licznych opracowań i artykułów naukowych.

contemporary society) that clarifies the meaning of the term “next of kin” for purposes of criminal law.

This article is dedicated, *inter alia*, to a broader discussion of the aforementioned judgments.

Keywords: procedure of mass amending termination notices, public procurement, term “next of kin”

Słowa kluczowe: procedura grupowych wypowiedzeń zmieniających; zamówienia publiczne; pojęcie osoby najbliższej

Sprawy z zakresu prawa pracy ubezpieczeń społecznych i spraw publicznych

Dla oceny potrzeby stosowania do masowych wypowiedzeń zmieniających procedury z art. 2–4 ustawy o grupowych zwolnieniach nie bez znaczenia jest podstawa prawna i sytuacja, w której są one dokonywane

Postanowieniem z dnia 14 października 2015 r., III PZP 1/15 skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Ł. i przekazanego postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2015 r., I PZP 7/14, do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego: „czy pracodawca zatrudniający co najmniej 20 pracowników, mający zamiar wypowiedzenia warunków umowy pracownikom, których liczba odpowiada liczbie pracowników określonej w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 2003 roku, nr 90 poz. 844 ze zm.) ma obowiązek stosować procedury określone w przedmiotowej ustawie, a w szczególności w przepisach artykułów: 2,3,4 i 6?” odmówił podjęcia uchwały.

Motywy przedstawienia przytoczonego zagadnienia składowi powiększonemu Sądu Najwyższego była rozbieżność w tej materii w orzecznictwie, a także odmiennosc poglądów wyrażanych w literaturze. Ujednolicenie orzecznictwa ze względu na znaczący wymiar praktyczny zagadnienia było niewątpliwie oczekiwane. Sąd Najwyższy

w składzie powiększonym uznał jednak, że w sprawie nie bez znaczenia jest wyodrębnienie trzech równych sytuacji, w których dochodzi do grupowych wypowiedzeń zmieniających. Każda z nich wymaga odrębnego rozważenia także ze względu na ewentualną potrzebę zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Pierwsza z wyróżnionych sytuacji, to sytuacja w której pracodawca podejmuje zamiar dokonywania wypowiedzeń zmieniających (art. 42 § 1 k.p.) na podstawie art. 241¹³ § 2 w związku z art. 241⁸ § 2 k.p. z upływem jednego roku od dnia przejęcia zakładu pracy lub jego części na mocy art. 23¹ k.p., w celu dostosowania warunków zatrudnienia przejętych pracowników do warunków pracy pozostałych pracowników; dotyczy to też sytuacji, gdy wypowiedzenia zmieniające zmierzają do wprowadzenia mniej korzystnych postanowień nowego układu zbiorowego pracy lub aneksu do układu (art. 241¹³ § 2 k.p.) albo nowego regulaminu wynagradzania (art. 241¹³ § 2 w związku z art. 77² § 5 k.p.), ale tylko w przypadku, gdy nowy regulamin został uzgodniony z organizacją związkową, a nie ustalony przez pracodawcę (art. 77² § 4 k.p.). Nie ulega wątpliwości, że w odniesieniu do tych sytuacji, doszło do rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 17 maja 2007 r., III BP 5/07 (OSNP 2008 nr 13–14, poz. 188; OSP 2009 nr 3, poz. 28, z aprobowaną glosą Ł. Pisarczyka; Monitor Prawniczy 2009 nr 17, z krytyczną glosą W. Cajsela), uznano, że art. 2–4 ustawy o zwolnieniach grupowych mają zastosowanie w przypadku zamiaru dokonywania zwolnień grupowych na podstawie art. 241¹³ § 2 w związku z art. 241⁸ § 2 k.p., natomiast w wyrokach z dnia 30 września 2011 r., III PK 14/11 (OSNP 2012 nr 21–22, poz. 256) oraz z dnia 2 grudnia 2011 r., III PK 30/11 11 (LEX nr 1163948), że procedura ta nie ma zastosowania. W omawianym zakresie występuje też jednoznacznie odmiennosc poglądów prezentowanych w literaturze. Wykładnia prawa krajowego w odniesieniu do analizowanej sytuacji nie jest zatem jednoznaczna, a tylko uznanie, że na gruncie polskiej regulacji zachodzi obowiązek stosowania w takiej sytuacji procedury z art. 2–4 ustawy o grupowych zwolnieniach zwalniałoby z obowiązku zwrócenia się w tej sprawie z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Zgodnie bowiem z art. 5 dyrektywy 98/59, nie ma ona wpływu na prawo Państw Członkowskich do stosowania lub wprowadzania

przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które są korzystniejsze dla pracowników lub na dopuszczanie bądź wspieranie zastosowania korzystniejszych dla pracowników przepisów umów zbiorowych. Oznacza to, że niedopuszczalna jest wykładnia prawa krajowego ograniczająca obowiązek przeprowadzenia we właściwym czasie konsultacji z przedstawicielami pracowników w celu osiągnięcia porozumienia (art. 2 ust. 1 dyrektywy 98/59). Natomiast wykładnia prawa krajowego rozszerzająca zakres tego obowiązku ponad wynikający z tego przepisu dyrektywy jest dopuszczalna jako „korzystniejsza dla pracowników” (art. 5 dyrektywy 98/59). Inaczej mówiąc, nawet gdyby art. 2 dyrektywy 98/59 nie obejmował zamiaru dokonania takich szczególnych (autonomicznych) wypowiedzeń zmieniających, to i tak mogłyby go wprowadzać regulacje wynikające z prawa krajowego. Ponieważ w tym przypadku wykładnia polskiego prawa budzi poważne wątpliwości (występuje w tym zakresie istotne zagadnienie prawne) a TSUE nie wypowiedział się dotychczas co do takiego (szczególnego, autonomicznego) rodzaju wypowiedzenia zmieniającego (regulacje prawa unijnego też są niejednoznaczne), to celowe byłoby zwrócenie się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, czy art. 2 dyrektywy 98/59 należy interpretować w ten sposób, że dotyczy on zamiaru wypowiedzenia zmieniającego takiego, jak przewidziany w art. 241¹³ § 2 w związku z art. 241⁸ § 2 i art. 23¹ k.p. Gdyby wykładnia polskiego prawa prowadziła do uznania, że art. 2–4 ustawy o zwolnieniach grupowych, nie mają zastosowania do zamiaru dokonywania wypowiedzeń zmieniających na podstawie art. 241¹³ § 2 w związku z art. 241⁸ § 2 k.p., to zadanie pytania prejudycjalnego byłoby konieczne.

Druga z wyróżnionych sytuacji, to sytuacja w której pracodawca podejmuje zamiar dokonywania wypowiedzeń zmieniających (art. 42 § 1 k.p.) na podstawie art. 241¹³ § 2 k.p. w związku z utratą mocy (wygaśnięciem, rozwiązaniem) układu zbiorowego pracy (regulaminu wynagradzania), ale ma (względną) swobodę w zaferowaniu nowych warunków zatrudnienia (także, gdy samodzielnie ustala regulamin wynagradzania); są to przypadki, o których mowa w art. 77² § 5, art. 241⁷ § 1, art. 241¹⁸ § 5, art. 241¹⁹ § 2 i art. 241²⁹ § 3 k.p. Skład powiększony Sądu Najwyższego zauważył, że w odniesieniu do takich stanów faktycznych, z pewnością nie występuje rozbieżność w orzecznictwie Sądu

Najwyższego z punktu widzenia analizowanego zagadnienia. Judykatu-
ra skłania się bowiem do wykładni, że art. 2–4 ustawy o zwolnieniach
grupowych mają w tym przypadku zastosowanie (por. uchwałę składu
siedmiu sędziów z dnia 29 września 2006 r., II PZP 3/06; OSNP 2007
nr 13–14, poz. 181; Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa
2008 nr 1, poz. 15, z głosem K. Husa; OSP 2008 nr 6, poz. 61, z gło-
są B. Cudowskiego; Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa
2009 nr 1, poz. 15, z głosem M. Zięborak, w związku z wyrokami: z dnia 27
maja 2014 r., II PK 236/13; OSNP 2015 nr 11, poz. 147 i z dnia 6 stycznia
1995 r., I PRN 119/94; OSNAPiUS 1995 nr 12, poz. 146 oraz uchwałą
z dnia 16 marca 1994 r., I PZP 7/94; OSNAPiUS 1994 nr 2, poz. 25).

Mimo to, zdaniem składu powiększonego Sądu Najwyższego, także
w tym wypadku występuje zagadnienie prawne, choć jego istotność jest
zdecydowanie mniej wyrazista. Również w tej sytuacji rozważając po-
trzebę przedstawienia TSUE pytania prejudycjalnego, trzeba wziąć pod
uwagę same argumenty, które zostały wskazane w odniesieniu do pierw-
szej z wyróżnionych sytuacji.

Trzecia a z wyróżnionych sytuacji, to sytuacja w której pracodawca
podejmuje zamiar dokonywania wypowiedzeń zmieniających wyłącz-
nie na podstawie art. 42 § 1 k.p. (w związku z art. 45 § 1 k.p.) i nie ma
zastosowania art. 241¹³ § 2 k.p., gdyż nie występuje żaden ze stanów fak-
tycznych opisanych wyżej. Również w odniesieniu do tego stanu fak-
tycznego, zdaniem Sądu Najwyższego w składzie powiększonym, nie
może być mowy o rozbieżności w orzecznictwie. Przyjmuje się, że prze-
pisy art. 2–4 ustawy o zwolnieniach grupowych należy stosować do wy-
powiedzeń zmieniających dokonywanych na ogólnych zasadach (bez
zastosowania art. 241¹³ § 2 k.p.). Takie stanowisko przeważa również
w literaturze. Rozważając zaś potrzebę przedstawienia TSUE pytania
prejudycjalnego, to skład powiększony po szczegółowym przeanalizo-
waniu relewantnego orzecznictwa Trybunału oraz przepisów dyrektywy
98/59 uznał, że pojęcie zwolnień grupowych (art. 1 tej dyrektywy) oraz
obowiązek konsultacji zamiaru dokonania zwolnień grupowych (art. 2
tej dyrektywy), obejmuje wypowiedzenia zmieniające, takie jak w pol-
skich przepisach ogólnych (art. 42 § 1 k.p.), do których nie ma zastoso-
wania art. 241¹³ § 2 k.p. Jak jednak zauważył Sąd Najwyższy, w żadnym
z dotychczas wydanych orzeczeń Trybunał jednoznacznie nie dokonał

wykładni pojęć „zwolnienia grupowe” oraz „zamiar dokonania zwolnień grupowych” (art. 1 i 2 dyrektywy) w kontekście oceny, czy obejmują one dokonanie (zamiar dokonania) takich czynności prawnych, jak wypowiedzenie zmieniające uregulowane w powołanych przepisach polskiego prawa pracy.

Stan faktyczny sprawy, w związku z którą przedstawiono Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia, obejmował treścią z wyróżnionych sytuacji. Sąd odmówił udzielenia odpowiedzi, gdyż uznał, że przed podjęciem uchwały uzasadnione byłoby jednak zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Ten obowiązek, zdaniem Sądu Najwyższego, przypadał jednak sądowi drugiej instancji. W takiej sytuacji brakowało zatem podstaw do przedstawienia Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego (art. 390 § 1 k.p.c.) oraz do wystąpienia przez Sąd Najwyższy do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym.

Tytułem uzupełnienia należy jednak wskazać, że w dniu 11 listopada 2015 r. (a więc już po rozstrzygnięciu Sądu Najwyższego) TSUE w analogicznej jak ostatniej wyróżnionej sytuacji przyjął, że dyrektywę 98/59 należy interpretować w ten sposób, że dokonanie przez pracodawcę jednostronnej i niekorzystnej dla pracownika zasadniczej zmiany istotnych elementów jego umowy o pracę z powodów niezwiązanych z tym pracownikiem wchodzi w zakres pojęcia ‚zwolnienia’, o którym mowa w art. 1 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) tej dyrektywy (por. wyrok TSUE w sprawie C-422/14, LEX nr 1828250).

Wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r., I PK 1/15

Otrzymanie przez żołnierza zawodowego zwolnionego ze służby wojskowej odprawy przewidzianej w art. 17 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r. Nr 76, poz. 693 ze zm.) w związku z art. 84 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (jednolity tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.), nie pozbawia go prawa do odprawy emerytalnej przysługującej pracownikowi w związku z przejściem na emeryturę (art. 92¹ k.p.).

Wyrok z dnia 11 sierpnia 2015 r., III PK 152/14

Czasem pracy (art. 128 § 1 k.p.) pracownika wykonującego obowiązki pracownicze na określonym obszarze, do czego niezbędne jest stałe

przemieszczanie się, jest także czas poświęcony na niezbędne przejazdy. Jest więc obojętne, jakim środkiem transportu pracownik się przemieszcza (własnym, dostarczonym przez pracodawcę, czy publicznym), jak również czym się zajmuje w czasie przejazdu (prowadzi samochód, świadczy pracę możliwą do wykonania w czasie przejazdu, czy też odpoczywa). Za czas pracy może być również uznany czas poświęcony na wykonywanie obowiązków pracowniczych w miejscu zamieszkania pracownika, jeżeli nie ma on zorganizowanego przez pracodawcę żadnego („biura”), które mogłoby być traktowane jako filia siedziby pracodawcy.

Wyrok z dnia 27 stycznia 2016 r., I PK 21/15

1. Ustalenie, że zadania działu dotychczas zatrudniającego pracownika nie zostały przejęte przez nowy podmiot oraz nie doszło do bezpośredniego i trwałego podporządkowania pracownika zarządowi nowego podmiotu uniemożliwia konstatację, że nastąpiło przejście pracowników na skutek *outsourcingu* lub do przejścia części zakładu pracy na innego pracodawcę (art. 23¹ § 1 k.p.).
2. Brak pisemnej umowy *outsourcingu* pracowniczego uniemożliwia pozytywną weryfikację przejścia części zakładu pracy na nowego pracodawcę stosownie do art. 23¹ § 1 k.p.

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.

Wyrok z dnia 8 grudnia 2015 r., II UK 443/14

Opłacenie składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe w kwocie niższej od należnej nie powoduje ustania tego ubezpieczenia, jeżeli taka jest wola ubezpieczonego. Woli tej nie może być przeciwstawiona decyzja organu ubezpieczeń społecznych o odmowie przyjęcia kwoty uzupełniającej składkę, wydana na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 2 *in fine* ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. 2015 r., poz. 121 ze zm.).

Wyrok z dnia 20 stycznia 2016 r., II UK 199/15

Wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz.U. Nr 155, poz. 1287 ze zm.) nie stanowi postępowania zapobiegającego ogłoszeniu upadłości w rozumieniu art. 116 § 1 pkt 1 lit. a Ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r. (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.).

Wyrok z dnia 15 grudnia 2015 r., III UK 39/15

Realizowanie przez spółkę zobowiązań cywilnoprawnych w ramach zawieranych ugód pozasądowych z wierzycielami, przy jednoczesnym braku możliwości zaspakajania należności publicznoprawnych, w tym z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, nie daje podstaw do przyjęcia, że wniosek o ogłoszenie upadłości został złożony we właściwym czasie w rozumieniu art. 116 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 613).

Wyrok składu siedmiu sędziów z dnia 18 listopada 2015 r., II UK 100/14

W celu ustalenia, że przedsiębiorstwo prowadzi normalną działalność (w rozumieniu art. 12 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego; Dz.Urz. UE L 166 z 30 kwietnia 2004, s. 1), czy też znaczną część działalności innej niż zarządzanie wewnętrzną (w rozumieniu art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego; Dz.Urz. UE L 284 z 30 października 2009, s. 1) należy uwzględnić wszystkie kryteria charakteryzujące jego działalność oraz charakter przedsiębiorstwa delegującego. Wybór kryteriów powinien być dostosowany do konkretnego wypadku. Ocena ta powinna mieć charakter całościowy, a zatem stanowić ogólny wniosek wynikający z rozważenia wszystkich przyjętych kryteriów.

Wyrok z dnia 5 listopada 2015 r., III SK 55/14

1. Jeżeli Prezes UKE określa w umowie między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi zasady przeprowadzania testów zawężenia marży oraz zawężenia ceny, to testy takie należy przeprowadzać w relacjach

- handlowych między tymi przedsiębiorcami i na podstawie danych dotyczących tych przedsiębiorców.
2. Wady w sposobie uregulowania w decyzji Prezesa UKE zmieniającej umowę między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi zasad przeprowadzania testów zawężenia marży oraz zawężenia ceny nie uzasadniają uchylecia decyzji lecz jej zmianę.
 3. Decyzja Prezesa UKE o zatwierdzeniu szczegółowej oferty ramowej nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej dla określenia warunków oferty hurtowej.

Wyrok z dnia 27 października 2015 r., III SK 3/15

Udzielenie żądanych informacji przez przedsiębiorcę dopiero w odpowiedzi na kolejne wezwanie Prezesa UOKiK rzutuje na ocenę proporcjonalności kary pieniężnej nałożonej na podstawie art. 106 ust 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Wyrok z dnia 13 stycznia 2016 r., III SK 6/15

Art. 56 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego nie stanowi podstawy prawnej dla nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę energetycznego, który prawidłowo przedłożył do zatwierdzenia Prezesowi Urzędu nową taryfę przed upływem terminu obowiązywania starej taryfy.

Uchwała z dnia 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15

Art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 71 pkt 11 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675), może stanowić podstawę nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który nie wypełnił obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą – Prawo telekomunikacyjne.

Uchwała z dnia 27 stycznia 2016 r., III PZP 9/15

Przepis art. 40 k.p. wyłącza stosowanie zakazu wypowiedzenia umowy o pracę, o którym mowa w art. 39 k.p. niezależnie od tego, czy uzyskanie przez pracownika prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy nastąpiło przed, czy w okresie ochronnym.

Uchwała z dnia 2 lutego 2016 r., III UZP 18/15

Składka na ubezpieczenie zdrowotne podlega obniżeniu do wysokości zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych w tej części, którą oblicza się od przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki (art. 83 ust. 1 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.).

Uchwała z dnia 2 lutego 2016 r., III UZP 16/15

Przesłanką przysługiwania świadczenia rehabilitacyjnego jest ustalenie, że dalsze leczenie lub rehabilitacja lecznicza rokują odzyskanie zdolności do pracy, bez konieczności stwierdzenia, że nastąpi to w terminie 12 miesięcy od wyczerpania zasiłku chorobowego (art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 159 ze zm.).

Uchwała z dnia 17 lutego 2016 r., III SZP 7/15

Art. 209 ust. 1 pkt 25 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.) w związku z art. 172 ust. 1 i art. 174 pkt 1 tej ustawy może stanowić podstawę prawną nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który zlecił innemu podmiotowi wykorzystanie automatycznych systemów wywołujących dla celów marketingu bezpośredniego usług tego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego wśród jego abonentów lub użytkowników końcowych na podstawie bazy przekazanych numerów telefonicznych.

Uchwała z dnia 17 lutego 2016 r., III UZP 15/15

Przepis art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 159 ze zm.) nie ma zastosowania do ubezpieczonego, który w okresie orzeczonej niezdolności do pracy uzyskał zaświadczenie właściwego lekarza o odzyskaniu zdolności do pracy i w związku z tym zaświadczeniem podjął pracę zarobkową, o czym zawiadomiono organ rentowy.

Sprawy z zakresu prawa cywilnego i gospodarczego

Wadliwa praktyka orzekania przez Krajową Izbę Odwoławczą w uzasadnieniu wyroku a nie w jego sentencji o części zarzutów i żądań zawartych w odwołaniu nie może zamykać – przewidzianego w art. 78 Konstytucji – prawa do zaskarżenia wyroku wydanego w pierwszej instancji.

Taki wniosek płynie z precedensowej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2016 r., III CZP 111/15, w której przyjęto, że dopuszczalna jest skarga do sądu od wyroku Krajowej Izby Odwoławczej dotycząca zarzutów oddalonych w uzasadnieniu tego orzeczenia a nierozstrzygniętych w sentencji.

W sprawie Krajowa Izba Odwoławcza wyrokiem uwzględniła odwołanie skarżącego Konsorcjum budowlanego w zakresie jednego z podniesionych zarzutów i nakazała ponowne badanie wniosku wymienionych wykonawców ubiegających się wspólnie o udzielenie zamówienia w określonym szczegółowo zakresie. W sentencji wyroku nie zamieszczono rozstrzygnięcia co do pozostałych zarzutów i żądań zawartych w odwołaniu; na ich bezzasadność wskazano w uzasadnieniu tego orzeczenia. Wniosek Konsorcjum o uzupełnienie wyroku w powyższym zakresie został oddalony przez KIO postanowieniem z dnia 21 sierpnia 2015 r. W uzasadnieniu tego postanowienia wskazano, że wyrok, którego dotyczył wniosek, zawiera rozstrzygnięcie odnoszące się do zarzutów podniesionych w odwołaniu, gdyż wskazuje, które z nich zostały uwzględnione; odpowiada to formule wyroku uwzględniającego odwołanie, określonej w art. 192 ust. 2 Prawa zamówień publicznych (dalej powoływanego jako u.p.z.p.). Konsorcjum wniosło skargę na wyrok KIO w części, w której oddalone zostały żądania i zarzuty podniesione w odwołaniu, wskazując, że uwzględnienie tylko jednego spośród zarzutów podniesionych w odwołaniu nie zaspokaja jego interesu, gdyż uprawomocnienie się zaskarżonego orzeczenia eliminuje go z dalszego udziału w postępowaniu przetargowym. Sąd Okręgowy w Warszawie, przy rozpoznawaniu skargi powziął wątpliwości i skierował pytanie prawne do Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy wskazał, że Krajowa Izba Odwoławcza orzeka wyrokiem w przypadkach oddalenia odwołania lub jego uwzględnienia, przy czym to drugie rozstrzygnięcie zapada w razie stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, które miało lub może

mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia (art. 192 ust. 1 i 2 u.p.z.p.). Izba ma obowiązek rozpoznać wszystkie zarzuty i żądania zawarte w odwołaniu i orzec o nich w wyroku (art. 192 ust. 7 u.p.z.p., § 34 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpoznawaniu odwołań), który ogłasza – w zasadzie – po zamknięciu rozprawy na posiedzeniu jawnym, podając ustnie motywy rozstrzygnięcia (art. 196 ust. 1 u.p.z.p.). Uzasadnienie pisemne wyroku, sporządzane jest z urzędu w terminie 3 dni od jego ogłoszenia (art. 196 ust. 5 u.p.z.p.).

Izba, uznając część zarzutów i żądań za zasadne, a część za pozbawione podstaw, powinna zatem dać temu wyraz w części rozstrzygającej wyroku (sentencji), a nie w jego uzasadnieniu. Wniosek ten potwierdza art. 196 ust. 4 u.p.z.p., określający w sposób wyczerpujący elementy treści uzasadnienia wyroku wydanego przez Izbę; przepis ten nie zawiera żadnej wzmianki o możliwości zamieszczenia w uzasadnieniu wyroku jakiegokolwiek rozstrzygnięcia. Nie daje do tego podstawy również art. 192 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.z.p., gdyż przepis ten określa jedynie formę orzeczenia właściwą dla merytorycznego rozstrzygnięcia o zarzutach i żądaniach zgłoszonych w odwołaniu.

W postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi na orzeczenie Izby stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji, jeżeli przepisy Rozdziału 3 ustawy Prawo zamówień publicznych nie stanowią inaczej (art. 198a ust. 2 u.p.z.p.). Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury, pominięcie przez sąd w sentencji wyroku rozstrzygnięcia o całości żądania nie daje podstawy do jego zaskarżenia z tej przyczyny; strona może domagać się uzupełnienia wyroku albo wystąpić z powództwem obejmującym żądanie nierozstrzygnięte. Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego w oparciu o przytoczoną regułę nie mogłoby jednak być uznane za uzasadnione, skoro wniosek o uzupełnienie wyroku został przez Izbę oddalony, a przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych wyłączają dopuszczalność wniesienia kolejnego odwołania opartego na tych samych okoliczności, które były przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie innego odwołania dotyczącego tego samego postępowania, wniesionego przez tego samego odwołującego się (art. 189 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.).

Niewątpliwie również zaskarżony wyrok Izby pozostawał niezgodny z żądaniem zgłoszonym przez Konsorcjum w odwołaniu. Skarżąca

pozostaje zatem pokrzywdzona tym orzeczeniem. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że postępowanie odwoławcze jest pierwszą instancją merytorycznego rozstrzygnięcia sporu między zamawiającym a uczestnikiem konkursu lub innym podmiotem mającym interes w uzyskaniu danego zamówienia, zaś postępowanie, które toczy się przed sądem w wyniku skargi wniesionej na wyrok Izby, jest postępowaniem rozstrzygającym spór w drugiej instancji. Wadliwa praktyka orzekania w uzasadnieniu wyroku a nie w jego sentencji o części zarzutów i żądań zawartych w odwołaniu nie może zatem zamykać – przewidzianego w art. 78 Konstytucji – prawa do zaskarżenia wyroku wydanego w pierwszej instancji.

Wyrok z dnia 15 października 2015 r., II CSK 836/14

Skarb Państwa nie jest zobowiązany do zwrotu marszałkowi województwa poniesionych przez niego kosztów zapewnienia klientom niewypłacalnego organizatora turystyki powrotu do kraju na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2008 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz.U z 2014 r., poz. 115 ze zm.) w razie niewystarczającej sumy gwarancyjnej, wynikającej z umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, przewidzianej dla pokrycia tych kosztów (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jedn.: Dz.U z 2014, nr 196 ze zm.).

Wyrok z dnia 22 października 2015 r., IV CSK 738/14

Naruszenie przez zarząd spółki art. 433 § 2 k.s.h., poprzez nieprzedstawienie w pisemnej opinii uzasadniającej pozbawienie prawa poboru akcji proponowanej ceny emisyjnej akcji bądź sposobu jej ustalenia, może w indywidualnych okolicznościach sprawy stanowić podstawę powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały walnego zgromadzenia (art. 425 § 1 k.s.h.) lub powództwa o uchylenie uchwały (art. 422 § 1 k.s.h.).

Wyrok z dnia 23 października 2015 r., V CSK 35/15

Sprzedż na podstawie art. 316 Prawa upadłościowego i naprawczego przedsiębiorstwa jako całości jest równoznaczna ze sprzedażą przedsiębiorstwa w całości w rozumieniu art. 55¹ k.c. i jeżeli strony nie postanowiły inaczej, wywiera skutki przewidziane w art. 55² k.c.

Wyrok z dnia 19 listopada 2015 r., IV CSK 746/14

1. W razie nabycia lokalu mieszkalnego kupionego od gminy z bonifikatą, a następnie zbycia go osobie bliskiej, która nie zamieszkując w nim wkrótce go sprzedała, obowiązek zwrotu bonifikaty gminie, stosownie do art. 68 ust. 2b ustawy o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.), co do zasady obciąża osobę bliską, jeśli podarowanie jej lokalu a następnie sprzedanie go przez nią osobie trzeciej nastąpiło już po wejściu w życie noweli do u.g.n. z dnia 20 sierpnia 2007 r. Z okoliczności konkretnej sprawy może jednak wynikać, że zwrot ten należy się od osoby bliskiej pierwotnego nabywcy, mimo niespełnienia wskazanych przesłanek, jeśli dokonywanie czynności prawnych przez zainteresowane osoby nastąpiło z nadużyciem prawa do skorzystania z bonifikaty (art. 5 k.c.).
2. Uwzględniając cel udzielenia bonifikaty na podstawie art. 68 ust. 1 i 3 u.g.n. oraz wprowadzenia obowiązku jej zwrotu od osoby bliskiej pierwotnego nabywcy w razie spełnienia przesłanek ustawowych (art. 68 ust. 2b u.g.n.), zwrot dotyczy bonifikaty w pełnej udzielonej wysokości.

Wyrok z dnia 19 listopada 2015 r., IV CSK 804/14

Obiektywnie niekorzystna dla jednej strony umowa może być uznana za sprzeczną z zasadami współżycia społecznego, jeżeli do ukształtowania stosunku umownego w sposób wyraźnie krzywdzący doszło pod presją faktycznej przewagi konkurenta.

Wyrok z dnia 25 listopada 2015 r., IV CSK 52/15

Jeżeli przedstawione przez stronę niepoświadczone kserokopie dokumentów nie zostały zakwestionowane przez sąd ani przez stronę przeciwną, strona nie ma obowiązku złożenia oryginałów ani poświadczonych kserokopii dokumentów, a sąd powinien ocenić moc dowodową niepoświadczonych kserokopii, zgodnie z zasadami art. 233 k.p.c.

Wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., I CSK 1043/14

Strony mogą zawrzeć ogólniejszą umowę w celu powiązania ze sobą szczegółowych umów opcji walutowych (tzw. strukturę opcji walutowych), w której może dojść do modyfikowania skutków prawnych pojedynczych (szczegółowych) umów opcji walutowej, w tym również do

modyfikacji w zakresie powstania roszczenia o zapłatę premii opcyjnej i sposobu uiszczenia tej zapłaty między stronami (art. 353¹) k.c.

Wyrok SN z dnia 17 grudnia 2015 r., I CSK 1005/14

1. Zobowiązanie do zwrotu kaucji powstaje już w chwili zawarcia umowy kaucji gwarancyjnej i jej wpłaty, ale staje się wymagalne dopiero po upływie przewidzianego okresu zatrzymania kaucji i prawidłowym wykonaniu zabezpieczonego świadczenia.
2. W umowie kaucji gwarancyjnej strony mogą w różny sposób określić sposób zaspokojenia się z przedmiotu zabezpieczenia. Możliwe jest rozwiązanie, według którego upoważnia się uprawnionego do pokrycia kosztów napraw i usterek nieusuniętych w terminie ze środków zatrzymanej kaucji gwarancyjnej. W takim przypadku nie ma potrzeby składania oświadczenia o potrąceniu wierzytelności obejmującej zwrot kosztów poniesionych, albo, które należy ponieść, na usunięcie ujawnionych wad i usterek robót budowlanych, z wzajemną wierzytelnością wykonawcy robót z tytułu zwrotu kwoty kaucji gwarancyjnej.

Wyrok z dnia 13 stycznia 2016 r., II CSK 185/15

Naprawienie przez gwaranta szkody wynikającej z niezrealizowania przez osobę trzecią przyrzeczonego świadczenia lub skorzystanie przez gwaranta z zastrzeżonego upoważnienia przemienne do spełnienia tego świadczenia stanowi wykonanie własnego zobowiązania gwaranta, a nie spłatę cudzego długu, nie powoduje więc wstąpienia przez gwaranta w prawa zaspokojonego wierzyciela (art. 518 § 1 pkt 1 k.c.).

Wyrok z dnia 13 stycznia 2016 r., II CSK 108/15

Zastrzeżenie w umowie ubezpieczenia zaopatrzenia dzieci klauzuli przewidującej waloryzowanie świadczenia ubezpieczyciela według umownego wskaźnika nie wyklucza możliwości domagania się następnie waloryzacji sądowej, jeżeli wystąpią wszystkie przesłanki takiej waloryzacji wynikające z art. 358¹ § 3 k.c.

Wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., I CSK 1022/14

Jeżeli poręczyciel wekslowy poręczył za całość długu wynikającego ze stosunku podstawowego łączącego wystawcę weksla gwarancyjnego

z remitentem i ograniczył swoją odpowiedzialność do sumy wekslowej ujawnionej na wekslu (art. 30 ust. 1 Prawa wekslowego), odpowiada on solidarnie z wystawcą za cały dług z tego stosunku podstawowego (art. 366 § 2 k.c.); zostaje jednak zwolniony z zobowiązania wekslowego, gdy zapłacił wierzycielowi kwotę odpowiadającą ograniczeniu jego odpowiedzialności.

Wyrok z dnia 15 stycznia 2016 r., I CSK 51/15

Szkoda wyrządzona przez agenta ubezpieczeniowego klientowi zakładu ubezpieczeń polegająca na umyślnym wprowadzeniu go w błąd, skutkującym niekorzystne rozporządzenie środkami finansowymi, stanowi szkodę pozostającą w związku z wykonywaniem czynności agencyjnych (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r., o pośrednictwie ubezpieczeniowym (jedn. tekst Dz.U. z 2014 r., poz. 1450).

Uchwała z dnia 21 stycznia 2016 r., III CZP 95/15

Odpis pisma procesowego zawierający rozszerzenie powództwa nie podlega doręczeniu na podstawie art. 132 § 1 k.p.c.

Wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., III CSK 50/15

Zawezwanie do próby ugodowej jest czynnością przerywającą bieg przedawnienia, jeżeli stanowczo nie ustalono, że przedsięwzięto ją bezpośrednio w innym celu, aniżeli wskazany w art. 123 § 1 pkt 1 k.c.

Wyrok z dnia 5 listopada 2015 r., V CSK 13/15

Brak w k.p.c. instytucji tzw. apelacji wzajemnej wyłącza obowiązek sądu odwoławczego dokonywania szczegółowej oceny wszystkich argumentów podniesionych w odpowiedzi na apelację.

Wyrok z dnia 19 listopada 2015 r., V CSK 165/15

1. Jeżeli stwierdzono w trybie wznowienia postępowania administracyjnego wydanie kontrolowanej decyzji z naruszeniem prawa (art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a.), a istnieją inne jeszcze decyzje potwierdzające legalny charakter kontrolowanej decyzji i wydane w ramach odmiennych samodzielnych prawnie trybów weryfikacji różnych wad decyzji, to za prejudykat w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. należy uznać decyzję nadzorczą wydaną w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego,

2. Sąd cywilny może samodzielnie zweryfikować legalność decyzji administracyjnej, gdy została ona wydana przez organ oczywiście niewłaściwy (*actus nullus*).

Wyrok z dnia 19 listopada 2015 r., IV CSK 788/14

Wypełnienie weksla in blanco po terminie przedawnienia roszczeń, które weksel ten zabezpieczał, i przeniesienie go na inny podmiot przez indos może być uznane za czyn niedozwolony (art. 415 k.c.).

Uchwała z dnia 23 marca 2016 r., III CZP 102/15

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.
4. Odmawia podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

Uchwała siedmiu sędziów z dnia 25 lutego 2016 r., III CZP 86/15

Sąd może oddalić wnioszek o wpis do księgi wieczystej, jeżeli istnieje znana mu urzędowo przeszkoda do jego dokonania.

Uchwała z dnia 10 marca 2016 r., III CZP 1/16

Sprzeczność uchwały wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z umową spółki nie jest samodzielną przesłanką uzasadniającą uwzględnienie powództwa o uchylenie tej uchwały (art. 249 § 1 k.s.h.).

Uchwała z dnia 23 marca 2016 r., III CZP 101/15

W sprawie z wniosku właściciela nieruchomości o ustanowienie służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu sąd może rozpoznać zarzut posiadacza urządzeń przesyłowych, że służebność została nabyta

przez zasiedzenie przez jego poprzednika prawnego, niebiorącego udziału w sprawie.

Sprawy z zakresu prawa karnego

Za osoby najbliższe w rozumieniu Kodeksu karnego należy uznać również osoby jednej płci pozostające we wspólnym pożyciu.

Przepis art. 115 k.k. zawiera objaśnienie 23 wyrażen ustawowych, którymi posługuje się Kodeks karny. W paragrafie 11 zostało zdefiniowane pojęcie osoby najbliższej. Ustawa stanowi, że osobą najbliższą jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu. Na kanwie tej regulacji, zrodziło się pytanie, czy odmienność płci jest warunkiem pozostawania we wspólnym pożyciu w rozumieniu tego przepisu oraz jakiego rodzaju więzi charakteryzują stan wspólnego pożycia, o którym w nim mowa. Wobec istotnych rozbieżności w orzecznictwie Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił z abstrakcyjnym pytaniem prawnym do powiększonego składu Sądu Najwyższego, który w uchwale z dnia 25 lutego 2016 r., IKZP 20/15 wyjaśnił, że: Zawarty w art. 115 § 11 k.k. zwrot „osoba pozostająca we wspólnym pożyciu” określa osobę, która pozostaje z inną osobą w takiej relacji faktycznej, w której pomiędzy nimi istnieją jednocześnie więzi duchowe (emocjonalne), fizyczne oraz gospodarcze (wspólne gospodarstwo domowe). Ustalenie istnienia takiej relacji, tj. „pozostawania we wspólnym pożyciu”, jest możliwe także wtedy, gdy brak określonego rodzaju więzi jest obiektywnie usprawiedliwiony. Odmienność płci osób pozostających w takiej relacji nie jest warunkiem uznania ich za pozostających we wspólnym pożyciu w rozumieniu art. 115 § 11 k.k.

Uzasadniając to stanowisko Sąd Najwyższy wskazał, że pojęcie „wspólnego pożycia” jako jedno z pojęć określających osobę najbliższą (art. 115 § 11 k.k.) jest zwrotem prawnym, który nie jest definiowany ani na gruncie Kodeksu karnego, ani też w Kodeksie postępowania karnego. Definicja legalna tego wyrażenia nie istnieje również w innych gałęziach prawa. Sąd Najwyższy stwierdził jednak, że w systemie prawa (także w prawie

karnym) dominuje pogląd, iż wspólne pożycie to faktyczna relacja pomiędzy dwoma osobami oparta na istnieniu takich samych więzi, jak te, które określane są na gruncie art. 23 k.r.o., czyli więzi duchowe (emocjonalne, uczuciowe), gospodarcze (prowadzenie wspólnego gospodarstwa) oraz fizyczne. Co do zasady więzi te winny występować jednocześnie, tak jak w przypadku małżeństwa. Również tak jak w przypadku małżeństwa, brak określonych więzi, jeśli taka sytuacja jest usprawiedliwiona, nie może dowodzić rozpadu małżeństwa czy nieistnienia wspólnego pożycia. Mogą się bowiem zdarzyć sytuacje, gdy utrzymywanie więzi fizycznej nie będzie możliwe na skutek np. choroby, inwalidztwa, podeszłego wieku, zaś więź gospodarcza (prowadzenie wspólnego gospodarstwa) zostanie na jakiś czas zerwana w efekcie wyjazdu np. w poszukiwaniu pracy. Odnosząc się natomiast do tego, czy więzi te mają mieć charakter trwały, Sąd Najwyższy wskazał, że taka cecha tej relacji nie wynika z językowego znaczenia interpretowanego zwrotu. Sąd podkreślił jednak, że z woli ustawodawcy osoby, które są połączone więzami duchowymi, fizycznymi oraz gospodarczymi – także gdy nie są w związku małżeńskim – są dla siebie „osobami najbliższymi”, tak jak małżonkowie, czy krewni lub powinowaci. Bycie osobą najbliższą w takim układzie faktycznym musi się więc wiązać z określonym stopniem stabilizacji (trwałości) tych relacji, a nie ich okazjonalnością czy przypadkowością, bądź też ich zawiązaniem tylko w celach procesowych. Wydaje się zatem, że właśnie istotą ustalenia istnienia wspólnego pożycia musi być wykazanie, iż te więzi trwały i trwają w określonym czasie, który wykluczy ich okazjonalność lub przypadkowość.

Sąd Najwyższy zauważył również, że pojęcie osób pozostających we wspólnym pożyciu w treści art. 115 § 11 k.k. nie zostało dookreślone w sposób, który wskazywałby na to, iż obejmuje ono tylko relację osób różnej płci (związek heteroseksualny). Na takie znaczenie nie wskazuje również kontekst tego zwrotu na gruncie języka ogólnego. Faktem społecznym znanym od wielu lat jest przecież to, że istnieją związki osób tej samej płci charakteryzujące się jednoczesnym występowaniem trzech elementów, tj. więzi duchowej (emocjonalnej), fizycznej i gospodarczej (prowadzenia wspólnego gospodarstwa). Ten fakt społeczny znany był tak w dacie uchwalenia Kodeksów karnych w 1969 r., jak i w roku 1997 r. W systemie prawa można znaleźć ustawy, których treść wskazuje, że gdy ustawodawca chce takie rozróżnienie co do płci osób pozostających w nieformalnych relacjach wprowadzić, to

używa zwrotu „pozostawanie we wspólnym pożyciu małżeńskim” (zob. np. art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz.U. 2013, poz. 255; art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych – Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.). Co więcej, w projektach Kodeksu karnego z 1963 r. i 1968 r. w definicji najbliższego ujęto, obok małżonka, osobę pozostającą w faktycznej wspólnocie małżeńskiej (P. Daniluk, Wspólne..., s. 22; M. Płachta, O prawie...,s. 68–69), co przecież wyraźnie wskazywało, iż krąg takich osób ograniczono do osób płci odmiennej, skoro wspólnota małżeńska w ówczesnym stanie prawnym definiowana była jako związek kobiety i mężczyzny (art. 1 § 1 k.r.o.). W obecnym stanie prawnym pojęcie małżeństwa jako związku mężczyzny i kobiety jest – obok k.r.o. – ujęte w art. 18 Konstytucji RP. Nie stało zatem nic na przeszkodzie, by w treści art. 115 § 11 k.k. do zwrotu „we wspólnym pożyciu” dodać słowo „małżeńskim”. Wówczas nie byłoby wątpliwości, że osoby pozostające w takiej relacji muszą być odmiennej płci, a zatem chodziłoby wówczas w istocie o związek kobiety i mężczyzny analogiczny jak małżeństwo, aczkolwiek niesformalizowany węzłem małżeńskim. Skoro zatem na płaszczyźnie językowej ustawodawca konstruując w art. 115 § 11 k.k. definicję osoby najbliższej i obejmując nią osoby pozostające we wspólnym pożyciu nie dookreślił, że chodzi o relacje tylko pomiędzy kobietą a mężczyzną, to również stosownie do dyrektywy *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* takiego rozróżnienia nie można wprowadzać w drodze interpretacji.

Ten rezultat wykładni językowej jest weryfikowany pozytywnie także w drodze pozostałych dyrektyw wykładni, tj. systemowej oraz funkcjonalnej. Wykładni tej nie wyklucza treść Konstytucji (w tym art. 18 i 33). Jest ona również zbieżna z interpretacją dominującą w prawie cywilnym, na tle art. 691 k.c. W uchwale SN z dnia 28 listopada 2012 r., III CZP 65/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 57 przyjęto bowiem, że „osobą faktycznie pozostającą we wspólnym pożyciu z najemcą – w rozumieniu art. 691 § 1 k.c. – jest osoba połączona z najemcą więzią uczuciową, fizyczną i gospodarczą; także osoba tej samej płci”. W uzasadnieniu tej uchwały podkreślono, że ustalenie takie było również efektem uzupełniającego znaczenia wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPCz) z dnia 2 marca 2010 r., nr 13102/02, Kozak przeciwko Polsce, Lex nr 560824, w którym podkreślono, że orientacja seksualna jako jedna z najbardziej intymnych

części życia prywatnego jest chroniona przez art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

Stosując z kolei wykładnię funkcjonalną Sąd Najwyższy podkreślił, że z uzasadnienia projektu Kodeksu karnego z 1997 r. nie sposób odczytać jakichkolwiek pomocnych w tym zakresie wskazówek. Wyraźnie natomiast wynika z niego, że wprowadzenie względnie wnioskowego trybu ścigania określonych przestępstw (jeśli sprawcą jest osoba najbliższa), jak też przyznanie osobom najbliższym prawa do odmowy składania zeznań (art. 182 § 1 k.p.k.), stanowi ustawowy wyraz prymatu ważnego interesu prywatnego nad interesem publicznym rozumianym jako potrzeba ukarania sprawcy przestępstwa. Ten ważny interes prywatny to ochrona świata przeżyć duchowych i konfliktów uczuciowych pokrzywdzonego oraz świadka, które to związane są z istnieniem określonych więzi, przeważnie więzi natury rodzinnej. Jednak jak już wskazano, związki homoseksualne są zjawiskiem społecznym, a trudno zaprzeczyć, iż mogą one cechować się więzami o tożsamym charakterze co nieformalne związki heteroseksualne. Oczywiście jest, że także w związkach homoseksualnych istnieją te same przeżycia i związki uczuciowe oraz emocjonalne co w związkach heteroseksualnych. Nie ma żadnych powodów, aby w sytuacjach konfliktu z unormowaniami prawa karnego nie były one chronione tak jak przy związkach heteroseksualnych.

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

Oceny, czy stwierdzone uchybienie stanowi bezwzględny powód odwoławczy, czy też postrzegać należy je jako przyczynę względną wymagającą wykazania możliwości wpływu stwierdzonej obrazy prawa procesowego na treść orzeczenia poddanego kontroli kasacyjnej (art. 523 § 1 k.p.k.), dokonywać należy z punktu widzenia przepisów obowiązujących w czasie, gdy miała miejsce okoliczność warunkująca uznanie, że wystąpiło uchybienie wymienione w art. 439 § 1 pkt 11 k.p.k.

Wyrok z dnia 16 grudnia 2015 r., II KK 356/15

Od daty uprawomocnienia się postanowienia o zarządzeniu wykonania kary łącznej pozbawienia wolności, której wykonanie zostało uprzednio warunkowo zawieszona, nie tylko kara łączna, ale i każda z kar

jednostkowych wymierzonych za poszczególne przestępstwa zmieniły swój charakter i stały się karami bezwzględnyymi.

Uchwała siedmiu sędziów z dnia 28 stycznia 2016 r., I KZP 16/15

Wydatki związane z oskarżeniem, o których mowa w art. 630 k.p.k., to także wydatki poniesione przez oskarżonego w związku z ustanowieniem w sprawie jednego obrońcy z wyboru. W wypadku częściowego uniewinnienia oskarżonego lub częściowego umorzenia prowadzonego przeciwko niemu postępowania może on zatem domagać się od Skarbu Państwa w tej części zwrotu tych kosztów.

Uchwała siedmiu sędziów z dnia 28 stycznia 2016 r., I KZP 13/15

Przedłużenie przez właściwego prokuratora, na podstawie art. 153 § 1 zdanie trzecie k.k.s., na okres powyżej 6 miesięcy, dochodzenia w sprawie o przestępstwo skarbowe, prowadzonego przez finansowy organ postępowania przygotowawczego i nadzorowanego przez organ nadrzędny nad tym organem, oznacza objęcie przez prokuratora nadzorem tego dochodzenia, obligując go do realizowania swoich uprawnień płynących z art. 298 § 1 i art. 326 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s. Dopiero z chwilą takiego przedłużenia można mówić o spełnieniu się, przewidzianego w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, wymogu co najmniej nadzorowania przez prokuratora takiego dochodzenia, jako warunku dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania, jeżeli przewlekłość ta zaistnieje w czasie sprawowania takiego nadzoru.

Postanowienie siedmiu sędziów z dnia 25 lutego 2016 r., I KZP 18/15

Wykonanie zastrzeżenia przewidzianego w art. 257 § 2 k.p.k. można wstrzymać, w oparciu o art. 462 § 1 in fine k.p.k., również po złożeniu przedmiotu poręczenia (wplacie określonej sumy poręczenia, złożeniu przedmiotu poręczenia do depozytu, ustanowieniu hipoteki lub obciążeniu praw majątkowych tytułem poręczenia w inny sposób), do czasu złożenia poręczenia majątkowego, tj. przyjęcia poręczenia w formie określonej w art. 143 § 1 pkt 9 k.p.k.

Małgorzata Masternak-Kubiak¹

ORZECZNICTWO NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

ABSTRACT:

Judicial decisions of the Supreme Administrative Court

“Serious legal doubts” refers to legal questions whose answering brings on considerable difficulties, mainly due to possible divergences in construing legal regulations.

Lack of a causal connection between a legal issue and a resolution of a given case occurs when the legal issue has been of no relevance from the start, or when there is a procedural impediment to trying the case, and the question of law does not concern the existence or the scope of the procedural impediment.

Transfer of ownership of immovable property by a commune (a city with county rights) on the order of public authorities in exchange for compensation constitutes delivery of goods for the purposes of Article 7(1)(1) of the Act of 11

¹ 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.

March 2004 on the Good and Services Tax (Dz.U. [Journal of Laws] of 2011 No. 177, item 1054 as amended), and does not cause the expropriated party to incur the economic burden of being taxed on account of this legal transaction.

Keywords: right to a fair trial, dismissal of a complaint, serious legal doubts, access to public information, delivery of goods, ownership, expropriation, compensation, commune, city with county rights, public roads

Słowa kluczowe: prawo do sądu, odrzucenie skargi, poważne wątpliwości prawne, dostęp do informacji publicznej; dostawa towaru, własność, wywłaszczenie, odszkodowanie, gmina, miasto na prawach powiatu, drogi publiczne

Postanowienie składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 marca 2016 r. I OPS 3/15, LEX nr 2005629

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 21 marca 2016 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej w sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 794/13 w sprawie ze skargi na postanowienie Wójta Gminy w przedmiocie opłaty za udostępnienie informacji publicznej, zagadnienia prawnego przedstawionego przez skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 16 października 2015 r., sygn. akt I OSK 1992/14, do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.):

Czy sąd administracyjny może odrzucić skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) w związku z art. 8 Konstytucji, gdy stanowi ona niedopuszczalne w państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) nadużycie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) z uwagi na wniesienie jej w sprawie oczywiście i rażąco błahej.

postanawia: odmówić podjęcia uchwały.

Przedstawione zagadnienie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego.

Strona zwróciła się do Wójta Gminy o udostępnienie w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm., dalej również jako: u.d.i.p.): wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew, decyzji Starosty z dnia 11 kwietnia 2011 r. pisma S. C. z dnia 10 października 2011 r., pisma Wójta Gminy z dnia 21 listopada 2011 r. udzielającego zgody na wycięcie drzew oraz oświadczenia S. C. z dnia 12 grudnia 2011 r.

Postanowieniem z 5 kwietnia 2012 r. Wójt Gminy U. ustalił dla wnioskodawczyni koszty wydania kserokopii tych dokumentów.

Strona wniosła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego zażalenie na powyższe postanowienie kwestionując zarówno naliczenie opłaty, jak i jej wysokość.

Postanowieniem z 18 maja 2012 r. SKO stwierdziło niedopuszczalność zażalenia wskazując, że art. 15 ust. 2 u.d.i.p. stanowi, iż ustalenie wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej następuje nie w formie postanowienia, a aktu stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty. W ocenie Kolegium, w tym przypadku stronie przysługuje wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Pismem z dnia 21 czerwca 2012 r. M.W. wezwała Wójta Gminy do usunięcia naruszenia prawa wskazując, że zasadą przy udzielaniu informacji publicznej jest jej bezpłatność. Wójt odmówił uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa w postaci ustalenia kosztów udostępnienia informacji publicznej.

M.W. wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku na akt Wójta Gminy U. ustalający wysokość kosztów udzielenia informacji publicznej, zarzucając naruszenie prawa poprzez nałożenie na nią obowiązku ich zapłaty. Wskazała, że powinny one być ustalone indywidualnie i korelować z rzeczywistymi kosztami poniesionymi przez organ w związku z przygotowaniem takiej informacji.

Postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. akt II SA/Gd 498/12) odrzucił skargę, wskazując, że postanowienia Wójta Gminy U. nie można uznać za akt dotyczący uprawnień lub obowiązków jednostki, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ani za inną formę działania administracji wskazaną w art. 3 § 2 p.p.s.a.

M.W. złożyła skargę kasacyjną na powyższe postanowienie.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 1 października 2013 r. o sygn. akt I OSK 2139/13 uchylił zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu wyjaśnił, że ustalenie wysokości opłaty za dostęp do informacji publicznej jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Rozpoznając ponownie sprawę, WSA w Gdańsku wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2014 r. o sygn. akt II SA/Gd 794/13 oddalił skargę. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd pierwszej instancji wskazał, że skarżąca domagała się udzielenia jej informacji publicznej poprzez wydanie kopii dokumentów. Realizacja tego wniosku polegająca na sporządzeniu kserokopii wiązała się z kosztami. Za bezsporne Sąd uznał, że skarżąca otrzymała część kopii. W związku z udostępnieniem informacji Wójt wydał akt o ustaleniu kosztów.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła M.W., zarzucając po pierwsze naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 15 ust. 1 u.d.i.p. przez przyjęcie, że Wójt Gminy ustalając aktem z dnia 5 kwietnia 2012 r. koszty udostępnienia informacji publicznej ustalił je indywidualnie oraz w wysokości odpowiadającej kosztom udostępnienia tej informacji, pomimo faktu, iż do ich ustalenia zastosował cennik zawarty w wydanym przez siebie zarządzeniu. Po drugie, zarzucono naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w powiązaniu z naruszeniem art. 7, 8, 11, 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. przez odmowę zastosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w konsekwencji przyjęcia, że Wójt Gminy U. nie przekroczył granic uznania administracyjnego i prawidłowo uznał, iż opłatę należy ustalić – pomimo niewyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy koniecznych do starannego rozważenia, czy w tym konkretnym przypadku opłatę tę należało wymierzyć.

Postanowieniem z dnia 16 października 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości.

NSA wskazał, że w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości właściwość rzeczowa sądu administracyjnego określona na podstawie art. 3 p.p.s.a., została ona bowiem przesądzona postanowieniem tego Sądu z dnia 1 października 2013 r. o sygn. akt I OSK 2139/13. Stosownie

jednak do art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Sąd odrzuca skargę, jeżeli z innych przyczyn – niż określone w pkt 1–5 art. 58 § 1 p.p.s.a. – wniesienie skargi jest niedopuszczalne. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że inne przyczyny odrzucenia skargi niż wskazane w pkt 1–5 art. 58 § 1 p.p.s.a. muszą wynikać z przepisów prawa – ale mogą to być zarówno przepisy p.p.s.a., jak i innych ustaw. Do tej kategorii w ocenie składu orzekającego NSA należy zaliczyć także przepisy Konstytucji, jeżeli możliwe jest ustalenie na ich podstawie określonej normy prawnej. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego ze współstosowania przepisu ustawowego (art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.) z przepisami ustawy zasadniczej (art. 2, 8 i art. 45 ust. 1 Konstytucji) możliwa jest do wywiedzenia dostatecznie precyzyjna norma prawna zakazująca nadużywania prawa do sądu pod rygorem odrzucenia skargi wniesionej do sądu. Nadużyciem prawa jest zaś m.in. wniesienie skargi w sprawie oczywiście i rażąco błahej, jak w przedmiotowej sprawie, gdzie zachodzi rażąca nieproporcjonalność między przedmiotem sporu a finansowanymi przez podatników kosztami postępowania przed sądem administracyjnym.

Wójt Gminy U. wskazał, że rozpoznawana sprawa bez wątpienia należy do kategorii spraw błahych. Organ poinformował ponadto, że skarżąca permanentnie nadużywa swoich praw, o czym świadczy złożenie przez nią w okresie 2010–2013 około 130 różnego rodzaju wniosków. Wójt Gminy poparł stanowisko NSA wyrażone w postanowieniu z dnia 16 października 2015 r.

Pismem z dnia 1 lutego 2016 r. Stowarzyszenie (...) wniosło o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a także o wydanie postanowienia o odmowie podjęcia uchwały ewentualnie o podjęcie uchwały zgodnie z którą sąd administracyjny nie może odrzucić skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w związku z art. 8 Konstytucji, gdy skład orzekający sądu uzna, że skarga stanowi niedopuszczalne w państwie prawnym nadużycie prawa do sądu z uwagi na wniesienie jej w sprawie oczywiście i rażąco błahej.

Do akt sprawy wpłynęła ponadto opinia Fundacji (...), działającej w charakterze *amicus curie*. W ocenie Fundacji twierdząca odpowiedź przez skład siedmiu sędziów NSA na zadane pytanie prawne może doprowadzić do pozbawienia lub ograniczenia prawa do sądu, a w konsekwencji do zbyt dużej uznaniowości przy kwalifikowaniu sprawy, jako stanowiącej nadużycie prawa do sądu.

Swoje stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Prokuratury Krajowej. W jego ocenie nie można zgodzić się z poglądem wyrażonym w zagadnieniu prawnym przedstawionym poszerzonemu składowi NSA albowiem godzi on w podstawową zasadę państwa prawnego tj. prawo do sądu. Prokurator wniósł o podjęcie uchwały o następującej treści: „Sąd administracyjny nie może odrzucić skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w związku z art. 8 Konstytucji, z uwagi na uznanie, iż stanowi ona niedopuszczalne w państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) nadużycie prawa do sądu (art. 45 Konstytucji) wobec wniesienia jej w sprawie oczywiście i rażąco błahej”. Tożsame stanowisko przedstawił w piśmie z dnia 16 marca 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich.

W ocenie NSA o poważnych wątpliwościach prawnych można przy tym mówić, gdy w sprawie pojawią się kwestie prawne, których wyjaśnienie nasuwa znaczne trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych (por. postanowienie NSA z dnia 25 czerwca 2007 r., sygn. akt I FPS 1/07, ONSAiWSA 2007 nr 5 poz. 115). Z treści art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. wynika, że przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powinno pozostawać w bezpośrednim związku merytorycznym i logicznym z rozpatrywaną przez Naczelną Sąd Administracyjny sprawą sądowoadministracyjną. Zważywszy na fakt, że pytania prawne przedstawione na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. mogą dotyczyć jedynie zagadnień ujawnionych w toku postępowania kasacyjnego, ich przedmiot powinien odpowiadać zakresowi orzekania w tym postępowaniu.

Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiający do rozstrzygnięcia wątpliwości prawne, które wyłoniły się na tle konkretnego stanu faktycznego, powinien powiązać je z okolicznościami faktycznymi sprawy oraz z przepisami prawa, które w kontekście tych okoliczności stanowią źródło wątpliwości prawnych. Wątpliwości te muszą być „poważne”, a za takie uważa się wątpliwości obiektywne, dotyczące kwestii prawnych o zasadniczym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy, w której powstały.

Skoro zagadnienie prawne przedstawione poszerzonemu składowi NSA na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. musi pozostawać w ścisłym związku ze sprawą rozstrzyganą przez pytający skład NSA, a ich przedmiot powinien odpowiadać zakresowi orzekania w tym postępowaniu. Nie

jest bowiem możliwe zadanie pytania w kwestii nie pozostającej w funkcjonalnym związku ze sprawą sądownoadministracyjną. Przesłanki funkcjonalnej nie będzie zatem spełniać zagadnienie mające charakter teoretyczny i oderwany od konkretnych potrzeb (por. uchwała NSA z dnia 12 lutego 1996 r., sygn. akt VI SA 24/95, ONSA 1996 r., Nr 2, poz. 58)

Zdaniem składu siedmiu sędziów NSA, jak wynika z akt sprawy, w rezultacie wniesienia skargi kasacyjnej od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 498/12 o odrzuceniu skargi z powodu braku przez zaskarżony akt cech aktu lub czynności, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., bądź braku znamion innej formy działania administracji w rozumieniu art. 3 § 2 tego przepisu, Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 1 października 2013 r. (sygn. akt I OSK 2139/13) uchylił to rozstrzygnięcie. W uzasadnieniu postanowienia, wyjaśnił, że ustalenie opłaty za dostęp do informacji publicznej jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Tym samym NSA wyraził swój pogląd prawny odnośnie do kwestii dopuszczalności skargi we wcześniejszym postępowaniu. Dotyczyło to także innych podstaw niedopuszczalności, a nie tylko braku zakresu rzeczowego. Okoliczność, czy skarga podlegała odrzuceniu na podstawie innych przesłanek, w tym przesłanki określonej w art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. powinna być bowiem, na podstawie art. 183 § 1 i § 2 pkt 1 p.p.s.a., badana z urzędu, niezależnie od podniesionych zarzutów kasacyjnych.

Zgodnie z art. 190 p.p.s.a. Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Na podstawie zaś art. 170 p.p.s.a. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. W przedmiotowej sprawie Sąd działał zatem w granicach związania wspomnianym postanowieniem NSA z dnia 1 października 2013 r. Skoro NSA w tym postanowieniu nie stwierdził z urzędu istnienia przesłanki nieważności postępowania określonej w art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a. to skład sądu rozpoznający ponownie sprawę był związany tym stanowiskiem. Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłoby do zaakceptowania sytuacji, w której Naczelny Sąd Administracyjny wkraczałby w sferę oceny dokonanej przez siebie wcześniej

z urzędu, bądź – ujmując rzecz obrazowo – przeprowadzałby taką ocenę niejako „na raty” (dwukrotnie) w granicach tego samego uregulowania prawnego. W analizowanym przypadku poczucie sprawiedliwości skarżącego niewątpliwie obrażałby fakt uznania po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi za dopuszczalną, przez uchylenie zaskarżonego postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 kwietnia 2013 r., a następnie powtórne rozważanie tego zagadnienia, w innym – co prawda – kontekście, jednak z jasnym odwołaniem się do treści art. 58 § 1 w związku z art. 183 § 1 i § 2 pkt 1 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 267 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny może – w formie postanowienia – odmówić podjęcia uchwały, zwłaszcza gdy nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości. Sytuacja taka zachodzi w niniejszej sprawie, gdyż wątpliwość prawna przedstawiona w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2015 r. w sprawie oznaczonej sygnaturą akt I OSK 1992/14 została już rozstrzygnięta w wyniku wydania innego orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny (postanowienie z dnia 1 października 2013 r.), a zatem nie zachodzi potrzeba jej wyjaśnienia.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, działając na podstawie art. 267 p.p.s.a., postanowił odmówić podjęcia uchwały wyjaśniającej przedstawioną wątpliwość prawną.

Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2015 r. I FPS 1/15, ONSAiWSA 2016 r., nr 1, poz. 2

Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie ze skargi kasacyjnej Ministra Finansów od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie ze skargi Gminy W. na interpretację indywidualną Ministra Finansów z dnia 27 listopada 2012 r. w przedmiocie podatku od towarów i usług w zakresie opodatkowania odszkodowania za przejętą na własność Skarbu Państwa nieruchomości, po rozpoznaniu z udziałem prokuratora Prokuratury Generalnej na posiedzeniu

jawnym w Izbie Finansowej następującego zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, przekazanego przez skład orzekający Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 12 lutego 2015 r. sygn. akt I FSK 1857/13 do wyjaśnienia w trybie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.):

Czy przeniesienie prawa własności nieruchomości z nakazu władzy publicznej w zamian za odszkodowanie, którego ekonomiczny ciężar (w tym ciężar uiszczenia podatku) poniesienie wywłaszczony, można uznać za czynność opodatkowaną w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2014 r. o podatku od towarów i usług?

podjął następującą uchwałę:

Przeniesienie przez gminę (miasto na prawach powiatu) prawa własności nieruchomości z nakazu władzy publicznej w zamian za odszkodowanie stanowi dostawę towaru w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.), nieskutkującą ekonomicznym obciążeniem wywłaszczonego ciężarem uiszczenia podatku z tytułu tej czynności.

Ramy prawne uchwały:

- » przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.):

Art. 7. 1. Przez dostawę towarów, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, rozumie się przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel, w tym również:

- 1) przeniesienie z nakazu organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w imieniu takiego organu lub przeniesienie z mocy prawa własności towarów w zamian za odszkodowanie;
- » dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE z 2006 r. L 347, s. 1):

Art. 14. 1. „Dostawa towarów” oznacza przeniesienie prawa do rozporządzania rzeczą jak właściciel.

2. Poza czynnością, o której mowa w ust. 1, za dostawę towarów uznaje się następujące czynności:
 - a) przeniesienie prawa własności do towaru w zamian za odszkodowanie, z nakazu wydanego przez organ władzy publicznej lub w jego imieniu albo z mocy prawa.

Przedmiotem przedstawionego zagadnienia jest zasadniczo wykładnia art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u., stanowiącego implementację art. 14 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/112/WE.

Na wstępie należy rozważyć prawidłowość powyższej implementacji art. 14 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/112/WE do krajowego systemu prawnego.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/112/WE za dostawę towarów uznaje się przeniesienie prawa własności do towaru w zamian za odszkodowanie, z nakazu wydanego przez organ władzy publicznej lub w jego imieniu albo z mocy prawa.

W krajowej regulacji art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. postanowiono natomiast, że przez dostawę towarów, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, rozumie się również przeniesienie z nakazu organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w imieniu takiego organu lub przeniesienie z mocy prawa własności towarów w zamian za odszkodowanie.

Z powyższego wynika, że art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. pod względem treściowym stanowi wierne odzwierciedlenie normy art. 14 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/112/WE, a zatem nie może być mowy o jakiegokolwiek wadliwej implementacji tej normy do krajowej ustawy podatkowej.

Zarówno norma art. 14 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/112/WE, jak również jej krajowy odpowiednik w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. wskazują *expressis verbis*, że dostawę towarów w rozumieniu VAT stanowi „przeniesienie prawa własności do towaru w zamian za odszkodowanie” (art. 14 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/112/WE) oraz „przeniesienie (...) prawa własności towarów w zamian za odszkodowanie” (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u.). Oznacza to, że zgodnie z tymi normami przeniesienie prawa własności do towaru – w rozumieniu prawnym (cywilistycznym) – w zamian za odszkodowanie, z nakazu wydanego przez organ władzy publicznej lub w jego imieniu albo z mocy prawa, stanowi zawsze dostawę towarów na gruncie podatku od towarów i usług.

Ustawodawca unijny rozróżnił jednoznacznie w art. 14 dyrektywy 2006/112/WE pojęcie dostawy towarów, jako „przeniesienie prawa do rozporządzania rzeczą jak właściciel” (ust. 1) od czynności określonych w ust. 2, w tym w zakresie omawianej kwestii „przeniesienia prawa własności do towaru w zamian za odszkodowanie”, stanowiąc w tym ustępie, że „Poza czynnością, o której mowa w ust. 1, za dostawę towarów uznaje się następujące czynności: (...)”.

W krajowej regulacji art. 7 ust. 1 u.p.t.u. nie uczyniono tego tak jednoznacznie, lecz zawarty w tym przepisie katalog czynności określonych jako „dostawa towarów” musi być odczytywany również z uwzględnieniem art. 14 dyrektywy 2006/112/WE.

Rozumienie pojęcia „przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel” w ujęciu art. 14 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE oraz art. 7 ust. 1 u.p.t.u. (zdanie wstępne) nie oznacza jego interpretowania jedynie w sensie ekonomicznym. Z użyciego w tych przepisach zwrotu bowiem wynika, że z dostawą towarów mamy do czynienia, nie tylko gdy dochodzi do przejścia prawa własności towaru, co oznacza, że do dostawy towarów dochodzi zawsze, gdy następuje przeniesienie własności towaru w sensie prawnym (cywilistycznym) oraz w każdym innym przypadku, gdy podatnik przeniesie faktyczne lub ekonomiczne władztwo nad rzeczą na inny podmiot, a nabywca towaru będzie miał swobodę w dysponowaniu (rozporządzaniu) rzeczą, tak jakby był jej właścicielem.

Z wyroku ETS z 8 lutego 1990 r. w sprawie C-320/88 Staatssecretaris van Financien przeciwko Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV wynika, że:

- 1) w świetle art. 5 ust. 1 VI dyrektywy „dostawę towarów” należy interpretować jako przeniesienie prawa do dysponowania prawem rzeczowym (majątkiem) jak właściciel, nawet jeśli nie nastąpiło faktyczne przeniesienie własności tego majątku w sensie prawnym;
- 2) w gestii sądu krajowego każdorazowo leży ocena, czy w danej sprawie, na podstawie stanu faktycznego, nastąpiło przeniesienie prawa do dysponowania własnością jak właściciel w rozumieniu art. 5 ust. 1 VI dyrektywy.

Skutkiem przeniesienia własności rzeczy w sensie prawnym (cywilistycznym) jest uzyskanie zawsze prawa do rozporządzania towarem jak

właściciel w rozumieniu art. 7 ust. 1 u.p.t.u., natomiast w świetle tego przepisu za „dostawę towarów” należy uznać także wszelkie zbycie majątku rzeczowego przez jedną stronę, która upoważnia drugą stronę do dysponowania w rzeczywistości tym majątkiem tak, jakby była jego właścicielem, nawet jeśli nie nastąpiło faktyczne przeniesienie własności tego majątku w świetle przepisów prawa. Za „dostawę towarów” w rozumieniu art. 7 ust. 1 u.p.t.u. należy zatem uznać takie przeniesienie prawa do rozporządzania towarem, które z prawnego punktu widzenia przenosi na nabywcę prawo własności lub prawo umożliwiające nabywcy rozporządzanie (dysponowanie) towarem prawie jak właściciel.

Odnosi się to także do specyficznego przypadku, gdy dochodzi do wydania w zamian za odszkodowanie nieruchomości będącej własnością miasta na prawach powiatu w wyniku decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej (krajowej), w której następstwie następuje przeniesienie prawa własności określonych w tej decyzji gruntów z dotychczasowego właściciela na Skarb Państwa.

Zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.) miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. We wszystkich miastach na prawach powiatu władzę wykonawczą sprawuje prezydent miasta, który łączy w sobie uprawnienia do realizacji zadań z zakresu samorządu zarówno gminnego, jak i powiatowego. Prezydent jest zatem jednocześnie starostą w znaczeniu funkcjonalnym, a pracownicy urzędu w procesie wydawania decyzji przez starostę stają się pracownikami tego starostwa (wyrok NSA z 20 stycznia 2006 r., I OSK 346/05).

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.) wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi.

Stosownie natomiast do art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.) w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

W rozpatrywanej sprawie nie jest sporne, że Wojewoda Dolnośląski, z uwzględnieniem tych przepisów, na wniosek Prezydenta W., miasta na prawach powiatu (Gminy W.), jako zarządcy wszystkich dróg publicznych w granicach tego miasta, wydał stosowną decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (drogi krajowej), a wskazane w decyzji działki stanowiące dotychczas własność Gminy W. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa z dniem, z którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna (art. 12 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych).

Tym samym własność tych gruntów przeszła z zasobu nieruchomości Gminy W. do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, do których należą nieruchomości stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (art. 21 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; Dz.U. z 2015 r. poz. 782 ze zm.).

Stosownie natomiast do art. 23 ust. 1 u.g.n. zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej (z zastrzeżeniami określonymi w ustawie). Oznacza to, że przedmiotowymi gruntami, które po wydaniu przez Wojewodę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeszły z majątku Gminy W. do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, dalej gospodaruje Prezydent, lecz już, jako starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, łączący funkcje samorządowe i rządowe. Realizacja zadań Prezydenta W. (starosty) w powyższym zakresie zasadniczo odbywa się z udziałem aparatu pomocniczego, którym w mieście na prawach powiatu jest urząd miasta, na którego czele stoi prezydent (starosta). Urząd ten jest jednostką organizacyjną miasta, działającą w formie jednostki budżetowej, z pomocą której prezydent realizuje gminne i powiatowe zadania publiczne, zadania z zakresu administracji rządowej wynikające z ustaw oraz porozumień zawartych z innymi jednostkami administracji publicznej, a także umów z innymi podmiotami.

W sytuacji zatem, gdy z uregulowań tych wynika, że omawianymi gruntami zasobu nieruchomości Skarbu Państwa gospodaruje jako starosta Prezydent W., nie jest to równoznaczne z tym, że ekonomiczne

władztwo nad tymi gruntami, po przeniesieniu ich własności z Gminy na Skarb Państwa, pozostało przy Gminie. Wprawdzie Prezydent Miasta gospodarował już tymi gruntami, jako gminnym zasobem nieruchomości z uwagi na to, że stanowiły one własność gminy (art. 24 ust. 1 i art. 25 ust. 1 u.g.n.), a teraz jako starosta gospodaruje nimi jako zasobem Skarbu Państwa, to z faktu tegoż gospodarowania nie można wywodzić, że ekonomiczne władztwo nad tymi gruntami, które przestały być własnością Gminy, dalej przy niej pozostaje. Prawnym dysponentem tych gruntów bowiem pozostaje Prezydent Miasta jako starosta, będący w tym zakresie organem administracji rządowej, a nie Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego. Wprawdzie faktyczną obsługę czynności gospodarowania tymi gruntami dalej będzie realizować urząd miasta W., lecz w żadnym wypadku nie oznacza to władztwa ekonomicznego Gminy nad tymi gruntami, zbliżonego do prawa własności, w sytuacji gdy z art. 23 ust. 1 u.g.n. jednoznacznie wynika, że nawet kompetencje starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) w sprawach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa są ograniczone – bądź to przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, bądź też ustaw odrębnych. Ograniczenia te w szczególności polegają na konieczności uzyskiwania przez starostę uprzedniej zgody innego organu administracji rządowej (wojewody) na realizację niektórych czynności z zakresu gospodarowania tym mieniem, czy też konieczności sporządzania rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu i przekazania go wojewodzie.

Decyzja wojewody o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, powodująca przeniesienie własności wskazanych w niej gruntów z majątku Gminy W. do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, również w aspekcie ekonomicznym pozbawia Gminę, jako jednostkę samorządu terytorialnego, władztwa ekonomicznego nad tymi gruntami zbliżonego do prawa własności, czyniąc podmiotem zobowiązanym do gospodarowania nimi organ administracji rządowej, którym jest starosta (w mieście na prawach powiatu – prezydent), pod nadzorem wojewody.

Na tle przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, istotna jest też kwestia odszkodowania należnego gminie z tytułu pozbawienia jej własności gruntu na podstawie decyzji wojewody o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a konkretnie, czy miasto na prawach powiatu otrzyma z tego tytułu odszkodowanie, czy też nie.

Zgodnie z art. 12 ust. 4a ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych po wydaniu przez Wojewodę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, (w której orzeka o przejęciu nieruchomości miasta na prawach powiatu na rzecz Skarbu Państwa) zostaje wydana przez ten organ decyzja o odszkodowaniu na rzecz podmiotu, którego nieruchomości zostały objęte tą inwestycją. W omawianym przypadku zobowiązanym do uiszczenia odszkodowania Gminie W. (miastu na prawach powiatu) jest Prezydent, jako starosta będący w tym przypadku organem administracji rządowej.

Miasta na prawach powiatu są gminami, które tym różnią się od innych gmin, że dodatkowo wykonują zadania powiatu. Fundamentalnym zadaniem miasta na prawach powiatu jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym przypadku mieszkańców miasta. Miasto wykonuje zadania własne i zadania z zakresu administracji rządowej zlecone oraz przejęte na podstawie porozumień. Może także zawierać porozumienia w sprawie powierzenia i prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem. Wykonanie powyższych zadań następuje po zapewnieniu miastu koniecznych środków finansowych na ich realizację.

Miastom na prawach powiatu przysługują dochody budżetowe zarówno gmin, jak i powiatów. W strukturze dochodów tych samorządów można wyodrębnić dochody własne oraz dochody uzupełniające, czyli transfery, które mogą pochodzić z budżetu państwa lub z budżetów innych podmiotów (np. dotacje celowe z funduszy celowych). Transfery dzielą się na subwencje ogólne oraz dotacje.

Istotnym elementem budżetów powiatów grodzkich są subwencje ogólne. Ten typ transferu z budżetu państwa jest przyznawany według obiektywnych kryteriów, a co za tym idzie – władze samorządowe są pewne, że po spełnieniu określonych przesłanek środki z tego źródła będą im przekazane, co pozwala na wcześniejsze planowanie wykorzystania tych środków i zarządzanie nimi. Natomiast w ramach dotacji środki finansowe są przyznawane na realizację z góry określonych zadań i muszą być wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem określonym przez dotującego, w związku z tym samorząd nie może ich wydać na inne przedsięwzięcia, co również ogranicza możliwości zarządzania tymi pieniędzmi.

Wśród dotacji celowych Skarbu Państwa dla miast na prawach powiatu najważniejszą rolę odgrywają dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym m.in. na realizację celów infrastruktury drogowej w tych miastach.

Przyjętą w art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych konstrukcję, zgodnie z którą w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta, należy uznać za funkcjonalną, efektywną i realizującą zasadę: jedno miasto – jeden zarządca drogi. Konstrukcja ta wskazuje jednocześnie, że to prezydent miasta na prawach powiatu jest inicjatorem danej inwestycji drogowej w zarządzanym przez niego mieście (gminie), a zatem to on wskazuje – w przypadku inwestycji dotyczących dróg krajowych i wojewódzkich – jakie grunty gminne powinny zostać objęte decyzją wojewody o zezwoleniu na realizację takiej inwestycji drogowej. Jednocześnie jako inicjator takiej decyzji dla jej realizacji powinien zapewnić miastu konieczne środki finansowe przez pozyskanie stosownych dotacji celowych ze Skarbu Państwa na realizację określonego zadania powiatu.

W tym zakresie należy zwrócić uwagę na art. 8 ust. 1, 2, 2a i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.). W przepisach tych postanowiono, że ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, lecz zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Gmina może też wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Z unormowaniami tymi korelują postanowienia art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 513 ze zm.), w którym wskazano, że jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa w zakresie, o którym mowa w przepisach o rozwoju regionalnym, oraz art. 45 tej ustawy, stanowiący, że jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu administracji rządowej, na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, otrzymuje od tych organów dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia.

Z całości zatem tych regulacji wynika, że nie można podzielić poglądu, iż wypłata gminie (miastu) odszkodowania w związku z decyzją wojewody o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (w której orzeka o przejęciu nieruchomości miasta na prawach powiatu na rzecz Skarbu Państwa) nie ma realnego charakteru, skoro de facto środki na ten cel gmina (miasto) pozyskuje z budżetu Skarbu Państwa w ramach dotacji na realizację zadania publicznego z zakresu administracji rządowej.

Brak tym samym również podstaw do twierdzenia, że w konsekwencji rozważanej transakcji, w ramach której następuje przeniesienie prawa własności nieruchomości z nakazu władzy publicznej w zamian za odszkodowanie, ciężar ekonomiczny (w tym ciężar uiszczenia podatku) poniesie wywłaszczony, z uwagi na „konieczność zapłaty przez miasto na prawach powiatu realnego podatku od towarów i usług z własnych środków, które nie zostały otrzymane od nabywcy”.

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

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