

RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe

nr 2 (39)/2024



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH



RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe

nr 2 (39)/2024

KOLEGIUM REDAKCYJNE

- » redaktor naczelny, przewodniczący kolegium redakcyjnego – dr hab. Tomasz Scheffler, radca prawny
- » zastępca przewodniczącego kolegium redakcyjnego – prof. dr hab. Małgorzata Szwejkowska, radca prawny
- » sekretarz redakcji – dr Aleksander Jakubowski, radca prawny

CZŁONKOWIE KOLEGIUM

- » dr hab. prof. UwB Aneta Giedrewicz-Niewińska, radca prawny
- » dr Jakub Janeta, radca prawny
- » dr Karolina Rokicka-Murszewska, radca prawny

REDAKTOR NUMERU

- » Karolina Rokicka-Murszewska

REDAKTOR JĘZYKOWY

- » Piotr Brodowski

Kwartalnik „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” znajduje się w ministerialnym wykazie naukowych czasopism punktowanych.

Punkty MEiN: 40

Opinie wyrażane w opublikowanych materiałach są opiniami ich autorów i nie muszą odzwierciedlać stanowiska Krajowej Rady Radców Prawnych.

RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe

nr 2 (39)/2024



Kwartalnik naukowy

Warszawa 2024

RADA NAUKOWA

- » prof. dr hab. Tomasz Bąkowski, Uniwersytet Gdański
- » dr hab. Arkadiusz Bereza, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
- » dr hab. Rafał Blicharz, prof. nadzw. Uniwersytetu Śląskiego
- » dr hab. Monika Całkiewicz, prof. nadzw. Akademii Leona Koźmińskiego
- » prof. Emilio Castorina, Università degli Studi di Catania, Włochy
- » dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
- » dr hab. Marcin Dyl, prof. nadzw. Uniwersytetu Warszawskiego
- » dr hab. Kinga Flaga-Gieruszyńska, prof. nadzw. Uniwersytetu Szczecińskiego
- » dr Alicja Jagielska-Burduk, Uniwersytet Opolski
- » prof. dr Jiří Jirásek, Palacký University in Olomouc, Czechy
- » prof. dr hab. Andrzej Kidyba, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
- » dr hab. Eryk Kosiński, prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
- » prof. dr hab. Grzegorz Łaszczycza, Uniwersytet Śląski w Katowicach
- » prof. dr hab. Piotr Machnikowski, Uniwersytet Wrocławski
- » dr hab. Vytautas Nekrošius, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego, Vilniaus Universiteto, Litwa
- » prof. dr hab. Ewa Nowińska, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
- » prof. dr hab. Włodzimierz Nykiel, Uniwersytet Łódzki
- » dr hab. Mirosław Pawełczyk, prof. nadzw. Uniwersytetu Śląskiego
- » prof. Vasco Pereira da Silva, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugalia
- » prof. dr hab. Bronisław Sitek, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie
- » prof. dr hab. Stanisław Sołtysiński, Polska Akademia Umiejętności
- » prof. dr hab. Rafał Stankiewicz, Uniwersytet Warszawski
- » dr hab. Piotr Stec, prof. Uniwersytetu Opolskiego
- » prof. dr hab. Janusz Strzępka, Uniwersytet Śląski
- » prof. Miruna Mihaela Tudorașcu, Universitatea „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia, Rumunia
- » prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Uniwersytet Warszawski
- » prof. María de la Caridad Velarde Queipo de Llano, Universidad de Navarra, Hiszpania
- » prof. dr hab. Robert Zawłocki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

SPIS TREŚCI

Od redakcji 7

ARTYKUŁY

Bogusława Dobkowska

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego – aktualne problemy prawne 11

Tomasz Tadeusz Majer

Zaskarżalność rozstrzygnięcia o zwrocie zobowiązanemu kosztów egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji 25

Mateusz Bartoszek

Brak odpowiednich środków prawnych do ochrony danych osobowych „nadmiarowych” w rejestrze publicznym, na przykładzie systemu PRS RAR 39

Weronika Szafrąńska

Zmiany w przepisach o karach pieniężnych za niepowiadomienie o zbyciu lub nabyciu pojazdu jako przykład niedopracowanej legislacji 55

Dominik Delczyk, Paweł Bury

Stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami do aktualizacji wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa 69

Joanna Zielińska

Oплата sankcyjna za prowadzenie reklamy środków ochrony roślin niezgodnie z art. 66 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin 79

Witold Matejko

Udostępnianie stacji pasażerskiej przewoźnikowi na gruncie ustawy o transporcie kolejowym 93

Anna Wilk

Piecza gniazdowa jako alternatywna forma pieczy naprzemiennej 111

Tomasz Łodziana

Tak zwane dane historyczne w kontekście kontroli operacyjnej 127

GLOSZY**Artur K. Modrzejewski**

Glosa do wyroku naczelnego sądu administracyjnego z dnia 2 czerwca 2023 r., III OSK 2878/22 (krytyczna) 145

Wiktoria Kuczyńska

Glosa do wyroku sądu najwyższego z dnia 20 kwietnia 2021 r., II CSKP 5/21 (aprobująca) 155

ORZECZNICTWO**Kacper Milkowski**

Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego (kwiecień–czerwiec 2024) 167

OD REDAKCJI

Szanowne Czytelniczki, Szanowni Czytelnicy, Szanowne Osoby Czytelnicze,

tym razem w „Zeszytach Naukowych” proponujemy Państwu dziewięć artykułów problemowych, dwie glosy oraz tradycyjnie omówienie orzecznictwa sądowego. Teksty dotyczą zagadnień szczegółowych, choć istotnych dla funkcjonowania odpowiednich obszarów systemu prawnego. Mamy nadzieję, że właśnie ze względu na specyfikę poruszanych zagadnień będą interesujące.

Numer otwierają dwa teksty z zakresu postępowania administracyjnego i administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Bogusława Dobkowska analizuje temat, na który – jak mogłoby się wydawać – powiedziano już wszystko: zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Autorka patrzy jednak na kwestię stosowania tej zasady przez pryzmat stosunkowo nowych instytucji, takich jak zastosowanie zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania czy wniesienie sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, co aktualizuje problem stosowania od lat funkcjonującej zasady. Tomasz Tadeusz Majer natomiast („Zaskarżalność rozstrzygnięcia o zwrocie zobowiązanemu kosztów egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji”) stawia (i udowadnia) tezę, że procedury zwrotu kosztów egzekucyjnych i ewentualnego obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi są odrębne i niezależne od siebie. Autor ten wykazuje, że różny jest krąg podmiotów uprawnionych do zaskarżania rozstrzygnięć w obu postępowaniach.

W kolejnym artykule („Brak odpowiednich środków prawnych do ochrony danych osobowych »nadmiarowych« w rejestrze publicznym, na przykładzie systemu PRS RAR”) Mateusz Bartoszek poddaje analizie kwestię skuteczności ochrony danych osobowych „nadmiarowych”, które są zbierane przez sądy w ramach prowadzenia akt rejestrowych. Autor sugeruje konieczność wprowadzenia procedury anonimizacji tych danych, jak również

przemodelowanie nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Jak sam zauważa, obecnie obowiązujące przepisy w tym zakresie nie przystają do potrzeb.

Czwarty artykuł zamieszczony w aktualnym numerze stanowi ocenę nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Weronika Szafrąńska w tekście zatytułowanym „Zmiany w przepisach o karach pieniężnych za niepowiadomienie o zbyciu lub nabyciu pojazdu jako przykład niedopracowanej legislacji” skupia się na regulacjach dotyczących kwestii nakładania administracyjnych kar pieniężnych za niepowiadomienie o zbyciu lub nabyciu (a także niezłożenie wniosku o rejestrację) pojazdu. Jej celem było pokazanie najważniejszych zmian wprowadzonych przez ustawodawcę w zakresie omawianych przepisów. Autorka wykazuje w swoim opracowaniu, że niedopracowana zmiana w zakresie solidarnej odpowiedzialności i występujący na tym tle problem właściwości miejscowej organu, rezygnacja przez ustawodawcę z dania organowi możliwości odstąpienia od nałożenia kary i niejednoznaczne przepisy przejściowe są ewidentnymi błędami ustawodawcy. Daje także swoje propozycje zmian tych przepisów.

Na problematyce związanej z opłatą roczną za użytkowanie wieczyste skoncentrowali swoją uwagę Dominik Delczyk i Paweł Bury („Stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami do aktualizacji wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”). Za cel opracowania postawili sobie odpowiedź na pytanie, czy przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami winny znaleźć zastosowanie do zmiany dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu, w tym w szczególności, czy zastosowanie powinien znaleźć art. 77 u.g.n. Autorzy na tak postawione pytanie odpowiadają pozytywnie i w ich ocenie jedynie traktowanie w taki sam sposób użytkowników wieczystych nieruchomości wchodzących w skład zasobu i użytkowników innych nieruchomości nie narusza konstytucyjnej zasady równości.

W artykule zatytułowanym „Opłata sankcyjna za prowadzenie reklamy środków ochrony roślin niezgodnie z art. 66 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin” jego autorka Joanna Zielińska stwierdza, że obostrzenia związane z reklamowaniem środków ochrony roślin mają na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt, które winno być również propagowane wśród dystrybutorów jako podmiotów kierujących swoją ofertę do odbiorcy końcowego.

Witold Matejko („Udostępnianie stacji pasażerskiej przewoźnikowi na gruncie ustawy o transporcie kolejowym”) wskazuje, że korzystanie z obiektu infrastruktury usługowej stacji pasażerskiej przez przewoźnika kolejowego polega w praktyce na korzystaniu z niej przez podróżnych będących klientami tego przewoźnika. Zawarcie umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej jest co do zasady obligatoryjne dla obydwu jej stron, w przypadku zaś bezumownego korzystania przez przewoźnika z obiektu infrastruktury usługowej niewykluczone jest również dochodzenie przez operatora od przewoźnika opłat za dostęp do obiektu na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu.

Tematem „Pieczy gniazdowej jako alternatywnej formy pieczy naprzemiennej” zajęła się Anna Wilk. W artykule autorka rozważa wątpliwości odnoszące się do pieczy gniazdowej,

jej „za” i „przeciw”, aby dojść do konkluzji, że forma ta ma wszystkie zalety tradycyjnej pieczy naprzemiennej przy jednoczesnej eliminacji jej podstawowej wady, czyli niestabilności życiowej dziecka przejawiającej się w kursowaniu pomiędzy dwoma domami. *De lege ferenda* postuluje ona, aby wprowadzić pojęcia pieczy naprzemiennej i pieczy gniazdowej do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a także proponuje konkretne rozwiązania mające na celu ułatwienie stosowania pieczy gniazdowej w praktyce.

Część zawierającą artykuły problemowe zamyka tekst Tomasza Łodziany „Tak zwane »dane historyczne« w kontekście kontroli operacyjnej” o prawie o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, nieregulowanym w jednym akcie prawnym. W opracowaniu wskazano na konieczność dokonania zmian legislacyjnych w odniesieniu do obszarów niejawniej pracy organów państwa.

W dziale „Glosy” Artur K. Modrzejewski poddaje krytyce wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2023 r., III OSK 2878/22, dotyczący zagadnienia obejmowania gminnym systemem gospodarowania odpadami tylko nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, tzw. nieruchomości mieszanych. Wiktoria Kuczyńska natomiast aprobejuje interpretację Sądu Najwyższego przedstawioną w wyroku z dnia 20 kwietnia 2001 r., II CSKP 5/21, dotyczącą konieczności każdorazowego wyjaśnienia – w kontekście wymogu ścisłej wykładni art. 129 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska – czy przesłanka „ograniczenia” jest spełniona w odniesieniu do budynku objętego żądaniem odszkodowawczym, gdyż samo usytuowanie na terenie obszarów ograniczonego użytkowania jest niewystarczające. Głosowany wyrok w ocenie autorki wskazuje prawidłowy kierunek praktyki orzeczniczej, ale nie stanowi rozwiązania problemu, stąd propozycja doprecyzowania prawa ochrony środowiska w kontekście obszarów ograniczonego użytkowania i ujednoczenia linii orzeczniczej.

Na końcu zeszytu jak zawsze znajdziecie Państwo przegląd najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego (za okres kwiecień–czerwiec 2024 r.) zredagowany przez Kacpra Milkowskiego.

Ponawiamy nasze zaproszenie do publikowania swoich opracowań w naszym czasopiśmie – przyjmujemy artykuły naukowe i glosy, dotyczące problemów prawnych, z jakimi mogą się zetknąć w swojej praktyce radcowie prawni.

Życzymy owocnej lektury!

W imieniu redakcji
Karolina Rokicka-Murszewska i Tomasz Scheffler

Bogusława Dobkowska¹

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID ID: 0000-0001-5840-2908

ZASADA DWUINSTANCYJNOŚCI POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO – AKTUALNE PROBLEMY PRAWNE

ABSTRACT

The principle of two-stage administrative proceedings – current legal issues

One of the basic constitutional principles is the principle of two-stage proceedings. Raising it to a constitutional rank demonstrates its importance. The adopted model of two-stage administrative proceedings intends to guarantee that the decision issued by the administrative authority will be consistent with the law. The means of such verification constitutes an appeal. The article aims to present the most important institutions related to the principle of two instances and analyze them. It is undoubtedly an appeal, but also a waiver of the right to appeal, an objection and a cassation decision (Article 138 § 2 of the Polish Code of Administrative Procedure), which is the most controversial. For this purpose, the author uses dogmatic and legal methods.

Keywords: code of administrative procedure, principle of two-stage administrative proceedings, appeal, cassation decision, objection

Słowa kluczowe: Kodeks postępowania administracyjnego, zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, odwołanie, decyzja kasacyjna, sprzeciw

¹ Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

1. Wprowadzenie

Jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych jest zasada dwuinstancyjności postępowania. O jej doniosłości świadczy to, że została podniesiona do rangi konstytucyjnej. Przyjęty model dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego stanowić ma gwarancję tego, że rozstrzygnięcie wydane przez organ administracyjny będzie zgodne z prawem. Środkiem umożliwiającym taką weryfikację jest odwołanie. Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych instytucji związanych z zasadą dwuinstancyjności i ich analiza. Niewątpliwie są to odwołanie, ale też zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania, sprzeciw i decyzja kasacyjna (art. 138 § 2 k.p.a.), która budzi najwięcej kontrowersji. W artykule została zastosowana metoda dogmatyczno-prawna.

2. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Stosownie do treści art. 78 Konstytucji RP² każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Konstytucja, stanowiąc o prawie do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a nie o prawie zaskarżenia orzeczeń i decyzji, przesądza o przyjęciu toku instancji administracyjnej, przy czym mowa tu o toku co najmniej dwuinstancyjnym³. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż „konstytucyjne prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistnienia tzw. sprawiedliwości proceduralnej”, wskazując przy tym, że „niewątpliwie bardziej sprzyjający realizacji tej zasady jest model postępowania, w którym zaskarżenie rozstrzygnięcia może spowodować uruchomienie działania organu wyższej instancji. Sprzyja to bowiem zobiektywizowaniu i urealnieniu kontroli prawidłowości wydanych orzeczeń czy decyzji, co niewątpliwie stanowi przesłankę leżącą u podstaw prawa gwarantowanego w art. 78 zd. 1 Konstytucji”⁴. W doktrynie podkreśla się również, że standard konstytucyjny w zakresie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego musi być rozważany na płaszczyźnie treści przepisu art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Jakkolwiek bowiem treść przepisu art. 78 Konstytucji RP wykazuje związki zarówno z przepisem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (prawo do sądu), jak i 176 ust. 1 Konstytucji RP (zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego), to jednak oba przepisy (art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1) odnoszą się do postępowań przed sądami i nie tworzą standardu w zakresie instancyjności postępowania

² Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

³ B. Adamiak, *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005, s. 25. Zob. również: Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 13.

⁴ Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1999, nr 7, poz. 158; wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A” 2004, nr 1, poz. 2.

administracyjnego. Z kolei przepis art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego), mimo że wyraża treść normatywną, ma charakter bardzo ogólny. W konsekwencji trudno byłoby z treści tego przepisu wywodzić stanowcze i szczegółowe wnioski co do standardu w zakresie instancyjności postępowania administracyjnego⁵.

Potwierdza to orzecznictwo, z którego wynika, iż celem zasady dwuinstancyjności jest zagwarantowanie jednostce, której statusu dana sprawa dotyczy (tj. stronie), prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji do organu wyższej instancji w celu sprawdzenia (skontrolowania) prawidłowości orzeczenia. Wyraźne odwołanie się w przytoczonym przepisie do sformułowania „orzeczenia i decyzje wydane w pierwszej instancji” sugeruje, iż chodzi tu o środki prawne uruchamiające kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym⁶. Przy czym zauważa się, że tą drugą instancją w odniesieniu do rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji nie mogą być niezawisłe sądy⁷.

Przywołana zasada została uszczegółowiona w Kodeksie postępowania administracyjnego⁸ i Ordynacji podatkowej⁹, przy czym dalsze rozważania prowadzone będą na gruncie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 15 k.p.a. postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Formalny aspekt zasady dwuinstancyjności wyraża się w konstrukcji toku instancji, który polega na łącznym działaniu dwóch, kolejno uruchamianych instancji administracyjnych i zakłada przesunięcie uprawnień do ponownego rozstrzygania sprawy na organ drugiej instancji¹⁰. W doktrynie wskazuje się na zróżnicowany katalog elementów zasady dwuinstancyjności. Zalicza się do nich: ograniczenie możliwości wniesienia odwołania tylko do jednej instancji, pionowe ukształtowanie toku instancji, powierzenie funkcji organu odwoławczego organowi bezpośrednio wyższego stopnia, skargowość, pośredni tryb wnoszenia środków prawnych, ograniczony formalizm, wpływ na wykonanie decyzji, przeniesienie sprawy do wyższego organu, ponowne rozpatrzenie sprawy w całości, zakaz pogarszania sytuacji odwołującego się przy orzekaniu odwoławczym¹¹.

W orzecznictwie podkreśla się, iż dla uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania została zrealizowana, nie wystarcza, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone¹². Zatem zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego organ odwoławczy

5 M. Bogusz, *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 2, s. 661–668.

6 Wyrok TK z dnia 15 maja 2000 r., SK 29/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 2000, nr 4, poz. 110.

7 W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Trójszczelbłowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5, s. 21.

8 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm., dalej: k.p.a.

9 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm.

10 J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 12.

11 J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 111.

12 Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2000 r., V SA 359/00, LEX nr 51287.

nie może ograniczyć się jedynie do kontroli decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, lecz zobowiązany jest ponownie rozpatrzyć sprawę w jej całości. Ponadto organ odwoławczy jako organ o charakterze reformatoryjnym ma obowiązek uwzględnić zmiany stanu faktycznego i prawnego, które nastąpiły po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji. Jednocześnie jednak pamiętać należy, iż zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą wyznaczony jest zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy nie może zmieniać rodzaju sprawy, a zatem w postępowaniu odwoławczym może być rozpoznana i rozstrzygnięta wyłącznie tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym sprawa. Organ odwoławczy nie może też orzekać w zakresie innym, niż to uczynił przed nim organ pierwszoinstancyjny. Zmiana podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej prowadzi bowiem do zmiany przedmiotowej tożsamości sprawy. Oznacza to naruszenie zasady dwuinstancyjności rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, co stanowi rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)¹³.

Naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania uznawane jest w orzecznictwie za kwalifikowaną wadę decyzji, wymagającą stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wskazuje się w tym zakresie, iż wydanie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności, obowiązującej w postępowaniu administracyjnym, godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywateli i musi być oceniane jako rażące naruszenie prawa¹⁴.

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie ma charakteru bezwzględnej, gdyż ustawodawca dopuszcza od niej wyjątki, jednakże muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej. Ustanowienie wyjątków musi mieć charakter wyraźny, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości, precyzyjnie ograniczony co do zakresu i niedopuszczający możliwości rozszerzającej interpretacji. Jeżeli zaś u organów orzekających, zarówno administracyjnych, jak i sądowych powstają w tym zakresie wątpliwości, to powinny być one rozstrzygane na korzyść dopuszczalności odwołania w toku instancji, nie zaś na korzyść jego ograniczenia lub wyłączenia¹⁵. W doktrynie podkreśla się, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji RP w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka zaskarżenia. Oznacza to, że wprowadzanie wyjątków nie powinno stać się regułą. To na ustawodawcy spoczywa obowiązek zachowania należytej proporcji¹⁶. Wyjątki od zasady dwuinstancyjności ustanawia sam Kodeks postępowania administracyjnego, gdyż w myśl art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu

13 Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2006 r., I OSK 451/06, LEX nr 290649.

14 Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 1989 r., II SA 1198/88, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1989, nr 1, poz. 36; wyrok NSA z dnia 10 marca 1995 r., SA/Wr 1699/94.

15 Uchwała SN z dnia 1 grudnia 1994 r., III AZP 8/94, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1995, nr 7, poz. 82.

16 J. Lemańska, *Modyfikacja środków zaskarżenia w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2, s. 57–78.

z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że zawsze tam, gdzie dochodzi do ponownego rozpatrzenia wniosku przez ten sam organ (art. 127 § 3 k.p.a.), trzeba bezwzględnie oceniać, czy jest możliwe zastosowanie przesłanki wyłączenia pracownika przewidzianej w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.¹⁷

3. Charakter prawny odwołania

Wynikająca zarówno z Konstytucji RP, jak i z k.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego realizowana jest przede wszystkim poprzez tryb odwoławczy. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, na czym polega istota zasady dwuinstancyjności. Przypomnieć zatem wypada, iż wyrażona w art. 15 k.p.a. istota zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia. Zatem zadaniem organu drugiej instancji w postępowaniu administracyjnym jest rozważenie, jak należy daną – indywidualnie rozpatrywaną – sprawę rozstrzygnąć zgodnie z zasadą praworządności i zasadą prawdy obiektywnej, a nie tylko rozważenie, czy utrzymać lub zmienić rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji. Obowiązkiem organu odwoławczego jest ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁸. Z powyższego wynika, iż bezdyskusyjne jest to, że przedmiotem postępowania odwoławczego nie jest weryfikacja decyzji, lecz ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej. Organ jest więc obowiązany ocenić prawidłowość zaskarżonej decyzji nie tylko w granicach zarzutów przedstawionych w odwołaniu, lecz także pod kątem przepisów prawa materialnego i procesowego, które mają zastosowanie w sprawie rozstrzygniętej zaskarżoną decyzją. Istotne jest też to, że zgodnie z zasadą niekonkurencyjności trybów postępowania tryb odwoławczy ma pierwszeństwo przed innymi trybami postępowania, tj. trybami nadzwyczajnymi.

Konstrukcja prawna odwołania oparta jest na zasadzie skargowości, co oznacza, że postępowanie odwoławcze uruchamiane jest przez czynność procesową legitymowanego podmiotu, tj. strony czy uczestnika na prawach strony. Tok instancji nie może być zatem uruchomiony z urzędu, lecz wyłącznie z inicjatywy podmiotu stojącego poza ramami organizacyjnymi administracji¹⁹.

Z treści art. 128 k.p.a. wynika, że odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona jest niezadowolona z wydanej decyzji. Natomiast przepisy szczególne mogą ustalać inne wymogi co do treści odwołania²⁰.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r., II OSK 442/06, LEX nr 325269; uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2007, nr 3, poz. 61.; wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2007 r., II OSK 213/06, LEX nr 235133.

¹⁸ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Kr 1024/13, LEX nr 1406972.

¹⁹ A. Gołęba, *Rozdział X Odwołania*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 886.

²⁰ Tak jest w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm., dalej: u.p.z.p.). Zgodnie z art. 53 ust. 6 u.p.z.p. odwołanie od decyzji o ustaleniu

Jak wyjaśnia się w orzecznictwie sądów administracyjnych, podstawą konstrukcji odwołania jest zasada, że odwołanie nie wymaga uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli wynika z niego, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Aby stwierdzić fakt niezadowolenia strony z wydanej decyzji, wystarczy, że wnosi ona odwołanie – nawet bez uzasadnienia²¹. Niewątpliwie na gruncie k.p.a. mamy do czynienia z zasadą ograniczonego sformalizowania odwołania, co należy odczytywać jako wolę ustawodawcy zapewnienia jak największej ochrony stronie jej praw i interesów. Jest to oczywista konsekwencja zasady dwuinstancyjności postępowania, która w swoim założeniu ma zapewniać stronie maksymalne gwarancje procesowe w toku postępowania administracyjnego. Niemniej, jak słusznie zauważa się w orzecznictwie, odwołanie ze swej istoty nie wymaga zbyt szczegółowego uzasadnienia żądań podnoszonych w nim przez odwołującego się, ale nie oznacza to tym samym, że z treści złożonego środka zaskarżenia nie powinno wynikać, co jest przez niego kwestionowane w zaskarżonym rozstrzygnięciu. Brak jakiegokolwiek zarzutu co do któregoś z punktów władczego rozstrzygnięcia organu powoduje, że organ odwoławczy nie ma podstaw działać za stronę i zmieniać go na korzyść odwołującego, bo nie ma przekonania, z jakiej części aktu strona jest niezadowolona. Podmiot żądający weryfikacji aktu prawnego powinien w złożonym odwołaniu chociaż w minimalny sposób wykazać swoje niezadowolenie z podjętego określonej treści rozstrzygnięcia, wskazując jego zakres²².

W analizie kolejnych artykułów k.p.a. zwraca uwagę instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Stosownie bowiem do treści art. 127a k.p.a. w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Przy czym z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Nie jest to instytucja całkowicie nowa, gdyż już pierwotna wersja Kodeksu postępowania administracyjnego zawierała przepis, po którego myśli wszystkie strony mogły się zrzec na piśmie wniesienia odwołania (art. 113 § 4 pkt 2 k.p.a.). Zdaniem Wacława Dawidowicza przepis ten należało traktować jak każde inne złożone przez stronę w toku postępowania oświadczenie, które strona może w każdej chwili zmienić lub uzupełnić. Przy czym oświadczenie takie wyraża jedynie istniejący w określonym momencie zamiar strony, natomiast nie może ograniczyć, a tym bardziej znieść przysługującego każdej stronie z mocy kodeksu prawa do wniesienia odwołania. Dlatego też wniesienie odwołania wbrew poprzedniemu zrzeczeniu się należy uważać za całkowicie dopuszczalne²³. Takie stanowisko wydaje się racjonalne i uzasadnione.

W tym zakresie również istnieją wątpliwości co do istoty zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Z jednej strony wskazuje się na to, że nie jest dopuszczalna

lokalizacji inwestycji powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie.

21 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2011 r., II SA/Wa 274/11, LEX nr 993958.

22 Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2008 r., I OSK 888/07, LEX nr 493520.

23 W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 216.

rezygnacja z publicznego prawa podmiotowego, dlatego strona pomimo zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania nadal zachowuje to prawo do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania²⁴. Z drugiej zaś strony można wskazać poglądy, że w świetle art. 78 Konstytucji RP, gwarantującego stronie prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, możliwe jest wprowadzenie w drodze ustawy wyjątków od zasady dwuinstancyjności postępowania. W związku z tym przyjmuje się, że zgodna z Konstytucją RP jest zarówno taka regulacja ustawowa, która wyłącza zasadę dwuinstancyjności postępowania w sprawach określonego rodzaju, jak i taka regulacja ustawowa, która umożliwi stronie dobrowolną rezygnację z prawa do zaskarżenia decyzji wydanej z prawa do zaskarżenia decyzji wydanej w konkretnej sprawie w pierwszej instancji. W tym drugim przypadku strona nie jest bowiem pozbawiona prawa do odwołania (stanowiącego publiczne prawo podmiotowe), ale posiada swobodę wyboru pomiędzy dwuinstancyjnym postępowaniem administracyjnym (gwarantującym dwukrotne rozpatrzenie sprawy) a możliwością uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w rozsądnym terminie²⁵. Podzielić należy pogląd, zgodnie z którym uprawniony podmiot może zadecydować, co zrobić z przysługującym mu odwołaniem, a nie o tym, czy przysługuje mu prawo do wniesienia odwołania. O kwestii wyłączenia prawa do odwołania może decydować wyłącznie ustawodawca zgodnie z art. 78 Konstytucji RP. W sytuacji, w której ustawodawca nie wyłączył prawa do odwołania wynikającego z art. 127 § 1 k.p.a., prawo do sądu może być zrealizowane tylko po skorzystaniu z prawa do odwołania. Decyzja kogokolwiek innego niż ustawodawca o wyłączeniu prawa do odwołania, a tym samym brak możliwości skorzystania z tego prawa przez uprawniony podmiot, zamyka w sposób sprzeczny z Konstytucją RP drogę do skorzystania z prawa do sądu²⁶. Z kolei w orzecznictwie sądów administracyjnych zaznacza się, że wskazany przepis nie określa przesłanek wykonania prawa do zrzeczenia się wniesienia odwołania, a zatem podjęcie decyzji o skorzystaniu z tego prawa jest uzależnione od niczym nieskrępowanej autonomicznej woli strony postępowania. Organ administracji publicznej, wobec którego złożono oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, nie ma przy tym kompetencji do kontroli zasadności zrzeczenia się tego prawa, w szczególności czy jest ono zgodne z interesem strony zrzekającej się; niedopuszczalne jest również nakłanianie strony do zrzeczenia się prawa do odwołania. Organ powinien jednak pouczyć stronę o skutkach zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, zwłaszcza o tym, że zrzeczenie się tego prawa ostatecznie pozbawia stronę prawa do sądu²⁷. Niewątpliwie też odwołanie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania nie powoduje ponownego rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania. Jeżeli inna strona wniosła odwołanie, to strona zrzekająca się odwołania może wówczas

²⁴ Tak J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8, s. 15–16.

²⁵ W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5, s. 33.

²⁶ W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 9, s. 34.

²⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 168/19, LEX nr 2656129.

wyrazić zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania (art. 132 § 2 k.p.a.). Zrzeczenie się odwołania nie obejmuje odwołania od decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji w ramach uprawnień autokontrolnych. Warto zauważyć, że k.p.a. nie rozstrzyga kwestii dopuszczalności cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania ani jego wzruszalności. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano jednak, że w związku ze skutkami, jakie wywołuje zrzeczenie się odwołania (decyzja staje się wówczas ostateczna i prawomocna), należy przyjąć, iż nie jest możliwe skuteczne cofnięcie oświadczenia w tym przedmiocie, zaś oświadczenie to, o ile zostało prawidłowo złożone w chwili jego doręczenia organowi przez stronę (a w przypadku gdy w postępowaniu uczestniczy wiele stron – przez wszystkie strony), jest niewzruszalne²⁸. Zaznaczyć też trzeba, że skutkiem zrzeczenia się przez wszystkie strony prawa do wniesienia odwołania jest uzyskanie przez decyzję cechy nie tylko ostateczności, lecz także prawomocności. Decyzją prawomocną jest decyzja ostateczna, której nie można zaskarżyć do sądu (art. 16 § 3 k.p.a.). Jednym z warunków dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest wyczerpanie środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Jeśli zatem żadna ze stron nie wniosła odwołania i dlatego decyzja wydana w pierwszej instancji stała się ostateczna, to nie jest dopuszczalne wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Decyzja organu pierwszej instancji w momencie uzyskania cechy ostateczności staje się wówczas równocześnie decyzją prawomocną²⁹. Z dotychczasowych doświadczeń praktyki wynika jednak, że instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania nie jest często wykorzystywana. Natomiast widoczne jest to, że w momencie gdy strony decydują się na skorzystanie z niej, to przeważają tu przede wszystkim względy praktyczne, tj. przyśpieszenie postępowania tak, by decyzja szybciej uzyskała walor ostateczności i prawomocności, co widoczne jest zwłaszcza w procesach inwestycyjnych, ale również w sprawach z zakresu gospodarowania nieruchomościami.

4. Decyzja kasacyjna – art. 138 § 2 k.p.a.

Katalog rozstrzygnięć, jakie wydają organy odwoławcze, określony został w art. 138 k.p.a. Jedną z przewidzianych w tym przepisie możliwości jest wydanie decyzji kasacyjnej, której możliwość wydania wzbudza najwięcej kontrowersji, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie.

W myśl art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

²⁸ VII kadencja, druk sejmowy nr 1183, s. 57–58.

²⁹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

Niewątpliwie wydawanie decyzji kasacyjnych ma w założeniu ustawodawcy stanowić wyjątek od merytorycznego orzekania. W związku z tym organ odwoławczy, wybierając odstępstwo od zasady wydania decyzji merytorycznej przewidzianej w art. 138 § 1 k.p.a., musi kierować się nie tylko stwierdzeniem istnienia przesłanek wskazanych w art. 138 § 1 k.p.a., ale też wyjaśnić, dlaczego na tle konkretnej sprawy nie było zasadne rozstrzygnięcie merytoryczne (na podstawie art. 138 § 1 k.p.a.) przy uwzględnieniu zebranego w sprawie materiału dowodowego i wynikających chociażby z art. 136 k.p.a. możliwości uzupełnienia tego materiału. W związku z powyższym organ odwoławczy, podejmując decyzję o zastosowaniu art. 138 § 2 k.p.a., powinien brać pod uwagę nie tylko zasadę dwuinstancyjności, ale i inne przepisy, a zwłaszcza podstawowe zasady wynikające z przepisów k.p.a., jak chociażby: wynikającą z art. 8 k.p.a. zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, ustaloną w art. 12 k.p.a. zasadę szybkości postępowania czy wreszcie określoną w art. 139 k.p.a. zasadę *reformationis in peius* zakazującą (poza przypadkiem rażącego naruszenia prawa lub rażącego naruszenia interesu społecznego) wydawania przez organ odwoławczy decyzji na niekorzyść odwołującego się. Brak jest przesłanek ku temu, by zasadę dwuinstancyjności postępowania czynić pierwszorzędną wśród tych innych zasad³⁰.

Przekazując sprawę, organ odwoławczy może wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Może więc udzielić wskazówek co do zakresu postępowania wyjaśniającego czy zalecanych środków dowodowych. Nie wolno mu natomiast narzucać organowi pierwszej instancji sposobu rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ stanowiłoby to rażące naruszenie zasady dwuinstancyjności³¹. Jak podkreśla NSA w wyroku z dnia 11 lutego 1998 r., chodzi tu o wskazanie okoliczności faktycznych, które mają znaczenie prawne dla rozstrzygnięcia sprawy. Organ odwoławczy nie może natomiast przesądzić treści rozstrzygnięcia sprawy przez nakaz załatwienia jej negatywnie lub pozytywnie dla odwołującego się³². Byłoby to bowiem niezgodne z ogólnie przyjętą w doktrynie i orzecznictwie zasadą, wedle której organ odwoławczy nie może ingerować w czynności postępowania organu pierwszej instancji. Narzucenie organowi administracji stopnia podstawowego przez organ drugiej instancji sposobu rozstrzygnięcia sprawy sprowadzałoby postępowanie administracyjne faktycznie do jednej instancji i pozbawiałoby organ stopnia podstawowego samodzielności nieodzownej w orzecznictwie administracyjnym³³.

W sprzeczności z art. 138 § 2 k.p.a. pozostaje zatem wydanie decyzji kasacyjnej, zarówno w przypadku, gdy zaskarżona decyzja była dotknięta jedynie błędami natury prawnej, jak i w przypadku, gdy postępowanie wyjaśniające pierwszej instancji jest dotknięte niewielkimi brakami, które można uzupełnić w postępowaniu odwoławczym³⁴.

Ograniczenie kasacyjnego rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu odwoławczym może wynikać z przepisów prawa, określających obowiązek przeprowadzenia rozprawy

30 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., VIII SA/Wa 1136/13, LEX nr 1448237.

31 Wyrok NSA z dnia 12 lutego 1985 r., II SA 1811/84, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1985, z. 1, poz. 7.

32 Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., III SA 1679/96, LEX nr 35460.

33 Wyrok NSA z dnia 14 września 1998 r., IV SA 1679/96, LEX nr 43790.

34 Wyrok NSA z dnia 22 września 1981 r., II SA 400/81, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1981, nr 2, poz. 88.

administracyjnej w tym postępowaniu. W wyroku z dnia 28 czerwca 1982 r. NSA wskazał, iż jeżeli przepis prawa stawia warunek przeprowadzenia rozprawy w postępowaniu odwoławczym, to powinna ona uzupełnić postępowanie dowodowe w takim stopniu, aby organ odwoławczy mógł rozstrzygnąć sprawę co do istoty. Należy zatem uznać, że organ taki, w myśl celów stawianych rozprawie, traci w zasadzie prawo do skorzystania z art. 138 § 2 i powinien orzekać wyłącznie w granicach wyznaczonych treścią art. 138 § 1 k.p.a. Organ odwoławczy, który mimo przeprowadzenia rozprawy administracyjnej uchyla się od rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty zgodnie z art. 138 § 1 k.p.a. i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji (art. 138 § 2), dopuszcza się również obrazy art. 12 § 1 k.p.a., nakazującego organom działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prawa służącymi do jej załatwienia³⁵.

W piśmiennictwie podkreśla się, że możliwość czysto kasacyjnego załatwienia sprawy traktowana jest przez kodeks – o czym świadczy treść § 2 oraz cała redakcja art. 138 – jako wyjątkowa. Przed organem odwoławczym powinno bowiem zapaść, zgodnie z właściwie pojętą zasadą dwuinstancyjności oraz zgodnie z zasadą dochodzenia prawdy obiektywnej w każdym stadium postępowania, powtórne rozstrzygnięcie merytoryczne, chyba że zachodzi wyjątkowa sytuacja określona w § 2. Wobec wyjątków zaś należy stosować zawsze wykładnię ścieśniającą (*exceptio est strictissimae interpretationis*). Również w orzecznictwie podkreśla się, że organ odwoławczy, który uznał, że decyzja organu pierwszej instancji nie budzi zastrzeżeń merytorycznych, lecz mimo to tę decyzję uchylił i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia tylko z tego powodu, że jako podstawę prawną podano przepis nieobowiązujący w czasie jej wydania, dopuszcza się naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.³⁶

Wydając rozstrzygnięcie kasacyjne, organ odwoławczy winien mieć na uwadze zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu odwoławczym. Wynika on z treści art. 139 k.p.a., zgodnie z którym organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Zakaz *reformationis in peius* jest gwarancją przyznaną stronie dla ochrony jej interesów indywidualnych, deklaruje bowiem, że sytuacja prawna ustalona w zaskarżonej decyzji nie ulegnie pogorszeniu wskutek rozpatrzenia sprawy w postępowaniu odwoławczym. Ułatwia zatem wdrożenie postępowania weryfikacyjnego wobec decyzji, zabezpiecza obok interesu indywidualnego strony, również legalność działań administracji³⁷. W orzecznictwie wskazuje się, że organ odwoławczy, wydając decyzję kasacyjną przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, nie narusza zakazu *reformationis in peius* w sytuacji, gdy na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji. Ponadto art. 139 k.p.a. nie ma zastosowania przy

35 Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 1982 r., I SA 406/82, „Gazeta Prawnicza” 1982, nr 14, poz. 2.

36 Wyrok NSA z dnia 25 maja 1983 r., II SA 403/83, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1983, nr 1, poz. 38.

37 A. Wiktorowska, *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 6, s. 82.

rozpatrywaniu sprawy przez organ pierwszej instancji w postępowaniu toczącym się w następstwie decyzji organu odwoławczego wydanej na podstawie tegoż artykułu³⁸.

5. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej

Po nowelizacji zmiana statusu decyzji kasacyjnej wydawanej przez organ drugiej instancji polega na wykluczeniu możliwości złożenia wobec takiej decyzji skargi do sądu administracyjnego i wprowadzeniu w to miejsce prawa do wniesienia sprzeciwu przez stronę niezadowoloną z jej treści. Konsekwencją powyższej nowelizacji było wprowadzenie do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁹ rozdziału 3a (art. 64a–64e) poświęconego w całości temu środkowi zaskarżenia. Wynika z niego przede wszystkim, że zakres rozpoznania sprzeciwu od decyzji przez wojewódzki sąd administracyjny dotyczy jedynie oceny istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Ponadto termin złożenia sprzeciwu od decyzji liczy 14 dni i biegnie od dnia doręczenia decyzji skarżącemu. Tryb składania sprzeciwu jest co do zasady pośredni, ale prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dopuszcza też pośrednie składanie sprzeciwu. Tak więc sprzeciw od decyzji wnosi się za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu. Organ ten przekazuje sprzeciw od decyzji sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania. Znowelizowane przepisy dopuszczają też możliwość tzw. samokontroli decyzji przez organ administracji pośredniczący w przekazaniu sprzeciwu od decyzji do sądu. Mianowicie organ, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić sprzeciw od decyzji w całości, w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając nową decyzję na podstawie art. 138 § 1 lub 4 k.p.a. Sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym, w terminie 30 dni od dnia jego wpływu do sądu. Sąd może jednak przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie. Podobnie jak skarga na decyzję, tak i sprzeciw od decyzji może być odrzucony, uwzględniony albo oddalony. Uwzględnienie sprzeciwu od decyzji następuje, jeżeli jest on zasadny. Uwzględniając sprzeciw od decyzji, wojewódzki sąd administracyjny uchyla decyzję w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. Od wyroku uwzględniającego sprzeciw od decyzji nie przysługuje skarga kasacyjna, jednak zawarte w wyroku postanowienie o nałożeniu grzywny może być zaskarżone zażaleniem⁴⁰.

Przed wprowadzeniem tego środka zaskarżenia zgłaszano różnego rodzaju wątpliwości dotyczące przede wszystkim zakresu przedmiotowego sprzeciwu lub tego, że jego uruchomienie spowoduje bardziej skomplikowaną i dłuższą procedurę zmierzającą do

38 Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2000 r., III RN 161/99, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2001, nr 3, poz. 60.

39 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.).

40 J.G. Firlus, *Rozdział VII, Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 211 i n.

wydania decyzji ostatecznej⁴¹. Wydaje się, że w praktyce sądy administracyjne rzeczywiście mają czasami kłopot z orzekaniem tylko i wyłącznie w granicach oceny istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej. Natomiast nie ulega wątpliwości, że organy administracji częściej same przeprowadzają postępowanie wyjaśniające bądź zlecają jego przeprowadzenie organowi pierwszej instancji w ramach art. 136 k.p.a., tak by w konsekwencji wydać rozstrzygnięcie merytoryczne, unikając orzekania kasacyjnego.

6. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że zasada dwuinstancyjności postępowania jest jedną z najważniejszych zasad w k.p.a. Wydaje się, że najwięcej kontrowersji w ramach funkcjonowania tej zasady budzi wydawanie decyzji kasacyjnych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Przy czym oczywiste jest, że wydawanie rozstrzygnięć kasacyjnych przez organy odwoławcze powinno być wyjątkiem, nie zaś regułą. Należy wszakże mieć na uwadze przy wydawaniu rozstrzygnięć merytorycznych, by nie doszło do przekroczenia granic dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, gdyż wówczas ciężar orzekania spoczywałby na organach odwoławczych. Ustalenie jednoznacznej granicy orzekania kasacyjnego w praktyce może okazać się niemożliwe, bowiem obok wskazanych wyżej przesłanek, którymi organy odwoławcze muszą się kierować, wydając rozstrzygnięcia kasacyjne, ważną rolę odgrywają także inne uwarunkowania. I tak przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy niezbędne jest uzupełnienie w ramach postępowania wyjaśniającego o analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, którą sporządza osoba mająca szczególne uprawnienia. Ponadto często organ odwoławczy nie dysponuje odpowiednimi środkami technicznymi, które umożliwiłyby np.: zarejestrowanie pojazdu czy dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. W takich sytuacjach z przyczyn obiektywnych przy wykazaniu wad postępowania organ musi uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

W praktyce częste są też przypadki, gdy organy pierwszej instancji nie stosują się do wskazań wyrażonych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia kasacyjnego organu odwoławczego, co powoduje, iż decyzje takie „wracają” kilkakrotnie do organu odwoławczego. W konsekwencji należałoby się zastanowić, czy w zakresie przekazywania spraw do ponownego rozpatrzenia ustawodawca nie powinien rozważyć wprowadzenia wiążącego charakteru ocen prawnych i wskazań wyrażonych w uzasadnieniu decyzji organu odwoławczego. W ten sposób zapewne liczba rozstrzygnięć kasacyjnych uległaby zmniejszeniu, gdyż można byłoby wyeliminować przypadki, kiedy to organy pierwszej instancji celowo i świadomie odmawiają stronom przyznania należnym im uprawnień. Nie ulega jednak wątpliwości, że wprowadzenie sprzeciwu od decyzji kasacyjnych jest środkiem dyscyplinującym organy odwoławcze. Pozytywnie wypada natomiast ocenić funkcjonowanie instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, która budziła wiele wątpliwości przed jej wprowadzeniem.

⁴¹ A. Gomułowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego: niepokojąca hybryda rządu*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 20 lipca 2016 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/961353,kodeks-postepowania-administracyjnego-nowelizacja.html> [dostęp: 6 sierpnia 2024 r.].

Bibliografia

- Adamiak B., *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005.
- Bogusz M., *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 2.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1997.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Trójstopniowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Firlus J.G., *Rozdział VII, Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, [w:] *Postępowanie sądowniczoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 211 i n.
- Gomułowicz A., *Kodeks postępowania administracyjnego: niepokojąca hybryda rządu*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 20 lipca 2016 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/961353,kodeks-postepowania-administracyjnego-nowelizacja.html>.
- Golęba A., *Rozdział X Odwołania*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Jakimowicz W., *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 9.
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Lemańska J., *Modyfikacja środków zaskarżenia w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2.
- Piątek W., *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.
- Wiktorowska A., *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 6.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.

Tomasz Tadeusz Majer¹

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID ID: 0000-0003-4630-685X

ZASKARŻALNOŚĆ ROZSTRZYGNIĘCIA O ZWROCIE ZOBOWIĄZANEMU KOSZTÓW EGZEKUCYJNYCH W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

ABSTRACT

Appealability of the decision on the reimbursement of enforcement costs to the debtor in enforcement proceedings in administration

One of the consequences of entering the Act of July 4, 2019, amending the Act on enforcement proceedings in administration and certain other acts into force, was the supplementation of the Act of June 17, 1966, on enforcement proceedings in administration with Art. 64cd. The new provision was an extension of the previous regulation contained in Art. 64c § 3 of the Act on the possibility of reimbursement of enforcement costs. This regulation also covered the procedure for appealing against a decision on reimbursing enforcement costs to the obligated party. It also specifies the principles for appealing against a separate decision on charging a creditor with enforcement costs reimbursed to the obligated party. The wording of the provision may raise doubts regarding the determination of the circle of entities that may challenge decisions on the reimbursement of enforcement costs to the obligated party.

The purpose of this article was, first of all, to discuss the current procedure for reimbursement of enforcement costs, as well as to demonstrate the linguistic interpretation of Art. 64cd of the Act

¹ Doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

on Enforcement Procedure. The author put forward the thesis that in the case of a decision to refund or refuse to refund the costs of enforcement proceedings. Although the legislator did not limit the category of entities entitled to file a complaint, this right may only be assigned to the beneficiary of the refund, the obligated party or the creditor, respectively.

Keywords: the principle of equality, administrative enforcement, procedure, creditor, costs, reimbursement of enforcement costs

Słowa kluczowe: zasada równości, egzekucja administracyjna, procedura, wierzyciel, koszty, zwrot kosztów egzekucyjnych

1. Wprowadzenie

Równość uprawnień procesowych jest wartością niezwykle istotną z punktu widzenia zachowania standardu sprawiedliwego procesu. Jednym z kluczowych uprawnień procesowych jest natomiast możliwość zaskarżania zapadłych rozstrzygnięć i weryfikacji ich legalności. Sytuacja, gdy określona kategoria stron procesowych posiada przewagę w zakresie możliwości korzystania z tego prawa, w sposób jaskrawy uderza w standard sprawiedliwości proceduralnej². Ryzyko powstania takiej nierówności w postępowaniu egzekucyjnym przyniosło wejście w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw. Jej postanowienia potencjalnie mogły doprowadzić do faworyzowania wierzyciela w zakresie możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć dotyczących zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego wraz z odsetkami³. Ryzyko to jest jednak możliwe do usunięcia na drodze wykładni nowo wprowadzonych przepisów.

Wraz z sygnalizowaną nowelizacją istotnej korekcie poddana została kwestia zwrotu zobowiązanemu lub wierzycielowi kosztów egzekucyjnych. Zmianie uległa zarówno treść art. 64c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴, jak również dodany został art. 64cd u.p.e.a. Zmiany te, jak wskazano wprost w treści uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej⁵, zmierzały do doprecyzowania procedury zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z odsetkami ustawowymi, jeżeli po pobraniu tych kosztów okazałoby się, że wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej było niezgodne z prawem⁶.

2 E. Iserzon w kontekście równości stron w procedurze administracyjnej wskazał: „Jeżeli zgodzimy się z tym, że w postępowaniu administracyjnym organ występuje w podwójnej roli – strony (państwowa) i organu orzekającego (na tym polega swoistość postępowania administracyjnego w porównaniu z postępowaniem sądowym), to zasada równości broni stanie się oczywiście zasadą podstawową również dla postępowania administracyjnego”, E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 230.

3 Dz.U. poz. 1553 z późn. zm., która weszła w życie 20 lutego 2021 r.

4 Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 z późn. zm.), dalej: u.p.e.a.

5 Druk sejmowy nr 3379, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw.

6 Na złożoność kwestii zwrotu kosztów egzekucyjnych w stanie prawnym poprzedzającym nowelizację z dnia 4 lipca 2019 r. wskazał m.in. NSA w wyroku z dnia 13 sierpnia 2014 r., II FSK 2025/12, Centralna

Nowy przepis regulował także przesłanki i tryb obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązaniem kosztami egzekucyjnymi. Regulacja ta wykreowała zatem dwie odrębne instytucje procesowe, pierwszą dotyczącą zwrotu pobranych kosztów egzekucyjnych i drugą dotyczącą obciążenia wierzyciela zwróconymi kosztami. Jednocześnie nowe przepisy nie dość precyzyjnie określiły krąg podmiotów, jakie kwestionować mogły rozstrzygnięcie dotyczące zwrotu kosztów egzekucyjnych, poprzestając na sformułowaniu, że na postanowienie w tym zakresie służy zażalenie. To prowadzić mogło do sytuacji, w której wierzyciel wpieryw kwestionować mógł samą zasadność zwrotu zobowiązaniem kosztów egzekucyjnych, a następnie już tylko swoją odpowiedzialność z tytułu zwrotu zobowiązaniem kosztów egzekucyjnych. To z kolei prowadzić mogło do zachwiania zasady „równości broni”⁷ i swoistego uprzywilejowania wierzyciela.

Mając na względzie powyższe, w niniejszym artykule na plan pierwszy wysunięta zostanie kwestia zaskarżalności rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych, a uzupełniająco także zagadnienie procedury rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych i jej odrębność od procedury obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązaniem kosztami egzekucyjnymi. Równocześnie zaznaczyć należy, że choć w orzecznictwie⁸ i doktrynie podejmowano temat ponoszenia przez zobowiązanego lub wierzyciela kosztów egzekucyjnych, procedury ich ustalania i zaskarżalności⁹, to

Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dostępna pod adresem <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/> (dalej: CBOSA). Sąd wywiódł, że: „Zestawienie treści normatywnej, zawartej w § 3 i § 7 art. 64c u.p.e.a., wyraźnie wskazuje na to, że pierwszy z tych przepisów formułuje warunki obciążenia kosztami egzekucyjnymi wierzyciela, a drugi określa proceduralne ramy rozstrzygnięcia w tej kwestii. Organ egzekucyjny rozstrzyga zatem w sprawie kosztów egzekucyjnych postanowieniem wydawanym na podstawie art. 64c § 7 u.p.e.a., w oparciu o reguły określone w art. 64c § 3 u.p.e.a. Ten ostatni przepis nie stanowi więc samodzielnej podstawy formalnej rozstrzygnięcia. Jakkolwiek zatem możliwe jest dokonanie zwrotu zobowiązaniem pobranych od niego kosztów egzekucyjnych bez wydawania stosownego postanowienia (w szczególności wtedy, gdy kosztami tymi nie obciąża się wierzyciela, a organ egzekucyjny stwierdza okoliczność wszczęcia i prowadzenia egzekucji niezgodnie z prawem), w sytuacji sporu między zobowiązanym a organem egzekucyjnym, dotyczącego rozłożenia ciężaru kosztów egzekucyjnych, podstawę prawną wydawanego w tej sytuacji postanowienia stanowi art. 64c § 7 u.p.e.a.” Podobnie wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2021 r., I SA/Gd 1550/19, CBOSA.

- 7 Pojęcie równości broni używane było na gruncie procedury administracyjnej przez E. Iserzona w kontekście dostępnych stronom, a także organowi możliwości wpływania na bieg postępowania. Szerzej E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 230. Do stanowiska E. Iserzona odniósł się aprobowując Z. Janowicz, formułując pogląd: „[...] by zapewnić obywatelowi czy innej stronie należyte gwarancje procesowe, by zatem – o ile to jest w ogóle osiągalne – w stosunku między organem a stroną zapanowała »równość broni«”. Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 32, z. 3, s. 121–139.
- 8 Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2023 r., III FSK 641/22, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 maja 2023 r., I GSK 979/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2021 r., III FSK 2957/21, CBOSA; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., II FSK 3473/16 CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 maja 2023 r. I SA/OL 152/23, CBOSA.
- 9 J. Augustyn, *Niesłusznie pobrane koszty egzekucji można odzyskać*, „Prawo i Podatki” 2014, nr 11, s. 6–7; W. Grześkiewicz, *Zasady obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego w administracji*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 4, s. 25–36; H. Kmiecik, *Koszty postępowania egzekucyjnego obciążające wierzyciela*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2019, nr 11, s. 28–33; D. Szubielska, *Koszty egzekucyjne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Podatkowy” 2017, nr 5, s. 45–49; T. Lichtarski, *Niezgodność z prawem egzekucji a odpowiedzialność zobowiązanego za koszty egzekucyjne w świetle ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym*

sygnalizowane zmiany legislacyjne uczyniły to zagadnienie na nowo aktualnym i wymagającym omówienia¹⁰.

Już na początku można postawić tezę badawczą, że procedury zwrotu kosztów egzekucyjnych i ewentualnego obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi są odrębne i niezależne od siebie. Z powyższą tezą powiązana jest kwestia zaskarżalności obu postanowień: w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych i obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami. W przypadku pierwszego z rozstrzygnięć ustawodawca wskazał jedynie, że na postanowienie w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami przysługuje zażalenie – nie wskazując wprost ograniczeń podmiotowych. W art. 64cd § 7 wprost wskazano, że na postanowienie w sprawie obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami wierzycielowi przysługuje zażalenie. Legitymacja skargowa jest zatem w tym przypadku wyraźnie ograniczona. Postawić zatem należy tezę, że istnieje możliwość takiej wykładni art. 64cd § 6 i 7, która duplikuje możliwość kwestionowania przez wierzyciela swojej odpowiedzialności za koszty egzekucyjne, zarówno na etapie wydania postanowienia w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych, jak i postanowienia o obciążeniu wierzyciela. Jednocześnie możliwość taką należy wykluczyć, bowiem prowadziłaby ona do nieuzasadnionego uprzywilejowania tego podmiotu.

Jak każda teza badawcza również ta wskazana wyżej wymaga przeprowadzenia analiz prawnych, posługując się metodami właściwymi dla danej dyscypliny – w przypadku niniejszego artykułu nauk prawnych. Podstawową metodą, jaką zastosowano, jest metoda dogmatycznoprawna. Z punktu widzenia tematu oraz postawionej tezy badawczej nie ma potrzeby posługiwania się metodą prawnoporównawczą, bowiem podejmowane zagadnienie procedury zwrotu zobowiązanemu lub wierzycielowi kosztów egzekucyjnych jest zagadnieniem prawa krajowego. Z uwagi na ograniczenia objętości formy artykułu metodę historycznoprawną zastosowano jedynie w niewielkim zakresie, gdy wymagało tego wykazanie kierunku zmian wprowadzonych przez ustawodawcę.

w administracji, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4, s. 102–110; K. Żychliński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II FSK 1610/16*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 125–132; T. Majer, *Skutki zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. dla ustalania opłat egzekucyjnych. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 9 (2), s. 204–222; W. Piątek, *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 141, S. Kopacz, *Zwrot kosztów egzekucyjnych w przypadku niezgodnego z prawem wszczęcia i prowadzenia egzekucji*, „Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2019, nr 3, s. 27; R. Ulanowski, J. Uniejewski, *Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji a zasada proporcjonalności*, „Acta Iuris Stetinensis” 2014, nr 812, s. 279–298.

¹⁰ Świadectwem powyższego była ogólnopolska konferencja naukowa „Kształt przepisów administracyjnego postępowania egzekucyjnego po nowelizacjach” zorganizowana 16 kwietnia 2021 r. przez Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego (Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego) we współpracy z Naukowym Kołem Postępowania Administracyjnego. W jej ramach referat pt. „Obciążenie wierzyciela kosztami egzekucyjnymi – porównanie przepisów obowiązujących przed zmianą i po zmianie od 20.02.2021 r.” wygłosiła Martyna Grzegorzak (UMSC w Lublinie). Szerzej M. Szałęga, *Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Kształt przepisów administracyjnego postępowania egzekucyjnego po nowelizacjach”*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2021 nr 10 (2), s.148–159.

2. Tryb zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasadą jest ponoszenie kosztów egzekucyjnych przez zobowiązanego. Zasada ta może jednak doznawać wyjątków. Tak traktować należy sytuację, w której koszty egzekucyjne obciążać będą wierzyciela, co przewidziane zostało w art. 64c § 3 u.p.e.a. Niezależnie jednak od podmiotu ponoszącego koszty egzekucyjne te uiszczane są na rzecz organu egzekucyjnego. Ustawodawca przewidział równocześnie sytuacje, w których ciężary te (koszty egzekucyjne) zwrócone zostaną na rzecz ich płatnika, odpowiednio: zobowiązanego lub wierzyciela. Zgodnie z treścią art. 64cd § 1 u.p.e.a. ewentualny zwrot kosztów egzekucyjnych jest konsekwencją niezgodnego z prawem wszczęcia lub prowadzenia tegoż postępowania (w szczególności sytuacji, gdy w chwili wyegzekwowania lub uzyskania kosztów egzekucyjnych postępowanie egzekucyjne podlegało umorzeniu). W razie stwierdzenia, że zaistniała przesłanka pozytywna, organ egzekucyjny, który zakończył postępowanie egzekucyjne, zwraca zobowiązanemu lub wierzycielowi wyegzekwowane lub uzyskane koszty egzekucyjne wraz z ustawowymi odsetkami naliczonymi od dnia ich wyegzekwowania, lub uzyskania do dnia obciążenia rachunku bankowego organu egzekucyjnego przekazywanymi środkami pieniężnymi. Zwrot dotyczyć może zatem wyłącznie kosztów pobranych¹¹. Istnieją zatem dwie przesłanki zwrotu kosztów postępowania: ich pobranie oraz wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego z naruszeniem zasady legalności. O ile pierwsza z przesłanek jest dość oczywista, to pewnego wyjaśnienia wymaga druga.

Przyjąć należy, że zwrot „wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego było niezgodne z prawem” interpretować należy w kierunku naruszenia przez organ zasady legalizmu w stopniu mającym znaczenie dla istoty sprawy, tj. zainicjowania lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego¹². Jako pewnego rodzaju wskazówkę lub wyznacznik

11 A. Bielski, *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych po zmianach*, Warszawa 2021, s. 231.

12 Przez „niezgodność z prawem” należy rozumieć nie tylko czynności wierzyciela lub organu egzekucyjnego, ale również podstawy prawnej egzekucji. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 stycznia 2024 r., I SA/Wr 113/23, CBOSA. WSA w Poznaniu podzielił natomiast wyrażony przez skarżącego pogląd, że: „Prawidłowe zastosowanie art. 64cd § 1 p.e.a. wymaga ustalenia w pierwszej kolejności, czy wszczęcie i prowadzenie egzekucji było zgodne bądź niezgodne z prawem. Brak podstaw, aby »niezgodność z prawem«, o której mowa w p.e.a., rozumieć zawężająco. Przepis ten przyznaje dłużnikowi prawo do wyrównania uszczuplenia jego majątku spowodowanego działaniami egzekucyjnymi państwa wobec tegoż dłużnika zmierzającymi do wypełnienia przez niego obowiązku, który nie znajdował oparcia w przepisach prawnych. Zawężająca interpretacja tego przepisu byłaby niezgodna z konstytucyjnie chronionym prawem własności (art. 64 Konstytucji RP), które to prawo państwo jest zobowiązane szczególnie chronić (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Obciążanie obywatela kosztami prowadzonego przez państwo postępowania egzekucyjnego dla wyegzekwowania obowiązku podatkowego, który następnie okazał się obowiązkiem nieistniejącym, godziłoby w sposób oczywisty w prawo własności. Z kolei przez określenie »okaże się«, zawarte w art. 64cd § 1 p.e.a., należy rozumieć takie przypadki, w których niezgodność z prawem możliwa będzie do zweryfikowania. Nie można ich przy tym ograniczać jedynie do sytuacji, w których »niezgodność z prawem« stwierdzona zostanie na podstawie zapadłego w późniejszym czasie orzeczenia (decyzji, postanowienia, wyroku). Wyraźne brzmienie tego przepisu nie ogranicza możliwości weryfikacji zgodności z prawem wszczęcia egzekucji jedynie do dowodów z dokumentów. Postępowanie prowadzone na podstawie tego przepisu ogranicza się jedynie do zasadności obciążenia zobowiązanego

traktować można przesłanki umorzenia postępowania egzekucyjnego oraz wady stanowiące przesłankę wniesienia zarzutów. W podobny sposób podejść można do części okoliczności, jakie objęte są obowiązkiem informacyjnym wierzyciela (art. 32aa u.p.e.a.). W orzecznictwie utrwalił się pogląd, zgodnie z którym „niezgodność z prawem”, o której mowa zarówno w art. 64c § 3 u.p.e.a., jak i art. 64cd § 1 u.p.e.a., powinna być rozumiana szeroko, a więc nie tylko w odniesieniu do czynności wierzyciela lub organu egzekucyjnego, ale także podstawy prawnej samej egzekucji¹³. Jak wywiódł WSA w Olsztynie, przepis art. 64cd § 1 w związku z § 3 przyznaje, co do zasady, zobowiązanemu (ewentualnie wierzycielowi) prawo do wyrównania straty w jego majątku spowodowanej działaniami egzekucyjnymi państwa wobec tegoż dłużnika zmierzającymi do wypełnienia przez niego obowiązku, który nie znajdował oparcia w przepisach prawa. Zawężająca interpretacja tego przepisu byłaby niezgodna z konstytucyjnie chronionym prawem własności (art. 64 Konstytucji RP), które to prawo winno być szczególnie chronione (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Nie należy przy tym ograniczać stwierdzenia wszczęcia egzekucji z naruszeniem prawa jedynie do sytuacji, w których „niezgodność z prawem” stwierdzona zostanie na podstawie zapadłego w późniejszym czasie orzeczenia, eliminującego decyzję stanowiącą podstawę wystawienia tytułu wykonawczego ze skutkiem *ex tunc*, tj. decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wymiarowej. Zasadne będzie tu również stwierdzenie wydania takiego aktu z naruszeniem prawa¹⁴.

Odnosząc się bezpośrednio do aspektu procesowego, wskazać należy, że rozpoznanie przez organ egzekucyjny zasadności ewentualnego zwrotu kosztów egzekucyjnych nastąpić może zarówno na wniosek, jak i z urzędu. Za regułą przyjąć należy działanie organu z urzędu w sytuacji zaistnienia przesłanek pozytywnych zwrotu kosztów egzekucyjnych¹⁵. Obowiązek działania z urzędu wywieść można z zasady praworzędności (art. 6 k.p.a.)

kosztami egzekucji, nie zaś do weryfikacji dokonanych czynności egzekucyjnych. Ewentualne uznanie, że egzekucja została wszczęta niezgodnie z prawem, spowoduje odstąpienie od obciążenia zobowiązanego kosztami jej prowadzenia. Jedynym warunkiem statującym konieczność zwrotu pobranych kosztów wraz z odsetkami, jest stwierdzenie obiektywnej okoliczności, jaką jest »wszczęcie i prowadzenie egzekucji niezgodnie z prawem«. Brak jest jednocześnie racjonalnego uzasadnienia, aby zobowiązany ponosił należności z tytułu kosztów egzekucyjnych w sytuacji, gdy nie miał on obowiązku świadczenia. Wykazanie na podstawie art. 64c § 3 p.e.a., że wszczęcie i prowadzenie egzekucji było niezgodne z prawem, stanowi dla zobowiązanego środek prawny do uniknięcia ponoszenia kosztów egzekucyjnych”. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Po 83/23, CBOSA; podobnie wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 maja 2023 r., III SA/Po 1139/22, CBOSA oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2023 r., III SA/Po 1193/22, CBOSA.

13 Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II FSK 1610/16, CBOSA, z glosą aprobującą K. Żychlińskiego, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 125–132; także wcześniejsze wyroki NSA: z dnia 30 listopada 2016 r., II FSK 3282/14, CBOSA; z dnia 25 maja 2017 r., II FSK 1178/15, i II FSK 1179/15, CBOSA; z dnia 3 sierpnia 2017 r., II FSK 1887/15, CBOSA; z dnia 20 października 2017 r., II FSK 2672/15, CBOSA; z dnia 10 listopada 2017 r., II FSK 2876/15, CBOSA, zapadłe w realiach prawnych z przed nowelizacji 4 lipca 2019 r., a także wyroki WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Po 83/23, CBOSA, z dnia 25 maja 2023 r., III SA/Po 1139/22, CBOSA, z dnia 14 kwietnia 2023 r., III SA/Po 1193/22, CBOSA wydane już w aktualnie obowiązującym stanie prawnym i odnoszące się do art. 64cd.

14 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 maja 2023 r., I SA/Ol 152/23, CBOSA.

15 R. Talaga wskazał słusznie, że ustawodawca wykreował wręcz dwa tryby zwrotu kosztów postępowania: „[...] z urzędu, jak i na wniosek podmiotu zainteresowanego uzyskaniem środków finansowych

oraz prowadzenia postępowania egzekucyjnego w sposób jak najmniej uciążliwy (art. 7 u.p.e.a.). Organ, jeśli posiędzie wiedzę o faktach wypełniających przesłanki hipotezy art. 64cd § 1 i 2, nie powinien oczekiwać na wniosek uprawnionego podmiotu, lecz samemu dążyć do realizacji przewidzianego ustawą celu, tj. odwrócenia efektu wadliwego obciążenia kosztami egzekucyjnymi¹⁶. Wiedzę o tym, że wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego było niezgodne z prawem, organ egzekucyjny osiąść może na zasadzie notoryjności urzędowej, uzyskując informacje np. o stwierdzeniu nieważności decyzji stanowiącej źródło obowiązku lub wadzie tytułu wykonawczego. Powyższe, co oczywiste, w żaden sposób nie ogranicza prawa płatnika kosztów egzekucyjnych do samodzielnego zainicjowania postępowania w razie bierności organu. Wniosek w tym zakresie spełniać musi jedynie wymogi formalne podania. Jego skuteczne złożenie obliguje zaś organ do jego rozpoznania.

Procedura zwrotu kosztów egzekucyjnych uruchomiona przez organ egzekucyjny (lub z inicjatywy płatnika kosztów) ma natomiast charakter etapowy¹⁷. W pierwszej kolejności organ egzekucyjny w razie potwierdzenia zaistnienia przesłanek ustawowych dokonuje zwrotu środków finansowych na rzecz podmiotu obciążonego wcześniej kosztami. Sam zwrot kosztów egzekucyjnych ma co do zasady charakter czynności materialno-technicznej¹⁸. Równocześnie organ zawiadamia podmiot, na którego rzecz zostały przekazane środki finansowe, o dokonaniu tej czynności. Takie zawiadomienie wydawane jest zarówno, gdy zwrotu kosztów egzekucyjnych dokonano z urzędu, jak również, gdy zostało ono dokonane na wniosek zobowiązanego bądź wierzyciela. Obowiązek dokonania tej czynności aktualizuje się zaś niezwłocznie¹⁹ po wystąpieniu jednej z trzech wskazanych w art. 64cd § 3 u.p.e.a. okoliczności, tj. momentu:

- 1) w którym postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego stało się ostateczne;
- 2) wyegzekwowania lub wykonania obowiązku, w tym zapłaty należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych, a w przypadku wyegzekwowania tego obowiązku w egzekucji z nieruchomości – po dniu, w którym postanowienie o przyznaniu własności nieruchomości stało się ostateczne;
- 3) uzyskania przez organ egzekucyjny informacji o uchyleniu albo stwierdzeniu nieważności orzeczenia stanowiącego podstawę wystawienia tytułu wykonawczego lub postanowienia o nadaniu temu orzeczeniu rygoru natychmiastowej wykonalności.

nienależnie pobranych w ramach postępowania egzekucyjnego”. R. Talaga, *Komentarz do art. 64cd*, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis.

¹⁶ Można dostrzec tu analogię z przewidzianą w art. 54b u.p.e.a. instytucją uchylenia czynności dokonanej z naruszeniem ustawy, stanowiącą w istocie lustrzane odbicie skargi na czynność egzekucyjną. Szerzej o art. 54b u.p.e.a. zob. S. Firkowski, *Zmiany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2020, s. 101–102.

¹⁷ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 lipca 2023 r., I SA/Ke 196/23, CBOSA.

¹⁸ Ł. Sadkowski, *Zmiany w kosztach postępowania egzekucyjnego w administracji*, Warszawa 2020, s. 78.

¹⁹ Zaznaczenia wymaga fakt, że ustawodawca zaakcentował w tym kontekście wyraźny priorytet szybkości postępowania w zakresie zwrotu kosztów egzekucyjnych.

Zwrot kosztów postępowania nastąpi zatem w razie kumulatywnego ziszczenia się przesłanek pozytywnych określonych w art. 64cd § 1 (pobrania kosztów, naruszenia zasady legalności) oraz jednego z warunków temporalnych określonego w art. 64cd § 3 u.p.e.a. Wówczas organ egzekucyjny z urzędu lub w konsekwencji rozpoznania wniosku dokonać winien niezwłocznie zwrotu kosztów egzekucyjnych.

Co istotne, ustawodawca wskazał, że o zwrocie (kosztów egzekucyjnych) zawiadamiany jest „zobowiązany lub wierzyciel”. Użyto zatem alternatywy rozłącznej, mimo że w postępowaniu egzekucyjnym występują zawsze obie te kategorie podmiotów. Jeśli zatem zwrot kosztów egzekucyjnych nastąpi na rzecz zobowiązanego, tylko on winien być zawiadomiony. Jeśli zwrot nastąpi na rzecz wierzyciela – analogicznie tylko ten podmiot zostanie zawiadomiony. Doręczenie takiego zawiadomienia otwiera bieg czternastodniowego terminu do złożenia wniosku o wydanie postanowienia w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych²⁰. Przyjąć należy, że uprawnienie to dotyczy będzie wyłącznie adresata zawiadomienia. Tylko wobec niego z chwilą zaistnienia skutku doręczenia zawiadomienia rozpocznie bieg termin do złożenia żądania dotyczącego wydania postanowienia, o którym mowa w art. 64cd § 6 u.p.e.a.

3. Podmiot legitymowany do zaskarżenia postanowienia o zwrocie kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami

Zilustrowany wyżej tryb zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z odsetkami sprawia, że procedura ta tylko w sytuacjach spornych wymaga od organu wydania postanowienia, a regułą stanowi materialno-techniczna czynność zwrotu środków finansowych. Ustawodawca w art. 64cd § 5 u.p.e.a. przewidział dwie przesłanki obligujące do wydania przez organ egzekucyjny aktu procesowego w postaci zaskarżalnego postanowienia. W pierwszym przypadku organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami na wniosek adresata zawiadomienia (zobowiązanego lub wierzyciela) w sytuacji, gdy ten w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia zakwestionuje wysokość zwróconych kosztów egzekucyjnych lub ustawowych odsetek wynikającą z zawiadomienia²¹. Drugą z okoliczności jest

²⁰ Art. 64cd § 5 pkt 1 u.p.e.a.

²¹ Termin jest terminem zawitym o charakterze materialnoprawnym. Bezskuteczny upływ tego terminu, wobec braku stosownego żądania uprawnionego podmiotu, powoduje niedopuszczalność rozstrzygnięcia kwestii kosztów egzekucyjnych. Uprawnienie zobowiązanego po jego upływie wygasa, a termin nie podlega przywróceniu. Taki charakter terminu przyjąć można z uwagi na jego podobieństwo do terminu złożenia wniosku o wydanie postanowienia o kosztach egzekucyjnych przewidzianego art. 64c § 7 u.p.e.a. w brzmieniu: „Organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie kosztów egzekucyjnych na wniosek wierzyciela lub zobowiązanego, złożony w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wysokości kosztów egzekucyjnych, o którym mowa w § 6a. Na postanowienie to przysługuje zażalenie”. Przepis w przywoływanym brzmieniu obowiązywał do 20 lutego 2021 r., tj. wejścia w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1553 z późn. zm.). Charakter terminu przewidzianego art. 64c § 7 u.p.e.a. (w brzmieniu do 20 lutego 2021 r.) określił m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 lutego 2021 r., I SA/Gl 1516/20. Pogląd ten per analogia przenieść można na art. 64cd § 5 pkt 1.

sytuacja, gdy wniosek zobowiązanego lub wierzyciela o zwrot kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami nie został przez organ zaakceptowany.

Przyjąć należy, że zawsze, gdy organ odmówi zwrotu kosztów egzekucyjnych – choćby w części – zobowiązany jest z urzędu do wydania postanowienia²² (z pominięciem etapu zawiadomienia). W przypadku dokonania zwrotu kosztów egzekucyjnych postanowienie wydawane jest zaś tylko na wniosek beneficjenta zwrotu.

Odnosząc się do kwestii zaskarżalności tegoż rozstrzygnięcia, ustawodawca pozostał na sformułowaniu „na postanowienie w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami przysługuje zażalenie”, nie precyzując podmiotów, którym służy prawo złożenia tego środka zaskarżenia. Stosując najprostszą wykładnię językową, przyjąć można, że brak jest ograniczeń podmiotowych w zakresie zaskarżalności postanowienia i prawo to służy zarówno wierzycielowi, jak i zobowiązanemu. Teza ta ma jednak szereg słabości wynikających z konieczności uwzględnienia rezultatów wykładni systemowej i funkcjonalnej oraz sekwencji samych działań procesowych. Skoro zawiadomienie o zwrocie kosztów postępowania doręczane jest alternatywnie zobowiązanemu lub wierzycielowi (tj. ewentualnemu beneficjentowi zwrotu), to bieg terminu przewidzianego na złożenie wniosku dotyczącego wydania postanowienia biegnie tylko dla adresata zawiadomienia. W konsekwencji tylko ten podmiot może wystąpić o wydanie postanowienia przewidzianego art. 64cd § 5²³. Samo postanowienie w zakresie zwrotu kosztów (analogicznie do wcześniejszego zawiadomienia) doręczane powinno być jedynie potencjalnemu beneficjentowi zwrotu, a więc alternatywnie zobowiązanemu lub wierzycielowi. W konsekwencji również legitymacja do złożenia zażalenia dotyczyć winna alternatywnie zobowiązanego lub wierzyciela (podmiotu, na którego rzecz dokonany miał być zwrot). Nie ma bowiem racjonalnych przesłanek, aby w toku tegoż postępowania wypadkowego zmieniać jego zakres podmiotowy, zależnie od faktu, czy wniosek o zwrot kosztów będzie rozpoznany pozytywnie czy negatywnie. Zauważyć należy, że w przypadku pozytywnego rozpoznania wniosku jedynie beneficjent zwrotu otrzyma zawiadomienie²⁴. Brak jest argumentów, by w sytuacji negatywnego rozpoznania wniosku zobowiązanego o zwrot kosztów egzekucyjnych rozszerzyć zakres podmiotowy tegoż postępowania i rozstrzygnięcie doręczyć zarówno zobowiązanemu, jak i wierzycielowi, a także umożliwić obu podmiotom ewentualne zaskarżenie postanowienia.

22 Pominięcie etapu zawiadomienia wydaje się zasadne wobec faktu, że w tym przypadku nie określono terminu, jaki upływa między zawiadomieniem o zwrocie kosztów a wnioskiem o wydanie postanowienia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych. W przypadku odmowy od razu materializuje się przesłanka wydania postanowienia, tj. przewidziana art. 64cd § 5 pkt 2 odmowa uwzględnienia wniosku. Ponadto w art. 64cd § 4 jest mowa o zawiadomieniu o zwrocie kosztów, nie zaś o odmowie zwrotu. Pogląd wskazujący, że w sytuacji gdy wniosek o zwrot kosztów egzekucyjnych nie może zostać uwzględniony, organ nie przesyła zawiadomienia, lecz od razu wydaje postanowienie przewidziane art. 64cd § 6, wyraził również Ł. Sadkowski. Patrz Ł. Sadkowski, *Zmiany w kosztach...*, s. 78.

23 Skoro bieg terminu do złożenia wniosku otworzył się i zamknął dla adresata zawiadomienia, to wniosek złożony przez każdy inny podmiot – abstrahując od prawa do jego złożenia, obciążony będzie wadą złożenia go z naruszeniem terminu.

24 Art. 64 § 4 u.p.e.a. stanowi: „Jednocześnie ze zwrotem kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami zawiadamia się o tym zwrocie odpowiednio zobowiązanego lub wierzyciela”.

W kontekście zaskarżalności rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych oraz postanowienia o obciążeniu wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wskazać należy również na pogląd Piotra Przybysza dotyczący ustrojowo-prawnych determinantów środków prawnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Autor wywiódł, że charakterystyczną cechą polskiego postępowania egzekucyjnego w administracji jest zróżnicowanie na podstawie kryterium podmiotowego zakresu uprawnień do wnoszenia środków prawnych²⁵. Jak wyjaśnił dalej, zróżnicowanie stopnia udziału w postępowaniu egzekucyjnym (jego uczestników) jest okolicznością uzasadniającą zróżnicowanie uprawnień do wnoszenia środków prawnych. Piotr Przybysz postawił wreszcie tezę, że zarzut niekonstytucyjności zróżnicowania zakresu legitymacji skargowej uczestników czynności egzekucyjnej lub postępowania egzekucyjnego można odeprzeć, wskazując na to, że legitymacja skargowa jest oparta na koncepcji *gravamen*, a nie na konstrukcji interesu prawnego. Jakkolwiek wszyscy uczestnicy określonej czynności egzekucyjnej lub postępowania egzekucyjnego posiadają interes prawny w sprawie weryfikacji prawidłowości konkretnej czynności egzekucyjnej lub egzekucji, to legitymacja skargowa będzie przysługiwać jedynie tym z nich, co do których można twierdzić w sposób obiektywnie uzasadniony, że działanie organu egzekucyjnego narusza ich prawa i wyrządza im szkodę²⁶. Autor zwrócił również uwagę, że cechą obowiązującej regulacji jest także to, że ustawodawca z góry wyklucza lub zakłada istnienie *gravamen* w stosunku do określonych podmiotów, przypisując im prawo wniesienia środka zaskarżenia (przykładem może być art. 64cd § 7).

W powyższym kontekście powtórzyć należy, że źródłem finansowej odpowiedzialności wierzyciela za koszty postępowania egzekucyjnego zwrócone zobowiązanemu jest akt (postanowienie) wydany w oparciu o art. 64cd § 7 u.p.e.a. Ustawodawca przyznał przy tym wprost wierzycielowi możliwość kwestionowania tego aktu w drodze zażalenia (art. 64cd § 7 zd. drugie). Źródłem przypisania wierzycielowi odpowiedzialności za koszty nie jest natomiast sam zwrot kosztów postępowania egzekucyjnego, ten obciąża bowiem organ egzekucyjny, który dopiero następnie weryfikuje, czy zasadne jest przeniesienie tych ciężarów na wierzyciela. Z powyższego wynika, że wierzyciel, nawet przy braku możliwości zakwestionowania samego postanowienia o zwrocie kosztów egzekucyjnych zobowiązanemu, nie jest pozbawiony ochrony prawnej. Możliwość formułowania środków prawnych przeniesiona została jedynie na inny etap postępowania, w którym realnie wierzyciel może skonfrontować się z przypisywaną mu odpowiedzialnością za wadliwe wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego. Odmienna wykładnia prowadziłaby do sytuacji, gdy wierzyciel byłby uprawniony do zakwestionowania rozstrzygnięcia o zwrocie zobowiązanemu kosztów egzekucyjnych niejako pro forma, jeszcze na etapie stosowania art. 64cd § 4 u.p.e.a. i kwestionowania wszczęcia lub prowadzenia egzekucji z naruszeniem prawa, nawet jeśli samo postępowanie nie prowadziłoby do obciążenia go tymi kosztami. Działanie takie prowadziłoby do zachwiania równości stron. Przywołać należy w tym kontekście stanowisko Emanuela Iserzona, który silnie akcentował

25 P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 82 i n.

26 *Ibidem*.

kwestię równości uprawnień procesowych w postępowaniu administracyjnym. Jak zaznaczał: „[...] podstawową zasadą instytucji udziału strony w postępowaniu jest równość stron, równość broni. Chodzi o to, by strony przeciwne miały jednakową możliwość obrony swego stanowiska. Zasada równości stron (równości broni) jest uznana w teorii postępowania karnego i cywilnego jako podstawowa i w nowoczesnym procesie rozumiana sama przez się”²⁷. Emanuel Iserzon uznawał, że wspomniana instytucja równości broni winna być obecna również na gruncie procedury administracyjnej. Przyznanie wierzycielowi prawa kwestionowania postanowienia o zwrocie zobowiązanemu kosztów egzekucyjnych naruszałoby sygnalizowaną wyżej wartość.

Ograniczenie uprawnień wierzyciela do kwestionowania rozstrzygnięć w zakresie zwróconych zobowiązanemu kosztów egzekucyjnych znajduje zatem swoje oparcie zarówno w poglądach Piotra Przybysza dotyczących ustrojowo-prawnych determinantów środków prawnych w postępowaniu egzekucyjnym, jak również koncepcji równości broni Emanuela Iserzona. Wierzyciel, kwestionując postanowienie w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania, działałby na szkodę zobowiązanego, jednocześnie wynik tego postępowania nie odbijałby się bezpośrednio na sytuacji wierzyciela, bowiem na tym etapie postępowania nie istniałaby możliwość obciążenia go kosztami egzekucyjnymi. Następnie w przypadku braku powodzenia wierzyciel kwestionowałby dopiero swoją odpowiedzialność za koszty zwrócone zobowiązanemu, ale tym razem już bez jego udziału w postępowaniu.

4. Podsumowanie

Zasada równego traktowania – w sposób odpowiedni – przenoszona winna być na grunt postępowania egzekucyjnego w administracji. W tym kontekście przywołać należy stanowisko Piotra Pietrasza, który wskazał, że regulacje dotyczące zasad ogólnych k.p.a. są unormowaniami, które w pierwszej kolejności winny być brane pod uwagę w opartym na art. 18 u.p.e.a. procesie odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu. Autor zastrzegł równocześnie, że poszczególne z zasad ogólnych k.p.a. wymagają odmiennej adaptacji dla ich stosowania w procedurze egzekucyjnej²⁸. Odnosząc się bezpośrednio do zasady równego traktowania, zasygnalizował dalej, że jej adaptacja na grunt postępowania egzekucyjnego może okazać się skomplikowana. Główny problem dostrzegął w fakcie, iż w postępowaniu egzekucyjnym funkcjonują inne rodzaje podmiotów, które korzystają z uprawnień stron w rozumieniu k.p.a. Zastrzegł, że nie może być mowy o równym traktowaniu, przede wszystkim gdy wierzyciel działa z pozycji organu administracyjnego. Jako odmienną ocenił sytuację, w której wierzyciel korzysta z uprawnień procesowych strony postępowania. W tym przypadku zasada równości stron w odniesieniu do wierzyciela

²⁷ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 230.

²⁸ P. Pietrasz, *Odpowiednie stosowanie przepisów o zasadach ogólnych postępowania administracyjnego*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. Tom III, część 1. Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020, s. 449.

i zobowiązanego winna mieć zdaniem Piotra Pietrasza zastosowanie²⁹. Mając powyższe na względzie, nie można akceptować takiej wykładni art. 64cd § 6 u.p.e.a., która prowadziłaby do uprzywilejowania wierzyciela i tworzyła po jego stronie „podwójny” mechanizm zaskarżenia, połączony z potencjalną możliwością działania na szkodę zobowiązanego. Zarówno argumenty natury formalnej (kwestia doręczenia informacji o zwrocie kosztów egzekucyjnych i połączone z nią zagadnienie rozpoczęcia biegu terminu do złożenia wniosku o wydanie postanowienia), jak i względy słusznościowe przemawiają za przyjęciem wąskiej interpretacji kręgu podmiotów legitymowanych do zaskarżenia postanowienia organu egzekucyjnego o zwrocie zobowiązanemu (wierzycielowi) kosztów egzekucyjnych. Ten ograniczać winien się tylko do podmiotu obciążonego wcześniej kosztami (alternatywnie zobowiązanego lub wierzyciela).

W świetle poczynionych analiz można uznać, że postawiona we wstępie teza badawcza została potwierdzona. Procedury zwrotu kosztów egzekucyjnych i ewentualnego obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi są odrębne i niezależne od siebie. Różny jest również krąg podmiotów uprawnionych do zaskarżania rozstrzygnięć w obu postępowaniach. W przypadku postanowienia o zwrocie lub odmowie zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego uprawniony do wniesienia zażalenia jest tylko beneficjent zwrotu, odpowiednio zobowiązany lub wierzyciel. Inne rozumienie przepisu stałoby w sprzeczności z ideą sprawiedliwości proceduralnej³⁰ i faworyzowało wierzyciela.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Szerzej M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 31–49; M. Strożek-Kucharska, *Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji*, Katowice 2021, s. 65 i n.

Bibliografia

- Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. Tom III, część 1. Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020.
- Augustyn J., *Niesłusznie pobrane koszty egzekucji można odzyskać*, „Prawo i Podatki” 2014, nr 11.
- Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
- Bielski A., *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych po zmianach*, Warszawa 2021.
- Firkowski S., *Zmiany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2020.
- Grześkiewicz W., *Zasady obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego w administracji*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 4.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Kopacz S., *Zwrot kosztów egzekucyjnych w przypadku niezgodnego z prawem wszczęcia i prowadzenia egzekucji*, „Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2019, nr 3.
- Lichtarski T., *Niezgodność z prawem egzekucji a odpowiedzialność zobowiązanego za koszty egzekucyjne w świetle ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4.
- Majer T., *Skutki zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. dla ustalania opłat egzekucyjnych. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 9 (2).
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Piątek W., *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, LEX/el. 2023, art. 64(c).
- Przybysz P., *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012.
- Sadkowski Ł., *Zmiany w kosztach postępowania egzekucyjnego w administracji*, Warszawa 2020.
- Strożek-Kucharska M., *Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji*, Katowice 2021.
- Szałęga M., *Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Kształt przepisów administracyjnego postępowania egzekucyjnego po nowelizacjach”*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2021 nr 10 (2).
- Szubielska D., *Koszty egzekucyjne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Podatkowy” 2017, nr 5.
- Talaga R., *Komentarz do art. 64cd, [w:] Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis.
- Ulanowski R., Uniejewski J., *Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji a zasada proporcjonalności*, „Acta Iuris Stetinensis” 2014, nr 812.
- Żychliński K., *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II FSK 1610/16*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2.

Mateusz Bartoszek¹

Uniwersytet Śląski w Katowicach
ORCID ID: 0009-0007-4936-0305

BRAK ODPOWIEDNICH ŚRODKÓW PRAWNYCH DO OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH „NADMIAROWYCH” W REJESTRZE PUBLICZNYM, NA PRZYKŁADZIE SYSTEMU PRS RAR

ABSTRACT

The lack of adequate measures to protect ‘redundant’ personal data in a public registry, based on the example of the PRS RAR system

The digitalisation of proceedings before the registry courts and the accompanying digitalisation of the registry files kept within the Polish National Court Register (“NCR”) has revealed the inadequate level of protection of processed personal data. There is “redundant” personal data available within the public register, the processing of which is not justified by any legal basis.

The law does not provide effective and adequate measures implementing the right to protection of personal data processed in the NCR system. Courts, being the controllers of the personal data processed within the digitalised NCR, are excluded from the supervision exercised by the public administration body appointed for this purpose – the President of the Personal Data Protection Office. The provisions of the Act on the common courts system introduce separate complaint proceedings and supervisory authorities in this respect. However, these solutions should be assessed critically, as they do not ensure effective protection.

¹ Aplikant radcowski, asystent w Zespole Badawczym Instytucji Prawa Administracyjnego Procesowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Doświadczenie zawodowe zdobywa w kancelarii prawnej ADP Popiołek Adwokaci i Radcowie Prawni Sp.p. Adres do kontaktu: mateusz.bartoszek@us.edu.pl.

Keywords: personal data protection, public registry, digitalisation of justice, public authority, judicial control of public authority

Słowa kluczowe: ochrona danych osobowych, rejestr publiczny, informatyzacja sądownictwa, organ władzy publicznej, sądowa kontrola władzy publicznej

1. Wprowadzenie

Cyfryzacja Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS) jest przykładem na to, jak nie przeprowadzać rewolucji elektronicznej w działaniu sądów, rejestrów publicznych, administracji publicznej. Przepisy, które wprowadziły elektroniczne postępowanie rejestrowe oraz elektroniczne akta rejestrowe, weszły w życie trzy lata temu, a ochrona danych osobowych w tym zakresie nadal pozostaje problemem bez rozwiązania.

Dnia 1 lipca 2021 r. weszły w życie zmiany przepisów ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym², ustawy – Kodeks postępowania cywilnego³ oraz niektórych innych ustaw⁴. Wynikiem tych zmian jest informatyzacja postępowania rejestrowego, a także cyfryzacja akt rejestrowych KRS. Od dnia 1 lipca 2021 r. akta rejestrowe prowadzone w formie elektronicznej, w systemie teleinformatycznym, udostępnia się zgodnie z nowym brzmieniem przepisu art. 10 ust. 1a uKRS „za pośrednictwem ogólnodostępnych sieci teleinformatycznych” lub „w siedzibie sądu rejestrowego, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego”⁵. Funkcję systemu teleinformatycznego pełni udostępniana przez Ministerstwo Sprawiedliwości witryna „repozytorium akt rejestrowych”⁶, będąca oficjalnie częścią Portalu Rejestrów Sądowych (dalej: PRS RAR). Akta rejestrowe, prowadzone do dnia 1 lipca 2021 r. w postaci papierowej, nie podlegają przetworzeniu na akta elektroniczne⁷, ale wszelkie dokumenty składane do akt rejestrowych w postępowaniach wszczętych po dniu 1 lipca 2021 r. lub jako załączniki do wniosków złożonych po tej dacie mają postać elektroniczną i podlegają utrwaleniu w ramach systemu PRS RAR. Powszechnie dostępne, za pośrednictwem Internetu, są dane osobowe, które nigdy nie powinny być ujawnione.

Rezultatem wprowadzonych zmian jest niepokojący z punktu widzenia prawa ochrony danych osobowych stan, w którym np. w ramach akt rejestrowych spółki z ograniczoną odpowiedzialnością o nr KRS 0000XXXXXX, w sprawie o sygnaturze BB.VIII Ns-Rej. KRS XXXX/22/XXX każdy może przeglądać dokument wypisu aktu notarialnego, z treści którego oprócz imion i nazwiska oraz numeru PESEL osoby fizycznej: A.S.G. –

2 Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 685 z późn. zm.), dalej: uKRS.

3 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

4 Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1860).

5 Przepis art. 10 ust. 1a uKRS.

6 Repozytoria Akt, <https://rar.ms.gov.pl/> [dostęp: 17 sierpnia 2024 r.].

7 Co wynika z przepisu art. 9 ust. 1 zdanie 3 uKRS.

jednego ze współników spółki, można także znaleźć imiona rodziców tej osoby: S. i J., adres jej zamieszkania w B., numer dowodu osobistego: YYYYXXXXXX oraz wzmiankę o tym, że osoba ta jest znana notariuszowi osobiście⁸. Ćwiczenie takie może przeprowadzić każdy, wystarczy tylko w wyszukiwarce systemu PRS RAR wpisywać przypadkowe ciągi sześciu cyfr (numery KRS) i w ciągu kilku minut można bez trudu znaleźć „nadmiarowe” dane osobowe w aktach rejestrowych. Odpowiednio napisany program komputerowy byłby w stanie samodzielnie odnajdywać i filtrować utrwalone w systemie PRS RAR dokumenty w poszukiwaniu danych osobowych.

2. Legalność przetwarzania przez sądy danych osobowych w systemie PRS RAR

Rozważania na temat ochrony danych osobowych w Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej: KRS lub rejestr) należy rozpocząć od analizy przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz w sprawie uchylecia dyrektywy 95/46/WE⁹. W motywach do RODO prawodawca unijny wskazał, że sądy oraz inne organy wymiaru sprawiedliwości, nawet w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, podlegają regulacjom RODO¹⁰. Przepisy RODO nie zawierają wyłączenia sądów z zakresu obowiązywania przepisów o ochronie danych osobowych.

Przepis art. 5 RODO zawiera katalog zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych. Na potrzeby niniejszego artykułu należy skupić uwagę na pierwszych czterech zasadach: zgodności z prawem przetwarzania danych, ograniczenia przetwarzania danych wyłącznie do realizacji prawnie uzasadnionych celów, minimalizacji ilości przetwarzanych danych i prawidłowości przetwarzanych danych¹¹.

Zasada zgodności z prawem znajduje swój wyraz w przepisie art. 6 RODO. Przepis ten zawiera zamknięty katalog podstaw, spośród których co najmniej jeden musi być spełniony, aby przetwarzanie danych było zgodne z prawem. Jak wynika z jednolitego w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE)¹², działalność podmiotu władzy publicznej polegająca na przechowywaniu danych przekazanych na podstawie ustawowych obowiązków, udzielaniu zainteresowanym osobom wglądu do tych danych zalicza się do prerogatyw władzy publicznej.

W doktrynie przyjmuje się, że istotą istnienia KRS jest wzmacnianie bezpieczeństwa obrotu prawnego¹³. Związane z tym są funkcje rejestru, m.in. funkcja ewidencyjna

⁸ Dane zarówno spółki, jak i współnika tej spółki zostały zanonimizowane na potrzeby niniejszego artykułu.

⁹ Dz.Urz. UE L z 2016 r. nr 119/1, dalej: RODO.

¹⁰ Zob. motyw 20 do RODO.

¹¹ Zob. przepis art. 5 ust. 1 lit. a–d RODO.

¹² Zob. wyrok TSUE z dnia 12 lipca 2021 r. w sprawie C-138/11; także wyrok TSUE z dnia 9 marca 2017 r. w sprawie C-398/15.

¹³ Por. P. Popardowski, [w:] *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, red. K. Osajda, 2024, Legalis, komentarz do art. 1 uKRS; także uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy

i informacyjna. Wyrazem funkcji informacyjnej KRS jest zasada jawności rejestru, która zgodnie z wyrażonym w doktrynie poglądem rozciąga się także na akta rejestrowe¹⁴. Nie ulega wątpliwości, że przetwarzanie danych osobowych w ramach KRS dokonywane jest w celu zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego, a więc także w interesie publicznym. To właśnie ochrona obrotu prawnego, dokonywana w interesie publicznym, stanowi podstawę i warunek *sine qua non* funkcjonowania zasady jawności KRS. Należy zatem przyjąć, że przetwarzanie danych osobowych w KRS jest zgodne z prawem, gdy spełnia warunek z przepisu art. 6 ust. 1 lit. e RODO: „przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi”.

Przepis art. 6 ust. 3 RODO zawiera doprecyzowanie: podstawa prawna przetwarzania danych osobowych zgodnie z warunkami zawartymi w przepisach art. 6 ust. 1 lit. c i e musi być zawarta w prawie Unii Europejskiej (dalej: UE) lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Musi zatem istnieć w przepisach prawa krajowego lub w przepisach prawa UE odpowiednia podstawa prawna, wskazująca, jakie dane powinny znajdować się w KRS. Jednocześnie przepisy takie wyznaczają zakres przedmiotowy danych osobowych, których przetwarzanie w ramach KRS jest zgodne z prawem. W mojej ocenie nie można uznać, że przepis art. 10 ust. 1 uKRS gwarantujący każdemu prawo do przeglądania akt rejestrowych stanowi samoistnie wystarczającą podstawę prawną dla przetwarzania danych osobowych w ramach akt rejestrowych. Samo udostępnianie danych osobowych nie może być uznane za zadanie realizowane w interesie publicznym. Dopiero połączone z ochroną bezpieczeństwa obrotu prawnego, której służyć ma jawność rejestru, przetwarzanie danych osobowych w KRS zyskuje przymiot zadania realizowanego w interesie publicznym.

W tym zakresie wskazać należy przepisy, które regulują, jakie i czyje dane osobowe podlegają wpisowi do rejestru, a także jakie i czyje dane osobowe podlegają zgłoszeniu do sądu rejestrowego zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2 uKRS¹⁵: przepisy art. 35 pkt 1, art. 38, art. 39, art. 43 i art. 44, a także art. 19a ust. 5 uKRS. Przepisy te wskazują wprost, jakie dane osobowe są przedmiotem przetwarzania przez sądy rejestrowe w ramach KRS. Nie należy także pomijać celu istnienia KRS oraz interesu publicznego chronionego dzięki obowiązywaniu zasady jawności KRS – bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Prawodawca UE przewidział w motywie 73 do RODO, że w prawie UE lub w prawie państwa członkowskiego mogą zostać wprowadzone ograniczenia dotyczące określonych zasad oraz praw wynikających z przepisów RODO, o ile jest to niezbędne i proporcjonalne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony ważnych celów leżących w ogólnym interesie publicznym, a prowadzenie rejestrów publicznych z uwagi na względy

o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2067> [dostęp: 19 kwietnia 2024 r.].

14 Por. P. Popardowski, [w:] *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, red. K. Osajda, 2024, Legalis, komentarz do art. 10 uKRS.

15 Przepis art. 9 ust. 2 uKRS – „Jeżeli przepis szczególny nakazuje zgłoszenie określonych danych sądowi rejestrowemu lub wpisanie ich do rejestru, a dane te nie podlegają według przepisów ustawy wpisowi do określonego działu rejestru, dokumenty zawierające te dane oraz dokumenty wymienione w art. 47a ust. 2 składa się do akt rejestrowych”.

ogólnego interesu publicznego jest jedną z przesłanek, które mogą uzasadniać te ograniczenia¹⁶. W doktrynie wyrażono pogląd, że spełnienie obowiązków określonych w RODO nie jest konieczne, jeżeli utrwalenie lub ujawnienie danych, wyraźnie przewidziane prawem państwa członkowskiego, np. przepisami uKRS, jest konieczne dla ochrony ważnych interesów publicznych¹⁷. Należy podzielić pogląd, że takie wyłączenie może dotyczyć jedynie tych danych, które rzeczywiście stanowią podstawę wpisu w rejestrze.

O ile zatem, na użytym już powyżej przykładzie, zasadny jest dostęp w ramach akt rejestrowych do danych takich, jak imiona, nazwisko, numer PESEL osoby fizycznej – jednego ze współników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (dane te podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru), o tyle ujawnianie w aktach rejestrowych imion rodziców jednego ze współników, numeru dowodu osobistego tej osoby i adresu jej zamieszkania nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia ochrony obrotu prawnego i nie daje się uzasadnić żadnym ważnym interesem publicznym. Zwłaszcza że istnieją inne narzędzia, dzięki którym można, w razie konieczności, niektóre z tych danych uzyskać – np. wnioski do rejestru PESEL o udzielenie informacji o adresie zameldowania osoby na pobyt stały lub czasowy (wymagane jednak jest wykazanie interesu prawnego)¹⁸. Wyrażam pogląd, że podstawa prawna przetwarzania danych osobowych nie może być dorozumiana. Jeżeli za przetwarzaniem konkretnych kategorii danych osobowych nie przemawia interes publiczny, a także wobec braku podstawy prawnej do przetwarzania ewentualnych „nadmiarowych” danych osobowych znajdujących się w aktach rejestrowych KRS, uznać należy, że takie przetwarzanie jest niezgodne z prawem.

3. Administrator danych osobowych w systemie PRS RAR i jego obowiązki

Definicję pojęcia „administrator” zawarto w przepisach RODO¹⁹. Zgodnie z treścią przepisu art. 175da § 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁰: „współadministratorami danych osobowych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych są sądy w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości albo realizacji zadań z zakresu ochrony prawnej, prezesi właściwych sądów, dyrektorzy właściwych sądów oraz Minister Sprawiedliwości w ramach realizowanych zadań”. System teleinformatyczny utworzony na podstawie przepisów art. 1–3a uKRS jest utrzymywany przez Ministra Sprawiedliwości, ale to sądy rejestrowe prowadzą rejestr w systemie teleinformatycznym. Zgodnie z przepisem art. 3a ust. 3 uKRS Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych wyłącznie użytkowników systemu teleinformatycznego, a przepis art. 175da

¹⁶ Zob. motyw 73 do RODO.

¹⁷ Por. Ł. Zamojski, *Elektronizacja postępowania rejestrowego przed sądem prowadzącym Krajowy Rejestr Sądowy – zagadnienia wybrane* (cz. 2), „Monitor Prawniczy” 2022, nr 18, s. 942–950.

¹⁸ Zob. przepis art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1191 z późn. zm.).

¹⁹ Zob. przepis art. 4 pkt 7 RODO.

²⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 z późn. zm.), dalej: p.u.s.p.

§ 4 p.u.s.p. przewiduje, że minister jako administrator sądowych systemów teleinformatycznych nie ma dostępu do akt postępowania.

Takie rozbudowane brzmienie przepisu art. 175da p.u.s.p. jest skutkiem zmiany, która weszła w życie dnia 14 marca 2024 r. W poprzednim brzmieniu przepis art. 175da p.u.s.p. nie posługiwał się pojęciem „współadministratorzy”, lecz „administratorzy”. W treści uzasadnienia projektu zmian projektodawca wskazywał, że celem proponowanych zmian ma być wyraźne rozróżnienie ról, jakie odgrywają poszczególne podmioty będące współadministratorami danych osobowych w systemach teleinformatycznych. Projektodawca uznaje, że cele i sposoby przetwarzania danych osobowych przez kilku współadministratorów nie muszą być tożsame, lecz jedynie wspólnie ustalane. W ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości albo realizacji zadań z zakresu ochrony prawnej administratorem danych osobowych są sądy²¹. Minister jest zatem administratorem danych osobowych przetwarzanych w systemie PRS RAR wyłącznie w zakresie realizowanych zadań, w szczególności związanych z informatyzacją sądownictwa²².

Nie ulega wątpliwości, że prowadzenie KRS oraz rozpatrywanie spraw z zakresu związanego z KRS należy do zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości lub ochrony prawnej. Sądy rejestrowe jako administratorzy danych osobowych są odpowiedzialne za ochronę danych osobowych w systemie PRS RAR. Z przepisu art. 24 RODO wynika obowiązek administratora danych osobowych do wdrażania odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, aby przetwarzanie danych odbywało się zgodnie z przepisami RODO. Sądy rejestrowe będące współadministratorami danych osobowych przetwarzanych w ramach systemu teleinformatycznego PRS RAR są obowiązane do wdrażania odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, aby przetwarzanie danych odbywało się zgodnie z przepisami RODO, czyli także zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 RODO, w tym w szczególności z zasadą minimalizacji danych – adekwatnie dla celów, dla których dane są przetwarzane. Celem tym jest prowadzenie rejestru, zatem danymi osobowymi przetwarzanymi adekwatnie dla jego realizacji są dane podlegające wpisowi do rejestru.

Minister Sprawiedliwości, w szczególności w związku z realizacją zadań z zakresu informatyzacji sądownictwa: wdrażaniem, integracją, utrzymywaniem, rozwojem, zabezpieczaniem danych osobowych przetwarzanych w sądowych systemach teleinformatycznych²³, jest jako współadministrator współodpowiedzialny za budowę i funkcje systemu PRS RAR oraz funkcjonalne możliwości ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach tego systemu. Wskazać należy na przepis art. 25 RODO, który w doktrynie uznawany jest za wyraz dwóch zasad: *privacy by design* i *privacy by default*. Zasada *privacy by design*, tj. zasady ochrony danych osobowych już w fazie projektowania systemów używanych przez administratora w celu przetwarzania danych osobowych, nakłada na administratora obowiązki jeszcze przed rozpoczęciem przetwarzania danych.

21 Por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, s. 40–43, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3216> [dostęp: 13 kwietnia 2024 r.].

22 Zob. przepis art. 175da § 6 p.u.s.p.

23 Zob. przepis art. 175da § 1 p.u.s.p.

Oznacza to, że już na etapie projektowania systemu PRS RAR współadministratorzy, tj. sąd rejestrowy oraz Minister Sprawiedliwości, obowiązani byli zapewnić istnienie środków technicznych i organizacyjnych służących zapewnieniu skutecznej ochrony danych osobowych. Zasada *privacy by default*, tj. zasada domyślnej ochrony danych osobowych, znajduje zastosowanie w procesie przetwarzania danych przez sąd rejestrowy. Zasada ta przewiduje, że w odniesieniu do danych osobowych przetwarzanych w ramach jakiegokolwiek systemu „domyślnym ustawieniem” ma być ochrona danych. Administrator danych obowiązany jest wdrożyć takie środki techniczne i organizacyjne, aby przetwarzaniu podlegały wyłącznie dane osobowe niezbędne do realizacji celu przetwarzania²⁴.

Minister oraz sądy, na mocy przepisu art. 175da § 5 p.u.s.p. będące współadministratorami danych osobowych – sąd w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i realizacji zadań z zakresu ochrony prawnej, a minister w zakresie projektowania, wdrażania, eksploatacji, utrzymania, rozwoju systemu teleinformatycznego, a także w zakresie zabezpieczania danych osobowych przetwarzanych w tym systemie, współodpowiedzialni są za wykonanie obowiązków administratorów wynikających z przepisów prawa ochrony danych osobowych, w tym RODO. Ponownie, odwołując się do uzasadnienia projektu zmiany w p.u.s.p., wskazać można, że Minister Sprawiedliwości realizuje zadania związane wyłącznie z technicznym i administracyjnym utrzymaniem i zachowaniem ciągłości działania systemu PRS, a sądy odpowiedzialne są za obszar funkcjonalny systemu i danych w nim przetwarzanych.

TSUE w niedawnym wyroku w sprawie C-231/22 *État belge* przeciwko *Autorité de protection des données* utrwalił dotychczasową linię orzecniczą sprzyjającą rozszerzającemu interpretowaniu pojęcia administratora danych osobowych²⁵, stwierdzając, że za administratora danych osobowych mogą być uznane nawet jednostka lub podmiot prowadzące dziennik urzędowy państwa członkowskiego, pod warunkiem że prawo krajowe państwa członkowskiego określa cele i sposoby przetwarzania danych osobowych przez ten dziennik urzędowy. Ponadto TSUE orzekł, że jednostka uznana za administratora danych osobowych w rozumieniu RODO jest wyłącznie odpowiedzialna za przestrzeganie zasad określonych w przepisie art. 5 ust. 1 RODO, w odniesieniu do operacji przetwarzania danych osobowych, do których wykonywania jest zobowiązana na mocy prawa krajowego, chyba że z prawa tego wynika wspólna odpowiedzialność z innymi podmiotami w odniesieniu do tych operacji²⁶. Stosując analogiczne zasady do omawianego problemu, należy uznać, że sądy rejestrowe są odpowiedzialne za przestrzeganie zasad określonych w przepisie art. 5 ust. 1 RODO w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych w ramach KRS, w tym także akt rejestrowych i akt postępowania dostępnych w systemie PRS RAR. Odpowiedzialność ta jest jednak współdzielona przez sądy rejestrowe z ministrem, który na mocy nowych przepisów p.u.s.p. jest odpowiedzialny

²⁴ Por. P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, *Komentarz do art. 25 RODO*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, 2021, Legalis; także D. Nowak, *Podejście oparte na ryzyku w RODO w praktyce – wnioski po dwóch latach stosowania RODO*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 23, Legalis.

²⁵ Zob. wyrok TSUE z dnia 13 maja 2014 r., C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317.

²⁶ Zob. wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2024 r., C-231/22, ECLI:EU:C:2024:7.

m.in. za zabezpieczanie danych osobowych przetwarzanych w sądowych systemach teleinformatycznych²⁷.

4. Ochrona danych osobowych w KRS

Przepisy art. 12 do art. 22 RODO zawierają katalog praw przysługujących osobom fizycznym, których dane są przetwarzane, oraz korespondujących z nimi obowiązków nakładanych na administratorów. Prawa te zapewniają osobom fizycznym szerokie uprawnienia związane z uzyskiwaniem informacji o trybie, sposobie, celu itp. przetwarzania ich danych osobowych, a także możliwości reagowania na sytuacje, w których bezpieczeństwo danych osobowych jest lub może być zagrożone. Ochrona ta nie jest jednak bezwzględna. Zgodnie z przytoczonym już wcześniej motywem 73 do RODO przepis art. 23 ust. 1 RODO zawiera przyzwolenie na ograniczenie prawem krajowym państw członkowskich zakresu obowiązków i praw przewidzianych w art. 12–22 RODO. W odniesieniu do KRS ograniczenia takie znajdują się w przepisie art. 175dc § 1 p.u.s.p. W myśl tego przepisu do przetwarzania danych osobowych w postępowaniach sądowych, w rejestrach sądowych albo w sądowych systemach teleinformatycznych nie stosuje się przepisów art. 15, art. 16 (w zakresie odrębnego trybu sprostowania), art. 18 i art. 19 RODO. Skutkiem tego jedynymi mającymi zastosowanie w odniesieniu do KRS przepisami pozostają art. 12, art. 13 i art. 17 RODO. Artykuły 12 i 13 RODO dotyczą obowiązków administratora w zakresie informowania o przetwarzaniu danych, zaś artykuł 17 RODO ustanawia tzw. prawo do bycia zapomnianym – prawo żądania przez osobę fizyczną, od administratora, niezwłocznego usunięcia dotyczących jej danych osobowych oraz obowiązek administratora do usunięcia takich danych bez zbędnej zwłoki. Prawo to jest uwarunkowane spełnieniem jednej z przesłanek wymienionych w przepisie, m.in. jeśli dane osobowe były przetwarzane niezgodnie z prawem lub jeżeli dane osobowe nie są już niezbędne do celów, w których zostały zebrane lub w inny sposób przetwarzane²⁸.

Uprawnienie z przepisu art. 17 ust. 1 RODO może co prawda podlegać wyłączeniu, m.in. jeżeli przetwarzanie danych jest niezbędne do wywiązania się z prawnego obowiązku wymagającego przetwarzania na mocy prawa UE lub prawa państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, lub do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi²⁹. Jak jednak zostało wskazane wcześniej, część danych osobowych dostępnych publicznie w ramach akt rejestrowych w systemie PRS RAR nie jest w żaden sposób związana z realizowanym przez sąd rejestrowy (w ramach prowadzenia rejestru) zadaniem, którego celem jest ochrona interesu publicznego poprzez ochronę bezpieczeństwa obrotu. Nie ma zatem podstaw, tak w prawie UE, jak i w prawie krajowym, do odmowy przez sąd rejestrowy

²⁷ Zob. przepis art. 175da § 1 p.u.s.p.

²⁸ Zob. przepis art. 17 ust. 1 RODO.

²⁹ Zob. przepis art. 17 ust. 3 RODO.

wykonania obowiązku odpowiadającego prawu osoby fizycznej do żądania usunięcia danych osobowych, które są przetwarzane niezgodnie z prawem lub których przetwarzanie nie jest już niezbędne do realizacji celów, w których dane te zostały zebrane.

Niemniej nie jest mi znana żadna sytuacja, w której sąd rejestrowy usunął jakiegokolwiek dane osobowe z akt rejestrowych. Nie jest też jasne, w jaki sposób takie usunięcie danych miałyby się odbyć. Najczęściej „nadmiarowe” dane osobowe niepotrzebne dla celów prowadzenia rejestru są zawarte w tych samych dokumentach co dane wymagane przepisami prawa. Akta rejestrowe zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1 uKRS obejmują w szczególności dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru. Ingerencja przez sąd rejestrowy w integralność takich dokumentów, a tym bardziej całkowite usunięcie dokumentu, nie jest możliwa na gruncie obowiązujących przepisów. Sąd rejestrowy prowadzący daną sprawę jest natomiast władny ograniczyć dostęp do konkretnych dokumentów zamieszczanych w systemie PRS RAR poprzez zamknięcie tych dokumentów za barierą logowania. Dostęp do dokumentu wymaga wtedy uzyskania od sądu odpowiedniego loginu i hasła.

Warto rozważyć, że skoro zasada jawności rejestru z przepisu art. 8 uKRS ma zastosowanie także do akt rejestrowych, to podobnie rozszerzając można zastosować przepis art. 12 ust. 3 uKRS, i w sytuacji zamieszczenia w rejestrze (a więc także w aktach rejestrowych) danych niedopuszczalnych ze względu na obowiązujące przepisy prawa (niezgodność danych z przepisami art. 5 i art. 6 RODO), sąd rejestrowy po wysłuchaniu zainteresowanych osób powinien wykreślać takie dane z urzędu. Ponownie powstaje jednak problem tego, jak wykreślić dane bez naruszenia integralności dokumentów stanowiących podstawy wpisów do rejestru.

Poza przepisami RODO również prawo krajowe zawiera przepisy mające zapewnić ochronę danych osobowych w KRS. Do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych³⁰, w ślad za zmianami w uKRS w 2021 r., dodano przepis § 198 ust. 5, który stanowi: „dokumenty składane do sądu rejestrowego podlegają przed ich udostępnieniem ocenie przez ten sąd w celu ochrony danych osobowych”. Brak jednak jakichkolwiek dalszych zaleceń co do formy takiej oceny i potencjalnych sposobów działania w sytuacji, gdy w ocenie sądu udostępnienie dokumentu może prowadzić do naruszenia prawa do ochrony danych osobowych.

Potencjalne rozwiązanie trudności związanych z brakiem możliwości ingerencji w dokumenty składane do akt rejestrowych znalazło się w przepisach prawa wewnętrznego – w zarządzeniu ministra w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej³¹. Przepis § 181a zarządzenia przewiduje możliwość anonimizacji danych osobowych zawartych w dokumencie znajdującym się w aktach, na podstawie zarządzenia prezesa sądu lub upoważnionego przez niego sędziego, asesora sądowego lub referendarza sądowego. Anonimizacja w przypadku dokumentów

³⁰ Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2514 z późn. zm.), dalej: regulamin.

³¹ Zob. zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.Urz.MS z 2019 r. poz. 138 z późn. zm.), dalej: zarządzenie.

elektronicznych następuje poprzez anonimizację wydruku dokumentu, sporządzenie i dołączenie do akt kopii zanonimizowanego wydruku oraz zastrzeżenie dostępu do oryginału tylko dla sądu oraz uczestników postępowania. W przypadku akt papierowych anonimizacji dokonuje się na kopii, którą dołącza się do akt w miejsce oryginału i opatruje adnotacją „kopia anonimizowana”. Oryginał zamieszcza się w oddzielnej okładce na końcu danego tomu akt, a udostępnienie oryginału następuje jedynie na zarządzenie³². Procedura ta jest wyłącznie częścią prawa wewnętrznego, nadal konieczne jest wprowadzenie odpowiedniej procedury w ramach przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a przynajmniej doprecyzowanie procedury oceny dokumentów wprowadzonej do regulaminu.

W doktrynie wyrażono pogląd, że omawiane powyżej przepisy regulaminu i zarządzenia, choć wątpliwe pod względem efektywności, mogą dostarczyć skutecznych środków prawnych pozwalających na ochronę „nadmiarowych” danych osobowych³³. Zgodzić należy się z tym poglądem, w szczególności co do nieefektywności procedury „ręcznej” jednostkowej anonimizacji danych osobowych w dokumentach (procedura z zarządzenia). Zwłaszcza fakt, że każda anonimizacja wymaga ingerencji prezesa sądu w postaci wydania zarządzenia lub upoważnienia sędziego, asesora lub referendarza do wydania takiego zarządzenia sprawia, że anonimizacja zgodnie z taką procedurą nie jest możliwa na skalę potrzebną w kontekście danych „nadmiarowych” znajdujących się w PRS RAR. Odpowiednio dostosowana do realiów i potrzeb, wprowadzona do przepisów prawa powszechnie obowiązującego, potencjalnie możliwa na wniosek osoby, której dane osobowe dotyczą, procedura anonimizacji dokumentów utrwalanych w systemie PRS RAR stwarzałaby możliwość ochrony „nadmiarowych” danych osobowych bez konieczności ingerencji w integralność dokumentów składanych do akt rejestrowych.

Warto w tym zakresie wskazać także na dorobek sądownictwa administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 2017 r., I OSK 2170/15, wyraził pogląd, że anonimizacja danych osobowych poprzez ich „zaczernienie” – zamazanie, uniemożliwienie odczytu, jest równoznaczna z ich usunięciem. Efektem usunięcia danych ma być uniemożliwienie identyfikacji określonej osoby, a uniemożliwienie odczytania danych ma właśnie taki skutek³⁴.

W doktrynie wskazano na problem braku podstawy prawnej jakiegokolwiek ingerencji w dokumenty podlegające udostępnieniu w ramach akt rejestrowych³⁵, w szczególności w odniesieniu do regulaminu, który jako rozporządzenie nie może wykraczać poza ramy ustawowe, a przepis art. 10 uKRS nie przewiduje ograniczenia jawności akt rejestrowych ze względu na ochronę danych osobowych. Nie sposób jednak zgodzić się z takim poglądem. Przepisy RODO zgodnie z przepisem art. 288 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁶ wiążą w całości i stosowane są bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich UE. Ponadto, zgodnie z utrwaloną w orzecznictwie TSUE zasadą

32 Zob. przepis § 181a zarządzenia.

33 Por. A. Ziółkowska-Majkowska, *Ochrona danych osobowych w Krajowym Rejestrze Sądowym*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2023, nr 1, s. 165–179.

34 Zob. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2017 r. w sprawie I OSK 2170/15.

35 Por. Ł. Zamojski, *Elektronizacja postępowania rejestrowego...*, s. 942–950.

36 Dz.Urz.UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.

pierwszeństwa prawa UE, uznawaną za jedną z zasad ogólnych prawa UE³⁷, w sytuacji konfliktu prawa krajowego z prawem unijnym należy stosować prawo unijne, a odmówić stosowania prawa krajowego, które powinno zostać zmienione. Zgodnie natomiast z zasadą skutku bezpośredniego³⁸ przepisy zawarte w rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady nie powinny być powtarzane w przepisach prawa krajowego. Należy zatem przyjąć, że przepisy RODO są wystarczającą podstawą prawną dla ograniczenia prawa dostępu do akt rejestrowych, także zgodnie z procedurą oceny dokumentów przewidzianą przepisem § 198 ust. 5 regulaminu, i nie jest w tym celu wymagane wprowadzenie żadnego nowego wyłączenia w treści przepisu art. 10 uKRS. Ponadto, jak wskazano powyżej, to nie dane osobowe rzeczywiście stanowiące podstawy wpisów do rejestru budzą kontrowersje, ale dane „nadmiarowe”, których przetwarzanie następuje bez żadnej podstawy prawnej. W zakresie takich danych „nadmiarowych” nie może zatem nawet być mowy o konflikcie pomiędzy prawem do ochrony danych osobowych a bezpieczeństwem obrotu chronionym przez zasadę jawności rejestru.

5. Nadzór nad przetwarzaniem danych osobowych w ramach PRS RAR

Treść motywu 20 do RODO oraz przepisu art. 55 § 3 RODO nie pozostawiają wątpliwości, że przetwarzanie danych osobowych przez sądy nie podlega właściwości organów nadzorczych ustanawianych w państwach członkowskich na podstawie przepisów RODO. W tym zakresie niezawisłość organów wymiaru sprawiedliwości stanowi wartość nadrzędną nad ujednoczeniem nadzoru nad ochroną danych osobowych. Prawodawca unijny doprecyzowuje jednak, że nadzór nad operacjami przetwarzania danych osobowych w ramach wykonywania wymiaru sprawiedliwości powinien istnieć, ale właściwym organem do sprawowania tego nadzoru powinien zostać ustanowiony specjalny organ będący częścią wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim.

Sposób sprawowania nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych, których administratorami są sądy, uregulowany został w przepisie art. 175dd p.u.s.p. Zgodnie z treścią tego przepisu nadzór sprawują odpowiednio:

- 1) nad działalnością sądu rejonowego – prezes sądu okręgowego;
- 2) nad działalnością sądu okręgowego – prezes sądu apelacyjnego;
- 3) nad działalnością sądu apelacyjnego – Krajowa Rada Sądownictwa.

W ramach nadzoru właściwe organy rozpatrują skargi osób, których dane osobowe są przetwarzane niezgodnie z prawem, a także m.in. podejmują działania mające na celu upowszechnianie wśród nadzorowanych administratorów wiedzy o obowiązkach wynikających z RODO oraz współpracują z innymi organami nadzorczymi w celu zapewnienia

³⁷ Zob. wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r., C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1, także wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r., C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r., C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

³⁸ Zasada skutku bezpośredniego wywodzona z przepisu art. 288 TFUE i rozbudowana przez TSUE m.in. w wyroku z dnia 14 grudnia 1971 r., C-43/71, ECLI:EU:C:1971:122 oraz z wyroku z dnia 17 września 2002 r., C-253/00, ECLI:EU:C:2002:497.

spójnego stosowania RODO³⁹. Przy założeniu, że przepisy RODO oraz przepisy ustawy o ochronie danych osobowych⁴⁰ wyznaczają minimalny standard ochrony danych osobowych, w tym także poprzez wskazanie kompetencji organów nadzorczych, krytycznie, jako niewystarczający, należy ocenić katalog uprawnień organów nadzorczych w wymiarze sprawiedliwości. Najbardziej stanowczym działaniem, które może przedsięwziąć organ nadzorczy, jest bowiem „nakazanie” administratorowi, aby dostarczył organowi wszelkie informacje potrzebne do realizacji zadań organu. Organ może także uzyskać dostęp do pomieszczeń administratora i sprzętów używanych do przetwarzania danych, uzyskać od administratora dostęp do danych osobowych, a także zawiadomić administratora o podejrzeniu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. W zakresie działań o charakterze bardziej zdecydowanym, w reakcji na potencjalne naruszenia, organ nadzorczy może wydawać administratorowi ostrzeżenia dotyczące możliwości naruszenia przepisów, udzielać upomnień administratorowi w przypadku naruszenia przepisów, a także wezwać administratora do dostosowania przetwarzania danych do przepisów o ochronie danych osobowych (w tym RODO)⁴¹. W porównaniu z możliwościami działania Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych organ nadzorczy w ramach wymiaru sprawiedliwości jest wyjątkowo „bezzębny”.

Wskazać trzeba także, że procedura przyjmowania i rozpatrywania skarg związanych z przetwarzaniem danych osobowych przez sądy w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości albo realizacji zadań z zakresu ochrony prawnej następuje zgodnie z przepisami działu I rozdziału 5A p.u.s.p.⁴² oraz z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych⁴³. Porównanie z postępowaniem przed Prezesem UODO jest naturalne, zarówno Prezes UODO, jak i organy nadzorcze z art. 175dd § 1 p.u.s.p. są organami nadzorczymi w zakresie ochrony danych osobowych. Nie ulega też wątpliwości, że potencjalne naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w trakcie postępowań sądowych oraz w związku z prowadzeniem przez sądy rejestrów sądowych (w tym omawianego KRS) mogą być równie doniosłe w skutkach jak naruszenia, co do których właściwym organem nadzorczym jest Prezes UODO. Skutkiem porównania jest krytyczna ocena uregulowania nadzoru w ramach wymiaru sprawiedliwości. Postępowanie w sprawie skarg i wniosków przed sądami powszechnymi jest możliwie odformalizowane, nie jest konieczne wydanie żadnego aktu kończącego takie postępowanie. Przepisy art. 41a–41e p.u.s.p. w większości określają tryby i przesłanki przekazywania skargi do rozpoznania właściwym organom, zaś przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych zawierają wprawdzie przepisy wskazujące na sposób przyjęcia skargi oraz termin jej rozpatrzenia, ale nie określają sposobu ani

³⁹ Zob. przepis art. 175dd § 2 p.u.s.p.

⁴⁰ Zob. ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781 z późn. zm.).

⁴¹ Zob. przepis art. 175dd § 3 p.u.s.p.

⁴² Zob. przepisy art. 41a–41e p.u.s.p.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych (Dz.U. z 2012 r. poz. 524 z późn. zm.).

formy rozpatrzenia skargi. Wobec braku formalnego wyrazu rozpatrzenia skargi wątpliwe jest istnienie dalszej procedury odwoławczej, prawo takiej nie przewiduje. Prowadzi to do wniosku, że w obecnym stanie prawnym nadzór nad przetwarzaniem danych osobowych, których administratorami są sądy, zgodnie z art. 175da i art. 175db p.u.s.p. nie zapewnia środków prawnych pozwalających na skuteczną ochronę danych osobowych przetwarzanych przez sądy powszechne.

Wskazać należy, że procedura skarg i wniosków, wywodząca się z przepisu art. 63 Konstytucji RP⁴⁴, a najszerzej uregulowana w przepisach działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁵, uznawana jest w doktrynie za wyraz ochrony prawnej interesu faktycznego⁴⁶. Osoba wnosząca skargę nie musi wykazywać swojego interesu prawnego. Na gruncie przepisów k.p.a., najszerzej regulujących postępowanie w sprawie skarg, potwierdzenie znajduje zasada jednoinstancyjności postępowania skargowego oraz jego uproszczony charakter. Co do sposobu zakończenia postępowania w sprawie skargi w doktrynie prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych funkcjonuje utrwalony pogląd, że zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia skargi stanowi wyłącznie czynność faktyczną, materialno-techniczną, organu rozpatrującego skargę⁴⁷. Wyrażam pogląd, że postępowanie skargowe, w szczególności uregulowane tak skąpo jak w p.u.s.p. oraz rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych, jest niewystarczające do zapewnienia skutecznych środków ochrony prawnej w sprawach o naruszenia prawa do ochrony danych osobowych, tak dokładnie i szczegółowo uregulowanej w przepisach prawa materialnego⁴⁸.

Sądy rejestrowe przetwarzające dane osobowe dokonują tego przetwarzania w ramach wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Należy jednak wskazać, że działalność sądowych organów nadzorczych nad przetwarzaniem danych nie należy już do zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. W istocie obecne przepisy dotyczące kompetencji organów nadzorczych i postępowania w tym zakresie bardziej przypominają quasi-postępowanie administracyjne. Sądy nie są organami administracji publicznej, ale są organami władzy publicznej⁴⁹. W kontekście zapewnienia ochrony danych osobowych organy sądów (prezesi sądów) wypełniają zadania łudzaco podobne do zadań powierzonych organowi administracji publicznej – Prezesowi UODO. Wyrażam pogląd, że w celu zapewnienia skutecznej ochrony danych osobowych

44 Zob. przepis art. 63 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.): „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”.

45 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.), dalej: k.p.a.

46 Por. K. Wojciechowska, [w:] *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 8, Warszawa 2023, komentarz do art 221 k.p.a.

47 *Ibidem*, także: wyrok NSA z dnia 15 maja 2009 r., I OZ 520/09, Legalis nr 1257469.

48 Przepisy RODO, przepisy ustawy o ochronie danych osobowych.

49 Por. G. Kuca, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. E. Gudowska-Nataneł, G. Kuca, 2024, Legalis, komentarz do art. 4, nb 2.

zasadne byłoby poddanie działań organów sądowych (sądowych organów nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych) kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

Sądy są jedynie współadministratorem danych osobowych przetwarzanych w sądowych systemach teleinformatycznych. Drugim współadministratorem jest Minister Sprawiedliwości, który nie podlega już wyłączeniu z przepisu art. 55 ust. 3 RODO, a zatem organem nadzorczym w stosunku do ministra w zakresie przetwarzania danych osobowych w sądowych systemach teleinformatycznych jest Prezes UODO. Nawet gdyby przyjąć, że minister w tym zakresie odpowiada wyłącznie za realizację ustawowych zadań, to jednym z tych zadań jest właśnie zabezpieczanie danych osobowych przetwarzanych w sądowych systemach teleinformatycznych. Równie doniosłe, zwłaszcza w kontekście wcześniejszych rozważań na temat obowiązków administratora, w tym zasad *privacy by design* i *privacy by default*, są inne ustawowe zadania ministra – projektowanie, wdrażanie, utrzymanie, rozwój sądowych systemów teleinformatycznych. Obowiązkiem ministra, na mocy przepisu art. 25 RODO, jest wdrożenie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, zaprojektowanych w celu skutecznej realizacji zasad ochrony danych, w tym także zapewnienia, że przetwarzane są wyłącznie te dane osobowe, które są niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania. W aktualnym stanie prawnym obowiązek ten nie wydaje się spełniony.

6. Podsumowanie

Szczątkowe regulacje, wprowadzone wraz z cyfryzacją akt rejestrowych oraz postępowania rejestrowego, należy ocenić pozytywnie. W szczególności przepis regulaminu pozwalający sądowni rejestrowemu na dokonanie oceny dokumentów udostępnianych w aktach rejestrowych pod względem ochrony danych osobowych uznać należy za dobry początek szerszej zakrojonej procedury, w ramach której należałoby sformalizować i określić procedurę anonimizacji „nadmiarowych” danych osobowych w ramach prowadzenia przez sądy akt rejestrowych. Niezbędne jest jednak rozbudowanie procedury oceny dokumentów, sformułowanie konkretnych obowiązków oraz ugruntowanie wśród sędziów wiedzy o obowiązkach administratorów danych osobowych.

W kontekście zagwarantowania skutecznej ochrony danych osobowych należy także poważnie rozważyć całkowite przemodelowanie nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Obecnie obowiązujące przepisy w tym zakresie nie przystają do potrzeb. Osoba fizyczna chcąc dochodzić swoich praw z zakresu ochrony danych osobowych nie ma właściwie żadnych formalnych możliwości działania oprócz jednokrotnego złożenia skargi, której rozpatrzenie może, ale nie musi, zostać w jakikolwiek sposób zakomunikowane. Z oczywistych przyczyn nie jest możliwe poddanie sądów nadzorowi organu administracji publicznej, jakim jest Prezes UODO. Nie znaczy to jednak, że nie należy zapewnić odpowiednich procedur dla dochodzenia przez obywateli ochrony ich praw. Szczególnie ważne może się w tym zakresie okazać wprowadzenie środków kontroli nad sądowymi organami nadzorczymi, np. poprzez włączenie spraw z zakresu kontroli przetwarzania danych osobowych do właściwości sądów administracyjnych.

W zakresie odpowiedzialności administratorów danych osobowych za przetwarzanie danych w ramach systemu PRS RAR przeprowadzona analiza prowadzi do następującego wniosku. Codzienne funkcjonowanie systemu i jego obsługa oraz nadzór nad przetwarzaniem danych osobowych należą do zadań sądów i ich odpowiednich organów. Natomiast stworzenie w ramach systemu możliwości technicznych, których istnienie jest niezbędne do umożliwienia przetwarzania danych osobowych zgodnie z prawem, należy do zadań Ministra Sprawiedliwości i powinno być uznane za priorytetowe.

Bibliografia

- Barta P., Kawecki M., Litwiński P., *Komentarz do art. 25 RODO*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021.
- Kuca G., [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, 2024, Legalis.
- Nowak D., *Podejście oparte na ryzyku w RODO w praktyce – wnioski po dwóch latach stosowania RODO*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 23.
- Popardowski P., [w:] *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, red. K. Osajda, 2024, wyd. 10, Warszawa 2024.
- Wojciechowska K., [w:] *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hausser, M. Wierzbowski, wyd. 8, Warszawa 2023.
- Zamojski Ł., *Elektronizacja postępowania rejestrowego przed sądem prowadzącym Krajowy Rejestr Sądowy – zagadnienia wybrane (cz. 2)*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 18.
- Ziółkowska-Majkowska A., *Ochrona danych osobowych w Krajowym Rejestrze Sądowym*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2023, nr 1.

Weronika Szafrńska¹

Uniwersytet Śląski, Katowice

ORCID ID: 0000-0002-6903-8758

ZMIANY W PRZEPISACH O KARACH PIENIĘŻNYCH ZA NIEPOWIADOMIENIE O ZBYCIU LUB NABYCIU POJAZDU JAKO PRZYKŁAD NIEDOPRACOWANEJ LEGISLACJI

ABSTRACT

Amendments to the provisions on financial penalties for failure to notify the disposal or acquisition of a vehicle as an example of underdeveloped legislation

On January 1, 2024, the long-awaited changes to the Road Traffic Law came into force, imposing administrative fines on vehicle owners (former owners) for failure to notify about their purchase or sale. The penalty for failure to notify about the purchase of a vehicle has been replaced in the abovementioned regulations with a penalty for failure to register it. The penalty rates have also changed, and the obligation for co-owners to bear the penalty jointly and severally has been introduced. The legislator has also excluded the possibility of applying general provisions on penalties from Chapter IVA of the Polish Code of Administrative Procedure, including the possibility of waiving the imposition of a penalty. Although some of the changes should be assessed positively, some errors were highlighted in this article.

¹ Doktor nauk prawnych, LL.M. (Heidelberg), adiunkt w Zespole Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach. Autorka publikacji z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Adres do kontaktu: weronika.szafranska@us.edu.pl.

Keywords: administrative fines, sale/purchase of a vehicle, vehicle registration, notification, administrative decision

Słowa kluczowe: kary administracyjne pieniężne, zbycie/nabycie pojazdu, rejestracja pojazdu, zawiadomienie, decyzja administracyjna

1. Wstęp

1 stycznia 2024 r. weszła w życie nowelizacja² ustawy – Prawo o ruchu drogowym³ mająca na celu uregulowanie kwestii nakładania administracyjnych kar pieniężnych za niepowiadomienie o zbyciu lub nabyciu (obecnie także niezłożenie wniosku o rejestrację) pojazdu. Choć kilka wcześniejszych błędów legislacyjnych zostało poprawionych, nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że zmiany te dopracowane z nienależytą uwagą są odzwierciedleniem polskiego przysłowia: co nagle, to po diable.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie najważniejszych zmian wprowadzonych przez ustawodawcę w zakresie omawianych przepisów, a także ich skomentowanie. Należy jednak od razu zauważyć, że w niektórych przypadkach odnalezienie właściwego rozwiązania co do prawidłowości stosowania danej zmiany okazuje się bardzo trudne. Autorka oprócz komentarza do zmian postrzeganych jednoznacznie pozytywnie pragnie także wykazać, że niedopracowana zmiana w zakresie solidarnej odpowiedzialności i występujący na tym tle problem właściwości miejscowej organu, rezygnacja z możliwości odstąpienia od nałożenia kary i niejednoznaczne przepisy przejściowe są ewidentnymi błędami ustawodawcy.

Publikacja, jakkolwiek skierowana oczywiście do docelowego grona odbiorców periodyku, w którym się ukazuje, może okazać się także przydatna dla urzędników nakładających rzeczne kary.

W publikacji wykorzystano przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną oraz metodę historyczną, ukazując krótko proces kształtowania się zmian.

2. Krótko o pracach legislacyjnych

Ustawodawca na przestrzeni ostatnich lat przyzwyczał nas już do tzw. wrzutek ustawowych, tzn. sytuacji, w których do konkretnej ustawy nowelizującej, odnoszącej się do danego zagadnienia, dodaje się przepisy czasem w mniejszym stopniu związane z celem zmienianej ustawy. Podobnie odbyło się to w przypadku nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym w kontekście zmian wprowadzonych w karach za niezawiadomienie

² Zob. m.in. art. 2, art. 14–16 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia niektórych skutków kradzieży tożsamości (Dz.U. z 2023 r. poz. 1394; dalej także: ustawa zmieniająca).

³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1047; dalej: u.p.r.d.).

o zbyciu lub nabyciu pojazdu. Projekt rządowy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości wpłynął do laski marszałkowskiej bez zmian proponowanych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, dwa dni później dodano do tekstu autopoprawkę rozpatrywaną naprędce na etapie prac przed Komisją Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisją Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii⁴. Jak wskazano ogólnie w uzasadnieniu dla autopoprawki, jej zasadniczym celem było zapewnienie kierowcom i właścicielom pojazdów zniesienia biurokratycznych barier w zakresie związanym z ich obsługą⁵. Co ciekawe, ustawodawca wykazał się pewną dozą autorefleksji, podkreślając, że rozwiązania prawne nakładające na właścicieli pojazdów ww. kary, w perspektywie kilku lat ich stosowania, okazały się nieskuteczne oraz powodujące istotne niedogodności dla obywateli i organów jednostek samorządu terytorialnego. Niestety już wiadomo, że nie miał racji, konkludując, iż zaproponowana poprawka porządkuje obecny stan prawny i ma na celu ograniczyć obowiązki po stronie obywateli, a także uprościć i skrócić procedury administracyjne.

Zmiany w ww. ustawie objęły kwestie omawianych w artykule kar pieniężnych: ich wysokości, a także samego postępowania w sprawie wymierzenia, także związanym z tym zastąpieniem obowiązku zawiadomienia o nabyciu pojazdu obowiązkiem jego rejestracji również w przypadku niedopełnienia obwarowanym karą. Również na szybko, na etapie II czytania ustawy, dodano do niej art. 14–16 będące przepisami przejściowymi względem zmienionych przepisów o karach. Poprawione jeszcze na etapie prac przed komisją, już po zaledwie kilku miesiącach stosowania, uwiarydowiły niezbitcie, jak przygotowywana naprędce nowelizacja, zamiast pomagać stosującym przepisy, wprowadziła dodatkowe problemy, o czym w kolejnym podrozdziale. Ostateczny kształt przepisom o przedmiotowych karach nadały poprawki wprowadzone przez Senat⁶.

3. Najważniejsze zmiany ogólne

Do 31 grudnia 2023 r. obowiązek rejestracji pojazdów dotyczył jedynie tych sprowadzanych z zagranicy. Od 1 stycznia 2024 r. obowiązek ten został rozszerzony na wszystkie pojazdy, zrezygnowano jednocześnie z obowiązku zawiadomienia o nabyciu pojazdu. Zgodnie z wprowadzonym do prawa o ruchu drogowym art. 73aa właściciel pojazdu jest

4 Druk nr 3271: sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii o rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3271> [dostęp: 1 lipca 2024 r.].

5 Druk nr 3251-A: autopoprawka do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości, s. 1, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3251-A> [dostęp: 1 lipca 2024 r.].

6 Druk nr 3396: uchwała Senatu w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3396> [dostęp: 1 lipca 2024 r.].

obowiązany złożyć wniosek o jego rejestrację w terminie 30 dni od dnia nabycia pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dopuszczenia do obrotu przez organ Krajowej Administracji Skarbowej pojazdu sprowadzonego z terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej bądź sprowadzenia pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. W przypadku, gdy właścicielem pojazdu jest przedsiębiorca prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą w zakresie obrotu pojazdami, obowiązany jest on do złożenia wniosku o rejestrację pojazdu w terminie 90 dni. Słusznie ustawodawca wyłączył z powyższego obowiązku właścicieli nowych pojazdów będących przedsiębiorcami prowadzącymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą w zakresie obrotu pojazdami lub produkcji pojazdów – obowiązek rejestracji faktycznie powinien w takiej sytuacji spoczywać dopiero na podmiocie kupującym od przedsiębiorcy tenże pojazd. Jednocześnie doprecyzowano, że właściciel nie musi składać wniosku o rejestrację pojazdu nabytego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdy dokona zbycia tego pojazdu przed upływem terminów określonych w ustawie.

Warto w tym miejscu zwrócić jednak uwagę, że ustawodawca sformułował nowy obowiązek odmiennie od poprzedniego. W uchylonym już art. 71 ust. 7 u.p.r.d. była mowa o „obowiązku zarejestrowania pojazdu”, w art. 73aa ust. 1 u.p.r.d. ustawodawca używa określenia, że „właściciel pojazdu jest obowiązany złożyć wniosek o jego rejestrację”. Można zastanowić się, czy to celowa zmiana i nowy obowiązek, czy też wyraz niekonsekwencji ustawodawcy. W związku z dookreśleniem w art. 140mb ust. 3 i 4 u.p.r.d. skutków nieuzupełnienia wniosku w terminie należy uznać, że była to zamierzona zmiana.

Powyższy obowiązek zastąpił konieczność zawiadamiania o nabyciu pojazdu (zmieniony art. 78 ust. 2 pkt 1 u.p.r.d.). Zmianę tę należy uznać za pożądaną i zasadną. O ile bowiem zarejestrowanie zawierało w sobie zgłoszenie nabycia, o tyle w praktyce obywatele nie zdawali sobie sprawy, że zgłoszenie nabycia i rejestracji to nie to samo, i że nawet jeśli nie spełniają warunków do rejestracji pojazdu, np. z powodu braku badania technicznego, powinni i tak zawiadomić o nabyciu pojazdu, co uchroniłoby ich od nałożenia kary. W odwołaniach najczęstszymi powodami niezawiadomienia o nabyciu pojazdu były: brak możliwości pójścia do urzędu z powodu pracy – niemożność wzięcia urlopu, czy też zachorowanie na COVID-19⁷. Z uwagi jednak na fakt, że zgłoszenie nabycia było czynnością mniej sformalizowaną niż rejestracja, wszak można było dopełnić je poprzez wysłanie informacji pocztą, bez opłaty jak przy rejestracji. Takie wyjaśnienia nie były jednak uznawane przez organy II instancji za wystarczające do uchylecia decyzji o nałożeniu kary⁸.

W sytuacji braku obowiązku rejestracji wszystkich pojazdów tylko zgłoszenie nabycia zapewniało aktualizację danych w Centralnej Ewidencji Pojazdów, czego nieświadomi

7 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 stycznia 2024 r., III SA/Po 478/23, LEX nr 3669324; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 sierpnia 2023 r., III SA/Po 234/23, LEX nr 3602451; odnośnie do problematyki upływu terminu na zawiadomienie o zbyciu lub nabyciu pojazdu w okresie covidowym zob.: K. Januszkiewicz, *Stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia zawiadomienia o nabyciu lub zbyciu pojazdu w świetle ustawy covidowej – glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 28 kwietnia 2022 r.*, III SA/Wr 219/21, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 5, s. 79 i n.

8 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 grudnia 2023 r., III SA/Łd 626/23, LEX nr 3655555; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2023 r., III SA/Łd 633/23, LEX nr 3663807.

tego obowiązku obywatele często nie robili. Brak aktualnych danych w tym rejestrze niósł ze sobą wiele problemów, jak np. nakładanie mandatów na osoby niebędące już właścicielami pojazdów czy problemy z ustaleniem właścicieli, których można było obciążyć kosztami za dozór pojazdu w przypadku jego usunięcia z drogi np. w przypadku pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu, i w innych sytuacjach (art. 130a u.p.r.d.).

Bardzo uciążliwym problemem przy poprzednim brzmieniu przepisów było w tym zakresie otrzymywanie mandatów nałożonych przez funkcjonariuszy służb za granicą, którzy, dysponując jedynie nieaktualnymi danymi z polskiej CEP, przesyłali je często pod adres osoby, na którą pojazd był zarejestrowany. Zmiana przepisów w tym zakresie w pewnym stopniu zapewne ukróci te nieprawidłowości.

Ustawodawca doprecyzował także kwestię organu właściwego dla zawiadomienia o zbyciu pojazdu – od 1 stycznia 2024 r. jest nim starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania (siedzibę) lub czasowego zamieszkania, a jeżeli właścicielem jest przedsiębiorstwo wielozakładowe lub inny podmiot, w skład którego wchodzi wydzielone jednostki organizacyjne – starosta właściwy ze względu na miejsce rejestracji pojazdu. O ile kwestia organu właściwego w przypadku osoby fizycznej jako właściciela nie budziła wątpliwości (tu zawsze właściwy był organ ze względu na miejsce zamieszkania), te pojawiały się w odniesieniu do przedsiębiorców. Problem ten był w starym stanie prawnym rozstrzygany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Rozpatrując wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość, NSA skonstatował, że organem właściwym do przyjęcia zawiadomienia o zbyciu pojazdu jest organ rejestracji pojazdu, ponieważ organ ten, rejestrując pojazd, tworzy indywidualne teczki pojazdu, tzw. akta pojazdu, które przechowuje się według numerów rejestracyjnych pojazdów. Zatem w celu zachowania ciągłości prowadzenia akt zawiadomienie należy złożyć do organu rejestrującego pojazd⁹. Ustawa została w tym zakresie zmieniona zgodnie z powyższym orzeczeniem. I jakkolwiek przepis ten jest kompatybilny z przepisem art. 73 ust. 2 u.p.r.d., zgodnie z którym „rejestracji pojazdu, którego właścicielem jest przedsiębiorstwo wielozakładowe lub inny podmiot, w skład którego wchodzi wydzielone jednostki organizacyjne, może dokonać starosta właściwy ze względu na siedzibę zakładu lub jednostki, na wniosek kierownika zakładu lub wydzielonej jednostki organizacyjnej upoważnionego przez właściciela”, o tyle nie zmieniono jednak przepisów odnoszących się do właściwości w przypadku nakładania administracyjnych kar pieniężnych za niezawiadomienie o zbyciu pojazdu. Jeśli zatem przedsiębiorca dokona zawiadomienia o zbyciu pojazdu z przekroczeniem ustawowego terminu, decyzję w sprawie nałożenia kary pieniężnej wyda organ właściwy ze względu na miejsce jego siedziby (już nie siedziby oddziału, który nie ma zdolności prawnej). Może to rodzić pewne problemy organizacyjne – pożądane jest bowiem w takiej sytuacji kontrolowanie oddziałów w zakresie składania zawiadomień o zbyciach pojazdów.

Słusznie ustawodawca doprecyzował, że w przypadku współwłasności pojazdu dla skuteczności zawiadomienia o zbyciu pojazdu wystarczające jest zawiadomienie przez jednego ze współwłaścicieli pojazdu (art. 78 ust. 2b u.p.r.d.). Brak powyższego przepisu był bowiem poczytywany jako próba dodatkowego zasilenia kasy jednostki samorządu

⁹ Postanowienie NSA z dnia 1 grudnia 2020 r., I OW 97/20, LEX nr 3122008.

terytorialnego – wielu współwłaścicieli pojazdów nie dokonywało zawiadomienia o jego zbyciu, będąc przekonanymi, że wystarczy, iż zrobił to drugi współwłaściciel. Na takie rozwiązanie wskazywały w ich ocenie zasady logiki i kwestia racjonalności prawodawcy, która jednak w tym aspekcie znalazła wyraz dopiero wraz z omawianą nowelizacją. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że nie ma w ustawie regulacji odnoszącej się do zbycia jedynie części pojazdu. Wydaje się jednak, że w takim przypadku zbywający również winien dokonać zawiadomienia, co było przyjmowane przez większość organów także w poprzednim stanie prawnym – informacja o zmianie udziałów musi bowiem zostać odzwierciedlona w ewidencji pojazdów.

4. Zmiany w zakresie administracyjnych kar pieniężnych¹⁰

Najwięcej problemów od 1 stycznia 2024 r. budzi stosowanie zmienionych przepisów o karach za niepowiadomienie o zbyciu czy rejestracji pojazdu¹¹. Za pozytywny krok należy uznać w ocenie autorki ustalenie sztywnej wysokości kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku rejestracji pojazdu oraz zawiadomienia o zbyciu pojazdu. Dotychczasowe widełki (od 200 do 1 tys. zł) przysparzały organom nakładającym kary wielu problemów interpretacyjnych. W skali kraju zdarzało się, że zarówno organy I, jak i II instancji przyjmowały różne kryteria dla dookreślenia wysokości kary¹². Trudno mówić w takim przypadku o pewności prawa. Jak wskazał sam ustawodawca w uzasadnieniu zmian ustawowych¹³ w celu zapewnienia równego traktowania właścicieli pojazdów oraz uproszczenia postępowań, poprawka wprowadza karę pieniężną w wysokości 500 zł dla właściciela pojazdu, który w terminie 30 dni nie złożył wniosku o rejestrację pojazdu, oraz 250 zł dla właściciela pojazdu zarejestrowanego, który nie zawiadomił starosty o zbyciu pojazdu, a także 1 tys. zł dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie obrotu pojazdami (art. 140mb u.p.r.d.). Niestety zmieniony art. 140mb rodzi jeszcze więcej wątpliwości interpretacyjnych, aniżeli występowało przed zmianą.

¹⁰ Ogólnie o tego rodzaju karach zob.: L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne, Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, *passim*; R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021, *passim*; *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, *passim*.

¹¹ W odniesieniu ogólnie do zgodności tychże przepisów z Konstytucją RP zob.: P. Sadowski, M.P. Gapski, *Standardy konstytucyjne a kara pieniężna za naruszenie obowiązku zawiadomienia starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6, s. 225 i n.

¹² Zob. decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 2021 r., SKO 4143/27/21, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2021, nr 2, s. 19 i n.; decyzja SKO w Ostrołęce z dnia 11 marca 2024 r., SKO 4114/39/2024, LEX nr 3707174; wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2023 r., III SA/Kr 1395/23, LEX nr 3653343; wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 września 2023 r., III SA/Kr 240/23, LEX nr 3612652; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2023 r., III SA/Po 936/22, LEX nr 3502774; wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 lipca 2022 r., III SA/Łd 372/22, LEX nr 3391545; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 lipca 2022 r., II SA/Gl 535/22, LEX nr 3398075; wyrok w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2021 r., VII SA/Wa 2261/20, LEX nr 3178790.

¹³ Druk nr 3251-A: Autopoprawka do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia niektórych skutków kradzieży tożsamości, s. 1–2, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3251-A> [dostęp: 1 lipca 2024 r.].

Po pierwsze, uwagę zwraca kwestia wprowadzenia do przepisów możliwości karania *de facto* dwa razy za to samo przewinienie. Zgodnie z art. 140mb ust. 5 u.p.r.d. jeśli nie złożony wniosek o rejestrację w terminie 180 dni od dnia, w którym miało to zostać dokonane (m.in. 30 dni od dnia nabycia na terytorium RP czy sprowadzenia z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej), organ właściwy nakłada karę pieniężną w wysokości 1 tys. zł (osoba fizyczna) bądź 2 tys. zł (przedsiębiorca). Zdaje się, że przy tak sformułowanym przepisie organ nakładający karę za niezarejestrowanie po 30 dniach (90 dla przedsiębiorców prowadzących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą w zakresie obrotu pojazdami) winien jednocześnie pouczyć ukarane- go, że niezastosowanie się do ww. przepisu będzie oznaczało nałożenie kolejnej kary. W praktyce często jednak zdarzy się, przy ogromnej liczbie postępowań w sprawach nakładania kar, że organy I instancji „nie wyrobią się” z nałożeniem kary przed upływem 210/270 dni od daty nabycia (30 dni na zarejestrowanie + 180 dni, o których mowa wyżej; 90 dni na zarejestrowanie + 180 dni). Czy w takiej sytuacji organ będzie zobligowany do nałożenia od razu podwójnej kary (500 zł + 1 tys. zł; 1 tys. zł + 2 tys. zł)? Zdaje się, że stanowiska w tej kwestii mogą być odmienne, bowiem przy tak zarysowanych stanach faktycznych nastąpi jednak pewne zróżnicowanie sytuacji ukaranych: jedni, którzy wcześniej otrzymają karę za niezarejestrowanie w terminie 30 lub 90 dni, przy otrzymaniu stosownego pouczenia będą już świadomi, że może grozić im jeszcze podwójna kara. Osoby (podmioty), w przypadku których organy nie zdążą wydać pierwszej decyzji o ukaraniu, mogą być zaskoczone podwójną wysokością kary. Oczywiście można przywoływać w tym miejscu paremię *ignorantia iuris nocet*, jednak jak wskazano już wyżej, liczba spraw prowadzonych w organach w sprawie nałożenia kar wskazuje niezbicie, że obywatele wciąż żyją w głębokiej (błogiej?) nieświadomości co do konieczności zawiadomienia o zbyciu, nabyciu (tu przynajmniej do 31 grudnia 2023 r.) czy obowiązku rejestracji pojazdu. Pytaniem otwartym pozostaje także, czy zwiększenie wysokości kary, przynajmniej w niektórych sytuacjach, wpłynie na zwiększenie poziomu wiedzy prawnej społeczeństwa.

Kolejne problemy może przysparzać treść art. 140mb ust. 3 i 4 u.p.r.d., zgodnie z którymi „kto będąc właścicielem pojazdu obowiązany do złożenia wniosku o rejestrację pojazdu pomimo wezwania nie uzupełnia braków złożonego wniosku w wyznaczonym terminie, podlega karze pieniężnej, o której mowa odpowiednio w ust. 1 albo 2; Kary pieniężnej, o której mowa w ust. 3, nie nakłada się, jeżeli termin na uzupełnienie braków złożonego wniosku o rejestrację pojazdu upływa odpowiednio przed upływem terminu, o którym mowa w art. 73aa ust. 1 albo 3”. W ocenie autorki należy przyjąć, że jeżeli właściciel złoży zawiadomienie o zbyciu pojazdu na przykład w 30. (90.) dniu terminu, po czym organ wezwie go do uzupełnienia braku formalnego w terminie co najmniej siedmiu dni i brak ten zostanie uzupełniony, organ nie powinien nakładać kary – stosowne będzie zatem uznanie, że termin na zarejestrowanie pojazdu w sytuacji złożenia niekompletnego, acz uzupełnionego na wezwanie organu wniosku, ulega „przedłużeniu”. Drugi z przytoczonych wyżej akapitów wydaje się oczywisty. Można jedynie zastanawiać się, czy przy nieuzupełnieniu braku w wyznaczonym przez organ terminie, jeśli jednak nie upłynął jeszcze ustawowy termin na zarejestrowanie pojazdu, można przyjąć także wniosek uzupełniony po wyznaczonym terminie (obok oczywiście dopuszczenia złożenia

nowego wniosku). Zdaje się, że w praktyce organy nie będą przysparzały sobie dodatkowej pracy, także informacyjnej, i przyjmą również drugi wariant.

Choć dotychczasowy brak przepisów o solidarnym ponoszeniu kar przez współwłaścicieli wprowadził wiele problemów interpretacyjnych przy ich nakładaniu¹⁴, to dodanie jakże prostego w swoim przekazie ust. 7 do art. 140mb u.p.r.d., zgodnie z którym „kary pieniężne współwłaściciele pojazdu ponoszą solidarnie”, wydaje się doskonałym przykładem wylania dziecka z kąpielą. Żaden z twórców nowelizacji (i zajmujących się nią na kolejnych etapach) nie zastanowił się dłużej, jakie konsekwencje przyniesie tak sformułowany przepis bez jednoczesnego dookreślenia kwestii właściwości organów. Już na pierwszy rzut oka widać, jak problematyczna będzie kwestia solidarnej odpowiedzialności w sytuacji, gdy współwłaściciele mieszkają na terenach podlegających właściwości innych organów (starostów/prezydentów miast). Ustawodawca zdaje się zapomniał przy tworzeniu przepisów, że postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej jest postępowaniem odrębnym od postępowania rejestracyjnego i zarazem postępowaniem, w którym właściwość miejscowa organu jest ustalana na podstawie przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵. Przy obecnym stanie legislacji problem ten zdaje się nierozwiązywalny. Trudno określić, jakie rozwiązanie przyjmą w tej sytuacji organy. Wydanie decyzji także względem współwłaściciela pojazdu mieszkającego jednak na obszarze właściwości innego organu naraża decyzje w tej części na stwierdzenie nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. Być może niektóre organy przyjmą zasadę: kto pierwszy, ten lepszy? Wydaje się, że na razie organy I instancji będą traktować jako strony postępowania wszystkich współwłaścicieli, nie zwracając uwagi na kwestie właściwości. Konieczna jest tu zmiana przepisów na przykład w kierunku zniesienia właściwości miejscowej dla tych przypadków, tj. przyjęcie, że organem właściwym dla nakładania kar jest organ, przed którym dokonano rejestracji pojazdu. Na marginesie należy zauważyć, że przepisy o solidarnej odpowiedzialności mogą być stosowane jedynie w postępowaniach wszczętych po 1 stycznia 2024 r.

Za negatywną dla obywateli (pozytywną dla urzędników?) zmianę należy uznać dodanie przepisu wyraźnie wyłączającego stosowanie przy nakładaniu omawianych kar przepisów art. 189d–189f k.p.a. (art. 140n ust. 6 u.p.r.d. zmieniony art. 2 pkt 10 lit. b ustawy zmieniającej)¹⁶. W samym orzecznictwie sądów administracyjnych można znaleźć przykłady odmiennego podchodzenia do kwestii stosowania takich instytucji jak miarowanie kary czy odstąpienie od niej¹⁷. Ustawodawca, wyłączając stosowanie ww. przepisów, chciał zapewne w ten sposób przeciąć węzeł gordyjski, którym w tym wypadku była

¹⁴ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 kwietnia 2023 r., III SA/Łd 872/22, LEX nr 3527017.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.; dalej: k.p.a.).

¹⁶ Tak też: K. Januskiewicz, *Charakter normatywny pieniężnej kary administracyjnej za brak złożenia wniosku o rejestrację pojazdu przez właściciela w świetle art. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia niektórych skutków kradzieży tożsamości*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 11, s. 37 i n.

¹⁷ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 marca 2023 r., III SA/Kr 1307/22, LEX nr 3548639; wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 lipca 2022 r., III SA/Łd 372/22, LEX nr 3391545; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 maja 2021 r., III SA/Po 701/20, LEX nr 3178283; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2021 r., VII SA/Wa 2261/20, LEX nr 3178790.

odmienna wykładnia stosowana przez sądy i organy, jednocześnie jednak znów postąpił zbyt pochopnie. Po pierwsze, nowy obowiązek rejestracji (złożenia kompletnego wniosku) jest bardziej rygorystyczny i trudniejszy w realizacji, zaś odpowiedzialność za jego niedopełnienie stanie się absolutna: nawet wystąpienie siły wyższej (art. 189e k.p.a.) nie będzie zwalniało z obowiązku zapłacenia kary. Z kolei w sytuacji, gdy kara jest określona sztywno, nie będzie już miało znaczenia, czy ktoś spóźnił się pierwszy raz czy drugi, czy robi to nagminnie – w poprzednim stanie prawnym przy stosownych widełkach wysokości kary takie sytuacje można było niuansować właśnie wysokością kary. Obecny kształt przepisów i brak możliwości odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej uwidaczniają czysto fiskalny charakter tychże kar, a chyba nie tak powinny wyglądać przepisy w nowoczesnym demokratycznym państwie prawa. Jednocześnie ustawodawca nie wyłączył stosowania art. 189c k.p.a., o czym jeszcze niżej.

Zdaje się, że przypadłością polskiej legislacji jest także tworzenie skomplikowanych przepisów przejściowych, które zamiast ułatwiać stosowanie różnych stanów prawnych, jeszcze bardziej zaciemniają obraz. Nie inaczej było w przypadku karania za niezawiadomienie o zbyciu czy niezarejestrowanie pojazdu. W ustawie zmieniającej przepisy przejściowe to art. od 14 do 16, zgodnie z którymi: „W przypadku gdy pojazd został: 1) sprowadzony z terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej, 2) sprowadzony z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, 3) nabyty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – przed dniem 1 stycznia 2024 r., do spraw związanych z rejestracją oraz zawiadamianiem o zbyciu albo nabyciu pojazdu stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu dotychczasowym” (art. 14); „Do postępowań o rejestrację pojazdów, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2024 r., stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu dotychczasowym” (art. 15); „Do postępowań w sprawach nakładania kar pieniężnych, o których mowa w art. 140mb ustawy zmienianej w art. 2, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2024 r., stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu dotychczasowym” (art. 16).

Choć na pierwszy rzut oka powyższe przepisy mogą wydawać się klarowne, ich wykładnia, szczególnie przy zestawieniu ze sobą art. 14 z art. 16, stwarza wątpliwości co do tego, który ze stanów prawnych: tzw. stary (tj. przed 1 stycznia 2024 r.) czy nowy stosować w postępowaniach o wymierzenie ww. kar.

Dla pewnego uporządkowania warto przytoczyć kilka możliwych stanów faktycznych. Kilka sytuacji nie powoduje problemów. Jeśli zbycie, nabycie pojazdu nastąpiły jeszcze w 2023 r., termin na powiadomienie o zbyciu czy nabyciu upłynął też w 2023 r., organ I instancji wszczął i przeprowadził wtedy postępowanie, wydając decyzję. Nawet jeśli strona złożyła odwołanie w 2024 r., organy II instancji orzekają w oparciu o poprzednio obowiązujący stan prawny (wynika to wprost z art. 16 ustawy zmieniającej). Brak rejestracji pojazdu nie może w takim układzie zostać usankcjonowany karą, bo zmienione przepisy o karaniu w tym przypadku jeszcze oczywiście nie obowiązywały. Podobnie, gdy decyzja pierwszoinstancyjna została wydana już w 2024 r. Jeśli zbycie lub nabycie pojazdu nastąpiły jeszcze w 2023 r., wtedy też minął termin na powiadomienie organu, lecz organ I instancji wszczął i przeprowadził postępowanie już w 2024 r., to stosuje on (podobnie jak później organ II instancji) przepisy dotychczasowe, choć podstawą

w przepisach przejściowych będzie już art. 14 ustawy zmieniającej. Jednocześnie należy zastanowić się, jaka była intencja ustawodawcy w niewyłączeniu ze stosowania art. 189c k.p.a., zgodnie z którym: „Jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony”. Czy w takiej sytuacji organ będzie zobligowany do oceny, które z przepisów jako względniejsze dla strony powinien zastosować i jednak nakładać kary na podstawie przepisów nowych? Zdaje się, że właściwsze byłoby w takiej sytuacji uznanie, że art. 14 ustawy zmieniającej stanowi w istocie *lex specialis* wyłączający stosowanie art. 189c k.p.a.

Co jednak w przypadku, gdy podmiot dokonał zbycia bądź nabycia pojazdu jeszcze w 2023 r., jednak termin na powiadomienie o jego zbyciu, nabyciu czy rejestracji (złożeniu wniosku) minął już w 2024 r.? Artykuł 16 odnosi się tylko do wszczętych postępowań w sprawach nałożenia kary. Z jednej strony można dokonać szerokiej wykładni art. 14, tj. przyjąć, że użyte w nim określenie „do spraw związanych z rejestracją oraz zawiadamianiem o zbyciu albo nabyciu pojazdu” dotyczy także postępowań w sprawie wymierzania kar za niezawiadomienie organów w terminie o powyższych czynnościach bądź za niezłożenie wniosku o rejestrację pojazdu. W takim wypadku stosowałyby się przepisy dotychczasowe, a zatem na przykład niezarejestrowanie (niezłożenie wniosku o rejestrację) pojazdu kupionego w 2023 r., gdy termin (30 lub 90 dni zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami) na złożenie wniosku o rejestrację upływał już w 2024 r., nie byłoby obwarowane karą, bo nie istniał wtedy obowiązek rejestracji wszystkich pojazdów (złożenia wniosku). Jeśli podmiot zbył pojazd pod koniec 2023 r. i nie powiadomił o tym fakcie organu w 2024 r., stosując przepisy dotychczasowe, należałoby nałożyć na niego karę, zgodnie z przepisami obowiązującymi jeszcze w 2023 r. Podobnie w przypadku, gdy termin na zawiadomienie o nabyciu pojazdu upływałby w 2024 r. – kara mogłaby zostać nałożona zgodnie ze „starymi” przepisami, tj. mówiąc ogólnie – według reżimu prawnego, w którym powstał obowiązek¹⁸.

Z drugiej jednak strony zdaje się, że właściwszym krokiem byłoby w tym wypadku powiązanie odpowiedzialności podmiotu z terminem, w którym wystąpił sam delikt polegający na niepowiadomieniu o zbyciu bądź braku złożenia wniosku o rejestrację. Jeśli zatem nabycie pojazdu nastąpiło w 2023 r., jednakże termin na zgłoszenie upływał w 2024 r., można uznać, że skoro zgodnie z nowymi przepisami nie istnieje już obowiązek zawiadamiania o nabyciu pojazdu, organy nie będą miały już możliwości nałożenia kary – można uznać, że termin na zgłoszenie nabycia pojazdu zakupionego w grudniu 2023 r. przestaje biec. W przypadku zbycia pojazdu jeszcze w 2023 r., jeśli termin na zawiadomienie o tym zdarzeniu upływał w 2024 r., a zatem delikt powstał już w 2024 r. można, zgodnie z tą koncepcją, zastosować przepisy nowe. Problematiczny byłby w tym wypadku także fakt niewystąpienia z wnioskiem o rejestrację pojazdu kupionego w 2023 r., jeśli termin na jego rejestrację upływał w 2024 r. Stosując wykładnię opartą na dacie samego deliktu, organ winien w takim wypadku nałożyć karę za niezłożenie wniosku o rejestrację pojazdu, mimo że w 2023 r. taki obowiązek względem wszystkich

¹⁸ Zob. decyzja SKO w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2024 r., SKO-4203/148/2024, LEX nr 3707236.

pojazdów jeszcze nie istniał (a tylko względem tych sprowadzanych z krajów UE). W opisanych przypadkach należałoby przyjąć zatem reżim prawny obowiązujący w momencie, w którym upływał termin na dokonanie zawiadomienia czy złożenie wniosku o rejestrację.

Wręcz niemożliwe wydaje się przesądzenie, która z powyższych koncepcji jest „właściwsza”. Obie bowiem można uzasadnić w racjonalny sposób. Z zestawienia powyższych możliwości wynika niezbicie, że tworząc naprędce przepisy przejściowe, ustawodawca wpadł w pułapkę ewidentnej luki w przepisach. Niestety błąd ten doprowadzi do rozjechania linii orzeczniczej organów, którą, jeśli przepisy nie zostaną uzupełnione, będzie musiało wypełnić orzecznictwo sądów administracyjnych. Do tego jednak jeszcze długa droga, podczas gdy liczba postępowań w sprawach nakładanych kar wciąż rośnie.

5. Zakończenie

Jak wynika z powyższych rozważań, nowelizacja ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie zapisze się w annałach jako nowelizacja udana. Już teraz organy I instancji stosujące nowe przepisy zgłaszają uwagi przede wszystkim co do problematyki solidarnego nakładania kar oraz właściwej interpretacji przepisów przejściowych. Luki w nowych przepisach oraz nieprzemyślane, dodawane naprędce przepisy przejściowe doprowadzają do chaosu w organach administracji, tj. do niejednolitej wykładni, i przez to odmiennego stosowania. Jedynym rozwiązaniem wydaje się szybka nowelizacja przepisów i rozstrzygnięcie w ten sposób piętrzących się wątpliwości. Negatywnie należy także zdaniem autorki ocenić przejście ustawodawcy w stronę fiskalnego, represyjnego charakteru¹⁹ nakładanych kar poprzez pozbawienie możliwości zastosowania przez organy instytucji odstąpienia. To właśnie w sytuacji, gdy kara jest oznaczona ściśle, a nie pozostawiona dyskrejonalnej władzy organu w ramach różnych zakresów („widełek”), rozstrzygnięcie o ewentualnym odstąpieniu byłoby łatwiejsze.

Należy zatem postulować jak najszybsze zmiany. Po pierwsze, dodać przepis rozwiewający wątpliwości co do organu właściwego dla nałożenia kary w przypadku solidarnej odpowiedzialności współwłaścicieli – być może należałoby dookreślić tu jednolicie organ rejestracji pojazdu. Po drugie, powinno się także optować za przywróceniem możliwości stosowania w sprawach omawianych kar art. 189f oraz 189e k.p.a. traktujących o odstąpieniu od nałożenia kary oraz niekaraniu w przypadku wystąpienia siły wyższej. Zmiany wymaga także art. 140mb ust. 5 u.p.r.d., w którym przewidziano podwójne karanie za niezłożenie wniosku o rejestrację w terminie 180 dni m.in. od dnia zakupu. Wyznając zasadę, że kary nie powinny mieć jednak charakteru represyjnego, zaś nie wszystkie osoby zostaną wcześniej powiadomione o pierwotnej karze (nie otrzymają jeszcze zawiadomienia o wszczęciu tego postępowania), należałoby optować za zmianą przepisu i wprowadzeniem powtórnego karania w przypadku „niezareagowania” na pierwotnie nałożoną karę. To znaczy, jeśli ktoś pomimo otrzymania decyzji o nałożeniu pierwszej

¹⁹ Zob. H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 43, s. 160 i n.

kary nadal nie zarejestrowałby pojazdu, dopiero wtedy powinno się nałożyć na niego kolejną karę. Kwestia długiego procedowania przez organy w sprawie pierwszej kary nie powinna być tu kontrargumentem.

Odnosnie do nieprawidłowo skonstruowanych przepisów przejściowych zdaje się, że zanim niniejsza publikacja ukaże się w druku, problematyka stosowania stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2024 r. i po tej dacie będzie już mniej paląca. Należy jednak postulować taką wykładnię tychże przepisów przez urzędników, aby prowadzić jak najmniej postępowań w sprawie nałożenia omawianych kar.

Bibliografia

- Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015.
- Januszkiewicz K., *Charakter normatywny pieniężnej kary administracyjnej za brak złożenia wniosku o rejestrację pojazdu przez właściciela w świetle art. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 11.
- Januszkiewicz K., *Stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia zawiadomienia o nabyciu lub zbyciu pojazdu w świetle ustawy covidowej – glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 28 kwietnia 2022 r., III SA/Wr 219/21*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 5.
- Kisilowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 43.
- Sadowski P., Gapski M.P., *Standardy konstytucyjne a kara pieniężna za naruszenie obowiązku zawiadomienia starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6.
- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.
- Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021.

Dominik Delczyk¹

OIRP we Wrocławiu

ORCID ID: 0000-0002-7048-5125

Paweł Bury²

Uniwersytet Wrocławski

ORCID ID: 0000-0002-4292-1225

STOSOWANIE PRZEPISÓW USTAWY O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI DO AKTUALIZACJI WYSOKOŚCI OPŁATY ROCZNEJ ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOŚCI WCHODZĄCEJ W SKŁAD ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA

ABSTRACT

Application of the provisions of the Real Property Management Act to update the amount of the annual fee for perpetual usufruct of real property included in the Agricultural Property Stock of the Polish State Treasury

The article concerns the possible scope of application of the provisions of the Real Property Management Act to update the annual fee for the perpetual usufruct of real property included in

¹ Doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, radca prawny przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych we Wrocławiu. Adres do kontaktu: dominikdelczyk@gmail.com.

² Doktorant na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; radca prawny przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych we Wrocławiu. Adres do kontaktu: pawel.bury.kancelaria@gmail.com.

the Agricultural Property Stock of the Polish State Treasury. The considerations undertaken concern, for instance, the scope of the reference expressed in Article 17b(2a) of the Act on the management of the agricultural real property of the Polish State Treasury, the admissibility of the application of Article 77 of the Real Property Management Act and its significance for perpetual usufructuaries.

Keywords: perpetual usufruct, perpetual usufructuary, Agricultural Property Stock of the Polish State Treasury, agricultural land, update of the annual fee

Słowa kluczowe: użytkowanie wieczyste, użytkownik wieczysty, Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, grunty rolne, aktualizacja opłaty rocznej

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 238 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³ użytkownik wieczysty w czasie, w którym trwa jego prawo, zobowiązany jest do uiszczania opłaty rocznej na rzecz właściciela nieruchomości.

Niniejszy artykuł dotyczy istotnej zarówno z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia problematyki aktualizacji wysokości opłaty rocznej za użytkowanie nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴. Jego celem jest odpowiedź na pytanie, czy przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵ winny znaleźć zastosowanie do zmiany dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu, w tym w szczególności, czy zastosowanie powinien znaleźć art. 77 u.g.n. Odpowiedź na to pytanie ma więc ważne znaczenie dla prawidłowego określenia sytuacji prawnej, w jakiej znajdzie się użytkownik wieczysty, wobec którego dokonano zmiany dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu. Jej udzielenie pozwoli również odpowiedzieć na pytanie o sposób, w jaki prawodawca w tym konkretnym przypadku zdecydował się uwzględnić interesy Skarbu Państwa i użytkowników wieczystych, oraz o wartości, które zdecydował się chronić, a także czy wyważył te interesy i wartości w odpowiedni sposób. Wszak decyzje w procesie legislacyjnym podejmowane są w możliwym do empirycznego odtworzenia kontekście aksjologicznym⁶. Badania poprzedzające powstanie niniejszej pracy przeprowadzone zostały za pomocą metody formalno-dogmatycznej.

3 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.); dalej: k.c.

4 Dalej: zasób. W skład zasobu – zgodnie z art. 12 ust. 1 w związku z art. 1 i 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2329 z późn. zm.); dalej: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa lub u.g.n.r. – wchodzą m.in. nieruchomości rolne w rozumieniu k.c.

5 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.); dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub u.g.n.

6 Zob. szerzej T. Biernat, *Dyskurs legislacyjny a problem neutralizacji wartości w prawie*, [w:] *Wielowymiarowość prawa*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Toruń 2014, s. 19.

2. Relacje pomiędzy ustawą o gospodarce nieruchomościami a ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

W art. 2 u.g.n. wymieniony został otwarty katalog aktów normatywnych, których ustawa ta nie narusza, uwzględniający w pkt 4 ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W judykaturze i piśmiennictwie art. 2 u.g.n. interpretowany jest zazwyczaj na jeden z dwóch sposobów⁷: pierwszy – zgodnie z którym ustawa o gospodarce nieruchomościami pełni względem wymienionych w nim ustaw (w tym wobec ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) funkcję uzupełniającą i znajduje zastosowanie w sytuacjach nieuregulowanych ich przepisami⁸, albo drugi – zgodnie z którym zastosowanie ustawy o gospodarce nieruchomościami w sprawach uregulowanych ustawami wymienionymi w jej art. 2 (w tym w sprawach dotyczących nieruchomości rolnych Skarbu Państwa) możliwe jest jedynie w sytuacji wyraźnego odesłania zawartego w przepisach odpowiedniej spośród tych ustaw⁹.

Uważamy, że pogląd o konieczności zawarcia w ustawie odrębnej wyraźnego odesłania, aby móc zastosować ustawę o gospodarce nieruchomościami, nie jest przekonujący. W art. 2 u.g.n. nie wyłączono bowiem zastosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami w sprawach uregulowanych wymienionymi tam ustawami. Za jej uzupełniającym względem nich charakterem przemawia też wykładnia językowa – posłużenie się przez prawodawcę zwrotem „nie narusza”. Na aprobatę zasługuje przy tym pogląd, zgodnie z którym, aby możliwe było zastosowanie ustawy o gospodarce nieruchomościami do materii objętej zakresem przedmiotowym innych ustaw, poza brakiem wyłączenia wprost zastosowania jej przepisów, konieczne jest także nienaruszanie funkcjonalnej wykładni przepisów odpowiedniej ustawy¹⁰.

3. Zakres normowania przepisu art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami

Artykuł 77 u.g.n. dotyczy problematyki aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i zawiera regulacje zabezpieczające interes użytkownika

⁷ Na temat sposobów interpretacji art. 2 u.g.n. w literaturze i orzecznictwie zob. szerzej G. Matusik, komentarz do art. 2, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, LEX.

⁸ Zob. np. postanowienie NSA z dnia 24 października 2012 r., II OW 121/12, Legalis nr 1110056; postanowienie NSA z dnia 5 czerwca 2009 r., II OW 51/08, Legalis nr 1257868; wyrok SN z dnia 21 maja 2004 r., V CK 503/03, OSNC 2005 nr 5, poz. 92; M. Wolanin, komentarz do art. 2, [w:] J. Jaworski i in., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis; E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 2, [w:] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2023, LEX; J. Dydenko, T. Telega, komentarz do art. 2, [w:] J. Dydenko, T. Telega, *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa 2018, LEX; Ł. Sanakiewicz, komentarz do art. 17b, [w:] Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX; G. Matusik, komentarz do art. 2, [w:] *Ustawa o gospodarce...*; czy R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, LEX.

⁹ Zob. np. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., II FSK 1547/15, Legalis nr 1332296; czy wyrok SN z dnia 18 lutego 2009 r., I CSK 389/08, Legalis nr 242478.

¹⁰ Zob. szerzej M. Wolanin, komentarz do art. 2, [w:] J. Jaworski i in., *Ustawa o gospodarce...*

wieczystego jako zasadniczo słabszej strony stosunku prawnego. Wynika z niego kilka istotnych kwestii.

Przed wszystkim art. 77 ust. 1 u.g.n. reglamentuje częstotliwość, z jaką możliwe jest dokonywanie aktualizacji wysokości opłaty rocznej, stanowiąc, że nie może ona być przeprowadzana częściej niż raz na trzy lata.

Przepis art. 77 ust. 2a u.g.n. przewiduje z kolei mechanizm rozłożenia w czasie skutków wzrostu opłaty po aktualizacji. Stanowi on, że w przypadku, gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej. Pozostałą kwotę ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty (nadwyżka) rozkłada się na dwie równe części, które powiększają opłatę roczną w następnych dwóch latach. Opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji jest równa kwocie wynikającej z tej aktualizacji.

Oznacza to, że w pierwszym roku od aktualizacji użytkownik wieczysty wnosi opłatę w wysokości dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej, w drugim roku w wysokości dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej powiększonej o połowę nadwyżki ponad dwukrotność tej opłaty, a w trzecim roku w wysokości stanowiącej sumę opłaty rocznej uiszczony w drugim roku i połowy nadwyżki¹¹.

Odpowiedź na pytanie, czy art. 77 ust. 2a u.g.n. znajduje zastosowanie względem nieruchomości wchodzących w skład zasobu, ma więc doniosłe znaczenie praktyczne z uwagi na sygnalizowaną w literaturze¹² powszechność sytuacji podwyższenia wysokości opłaty rocznej. Brak zastosowania tego przepisu stawiałby użytkowników wieczystych nieruchomości wchodzących w skład zasobu w gorszym położeniu niż pozostałych użytkowników wieczystych, o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach.

Zgodnie z art. 77 ust. 3 u.g.n. aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu lub na wniosek użytkownika wieczystego, a ustalając jej wysokość, uwzględnia się wartość nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

Natomiast art. 77 ust. 4 u.g.n. i art. 77 ust. 6 u.g.n. stanowią o zaliczeniu na poczet różnicy między opłatą zaktualizowaną a opłatą dotychczasową poniesionych przez użytkownika wieczystego nakładów na budowę na gruncie stanowiącym przedmiot użytkowania wieczystego¹³ dróg oraz podziemnych, naziemnych lub nadziemnych przewodów

11 Brzmienie art. 77 ust. 2a u.g.n. nie jest najtrafniej zredagowane, co może wywoływać problemy z jego stosowaniem. Sąd Najwyższy, w odpowiedzi na zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Okręgowy w Toruniu, uchwalił: „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 zdanie drugie i trzecie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.)”. Zob. szerzej uchwała SN z dnia 28 lutego 2013 r., III CZP 110/12, OSNC 2013 nr 10, poz. 114.

12 Zob. szerzej M. Okoński, *Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, „Nieruchomości i Prawo” 2013, nr 2–3, s. 16.

13 Mimo że nie zostało to *expressis verbis* wyrażone w art. 77 ust. 4 u.g.n. ani w art. 77 ust. 6 u.g.n., za Sądem Okręgowym we Wrocławiu (wyrok z dnia 28 lutego 2014 r., I C 1563/12, Legalis nr 2170818) należy

lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych, wybudowanych z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, a także poniesionych przez użytkownika wieczystego nakładów koniecznych mających wpływ na techniczno-użytkowe cechy gruntu, jeśli dzięki nim wzrosła wartość nieruchomości gruntowej.

4. Zakres odesłania zawartego w art. 17b ust. 2a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

W art. 17b u.g.n.r. przewidziano pewne zrębowe zasady odnoszące się do opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu. Nie jest to jednak regulacja kompletna – o czym świadczy zawarte w art. 17b ust. 2a u.g.n.r. odesłanie do stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, o którym będzie dalej jeszcze mowa.

Sposób ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzących w skład zasobu określony został w art. 17b ust. 1 i 2 u.g.n.r. Wysokość przedmiotowej opłaty określona została jako pewien procent wartości nieruchomości¹⁴, którego wysokość uzależniona jest od celu, na jaki wykorzystywana jest ta nieruchomość. W art. 17 ust. 2 u.g.n.r. stanowiącym względem art. 17b ust. 1 u.g.n.r. *lex specialis* określono zaś sposób ustalania wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego dla Polskiej Akademii Nauk, Centrum Łukasiewicz, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz oraz innych instytutów badawczych – wnoszone przez nie opłaty roczne odpowiadają cenie 20 kg żyta z hektara przeliczeniowego w rozumieniu przepisów dotyczących podatku rolnego.

Zgodnie z art. 17b ust. 2a u.g.n.r. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zawiadamia na piśmie użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu o ustaleniu nowej albo zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Przepis ten stanowi także, że do przedmiotowych zawiadomień odpowiednio stosuje się „przepisy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej”. Chodzi zatem w tym przypadku o stosowne przepisy u.g.n. dotyczące aktualizacji opłaty rocznej. Niemniej nieprecyzyjne określenie zakresu odesłania rodzi spór o to, które przepisy u.g.n. należy w praktyce zastosować.

uznać, że przepisy te odnoszą się wyłącznie do nakładów poczynionych przez użytkownika wieczystego na nieruchomości gruntowej stanowiącej przedmiot użytkowania wieczystego, a nie do budynków i budowli znajdujących się na tym gruncie, stanowiących własność użytkownika wieczystego. Nieuprawnione jest jednak wyrażone w tym wyroku twierdzenie, że aby przepisy te znajdowały zastosowanie, nieruchomość stanowiąca przedmiot użytkowania wieczystego musi być niezabudowana.

¹⁴ Wartość nieruchomości na potrzeby art. 17b ust. 1 u.g.n.r. ustalana jest na podstawie art. 30 ust. 1 u.g.n.r. z zastrzeżeniem, że w przypadku gruntów rolnych można ustalić ją na podstawie art. 30 ust. 2 u.g.n.r.

W orzecznictwie i piśmiennictwie można spotkać się zarówno z poglądem, że art. 17b ust. 2a u.g.n.r. pozwala na zastosowanie jedynie przepisów art. 78–81 u.g.n. jako dotyczących *stricto* postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej¹⁵, jak i ze stanowiskiem dopuszczającym zastosowanie także art. 77 u.g.n.¹⁶ Aktualna praktyka przyjęta przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa opiera się z kolei na pierwszym ze stanowisk.

Pierwsze stanowisko jest negatywnym przykładem prowadzenia procesu wykładni jedynie w oparciu o dyrektywy językowe i literalne brzmienie przepisu. Zwolennicy tego podejścia, dokonując interpretacji zawartego w art. 17b ust. 2a u.g.n.r. zwrotu „przepisy dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej”, przyjmują w konsekwencji, że chodzi wyłącznie o przepisy proceduralne i nie baczą przy tym na negatywne następstwa takiego wyniku wykładni.

Reprezentatywne dla drugiej grupy poglądów jest orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z dnia 2 kwietnia 2015 r., w którym – przedstawiając sposób rozumowania prowadzący do konkluzji o stosowaniu art. 77 ust. 2a u.g.n. – słusznie podkreślono: „Dokonując analizy zacytowanego powyżej art. 17b ust. 2a u.g.n.r., Kolegium stwierdziło, że przepis ten ani żaden inny zawarty w tej ustawie nie wyłącza *expressis verbis* stosowania w postępowaniu dotyczącym aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych będących we władaniu Agencji Nieruchomości Rolnych przepisu art. 77 u.g.n. Skoro racjonalny ustawodawca nie zawarł w treści przepisu art. 17b ust. 2a u.g.n.r. wyraźnego stwierdzenia mówiącego, że »do postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej nie stosuje się art. 77 u.g.n.« lub »do postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stosuje się art. 78–81 u.g.n.«, a więc brakuje takiego przepisu w treści ustawy, który stanowiłby wyraźną podstawę prawną do wyłączenia stosowania art. 77 u.g.n., to organ administracji publicznej nie może go interpretować w sposób rozszerzający, a ponadto z oczywistym pokrzywdzeniem użytkownika wieczystego»¹⁷.

W naszej ocenie zasadne jest właśnie drugie z wymienionych stanowisk. Artykuł 77 u.g.n. funkcjonalnie uzupełnia przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nie jest on sprzeczny z żadnym z nich i wyznacza pewne standardy aktualizacji wysokości opłaty rocznej, jakich należy oczekiwać w demokratycznym państwie prawa, a o których ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi

15 Zob. np. wyrok SA w Białymstoku z dnia 31 października 2014 r., I ACa 415/14, Legalis nr 1163512; wyrok SN z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 741/12, Legalis nr 759432; czy wyrok SA w Warszawie z dnia 10 maja 2013 r., I ACa 39/13, Legalis nr 736221.

16 Zob. np. orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z dnia 2 kwietnia 2015 r., SKO.41/II-8225/100/2014, Legalis nr 1361628; P. Bury, *Aktualizacja wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste – problemy praktyczne*, 2023, Legalis; P. Popradowski, komentarz do art. 17b, [w:] *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, red. tomu P. Popradowski, red. serii K. Osajda, 2023, Legalis; czy Ł. Sanakiewicz, komentarz do art. 17b, [w:] Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu... Niejednoznacznie w tej kwestii K. Leśkiewicz, komentarz do art. 17b, [w:] K. Leśkiewicz, Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

17 Orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z dnia 2 kwietnia 2015 r., SKO.41/II-8225/100/2014, Legalis nr 1361628.

Skarbu Państwa *expressis verbis* nie wspomina. Przyjęcie przeciwnego poglądu oznaczałoby przykładowo uznanie, że istnieje możliwość dokonania aktualizacji opłaty rocznej w każdym czasie – to art. 77 ust. 1 u.g.n. stanowi, że nie dokonuje się jej częściej niż raz na trzy lata. Wiązałoby to się ze stałą niepewnością po stronie użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu co do wysokości opłaty rocznej.

Brak zastosowania art. 77 u.g.n. w stosunku do nieruchomości wchodzących w skład zasobu oznaczałoby też, że nie byłoby regulacji o możliwości dokonania aktualizacji opłaty rocznej z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego (art. 77 ust. 3 u.g.n.). Użytkownik wieczysty nie mógłby zatem wystąpić o aktualizację opłaty rocznej w przypadku zmniejszenia wartości nieruchomości. Poza tym art. 77 ust. 3 u.g.n. stanowi, że podstawą aktualizacji opłaty rocznej jest wartość nieruchomości określona przez rzeczoznawcę majątkowego.

Mając na uwadze powyższe, uważamy, że odmienne traktowanie użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu i użytkownika wieczystego innych nieruchomości naruszałoby także konstytucyjną zasadę równości, która obejmuje równość w stanowieniu prawa i równość w stosowaniu prawa¹⁸.

Ustanowiona w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹ zasada równości rozumiana jest bowiem jako „nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny”²⁰. Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do konstytucyjnej zasady równości w stosowaniu prawa, zauważył zaś: „[...] równość w stosowaniu prawa oznacza nakaz równego traktowania przez władze publiczne w indywidualnych przypadkach adresatów norm prawnych, uznanych przez prawodawcę za podmioty podobne, czyli zaliczone do danej klasy (kategorii) istotnej. Oznacza to pomijanie w procesie stosowania prawa cech i sytuacji, które w świetle prawa są nieistotne, jak również prowadzenie postępowania w sposób rzetelny i bezstronny”²¹.

Przekładając powyższe na tematykę stanowiącą przedmiot rozważań, zauważyć trzeba, że nie ma jakichkolwiek powodów, aby odmiennie (tj. gorzej) traktować użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu. Nie legitymuje się on odmiennymi cechami istotnymi (relewantnymi), które przemawiałyby za takim odmiennym traktowaniem. Stoimy na stanowisku, że nie stanowi okoliczności pozwalającej traktować inaczej poszczególnych użytkowników wieczystych fakt, czy dana nieruchomość wchodzi w skład zasobu czy nie. Wobec tego nie ma żadnych przekonujących argumentów, dla których użytkownik wieczysty nieruchomości wchodzącej w skład zasobu nie mógłby skorzystać z dobrodziejstwa art. 77 ust. 2a u.g.n. i przewidzianego tam mechanizmu rozłożenia w czasie skutków wzrostu opłaty po aktualizacji. W procesie stosowania prawa, dokonując wykładni art. 17b ust. 2a u.g.n.r. i zawartego tam odesłania, należy

18 O konstytucyjnej zasadzie równości i jej elementach składowych zob. szerzej W. Borysiak, L. Bosek, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis oraz powołane tam orzecznictwo.

19 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: *Konstytucja RP*.

20 L. Garlicki, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 6.

21 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK ZU 2010, nr 6A, poz. 60.

mieć to na względzie. Pominięcie art. 77 u.g.n. przy aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzących w skład zasobu (czyli przede wszystkim nieruchomości rolnych Skarbu Państwa) oznaczałoby, niemające uzasadnienia aksjologicznego i godzące w wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości, pomniejszenie standardów ochrony prawnej użytkowników wieczystych tych gruntów względem użytkowników wieczystych innych nieruchomości.

Pamiętać przy tym też warto, że rolnicy, nierzadko będący użytkownikami wieczystymi nieruchomości wchodzących w skład zasobu, stanowią kategorię osób podlegającą zarówno w prawie Unii Europejskiej, jak i w prawie polskim szczególnej ochronie. Wartości, których ochronie służy prawo, są wyznacznikiem jego jakości²², a zapewnienie należytej ochrony słabszym stronom stosunków prawnych ma istotne znaczenie we współczesnych porządkach prawnych²³. Tym bardziej w analizowanym przypadku brak jest podstaw pozwalających uznać zróżnicowanie sytuacji użytkowników wieczystych gruntów rolnych Skarbu Państwa i użytkowników wieczystych innych nieruchomości za racjonalnie uzasadnione i proporcjonalne. Uznanie, że art. 77 u.g.n. nie znajduje zastosowania w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład zasobu, oznaczałoby niespójność aksjologiczną systemu prawa polskiego oraz jego odstępstwo w przedmiotowym zakresie od wartości uznawanych za zasługujące na szczególną ochronę przez prawo Unii Europejskiej.

Na zakończenie tej części rozważań warto jeszcze zwrócić uwagę, że użytkownik wieczysty nieruchomości wchodzącej w skład zasobu, który kwestionuje stanowisko Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i który uznaje, że w jego sprawie powinien jednak znaleźć zastosowanie art. 77 ust. 2 u.g.n., nie ma prawie żadnych środków prawnych pozwalających mu na dochodzenie swoich racji²⁴. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły, trzeba odnotować, że silnie w doktrynie i orzecznictwie jest reprezentowany pogląd²⁵, zgodnie z którym zastosowanie art. 77 ust. 2a u.g.n. następuje dopiero po dokonaniu aktualizacji, na etapie zapłaty opłaty rocznej przez użytkownika wieczystego. Tym samym złożenie do właściwego samorządowego kolegium odwoławczego wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest uzasadniona w innej wysokości (tak samo sprzeciwu od orzeczenia kolegium do sądu powszechnego) nie spowoduje, że kolegium wypowie się w przedmiocie zastosowania art. 77 ust. 2a u.g.n.²⁶ Wówczas użytkownik wieczysty może co najwyżej uiścić zaktualizowaną opłatę roczną z uwzględnieniem mechanizmu

22 Zob. szerzej J. Mazurkiewicz, *Prawo firmowe „musi odejść”!*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, nr 9, s. 2.

23 Zob. szerzej B. Gnela, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Prawo handlowe dla ekonomistów*, red. B. Gnela, Warszawa 2019, s. 26.

24 Wydaje się, że użytkownik wieczysty mógłby wytoczyć powództwo do sądu powszechnego o ustalenie, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego za dany rok jest należna w wysokości uwzględniającej treść art. 77 ust. 2a u.g.n. Niemniej oczywistą wadą takiego rozwiązania jest konieczność poniesienia przez użytkownika opłaty sądowej.

25 Zob. np. wyrok SN z dnia 6 grudnia 2012 r., III CSK 62/12, Legalis nr 637537.

26 Tak np. orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2023 r., SKO 4114/103/22, niepubl. Kolegium uznało, że problematyka ewentualnego zastosowania art. 77 ust. 2a u.g.n. pozostaje poza przedmiotem jego rozstrzygnięcia.

przewidzianego w art. 77 ust. 2a u.g.n., nie mając jednak żadnej pewności, jak taką zapłatę potraktuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa i czy nie wytoczy przeciwko niemu powództwa o uiszczenie pozostałej części opłaty. Niewątpliwie nie służy to pewności prawa.

5. Podsumowanie

W naszej ocenie przepis art. 77 u.g.n. winien być stosowany przy aktualizacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzących w skład zasobu. Przedmiotowa interpretacja ma oparcie w literalnym brzmieniu art. 17b ust. 2a u.g.n.r. oraz wykładni systemowej i funkcjonalnej przepisów obydwu ustaw, a nadto znajduje silne uzasadnienie aksjologiczne w konstytucyjnej zasadzie równości.

Brak jest przekonujących argumentów mających przemawiać za przeciwnym stanowiskiem. Byłoby ono wątpliwe z punktu widzenia uregulowanej w Konstytucji RP zasady równości i w zasadzie pozbawione jakichkolwiek podstaw. Nie ma wszak powodów – przynajmniej my ich nie dostrzegamy – dla których racjonalny ustawodawca miałby odmienne traktować użytkowników wieczystych nieruchomości wchodzących w skład zasobu, pozbawiając ich m.in. możliwości skorzystania z dobrodziejstwa art. 77 ust. 2a u.g.n.

Bibliografia

- Biernat T., *Dyskurs legislacyjny a problem neutralizacji wartości w prawie*, [w:] *Wielowymiarowość prawa*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Toruń 2014.
- Bończak-Kucharczyk E., komentarz do art. 2, [w:] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2023, LEX.
- Borysiak W., Bosek L., komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Bury P., *Aktualizacja wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste – problemy praktyczne*, 2023, Legalis.
- Dydenko J., Telega T., komentarz do art. 2, [w:] J. Dydenko, T. Telega, *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa 2018.
- Garlicki L., komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Gnela B., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Prawo handlowe dla ekonomistów*, red. B. Gnela, Warszawa 2019.
- Leśkiewicz K., komentarz do art. 17b, [w:] K. Leśkiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Matusik G., komentarz do art. 2, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012.
- Mazurkiewicz J., *Prawo firmowe „musi odejść”!*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, nr 9.
- Okoński M., *Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, „Nieruchomości i Prawo” 2013, nr 2–3.
- Pessel R., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010.
- Popradowski P., komentarz do art. 17b, [w:] *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, red. tomu P. Popradowski, red. serii K. Osajda, 2023, Legalis.
- Sanakiewicz Ł., komentarz do art. 17b, [w:] Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Wolanin M., komentarz do art. 2, [w:] J. Jaworski i in., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2023.

Joanna Zielińska¹

Włocławek

ORCID ID: 0000-0001-5325-8003

OPŁATA SANKCYJNA ZA PROWADZENIE REKLAMY ŚRODKÓW OCHRONY ROŚLIN

NIEZGODNIE Z ART. 66 ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I RADY (WE) NR 1107/2009 Z DNIA
21 PAŹDZIERNIKA 2009 R. DOTYCZĄCEGO WPROWADZANIA
DO OBROTU ŚRODKÓW OCHRONY ROŚLIN

ABSTRACT

The penalty fee for advertising plant protection products contrary to Article 66 of Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market

The article analyzes the normative restrictions on the advertising of plant protection products addressed to the general public. The scale of sales of funds on the European market, including the Polish market, was presented. The main area of the author's interest was the specificity of the functioning of the organs controlling the widely understood marketing of the discussed preparations. To this end, the available case law on violations of Art. 75 sec. 1 of the Act on Plant Protection Products is analyzed in detail, which allows the imposition of a sanction fee for advertising activities contrary to Art. 66 sec. 1 of the Regulation of the European Parliament and of the Council of

¹ Radca prawny przy OIRP w Toruniu. Adres do kontaktu: jzielinska@jrprawnicy.pl.

21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC.

Keywords: plant protection products, advertising, European Union law

Słowa kluczowe: środki ochrony roślin, reklama, prawo unijne

1. Uwagi wstępne

Celem niniejszego opracowania jest analiza unormowań dotyczących odpowiedzialności podmiotów wprowadzających do obrotu środki ochrony roślin za sprzeczną z przepisami reklamę tych produktów. Z uwagi na fakt, iż mamy do czynienia z substancjami w znacznej mierze toksycznymi dla zdrowia i życia ludzkiego, wskazane przepisy mają na celu zapewnienie, aby podmioty nabywające ww. produkty stosowały je z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa. Niewłaściwe zastosowanie może rodzić odpowiedzialność cywilną rolników², natomiast Kodeks wykroczeń przewiduje sankcje dla Skarbu Państwa lub właściciela lasu za niedopełnienie obowiązku ochrony lasu przed szkodnikami, tj. niezastosowanie środków ochrony roślin co do zasady³.

Spśród zagrożeń związanych z niewłaściwym stosowaniem środków wymienia się: zatrucia zwierząt, ludzi oraz środowiska, ryzyko wystąpienia pożarów, a nawet wystąpienie chorób nowotworowych czy zaburzeń reprodukcji⁴. W poszczególnych krajach Unii Europejskiej toczą się rozmowy dotyczące sposobu na zmniejszenie zużycia m.in. pestycydów poprzez wprowadzenie opłat za ich stosowanie (Dania)⁵ czy też wprowadza się całkowity zakaz stosowania herbicydu glifosat w Luksemburgu (zakaz zniesiony po dwóch latach stosowania)⁶. Jednocześnie konieczne jest zapewnienie odpowiedniej polityki w zakresie stosowania środków ochrony roślin z uwagi na rosnące zapotrzebowanie ludności na wyżywienie oraz rozprzestrzenianie się szkodników za pośrednictwem transportu transgranicznego⁷.

Ustawa o środkach ochrony roślin⁸ w rozdziale 4 wskazuje na sytuacje, w których środki nie powinny być w ogóle stosowane (np. w odległości mniejszej od zbiorników i cieków wodnych niż szerokość strefy buforowej określonej w rozporządzeniu nr 547/2011⁹), oraz

2 S. Wieteska, *Obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników a szkody spowodowane pestycydami*, „Finanse i Ubezpieczenia” 2016, nr 1, s. 753–764.

3 J. Lachowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX, Warszawa 2021, komentarz do art. 159.

4 J. Jurewicz i in., *Stosowane w Polsce środki ochrony roślin a ryzyko zaburzeń reprodukcji u osób pracujących w rolnictwie i w gospodarstwach ogrodniczych*, „Medycyna Pracy” 2004, nr 55 (3), s. 275.

5 M. Górski, [w:] *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. A. Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz, Warszawa 2024, cz. II.

6 L. Tostado, *Stosowanie pestycydów w UE. Szkodliwe dla ludzi i planety*, <https://pl.boell.org/pl/2024/02/20/stosowanie-pestycydow-w-ue-szkodliwe-dla-ludzi-i-planety> [dostęp: 15 lipca 2024 r.].

7 T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, s. 34.

8 Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 630, dalej: u.ś.o.r.

9 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 547/2011 z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów w zakresie

warunki ich stosowania co do zasady (np. z uwzględnieniem okresu, w którym ludzie będą przebywać na obszarze objętym zabiegiem; art. 35 ust. 1 u.ś.o.r.). Natomiast w rozdziale 9 przewidziano sankcję za prowadzenie reklamy środków ochrony roślin bez zwrócenia uwagi nabywcy na zasady bezpieczeństwa związane z użytkowaniem tych produktów (art. 75 u.ś.o.r.). Ma ona zagwarantować, aby środki stosowane były wyłącznie przez podmioty, które posiadają odpowiednią wiedzę w tym zakresie. Na cele niniejszego opracowania analizie poddano orzecznictwo w zakresie art. 75 ust. 1 u.ś.o.r. od momentu uchwalenia ustawy.

2. Dane statystyczne

Działalność gospodarcza w zakresie obrotu środkami ochrony roślin i ich konfekcjonowania jest regulowana szeregiem przepisów, które dotyczą właściwie każdego jej etapu, począwszy od momentu rejestracji¹⁰ po badania poziomu pozostałości środków ochrony roślin w żywności¹¹. Przepisy wspólnotowe od 1991 r. regulują postępowanie w zakresie udzielania zezwoleń na obrót i stosowanie środków ochrony roślin, które przebiega dwuetapowo, począwszy od zatwierdzania przez Komisję Europejską poszczególnych substancji czynnych, a następnie wydawania zezwoleń dla konkretnych postaci handlowych w poszczególnych państwach członkowskich¹². Zgodnie z danymi Eurostatu w 2019 r. ilość sprzedanych pestycydów dla państw europejskich osiągnęła najniższy poziom od 2011 r. i wynosiła 333,418 t, podczas gdy w rekordowym 2016 r. wynosiła ponad 370 t¹³. Spośród wszystkich sprzedanych środków ponad 40% zawierało fungicydy, 33% herbicydy, a jedynie 13% insektycydy. Dla każdego z typów substancji czynnej najwyższy wzrost sprzedaży odnotowały Niemcy, Hiszpania, Francja i Włochy, które jednocześnie są głównymi producentami rolnymi w Unii Europejskiej. Dodatkowo państwa te reprezentują prawie 40% całego rynku pestycydów spośród państw członkowskich. Polska odnotowała wzrost sprzedaży pestycydów w porównaniu z 2011 r. w granicach 11%, natomiast Cypr aż w 101%¹⁴. Na terenie naszego kraju w 2019 r. sprzedano natomiast 6867,376 t fungicydów (środków grzybobójczych) i środków bakteriobójczych, 11 705,375 t niszczycieli

etykietowania środków ochrony roślin. Tekst mający znaczenie dla EOG, t.j. Dz.U. UE. L 2011 poz. 155 (rozporządzenie 547/2011).

10 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (t.j. Dz.U. UE.L z 2009 r. poz. 309), dalej: rozporządzenie 1107.

11 Rozporządzenie (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, zmieniające dyrektywę Rady 91/414/EWG (t.j. Dz.U. UE. L z 2005 r. poz. 70).

12 *Approval of active substances, safeners and synergists*, https://ec.europa.eu/food/plants/pesticides/approval-active-substances_en [dostęp: 14 sierpnia 2023 r.].

13 *Sales of pesticides in the EU down by 6% in 2019*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210422-1> [dostęp: 14 sierpnia 2023 r.].

14 *Ibidem*.

łętów i mchów, 2274,266 t insektycydów i akarycydów (środków roztoczobójczych), 23,612 t moluskocydów (środków mięczakobójczych), 2353,389 t regulatorów wzrostu, 579,203 t innych środków (atraktantów, repelentów). Należy w tym miejscu wskazać, iż aktualnie dopuszczonych do obrotu przez ministra właściwego ds. rolnictwa jest ponad 2,6 tys. środków ochrony roślin¹⁵.

Dla porównania zgodnie z najnowszym raportem Polska od kilku lat utrzymuje podobny poziom sprzedaży środków ochrony roślin (ok. 25 tys. t), natomiast zdecydowanym liderem w tym zakresie na rynku europejskim jest Hiszpania (w granicach 80 tys. t)¹⁶.

Możliwe oddziaływanie substancji zawartych w środkach ochrony roślin na otoczenie, w tym na zdrowie i życie ludzkie, powoduje, iż zarówno obrót, jak i ich stosowanie wymagają przestrzegania określonych procedur. Znajduje to odzwierciedlenie w art. 35 u.ś.o.r., w którym wskazano, iż należy je stosować w sposób niestwarzający zagrożenia dla ludzi, zwierząt oraz środowiska. Ustawa wymaga również, by minister właściwy do spraw rolnictwa opracowywał krajowy plan działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego z ich stosowaniem (art. 47 u.ś.o.r.). Zadania te realizowane są również poprzez sprawowanie kontroli nad treścią materiałów reklamujących środki ochrony roślin.

Działania podejmowane w celu promowania produktów oddziaływujących na zdrowie i życie człowieka podlegają wielu ograniczeniom, choć nie są one dostrzegalne dla zwykłego konsumenta. Wśród przepisów regulujących powyższe kwestie należy wymienić choćby prawo farmaceutyczne, u.ś.o.r. czy ustawę z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych¹⁷. Pomimo iż część postanowień u.o.p.b. stosuje się do środków ochrony roślin, należy pamiętać, iż są to dwie odrębne grupy produktów (zakres zastosowania dotyczy klasyfikacji środków pod względem stwarzanego zagrożenia i konieczności odpowiedniego oznakowania i opakowania)¹⁸.

3. Wyniki przeprowadzonych kontroli

Nadzór nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin sprawowany jest przez wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa¹⁹ oraz Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa²⁰, wchodzących w skład Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa. W 2018 r. przeprowadzono łącznie 31 132 kontrole dotyczące obrotu środkami, ich stosowania, przeprowadzania szkoleń w zakresie doradztwa oraz dotyczące treści reklam i promocji²¹. Najczęstszymi uchybieniami wykrytymi

15 *Rejestr Środków Ochrony Roślin*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rejestr-rodkow-ochrony-roslin> [dostęp: 14 sierpnia 2023 r.].

16 Statistics | Eurostat (europa.eu) [dostęp 14 sierpnia 2023 r.].

17 Ustawa z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 24), dalej: u.p.b.

18 E. Traple, *Prawo reklamy i promocji*, LexisNexis 2007, s. 34.

19 Dalej: WIORIN.

20 Dalej: GIORIN.

21 *Informacja o wynikach kontroli. System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin*, Delegatura w Łodzi, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22046,vp,24713.pdf> [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

w trakcie kontroli było stosowanie środków niezgodnie z wymaganiami zawartymi na etykiecie, nieprzechowywanie dokumentacji czy stosowanie środków w sposób stwarzający zagrożenie dla otoczenia. Jednym z największych zagrożeń związanych z wprowadzaniem środków na rynek jest sprzedaż fałszywych preparatów, która szacunkowo obejmuje nawet 10% wartości całej sprzedaży²² i może wynosić nawet 1,3 mld euro rocznie²³. O skali problemu może świadczyć fakt, iż coroczne edycje operacji Europolu „Silver Axe” przynoszą każdorazowo rezultaty w zakresie kolejnych aresztowań czy konfiskat tysięcy ton nielegalnych pestycydów na terenie ponad 30 krajów objętych działaniami²⁴. Wprowadzanie na rynek środków bez wymaganych zezwoleń i nadzoru nad składnikami w nich zawartymi (w tym sejfnerami czy synergetykami), poza oczywistymi stratami finansowymi, stwarza zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi i środowiska. Najwyższy odsetek kontroli przeprowadzonych przez jednostki WIORIN-u dotyczyć będzie więc ustalenia legalności substancji zawartych w oferowanych środkach, przekraczania terminów ważności, sposobu przechowywania i pakowania czy fałszowania etykiet²⁵. Problemem jest również prowadzenie działań reklamowych dla sprzedaży nielegalnych środków ochrony roślin w Internecie.

Coraz częściej kontroli poddawany jest również sposób przeprowadzania reklamy środków ochrony roślin za pośrednictwem radia, telewizji, prasy, a coraz częściej także za pośrednictwem Internetu. Z danych za rok 2016 wynika, iż producenci i dystrybutorzy środków ochrony roślin przeznaczyci na reklamy prasowe w artykułach branżowych dla rolnictwa 84% wszystkich wydatków na reklamy środków, tj. kwotę 9,5 mln zł, natomiast 1,7 mln zł dla sadownictwa²⁶. W większości przypadków materiały reklamowe pojawiają się w ogólnodostępnych lub regionalnych tytułach, wciąż niedoceniane są magazyny wydawane przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego (ok. 1% udziału w reklamach)²⁷. W przeliczeniu na cenę jednostkową reklamy czyniło to kwotę 8,6 tys. zł za reklamę w prasie rolniczej, 3,4 tys. zł w prasie sadowniczej oraz 980 zł w magazynach WODR-u²⁸.

W 2016 r. PIORIN nałożył łącznie 1080 kar grzywny, głównie za stosowanie środków niezgodnie z treścią etykiet (stosowanie na obszarach lub obiektach niebędących celem zabiegu czy wbrew limitom minimalnych odległości od określonych miejsc czy obiektów). Kolejno spośród wykroczeń wymienić można stwarzanie zagrożenia dla ludzi i zwierząt poprzez niewłaściwe stosowanie środków czy brak niezbędnych szkoleń²⁹.

22 Informacja o wynikach kontroli „System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin” (LLO.430.004.2019), s. 7, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22046,vp,24713.pdf> [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

23 *Walka z nielegalnymi środkami ochrony roślin trwa*, 13 sierpnia 2020 r., <https://www.chemiaibiznes.com.pl/artykuly/walka-z-nielegalnymi-srodkami-ochrony-roslin-trwa> [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

24 M. Snopkiewicz, *Przejęcie ponad 1200 ton nielegalnych pestycydów*, 7 lipca 2021 r., <https://foodfakty.pl/przejecie-ponad-1200-ton-nielegalnych-pestycydow> [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

25 Informacja o wynikach kontroli „System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin” (LLO.430.004.2019), s. 37, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22046,vp,24713.pdf> [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

26 <http://agromarketer.pl/wp/index.php/2018/02/01/wydatki-na-reklamy-prasowe-srodkow-ochrony-roslin-wkrotce-podsumowanie-roku/> [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

27 *Ibidem*.

28 *Ibidem*.

29 P. Derlikowski, G. Kantecki, *Komentarz do ustawy o środkach ochrony roślin z dnia 8 marca 2013 r.*, Warszawa 2016, s. 132.

Oplaty sankcyjne za sprzedaż bez wymaganego zezwolenia (art. 75 ust. 1 pkt 2 ustawy) oraz prowadzenie reklamy wbrew przepisom rozporządzenia (art. 75 ust. 1 pkt 1) nałożono natomiast łącznie w 26 przypadkach. Praktycznie wszystkie skargi dotyczące nałożenia opłaty sankcyjnej zostały oddalone, co podkreśla restrykcyjne podejście do prezentowanych medialnie treści.

Definicja reklamy

W zakresie reklamy najistotniejsze są postanowienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 (zwane dalej rozporządzeniem)³⁰, które już w preambule wskazuje, że intencją wprowadzenia powyższych regulacji jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i środowiska „przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego”³¹. Zgodnie z treścią art. 3 pkt 31 rozporządzenia 1107 reklama oznacza środki promocji sprzedaży lub stosowania środków ochrony roślin (skierowane do osób innych niż posiadacz zezwolenia, osoba wprowadzająca środek ochrony roślin do obrotu lub ich przedstawiciele) w drukowanych lub elektronicznych środkach przekazu³². W art. 66 rozporządzenia określono natomiast, jakie treści winny znajdować się w przekazie reklamowym, aby nie można było uznać ich za wprowadzające w błąd użytkowników czy ogółu społeczeństwa. Należy podkreślić, iż mowa jest o reklamie konkretnego produktu, mającej na celu zwiększenie jego sprzedaży. W przypadku środków ochrony roślin wprowadzono obowiązek dołączania do przekazu reklamowego treści określonych w art. 66. W rozporządzeniu nie różnicuje się treści ostrzeżenia w odniesieniu do poszczególnych środków przekazu, bez znaczenia jest więc forma stosowanej reklamy. Nie wskazuje się również czasu, w którym ma ona być wyświetlana czy odczytana. Przyjmuje się więc, iż odbiorca winien mieć możliwość zapoznania się z nią w sposób swobodny i niezakłócony³³. Zapewnić to może więc forma dostosowana do specyfiki reklamy, zapewniająca wyróżnienie informacji spośród pozostałych zawartych w reklamie. W materiałach PIORIN-u znajdujemy jednak informacje, iż w przypadku reklamy telewizyjnej określenia zawarte w ust. 1 winne być wypowiedziane na głos w trakcie transmisji. Niemniej wytyczne te nie znajdują uzasadnienia ani w treści przytoczonych regulacji³⁴, ani w poglądach Komisji Europejskiej³⁵.

Z uwagi na brak jednolitej definicji interdyscyplinarnej powstają wątpliwości interpretacyjne mające na celu ustalenie, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z reklamą, rozumianą jako środek promocji sprzedaży danego produktu, czy jedynie informacją.

³⁰ Rozporządzenie 1107.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ R. Szczęsny, *Reklama farmaceutyczna i pokrewna*, wydanie 2009, Legalis.

³⁴ G. Kantecki, *Czy istnieje obowiązek wykorzystywania usług lektora w telewizyjnych reklamach środków ochrony roślin?*, <https://kantecki.pl/blog/czy-istnieje-obowiazek-wykorzystywania-uslug-lektora-w-telewizyjnych-reklamach-srodkow-ochrony-roslin/> [dostęp: 13 sierpnia 2023 r.].

³⁵ SANCO/12415/2013, rev. 6, 15 November 2015, Question and Answers, Regulation (EC) No 1107/2009 concerning the placing of plant protection product on the market, s. 22.

Należy podkreślić, że nie jest reklamą m.in. przekaz skierowany do dystrybutora, nadruk na upominkach czy przekaz ustny (chyba że wiąże się z nim przekazanie drukowanych materiałów reklamowych)³⁶. Tym samym każdy przekaz mający na celu promocję produktu, skierowany do użytkownika końcowego (ogółu społeczeństwa), na przewidzianym prawnie nośniku będzie stanowił reklamę w rozumieniu art. 66 rozporządzenia.

Próbę usystematyzowania pojęcia reklamy w zakresie środków ochrony roślin podjęto w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2022 r.³⁷, w którym wskazano, że „przez materiał reklamowy lub promocyjny rozumieć należy zbiór produktów, których zadaniem jest odpowiednia popularyzacja konkretnego artykułu. To nośniki tej reklamy, w tym również przekaz radiowy czy telewizyjny. W przypadku braku odrębnej definicji materiału reklamowego bądź promocyjnego na gruncie analizowanego rozporządzenia brak jest podstaw do uznania, że prawodawca, uchwalając to rozporządzenie, przewidział dla analizowanego wyrażenia szczególne znaczenie bez jego odrębnego zdefiniowania. Uwzględnić przy tym należy specyficzny cel ustanowienia obowiązków informacyjnych wynikających z art. 66 rozporządzenia, jakim jest zapewnienie pełnego bezpieczeństwa użytkowania środków ochrony roślin z punktu widzenia ochrony życia i zdrowia użytkowników”.

4. Analiza orzecznictwa w zakresie stosowania art. 66 rozporządzenia 1107

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lipca 2020 r.³⁸ poddano analizie sytuację, w której podmiot dokonał zakupu spotów radiowych zawierających informację o sponsorowaniu przez siebie audycji zawierającej prognozę pogody, oznaczonej słownym znakiem towarowym, zarejestrowanym w Urzędzie Patentowym. Od formy sponsoringu reklamowego wymaga się, aby miała ona na celu promowanie własnej firmy, znaku towarowego, wizerunku lub produktów³⁹. Skarżąca spółka utrzymywała, iż tak miało to miejsce w jej przypadku. Jednakże zarówno organy, jak i sąd uznały, iż zamieszczenie w treści przekazu, iż sponsorem prognozy pogody jest producent konkretnego środka, miało na celu zwrócenie uwagi na dany produkt, a więc wykraczało poza ramy audycji sponsorowanej. Od przekazu reklamowego odróżnia ją fakt, iż jej przedmiotem jest wizerunek rynkowy przedsiębiorstwa i ogólne kojarzenie z nim pozytywnych wartości⁴⁰. Artykuł 17 ust. 1a ustawy o radiofonii i telewizji⁴¹ wprost natomiast stanowi, iż „wskazanie sponsora i żaden element tego wskazania nie może bezpośrednio zachęcać do zakupu lub najmu towarów lub usług, zwłaszcza przez specjalne, promocyjne

36 P. Derlikowski, G. Kantecki, *Komentarz do ustawy...*, s. 132.

37 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2022 r., I OSK 23/21, LEX nr 3334967.

38 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2020 r., SA/Wa 496/20, LEX 3099728.

39 D. Ossowska-Salamonowicz, [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, LexisNexis 2021, s. 50.

40 J. Adamczyk, *Prawo reklamy i promocji*, red. E. Traple, LexisNexis 2007, rozdział VII.

41 Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 z późn. zm.), dalej: u.r.t.

do nich odniesienie”. Tym samym doszło do naruszenia art. 4 pkt 18 u.r.t. w zakresie formy audycji sponsorowanej oraz art. 66 rozporządzenia 1107.

Najważniejszym przepisem prawnym z punktu widzenia omawianego zagadnienia jest art. 66 rozporządzenia 1107. W przepisie tym zawiera się przede wszystkim informacja, iż reklamowane mogą być jedynie środki, które uzyskały zezwolenie na wprowadzenie do obrotu. W orzeczeniu z dnia 29 października 2014 r.⁴² wnoszący skargę zlecił publikacje prasowe informujące, iż planuje poszerzyć ofertę o nowy preparat. Na moment pojawienia się publikacji środek nie znajdował się w jego ofercie, nie posiadał zezwolenia, by stać się przedmiotem obrotu, co więcej, ostatecznie nie uzyskał zezwolenia na ten cel. Z tego faktu również wywiedziono zarzuty w skardze do sądu, uznając, iż publikacje nie wypełniały definicji reklamy. Sąd jednakże zważył, że całokształt przekazu był bezsprzecznie nacechowany na promocję nowego środka o znanej odbiorcom substancji czynnej⁴³. Skarżąca próbowała wykazywać, że reklama nie wprowadzała odbiorców w błąd, gdyż brak preparatu w obrocie gospodarczym nie powodował dla nich żadnego zagrożenia. Tym samym doszło do naruszenia art. 66 rozporządzenia 1107. Podobnie w orzeczeniu z dnia 17 marca 2021 r. publikowane reklamy dotyczyły środka, którego zezwolenie obowiązywało od kwietnia 2016 r. do kwietnia 2019 r.⁴⁴ Tymczasem post promocyjny wyświetlał się na profilu Facebook od maja 2018 r. do marca 2020 r., a więc częściowo po wycofaniu preparatu z produkcji. Na tej podstawie skarżąca spółka wywodziła, iż nie doszło do publikacji reklamy, gdyż środek nie był dostępny w sprzedaży. Sąd również w tym przypadku utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, przyjmując, że doszło do naruszenia zasad reklamowania środków ochrony roślin. Powyższe wątpliwości zostały również dostrzeżone w literaturze przedmiotu. Grzegorz Kantecki zauważa, iż stosowanie reklamy *off label use* obejmującej przygotowania przed wprowadzeniem do obrotu nie może być jednoznacznie zakazane jako dotyczące środka, który nie uzyskał zezwolenia na wprowadzenie do obrotu⁴⁵. Przyjmuje się, że przy zachowaniu wymogów z rozporządzenia 1107 możliwe jest prowadzenie działań promujących sprzedaż preparatów mających się pojawić w ofercie. Warunkiem jest jednak, aby w treści reklamy zawrzeć informację o tym fakcie, tak by nie wprowadzać odbiorców w błąd co do oferowanych produktów.

Najczęstszym naruszeniem popełnianym przez podmioty, które dokonują sprzedaży środków, jest niezamieszczanie w sposób czytelny i wyraźny w obrębie form reklamowych informacji określonych w ust. 1 art. 66 rozporządzenia 1107, tj.: „Ze środków ochrony roślin należy korzystać z zachowaniem bezpieczeństwa. Przed każdym użyciem przeczytaj informacje zamieszczone w etykiecie i informacje dotyczące produktu”. Powyższe rozpatrywane jest w połączeniu z ust. 6 tego artykułu, który stanowi, że materiały reklamowe winny zwracać uwagę na zwroty i symbole ostrzegawcze, które zamieszczone są w etykietach. Przyjmuje się, że nie muszą być one powtórzone w reklamie poprzez np. użycie fragmentu etykiety, a jedynie wskazanie na konieczność zapoznania się z nimi w zakresie norm bezpieczeństwa. W orzecznictwie znajdujemy szereg przykładów nieprawidłowego

42 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2014 r., IV SA/Wa 1627/14, LEX nr 1765877.

43 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2014 r., IV SA/Wa 1627/14, LEX nr 1765877.

44 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2021 r., IV SA/Wa 2746/20, LEX nr 3176710.

45 P. Derlikowski, G. Kantecki, *Komentarz do ustawy...*, s. 132.

formułowania treści reklamowych. Wskazać można tutaj sformułowania w treści postów na portalu Facebook: „!!! Skuteczność od lat!!!”, „[...] to pierwszy produkt wyprodukowany przez naszą firmę w formułacji [...]. Odznaczając się wysoką skutecznością, łatwością aplikacji jest obecnie najczęściej wybieranym przez Was insektycydem w naszej ofercie. Zwalcza szkodniki ssące i gryzące w uprawach jabłoni, gruszy, czereśni, śliwy oraz w rzepaku ozimym. Produkt dostępny u naszych dystrybutorów”⁴⁶. W kolejnym publikacja reklamowa miała miejsce na łamach miesięcznika prasowego i zawierała informację o substancji czynnej wchodzącej w skład produktu (kaptan 800 g), dane i nazwę producenta. W treści zamieszczono również hasło reklamowe dotyczące konkretnego środka⁴⁷. Jak wcześniej wspomniano, ostatecznie preparat nie uzyskał zezwolenia na obrót. W obu przypadkach uznano, iż publikowana treść miała charakter reklamy i nie zawierała wymaganych prawem sformułowań. Ostatecznie w obu postępowaniach nałożono opłaty sankcyjne w wymiarze minimalnym, a więc 5 tys. zł, które zostały utrzymane przez sąd administracyjny.

Sankcje, jakie wynikają z niestosowania się do obowiązków określonych w rozporządzeniu 1107, mają ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa podmiotów i osób stosujących środki ochrony roślin w praktyce. W orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2021 r.⁴⁸ podkreślono konieczność ingerowania w obrót środkami ochrony roślin, jak i prowadzenie reklamy tych produktów przez organy państwowe. We wskazanym wyroku utrzymano w mocy sankcję w wysokości 500 tys. zł za prowadzenie reklamy w formie spotów telewizyjnych bez informacji o konieczności zwrócenia uwagi na stosowne zwroty i symbole ostrzegawcze umieszczone na etykiecie.

5. Wymiar opłaty sankcyjnej

Dla zobrazowania skali problemu należy przyrzeć się postępowaniom, w których nałożono maksymalne określone ustawowo opłaty lub zbliżone. W wyroku z dnia 8 lipca 2020 r. sąd co prawda uchylił zaskarżone decyzje i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, niemniej zgodził się z organami, iż doszło do naruszenia art. 75 ust. 1 ustawy. Skarżąca zleciła emisję 122 radiowych spotów reklamowych, każdego o długości 8 sekund, emitowanych przed audycją zawierającą prognozę pogody. Publikacja miała się odbywać w trakcie dwóch kolejnych miesięcy w 2018 r. Organy podtrzymały decyzję o nałożeniu sankcji w wysokości 500 tys. zł, przyjmując koszt emisji jednego spotu na kwotę 7074,10 zł. Kwestia ustalenia wysokości opłaty w niniejszym postępowaniu została omówiona poniżej⁴⁹. Natomiast w orzeczeniu z dnia 9 kwietnia 2018 r.⁵⁰ sąd utrzymał w mocy decyzję o nałożeniu opłaty w wysokości 180 502,50 zł za emisję spotów radiowych w okresie od 6 do 14 kwietnia 2014 r. Tutaj również nie zawierały one informacji

46 *Ibidem*, s. 132.

47 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2014 r., IV SA/Wa 1627/14, LEX nr 1765877.

48 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2021 r., IV SA/Wa 1064/21, LEX nr 3309623.

49 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2020 r., SA/Wa 496/20, LEX 3099728.

50 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2018 r., IV SA/Wa 3357/17, LEX nr 2780190.

o konieczności zwrócenia uwagi na wymagane przepisami zwroty i symbole ostrzegawcze ani na potencjalne zagrożenia wynikające z niewłaściwego zastosowania. W treści zawarto natomiast: „X poleca [...] skuteczne środki do zwalczania w zbożach w rewelacyjnej cenie” oraz „X poleca doskonały do zwalczania chwastów w kukurydzy i ziemniaku – w rewelacyjnej cenie”. Bezsprzecznie więc miał miejsce przekaz reklamowy dotyczący konkretnego środka ochrony roślin, który wbrew treści przepisów nie zawierał wymaganych zwrotów i mógł wprowadzać w błąd odbiorców.

W kolejnym orzeczeniu sąd uchylił decyzje GIORIN-u ustalające łączną wysokość opłat sankcyjnych z art. 75 ust. 1 ustawy na kwotę 688 372,24 zł (łącznie 13 decyzji)⁵¹. Postępowania organów dotyczyły publikowanych w latach 2014–2016 reklam za pośrednictwem czasopism, ulotek reklamowych i informacji na stronach internetowych. Żaden z przypadków nie zawierał wymaganych w rozporządzeniu 1107 zapisów, co zdaniem organów oznaczało konieczność nałożenia opłat sankcyjnych.

Powyższe potwierdza, iż w świetle art. 66 rozporządzenia 1107 nie ma znaczenia nośnik reklamowy (tj. audycja radiowa, wersja drukowana, elektroniczna). Celem omawianych przepisów było zapewnienie, by reklamy nie wprowadzały w błąd użytkowników poprzez jasne określenie zasad publikacji⁵². Przepisy art. 66 ust. 1 i 6 rozporządzenia 1107 należy rozpatrywać łącznie, gdyż odnoszą się właściwie do tożsamyh obowiązków i mają względem siebie charakter uzupełniający. Nie wystarczy zwrócenie uwagi potencjalnego odbiorcy na konieczność zapoznania się z treścią etykiety reklamowanego środka, lecz konieczne jest podkreślenie, że zawiera ona zwroty i symbole ostrzegawcze, które pozwolą na stosowanie go w sposób bezpieczny. Nie zapewnia wypełnienia powyższego obowiązku wykazanie konieczności zapoznania się z treścią etykiety, bez podkreślenia, o które jej elementy chodzi. Na poparcie tego stanowiska organ powołał treść dokumentu Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów (DG SANCO)⁵³, która poddała analizie wyrażenie „zwroty i symbole ostrzegawcze” z art. 66 ust. 6 rozporządzenia 1107. W przedstawionym dokumencie podkreślono z całą stanowczością, iż nie ma konieczności kopiowania symboli i zamieszczania ich w treści reklamy, istotne jest, aby zawierała ona zalecenie, by stosować środki ochrony roślin z zachowaniem bezpieczeństwa i przed każdym użyciem zapoznać się z informacjami zamieszczonymi na etykiecie. Zasady oznakowania etykiet środków ochrony roślin określone zostały również w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin⁵⁴.

Za naruszenie wskazanych uregulowań przewidziano w art. 75 ust. 1 u.ś.o.r. opłatę sankcyjną w wysokości od 5 tys. zł do 500 tys. zł, stosownie do przeciętnego kosztu emisji, publikacji lub dystrybucji takiej reklamy. Opłata wnoszona jest na rachunek wojewódzkiego

51 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2419/19, LEX nr 3078814.

52 Art. 43 i 44 preambuły rozporządzenia 1107.

53 Question and Answers Regulation (EC) no 1107/2009 concerning the placing of plant protection product on the market, SANCO/12415/2013, Rev. 6, z dnia 15 listopada 2015 r., https://ec.europa.eu/food/system/files/2016-10/pesticides_legis_qanda_regulation_1107-2009.pdf [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

54 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin zmieniające i uchylające dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006, (tj. Dz.Urz. UE L z 2008 r. poz. 353).

inspektoratu ochrony roślin i nasiennictwa. Jest to zasadniczo jedyny przepis u.ś.o.r. odnoszący się do zastosowania reklam w dystrybucji środków. Organy kontrolujące nie mogą uznać uchybienia treści art. 66 rozporządzenia za znikome, gdyż może ono powodować zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Ustawa nie przewiduje możliwości odstąpienia od sankcjonowania tego typu naruszeń i to właśnie fakt jego wystąpienia jest wystarczającą przesłanką do nałożenia kary pieniężnej⁵⁵.

Ustalony wymiar opłaty stanowił również jeden z głównych zarzutów w skargach kierowanych do wojewódzkich sądów administracyjnych na decyzje GIORIN-u. Skarżący praktycznie w każdym z omawianych przypadków upatrywali możliwości zmniejszenia orzeczonej opłaty, odnosząc ją do faktycznie poniesionych przez siebie kosztów materiałów reklamowych, które w przeciwieństwie do ustalonych przez organy zawierały indywidualne rabaty. Zagadnienie to rozpatrywane było w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2021 r. dotyczącym reklamy na portalu Facebook⁵⁶. Organy GIORIN-u uzyskały informację, iż koszt tożsamej reklamy wynosi 5097,33 zł, niemniej zastosowały minimalny wymiar opłaty, tj. 5 tys. zł. Na skutek skargi do sądu utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję i podtrzymano wysokość opłaty z uwagi na zakaz orzekania na niekorzyść skarżącej.

W orzeczeniu z dnia 8 lipca 2020 r. dotyczącym emisji 122 spotów radiowych⁵⁷ organ ustalił przeciętny koszt emisji jednego z nich na 7074,10 zł. Ustalona łącznie kwota przewyższała maksymalną wysokość opłaty, stąd zastosowano ją w najwyższym możliwym wymiarze. Skarżąca podnosiła, iż faktyczny koszt, jaki poniosła w związku z emisją, wyniósł 62 tys. zł i na tej wysokości winna być ustalona opłata. Sąd powziął wątpliwość co do ustalenia jej wysokości. W materiale dowodowym znajdowały się sprzeczne wyceny dotyczące emisji spotów radiowych, na kwoty 1 tys. zł i 7074,10 zł za jeden spot, pochodzące z tej samej rozgłośni, udzielone w odpowiedzi na tożsame zapytania. Zachodziła więc konieczność ponownego ustalenia wysokości opłaty, co skłoniło sąd do uchylenia powyższego rozstrzygnięcia. W orzeczeniu z dnia 6 lutego 2020 r. sąd, uchylając decyzje określające łączny wymiar opłat na 688 372,24 zł, również dostrzegł nieprawidłowości w zakresie ustalenia wysokości sankcji i brak rzetelnego uzasadnienia dla zastosowanych stawek⁵⁸.

W postępowaniu zakończonym orzeczeniem z dnia 9 kwietnia 2018 r.⁵⁹ organy ustaliły, iż koszt reklam radiowych zleconych przez stronę wynosił 146 750 zł netto (tj. 180 502,50 zł brutto) i właśnie w takiej wysokości określono opłatę sankcyjną. Skarżąca natomiast podnosiła, iż rzeczywisty koszt emisji wyniósł 44 025 zł, a więc nałożona opłata jest niewspółmiernie wysoka. Sąd utrzymał w mocy zaskarżone decyzje.

W zakresie ustalania wysokości opłaty sankcyjnej sądy stoją na stanowisku, iż „przeciętny koszt emisji, publikacji lub dystrybucji reklamy” nie może odnosić się do kosztów faktycznie poniesionych przez strony, uwzględniających uzyskane przez nich rabaty. W wyżej wymienionym zakresie orzecznictwo zdaje się być spójne, powyższe koszty to

55 Wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., II OSK 2606/19, CBOSA, LEX nr 3030409.

56 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2021 r., IV SA/Wa 2746/20, LEX nr 3176710.

57 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2020 r., SA/Wa 496/20, LEX 3099728.

58 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2419/19, LEX nr 3078814.

59 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2018 r., IV SA/Wa 3357/17, LEX nr 2780190.

kwoty wskazane w cenniku lub zaproponowane w ofercie dla reklamy odpowiadającej zakresowi tej, która została uznana za naruszającą zapisy ustawy. Organ nie ma obowiązku ustalania kwot, które zostały faktycznie poniesione, ani badania ewentualnych rabatów udzielonych stronie.

6. Wnioski

Podsumowując zebrane powyżej informacje, należy wskazać, iż materia związana z reklamowaniem środków ochrony roślin pomimo swojej wagi nie jest tematem wielu opracowań. Wprowadzenie wskazanych obostrzeń ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt, które winno być również propagowane wśród dystrybutorów jako podmiotów kierujących swoją ofertą do odbiorcy końcowego.

Z dostępnego orzecznictwa wynika, iż stwierdzenie naruszenia art. 75 ust. 1 u.ś.o.r. obliguje organ do nałożenia opłaty sankcyjnej w wysokości określonej w przepisie (z uwzględnieniem przeciętnego kosztu emisji czy publikacji). Dochodzi do niego w momencie, gdy strona publikuje przekaz reklamowy spełniający warunki z art. 3 pkt 31 rozporządzenia 1107 bez wskazania w nim sformułowań zwracających uwagę na konieczność zapewnienia bezpiecznych warunków użytkowania środków.

W zakresie podnoszonych przez skarżących argumentów wskazać należy odmienną interpretację definicji reklamy, która ich zdaniem powoduje powstanie obowiązku zamieszczenia w jej treści zasad bezpieczeństwa oraz sposób ustalania opłaty za emisję przekazu, gdyż określona w ustawie może być wielokrotnie wyższa niż ta faktycznie poniesiona przez dystrybutorów. Z uwagi na specyfikę produktów najczęstszymi kanałami przekazu są lokalne audycje radiowe, gazety oraz reklamy na Facebooku. Te nieprawidłowo sformułowane to najczęściej np. reklama radiowa zawierająca informację o wydarzeniu kulturalnym ze wskazaniem, że sponsorem jest dystrybutor danego środka ochrony roślin. Nie sposób jednak uznać, że dla lokalnej społeczności jest to jednoznacznie określone miejsce, gdzie można zakupić dany produkt. Podobnie krótka informacja o udzielonym rabacie na dany produkt zamieszczona w poście na portalu Facebook, nie zawierająca ustalonych zasad bezpiecznego stosowania, powoduje konieczność nałożenia kary za niezgodną z prawem reklamę środków ochrony roślin. Ustawa nie przewiduje bowiem możliwości odstąpienia od nałożenia sankcji czy miarkowania jej wysokości. W oparciu o powyższe należy wskazać, iż pomimo niewielkiej ilości orzeczeń stanowisko sądów w tym zakresie jest jednolite i niekorzystne dla skarżących.

Bibliografia

- Adamczyk J., [w:] *Prawo reklamy i promocji*, red. E. Traple, LexisNexis 2007.
- Derlikowski P., Kantecki G., *Komentarz do ustawy o środkach ochrony roślin z dnia 8 marca 2013 r.*, Warszawa 2016.
- Górski M., [w:] *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. A. Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz, Warszawa 2024.
- Jurewicz J. i in., *Stosowane w Polsce środki ochrony roślin a ryzyko zaburzeń reprodukcji u osób pracujących w rolnictwie i w gospodarstwach ogrodniczych*, „Medycyna Pracy” 2004, nr 55 (3).
- Lachowski J., *Kodeks wykroczeń, Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.
- Snopkiewicz M., *Przejęcie ponad 1200 ton nielegalnych pestycydów*, <https://foodfakty.pl/przejecie-ponad-1200-ton-nielegalnych-pestycydow>.
- Srogosz T., *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020.
- Szczęśny R., *Reklama farmaceutyczna i pokrewna*, 2009.
- Ossowska-Salamonowicz D., [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, LexisNexis 2021.
- Walka z nielegalnymi środkami ochrony roślin trwa*, <https://www.chemiaibiznes.com.pl/artykuly/walka-z-nielegalnymi-srodkami-ochrony-roslin-trwa>.
- Wieteska S., *Obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników a szkody spowodowane pestycydami*, „Finanse i Ubezpieczenia” 2016, nr 1.

Witold Matejko¹

Toruń

ORCID ID: 0009-0001-5362-244X

UDOSTĘPNIANIE STACJI PASAŻERSKIEJ PRZEWOŹNIKOWI NA GRUNCIE USTAWY O TRANSPORCIE KOLEJOWYM

ABSTRACT

Provision of a passenger station to a carrier under the Railway Transport Act

The subject of the analysis is the provisions of the Railway Transport Act concerning the use of passenger stations by railway undertakings and the making available of passenger stations to carriers by their operators. These provisions have given rise to doubts, in particular about determining which areas of passenger stations remain available to the carrier under rules appropriate to a service facility and whether the mere fact that the carrier's trains stop at a given station obliges the carrier to conclude a contract with the station operator for access to the facility. In addition, the nature of the amendment made to the Act in this regard came into force on April 17, 2020, which has been divergently assessed in the case law as either a normative change or merely a clarification. The analysis furthermore touches upon the issue of the facility access agreement, which, according to the provisions of the Act, should be concluded between the operator and the carrier, and the possible grounds for the operator to demand fees for access to the facility in a situation where such an agreement has not been concluded.

¹ Radca prawny przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Toruniu.

Keywords: rail transport, platforms, passenger station, service facility, railway infrastructure, access to passenger station, facility agreement

Słowa kluczowe: transport kolejowy, perony, stacja pasażerska, obiekt infrastruktury usługowej, infrastruktura kolejowa, dostęp do stacji pasażerskiej, umowa o udostępnienie obiektu

1. Wstęp

Przepisy ustawy o transporcie kolejowym² obejmują specyficzną dla tej materii regulację stosunków pomiędzy operatorami pasażerskich stacji kolejowych a przewoźnikami, których pociągi zatrzymują się przy tych stacjach. Dotyczy to między innymi uregulowania dostępu przewoźników do stacji pasażerskich, który to dostęp jest odpłatny i odbywa się na podstawie umowy. Zgodnie z art. 36c ust. 1 u.t.k. przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej po zawarciu z operatorem umowy. Operatorem obiektu infrastruktury usługowej jest podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu tym obiektem lub świadczeniu na rzecz przewoźników co najmniej jednej z usług wymienionych w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy (art. 4 pkt 52 u.t.k.). Zgodnie z art. 36e u.t.k. operator określa wysokość opłat pobieranych od przewoźników kolejowych, które nie mogą przekraczać kosztów udostępniania obiektu ponoszonych przez operatora powiększonych o rozsądny zysk. Zgodnie z art. 4 pkt 53 u.t.k. stacja pasażerska jest obiektem infrastruktury usługowej obejmującym dworzec kolejowy wraz z infrastrukturą umożliwiającą dostęp do peronu, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego.

Udostępnianie przewoźnikowi stacji pasażerskiej jest szczegółowo uregulowane w art. 36j ust. 1 pkt 2 u.t.k., który to przepis precyzuje, na czym polega udostępnienie stacji przewoźnikowi kolejowemu. Przepis ten został znowelizowany ustawą z dnia 9 stycznia 2020 r.³ W obecnym brzmieniu, obowiązującym od dnia 17 kwietnia 2020 r., przepis art. 36j ust. 1 pkt 2 stanowi, że udostępnianie przewoźnikom kolejowym stacji pasażerskiej polega na udostępnianiu powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych, w tym powierzchni przed kasami, poczekalni, powierzchni stanowiącej dostęp do peronów z drogi publicznej lub dworca kolejowego, a także powierzchni służącej do umieszczania dodatkowych informacji dla pasażerów lub systemu sprzedaży biletów obsługiwanego przez operatora stacji pasażerskiej. W pierwotnym brzmieniu przepis ten stanowił, że udostępnianie przewoźnikom stacji pasażerskiej polega na udostępnianiu powierzchni przeznaczonej do „odprawy” podróżnych (a nie „obsługi”) lub umieszczenia dodatkowych informacji handlowych lub systemu sprzedaży biletów obsługiwanego przez operatora stacji pasażerskiej.

Wątpliwości w praktyce wzbudziło pojęcie powierzchni służących do „odprawy podróżnych”, zawarte w pierwotnej wersji art. 36j ust. 1 u.t.k., w szczególności to, czym jest „odprawa podróżnych” w transporcie kolejowym. W orzecznictwie pojawiła się rozbieżność co do

² Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1786, dalej: u.t.k.

³ Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020 r. poz. 462, dalej: nowelizacja u.t.k.

oceny charakteru nowelizacji u.t.k. w tym zakresie, tj. czy miała ona charakter prawotwórczy, czy wyłącznie doprecyzowujący wcześniej obowiązujące przepisy, bez zmiany wynikającej z nich normy prawnej. Kwestią sporną było, czy powierzchnie umożliwiające podróżnym dostęp do peronów powinny być zaliczane do elementów infrastruktury kolejowej czy też do obiektu infrastruktury usługowej. Wątpliwości wzbudzać mogą także cywilnoprawne konsekwencje niezawarcia przez przewoźnika z operatorem umowy o dostęp do obiektu, w tym czy i na jakiej podstawie w takiej sytuacji operator jest zobowiązany do ponoszenia opłat za dostęp do obiektu.

Celem niniejszego opracowania jest analiza przepisów u.t.k. w celu omówienia i rozstrzygnięcia wskazanych kwestii, ze szczególnym uwzględnieniem dotychczasowego orzecznictwa w tym zakresie. Pomimo nowelizacji u.t.k. przepisów i jednolitych dotąd wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienia te nie straciły doniosłości w praktyce, a ponadto także po nowelizacji zakres obowiązków przewoźnika nie jest całkowicie jasny. Zwrócić uwagę należy również na teoretyczny aspekt omawianej materii, gdyż stanowi ona warty uwagi przykład konfliktu między rezultatami wykładni językowej i funkcjonalnej.

2. Orzecznictwo Prezesa UTK

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 u.t.k. do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (Prezesa UTK) należy m.in. nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem wszystkich przewoźników kolejowych przez operatorów infrastruktury usługowej i nadzór nad zawieraniem umów z operatorami infrastruktury usługowej. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości (art. 13b ust. 1 u.t.k.).

Prezes UTK w wydawanych decyzjach wskazywał niejednokrotnie, że pojęcie „powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych” należy interpretować szeroko. Organ ten odrzucił ścisłą, literalną wykładnię pojęcia „odprawy” opartą na definicji zaczerpniętej ze Słownika języka polskiego, wskazując, że nie jest możliwe określenie, czym jest powierzchnia przeznaczona do odprawy w oparciu o taką definicję: „Specyfika transportu kolejowego nie pozwala na wyłączenie z takiej powierzchni m.in. poczekalni, w której pasażer oczekuje na przyjazd pociągu, kontroluje godziny odjazdu pociągu lub jego ewentualne spóźnienia a także może oczekiwać na zakup biletu lub zapoznać się z regulaminami i informacjami zamieszczanymi przez Operatora i przewoźników kolejowych. Z interpretacji pojęcia powierzchni służącej odprawie podróżnych dokonanej przez Prezesa UTK, wynika, że ww. powierzchnię należy interpretować jako powierzchnię przeznaczoną do wykonywania czynności związanych z podróżą. Za czynności takie należy uznać np. oczekiwanie na zakup biletu, oczekiwanie na pociąg oraz dotarcie do ciągów komunikacyjnych prowadzących do stacji pasażerskiej”⁴.

⁴ Decyzja Prezesa UTK z dnia 13 stycznia 2020 r., Dz.Urz. Prezesa UTK z 2020 r. poz. 3.

W związku z tym w ocenie Prezesa UTK przewoźnik korzysta ze stacji pasażerskiej również poprzez umożliwienie korzystania z niej swoim klientom – pasażerom, a korzystanie z infrastruktury przez przewoźnika polega w praktyce na korzystaniu przez jego pasażerów z powierzchni stacji takich jak np. poczekalnia⁵.

3. Orzecznictwo sądów administracyjnych

Niejednolite było natomiast dotychczas orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych, wydawane w następstwie skarg złożonych na decyzje Prezesa UTK. W judykaturze wyrażono stanowisko opowiadające się zarówno za ścisłym, literalnym, jak i szerokim rozumieniem pojęcia „odprawy podróżnych” i obowiązku zawarcia przez przewoźnika umowy o dostęp do obiektu z operatorem. Orzeczenia te równoległe są rozbieżne co do oceny charakteru nowelizacji art. 36j ust. 2 u.t.k. Poglądem dominującym jest jednak szeroka interpretacja pojęcia „odprawy”.

W wyroku z dnia 28 sierpnia 2020 r. (VI SA/Wa 2322/19) WSA w Warszawie zaaprobował wykładnię dokonaną przez Prezesa UTK i uznał, że „jeżeli przewoźnik kolejowy zatrzymuje się na danej stacji kolejowej w celu umożliwienia wsiadania i wysiadania pasażerom to przyjąć należy, że korzysta z niej poprzez czynności podjęte przez swoich podróżnych. Korzystanie z infrastruktury stacji pasażerskiej przez przewoźnika, sprowadza się zatem do korzystania przez jego pasażerów z powierzchni wchodzącej w skład obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej”. Udostępnianie przewoźnikom kolejowym powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych obejmuje „każde, związane z podróżą pociągiem, korzystanie przez pasażerów przewoźnika z powierzchni wchodzącej w skład obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, takich jak np. poczekalnia”⁶. Podobne stanowisko WSA w Warszawie zajął w wyroku z dnia 16 kwietnia 2021 r. (VI SA/Wa 851/20)⁷.

Odmienne stanowisko WSA w Warszawie wyraził natomiast w wyroku z 29 maja 2020 r. (VI SA/Wa 652/20), w którym to sąd za trafne uznał stanowisko przewoźnika, zgodnie z którym „wobec braku definicji ustawowej pojęcia »odprawa podróżnych« należy posłużyć się, w tym zakresie, definicją Słownika języka polskiego, której analiza prowadzi do wniosku, iż powierzchnia przeznaczona do odprawy podróżnych to tylko ta powierzchnia, która służy załatwieniu formalności urzędowych związanych z podróżą, a nie całej powierzchni stacji pasażerskiej [...]. Trafnie w ocenie Sądu wskazano w skardze, iż

5 Decyzja Prezesa UTK z dnia 11 lipca 2019 r., Dz.Urz. Prezesa UTK z 2019 r., poz. 30; decyzja Prezesa UTK z dnia 30 października 2019 r., Dz.Urz. Prezesa UTK z 2019 r., poz. 40; decyzja Prezesa UTK z dnia 29 października 2019 r., Dz.Urz. Prezesa UTK z 2019 r., poz. 39; decyzja Prezesa UTK z dnia 13 stycznia 2020 r., Dz.Urz. Prezesa UTK z 2020 r. poz. 4.

6 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2020 r., VI SA/Wa 2322/19, LEX nr 3099974.

7 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2021 r., VI SA/Wa 851/20, LEX nr 3320702. Według stanu na dzień 7 września 2023 r. wyrok ten pozostaje nieprawomocny. Postępowanie ze skargi kasacyjnej przewoźnika toczy się przed NSA (II GSK 2200/21). Zob. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej: CBOSA), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8E666A5416> [dostęp: 7 września 2023 r.].

»odprawy« w praktyce transportowej można przy tym dokonać w kasie biletowej – tj. punkcie odprawy, ale także u konduktora – w trakcie kontroli biletów, czy też on-line. Z tego też względu obecność pasażera na dworcu – czy to w holu lub poczekalni nie jest warunkiem »odprawy« [...]. Tymczasem powierzchni wskazane w regulaminie operatora, obejmują szereg powierzchni stanowiących ciągi komunikacyjne umożliwiające pasażerom dotarcie do peronów. Ewidentnie do takich elementów należą wprost wskazane w regulaminie: 1) pieszce ciągi komunikacyjne (np. tunele, schody, windy); 2) infrastruktura służąca pasażerom dotarciu do stacji; 3) poczekalnie – jeśli stanowią integralną część ciągów komunikacyjnych umożliwiających dotarcie do peronów. Takie elementy co do zasady stanowią elementy infrastruktury kolejowej, podlegającej udostępnieniu w ramach minimalnego dostępu, a nie w ramach udostępniania obiektu infrastruktury usługowej [...]». Z kolei o nowelizacji u.t.k. dotyczącej art. 36j ust. 2 WSA w Warszawie stwierdził, że: „zmiana legislacyjna wprowadzająca nowe rozwiązania prawne, w zakresie udostępniania stacji pasażerskich przewoźnikom [...] Regulacja prawna wprowadzona nowelą kwietniową w 2020 r., nie jest regulacją o charakterze doprecyzującym, ale tworzącą nowe prawo, nie mogła więc znaleźć zastosowania w niniejszej sprawie”⁸.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargę kasacyjną przewoźnika na cytowany powyżej wyrok VI SA/Wa 2322/19, przychylił się do wykładni stosowanej przez Prezesa UTK i zaaprobowanej przez WSA w zaskarżonym orzeczeniu. W wyroku z dnia 3 grudnia 2021 r., II GSK 209/21, NSA swoje rozstrzygnięcie oparł w przeważającej mierze na ocenie charakteru nowelizacji u.t.k.: „Przewoźnik ma obowiązek zawarcia umowy na korzystanie z obiektów infrastruktury usługowej, w tym na korzystanie ze stacji pasażerskiej, oraz ponoszenia z tego tytułu opłaty określonej w regulaminie. Nie ma przy tym racji skarżąca, że obowiązek ten został wprowadzony dopiero ustawą z 9 stycznia 2020 r., nieobowiązującą jeszcze w dacie wydawania decyzji przez organ [...]. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza bowiem, że ww. ustawa nie wprowadziła nowej treści normatywnej do art. 36j ust. 1 pkt 2 lit. a u.t.k. Teza ta została oparta na analizie uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej [...]; należało uznać, że zarówno zmiana treści art. 36j ust. 2, jak również ust. 1 omawianej ustawy stanowiła doprecyzowanie wcześniejszego brzmienia tych przepisów. Projektodawca wprost określił bowiem, że zmiana przepisów miała na celu li tylko wyjaśnienie rozbieżności, a nie wprowadzenie nowej treści normatywnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono stanowisko, że w takiej sytuacji prawidłowe jest rozumienie przepisu obowiązującego przed nowelizacją tak samo jak przepisu po zmianie [...]. Jeżeli bowiem przewoźnik kolejowy zatrzymuje się na danej stacji kolejowej w celu umożliwienia wsiadania i wysiadania pasażerom, to korzysta z niej poprzez czynności podjęte przez swoich podróżnych. Korzystanie z infrastruktury stacji pasażerskiej przez przewoźnika sprowadza się zatem do korzystania przez jego pasażerów z powierzchni wchodzącej w skład obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej takich jak np. poczekalnia”⁹. Stanowisko NSA przedstawione w cytowanym wyroku znalazło aprobatę w literaturze¹⁰.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 maja 2020 r., VI SA/Wa 652/20, LEX nr 3040902.

⁹ Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2021 r., II GSK 209/21, LEX nr 3275501.

¹⁰ M. Rypina, komentarz do art. 36j u.t.k., [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, red. M. Trela, P. Wajda, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.

Wyrokiem z dnia 12 grudnia 2023 r. (II GSK 1105/20) Naczelny Sąd Administracyjny uchylił z kolei wyrok WSA w Warszawie (VI SA/Wa 652/20) i oddalił skargę przewoźnika na decyzję Prezesa UTK¹¹.

4. Wykładnia terminów „odprawa podróżnych” i „obsługa podróżnych”

Zasadniczą zmianą dokonaną w nowelizacji w u.t.k. w art. 36j ust. 2 u.t.k. była zamiana pojęcia „powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych” na „powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych”. Ustawodawca w znowelizowanej wersji przepisu dodatkowo wskazuje, że w skład powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych wchodzi powierzchnie przed kasami, poczekalnie, powierzchnie stanowiące dostęp do peronów z drogi publicznej lub dworca kolejowego, a także powierzchnie służące do umieszczania dodatkowych informacji dla pasażerów. Jest to katalog otwarty, na co wyraźnie wskazuje użyte w przepisie określenie „w tym”¹².

Pojęcie odprawy podróżnych występujące w pierwotnej wersji przepisu stwarzało istotne problemy interpretacyjne, gdyż brak było definicji tego pojęcia bądź jakiegokolwiek doprecyzowania, co wchodzi w skład powierzchni przeznaczonych do odprawy. W zwykłym znaczeniu w języku polskim, zgodnie z definicjami zawartymi w słownikach języka polskiego¹³, słowo „odprawa” oznacza „załatwianie formalności urzędowych związanych z wyjazdem osób, odpłynięciem statku lub odlotem samolotu” lub „ogół formalności umożliwiających komuś lub czemuś przekroczenie granicy i wyjazd”¹⁴. Użyte w tych definicjach pojęcie formalności również implikuje urzędowy charakter czynności, gdyż zgodnie z definicjami słownikowymi „formalność” to „czynność wykonywana według przepisów”, „czynność urzędowa, którą wykonuje się, załatwiając jakąś sprawę”¹⁵. Do definicji słowa „odprawa” zawartych w Słowniku języka polskiego odwołał się wprost WSA w Warszawie w wyroku VI SA/Wa 652/20. O ile, co do zasady, sięgnięcie do słownika do celów wykładni językowej użytego w ustawie zwrotu należy zaaprobować, to w tym wypadku niezasadne jest poprzestanie na tej metodzie wykładni. Ustalone w ten sposób znaczenie pojęcia odprawy zupełnie nie przystaje bowiem do pasażerskiego transportu kolejowego, który przecież nie wiąże się dla podróżnego z załatwianiem jakichkolwiek czynności urzędowych. Nie można się przy tym zgodzić z twierdzeniem, zawartym w uzasadnieniu wyroku VI SA/Wa 652/20, że „»odprawy« w praktyce transportowej

11 Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2023 r., II GSK 1105/20, CBOSA. Autor niniejszego artykułu brał udział w postępowaniu przed NSA jako pełnomocnik uczestnika na prawach strony.

12 Tak również: M. Rypina, komentarz do art. 36j u.t.k., [w:] *Ustawa...*, teza 12.

13 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 72, 77–78, 99, 117, 157–158.

14 Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/odprawa.html> [dostęp: 7 września 2023 r.]; Wielki słownik języka polskiego PAN, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/52189/odprawa> [dostęp: 7 września 2023 r.].

15 Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/formalno%C5%9B%C4%87.html> [dostęp: 7 września 2023 r.]; Wielki słownik języka polskiego PAN, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/23300/formalnosc> [dostęp: 7 września 2023 r.];

można przy tym dokonać w kasie biletowej – tj. punkcie odprawy, ale także u konduktora – w trakcie kontroli biletów, czy też on-line”. Pogląd taki oznacza w praktyce utożsamienie „odprawy” z zakupem biletu, co nie znajduje żadnego oparcia ani w przepisach prawa, ani w zacytowanych (także przez WSA w Warszawie) definicjach „odprawy”. Kupno biletu na przejazd pociągiem jest czynnością cywilnoprawną i nie wiąże się z załatwianiem czynności urzędowych lub kontaktem podróżnego z jakimkolwiek organem lub urzędem. Powyższe prowadzi do wniosku, że tak rozumiana „odprawa” w transporcie kolejowym w ogóle nie istnieje, a co za tym idzie nie istnieją „powierzchnie przeznaczone do odprawy podróżnych”, o których mowa była w pierwotnym brzemieniu art. 36j ust. 2 pkt 1 u.t.k. Taka wykładnia tego przepisu prowadziłaby zatem do naruszenia zakazu wykładni *per non est*¹⁶.

Dokonując wykładni pojęcia użytego w ustawie, a pozbawionego w niej definicji legalnej, pomocniczo można sięgnąć do innych aktów prawnych, w których zostało ono użyte, zwłaszcza rodzajowo bliskim aktowi interpretowanemu¹⁷. Pojęcie odprawy pasażerów występuje w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (dalej: u.p.t.z.)¹⁸. Ustawa ta również nie zawiera wprost wyrażonej definicji „odprawy”, jednakże w art. 4 pkt 2 definiuje „dworzec” jako miejsce przeznaczone do odprawy pasażerów, w którym znajdują się w szczególności przystanki komunikacyjne, punkt sprzedaży biletów oraz punkt informacji dla podróżnych. Jeżeli zatem do „odprawy” mają być przeznaczone przystanki, punkty sprzedaży biletów oraz punkt informacji dla podróżnych, to oznacza, że w rozumieniu ustawodawcy w skład „odprawy” wchodzi m.in. wsiadanie i wysiadanie pasażerów ze środka transportu (co jest przeznaczeniem przystanku zgodnie z art. 4 pkt 13 u.p.t.z.), zakup biletu w punkcie sprzedaży, a także pozyskiwanie informacji o przewozach. Czynności te również nie stanowią żadnych „formalności związanych z podróżą”. Warto przy tym zauważyć, że w literaturze dotyczącej u.p.z.t. również zwrócono uwagę na problemy interpretacyjne, jakie budzi pojęcie odprawy wobec faktu, że pojęcie to stosowane jest co do zasady w transporcie powietrznym¹⁹. Wskazano jednak, że „odprawę pasażerów” rozumieć należy jako m.in. umożliwienie im rozpoczęcia i zakończenia podróży, pozyskiwania informacji, przewozu bagażu, zakupu biletu. Przy czym „dworzec”, czyli miejsce przeznaczone do odprawy, może również obejmować inne punkty, takie jak poczekalnie, przechowalnie bagażu, toalety czy punkty gastronomiczne²⁰. Wykładnia pojęcia odprawy na gruncie u.p.t.z. skłania więc ku szerszemu rozumieniu tego pojęcia niż wykładnia literalna zaproponowana przez WSA w Warszawie w wyroku VI SA/Wa 652/20.

Brak jasnego rezultatu wykładni językowej uprawnia do sięgnięcia do pozajęzykowych metod wykładni²¹. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że od językowego

16 L. Morawski, *Zasady...*, s. 122–123.

17 L. Morawski, *Zasady...*, s. 108–110 i powoływane tam orzecznictwo.

18 Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1343).

19 Terminy „odprawa graniczna” lub „biletowo-bagażowa” kilkukrotnie są użyte w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1235), która jednak również nie zawiera ich definicji legalnej

20 K. Wach, komentarz do art. 4 u.p.t.z., [w:] *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, B. Kwiatek, A. Wach, Warszawa 2021, teza 2.

21 L. Morawski, *Zasady...*, s. 76–77.

brzemienia przepisu można odstąpić, jeżeli przemawiają za tym szczególnie doniosłe racje. Wśród sytuacji upoważniających do odstępstwa od rezultatu wykładni językowej wymienia się m.in. takie, gdy wykładnia językowa prowadzi do absurdałnego rezultatu, a także oczywistego błędu legislacyjnego²². Wydaje się, że rezultat wykładni literalnej art. 36j ust. 2 pkt 1 u.t.k. należałoby rozpatrywać właśnie w tych kategoriach, gdyż wykładnia taka prowadziłaby do tego, że – jak wskazano już powyżej – użyte w nim pojęcie odprawy podróźnych nie miałoby w ogóle żadnego realnie istniejącego desygnatu. Podzielić zatem należy stanowisko wyrażone zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze, że przepis ten musi być interpretowany z zastosowaniem metod wykładni systemowej i funkcjonalnej²³.

Objaśnienia, czym są „powierzchnie przeznaczone do odprawy podróźnych”, próżno niestety szukać w innych przepisach u.t.k. W aspekcie tym art. 36j ust. 2 u.t.k. stanowi przepis szczególny wobec art. 36a ust. 1 u.t.k., zawierającego ogólną definicję udostępniania obiektu infrastruktury usługowej. Udostępnianie OIU polega na umożliwieniu przewoźnikom kolejowym, na ich wniossek, dostępu do torów kolejowych w tym obiekcie oraz korzystania z usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy, do których świadczenia obiekt został specjalnie przystosowany. W przypadku, gdy wymaga tego specyfika świadczonych usług, udostępnienie obiektu obejmuje również korzystanie z obiektu. Załącznik nr 2 do ustawy w ust. 2 w brzmieniu obowiązującym do 11 maja 2020 r. wskazywał jedynie, że stacja pasażerska jest obiektem infrastruktury usługowej, w którym są świadczone usługi na rzecz przewoźników.

Odpowiedzi na powyższe zagadnienie nie dostarcza także dyrektywa 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (dalej: „dyrektywa” lub „dyrektywa 2012/34/UE”)²⁴, implementowana w przepisach u.t.k.²⁵ Przepis art. 13 ust. 2 dyrektywy stanowi, że operatorzy obiektów infrastruktury usługowej zapewniają wszystkim przedsiębiorcom kolejowym na niedyskryminujących zasadach dostęp do obiektów oraz usług świadczonych w tych obiektach. Zgodnie z art. 31 ust. 1 dyrektywy opłaty za użytkowanie obiektów infrastruktury usługowej są wpłacane operatorowi i wykorzystywane do finansowania jego działalności gospodarczej. Zgodnie z pkt 2 załącznika nr 2 do dyrektywy dostęp przyznaje się do obiektów infrastruktury usługowej, jeżeli istnieją, i do usług dostarczanych w tych obiektach, którymi są m.in. stacje pasażerskie, ich budynki i inne urządzenia, w tym tablice z informacjami dla pasażerów i dogodny punkt sprzedaży biletów (lit. a). Terminy „odprawa podróźnych” lub „obsługa podróźnych” w dyrektywie 2012/34/UE nie występują.

Przepis art. 36j został wprowadzony do u.t.k. ustawą z dnia 16 listopada 2016 r.²⁶ Choć ustawa ta wprowadziła ten przepis w jego pierwotnym brzmieniu, w którym

22 L. Morawski, *Zasady...*, s. 89–92 i powoływane tam orzecznictwo.

23 M. Rypina, komentarz do art. 36j u.t.k., [w:] *Ustawa...*, teza 13; wyrok WSA w Warszawie, VI SA/Wa 2322/19, CBOSA.

24 Dz.U. UE Seria L z 2012 r. nr 343 poz. 32.

25 M. Rypina, komentarz do art. 36j u.t.k., [w:] *Ustawa...*, teza 1.

26 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r. poz. 1923.

występowało pojęcie odprawy podróżnych, to pojęcie to nie występuje w uzasadnieniu rządowego projektu tej ustawy²⁷. Zamiast tego w uzasadnieniu pojawia się stwierdzenie, że zgodnie z projektowaną regulacją „stacja pasażerska jest udostępniana [...] odpłatnie przewoźnikom, wyłącznie w zakresie udostępniania powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych oraz powierzchni do umieszczania informacji handlowych”. Jednocześnie jednak projektodawca zastrzega, że „zatrzymywanie się pociągu przy stacji pasażerskiej nie oznacza konieczności korzystania z usług świadczonych przewoźnikom na stacji pasażerskiej”. Pojęcie obsługi podróżnych wprowadzono do tego przepisu dopiero nowelizacją z 2020 r.

Przepis art. 4 ust. 53 u.t.k. ustanawia definicję stacji pasażerskiej, którą jest obiekt infrastruktury usługowej obejmujący dworzec kolejowy wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dostęp do peronu, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego (w brzmieniu sprzed nowelizacji u.t.k. definicja ta obejmowała także perony). „Dworcem kolejowym” zgodnie z art. 4 pkt 8a u.t.k. jest obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych, w którym znajdują się pomieszczenia przeznaczone do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego, położony przy linii kolejowej. Definicje powyższe również zatem wskazują, że stacja pasażerska jest obiektem przeznaczonym do „obsługi” podróżnych, nie pojawia się w nich natomiast pojęcie „odprawy”.

Powyższe zdaje się potwierdzać, że *ratio legis* omawianej regulacji zawsze było uregulowanie udostępniania przewoźnikom powierzchni przeznaczonych do szerzej rozumianej „obsługi” podróżnych, a nie wąsko rozumianej „odprawy” jako wyłącznie „formalności związanych z podróżą”. Użycie w pierwotnym brzmieniu w art. 36j ust. 1 pkt 2 lit. a u.t.k. terminu „odprawa” zamiast „obsługa” można wręcz uznać za błąd legislacyjny. Zarówno w stanie prawnym sprzed wejścia w życie nowelizacji u.t.k., jak i po nim pojęcie to należy interpretować jako „obsługę”, zatem udostępnianie przewoźnikowi stacji pasażerskiej polega w szczególności na udostępnianiu powierzchni przeznaczonej do „obsługi” podróżnych.

Zaprobować należy zatem taką interpretację art. 36j u.t.k., także w jego pierwotnym brzmieniu, na jaką wskazał NSA w wyroku II GSK 209/21, w którym uznał, że nowelizacja u.t.k., w której pojęcie „odprawy podróżnych” w art. 36j u.t.k. zamieniono na pojęcie „obsługi podróżnych”, miała na celu wyłącznie rozstrzygnięcie podnoszonych w tej kwestii wątpliwości, nie wprowadziła zaś nowej treści normatywnej. Pierwotne brzmienie tego przepisu należy zatem interpretować tak samo jak brzmienie znowelizowane. Na taki cel regulacji wprost wskazano w uzasadnieniu projektu nowelizacji u.t.k.: „Zmiana ust. 2 w art. 36j ustawy [...] oraz uzupełnienie art. 36e ust. 2 o doprecyzowanie, co obejmują ustalane przez operatora opłaty za dostęp do obiektu infrastruktury usługowej, jest odpowiedzią na szereg zgłaszanych przez uczestników rynku kolejowego rozbieżności i wątpliwości interpretacyjnych dotyczących finansowania przez przewoźników kolejowych, w ramach opłat za dostęp do obiektów infrastruktury usługowej stanowiących stacje pasażerskie, części tych obiektów wykorzystywanych przez pasażerów. Przepisy powodujące faktyczne udostępnianie nieodpłatnie przewoźnikom obiektów infrastruktury usługowej są niespójne z przepisami rozdziału 6a wyżej wymienionej ustawy i niezgodne

²⁷ Projekt z uzasadnieniem: Druk nr 840 Sejmu VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=840> [dostęp: 18 września 2023 r.].

z przepisami prawa Unii Europejskiej [...] nieodpłatność korzystania z obiektu przez pasażera nie może oznaczać nieodpłatności korzystania przez przewoźnika. Przepisy prawa Unii Europejskiej przesądzają o dopuszczalności ustalenia opłat za korzystanie z obiektu infrastruktury usługowej lub świadczonych w nim usług na poziomie 100% kosztów powiększonych o rozsądny zysk. Projektowane zmiany mają zapobiegać potencjalnemu uchylaniu się przez przewoźników od obowiązku uiszczania opłat za dostęp do obiektu infrastruktury usługowej i świadczone na ich rzecz usługi²⁸.

Przy odwoływaniu się do uzasadnień projektów ustaw przy dokonywaniu wykładni przepisów należy zachować daleko idącą ostrożność, z uwagi na ich nienormatywny charakter, jak również fakt, że intencja projektodawcy nie musi być bynajmniej tożsama z intencją ustawodawcy. W tym wypadku za przyjęciem takiej wykładni przemawiają jednak także inne istotne względy, w tym zwłaszcza niemożliwy do zaakceptowania rezultat wykładni językowej i dotychczasowa treść innych przepisów ustawy, z których wynika, że stacja pasażerska jest obiektem służącym do „obsługi podróżnych”, a nie ich „odprawy” w literalnym rozumieniu tego słowa.

Pojęcie „obsługi” ma szerokie znaczenie. „Obsługa”, zgodnie z definicjami ze słowników języka polskiego, to „czynności, których celem jest zaspokajanie czyichś potrzeb albo prawidłowe funkcjonowanie czegoś²⁹”, „obsługiwanie ludzi lub jakichś urządzeń”, zaś „obsługiwać” to „wykonać czynności zaspokajające czyjeś potrzeby lub ułatwiające komuś funkcjonowanie”, „wykonać czynności konieczne dla właściwego funkcjonowania jakiegoś urządzenia”, „zaspokoić potrzeby w danym zakresie³⁰”.

Powierznią przeznaczoną do obsługi podróżnych, jak również powierzchnią przeznaczoną do odprawy podróżnych, w rozumieniu u.t.k., jest zatem powierzchnia stacji pasażerskiej służąca do zaspokajania potrzeb podróżnych. Taką powierzchnią niewątpliwie stanowią powierzchnie przed kasami, poczekalnie, powierzchnie umożliwiające podróżnym dostęp do peronów – wymienione przykładowo w znowelizowanym brzmieniu art. 36j ust. 1 pkt 2 lit. a u.t.k. – a także inne powierzchnie służące do obsługi podróżnych. Mariusz Rypina jako przykłady powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych wymienia powierzchnie mające zapewnić pasażerom dostęp do „wszelkich wygod łagodzących uciążliwości związane z podróżą, takich jak punkty informacyjne na dworcach, dostęp do toalet czy też wydzielonych pomieszczeń dostosowanych do karmienia i przebijania dzieci [...], a w przypadku takiej potrzeby także do prysznica (np. w razie konieczności oczekiwania na opóźniony pociąg lub przesiadki w celu kontynuowania dłuższej podróży pociągami – co ma znaczenie w ruchu dalekobieżnym, w tym międzynarodowym), możliwość dostępu do większej przestrzeni (przydworcowe place) w przypadku zatłoczonych peronów lub poczekalni czy też dostępu do terenów zielonych (np. dla pasażerów podróżujących ze zwierzętami). Powierzchnia zieleni znajdująca się

28 Druk nr 43 Sejmu IX kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=43> [dostęp: 19 września 2023 r.].

29 Wielki słownik języka polskiego PAN, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/1469/obsługa> [dostęp: 19 września 2023 r.].

30 Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/obsługa;2492109.html>, <https://sjp.pwn.pl/sjp/obsluzyc;2492114.html> [dostęp: 19 września 2023 r.].

w obrębie stacji pasażerskiej – jeśli jest dostępna dla podróżnych i może być wykorzystywana na cele związane z obsługą pasażerów (np. potrzeba zapewnienia takiej powierzchni dla pasażerów podróżujących ze zwierzętami) – może być zaliczona do powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych³¹.

Należy również zauważyć, że taka wykładnia terminów „odprawa” i „obsługa” podróżnych pozbawiona jest alternatywy. Trafnie wskazuje Mariusz Rypina, że stacja pasażerska służy z definicji do obsługi pasażerów, a nie do obsługi przewoźników³². Nie zmienia to jednak faktu, że stacja pasażerska jako obiekt infrastruktury usługowej podlega udostępnieniu przewoźnikom, na co wprost wskazują omawiane przepisy u.t.k. Zaaprobować należy stanowisko wyrażone w orzecznictwie, że korzystanie przez przewoźnika ze stacji pasażerskiej polega w praktyce na korzystaniu z niej przez podróżnych będących klientami tego przewoźnika. Trudno sobie wyobrazić, na czym innym miałyby polegać korzystanie przez przewoźnika kolejowego np. z poczekalni (wprost wymienionej w art. 36j ust. 2 lit. a u.t.k). Tym samym prawidłowa jest także teza, że jeżeli tylko pociągi danego przewoźnika zatrzymują się przy danej stacji pasażerskiej, to przewoźnik ten korzysta z niej jako obiektu infrastruktury usługowej, poprzez czynności podejmowane przez swoich pasażerów³³. Korzystanie z powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych przez przewoźnika polega więc w szczególności na tym, że bez tych powierzchni, udostępnianych przez operatora, korzystanie z usług przewoźnika przez pasażerów byłoby znacząco utrudnione albo wręcz niemożliwe. Elementem specyfiki transportu kolejowego jest bowiem to, że przewoźnik w jakimś stopniu polega na infrastrukturze, której właścicielem lub zarządcą są inne przedmioty, i dotyczy to zarówno infrastruktury kolejowej (np. perony, tory kolejowe), jak i infrastruktury usługowej. Raczej niemożliwe wszak byłoby, by każdy przewoźnik kolejowy, którego pociągi zatrzymują się przy danej stacji, budował na niej np. własną poczekalnię oraz zapewniał inne udogodnienia dla swoich pasażerów. To samo dotyczy powierzchni zapewniających pasażerom dostęp do peronów, bez których pasażerowie mogliby nawet nie być w stanie dostać się do pociągu³⁴. Przewoźnik korzysta w tym zakresie z istniejącej infrastruktury, zarządzanej przez operatora OIU. Sam fakt zatrzymywania się pociągów pasażerskich przy danej stacji pasażerskiej aktualizuje zatem obowiązek przewoźnika do zawarcia z operatorem stacji pasażerskiej umowy o dostęp do obiektu i ponoszenia opłat z tego tytułu³⁵.

5. Infrastruktura umożliwiająca dostęp do peronów

W orzecznictwie sporna stała się również kwestia tego, czy infrastruktura umożliwiająca podróżnym dostęp do peronów z drogi publicznej lub dworca kolejowego stanowi część

31 M. Rypina, komentarz do art. 36j u.t.k., [w:] *Ustawa...*, teza 14.

32 M. Rypina, komentarz do art. 36j u.t.k., [w:] *Ustawa...*, teza 5.

33 M.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2020 r., VI SA/Wa 2322/19, CBOSA.

34 M. Rypina, komentarz do art. 36j u.t.k., [w:] *Ustawa...*, teza 5.

35 Tak również: M. Rypina, komentarz do art. 36j u.t.k., [w:] *Ustawa...*, teza 26.

obiektu infrastruktury usługowej, czy też infrastrukturę kolejową, która udostępniana jest przewoźnikom na odrębnych zasadach. W wyroku VI SA/Wa 652/20 WSA w Warszawie opowiedział się za stanowiskiem „iż nie można uznać [...] ciągów komunikacyjnych stanowiących infrastrukturę kolejową za powierzchnie przeznaczone do odprawy podróżnych w obiekcie infrastruktury usługowej”. Pogląd taki WSA uzasadnił treścią pkt 6 załącznika nr 1 do u.t.k., który „perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego” zalicza wprost do elementów infrastruktury kolejowej.

Zaliczenie infrastruktury umożliwiającej pasażerom dostęp do peronów do infrastruktury kolejowej jest jednak, pomimo treści załącznika nr 1 do u.t.k., co najmniej wątpliwe, albowiem jednocześnie art. 4 pkt 53 u.t.k. (także w brzmieniu sprzed nowelizacji u.t.k.) wyraźnie zalicza „infrastrukturę umożliwiającą pasażerom dostęp do peronu, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego” do elementów stacji pasażerskiej, która jest całościowo zdefiniowana jako obiekt infrastruktury usługowej. Przepis art. 36j ust. 1 pkt 2 lit. a w brzmieniu znowelizowanym również przesądza wyraźnie o tym, że „powierzchnie stanowiące dostęp do peronów z drogi publicznej lub dworca kolejowego” podlegają udostępnieniu przewoźnikom na zasadach właściwych dla obiektów infrastruktury usługowej (rozdział 6a u.t.k.). Treść pkt 6 załącznika nr 1 do u.t.k. *prima facie* wydaje się być w tym aspekcie sprzeczna z treścią art. 4 pkt 53 i art. 36j ust. 1 pkt 2 lit. a u.t.k.

Przed wejściem w życie nowelizacji u.t.k. podobna sprzeczność istniała w stosunku do peronów, które w art. 4 pkt 53 u.t.k. zaliczone były do stacji pasażerskiej, czyli obiektu infrastruktury usługowej, a w pkt 6 załącznika nr 1 do u.t.k. – do elementów infrastruktury kolejowej. Nowelizacją u.t.k. wyeliminowano jednak „perony” z definicji stacji pasażerskiej, usuwając w u.t.k. sprzeczność w tym zakresie. Z definicji stacji pasażerskiej nie usunięto jednak infrastruktury umożliwiającej pasażerom dostęp do peronów. Treść znowelizowanego art. 36j ust. 1 pkt 2 lit. a u.t.k. stanowi jednak bardzo istotną wskazówkę interpretacyjną co do kierunku rozstrzygnięcia tej kwestii.

Argumentem w tej materii jest również treść załączników do dyrektywy 2012/34/UE. Podobnie jak załącznik nr 1 do u.t.k., załącznik nr 1 do dyrektywy zalicza do elementów infrastruktury kolejowej „drogi dostępu dla pasażerów i towarów, w tym drogi dojazdowe i drogi dla pasażerów przybywających lub oddalających się pieszo” (tiret szóste). Jednocześnie załącznik nr 1 w tiret pierwszym do elementów infrastruktury kolejowej zalicza także m.in. perony pasażerskie i rampy towarowe, w tym na stacjach pasażerskich. Stacje pasażerskie dyrektywa zalicza natomiast do obiektów infrastruktury usługowej (załącznik nr 2, pkt 2 lit. a).

Zastrzeżenia „w tym na stacjach pasażerskich” użyto w załączniku nr 1 do dyrektywy w stosunku do peronów, natomiast nie pojawia się ono w odniesieniu do dróg dostępu dla pasażerów. Różnica ta pozwala uznać, że o ile perony w myśl dyrektywy zawsze stanowią element infrastruktury kolejowej, a nie część obiektu infrastruktury usługowej – nawet gdy znajdują się przy stacji pasażerskiej stanowiącej taki obiekt – to drogi dostępu dla pasażerów do peronów stanowią element infrastruktury kolejowej tylko wtedy, gdy nie znajdują się na stacji pasażerskiej. Jeżeli natomiast znajdują się na stacji pasażerskiej, to wówczas w myśl załącznika nr 2 pkt 2 lit. a będą częścią obiektu infrastruktury

usługowej, a nie elementem infrastruktury kolejowej³⁶. W przeciwnym razie użycie sformułowania „w tym na stacjach pasażerskich” w odniesieniu do peronów nie miałyby żadnego znaczenia.

W związku z powyższym należy przyjąć, że zgodnie z art. 4 pkt 53 u.t.k. infrastruktura bądź powierzchnie umożliwiające pasażerom dostęp do peronów, z drogi publicznej lub dworca kolejowego, stanowią część obiektu infrastruktury usługowej. Infrastruktura taka podlega udostępnieniu przewoźnikom przez operatora w ramach dostępu do obiektu infrastruktury usługowej, jeżeli są częścią stacji pasażerskiej, zgodnie z art. 36j ust. 1 pkt 2 lit. a u.t.k. Infrastruktura taka stanowi jednak element infrastruktury kolejowej wyłącznie, jeżeli nie znajduje się na stacji pasażerskiej.

6. Umowa o udostępnienie obiektu

Stosunek prawny pomiędzy operatorem obiektu infrastruktury usługowej a przewoźnikiem kolejowym, dotyczący udostępniania przewoźnikowi obiektu i korzystania przez przewoźnika z obiektu, zgodnie z art. 36c ust. 1 u.t.k. powinien zostać przez jego strony uregulowany w umowie. Regulacja ustawowa dotycząca umowy o dostęp do obiektu jest bardzo lakoniczna. Ustawa wskazuje jedynie, że umowa określać powinna w szczególności prawa i obowiązki operatora i przewoźnika kolejowego związane ze świadczonymi usługami. Pewnego uzupełnienia upatrywać można w art. 36f u.t.k., dotyczącym ustanawianego przez operatora regulaminu dostępu do obiektu. Regulamin taki, zgodnie z art. 36f ust. 1 u.t.k., określa w szczególności obiekty, których dotyczy, zakres udostępniania obiektów, procedurę udostępniania obiektów, szczegółowe warunki techniczne dostępu do obiektów oraz wysokość opłat za dostęp do obiektu, o których mowa w art. 36e ust. 1 u.t.k. Jak wskazuje Marcin Trela, regulamin dostępu do obiektu w praktyce stanowić będzie wzorzec umowny w rozumieniu art. 384 Kodeksu cywilnego³⁷, w szczególności w zakresie określenia obiektów podlegających udostępnieniu oraz wysokości opłat za dostęp do obiektu³⁸.

Zawarcie umowy o korzystanie z obiektu infrastruktury usługowej jest co do zasady obligatoryjne dla obydwu jej stron. Zgodnie z art. 36c ust. 1 u.t.k. przewoźnik nabywa prawo do korzystania z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej – *a contrario* bez zawarcia umowy przewoźnik nie jest uprawniony do korzystania z nich. W celu uzyskania dostępu do obiektu przewoźnik składa wniosek do operatora (art. 36b u.t.k.). Operator nie ma jednak swobody w rozpatrywaniu tych wniosków i obowiązany jest do podjęcia wszelkich możliwych działań w celu uwzględnienia wszystkich złożonych mu wniosków o dostęp do obiektu. Odmówienie przewoźnikowi dostępu do obiektu dozwolone jest wyłącznie w razie zaistnienia co najmniej jednej z enumeratywnie wymienionych w art. 36b u.t.k. okoliczności.

³⁶ M. Rypina, komentarz do art. 36j u.t.k., [w:] *Ustawa...*, teza 19.

³⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, dalej: k.c.

³⁸ M. Trela, komentarz do art. 36f u.t.k., [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, red. M. Trela, P. Wajda, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, teza 15.

Regulacja dotycząca umowy wyraźnie wskazuje, że umowa ta dotyczy zasadniczo regulacji świadczenia „usług” w obiekcie. Nie budzi wątpliwości, że świadczenie „usług” wchodzi w zakres „udostępniania” obiektu (art. 36a ust. 1 u.t.k.), jednak samo pojęcie „usług” świadczonych w stacji pasażerskiej nie zostało zdefiniowane. Formy udostępniania przewoźnikowi stacji pasażerskiej przewoźnikowi ustawodawca wymienił jednak w art. 36j ust. 1 pkt 2 u.t.k., należy więc przyjąć, że one właśnie są „usługami” świadczonymi przez operatora na rzecz przewoźnika. Na powyższe wskazuje art. 36a ust. 1 u.t.k., zgodnie z którym „udostępnianie” obiektu obejmuje dostęp do torów kolejowych oraz korzystanie z usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy. Warto zauważyć, że zakresu „usług” świadczonych na stacji pasażerskiej w najmniejszym stopniu nie precyzuje treść załącznika nr 2 do ustawy, gdyż ten w ust. 2 w zasadzie powtarza treść art. 36a ust. 1 u.t.k. i stanowi, że dostęp do obiektu obejmuje dostęp do torów kolejowych oraz świadczenie usług w obiektach infrastruktury usługowej, w tym m.in. stacji pasażerskiej.

7. Bezumowne korzystanie z obiektu

Prezes UTK w wydawanych decyzjach niejednokrotnie stwierdzał fakt korzystania przez przewoźnika z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej bez zawartej umowy o udostępnienie obiektu³⁹. W sytuacji takiej Prezes UTK jest uprawniony do nakazania usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Ustawa nie reguluje jednak konsekwencji bezumownego korzystania z obiektu przez przewoźnika. Ma to szczególnie istotne znaczenie w kontekście uprawnienia operatora do naliczania opłat za dostęp do obiektu, wynikającego z art. 36e ust. 1 u.t.k. Wysokość tych opłat ustalona zostaje w regulaminie dostępu do obiektu (art. 36f ust. 1 pkt 5 u.t.k.). Niemożliwe byłoby przyjęcie, że uchylene się od zawarcia umowy skutecznie zwalniałoby przewoźnika z obowiązku ponoszenia opłat, jeżeli faktycznie korzysta on z obiektu. Powstaje jednak pytanie o podstawę prawną ich żądania przez operatora w takiej sytuacji.

Przepisy u.t.k. nie przewidują żadnych wymogów co do formy zawarcia umowy o udostępnienie obiektu. Na zasadach ogólnych umowa taka może zostać zawarta w dowolnej formie, a zatem także *per facta concludentia*. Jednocześnie w stosunku do regulaminu dostępu do obiektu jako wzorca umownego zastosowanie miałby art. 384 § 2 k.c., zgodnie z którym wzorec taki wiąże drugą stronę (w tym wypadku przewoźnika), jeżeli tylko mógł dowiedzieć się o jego treści. Posługiwanie się takim wzorcem w stosunkach tego rodzaju jest bowiem nie tylko zwyczajowo przyjęte, lecz nawet nakazane przez przepisy ustawy. Przepis art. 36f ust. 3 pkt 1 u.t.k. wprost obliguje operatora do opublikowania regulaminu obiektu na swojej stronie internetowej. Przesłanka możliwości dowiedzenia się o treści wzorca również byłaby zatem spełniona – pod warunkiem że regulamin rzeczywiście został przez operatora opracowany i opublikowany. Wydaje się więc, że faktyczne korzystanie przez przewoźnika ze stacji pasażerskiej (art. 36j ust. 1

³⁹ Decyzja Prezesa UTK z dnia 11 lipca 2019 r., Dz.Urz. Prezesa UTK z 2019 r. poz. 30; decyzja Prezesa UTK z dnia 30 października 2019 r., Dz.Urz. Prezesa UTK z 2019 r. poz. 40.

u.t.k.) może być uznane za dorozumiane zawarcie z operatorem umowy obejmującej co najmniej te postanowienia regulaminu, które dotyczą elementów obiektu, z których przewoźnik korzysta. Przewoźnik w takim wypadku byłby zobowiązany do ponoszenia opłat za dostęp do obiektu zgodnie z regulaminem.

Inną możliwością jest zastosowanie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu (art. 405–414 k.c.). W doktrynie i orzecznictwie zgodnie wskazuje się, że korzyścią majątkową w rozumieniu art. 405 k.c. jest także uniknięcie zmniejszenia majątku, zaoszczędzenie koniecznego wydatku, uniknięcie straty lub nieodpłatne skorzystanie z usługi⁴⁰. Wzbogacenie po stronie przewoźnika polegałoby w takiej sytuacji na zaoszczędzeniu wydatku poprzez nieodpłatne skorzystanie z usługi świadczonej przez operatora, natomiast zubożenie operatora na niezyskaniu zapłaty za świadczone usługi. Jeżeli zatem w konkretnym przypadku nie byłoby możliwe dokonanie rozliczenia między operatorem a przewoźnikiem w oparciu o regulamin, to wydaje się, że podstawą mogłyby być przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu.

8. Wnioski końcowe

Udostępnianie stacji pasażerskiej przewoźnikowi kolejowemu polega m.in. na udostępnianiu powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych, w tym powierzchni przed kasaми, poczekalni i powierzchni umożliwiających dostęp do peronów z drogi publicznej lub dworca kolejowego. Norma taka została wprost wyrażona w brzmieniu art. 36j ust. 1 pkt 2 u.t.k. obowiązującym od dnia 17 kwietnia 2020 r., jednakże użyte we wcześniejszym brzmieniu tego przepisu pojęcie „odprawy podróżnych” należy interpretować w identyczny sposób. Nowelizacja tego przepisu miała bowiem charakter doprecyzowujący, a nie normatywny.

Korzystanie z obiektu infrastruktury usługowej stacji pasażerskiej przez przewoźnika kolejowego polega w praktyce na korzystaniu z niej przez podróżnych będących klientami tego przewoźnika. Jeżeli pociągi przewoźnika zatrzymują się przy danej stacji pasażerskiej, to przewoźnik ten korzysta ze stacji i obowiązany jest do zawarcia umowy z operatorem oraz ponoszenia opłat za dostęp do obiektu.

Powierzchnia (infrastruktura) umożliwiająca pasażerom dostęp do peronów z drogi publicznej lub dworca kolejowego, znajdująca się na stacji pasażerskiej, stanowi część obiektu infrastruktury usługowej i podlega udostępnieniu przewoźnikowi na zasadach właściwych dla obiektów infrastruktury usługowej. Infrastruktura taka stanowi jednak element infrastruktury kolejowej, jeżeli nie znajduje się na stacji pasażerskiej.

Zawarcie umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej jest co do zasady obligatoryjne dla obydwu jej stron. Operator stacji obowiązany jest do dołożenia starań

⁴⁰ R. Trzaskowski, komentarz do art. 405 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2018, tezy 7 i 10; G. Karaszewski, komentarz do art. 405 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2023, teza 6; wyrok SN z dnia 30 stycznia 2007 r., IV CSK 221/06, LEX nr 369185.

w celu uwzględnienia wszystkich złożonych mu wniosków o dostęp do obiektu, a odmówić przewoźnikowi dostępu do obiektu może wyłącznie w razie zaistnienia przesłanek wymienionych w u.t.k.

Formy udostępniania stacji pasażerskiej, o których mowa w art. 36a ust. 1 u.t.k., stanowią „usługi świadczone w obiekcie” infrastruktury usługowej w rozumieniu art. 36c ust. 1 u.t.k.

Regulamin dostępu do obiektu opracowywany przez operatora na podstawie art. 36f ust. 1 u.t.k. stanowi wzorzec umowy w rozumieniu art. 384 § 1 k.c. Ustawa nie przewiduje żadnych wymogów co do formy umowy o udostępnienie obiektu, może więc ona zostać zawarta w dowolnej formie, w tym także *per facta concludentia*.

Możliwe wydaje się uznanie, że przewoźnik faktycznie korzystający z dostępu do stacji pasażerskiej związał się regulaminem dostępu do obiektu w sposób dorozumiany, jeżeli regulamin taki został opracowany przez operatora i opublikowany w taki sposób, by przewoźnik mógł z łatwością dowiedzieć się o jego treści (art. 384 § 2 k.c.).

W przypadku bezumownego korzystania przez przewoźnika z obiektu infrastruktury usługowej niewykluczone jest również dochodzenie przez operatora od przewoźnika opłat za dostęp do obiektu na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu.

Bibliografia

- Karaszewski G., komentarz do art. 405 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2023.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Rypina M., komentarz do art. 36j u.t.k., [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, red. M. Trela, P. Wajda, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl>.
- Trela M., komentarz do art. 36f u.t.k., [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, red. M. Trela, P. Wajda, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
- Trzaskowski R., komentarz do art. 405 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2018.
- Wach K., komentarz do art. 4 u.p.t.z., [w:] *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, B. Kwiatek, A. Wach, Warszawa 2021.
- Wielki słownik języka polskiego PAN*, <https://wsjp.pl/>.

Anna Wilk¹

Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej

ORCID ID: 0000-0002-9073-9153

PIECZA GNIAZDOWA

JAKO ALTERNATYWNA FORMA PIECZY NAPRZEMIENNEJ

ABSTRACT

Bird's nest custody as an alternative form of shared parenting

Bird's nest custody is one of the versions of shared parenting. In this system, children stay in one house, and parents move in and out at different times. This form of custody is practiced in affluent Western countries, while in Poland it enjoys little interest due to the need to have free premises where the child could live and the costs associated with its purchase or rent. However, it is worth analyzing the current possibilities of establishing bird's nest custody in the light of Polish law, as well as potential problems related to its application, because this model of shared parenting seems to be a good option for the child, as it has all the advantages of traditional shared parenting (ensuring contact with both parents, preventing isolation child from one of the parents), while eliminating its primary disadvantage, i.e. the child's life instability, manifested in the need to move between two homes.

Keywords: bird's nest custody, parents, child, divorce

Słowa kluczowe: piecza gniazdowa, rodzice, dziecko, rozwód

¹ Autorka jest doktorem habilitowanym nauk prawnych, profesorem Akademii WSB w Dąbrowie Górniczej oraz radcą prawnym. Specjalizuje się w prawie cywilnym, w tym zwłaszcza prawie zobowiązań oraz prawie rzeczowym.

1. Wstęp

Pieczna naprzemienna jest jednym ze sposobów wykonywania władzy rodzicielskiej po rozwodzie lub rozstaniu rodziców dziecka. W klasycznym ujęciu polega ona na tym, że dziecko przebywa u każdego z rodziców naprzemiennie, w powtarzających się okresach². Okresy te w warunkach polskich najczęściej są równe (np. tydzień u matki, tydzień u ojca), choć nie zawsze musi tak być, gdyż przyjmuje się, że z pieczą naprzemienną mamy do czynienia, gdy udział jednego z rodziców w wykonywaniu faktycznej pieczy nad małoletnim wynosi co najmniej 30%, ale może to być także udział większy lub mniejszy³. W innych systemach prawnych stosowane są różne systemy rozdzielania pieczy nad dzieckiem, np. takie jak mieszkanie z jednym z rodziców w tygodniu, a z drugim w weekendy, spędzanie z jednym rodzicem trzech tygodni w miesiącu, a z drugim czwartego tygodnia, czy nawet tzw. piecza uznaniowa, polegająca na mieszkaniu dziecka z każdym z rodziców w dowolnych okresach czasu⁴. Istota pieczy naprzemiennej nie polega więc koniecznie na tym, aby dziecko spędzało dokładnie taką samą ilość czasu z każdym z rodziców, gdyż chodzi o to, aby obydwójce rodzice zajmowali się dzieckiem, zmieniając się w wypełnianiu zadań rodzicielskich w stworzonych przez siebie środowiskach wychowawczych – ważna jest więc systematyczność w dokonywaniu zmian miejsca pobytu małoletniego⁵. Jest to forma pieczy coraz bardziej popularna⁶ i często preferowana przez rodziców z uwagi na jej istotną zaletę, jaką jest zapobieganie separowaniu dziecka od jednego z rodziców i zapewnienie regularnego kontaktu z obojgiem rodziców, jednakże warto zastanowić się, czy ten sposób wykonywania władzy rodzicielskiej posiada jakieś alternatywne odmiany i w jaki sposób w świetle prawa polskiego mogłyby one wyglądać.

2. Piecza naprzemienna w prawie polskim

Kodeks rodzinny i opiekuńczy nie zawiera pojęcia pieczy naprzemiennej, co nie oznacza jednak niedopuszczalności jej orzeczenia, albowiem w przypadku, gdy sąd zgodnie z art. 58 § 1 i 2 k.r.o.⁷ pozostawia wykonywanie władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom, na podstawie tzw. porozumienia rodzicielskiego lub nawet bez takiego porozumienia,

2 K. Kędziera, M. Stępień, *Pieczna naprzemienna w polskim prawie rodzinnym*, „Palestra” 2018, nr 3, s. 1–2.

3 P. Długokęcka, *Dopuszczalność orzeczenia o pieczy naprzemiennej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, nr 50, s. 84.

4 Zob. K. Kamińska, *Ewolucja władzy rodzicielskiej ze szczególnym uwzględnieniem instytucji pieczy naprzemiennej (joint physical custody)*, „Miscellanea Historico – Iuridica” 2020, t. XIX, z. 1, s. 105–106 oraz powołana tam literatura.

5 A. Czerederecka, *Rozwód a rywalizacja o opiekę nad dziećmi*, Warszawa 2020, s. 127.

6 Zob. T. Uliasz, *Opieka naprzemienna nad dzieckiem coraz częstsza, a przepisów nadal brak*, <https://www.prawo.pl/prawo/opieka-naprzemienna-popularna-a-przepisow-nadal-brak,517683.html> [dostęp: 10 lipca 2023 r.].

7 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2140), dalej: k.r.o.

możliwe jest uregulowanie wykonywania tej władzy w formie pieczy naprzemiennej⁸. Odwołania do tej instytucji pojawiają się jednak w innych aktach prawnych, co jest także argumentem za dopuszczeniem możliwości ustanawiania pieczy naprzemiennej – np. w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁹ pojawiło się pojęcie opieki naprzemiennej, natomiast w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰, dotyczących egzekucji i zabezpieczenia kontaktów z dzieckiem (art. 582¹ § 4 k.p.c., art. 598 k.p.c. i art. 756² § 2 k.p.c.), mowa jest o „mieszkanii dziecka z każdym z rodziców w powtarzających się okresach” oraz o „pieczy nad dzieckiem polegającej na mieszkaniu z każdym z rodziców w powtarzających się okresach”.

Piecza naprzemienna bywa także nazywana opieką naprzemienną, co jest określeniem potocznym (aczkolwiek przenikającym także do języka prawniczego), co nie jest jednak prawidłowe, gdyż piecza nad osobą i majątkiem dziecka należy do treści władzy rodzicielskiej zgodnie z art. 95 § 1 k.r.o., zaś opieka jest odrębną instytucją prawną, funkcjonującą w odniesieniu do dzieci, nad którymi z różnych powodów żadne z rodziców nie wykonuje władzy rodzicielskiej (np. rodzice nie żyją, są małoletni, zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej) oraz osób całkowicie ubezwłasnowolnionych. Tym samym, jak słusznie zauważa się w literaturze, dziecko nie może jednocześnie podlegać władzy rodzicielskiej i opiece; pieczę sprawuje rodzic, a opiekę ustanowiony przez sąd opiekun¹¹. W używanym często terminie „opieka naprzemienna” chodzi w istocie nie o opiekę w znaczeniu prawnym, lecz potocznym, oznaczającą faktyczne zajmowanie się dzieckiem. Warto nadmienić, że np. w USA różnica terminologiczna pomiędzy władzą rodzicielską a opieką jest dobrze widoczna w określaniu sytuacji rodziców po rozstaniu, bowiem wyróżnia się *joint legal custody*, co oznacza wspólne prawa rodzicielskie, oraz *joint physical custody*, odnoszącą się do fizycznej obecności obojga rodziców i zamieszkania z każdym z nich¹².

Nie jest również właściwe określanie omawianej konstrukcji prawnej mianem naprzemiennej władzy rodzicielskiej. Jak bowiem słusznie zauważa się w literaturze, w przypadku pieczy naprzemiennej nie dochodzi do podzielenia władzy rodzicielskiej

8 Zob. np. J. Gajda, K. Pietrzykowski, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 8, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 58 k.r.o., nb 24; J. Pawliczak, [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego. Tom V. Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz. Przepisy wprowadzające KRO*, red. K. Osajda, wyd. 9, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 58 k.r.o., nb 105–105.3; K. Kamińska, *Piecza naprzemienna nad dzieckiem po rozwodzie*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, z. 4, s. 188; P. Długokęcka, *Dopuszczalność...*, s. 85; K. Kędziera, M. Stępień, *Piecza naprzemienna...*, s. 28. Odnotać jednak należy także poglądy odmienne – np. W. Stojanowska, „Porozumienie” rodziców jako przesłanka pozostawienia im obojgu władzy rodzicielskiej po rozwodzie. Wybrane zagadnienia, „Acta Iuris Stetinensis” 2014, nr 821, s. 307.

9 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 810.

10 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 289, 326, 403, 535, 556, 614, 739, 803, 852).

11 K. Kamińska, *Ewolucja...*, s. 94; podobnie S. Różycka-Jaroś, *Piecza naprzemienna w świetle obecnych i procedowanych regulacji prawnych*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2021, nr 4, s. 58.

12 Zob. K. Jezierski, M. Kujawa, *Zagadnienie więzi obojga rodziców z dzieckiem w sytuacji rozstania – rozważania w kontekście diagnozy sądowo-psychologicznej*, „Psychologia Wychowawcza” 2021, nr 20, s. 60.

w czasie, gdyż wykonywanie władzy rodzicielskiej pozostawione jest obojgu rodzicom i w każdym momencie, bez względu na to, które z rodziców sprawuje bezpośrednią pieczę nad dzieckiem, oboje mają pełną władzę rodzicielską i zachowują obowiązki i prawa z niej wynikające¹³. Podzielone w czasie (wymienne) jest jedynie sprawowanie bezpośredniej pieczy nad dzieckiem, a więc następuje podzielenie w czasie jedynie jednego z atrybutów władzy rodzicielskiej¹⁴. Trzeba zatem podkreślić, że w prawie polskim dopuszczalna jest tylko piecza naprzemienna, nie zaś naprzemienna władza rodzicielska, polegająca na pełnym rozdzieleniu wykonywania władzy rodzicielskiej w czasie i uprawnieniu do jej wykonywania w danym okresie wyłącznie rodzica, u którego dziecko przebywa¹⁵.

3. Zalety i wady pieczy naprzemiennej

Podstawową zaletą pieczy naprzemiennej jest zmniejszanie ryzyka celowego separowania dziecka przez jednego z rodziców od drugiego rodzica. To zjawisko występuje przede wszystkim w sytuacjach, gdy wykonywanie władzy rodzicielskiej zostało powierzone jednemu z rodziców, z którym dziecko stale mieszka, natomiast drugi rodzic ma przyznane prawo do kontaktów z dzieckiem. Fakt, że z uwagi na konflikt pomiędzy rodzicami dochodziło do wielu przypadków utrudniania kontaktów, skłania wielu rodziców do wnioskowania o orzeczenie pieczy naprzemiennej z obawy przed byciem odizolowanym od dziecka. Również z badań psychologicznych wynika, że dzieci w pieczy naprzemiennej mają lepszy kontakt z obojgiem rodziców, a także są mniej narażone na zaburzenia psychiczne¹⁶.

Niemniej jednak piecza naprzemienna nie eliminuje zupełnie ryzyka separowania dziecka od jednego z rodziców, o czym świadczy choćby fakt, iż przepisy k.p.c. dotyczące egzekucji kontaktów z dzieckiem stosuje się odpowiednio do pieczy naprzemiennej. Może się zatem zdarzyć, że wykonywanie pieczy naprzemiennej nie przebiega w sposób niezakłócony i np. po tygodniu spędzonym u jednego z rodziców dziecko nie jest przekazywane drugiemu rodzicowi. Można także wyobrazić sobie przypadki błędnego rozumienia przez skonfliktowanych rodziców samej istoty pieczy naprzemiennej i np. odmawiania przez jednego z rodziców w czasie, gdy dziecko przebywa z nim, kontaktu telefonicznego z drugim rodzicem lub odwiedzin dziecka przez drugiego rodzica, bo „nie jest to jego czas opieki” (to samo może zresztą dotyczyć kontaktów z dziadkami ze strony drugiego rodzica lub przyrodnim rodzeństwem)¹⁷. Z tego też względu nie powinno się

13 M. Domański, *Orzekanie o pieczy naprzemiennej w wyrokach rozwodowych*, „Prawo w Działaniu” 2016, nr 25, s. 106.

14 *Ibidem*.

15 Zob. J. Pawliczak, [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego...*, red. K. Osajda, komentarz do art. 58 k.r.o., nb 102; podobnie także K. Kędziera, M. Stępień, *Pieczka naprzemienna...*, s. 27; T. Justyński, *Pieczka naprzemienna...*, „Rodzina i Prawo” 2011, nr 19, s. 5.

16 Zob. np. R. Sikora, E. Trzęsowska-Greszta, *Opieka naprzemienna – w kontekście rozwodu rodziców i kosztów psychicznych ponoszonych przez dzieci*, „Kwartalnik Naukowy Fides et Ratio” 2016, nr 1, s. 296 oraz powołana tam literatura.

17 Autorka niniejszego artykułu zna takie przypadki z własnej praktyki jako radca prawny.

orzekać pieczy naprzemienną w sytuacji ostrego konfliktu pomiędzy rodzicami¹⁸. Pomimo tego zdarzały się sprawy, w których sądy orzekały pieczę naprzemienną w warunkach konfliktu i braku współpracy pomiędzy rodzicami¹⁹.

Z drugiej jednak strony piecza naprzemienna może przyczynić się do wygaszenia konfliktów na tle alimentacji dziecka, gdyż w przypadku jej orzeczenia co do zasady każde z rodziców powinno przejąć obowiązek utrzymywania dziecka oraz osobistych starań o jego wychowanie w okresach, kiedy dziecko będzie u niego mieszkać (choć oczywiście, stosownie do okoliczności, sąd może przyznać alimenty płatne do rąk jednego z rodziców, zwłaszcza w przypadkach, gdy jedno z rodziców jest w znacznie lepszej sytuacji niż drugie – chodzi o utrzymanie porównywalnego poziomu życia dziecka w czasie mieszkania z każdym z rodziców). W wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie²⁰ stwierdzono słusznie, że „z art. 58 § 1 k.r.o. wcale nie wynika, że rozstrzygnięcie o obowiązku ponoszenia kosztów utrzymania i wychowania dziecka musi w każdym wypadku wyrażać się sumą pieniężną, jaką jeden z rodziców ma świadczyć do rąk drugiego z rodziców. Dlatego, gdy każdy z rodziców osobiście łoży na utrzymanie i wychowanie dziecka, szczególnie dziecka zamieszkującego z każdym z rodziców w powtarzających się okresach, właściwszym i zgodnym z ustawą rozstrzygnięciem może być określenie, że rodzice ponoszą odpowiednie koszty w wysokości równej. W takim wypadku, rodzice mają obowiązek równego ponoszenia wszelkich wydatków, wykraczających poza zwykłe i codzienne koszty utrzymywania dziecka. W szczególności dotyczy to równego pokrywania opłat wynikających ze wspólnych decyzji dotyczących skierowania dziecka do odpowiednich placówek wychowawczych lub na zajęcia dodatkowe, poddania dziecka kosztownym zabiegom leczniczym itp.”

Piecza naprzemienna ma także inne wady i nie jest uniwersalnym remedium na wszelkie problemy. Przede wszystkim konstrukcja ta nie nadaje się do zastosowania w sytuacji, gdy miejsca zamieszkania rodziców są znacznie od siebie oddalone – jeżeli np. matka mieszka na Pomorzu, a ojciec w Małopolsce, dziecko nie może przecież równolegle uczęszczać do dwóch szkół, nie wspominając już o problemie uciążliwych podróży²¹. Piecza naprzemienna nie zdaje również egzaminu w przypadku bardzo małych dzieci, karmionych jeszcze piersią, co do których oczywiste jest, że podstawowym miejscem ich zamieszkania powinien być dom matki.

Co więcej, sam fakt przemieszczania się przez dziecko pomiędzy dwoma domami może budzić pewne wątpliwości, gdyż w istocie stanowi to przerzucenie na dziecko konsekwencji rozstania rodziców, które to konsekwencje powinni ponosić sami rodzice, a nie dziecko. W odniesieniu chociażby do alimentów nie ulega wątpliwości, że dziecko nie może odczuwać pogorszenia sytuacji materialnej na skutek rozstania rodziców²²,

¹⁸ M. Domański, *Orzekanie...*, s. 88.

¹⁹ *Ibidem*, s. 125; podobnie J. Pawliczak, [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego...*, red. K. Osajda, komentarz do art. 58 k.r.o., nb 109.

²⁰ Wyrok SO w Warszawie z dnia 27 listopada 2017 r., IV C 1212/17, Legalis nr 2126222.

²¹ M. Domański, *Orzekanie...*, s. 88.

²² Zob. np. A. Szlęzak, *Zasada równej stopy życiowej w prawie rodzinnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, z. 1, s. 44; podobnie np. postanowienie SA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2013 r., VI ACz 749/13, Legalis oraz wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., II FSK 3822/14, Legalis.

a więc tę samą zasadę powinno się stosować do jego sytuacji życiowej, w tym miejsca zamieszkania. Dziecko „kursujące” pomiędzy dwoma domami może odczuwać brak stabilności życiowej – podczas gdy ono „żyje na walizkach” i ciągle się przemieszcza, rodzice nie muszą tego robić. Dlatego też niekiedy podnoszony jest zarzut, że piecza naprzemienna prowadzi do uwzględnienia raczej potrzeb i ambicji rodziców, którzy po rozwodzie chcą mieć możliwość sprawowania władzy rodzicielskiej na takich samych zasadach, niż potrzeb dzieci, które mają prawo do stabilizacji życiowej²³. Wanda Stojanowska wskazuje wręcz, że „przypomina to podział majątku dorobkowego i użytkowanie wspólne na zmianę przedmiotu, którego nie można podzielić. Dziecko wędruje od ojca do matki i z powrotem, funkcjonując tak, że można to określić jako życie »na walizkach«. Duża częstość i krótkotrwałość »naprzemienności« pieczy może doprowadzić do tego, że nie warto tych walizek rozpakowywać”²⁴. Choć w literaturze psychologicznej podkreśla się zalety pieczy naprzemiennnej z punktu widzenia utrzymania przez dziecko relacji z obojgiem rodziców, to jednak dostrzega się także, iż „zmienianie miejsca zamieszkania może powodować poczucie niestabilności i niepewności u dzieci. Łączy się to także z koniecznością przestrzegania dwóch zestawów zasad oraz radzenia sobie z potencjalnie różnymi oczekiwaniami rodziców, co może powodować stres i dezorientację”²⁵. Konieczność ciągłego przenoszenia z miejsca na miejsce różnych niezbędnych dziecku przedmiotów także może być przez nie postrzegana jako uciążliwość – można ją oczywiście zminimalizować w ten sposób, że np. u każdego z rodziców dziecko będzie posiadało własny komputer, przybory szkolne i toaletowe, ale nie da się tego w pełni zrealizować w przypadku niektórych rzeczy, takich jak odzież czy zeszyty szkolne²⁶. W istocie więc niewygody te mogą odczuwać także rodzice, gdyż jak trafnie zauważa się w doktrynie, opieka naprzemienna oznacza utrzymywanie dwóch domów, w których pełnoprawnym mieszkańcem jest dziecko (pokój dziecka, podwójny komplet rzeczy codziennego użytku dla dziecka)²⁷. Problem może również powstać w przypadku zwierząt domowych, z którymi dziecko jest emocjonalnie związane i chciałoby je cały czas mieć przy sobie, a w jednym z domów rodzicielskich nie ma warunków do przebywania zwierzęcia – dziecko może wówczas odczuwać oddzielenie od ulubionego zwierzęcia jako krzywdę i buntować się przeciwko pieczy naprzemiennnej. Kursowanie pomiędzy domami rodziców może się także okazać istotną uciążliwością w przypadku dzieci z niepełnosprawnościami, np. z niepełnosprawnością ruchową czy też innymi specjalnymi potrzebami, np. zaburzeniami ze spektrum autyzmu, w których stabilność otoczenia odgrywa istotną rolę – w tego rodzaju sytuacjach sąd powinien przeprowadzić szczegółową ocenę możliwości zastosowania pieczy naprzemiennnej pod kątem dobra dziecka, zasięgając także opinii biegłego lekarza.

23 Zob. J. Pawliczak, [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego...*, red. K. Osajda, komentarz do art. 58 k.r.o., nb 104 i 104.1 oraz powołana tam literatura.

24 W. Stojanowska, „Porozumienie”..., s. 306–307.

25 M. Popławska, *Czy osobno też może być dobrze? Przegląd badań dotyczących opieki naprzemiennnej*, „*Fabrica Societatis*” 2020, nr 4, s. 75 oraz powołana tam literatura.

26 Podobnie K. Kędziera, M. Stępień, *Piecza...*, s. 32; W. Lis, *Piecza naprzemienna a dobro dziecka*, „*Prawo i Więź*” 2022, nr 4, s. 270.

27 *Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem*, red. A. Gójska, J. Ignaczewski, Warszawa 2010, s. 431.

4. Istota i zalety pieczy gniazdowej

Piecza gniazdowa (*bird's nest joint custody*) jest jedną z wersji pieczy naprzemiennej, stosowaną np. w prawie amerykańskim – polega ona na tym, że dzieci zostają w jednym domu, a rodzice wprowadzają się do niego i wyprowadzają w różnych okresach²⁸. W warunkach polskich ta odmiana pieczy naprzemiennej wydaje się raczej nie funkcjonować, a ewentualne jej zastosowanie jest marginalne. Wynika to przede wszystkim z faktu, że stosowanie pieczy gniazdowej wymaga posiadania wolnego lokalu, w którym mogłoby zamieszkać dziecko. Może to być oczywiście lokal zamieszkiwany dotychczas przez jednego z rodziców, jednakże jego udostępnienie na potrzeby pieczy gniazdowej wiązałoby się z koniecznością tolerowania systematycznych pobytów w nim byłego małżonka lub partnera, w czasie kiedy będzie się on opiekować dzieckiem, co biorąc pod uwagę częste negatywne emocje związane z rozpadem związku może być dla wielu osób trudne do zaakceptowania. Lepszą opcją jest więc zakup lub wynajęcie mieszkania, w którym stale będzie przebywać dziecko, zaś rodzice będą się do niego naprzemiennie wprowadzać. Wiąże się to jednak z dużymi kosztami i dlatego też to, co w zamożnych krajach zachodnich jest praktykowane od dawna²⁹, w Polsce jest dla szerszych kręgów społeczeństwa niedostępne z uwagi na sytuację materialną. Przymuszczać z tego też względu tematyka pieczy gniazdowej nie cieszyła się dotychczas zainteresowaniem doktryny i jest praktycznie nieopracowana w literaturze z zakresu prawa rodzinnego.

Piecza gniazdowa ma te same zalety co tradycyjny model pieczy naprzemiennej (zapewnienie kontaktu z obojgiem rodziców, zapobieganie separowaniu dziecka od jednego z rodziców), a jednocześnie pozbawiona jest podstawowej wady tego modelu, bo eliminuje uciążliwość związaną ze stosowaniem tradycyjnego modelu pieczy naprzemiennej, mianowicie pozwala uniknąć ciągłego przemieszczania się dziecka pomiędzy dwoma domami, zapewnia mu większą stabilność życiową i kontynuację dotychczasowego trybu życia³⁰. W tym systemie konsekwencje rozstania w postaci zmiany sytuacji życiowej i miejsca zamieszkania obciążają więc rodziców, a nie dziecko. Co więcej, kupna mieszkania na potrzeby pieczy gniazdowej rodzice mogliby dokonać nie na własny rachunek, lecz jako przedstawiciele ustawowi dziecka i co za tym idzie byłoby ono jego właścicielem

28 K. Kamińska, *Ewolucja...*, s. 105.

29 Biorąc jednak pod uwagę koszty życia w krajach zachodnich, także i tam piecza gniazdowa nie jest rozwiązaniem dostępnym dla wszystkich, lecz jedynie dla osób dysponujących odpowiednimi dochodami – zob. M.T. Flannery, *Is Bird Nesting in the Best Interest of Children*, „Southern Methodist University Law Review” 2004, nr 2, s. 303.

30 Zob. R. Lehtme, K. Toros, *Bird's Nest Parenting as a Child – Centered Solution in the Context of Shared Parenting*, [w:] *The Child Welfare System: Perspective, Challenges and Future Directions*, red. B. Wolfe, Nova Science Publishers Inc. 2019, wersja el., s. 1–3 oraz powołana tam literatura; R. Lehtme, K. Toros, *Child – Centered Approach to Shared Parenting: Parents' Experiences of Bird's Nest Parenting Arrangement*, „Child and Adolescent Social Work Journal” 2022, nr 3, wersja el., s. 1 i nast. oraz powołana tam literatura. Piecza gniazdowa ma jednak także swoich przeciwników, którzy w oparciu o wyniki badań psychologicznych wskazują, że dzieci zwykle odnajdują się dobrze w tradycyjnym modelu pieczy naprzemiennej, a piecza gniazdowa może przyczynić się do eskalacji konfliktu pomiędzy rodzicami, np. na tle korzystania ze wspólnego mieszkania, w którym przebywa dziecko – zob. M.T. Flannery, *Is Bird Nesting...*, s. 349–352.

i w ten sposób byłoby odpowiednio wyposażone materialnie na przyszłe dorosłe życie. Warto więc zastanowić się, w jaki sposób taka forma pieczy mogłaby funkcjonować w Polsce i co należałoby zrobić w celu jej upowszechnienia.

5. Piecza gniazdowa w warunkach polskich

W aktualnym stanie prawnym orzeczenie pieczy gniazdowej jest możliwe, gdyż żaden przepis tego nie wyklucza. Przepisy k.r.o. nie odnoszą się w ogóle do możliwych form stosowania pieczy naprzemiennej, zaś ogólne określenia pieczy naprzemiennej, zawarte w k.p.c. („mieszkanie dziecka z każdym z rodziców w powtarzających się okresach” oraz „piecza nad dzieckiem polegająca na mieszkaniu z każdym z rodziców w powtarzających się okresach”) także nie precyzują, że to dziecko, a nie rodzice powinno być osobą, która przenosi się pomiędzy domami. W praktyce jednak potencjalne orzeczenie o pieczy gniazdowej będzie następować na mocy porozumienia rodzicielskiego, w sytuacji, gdy oboje rodzice są jednomyślnie zdecydowani na taką formę pieczy. Wynika to z faktu, że ustanowienie pieczy gniazdowej bez porozumienia wymagałoby przede wszystkim podjęcia decyzji co do lokalu, w którym dziecko będzie mieszkać, co mogłoby stanowić ingerencję w prawo własności, o czym będzie mowa poniżej.

I to właśnie kwestie mieszkaniowe i własnościowe są (poza kwestią kosztów) jedną z głównych barier dla rozwoju pieczy gniazdowej w Polsce. Należy bowiem zauważyć, że art. 58 k.r.o. określający rozstrzygnięcia sądu rozwodowego w swoim aktualnym brzmieniu nie jest w pełni adekwatny do rozwiązywania problemów mogących powstać w związku z pieczą gniazdową, a w sytuacji, gdy rodzice dziecka nie byli małżeństwem, lecz pozostawali w związku nieformalnym, w ogóle brak jest podstawy prawnej do np. orzekania o sposobie korzystania ze wspólnego mieszkania (art. 107 k.r.o., dotyczący wykonywania władzy rodzicielskiej przez rodziców żyjących w rozłączeniu odnosi się tylko do kwestii władzy rodzicielskiej i kontaktów z dzieckiem) i muszą być one rozwiązywane w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego³¹, dotyczące współwłasności, współposiadania lub najmu.

Podstawowym problemem przy pieczy gniazdowej jest określenie miejsca, w którym dziecko powinno przebywać. Może ono oczywiście zostać określone w porozumieniu rodzicielskim, ale w przypadku braku takiego porozumienia sąd musiałby je ustalić na podstawie istniejących norm art. 58 k.r.o. Zgodnie z § 2 tego przepisu, jeżeli małżonkowie zajmują wspólne mieszkanie, sąd w wyroku rozwodowym orzeka także o sposobie korzystania z tego mieszkania przez czas wspólnego w nim zamieszkiwania rozwiedzionych małżonków³². W wypadkach wyjątkowych, gdy jeden z małżonków swym rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie, sąd może nakazać

31 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 326), dalej: k.c.

32 Orzeczenie takie nie wpływa w żaden sposób na prawo własności ani małżonków, ani też właściciela budynku lub mieszkania – zob. J. Pawliczak, [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego...*, red. K. Osajda, komentarz do art. 58 k.r.o., nb 201.

jego eksmisję na żądanie drugiego małżonka. Na zgodny wniosek stron sąd może w wyroku orzekającym rozwód orzec również o podziale wspólnego mieszkania albo o przyznaniu mieszkania jednemu z małżonków, jeżeli drugi małżonek wyraża zgodę na jego opuszczenie bez dostarczenia lokalu zamiennego i pomieszczenia zastępczego, o ile podział bądź jego przyznanie jednemu z małżonków są możliwe. W § 4 sprecyzowano, że orzekając o wspólnym mieszkaniu małżonków, sąd uwzględnia przede wszystkim potrzeby dzieci i małżonka, któremu powierza wykonywanie władzy rodzicielskiej. Natomiast dokonanie w wyroku rozwodowym podziału majątku wspólnego małżonków możliwe jest, stosownie do § 3, tylko wtedy, gdy przeprowadzenie tego podziału nie spowoduje nadmiernej zwłoki w postępowaniu.

Z brzmienia art. 58 k.r.o. wypływa wniosek, że sąd rozwodowy nie ma możliwości zobowiązania obojga lub jednego z rodziców do zakupu lub wynajęcia mieszkania, w którym zamieszkałoby dziecko w ramach pieczy naprzemiennej. Byłby to przypadek niejako przymusowego nabycia lokalu, którego posiadanie jest przecież prawem, a nie obowiązkiem. Nie jest także możliwe nakazanie, aby lokal należący dotychczas do jednego z małżonków został przeznaczony na potrzeby wykonywania pieczy naprzemiennej, gdyż oznaczałoby to w istocie wymuszenie na małżonku, którego wyłączną własność stanowi lokal, tolerowania cyklicznych pobytów w nim byłego małżonka i tym samym stanowiłoby nadmierną ingerencję w prawo własności. Wydaje się, że takiej możliwości nie ma również w odniesieniu do lokalu stanowiącego własność obojga małżonków, gdyż to także byłoby ograniczenie prawa własności, polegające na tym, że współwłaściciele mieliby prawo przebywania w swoim mieszkaniu tylko w wyznaczonych odstępach czasu. Nie byłoby to także możliwe na podstawie § 3, dotyczącego orzeczenia o sposobie korzystania ze wspólnego mieszkania, gdyż przepis ten w swoim aktualnym brzmieniu nie nadaje się do stosowania przy pieczy naprzemiennej, albowiem mowa w nim o „sposobie korzystania z mieszkania przez czas wspólnego w nim zamieszkiwania rozwiedzionych małżonków”. Cykliczne wprowadzanie się do mieszkania byłych małżonków w ramach sprawowania pieczy naprzemiennej nad dzieckiem nie będzie „wspólnym zamieszkiwaniem”, a poza tym z samej treści przepisu wynika, że takie rozstrzygnięcie ma w założeniu jedynie charakter czasowy³³, podczas gdy piecza naprzemienna stanowi rozwiązanie długoterminowe, do osiągnięcia przez dziecko pełnoletności. Z kolei przyznanie mieszkania jednemu z małżonków, nawet powiązane z zasadą, że sąd powinien uwzględnić potrzeby dzieci, także nie rozwiązuje problemu, biorąc pod uwagę fakt, że sama konstrukcja przepisu wskazuje na „potrzeby dzieci i małżonka, któremu sąd powierza wykonywanie władzy rodzicielskiej”, podczas gdy istotą pieczy naprzemiennej jest powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej obojgu rodziców.

Powyższe rozważania prowadzą do smutnej konstatacji, że w aktualnym stanie prawnym łatwiej jest zadecydować o tym, że dziecko będzie kursować pomiędzy dwoma domami, niż zobowiązać do tego samego rodziców, podczas gdy to oni, a nie dziecko, powinni ponosić konsekwencje swego rozstania. Niestety przepis art. 58 k.r.o. w zakresie

³³ Tak też J. Gajda, K. Pietrzykowski, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy...*, red. K. Pietrzykowski, komentarz do art. 58 k.r.o., nb 39; J. Pawliczak, [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego...*, red. K. Osajda, komentarz do art. 58 k.r.o., nb 205 i 205.1.

dotyczącym kwestii mieszkaniowych jest niedostosowany do potrzeb pieczy gniazdowej. W obecnych warunkach może być ona ustanawiana tylko na podstawie zgodnego porozumienia rodzicielskiego, gdyż sąd rozwodowy nie dysponuje narzędziami prawnymi mogącymi doprowadzić do umieszczenia dziecka w pieczy gniazdowej, a tym samym w konkretnym lokalu wbrew woli obojga rodziców.

Takie rozwiązania, przewidujące ustanowienie pieczy gniazdowej bez wcześniejszej zgody obojga rodziców, mogłyby zresztą prowadzić do zarzutu nadmiernej ingerencji w prawo własności. Mogłyby one być jednak przydatne w sytuacji, gdy rodzice są zgodnie zdecydowani na pieczę gniazdową, jednakże nie potrafią porozumieć się co do konkretnych kwestii dotyczących korzystania z lokalu, w którym dziecko będzie przebywać. W tych przypadkach sąd powinien mieć możliwość uregulowania tych kwestii, gdyż lepiej zrobić to od razu w wyroku rozwodowym aniżeli w razie późniejszego sporu wszczynać kolejne postępowanie sądowe. W doktrynie prezentowane są zresztą poglądy, w myśl których nawet wypracowanie zgodnego porozumienia rodzicielskiego, które będzie mogło zostać zaakceptowane przez sąd, nie oznacza, że zostanie ono wdrożone do praktyki współdziałania rodziców, gdyż prawodawca nie nakłada ani na rodziców obowiązku informowania sądu rozwodowego czy sądu rodzinnego o realizacji porozumienia bądź trudnościach w jego realizacji, ani na sąd obowiązku egzekucji porozumienia w razie jego ignorowania przez rodziców, ani nawet nie przyznaje sądowi (czy to rozwodowemu, czy to rodzinnemu) prawa do jakiegokolwiek kontroli realizacji porozumienia po rozwodzie, co oznacza, że praktyczne znaczenie porozumienia jest znikome, gdyż stanowi ono wyłącznie dokument (co prawda usankcjonowany przez sąd), którego realizacja zależy jedynie od uznania rodziców dziecka³⁴. Co więcej, jak już wskazano, w przypadku byłych konkubentów nie obowiązują w ogóle żadne szczegółowe zasady czynienia ustaleń dotyczących wspólnego mieszkania i jedyną podstawą prawną pozostają tu przepisy k.c., w związku z czym warto byłoby ustanowić możliwość orzekania o tych kwestiach także w postępowaniu dotyczącym określenia sposobu wykonywania władzy rodzicielskiej w sytuacji rozpadu związku nieformalnego.

W obecnym stanie prawnym ustalenia dotyczące korzystania z mieszkania przeznaczonego na potrzeby pieczy gniazdowej powinny natomiast być objęte treścią porozumienia rodzicielskiego – wydaje się, że nie ma do tego przeszkód, bowiem zastosowana w art. 58 § 1 i art. 107 § 1 k.r.o. formuła „porozumienie o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem” jest na tyle pojemna, że w jej ramach mieszczą się także tego typu ustalenia. Pomimo zaprezentowanych powyżej wątpliwości co do znaczenia tego porozumienia aktualnie jest to jedyna możliwa forma ustalenia tych kwestii.

Jakie zatem kwestie musiałyby zostać rozstrzygnięte, aby skutecznie ustanowić pieczę gniazdową? Należałoby przede wszystkim określić, w jakim mieszkaniu dziecko będzie przebywać. Jeżeli miałoby to być mieszkanie nowo kupione lub specjalnie na ten cel wynajęte (np. rodzice w porozumieniu zobowiązują się w określonym terminie od uprawomocnienia się wyroku kupić dziecku mieszkanie), sąd powinien zapoznać się z warunkami,

³⁴ W. Lis, *Pieczka...*, s. 264; podobnie K. Gromek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2020, Legalis, art. 58 k.r.o., nb 3.

w jakich będzie przebywać dziecko, aby ocenić, czy są one odpowiednie – w przypadku tradycyjnego modelu pieczy naprzemiennnej może być przed rozstrzygnięciem sądu przeprowadzony wywiad środowiskowy w domach rodziców, natomiast w przypadku mieszkania, które dopiero będzie w dyspozycji rodziców, należałoby także przewidzieć jakieś formy kontroli warunków bytowych dziecka, np. przeprowadzenie wywiadu środowiskowego po określonym czasie od ustanowienia pieczy gniazdowej.

Przydatne byłoby również określenie, i to nie tylko tymczasowe, lecz długoterminowe, zasad korzystania z tego mieszkania przez naprzemiennie wprowadzających się rodziców. Jeżeli lokal ten miałby stanowić współwłasność rodziców, zasady korzystania z niego regulowałyby przepisy k.c. o współwłasności, ale jeżeli stanowiłby on własność tylko jednego rodzica, dziecka lub byłby wynajmowany, warto byłoby, dla uniknięcia ewentualnych przyszłych konfliktów, ustalić pewne reguły *a priori* (może to zresztą być przydatne także gdy chodzi o lokal stanowiący współwłasność rodziców)³⁵. Przykładowo bowiem w sytuacji, gdy jeden z rodziców wynajął lokal na potrzeby sprawowania pieczy naprzemiennnej, może powstać konflikt na tle tego, czy i w jaki sposób drugi rodzic, co pewien czas się do niego wprowadzający, a niebędący formalnie jego najemcą, powinien partycypować w kosztach czynszu najmu i innych opłat związanych z korzystaniem z lokalu, np. opłat za media, zaliczek na pokrycie kosztów zarządu przez wspólnotę mieszkaniową czy kosztach bieżących napraw (na podstawie doświadczenia życiowego można wyobrazić sobie spory skłóconych byłych małżonków o to, że np. jeden z nich w czasie przebywania z dzieckiem w lokalu rzekomo zużył zbyt dużo wody czy zepsuł urządzenia stanowiące wyposażenie lokalu itp.) – pozwoli to oszczędzić ewentualnych późniejszych sporów i roszczeń. Rodzic będący najemcą lokalu powinien także uzyskać zgodę wynajmującego na cykliczne przebywanie w tym lokalu drugiego rodzica. Warto podkreślić, że w przypadku pieczy gniazdowej nie miałby zastosowania art. 28¹ k.r.o., zgodnie z którym jeżeli prawo do mieszkania przysługuje jednemu małżonkowi, drugi małżonek jest uprawniony do korzystania z tego mieszkania oraz przedmiotów urządzenia domowego w celu zaspokojenia potrzeb rodziny – przepis ten nie dotyczy byłych małżonków, dlatego też zasady korzystania przez jednego z byłych małżonków z mieszkania drugiego z nich w celu wykonywania pieczy gniazdowej powinny zostać odpowiednio uregulowane w treści porozumienia rodzicielskiego. Jeżeli natomiast właścicielem lokalu byłoby dziecko, pomiędzy jego rodzicami mógłby powstać spór na tle reprezentacji dziecka w sprawach dotyczących lokalu, w przypadku, gdy mieliby oni inne wizje sprawowania zarządu tym lokalem.

Należy pamiętać, że każdorazowo mamy do czynienia z byłymi małżonkami lub partnerami, którzy nawet w przypadku rozvodu bez orzekania o winie bądź spokojnego rozstania mogą odczuwać wobec siebie niechęć, więc oczekiwanie, że pewne kwestie, zwłaszcza o charakterze majątkowym, będą zgodnie ustalone w razie potrzeby, może się okazać oczekiwaniem nierealnym. Sąd powinien więc kontrolować porozumienie rodzicielskie pod kątem przeciwdziałania potencjalnym konfliktom związanym z korzystaniem z lokalu, w którym będzie przebywać dziecko.

³⁵ Na problemy związane z korzystaniem ze wspólnego lokalu przez rozwiedzionych małżonków i potencjalną eskalację konfliktu pomiędzy nimi jako wadę pieczy gniazdowej zwraca się uwagę także w literaturze zagranicznej – zob. M.T. Flannery, *Is Bird Nesting...*, s. 306.

Kolejnym wyzwaniem związanym z pieczę gniazdową może być także wbrew pozorom określenie miejsca zamieszkania dziecka. Wydawałoby się, że stanowiłoby to większy problem w odniesieniu do klasycznej formy pieczy naprzemiennej, związanej z przemieszczaniem się dziecka pomiędzy domami rodziców, jednak w doktrynie zauważa się, że „nie zawsze [...] idealnym rozwiązaniem będzie wynajęcie (kupienie) mieszkania dla dziecka, w którym będzie ono stale przebywało, a jedynie w ustalonych odstępach czasu będą z nim kolejno zamieszkiwali rodzice. Takie rozwiązanie mogłoby rodzić wątpliwości odnośnie do jego zgodności z art. 26 § 2 k.c., skoro przepis ten stanowi, iż miejsce zamieszkania dziecka jest u tego z rodziców, u którego dziecko stale przebywa, aczkolwiek można sądzić, że w takim wypadku miejsce zamieszkania dziecka powinien określić sąd opiekuńczy. Jak się również wskazuje, możliwe wydaje się też rozwiązanie, zgodnie z którym jeżeli dziecko nie przebywałoby stale u jednego z rodziców, wówczas powinni oni w porozumieniu wskazać jedno miejsce jako miejsce zamieszkania dziecka”³⁶. Można jednak napotkać także pogląd, wedle którego ustalenie, w razie zastosowania pieczy naprzemiennej, miejsca zamieszkania dziecka u jednego z rodziców na podstawie art. 26 § 2 k.c. pozostaje poza kognicją sądu rozwodowego, gdyż jakkolwiek pełni on funkcję sądu opiekuńczego, to jednak ustalenie miejsca zamieszkania dziecka (w rozumieniu k.c.) nie jest rozstrzygnięciem o władzy rodzicielskiej ani o kontaktach w rozumieniu art. 58 k.r.o.³⁷ Wskazuje się także, że „z punktu widzenia sądu rozwodowego kategoria miejsca zamieszkania dziecka jest nieistotna i praktyka posługiwania się tym sformułowaniem w sentencji orzeczenia może być jedynie źródłem nieporozumień”³⁸. Wydaje się, że w przypadku dzieci powinna przy określaniu miejsca zamieszkania obowiązywać zasada podobna jak w przypadku osób dorosłych, czyli zasada ustalenia, gdzie znajduje się centrum aktywności życiowej dziecka – pozwoliłoby to oszczędzić problemów związanych z ustaleniem miejsca zamieszkania dziecka nie tylko w przypadku pieczy gniazdowej, ale także pieczy naprzemiennej w ogóle.

Natomiast w odniesieniu do miejsca zamieszkania rodziców, zgodnie z art. 25 k.c., miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Stosownie natomiast do art. 28 k.c. można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Systematyczne zmienianie przez rodziców adresów w przypadku pieczy naprzemiennej nie byłoby więc problemem, o ile odbywałoby się to w ramach tej samej miejscowości. Natomiast sytuacja ulegałaby skomplikowaniu, gdyby rodzic mieszkał w miejscowości A, a np. co dwa tygodnie przeprowadzał się do miejscowości B, aby tam sprawować pieczę gniazdową nad dzieckiem. Co prawda sąd rozwodowy nie orzeka o miejscu zamieszkania rodzica, jednakże z cywilistycznego punktu widzenia określenie miejsca zamieszkania rodzica sprawującego naprzemienną pieczę gniazdową mogłoby budzić wątpliwości. W literaturze wskazuje się, że niedopuszczalność posiadania wielu miejsc zamieszkania dotyczy sytuacji, w której centrum aktywności życiowej danej osoby

36 J. Gajda, K. Pietrzykowski, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy...*, red. K. Pietrzykowski, komentarz do art. 58 k.r.o., nb 25.

37 Zob. M. Domański, *Orzekanie...*, s. 80–82; podobnie J. Pawliczak, [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego*, red. K. Osajda, komentarz do art. 58 k.r.o., nb 107.

38 Zob. M. Domański, *Orzekanie...*, s. 82; podobnie J. Pawliczak, [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego*, red. K. Osajda, komentarz do art. 58 k.r.o., nb 107.1.

fizycznej znajduje się w więcej niż jednej miejscowości – ustawodawca nie wskazuje przy tym, w jaki sposób należy ustalić miejsce zamieszkania w takim przypadku, lecz na akceptację zasługuje stanowisko, że należy wziąć pod uwagę tę miejscowość, w której skoncentrowana jest aktywność przeważająca i z którą dana osoba jest najściślej związana, zaś ocena stopnia intensywności tego związku powinna uwzględniać całokształt okoliczności konkretnego przypadku³⁹. W przypadku rodzica sprawującego pieczę gniazdową wydaje się, że najściślej będzie on związany raczej z miejscowością, w której znajduje się jego własne mieszkanie, aniżeli z tą, w której sprawuje on pieczę gniazdową, choć z drugiej strony piecza nad dzieckiem stanowi bardzo istotną część aktywności życiowej, a w przypadku np. rodzica niepracującego zawodowo może być w ogóle uznana za „aktywność przeważającą”.

Stosowanie pieczy gniazdowej wymagać będzie także wyjątkowo ostrożnego rozważenia przez sąd w sytuacji, gdy jedno lub oboje rodziców dziecka założyło po rozstaniu swoje własne rodziny i posiada dzieci z nowych związków – piecza gniazdowa będzie bowiem wówczas w istocie oznaczać, że co pewien czas rodzic będzie wyprowadzał się z domu, w którym wychowuje dziecko z nowym partnerem, aby sprawować pieczę gniazdową nad dzieckiem z poprzedniego związku⁴⁰. Mogłoby to negatywnie wpłynąć na poczucie stabilności życiowej i relacje z rodzicem dziecka z nowego związku, co mogłoby być sprzeczne z dobrem dziecka. W tego typu sprawach sąd musiałby więc kierować się dobrem wszystkich dzieci wychowywanych przez rozwodzących się małżonków – z poprzedniego i nowego związku.

Ostatnim wreszcie problemem, poza kwestiami prawnymi, pozostaje mentalność społeczna. Badania przeprowadzone w Estonii wskazują, że pewna część rodziców ma skłonność do przedkładania własnego interesu ponad interes dziecka i postrzega pieczę gniazdową jako komplikację i niestabilność w swoim życiu, nie widząc jednocześnie problemu w przypadku, gdyby taka niestabilność miała dotyczyć dziecka, przenoszącego się pomiędzy dwoma domami⁴¹. Również i w warunkach polskich dziecko staje się często kartą przetargową w sporze pomiędzy rodzicami, którzy skoncentrowani na ochronie swoich interesów i swojej wygody zapominają o interesie dziecka. Piecza gniazdowa nie jest rozwiązaniem dla wszystkich, gdyż wymaga przewyciężenia wzajemnej niechęci i współpracy w korzystaniu z tego samego lokalu. Rodzice nadmiernie skupieni na walce ze sobą nie odnajdą się w takim modelu pieczy.

6. Podsumowanie

Pieczka gniazdowa wydaje się być wartą rozważenia formą nie tylko pieczy naprzemiennej, ale pieczy w ogóle, gdyż ma ona wszystkie zalety tradycyjnej pieczy naprzemiennej,

39 N. Rycko, [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego. Tom I. Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna. Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny. Prawo o notariacie (art. 79–95 i 96–99)*, red. K. Osajda, wyd. 31, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 28 k.c., nb 3.

40 Podobnie M.T. Flannery, *Is Bird Nesting...*, s. 303.

41 Zob. R. Lehtme, K. Toros, *Bird's nest parenting...*, s. 7–11.

przy jednoczesnej eliminacji jej podstawowej wady, czyli niestabilności życiowej dziecka, przejawiającej się w kursowaniu pomiędzy dwoma domami. Ten właśnie model może okazać się przyszłością orzekania o władzy rodzicielskiej po rozstaniu lub rozwodzie rodziców. Przede wszystkim warto, aby ustawodawca zdecydował się na samo wprowadzenie do treści k.r.o. terminów „piecza naprzemienna” i „piecza gniazdowa”, gdyż o ile jeszcze w przypadku tego pierwszego rodzice zazwyczaj wiedzą, że taki model istnieje, o tyle w przypadku pieczy gniazdowej, z uwagi na jej małą popularność, rodzice mogą w ogóle nie wiedzieć o tym, że możliwe jest ustanowienie takiego rodzaju pieczy. Samo odniesienie w treści przepisów prawnych do tego modelu pieczy mogłoby spowodować zwiększenie zainteresowania nim. Jego upowszechnienie wymaga jednak także przemyślenia kształtu przepisów k.r.o. dotyczących kwestii mieszkaniowych, gdyż sąd powinien dysponować odpowiednimi narzędziami pozwalającymi na uregulowanie potencjalnie spornych kwestii związanych z korzystaniem z lokalu, w którym ma zamieszkać dziecko. W tym celu warto by doprecyzować, że porozumienie rodzicielskie w przypadku pieczy gniazdowej powinno zawierać propozycję ugodowego rozwiązania tych kwestii, zaś w razie zgodnej woli rodziców ustanowienia pieczy gniazdowej, ale braku porozumienia co do sposobu korzystania z przeznaczonego na ten cel lokalu, sąd mógłby o nich rozstrzygać, np. stosując odpowiednio przepisy dotyczące współwłasności. Być może warto byłoby także pomyśleć o jakiejś formie wsparcia państwa dla rodziców dzieci pozostających w pieczy gniazdowej, aby promować taką jej formę – mogłyby temu służyć np. ulgi w podatku od nieruchomości służących wykonywaniu pieczy gniazdowej.

Bibliografia

- Czerederecka A., *Rozwód a rywalizacja o opiekę nad dziećmi*, Warszawa 2020.
- Długokęcka P., *Dopuszczalność orzeczenia o pieczy naprzemiennej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, nr 50.
- Domański M., *Orzekanie o pieczy naprzemiennej w wyrokach rozwodowych*, „Prawo w Działaniu” 2016, nr 25.
- Flannery M.T., *Is Bird Nesting in the Best Interest of Children*, „Southern Methodist University Lav Review” 2004, nr 2.
- Gromek K., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2020, Legalis.
- Jezierski K., Kujawa M., *Zagadnienie więzi obojga rodziców z dzieckiem w sytuacji rozstania – rozważania w kontekście diagnozy sądowo-psychologicznej*, „Psychologia Wychowawcza” 2021, nr 20.
- Justyński T., *Pieczna naprzemienna*, „Rodzina i Prawo” 2011, nr 19.
- Kamińska K., *Ewolucja władzy rodzicielskiej ze szczególnym uwzględnieniem instytucji pieczy naprzemiennej (joint physical custody)*, „Miscellanea Historico – Iuridica” 2020, t. XIX, z. 1.
- Kamińska K., *Pieczna naprzemienna nad dzieckiem po rozwodzie*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, z. 4.
- Kędziera K., Stępień M., *Pieczna naprzemienna w polskim prawie rodzinnym*, „Palestra” 2018, nr 3.
- Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 8, Warszawa 2023, Legalis.
- Komentarze Prawa Prywatnego. Tom I. Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna. Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny. Prawo o notariacie (art. 79–95 i 96–99)*, red. K. Osajda, wyd. 31, Warszawa 2023, Legalis.
- Komentarze Prawa Prywatnego. Tom V. Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz. Przepisy wprowadzające KRO*, red. K. Osajda, wyd. 9, Warszawa 2022, Legalis.
- Lehtme R., Toros K., *Bird’s Nest Parenting as a Child – Centered Solution in the Context of Shared Parenting*, [w:] *The Child Welfare System: Perspective, Challenges and Future Directions*, red. B. Wolfe, Nova Science Publishers Inc. 2019.
- Lehtme R., Toros K., *Child – Centered Approach to Shared Parenting: Parents’ Experiences of Bird’s Nest Parenting Arrangement*, „Child and Adolescent Social Work Journal” 2022, nr 3.
- Lis W., *Pieczna naprzemienna a dobro dziecka*, „Prawo i Więź” 2022, nr 4.
- Popławska M., *Czy osobno też może być dobrze? Przegląd badań dotyczących opieki naprzemiennej*, „Fabrica Societatis” 2020, nr 4.
- Różycka-Jarosz S., *Pieczna naprzemienna w świetle obecnych i procedowanych regulacji prawnych*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2021, nr 4.
- Sikora R., Trzęsowska-Greszta E., *Opieka naprzemienna – w kontekście rozvodu rodziców i kosztów psychicznych ponoszonych przez dzieci*, „Kwartalnik Naukowy Fides et Ratio” 2016, nr 1.
- Stojanowska W., *„Porozumienie” rodziców jako przesłanka pozostawienia im obojgu władzy rodzicielskiej po rozwodzie. Wybrane zagadnienia*, „Acta Iuris Stetinensis” 2014, nr 821.

Szlęzak A., *Zasada równej stopy życiowej w prawie rodzinnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, z. 1.

Uliasz T., *Opieka naprzemienna nad dzieckiem coraz częstsza, a przepisów nadal brak*, <https://www.prawo.pl/prawo/opieka-naprzemienna-popularna-a-przepisow-nadal-brak,517683.html>.

Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem, red. A. Gójska, J. Ignaczewski, Warszawa 2010.

Tomasz Łodziana¹

Warszawa

ORCID ID: 0000-0002-4402-3840

TAK ZWANE DANE HISTORYCZNE W KONTEKŚCIE KONTROLI OPERACYJNEJ

ABSTRACT

So-called “historical data” in the context of operational control

The article is devoted to the problem of the so-called historical data, i.e. information obtained in the course of operational control, recorded on a specific data carrier before the date of ordering these operations by the court. The author focuses on the problem of understanding the concept of time of application of operational control, as well as pointing out the legitimacy of taking into account historical data from the perspective of the principle of subsidiarity. In the body of the study, the author also leans over the issue of the admissibility of such data in criminal proceedings, including making remarks against the background of historical data obtained throughout procedural activities. The article concludes with *de lege ferenda* proposals.

Keywords: investigative operations, operational control, rule of subsidiarity, historical data

Słowa kluczowe: czynności operacyjno-rozpoznawcze, kontrola operacyjna, zasada subsydiarności, dane historyczne

¹ Radca prawny, autor publikacji z zakresu czynności operacyjno-rozpoznawczych, procesowych oraz prawa karnego materialnego. Biegły sądowy przy Sądzie Okręgowym w Warszawie w dziedzinie prawnej ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa.

1. Wstęp

Kontrola operacyjna to jedna z metod pracy operacyjnej stosowana w ramach prowadzonych spraw operacyjnych przez uprawnione do tego organy państwa. W doktrynie (trafnie) klasyfikuje się ją jako tak zwaną prostą metodę czynności operacyjno-rozpoznawczych². Celami tej metody *de lege lata* są: zapobieżenie przestępstwom, wykrycie i ustalenie sprawców oraz uzyskanie i utrwalenie dowodów. W chwili obecnej w Polsce możliwość jej „bezpośredniego” stosowania przewidziana jest dla:

- 1) Straży Granicznej³;
- 2) Policji⁴;
- 3) Biura Nadzoru Wewnętrzznego⁵;
- 4) Inspektoratu Wewnętrznego Służby Więziennej⁶;
- 5) Służby Ochrony Państwa⁷;
- 6) Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁸;
- 7) Służby Kontrwywiadu Wojskowego⁹;
- 8) Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹⁰;
- 9) Krajowej Administracji Skarbowej¹¹.

Warto przy tym wspomnieć, że takie uprawnienia nie przysługują Służbie Wywiadu Wojskowego ani Agencji Wywiadu, niemniej kontrola operacyjna (w określonych w ustawach przypadkach) może być prowadzona wyłącznie za pośrednictwem odpowiednio Szefa ABW lub Szefa SKW.

Podstawową cechą kontroli operacyjnej jest to, że jest prowadzona niejawnie. Oznacza to, że fakt jej stosowania pozostaje poza wiedzą osób do tego nieuprawnionych, w tym – co oczywiste – poza wiedzą osoby, wobec której została zarządzona.

W obecnym stanie prawnym ustawy kompetencyjne przewidują możliwość stosowania kontroli operacyjnej pod kilkoma postaciami. Opierając się na rozwiązaniach przyjętych w art. 19 ust. 6 ustawy o Policji, wskazać należy, że omawiana metoda może polegać na:

2 A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Lublin 2006, s. 19.

3 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1080).

4 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 145), dalej: ustawa o Policji (oczywiście w ramach struktur policji uprawnienia do stosowania kontroli operacyjnej mają także funkcjonariusze wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych policji, tj. Centralnego Biura Śledczego Policji, Biura Spraw Wewnętrznych Policji oraz Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości).

5 Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2487).

6 Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1683).

7 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 66).

8 Ustawa z dnia 24 maja 2022 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1136).

9 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 81).

10 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1900), dalej: ustawa o CBA.

11 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 615).

- 1) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
- 2) uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub innych miejsc niż miejsca publiczne;
- 3) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- 4) uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
- 5) uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek.

Wypada wskazać, że kontrola operacyjna – w zależności od sposobu jej prowadzenia – może być stosowana przez uprawniony organ samodzielnie lub też może wymagać udziału podmiotów zewnętrznych wobec tego organu.

W tym pierwszym wariancie uprawniony organ samodzielnie stosuje odpowiednie środki, w tym chociażby polegające na zainstalowaniu określonego urządzenia utrwalającego obraz lub dźwięk w danym pomieszczeniu czy środku transportu.

W tym drugim przypadku uprawniony organ jest w pewnym sensie uzależniony od podmiotów realizujących określone usługi. Z tego też względu ustawodawca nałożył stosowne obowiązki na te podmioty. Jak wynika z treści chociażby art. 19 ust. 12 ustawy o Policji, obowiązki te polegają na zapewnieniu na własny koszt warunków technicznych i organizacyjnych umożliwiających prowadzenie przez policję kontroli operacyjnej. W wymiarze podmiotowym obowiązki te obejmują:

- 1) przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
- 2) operatorów pocztowych;
- 3) usługodawców świadczących usługi drogą elektroniczną.

2. Dane historyczne w kontekście ram czasowych stosowania kontroli operacyjnej

Pojęcie danych historycznych nie zostało zdefiniowane w jakimkolwiek akcie prawnym. W omawianym kontekście są to wszelkiego rodzaju informacje, które zostały utrwalone w pamięci danego urzędnika (używanego przez sprawcę) przed datą zarządzenia przez sąd kontroli operacyjnej.

Aby zrozumieć istotę tego zagadnienia (a w konsekwencji móc rozważać dopuszczalność ich wykorzystania w procesie karnym), niezbędne jest ukazanie różnicy pomiędzy dwoma sposobami stosowania kontroli operacyjnej. Za najbardziej zrozumiały przykład można podać tak zwany „podsluch telefonu komórkowego”. Taka forma kontroli operacyjnej jest realizowana przy udziale wspomnianych wcześniej przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Stosownie do treści przepisów ustaw kompetencyjnych określających m.in. elementy konstrukcyjne wniosku o zarządzenie kontroli operacyjnej wymogiem jest wskazanie okresu, na który kontrola operacyjna byłaby zarządzona. Ten element jest wbrew pozorom istotny, albowiem nie tylko określa to, przez jaki okres będzie mogła

następować ingerencja uprawnionych organów w tajemnicę komunikowania się, ale także pozwala na ograniczenie czasowe weryfikowania informacji o przestępstwie stanowiącym podstawę działania służby w konkretnej sprawie. Wskazać przy tym można, że kontrola operacyjna (w omawianej formie) mogłaby przynieść największe rezultaty wówczas, jeżeli do danego przestępstwa jeszcze nie doszło i popełnienie danego czynu byłoby zdarzeniem przyszłym. Oczywiście jest to, że kontrola operacyjna polegająca na „podśłuchu telefonu” mogłaby się okazać skuteczna także wtedy, kiedy określony czyn byłby w toku¹². Nieco mniejszych rezultatów należałoby oczekiwać od stosowania kontroli operacyjnej do czynów, które już miały miejsce, aczkolwiek nie można wykluczyć i takiej sytuacji, w której sprawca mógłby określić informacje dotyczące popełnionego czynu przekazywać także po fakcie¹³. Niemniej kluczową cechą tego sposobu prowadzenia kontroli operacyjnej jest to, że możliwe jest utrwalanie wyłącznie tych treści (rozmów, SMS-ów), które pojawiałyby się w okresie, w którym kontrola operacyjna byłaby zarządzana. Mówiąc inaczej, ta postać omawianej kontroli pozwala wyłącznie na utrwalanie tego, co następowałoby „na bieżąco”, a ewentualne uzyskanie danych uprzednio zawartych w pamięci telefonu (np. SMS-ów, zdjęć itp.) możliwe byłoby wyłącznie w ramach podjętych czynności procesowych (poprzez zabezpieczenie telefonu oraz poddanie oględzinom treści utrwalonej w jego pamięci).

Wychodząc naprzeciw treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r. (K 23/11)¹⁴, polski ustawodawca zdecydował się na dokonanie zmian w ustawach kompetencyjnych. Z tego też powodu (czyniąc zadość postulatowi TK w zakresie określenia, sprecyzowania katalogu sposobów prowadzenia kontroli operacyjnej) do ustaw kompetencyjnych mocą ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw¹⁵ wprowadzono nową postać kontroli operacyjnej (która w chwili obecnej jest wymieniona m.in. w art. 19 ust. 6 pkt 4 ustawy o Policji).

W tym samym akcie prawnym ustawodawca uregulował problematykę tego, przez jaki okres kontrola operacyjna może trwać maksymalnie. W uzasadnieniu¹⁶ do tej części zmian wskazano przy tym, że ustalony łączny okres stosowania kontroli operacyjnej nie może przekroczyć 18 miesięcy, przy czym okres ten był rozumiany w ten sam sposób, w jakim rozumiał go Trybunał Konstytucyjny, czyli okres „prowadzenia” tej czynności.

Mając powyższe na uwadze, należy odróżnić w tym miejscu dwie kwestie: okres stosowania kontroli operacyjnej (a więc czas, w którym określone narzędzia służące realizacji kontroli operacyjnej pozostawałyby „aktywne”) od zakresu danych, jakie w ramach tej kontroli mogłyby zostać pozyskiwane.

12 Ustawodawca dopuszcza w takich przypadkach nawet osobny tryb zarządzania kontroli operacyjnej, opisany chociażby w art. 13 ust. 3 ustawy o Policji.

13 Na temat tzw. *timing*u stosowania kontroli operacyjnej, niemniej w zakresie jej stosowania sprzed obowiązywania ustawy nowelizującej: A. Dalecka-Werpachowska, T. Łodziana, *Taktyczne aspekty stosowania kontroli operacyjnej*, [w:] *Przestępczość w XXI wieku. Zapobieganie i zwalczanie. Problemy prawno-kryminologiczne*, red. E.W. Pływaczewski, W. Filipkowski, Z. Rau, Warszawa 2015, s. 432–440.

14 „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A” 2014, nr 7, poz. 80.

15 Dz.U. z 2016 r. poz. 147, dalej: *ustawa nowelizująca*.

16 Druk nr 154. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw. Uzasadnienie, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=154> [dostęp: 12 sierpnia 2024 r.].

Podając wcześniej za przykład „podśluch telefonu komórkowego” realizowany w klasycznej formie, w tym miejscu zasadne jest omówienie problematyki sposobu prowadzenia kontroli operacyjnej wprowadzonego ustawą nowelizującą. Ten sposób polega na uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych.

Podobnie jak w przypadku klasycznego „podśluchu telefonu” również i ta postać kontroli operacyjnej wymaga tego, aby w postanowieniach sądu został precyzyjnie określony czas jej stosowania.

To natomiast, co stanowi nowość w zakresie prawnych podstaw stosowania kontroli operacyjnej, to kwestia tego, że przy użyciu określonych narzędzi możliwe jest dokonanie niejawnego i zdalnego zapoznania się z informacjami już (uprzednio) zawartymi na danym informatycznym nośniku danych, telekomunikacyjnym urządzeniu końcowym (np. telefonie komórkowym, komputerze), w systemie informatycznym czy teleinformatycznym.

Rezultatem powyższego jest to, że inaczej, niż ma to miejsce przy klasycznej kontroli operacyjnej, zakres danych, które organ może pozyskać, jest oczywiście szerszy. Czy w świetle dotychczasowego rozumienia pojęcia okresu, na jaki kontrola operacyjna została zarządzona, należałoby odrzucić możliwość wykorzystania pozyskanych w ten sposób danych historycznych?

Za taką koncepcją opowiedział się SA we Wrocławiu z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie II AKa 480/21¹⁷. Z treści wyroku wynika, że w tej sprawie prowadzone były przez Centralne Biuro Antykorupcyjne czynności, w tym stosowana była (w stosunku do jednego z późniejszych oskarżonych) kontrola operacyjna. Kontrola ta miała być zarządzona przez Sąd Okręgowy w Warszawie w oparciu o wnioski Szefa CBA z dnia 26 października 2018 r., a następnie przedłużona w oparciu o wnioski Szefa CBA z dnia 16 stycznia 2019 r. Kontrola ta polegała na uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych na informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, w systemach informatycznych i teleinformatycznych. Jak ustalił sąd, w toku stosowania tejże kontroli pozyskano treść rozmów prowadzonych przez jednego z oskarżonych, które to rozmowy były prowadzone przy użyciu szyfrowanych komunikatorów internetowych. Ustalono przy tym, że dane pozyskane w toku tej kontroli (a które to dane zostały włączone w poczet materiału dowodowego w sprawie) wykraczały poza ramy czasowe wynikające z postanowień Sądu Okręgowego w Warszawie i obejmowały także dane historyczne, tj. obejmowały dane – jak wskazał SA we Wrocławiu – za okres poprzedzający zarządzenie kontroli – z kilku miesięcy sprzed wydania pierwotnego postanowienia przez Sąd Okręgowy w Warszawie. W dalszej treści SA we Wrocławiu wskazał, że występują poważne wątpliwości z perspektywy standardów konwencyjnych i konstytucyjnych odnośnie do pozyskiwania danych historycznych. Sąd wskazał przy tym, na jaki okres kontrola operacyjna może być zarządzona maksymalnie, oraz wskazał, że użyte oprogramowanie daje możliwość pozyskania i utrwalenia danych z okresu poprzedzającego decyzję o zarządzeniu kontroli i to bez ograniczeń czasowych, o ile są tylko dostępne. Swoje wątpliwości sąd argumentował i tym, że w dacie nowelizowania przepisów o kontroli

17 LEX nr 3652572.

operacyjnej (w tym art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o CBA) w przestrzeni publicznej nie pojawiały się informacje o oprogramowaniu szpiegującym i jego możliwościach. Sąd – w kontekście czasu stosowania kontroli operacyjnej – wskazał także i na to, że zajęcie odmiennego stanowiska (a więc dopuszczającego możliwość pozyskiwania danych historycznych) oznaczałoby, że zakreślone w ustawie ramy czasowe prowadzenia kontroli operacyjnej tracą na znaczeniu. Sąd wskazał także, że zarządzenie kontroli operacyjnej możliwe jest tylko przy spełnieniu warunku istnienia informacji o przestępstwie, a dane historyczne obejmują okres wcześniejszy, kiedy informacji o przestępstwie mogło jeszcze w ogóle nie być. Sąd podniósł także i to, że zakreślenie ram czasowych stosowania kontroli operacyjnej służyć ma osiągnięciu określonego celu, a dane historyczne z takim celem (czy celami) nie pozostają z nim w związku.

Jak wynika z informacji medialnych, od przywołanego wyroku została wniesiona jednak kasacja na niekorzyść oskarżonych¹⁸.

Ze stanowiskiem prezentowanym przez przywołany sąd nie sposób się zgodzić. Jak wskazano wcześniej, jednym z elementów wniosku o zarządzenie kontroli operacyjnej jest określenie czasu, na jaki kontrola operacyjna będzie zarządzana. W kwestii postanowienia sądu w przedmiocie zarządzenia kontroli operacyjnej (czy też jej przedłużenia, jak również odmowy zarządzenia/przedłużenia) w obrocie prawnym funkcjonują wzory. Wzór takiego postanowienia określony jest m.in. w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2022 r. w sprawie kontroli operacyjnej prowadzonej przez policję¹⁹. W tymże wzorze, w części poświęconej okresowi stosowania kontroli operacyjnej, wskazano dwa pola. W pierwszym z nich sędzia wydający postanowienie obowiązany jest wskazać, na jaki okres zarządzana (przedłużona) zostaje kontrola operacyjna (np. na okres dwóch miesięcy). W drugim polu wskazywana jest data graniczna, tj. wskazuje się, do jakiego dnia kontrola operacyjna może być stosowana. W kontekście zatem okresu stosowania kontroli operacyjnej jej ramy wynikają z decyzji właściwego sądu, przy czym dniem, od którego zarządzana jest kontrola operacyjna, jest data wydania postanowienia. Dopiero od tej daty (poza przypadkami zarządzania kontroli operacyjnej w wypadkach niecierpiących zwłoki) wnioskujący organ może zacząć stosować tę metodę.

W tym jednak miejscu należy cofnąć się do kwestii związanych z rodzajami kontroli operacyjnej, a ściślej mówiąc do tego, dlaczego takie różne rodzaje kontroli operacyjnej istnieją i jak to koresponduje z pojmowaniem pojęcia okresu (czasu) stosowania kontroli operacyjnej. O ile w przywołanym przykładzie „klasycznego” podsłuchu telefonu komórkowego zagadnienie okazało się niebudzące wątpliwości, o tyle przy bardziej nowoczesnych formach kontroli operacyjnej (wynikających z ustawy nowelizującej) zagadnienie to wymaga doprecyzowania.

Kluczowym pojęciem, którym posłużył się ustawodawca w treści art. 19 ust. 6 pkt 4 ustawy o Policji, jest zwrot „dane zawarte” w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych.

18 G. Zawadka, *Sąd nie zbadal, jak działa Pegasus. Oparł się na doniesieniach medialnych*, artykuł z 26 lutego 2024 r., <https://www.rp.pl/kraj/art39898121-sad-nie-zbadal-jak-dziala-pegasus-oparl-sie-na-doniesieniach-medialnych> [dostęp: 16 marca 2024 r.].

19 Dz.U. z 2022 r. poz. 1448.

Stosując zasady wykładni prawa, podstawową zasadą jest stosowanie wykładni językowej. Sformułowanie „dane zawarte” odnosi się do (literalnie czytając przepis) danych, które zostały gdzieś umieszczone, utrwalone, a więc do danych, których fakt ich „zapisania” miał miejsce w przeszłości, że były już obecne w określonym „miejscu”, znajdowały się tam. Użycie zatem czasu przeszłego wyraźnie wskazuje na intencje ustawodawcy ukierunkowane na stworzenie możliwości pozyskiwania także danych z przeszłości.

Rzecz jasna tym punktem na osi czasu, od którego takowa możliwość prawna by wystąpiła, jest data wydania przez sąd postanowienia w przedmiocie zarządzenia kontroli operacyjnej. Nie można przy tym, jak to zrobił SA we Wrocławiu, ograniczać możliwości uzyskiwania utrwalania wyłącznie tych danych, które byłyby dopiero na bieżąco „zawierane” np. w telefonie komórkowym. Gdyby intencją ustawodawcy było to, aby położyć akcent wyłącznie na te dane, które pojawiałyby się „na bieżąco”, skorzystałby on z konstrukcji językowej wskazującej na trwanie jakiegoś zjawiska. Wówczas treść art. 17 ust. 6 pkt 4 mogłaby brzmieć następująco: „uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawieranych (czy zapisywanych) w (...)”.

Z tego też względu w kontekście nowych możliwości technicznych w zakresie stosowania kontroli operacyjnej należałoby się opowiedzieć za nową koncepcją postrzegania tego, czym jest okres stosowania kontroli operacyjnej. W tym też zakresie pojęcie to powinno być rozumiane w ten sposób, że jest to ten czas (udzielony przez sąd określonemu organowi), w którym może on pozyskiwać informacje w sposób określony w postanowieniu, a nie jako zarówno czas, w którym może on pozyskiwać informacje, lecz wyłącznie te, które „pojawiałyby się” w okresie stosowania kontroli operacyjnej.

3. Informacja o przestępstwie jako podstawa zarządzenia kontroli operacyjnej w kontekście danych historycznych

Kontrola operacyjna – w aspekcie podstaw jej zarządzenia – może być stosowana wyłącznie w odniesieniu do tak zwanych przestępstw katalogowych, czyli takich czynów zabronionych, które ustawodawca wymienił w poszczególnych ustawach kompetencyjnych (np. w art. 19 ust. 1 ustawy o Policji).

Jak trafnie zauważył SN²⁰, podstawą zarządzenia kontroli operacyjnej jest informacja o przestępstwie, aczkolwiek informacja ta nie musi być informacją wiarygodną, niemniej obiektywnie musi istnieć. Informacja ta może dotyczyć czynu, który już zaistniał (i przeważnie jest zarządzana wówczas, jeżeli organy postępowania przygotowawczego nie dysponują takim zakresem danych, które wskazywałyby na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa – czyli pozytywną przesłankę procesową pozwalającą na wszczęcie postępowania przygotowawczego), czynu „w toku” oraz czynu, który ma dopiero wystąpić (w tym zakresie szczególną uwagę należałoby zwrócić na prewencyjny charakter kontroli operacyjnej).

²⁰ Wyrok SN z dnia 7 maja 2019 r., V KK 180/18, LEX nr 2671614.

Każde przestępstwo jako zjawisko i pewien proces ma swój „pochód”. W kontekście zatem stosowania kontroli operacyjnej może okazać się (a w praktyce jest to niemalże standardem), że intencją organów stosujących tę metodę jest zebranie jak najszerszego zakresu danych (wręcz dowodów) odnoszących się do każdej z form stadialnych przestępstwa.

W zależności od momentu uzyskania informacji o takim przestępstwie, wszczęcia określonej sprawy (tzw. sprawy operacyjnej) czy wreszcie zarządzenia kontroli operacyjnej możliwość uchwycenia całego spektrum czynu zabronionego może być różna. W zakresie czynu, który ma dopiero wystąpić, pozyskiwanie danych historycznych mogłoby się okazać niecelowe (z uwagi na spodziewany brak dowodów utrwalonych na określonym nośniku przy jednoczesnej „ekspektatywie” tego, że planowany czyn wejdzie w bardziej zaawansowaną fazę).

W odniesieniu natomiast do czynu, który już byłby w toku (na przykład funkcjonariusz publiczny, uzyskawszy uprzednio korzyść majątkową, podejmowałby działania zmierzające do wyczerpania znamion czynu z art. 231 § 2 k.k.²¹), czy też do czynu, który został już popełniony i konieczne byłoby (w celu podjęcia ścigania w toku postępowania karnego) zebranie w tym zakresie stosownych informacji, sięganie po dane historyczne byłoby niezbędne.

W tym też kontekście wskazać należy, że to od realiów konkretnej sprawy zależało będzie to, czy w zakresie stosowanej kontroli operacyjnej występuje konieczność pozyskania danych utrwalonych np. w pamięci komputera w przeszłości, czy też taka konieczność nie występuje. Faktem przy tym jest, że do daty wejścia w życie ustawy nowelizującej takowe działania mogłyby zostać kwestionowane, niemniej od 7 lutego 2016 r., czyli od dnia, w którym zaczął obowiązywać m.in. art. 19 ust. 6 pkt 4 ustawy o Policji, nie można takich możliwości negocjować.

4. Dane historyczne a zasada subsydiarności

W świetle omawianej nowej postaci kontroli operacyjnej należałoby poniekąd przemodelować sposób definiowania zasady subsydiarności, która jest naczelną zasadą stosowania tej metody. Jak wynika z treści art. 19 ust. 1 ustawy o Policji, może zostać zarządzona wyłącznie wtedy, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne.

W kontekście dotychczasowego (i prawidłowego) rozumienia zasady subsydiarności Dobrosława Szumiło-Kulczycka wskazywała, że wymagane jest, aby to „organ ubiegający się o zgodę na kontrolę operacyjną przekonał właściwy do jej zarządzenia sąd, co do rzeczywistej bezskuteczności już zastosowanych środków oraz nieprzydatności innych pozostających w jego dyspozycji”²². Jarosław Onyszczuk wskazywał przy tym, że „przechodząc do oceny składanego wniosku, podkreślić należy, że możliwość stosowania kontroli operacyjnej w świetle zasady subsydiarności wymaga wykazania, iż inne stosowane dotąd

21 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 17), dalej: k.k.

22 D. Szumiło-Kulczycka, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do procesu karnego*, LexisNexis 2012.

środki okazały się bezskuteczne, ewentualnie ich wykorzystanie nie będzie przydatne. Zachodzi zatem konieczność zbadania przekazanych materiałów pod kątem możliwości zaistnienia nie tylko określonych przestępstw z katalogu, ale także podejmowanych działań o charakterze mniej inwazyjnym, aniżeli kontrola operacyjna, zmierzających do zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, a także uzyskania i utrwalenia dowodów ściganych z oskarżenia publicznego. W sytuacji stwierdzenia braku takich działań organ wnioskujący zobowiązany jest do przedstawienia (udokumentowanych i realnych) okoliczności wskazujących, iż nie ma możliwości zastosowania innych form pracy operacyjnej, które w konkretnej sytuacji pozwoliłyby na uzyskanie dowodów przestępstwa²³.

W świetle powyższego wypada wskazać, że zasada subsydiarności sprowadza się do dwóch aspektów. Pierwszy aspekt ma charakter historyczny i odnosi się do braku osiągnięcia określonych celów w okresie od wszczęcia danej sprawy do momentu rozstrzygnięcia w przedmiocie zarządzenia kontroli operacyjnej. Innymi słowy, w tym wymiarze zasady subsydiarności kluczowe jest to, że uprzednio przedsięwzięte czynności nie doprowadziły do rozpoznania, zapobieżenia i wykrycia przestępstw, jak również do uzyskania i utrwalenia dowodów, a także ujawnienia mienia zagrożonego przypadkiem. Drugi aspekt ma charakter w istocie predykcyjny. Odnosi się to do przewidywanej nieprzydatności innych środków (np. niejawnej obserwacji) do osiągnięcia wspomnianych celów.

W kontekście rozumienia omawianej zasady niezbędne jest – w świetle problematyki danych historycznych – rozpatrywać tę zasadę na dwóch poziomach. Po pierwsze, należałoby dokonać generalnej oceny, czy faktycznie kontrola operacyjna jest w danej sprawie niezbędna. Po drugie należałoby dokonać oceny co do tego, jaki sposób jej prowadzenia może okazać się skuteczny i przydatny. Przykładowo, jeżeli w ramach zgromadzonego w danej sprawie materiału wynikałoby, że osoba rozpracowywana dopuszcza się czynu zabronionego, a jako jednym z narzędzi służącym jej do jego popełnienia jest używanie telefonu, wówczas – stosując się do zasady dwuetapowej weryfikacji – należałoby uznać, że co do zasady kontrola operacyjna może być pożądaną metodą, ale np. kontrola klasycznej korespondencji pisemnej (w rozumieniu art. 19 ust. 6 pkt 5 ustawy o Policji) byłaby *a priori* nieskuteczna. W tym też zakresie weryfikacja na drugim etapie oceny uczynienia zadość zasadzie subsydiarności powinna być negatywna. Jeżeli natomiast występowałaby taka sytuacja, że z posiadanych informacji wynikałoby, że sprawca mógł popełnić czyn zabroniony, używając do tego (np. kilka dni przed zarządzeniem kontroli operacyjnej) swojego komputera i zainstalowanych na nim komunikatorów (np. propozycja korupcyjna została przedstawiona osobie pełniącej funkcję publiczną w tekstowej rozmowie prowadzonej przez dany komunikator), wówczas zarówno odpowiedź na pytanie o zasadność stosowania kontroli operacyjnej, jak i na zastosowanie jej w formule przewidzianej w art. 19 ust. 6 pkt 4 ustawy o Policji byłaby twierdząca.

Modelowo profesjonalnie działające organy posiadające uprawnienia do stosowania kontroli operacyjnej powinny podchodzić do jej stosowania ze szczególną rozwagą, w tym precyzyjnie identyfikować „swoje potrzeby” w zakresie pozyskiwania informacji i dobierać w tym zakresie odpowiednie (adekwatne) metody. Z tego też względu we wnioskach²⁴

23 J. Onyszczuk, *Nadzór prokuratora nad kontrolą operacyjną*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 7–8, s. 208.

24 Szeroko P. Opitek, *Kontrola operacyjna urzędzenia końcowego*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 4, s. 37–66.

o zarządzenie kontroli operacyjnej wskazuje się także takie informacje jak sposób prowadzenia kontroli operacyjnej oraz jaki będzie jej rodzaj. Stanowi o tym wprost treść art. 19 ust. 7 pkt 4 i 5 ustawy o Policji.

Mając powyższe na uwadze, należałoby przy tym poczynić zastrzeżenie. Fakt stosowania wobec danej osoby kontroli operacyjnej w określonej formie nie wyklucza jednocześnie stosowania wobec niej równoległe kontroli operacyjnej w formie odmiennej. Niewykluczone są również takie sytuacje, w których kolejna postać kontroli operacyjnej zostałaby zarządzona wskutek pozyskania informacji o np. alternatywnej formule komunikowania się osoby rozpracowywanej. Natomiast każdy przypadek jest traktowany indywidualnie i o ile w ocenie sądu występowałaby w danej sprawie zasadność stosowania kontroli operacyjnej polegającej na X, o tyle nie oznaczałoby to jeszcze, że taka osoba może być objęta kontrolą operacyjną „hurtowo”. To do ostatecznej oceny sądu należy bowiem to, że kolejne postaci kontroli operacyjnej wpisują się w wymóg stosowania się do zasady subsydiarności.

5. Dopuszczalność wykorzystania danych historycznych w postępowaniu karnym

Możliwość procesowego wykorzystania informacji uzyskanych w toku kontroli operacyjnej uwarunkowana jest tym, czy informacje te stanowią – jak o tym przekazuje treść art. 19 ust. 15 zdanie pierwsze ustawy o Policji – dowód (dowody) pozwalający bądź to na wszczęcie postępowania karnego, bądź mający znaczenie dla postępowania karnego, które było uprzednio wszczęte.

W tym miejscu warto przypomnieć, że mocą ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw²⁵ wprowadzono do porządku prawnego instytucję tak zwanych sądowych zgód następczych. Mechanizm ten w uproszczeniu polegał na konieczności uzyskania (*post factum*) stosownej zgody sądu na to, aby w toku postępowania karnego móc wykorzystać dowody uzyskane w toku stosowania kontroli operacyjnej przeciwko innej osobie aniżeli osoba objęta kontrolą operacyjną i (lub) w stosunku do innego czynu, aniżeli tego, który był podstawą do stosowania kontroli operacyjnej. Konstrukcja tych przepisów oraz ich praktyczne stosowanie budziły kontrowersje²⁶.

W obecnym stanie problematykę możliwości wykorzystania w toku postępowania karnego dowodów dotyczących innej osoby czy też innego przestępstwa (aniżeli tzw. pierwotne i katalogowe) reguluje art. 168b k.p.k., który nadaje prokuratorowi uprawnienie do podjęcia w tym zakresie decyzji²⁷.

²⁵ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. nr 53, poz. 273).

²⁶ Zob. T. Łodziana, *Zgoda następcza na przeprowadzenie czynności operacyjnych*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 3, s. 148–156.

²⁷ Szeroko m.in.: A. Bociiek, *Problematyka zgodności art. 168b k.p.k. z normami wyższego rzędu*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 12, s. 64–102; M. Skwarcow, *Formuła „zgody następczej” według treści przepisu*

Jednocześnie zwrócić uwagę należy na treść art. 168a k.p.k.²⁸ W myśl tego przepisu za niedopuszczalny dowód można uznać wyłącznie ten, który został uzyskany przez szczególną kategorię osób, a mianowicie przez funkcjonariuszy publicznych²⁹, a dodatkowo w związku z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych. Co więcej, niedopuszczalność dowodu z mocy prawa w tym kontekście występuje wyłącznie, gdy funkcjonariusz publiczny (np. prowadzący daną sprawę) uzyska dowód w wyniku zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności. Rację ma zatem Łukasz Cora, wskazując, że „dowód należy uznać za dopuszczalny, jeżeli został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego w rozumieniu art. 1 § 1 k.k.”³⁰. Zgodzić się należy i z tą tezą, że dopuszczalność dowodu „dotyczy zarówno uzyskania go z naruszeniem przepisów postępowania, jak i za pomocą czynu zabronionego, które z uwagi na użytą alternatywę łączną mogą zaistnieć samodzielnie bądź koniunkcyjnie”³¹. Podobne stanowisko prezentował również Paweł Dębiński, omawiając problematykę kontroli operacyjnej prowadzonej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne³². Odmienne stanowisko zajął m.in. Rafał Chybiński³³.

Uwzględniając powyższe przepisy, należy w tym miejscu spojrzeć na dane historyczne z trzech punktów widzenia. Pierwszy z nich to sytuacja, w której dane historyczne (zgromadzone w toku stosowania kontroli operacyjnej, o której mowa w art. 19 ust. 6 pkt 4 ustawy o Policji) dotyczyłyby tej samej osoby i tego samego czynu, który był objęty postanowieniem sądu w przedmiocie zarządzenia kontroli operacyjnej. W drugim ujęciu należałoby rozpatrywać omawianą kwestię w ujęciu pozyskanych danych historycznych (ale nie tylko) stanowiących dowód popełnienia czynu zabronionego przez inną osobę, lub czynu, wobec którego prowadzono omawianą kontrolę.

W relacji do pierwszego z wariantów trudno byłoby kwestionować tak legalność, jak i możliwość wykorzystania takich dowodów w procesie karnym. W tym bowiem przypadku występowałyby zgodność (tożsamość osoby, tożsamość czynu) z treścią postanowienia sądu, co przy zaproponowanej w pkt 2 niniejszego opracowania wykładni treści art. 19 ust. 6 pkt 4 ustawy o Policji nie powinno budzić wątpliwości.

W przypadku drugim dyskusja toczyłaby się nie o to, czy ktokolwiek powinien decydować o możliwości procesowego wykorzystania tych dowodów, ale o to, kto miałby taką decyzję podejmować. Innymi słowy, doktrynalny spór co do treści art. 168b k.p.k.

art. 168b Kodeksu postępowania karnego, „Palestra” 2021, nr 6, s. 6–24; P. Daniluk, *Raz jeszcze o konstytucyjności art. 168b Kodeksu postępowania karnego (w związku z wnioskiem Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego)*, „Palestra” 2020, nr 12, s. 5–21.

28 Zob. W. Jasiński, *Nielegalnie uzyskane dowody w procesie karnym. W poszukiwaniu optymalnego rozwiązania*, Warszawa 2019.

29 Definicję funkcjonariusza publicznego zawiera art. 115 § 15 k.k.

30 Szerzej: Ł. Cora, *Aksjologia procesowa a dopuszczalność dowodu z art. 168a k.k.*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 10.

31 *Ibidem*.

32 P. Dębiński, *Skutki procesowe dowodu uzyskanego w wyniku przekroczenia właściwości rzeczowej przez CBA*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 7–8, s. 138–161.

33 R. Chybiński, *Wykładnia prawa jako pochodna rozumienia celu i sposobu działania w oparciu o ustawę z 11.03.2016 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2017, nr 11, s. 9–24.

poszerzyłby się o kolejne zagadnienie, czyli właśnie o dopuszczalność wykorzystania danych (dowodów) historycznych wobec innych osób czy innego czynu, aczkolwiek jego istotą byłoby to, jaki organ (nawet *post factum*) afirmowałby fakt naruszenia tajemnicy komunikowania się. Zgodzić się przy tym należy z tezą postawioną przez Dobrosławę Szumiło-Kulczycką, w myśl której „artykuł 168b k.p.k. sam w sobie nie stanowi żadnej podstawy uprawniającej do wkraczania w zakres prawa do swobody i tajemnicy komunikowania się. Jest on jedynie przepisem technicznym, nadającym prokuratorowi kompetencje do selekcjonowania materiału, na którym zamierza on oprzeć zarzuty aktu oskarżenia. Sam w sobie jednak nie tworzy podstawy ani do stosowania kontroli operacyjnej, ani do rozszerzania jej zakresu”³⁴, przy czym z perspektywy treści art. 168a k.p.k. (gdyby nawet zatem mówić o jakimś naruszeniu) trudno byłoby odmówić „dowodom historycznym” atrybutu dopuszczalności w toku postępowania karnego. W kontekście tak ujmowanych danych historycznych aktualny byłby pogląd Dariusza Świeckiego (odnoszący się do problematyki dowodów w kontekście art. 168b k.p.k.), że „sąd byłby uprawniony do skorzystania z nich. Co do wykorzystania ich na niekorzyść obecnie sąd będzie mógł całkowicie swobodnie sięgnąć do wskazanych materiałów i czynić na ich podstawie ustalenia, albowiem – jak już wskazano – przepis art. 168a może prowadzić do stwierdzenia, że naruszenie procedury (brak decyzji prokuratora) nie eliminuje dowodu z procesu”³⁵.

6. Realność problematyki danych historycznych – uwagi na tle czynności procesowych

Problematyka wykorzystania tak istnienia, jak i wykorzystania danych historycznych, co do zasady stanowi problem wyłącznie w kontekście omawianych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Na kanwie klasycznych czynności dowodowych przewidzianych w k.p.k. problem ten nie występuje. Dość wspomnieć o tym, że przecież w ramach postępowania przygotowawczego (prowadzonego w określonym kierunku) osobowe źródła dowodowe (świadkowie, podejrzani) niejednokrotnie składają oświadczenia wiedzy co do zdarzeń również „historycznych” z perspektywy konkretnego czynu wskazanego w postanowieniu o wszczęciu śledztwa czy dochodzenia. W aspekcie „twardych danych historycznych” pozyskiwanych – w kontekście osobowym – bezwzględnie można wskazać również na przeszukanie. W toku tej czynności funkcjonariusze nierzadko ujawniają przecież dowody popełnienia czynów innych niż ten, w związku z którym czynność została podjęta, w tym przecież czynów poprzedzających tenże czyn. Wreszcie skutek zabezpieczenia przedmiotów w toku przeszukania, przykładowo komputera, telefonu czy informatycznych nośników danych, w toku postępowania przygotowawczego ich zawartość poddawana jest analizie (ogłędzinom), w wyniku której możliwe jest

³⁴ D. Szumiło-Kulczycka, *Dalsze wykorzystywanie materiałów z kontroli operacyjnej (uwagi na tle art. 168b k.p.k.)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 10.

³⁵ M. Kurowski, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I*, red. D. Świecki, Warszawa 2024, komentarz do art. 168b.

pozyskanie dowodów historycznych, w tym nawet dotyczących zdarzeń sprzed wielu lat, patrząc z perspektywy dnia dokonania zatrzymania rzeczy i zapoznania się z ich wartością.

Uwagi te są o tyle istotne, że co do zasady w przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla postępowania już toczącego się w oparciu o zebrany w ramach kontroli operacyjnej materiał dowodowy podejmowane są dalsze czynności procesowe, w tym m.in. wskazane powyżej.

Zasadą powinno być to, aby w toku tychże czynności zebrać materiał (już *stricto* procesowo) – najlepiej tożsamy z tym, który został pozyskany w ramach niejawnych czynności. Dysponując materiałem procesowym, możliwe byłoby uniknięcie ryzyka związanego z zakwestionowaniem możliwości dowodowego wykorzystania danych historycznych zebranych w ramach kontroli operacyjnej, a nawet jeżeli do tego by doszło, to w kontekście reakcji karnej sąd mógłby orzekać w oparciu o (modelowo) ten sam materiał dowodowy wynikający np. z przeszukania procesowego systemu informatycznego.

Problematyczna może okazać się taka sytuacja, w której w toku podejmowanych czynności procesowych organom nie uda się zabezpieczyć np. telefonu, na którym byłyby utrwalone wiadomości pozyskane wcześniej w toku kontroli operacyjnej (taka sytuacja może wystąpić np. wskutek zniszczenia czy zagubienia urządzenia przed osobą objętą kontrolą operacyjną). Brak możliwości porównania dowodów utrwalonych w ramach kontroli operacyjnej z danymi pozyskanymi w toku czynności procesowych nie czyni jednak takich dowodów nielegalnymi, niemniej – jak należy to oceniać – czynić może mniej wiarygodnymi zwłaszcza wówczas, gdy oskarżony przedstawiłby kontrargumenty podważające zebrany w toku kontroli operacyjnej materiał dowodowy, a zwłaszcza historyczny.

W kontekście tego, że procesowo pozyskane dane historyczne mogą być bez przeszkód wykorzystane w toku postępowania karnego, a te same dane pozyskane w toku kontroli operacyjnej doznawać mogą ograniczeń, wskazać należy, że wynika to zapewne z faktu ich niejawnego charakteru, jak również pojawiających się w przestrzeni publicznej informacji o nieprawidłowym ich stosowaniu, nadużywaniu czy też nieuprawnionym ujawnianiu danych uzyskanych w toku stosowania kontroli operacyjnej. I o ile można przedstawić tezę co do tego, że nie można postawić znaku równości pomiędzy czynnościami procesowymi a operacyjno-rozpoznawczymi, to z pola widzenia może umykać to, że te ostatnie (analogicznie jak czynności procesowe) także podlegają nadzorowi prokuratora. Co więcej, prokuratorom przyznano prawo do nawet bieżącej kontroli stosowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych, w ramach której to kontroli badaniu podlegać może zgodność podejmowanych czynności z warunkami określonymi w postanowieniu sądu w przedmiocie zarządzenia kontroli operacyjnej, co wprost wynika z treści § 9 i § 10 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie sposobu realizacji czynności prokuratora w ramach kontroli nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi³⁶. Tym samym argumenty co do braku mechanizmu nadzoru nad tymi czynnościami (w toku ich stosowania) nie znajdują odzwierciedlenia w przepisach prawa.

³⁶ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 626.

7. Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

W oparciu o przedstawioną analizę należy stwierdzić, że istnienie danych historycznych utrwalonych na konkretnych nośnikach informacji jest faktem. Faktem jest również to, że mogą one stanowić samoistny materiał dowodowy i to nie tylko w stosunku do przestępstw formalnych, ale także tych, które wywołują fizyczne zmiany w rzeczywistości.

Oczywistością w obecnych czasach jest również i to, że uprawnione do tego organy dysponują nowoczesnymi narzędziami pozwalającymi na pozyskiwanie takich informacji nie tylko w toku postępowania karnego, ale również w ramach odrębnych procedur (operacyjnych) prowadzonych przed wszczęciem postępowania karnego bądź prowadzonych równolegle.

Również i kontrola operacyjna stała się tym faktem, który zakorzenił się w świadomości społecznej, aczkolwiek przez pryzmat przeważnie mediów masowych budzi ona kontrowersje, a nawet dezaprobatę.

W obecnym stanie prawnym występują regulacje prawne pozwalające na pozyskiwanie, w toku kontroli operacyjnej, danych historycznych. Co więcej, jak wynika z przedstawionego stanu prawnego, nie powinno budzić wątpliwości to, że nie występują prawne przesłanki ku temu, aby danym historycznym zebranych w toku kontroli operacyjnej odmówić waloru dowodowego.

Niemniej w kontekście żywej dyskusji na omawiany temat warto byłoby poczynić kilka uwag – postulatów co do kierunku tejże dyskusji, jak również co do ewentualnych rozwiązań prawnych w omawianym zakresie.

Po pierwsze, prowadzona dyskusja powinna uwzględniać, obok praw i wolności człowieka, również problematykę bezpieczeństwa państwa i to szeroko rozumianą. Nie jest bowiem dopuszczalne to, aby przez pryzmat jednostkowych przypadków – być może – doprowadzić do daleko idących ograniczeń w zakresie możliwości stosowania zaawansowanych narzędzi pozwalających na realizację zadań przez państwo we wspomnianym obszarze.

Po drugie, o ile faktycznie uznano by nowoczesne formy prowadzenia kontroli operacyjnej za – w jakimkolwiek rozumieniu – „wątpliwe”, wówczas należałoby się zastanawiać nad wprowadzeniem jeszcze dalej idących aniżeli obecnie funkcjonujące mechanizmów nadzoru nad stosowaniem tej metody, a idąc dalej, nad wprowadzeniem mechanizmów kontrolnych (w zakresie kontroli tak planowych, jak i doraźnych).

Przechodząc do problematyki danych historycznych, w istocie mogą one stanowić problem niemniej wyłącznie o tyle, o ile byłyby one pozyskiwane i wykorzystane w celach niewynikających z ustaw kompetencyjnych i k.p.k., ale dla celów medialnych, ekonomicznych czy politycznych. Kwestią, która faktycznie powinna podlegać doprecyzowaniu, jest kwestia związana nie tyle z potwierdzeniem możliwości ich pozyskiwania, ile z określeniem tego, jak daleko wstecz (historycznie w zasoby pamięci urzędów czy systemów) organy mogłyby sięgać. Racjonalne wydaje się to, aby zakres ten nie był określony w sposób sztywny przepisami prawa, ale jednak aby był ocenny i podlegał decyzji sądu, albowiem w każdej ze spraw konieczność pozyskania danych historycznych może być różna.

Postulować można byłoby wprowadzenie takiego modelu, w którym to posiadana informacja (jej zakres czasowy) o przestępstwie (stanowiąca podstawę do zarządzenia kontroli operacyjnej) wyznaczałaby „granice historyczną”. Jeżeli bowiem informacja taka

dotyczyłaby czynu, który wystąpił np. na miesiąc przed złożeniem wniosku o zarządzenie kontroli operacyjnej, to pozyskiwanie danych sprzed tego okresu byłoby nieadekwatne w stosunku do tego czynu (a jednocześnie przecież dające pokusę do ewentualnego ingerowania w inne obszary życia danej osoby, niezwiązane z określonym czynem). W takich przypadkach organ wnioskujący miałby obowiązek podać w treści wniosku o zarządzenie kontroli operacyjnej nie tylko sposób jej prowadzenia, ale także wskazanie tego, że w perspektywy rozpracowania niezbędne są dane historyczne, wyjaśniając jednocześnie to, jak daleko sięgałaby ta ingerencja). Ostatecznie to jednak sąd, z zachowaniem zasady subsydiarności i proporcjonalności, zakreślałby okres stosowania kontroli operacyjnej i to w dwóch wymiarach. Po pierwsze wskazywałby, ile dane uprawnienie organu do jej stosowania by wynosiło (np. trzy miesiące), a z drugiej wskazywałby (najlepiej określając datę dzienną), od którego momentu (mając na uwadze datę zawarcia danej informacji na nośniku, urządzeniu) dane te mogą zostać uzyskane i utrwalone.

De lege ferenda należałoby także postulować to, aby w sposób precyzyjny określić zasady wykorzystywania materiałów z kontroli operacyjnej uzyskanych wobec innych osób oraz wobec innego czynu, w tym także danych historycznych dotyczących innej osoby i innego przestępstwa. Z punktu widzenia gwarancji procesowych oskarżonego dalej idącym rozwiązaniem byłoby powierzenie możliwości decydowania w teje kwestii sądom. Dość wspomnieć, że mechanizm tak (aczkolwiek z mankamentami) historycznie już funkcjonował. Ponadto w obecnym stanie prawnym sąd także podejmuje decyzję w kontekście możliwości wykorzystania informacji stanowiących tajemnice związane z wykonywaniem zawodu lub funkcji, o których mowa w art. 180 § 2 k.p.k. Przyjąć zatem należy, że skoro nawet obecnie funkcjonują w tym zakresie wypracowane mechanizmy, to racjonalne byłoby skorzystanie z tego modelu, aczkolwiek z pominięciem tak rażących granic czasowych, jakie zostały wprowadzone wspomnianą wcześniej ustawą z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw.

8. Podsumowanie

Prawo policyjne (w aspekcie czynności operacyjno-rozpoznawczych) czy – jak też się to określa – prawo o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych³⁷, nie zostało uregulowane w jednym akcie prawnym. Próba taka była podjęta w 2008 r. poprzez złożenie poselskiego projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych³⁸. Ostatecznie ustawa ta nie została uchwalona. W przestrzeni medialnej pojawiają się od jakiegoś czasu informacje o tym, że taki projekt może powrócić³⁹. Tym samym stwarza się okazja do tego, aby

37 Szeroko A. Dana, *Prawo o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 3, s. 49–68.

38 Poselski projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/353.htm> [dostęp: 16 marca 2024 r.].

39 P. Śmiłowicz, *Kodeks pracy operacyjnej dla służb. Nowy projekt klubu KO*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8646248,kodeks-pracy-operacyjnej-dla-sluzb-ko.html> [dostęp: 16 marca 2024 r.].

(poza ujednoczeniem katalogu przestępstw, wobec których może być stosowana kontrola operacyjna – co wynika z różnych zadań nałożonych na poszczególne organy) tak ujednoczyć modele stosowania poszczególnych czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak i jasno wskazać, w jakich granicach mogą one być realizowane.

Niezależnie od tego, czy ewentualne zmiany legislacyjne przybrałyby postać „skodyfikowaną”, czy też zmiany byłyby dokonane w poszczególnych ustawach kompetencyjnych, obszary niejawnnej pracy organów państwa – w świetle wątpliwości formułowanych przez społeczeństwo, jak i organy wymiaru sprawiedliwości – powinny zostać poddane ponownej regulacji i usystematyzowaniu. W ramach tego procesu należałoby jednak pamiętać, że zgodnie z art. 5 Konstytucji RP⁴⁰ Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Możliwość realizacji tych zadań wymaga (coraz częściej) dostosowywania metod reakcji na określone zagrożenia, tak zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Bazując na standardzie demokratycznego państwa prawnego, stosowane przez nie metody powinny jednak gwarantować urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej, czemu powinny służyć przepisy prawa pozwalające na skuteczne przeciwdziałanie, wykrywanie i zwalczanie przestępczości.

40 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

Bibliografia

- Bociek A., *Problematyka zgodności art. 168b k.p.k. z normami wyższego rzędu*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 12.
- Chybiński R., *Wykładnia prawa jako pochodna rozumienia celu i sposobu działania w oparciu o ustawę z 11.03.2016 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 11.
- Cora Ł., *Aksjologia procesowa a dopuszczalność dowodu z art. 168a k.k.*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 10.
- Dalecka-Werpachowska A., Łodziana T., *Taktyczne aspekty stosowania kontroli operacyjnej*, [w:] *Przestępczość w XXI wieku. Zapobieganie i zwalczanie. Problemy prawno-kryminologiczne*, red. E.W. Pływaczewski, W. Filipkowski, Z. Rau, Warszawa 2015.
- Dana A., *Prawo o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 3.
- Daniluk P., *Raz jeszcze o konstytucyjności art. 168b Kodeksu postępowania karnego (w związku z wnioskiem Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego)*, „Palestra” 2020, nr 12.
- Dębiński P., *Skutki procesowe dowodu uzyskanego w wyniku przekroczenia właściwości rzeczowej przez CBA*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 7–8.
- Jasiński W., *Nielegalnie uzyskane dowody w procesie karnym. W poszukiwaniu optymalnego rozwiązania*, Warszawa, 2019.
- Łodziana T., *Zgoda następcza na przeprowadzenie czynności operacyjnych*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 3.
- Onyszczuk J., *Nadzór prokuratora nad kontrolą operacyjną*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 7–8.
- Opitek P., *Kontrola operacyjna urzędnika końcowego*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 4.
- Skwarcow M., *Formuła „zgody następczej” według treści przepisu art. 168b Kodeksu postępowania karnego*, „Palestra” 2021, nr 6.
- Szumiło-Kulczycka D., *Dalsze wykorzystywanie materiałów z kontroli operacyjnej (uwagi na tle art. 168b k.p.k.)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 10.
- Szumiło-Kulczycka D., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do procesu karnego*, LexisNexis 2012.
- Śmiłowicz P., *Kodeks pracy operacyjnej dla służb. Nowy projekt klubu KO*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8646248,kodeks-pracy-operacyjnej-dla-sluzb-ko.html>.
- Świecki D., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2024.
- Taracha A., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Lublin 2006.
- Zawadka G., *Sąd nie zbadał, jak działa Pegasus. Oparł się na doniesieniach medialnych*, <https://www.rp.pl/kraj/art39898121-sad-nie-zbadal-jak-dziala-pegasus-oparl-sie-na-doniesieniach-medialnych>.

Artur K. Modrzejewski¹

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID ID: 0000-0002-3849-4208

GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 2 CZERWCA 2023 R., III OSK 2878/22 (KRYTYCZNA)

ABSTRACT

Gloss to the Judgment of the Polish Supreme Administrative Court of June 2, 2023, case file no. III OSK 2878/22 – critical

The judgment concerns the vital issue of covering only real property where residents live and parts of real property where residents do not live, the so-called mixed-use properties. This issue is of utmost importance both from the point of view of municipalities that organize municipal systems and residents who are direct beneficiaries of these systems.

Keywords: estate where residents live, partly real estate where residents do not live, mixed-use properties

Słowa kluczowe: nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, nieruchomości mieszane

Wyrok nietezowany

¹ Radca prawny, doktor habilitowany, prof. UwB, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Adres do kontaktu: a.modrzejewski@uwb.edu.pl.

1. Wprowadzenie

Głosowany wyrok dotyczy w mojej ocenie bardzo ważnego zagadnienia obejmowania gminnym systemem gospodarowania odpadami tylko nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, tzw. nieruchomości mieszanych. Zagadnienie to jest szczególnie istotne zarówno z punktu widzenia gmin, które organizują gminne systemy, jak i mieszkańców będących bezpośrednimi beneficjentami tych systemów.

2. Stan faktyczny

Wyrokiem z dnia 26 lipca 2022 r. (II SA/Wr 201/21) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (dalej: WSA), po rozpoznaniu sprawy ze skargi spółdzielni mieszkaniowej na uchwałę rady miejskiej w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, położonych na terenie gminy, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi², stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

WSA we Wrocławiu wskazał, że stosownie do art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ każda zamieszkała nieruchomość musi być objęta gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych. Przepis ten nie rozróżnia sytuacji, czy nieruchomość jest zamieszkała w części, a pozostała jej część jest niezamieszkała, czy też nieruchomość jest w całości zamieszkała w tym sensie, że nie ma w niej części niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne. Zdaniem WSA bowiem nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, jest takim określeniem ustawowym, które wyklucza ze swego zakresu nieruchomość w części zamieszkałą. Zatem w ocenie WSA nawet jeśli tylko część nieruchomości jest zamieszkała, to taka sytuacja mieści się w hipotezie powołanego przepisu. Z kolei w myśl art. 6c ust. 2 u.c.p.g. odbieranie odpadów z nieruchomości niezamieszkałej, ale na której powstają odpady komunalne, uzależnione jest od przyjęcia przez radę gminy stosownej uchwały. Wskazano, że zaskarżona uchwała stanowi o nieruchomościach, które w części stanowią nieruchomości zamieszkałe, a w części są nieruchomościami niezamieszkałymi i takie ujęcie nie mieści się w granicach wyznaczonych ustawą. W ocenie WSA prawodawca miejscowy sformułowanie „nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy” (nieruchomości niezamieszkałej) w nieuprawniony sposób zastąpił różniącym się sformułowaniem „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”, co stanowi przekroczenie granic delegacji ustawowej. Przekroczenia tego nie sanuje użycie na końcu przepisu

² Dz.U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm., dalej jako: p.p.s.a.

³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 399), dalej: u.c.p.g.

miejscowego sformułowania „w zakresie niezamieszkałych części tych nieruchomości”, ponieważ nie zmienia to faktu, że prawodawca lokalny mógł objąć swoją regulacją wyłącznie nieruchomości niezamieszkałe. Wskazano, że wprawdzie art. 6c ust. 3 u.c.p.g. nadaje organowi uchwałodawczemu pewien luz w zakresie ujęcia jej adresatów i przedmiotu, wskazując, że uchwała może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości oraz że wśród określonych nieruchomości mogą znaleźć się te, na których prowadzony jest określony rodzaj działalności. Nadal jednak muszą to być nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. WSA odwołał się do wcześniejszego orzecznictwa NSA, wskazując, że rada gminy jest zobligowana do realizowania swojej kompetencji określonej w art. 6c ust. 2 u.c.p.g. w całości, poprzez postanowienie „o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne”; nie ma natomiast upoważnienia do wprowadzania jakichkolwiek postanowień różnicujących podmiotowo i przedmiotowo sytuację prawną właścicieli nieruchomości z terenów niezamieszkałych. Zauważając ewolucję stanu prawnego, WSA uznał, że pogląd ten jest nadal trafny i adekwatny do sprawy. W konsekwencji WSA uznał, że rada przekroczyła zakres swojej kompetencji prawodawczej.

Z taką wykładnią wyżej wskazanych norm nie zgodził się NSA, uwzględniając skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z dnia 2 czerwca 2023 r. (III OSK 2878/22), uchylając wyrok z 26 lipca 2022 r. WSA we Wrocławiu, stwierdził, że w odniesieniu do części niezamieszkałej przez mieszkańców, a na której powstają odpady komunalne, gmina może postanowić o ich odbiorze w drodze uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g. Uchwała stanowiła o nieruchomościach, które w części stanowią nieruchomości zamieszkałe, a w części są nieruchomościami niezamieszkałymi. Skoro zatem rada była upoważniona do objęcia uchwałą, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g., tylko niektórych nieruchomości, to tym samym podjęcie zaskarżonej uchwały nie wykroczyło poza delegację ustawową.

W mojej opinii nie można się zgodzić z poglądem wyrażonym przez NSA, przy tym nie chodzi o sam fakt przyznania radzie gminy możliwości wyboru co do objęcia systemem tylko niektórych kategorii nieruchomości niezamieszkałych – w tym również takich, które w części są niezamieszkałe a w części zaś zamieszkałe (tzw. nieruchomości mieszane), jest to bowiem kompetencja bezsporna wynikająca z treści art. 6c ust. 3 u.c.p.g., ale o sformułowania zawarte w konkretnej uchwale rady gminy, będącej przedmiotem rozpatrywanej skargi kasacyjnej. Pomimo odniesienia do konkretnej sprawy poczynione w głosie uwagi mają jak najbardziej charakter ogólny, konieczny do zastosowania we wszystkich podejmowanych w analizowanym zakresie uchwałach.

3. Komentarz

Tytułem wprowadzenia wyjaśnić należy, że na podstawie art. 6c u.c.p.g. ustawodawca wprowadził dwie instytucje: nieruchomość zamieszkałą (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.) oraz

nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.)⁴.

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 6c ust. 1 u.c.p.g. gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Okolicznością bezsporną jest fakt, że nieruchomości o charakterze zamieszkałym objęte są obligatoryjnie gminnym system gospodarowania odpadami. Ta ustawowa kategoria nieruchomości odnosi się do tych nieruchomości, które przeznaczone są do faktycznego na nich zamieszkiwania. „Nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy”, w kontekście konieczności zorganizowania odbioru odpadów komunalnych, należy wiązać z faktycznym jej zamieszkiwaniem, a nie odwoływać się do wąskiego rozumienia terminu „zamieszkiwania”, jakie przypisuje się mu na gruncie k.c.⁵

Zgodnie z art. 6c ust. 2 u.c.p.g. rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Do nieruchomości niezamieszkałych zaliczyć należy np. budynki użyteczności publicznej, placówki oświatowe, lokale handlowe, gastronomiczne, zakłady rzemieślnicze, usługowe, produkcyjne, hotele, szpitale, akademiki, internaty, ogródki działkowe, targowiska, cmentarze itp.⁶ Ustawowo mamy więc do czynienia z dwiema kategoriami nieruchomości – tzn. nieruchomościami zamieszkałymi i niezamieszkałymi.

Dopiero objęcie systemem nieruchomości niezamieszkałych powoduje, że pojawia się trzecia kategoria nieruchomości, są to tzw. nieruchomości mieszane – czyli takie, które w części stanowią nieruchomości zamieszkałe, a w części nieruchomości niezamieszkałe⁷.

Jeśli gmina nie obejmuje systemem nieruchomości niezamieszkałych (rezygnuje z obejmowania systemem nieruchomości niezamieszkałych), z punktu widzenia gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nie ma kategorii nieruchomości mieszanych – w systemie są tylko nieruchomości zamieszkałe (wynika to z powiązania art. 6c ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g.)⁸.

Jeśli gmina obejmie systemem nieruchomości niezamieszkałe i pojawia się kategoria nieruchomości mieszanych, to na mocy art. 6c ust. 2b u.c.p.g. względem tych nieruchomości nie znajduje zastosowania art. 6c ust. 2a u.c.p.g. oraz art. 6c ust. 3a u.c.p.g., ale chodzi tu o sposób przeprowadzenia zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych (wybór określonego trybu) i możliwości dowolnego przystąpienia do systemu właściciela takiej nieruchomości. Wątpliwości co do sposobu traktowania tego rodzaju nieruchomości pojawiały się głównie na gruncie sposobu organizacji odbioru odpadów z tych nieruchomości (możliwości zastosowania zamówienia w trybie tzw. *in house*)⁹.

4 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2021 r., I SA/Po 700/21, CBOSA.

5 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 listopada 2022 r., I SA/Kr 900/22, CBOSA.

6 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Gd 786/18, CBOSA.

7 Art. 6c ust. 2b i art. 6j ust. 4 u.c.p.g.

8 Por. A. Modrzejewski, *Problemy funkcjonowania nieruchomości niezamieszkałych po wejściu w życie ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, nr 4, s. 9–26.

9 A. Specht-Schampera, *In house a odbiór odpadów z nieruchomości mieszanych*, „Przegląd Komunalny” 2018, nr 2, s. 30–33.

W kontekście udzielania zamówienia publicznego faktycznie ustawodawca wyjaśnił wcześniejsze wątpliwości, wprowadzając art. 6c ust. 2b, ale nie oznacza to, że te nieruchomości zawsze zostają objęte systemem i są tożsame z nieruchomościami zamieszkałymi. Gdyby zamiarem ustawodawcy było automatyczne zrównanie nieruchomości mieszanych z kategorią nieruchomości zamieszkałych, legislacyjnie zbędne byłoby wprowadzenie szeregu rozróżnień dla tej kategorii nieruchomości – o czym w dalszej części. Jednakże w mojej ocenie w przypadku chęci pozostawienia tylko kategorii nieruchomości mieszanych w systemie konieczne jest podjęcie przez radę uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g., w związku z art. 6c ust. 3 u.c.p.g.

Tak więc NSA w glosowanym orzeczeniu zasadnie stwierdza, że w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, gmina jest obowiązana *ex lege* do zorganizowania systemu odbierania odpadów komunalnych od ich właścicieli. Natomiast w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają odpady komunalne, rada gminy postanawia fakultatywnie, w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, o odbieraniu takich odpadów od właścicieli tych nieruchomości.

Zgodzić się należy również z NSA w zakresie odwołania do pojęcia nieruchomości w u.c.p.g. w tym sensie, że nie odpowiada ono zawsze pojęciu nieruchomości w sensie cywilistycznym. Co prowadzi do zasadnego wniosku, że dana nieruchomość może być jak najbardziej w części zarówno zamieszkała, jak i niezamieszkała.

NSA nie podziela stanowiska WSA, że nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, jest takim określeniem – w rozumieniu przepisów u.c.p.g. – które wyklucza ze swego zakresu nieruchomość jednocześnie w części zamieszkałą i w części niezamieszkałą. Zdaniem NSA jest wręcz przeciwnie – to znaczy w u.c.p.g. zawarte są regulacje, które wprost odnoszą się do takich nieruchomości, które są w części nieruchomościami zamieszkałymi, a w części nieruchomościami niezamieszkałymi, a na których powstają odpady komunalne. Jako przykład należy wskazać regulację zawartą w art. 6j u.c.p.g. określającą zasady ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Tutaj należy zauważyć, że oprócz regulacji odwołujących się do trybu organizacji odbioru odpadów z kategorii nieruchomości wyraźnie rozróżnienie w zakresie nieruchomości mieszanych zawarte jest w regulacjach powiązanych z opłatą za gospodarowanie odpadami. W przepisach art. 6j ust. 1 i 2 oraz ust. 3 u.c.p.g. zasady ustalania tych opłat są określone oddzielnie dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, i oddzielnie dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale art. 6j ust. 4 u.c.p.g. stanowi, że w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1–3. W mojej ocenie przywołane przez NSA normy dowodzą, że nieruchomość mieszana nie jest odrębną kategorią nieruchomości w rozumieniu u.c.p.g. w tym sensie, że to wciąż nieruchomość, która w części pozostaje zamieszkała, a w części niezamieszkała, bowiem opłata liczona jest jako suma opłat liczonych zgodnie z metodą dla nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. Nie przewiduje się odrębnego mechanizmu określania opłaty dla nieruchomości mieszanych.

NSA wskazuje, że „w związku z tym okoliczność, że na mocy zaskarżonej uchwały objęto zorganizowanym systemem odbioru odpadów komunalnych tylko tzw. nieruchomości

mieszane – w części niezamieszkałej przez mieszkańców, a na których powstają odpady komunalne, stanowi realizację uprawnienia wynikającego z tego przepisu [tj. art. 6c ust. 3 u.c.p.g. – przyp. A.K.M.]”. NSA nie podziela stanowiska WSA, że nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, jest takim określeniem – w rozumieniu przepisów u.c.p.g. – które wyklucza ze swego zakresu nieruchomości jednocześnie w części zamieszkałą i w części niezamieszkałą. Jednak w mojej ocenie tego rodzaju twierdzenia nie mogą być bezpośrednio wywiedzione z wyroku WSA, sąd ten wyraźnie podkreśla, że systemem objęte na mocy uchwały mogą być nieruchomości niezamieszkałe, stanowiące nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy.

Zastrzec bowiem należy, że ustawodawca jak najbardziej dopuszcza traktowanie jednej nieruchomości jako jednocześnie zamieszkałej i niezamieszkałej, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym odnoszącym się do sposobu określenia opłaty¹⁰. Rozróżnienia nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych nie neguje WSA we Wrocławiu. Zaznaczam jednak, że nie można objąć systemem kategorii nieruchomości niewystępujących w ustawie. Zaskarżona uchwała stanowi o objęciu systemem „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości zamieszkałe, a w części są nieruchomościami niezamieszkałymi”. Czyli uchwała odnosi się do kategorii nieruchomości nieobjętych art. 6c ust. 2 u.c.p.g., gdzie jest mowa o postanowieniu o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne”, a jednocześnie przecież art. 6c ust. 3 nie przewiduje wydania w tym zakresie odrębnej uchwały, tj. uchwały odnoszącej się tylko do wybranych kategorii nieruchomości, podejmowanej odrębnie od tej wydanej na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w drodze aktu prawa miejscowego nie można ani rozszerzać, ani też ograniczać uprawnień i obowiązków adresatów danego aktu prawa miejscowego poza granice wynikające z ustawy upoważniającej do jego wydania¹¹.

Zdaniem WSA we Wrocławiu takie ujęcie, użyte w akcie prawa miejscowego, tj. „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości zamieszkałe, a w części są nieruchomościami niezamieszkałymi”, nie mieści się w granicach wyznaczonych ustawą. Zgodzić się należy z sądem I instancji, że prawodawca miejscowy jednoznaczne sformułowanie „nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy” (nieruchomości niezamieszkałej) w nieuprawniony sposób zastąpił różniącym się sformułowaniem „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”. W mojej ocenie takie podejście WSA jest jak najbardziej uzasadnione. Rada gminy może bowiem postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, w kolejnej zaś jednostce redakcyjnej (ewentualnie w inny legislacyjnie akceptowalny sposób) tej samej uchwały powinna wskazać, że objęcie systemem dotyczy określonej kategorii nieruchomości, w tym przypadku

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., II FSK 2273/17, z dnia 28 stycznia 2016 r., II FSK 1240/14, dostępne na: CBOSA.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2011 r., I OSK 526/11, CBOSA.

tylko „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”.

W przedmiotowej uchwale prawodawca lokalny na koniec zawarł sformułowanie „w zakresie niezamieszkałych części tych nieruchomości”, czyli całościowo analizowana regulacja brzmiała tak, że systemem objęto „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy” „w zakresie niezamieszkałych części tych nieruchomości”, taki opis nieruchomości włączonych do systemu nie może być uznany za poprawny z punktu widzenia regulacji u.c.p.g.

Podkreślić pragnę, że kategorię nadrzędną stanowi sformułowanie zawarte w u.c.p.g. „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy” i w ramach tej kategorii rada gminy może zdecydować, czy objąć uchwałą wszystkich właścicieli niezamieszkałych nieruchomości, czy też właścicieli określonych, ale niezamieszkałych nieruchomości, na przykład z określonym rodzajem działalności – w tym jak najbardziej możliwe jest objęcie systemem tylko nieruchomości niezamieszkałych umiejscowionych w ramach nieruchomości tzw. mieszanych, tj. „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”. Nadal wszakże muszą to być nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Jeśli uchwała ma dotyczyć właścicieli określonych nieruchomości, to te nieruchomości i tak muszą spełniać nadrzędną cechę z art. 6c ust. 2, to znaczy być nieruchomością niezamieszkałą¹². Sensem takiej uchwały będzie objęcie systemem tylko nieruchomości niezamieszkałych umiejscowionych w ramach nieruchomości tzw. mieszanych, inne zaś nieruchomości niezamieszkałe pozostaną poza gminnym systemem gospodarowania odpadami.

NSA, uznając zarzuty skargi kasacyjnej, wyjaśnia, że „[...] przepisy u.c.p.g. nie regulują kwestii własnościowych, zaś z powołanych przepisów wynika, że ustawodawca dla celów ustalenia zasad gospodarowania odpadami komunalnymi przyjmuje, że nieruchomości może być jednocześnie w części nieruchomością zamieszkałą i w części nieruchomością niezamieszkałą przez mieszkańców, a na której powstają odpady komunalne. W związku z tym nie ulega wątpliwości, że w przypadku takiej mieszanej nieruchomości obowiązek gminy zorganizowania odbioru odpadów dotyczy tylko tej części, która jest zamieszkała przez mieszkańców. Zatem w odniesieniu do części niezamieszkałej przez mieszkańców, a na której powstają odpady komunalne, gmina może postanowić o ich odbiorze w drodze uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g.” Faktem jest, że u.c.p.g. nie odnosi się do kwestii własnościowych, ale problem wydaje się przecież dotyczyć błędnego zakresu zwrotu użytego w uchwale prawodawcy lokalnego, nie zaś odnoszenia się do tego, że nieruchomości nie może być uznana za w części zamieszkałą, a w części za niezamieszkałą.

W wyroku NSA kwestionuje powołanie się przez WSA na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2014 r. (II OSK 281/14), podnosząc, że zapadł w odmiennym stanie prawnym – z czym należy się zgodzić o tyle, że faktycznie w dacie orzeczenia stan prawny nie zawierał art. 6c ust. 3 u.c.p.g. (nowelizacja weszła w życie 1 lutego

¹² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2019 r., I SA/Go 36/19, CBOSA.

2015 r.). Faktycznie dobór tego orzeczenia dla potwierdzenia tez WSA we Wrocławiu nie jest właściwy, bowiem NSA zaznacza w nim, że rada gminy, podejmując decyzję o realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, jest zobligowana do realizowania jej w całości poprzez postanowienie „o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne”. Nie ma natomiast organ upoważnienia do wprowadzania jakichkolwiek postanowień różnicujących podmiotowo i przedmiotowo sytuację prawną właścicieli nieruchomości z terenów niezamieszkałych.

Tymczasem dodany art. 6c ust. 3 u.c.p.g. dopuszcza przecież możliwość różnicowania sytuacji w obrębie nieruchomości niezamieszkałych, ale w dalszych wywodach WSA zasadnie wywodzi, że nowelizacja nadal odnosi się do nadrzędnej kategorii „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy” – to tej kategorii nieruchomości powinna dotyczyć uchwała rady gminy z jednoczesnym zastrzeżeniem możliwością objęcia systemem tylko określonej kategorii nieruchomości.

4. Wnioski

NSA w konstatacji stwierdza, że „skoro zatem Rada była upoważniona do objęcia uchwałą, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g., tylko niektórych nieruchomości, to tym samym podjęcie zaskarżonej uchwały nie wykroczyło poza delegację ustawową”. Co do zasady jest to wniosek uzasadniony, ale NSA zdaje się nie dostrzegać faktu, że zawarte w przedmiotowej uchwale sformułowania nie są tożsame z zawartymi w ustawie, zaś orzeczenie WSA nie neguje *de facto* możliwości objęcia systemem tylko określonej kategorii nieruchomości niezamieszkałych, tj. takich, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (które nie stanowią całościowo nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy), a neguje posługiwanie się przez lokalnego prawodawcę określeniami nieadekwatnymi do tych, jakie ustawodawca narzucił przy podejmowaniu uchwał w zakresie objęcia nieruchomości systemem gospodarowania odpadami. Niewątpliwie wyrok NSA wyjaśnia w sposób bezsprzeczny możliwość objęcia systemem nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (nieruchomości mieszanych), ale jednocześnie sąd dopuszcza jakiegokolwiek sformułowania zawarte w uchwale obejmującej systemem takie nieruchomości (odmienne od tych sformułowań, którymi posługuje się ustawodawca) i nie dostrzega faktu, że systemowo pierwotne jest objęcie systemem nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, z zastrzeżeniem, że w ramach przyznanych lokalnemu prawodawcy kompetencji uchwała może dotyczyć tylko określonej grupy nieruchomości niezamieszkałych, tj. np. takich, które są w ramach nieruchomości mieszanych.

Bibliografia

- Modrzejewski A., *Problemy funkcjonowania nieruchomości niezamieszkałych po wejściu w życie ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, nr 4.
- Specht-Schampera A., *In house a odbiór odpadów z nieruchomości mieszanych*, „Przegląd Komunalny” 2018, nr 2.

Wiktoria Kuczyńska¹

Uniwersytet WSB Merito we Wrocławiu
ORCID ID: 0009-0001-8834-1381

GŁOSA DO WYROKU

SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 20 KWIETNIA 2021 R.,
II CSKP 5/21² (APROBUJĄCA)

ABSTRACT

**Gloss to the judgment of the Polish Supreme Court of April 20, 2021,
case file no. II CSKP 5/21 (approving)**

The commented judgment concerns the issue of compensation from the airport in connection with the introduction of areas of restricted use of airports in Poland. The judgment is groundbreaking, as it contains a dissenting opinion from the previous position in similar cases. Thus, it breaks with the accepted and applied interpretation of the provision of Article 129 (2) of the Environmental Protection Law and consolidated case law indicating that the location of real property in an area of restricted use cannot be an autonomous basis for the award of compensation for a reduction in the value of real property.

Keywords: area of restricted use, compensation, real property, airports

Słowa kluczowe: obszar ograniczonego użytkowania, odszkodowanie, nieruchomość, lotniska

¹ Absolwentka kierunku Prawo na Uniwersytecie WSB Merito we Wrocławiu. Adres do kontaktu: wiktoria-kuczynskaa@gmail.com.

² Wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2021 r., II CSKP 5/21, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna” 2022, nr 2, poz. 17, LEX nr 3219791.

Teza: Wymóg ścisłej wykładni art. 129 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska³ nakazuje wyjaśnić, czy przesłanka „ograniczenia” jest spełniona w odniesieniu do budynku objętego żądaniem odszkodowawczym, gdyż samo usytuowanie na terenie obszarów ograniczonego użytkowania (dalej: OOU) jest niewystarczające.

1. Stan faktyczny

Powodowie będący współwłaścicielami we wspólności majątkowej nieruchomości położonej w P. znajdującej się w zewnętrznej strefie obszaru ograniczonego użytkowania wnieśli pozew o zasądzenie od pozwanego P. spółki z o.o. z siedzibą w P. odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości oraz kosztów zabezpieczeń akustycznych budynku mieszkalnego.

Wyrokiem z dnia 13 października 2017 r. Sąd Okręgowy w P. uznał powództwo w całości. Sąd pierwszej instancji ocenił, że powództwo zasługuje na uwzględnienie w odniesieniu do obniżenia wartości nieruchomości na podstawie art. 129 ust. 2 prawa ochrony środowiska, a poprawy akustyki budynku – art. 435 k.c.⁴

Co do pierwszego z żądań stwierdził, że granice prawa własności zostały naruszone poprzez postanowienia uchwały o wprowadzeniu OOU bezpośrednio wprowadzające ograniczenia zabudowy oraz konieczność znoszenia immisji hałasu przekraczającego dopuszczalny prawem poziom, której nie można się przeciwstawić. Sąd uznał za nieistotną okoliczność, czy po utworzeniu OOU normy hałasu były rzeczywiście przekraczane, uznając, że efekt w postaci obawy przed potencjalnym naruszeniem wystąpił, skutkując spadkiem wartości nieruchomości.

W zakresie drugiego żądania pozwu ustalono, że budynek powodów z wyjątkiem jednego pomieszczenia spełniał, przed utworzeniem OOU, wymagania Polskiej Normy PN-87/B-02151/02 dla dopuszczalnego poziomu hałasu. Dostosowanie do aktualnie obowiązującej normy wymagałoby wzmocnienia izolacyjności akustycznej budynku. Obowiązek dostosowania budynku do wymogów akustycznych nie wynikał z uchwały z 2012 r. o ustanowieniu OOU, ponieważ znajdował się on w strefie zewnętrznej obszaru ograniczonego użytkowania, ale zdaniem sądu dla przyjęcia ich niezbędności wystarczające były dane wynikające z raportu oddziaływania na środowisko. Wykazał on, że w związku z działalnością P. dochodziło do przekroczenia norm określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Przywrócenie stanu poprzedniego wymagałoby więc przeprowadzenia robót, których wartość wyliczyli biegli. Powodowie nie poczynili nakładów zmierzających do poprawy warunków akustycznych.

Sąd Apelacyjny w P. wyrokiem z dnia 22 sierpnia 2018 r. zmienił orzeczenie w części dotyczącej początkowego terminu naliczania odsetek za opóźnienie, w pozostałym zakresie oddalił apelację. Sąd podzielił podstawę prawną rozstrzygnięcia w części wskazującej

³ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm., dalej: p.o.ś.

⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.

art. 129 ust. 2 p.o.ś. jako podstawę zasądzenia odszkodowania wyrównującego obniżenie wartości nieruchomości, wskazując, że ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w rozumieniu tego przepisu jest samo ustanowienie OOU, w związku z czym nastąpiła stygmatyzacja nieruchomości. Zdaniem sądu korespondowało to z pojęciem straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., gdyż doszło do zmniejszenia wartości aktywów, do których należy nieruchomość jako dobro o charakterze inwestycyjnym.

Sąd drugiej instancji zakwestionował przyjęcie art. 435 § 1 k.c. jako podstawy naprawienia szkody dotyczącej poprawy warunków akustycznych, wskazując, że port lotniczy nie jest przedsiębiorstwem wprawianym w ruch przy pomocy sił przyrody, gdyż realizacja jego podstawowej funkcji, polegającej na przyjmowaniu i odprawianiu statków powietrznych, jest możliwa bez ich użycia lub przy użyciu tylko w minimalnym stopniu. Uznał, że nie ma zastosowania również art. 136 ust. 3 p.o.ś., gdyż uchwała nakładała obowiązek zapewnienia komfortu akustycznego tylko w wymagających tego pomieszczeniach, położonych w strefie wewnętrznej. Ostatecznie przyjął, że roszczenie odszkodowawcze w zakresie wydatków poniesionych na wzmocnienie izolacji akustycznej budynku również ma uzasadnienie w treści art. 129 ust. 2 p.o.ś., gdyż przepis ten nie ogranicza roszczeń odszkodowawczych do szkód będących efektem zmniejszenia wartości nieruchomości, tylko podaje je jako przykład. W ocenie sądu szkoda związana z nakładami poniesionymi na izolację akustyczną pozostawała w adekwatnym związku przyczynowym z faktem wprowadzenia OOU.

Pozwana wniosła o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Podstawy skargi kasacyjnej koncentrowały się na naruszeniu prawa materialnego, tj. błędnej wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś. w związku z art. 361 § 1 k.c. w związku z § 9 uchwały sejmiku województwa [...] z dnia 30 stycznia 2012 r., poprzez przyjęcie, że istnieje adekwatny związek przyczynowy pomiędzy szkodą związaną z nakładami na izolację akustyczną budynku a wprowadzeniem obszaru ograniczonego użytkowania, choć nie nałożono obowiązku zapewnienia właściwego komfortu akustycznego dla budynków mieszkaniowych w strefie zewnętrznej; błędnej wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś. w związku z art. 361 § 1 k.c. w związku z § 8 i 9 wskazanej uchwały poprzez uznanie, że spadek wartości nieruchomości jest związany z samym usytuowaniem w obszarze ograniczonego użytkowania, pomimo że dla nieruchomości mieszkaniowych położonych w tej strefie nie przewidziano żadnych ograniczeń co do sposobu korzystania, przeznaczenia, zagospodarowania ani rozporządzania.

2. Rozstrzygnięcie SN

Sąd Najwyższy stwierdził zasadność skargi kasacyjnej, uchylił orzeczenie sądu apelacyjnego w zaskarżonej części i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy, dokonując analizy art. 129 p.o.ś., wskazał, że przepisy tejsze ustawy mają charakter wyjątku, nie podlegają więc wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*). Co więcej, w głosowanym wyroku zostało wskazane, że art. 129 ust. 2 p.o.ś. należy rozumieć wąsko, zatem samo ustanowienie OOU nie stanowi wystarczającej przesłanki przyznania

odszkodowania. Oznacza to, że zdarzeniem szkodzącym nie jest wprowadzenie obszaru, lecz wprowadzenie zakazu lub nakazu, który dotyczy konkretnej nieruchomości. BOWIEM zdaniem Sądu Najwyższego każdorazowo należy ustalić, czy i w jaki sposób dana nieruchomość usytuowana na terenie OOU, z uwzględnieniem ustanowionych stref, jej dotychczasowego i planowego wykorzystania, została nimi dotknięta. Dopiero zmiany w tym zakresie wyłącznie wywołane postanowieniami uchwały o ustanowieniu OOU, powodujące skutki polegające na zmniejszeniu aktywów (wartość nieruchomości, pożytki) lub powstaniu pasywów (obciążeń) mogą być oceniane w kategoriach szkód. Szkodzie relewantnej odpowiadają zatem jedynie majątkowe następstwa wprowadzonych na takim terenie nakazów, zakazów i zaleceń wywołanych legalną, administracyjnoprawną ingerencją w prawo własności.

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że przedmiotowa odpowiedzialność odnosi się do szkód wyrządzonych zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej, powstałej w następstwie wydania aktu administracyjnego bądź wynikającej wprost z ustawy. Wobec tego ustawodawca samodzielnie, odmiennie od reguł określonych w art. 361 i art. 363 k.c., określa prawnie relewantny uszczerbek. Skutki legalnego wyrządzenia szkody ze względu na swoją istotę, cel i sens społeczny ograniczenia tego rodzaju nie zawsze wymagają kompensacji i w rzeczywistości nie zawsze są kompensowane w postaci odszkodowania na rzecz właścicieli dotkniętych tymi ograniczeniami.

W zakresie zaś dotyczącym rewitalizacji, tj. nakładów poniesionych w celu wypełnienia wymagań akustycznych przez istniejące budynki, Sąd Najwyższy wskazał jednoznacznie, że dopuszczalne jest tylko dochodzenie roszczeń o zwrot już poniesionych kosztów nakładów obejmujących zabezpieczenia akustyczne. SN wskazał w orzeczeniu na szczególną normatywną regulację art. 136 ust. 3 p.o.s., na którego podstawie dopuszczalne jest wyłącznie dochodzenie roszczeń o zwrot już poniesionych nakładów. Omawiany przepis nie może bowiem stanowić podstawy kompensacji skutków zdarzeń przyszłych oraz wykraczających poza zakres ograniczeń przewidzianych w uchwale. Poprzez zastosowanie takiej interpretacji dopiero wówczas możliwe jest wykazanie ograniczeń w użytkowaniu nieruchomości, co może wiązać się z rzeczywistym obniżeniem wartości danej posesji, co za tym idzie przyznaniem właścicielom odszkodowania.

3. Dotychczasowe orzecznictwo

Jak dotąd w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowisko nie było konsekwentne. W wyrokach: z dnia 21 marca 2017 r., I CSK 440/15⁵; z dnia 23 marca 2018 r., II CSK 306/17⁶ wskazano, że hipotezą art. 129 ust. 2 p.o.s. jest objęte tylko takie ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości, które wynika z zakresu ograniczeń wskazanych w akcie prawa miejscowego. Z kolei według drugiego poglądu art. 129 w związku z art. 136 ust. 2 p.o.s. stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej związanej

5 Wyrok SN z dnia 21 marca 2017 r., I CSK 440/15, LEX nr 2305911.

6 Wyrok SN z dnia 23 marca 2018 r., II CSK 306/17, LEX nr 2521627.

z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania (tak w orzeczeniu z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08⁷). Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego wskazuje zatem, że linia orzecznicza w omawianym zakresie jest niejednolita. To samo dotyczy zagadnienia kosztów poniesionych w celu dostosowania akustycznego budynku. Przykładowo w wyroku SN z dnia 29 listopada 2012 r., II CSK 254/12, LEX nr 1294477⁸, przeciwie do stanowiska zaprezentowanego w głosowanym wyroku, sąd wskazał, że nie można sprowadzać szkody jedynie do kosztów już poniesionych, gdyż art. 136 ust. 3 p.o.ś. nie wyłącza obowiązku naprawienia szkody, która obejmuje usunięcie wadliwości budynku, jeżeli potrzebne prace remontowe nie zostały jeszcze wykonane.

Warto natomiast zwrócić uwagę, że w 2022 r. zapadły aż trzy uchwały Sądu Najwyższego umacniające pogląd prezentowany w głosowanym wyroku. W kwietniu 2022 r. SN stwierdził, że wprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania z uwagi na niemożność zachowania standardów ochrony środowiska przed hałasem w związku z funkcjonowaniem lotniska nie stanowi samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego z tytułu obniżenia wartości nieruchomości⁹ oraz że za ograniczające sposób korzystania z nieruchomości w rozumieniu art. 129 ust. 2 p.o.ś. mogą być uznane wyłącznie postanowienia aktu ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania określające nakazy, zakazy i zalecenia skierowane do właścicieli nieruchomości (art. 135 ust. 3a p.o.ś.)¹⁰. Ponadto w październiku 2022 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę¹¹, w której wskazał, że właścicielowi nieruchomości położonej w strefie ograniczonego użytkowania nie przysługuje odszkodowanie w wysokości odpowiadającej kosztom zapewnienia w budynku znajdującym się na tej nieruchomości odpowiedniego klimatu akustycznego, jeżeli koszty te nie zostały poniesione.

4. Poglądy doktryny

Wśród przedstawicieli nauki prawa znalazł się już głos w sprawie. Stanowisko Katarzyny Kamińskiej w głosie do wyroku II CSKP 5/21¹² w zakresie omawianego problemu prawnego

7 Wyrok SN z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, OSNC-ZD 2009, nr 4, poz. 103, LEX nr 503415. Podobnie orzekał SN w wyrokach: z dnia 25 maja 2012 r., I CSK 509/11, OSNC 2013, nr 2, poz. 26, LEX nr 1271642; z dnia 15 grudnia 2016 r., II CSK 151/16, LEX nr 2241380; z dnia 14 czerwca 2017 r., II CSK 602/16, LEX nr 2336675.

8 Wyrok SN z dnia 29 listopada 2012 r., II CSK 254/12, LEX nr 1294477.

9 Uchwała (trzech sędziów) SN z dnia 7 kwietnia 2022 r., III CZP 80/22, OSNC 2022, nr 11, poz. 106, LEX nr 3330209.

10 Uchwała (trzech sędziów) SN z dnia 29 kwietnia 2022 r., III CZP 81/22, OSNC 2023, nr 1, poz. 3, LEX nr 3340113.

11 Uchwała (trzech sędziów) SN z dnia 28 października 2022 r., III CZP 100/22, OSNC 2023, nr 6, poz. 58, LEX nr 3425237.

12 K. Kamińska, *Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w związku z interwencją państwa w obszarach ograniczonego użytkowania portów lotniczych – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 20.04.2021 r., II CSKP 5/21*, „Glosa” 2022, nr 3, s. 43.

jest aprobujące. Wskazuje przede wszystkim, że szkoda polegająca na zmniejszeniu wartości nieruchomości musi pozostawać w związku przyczynowym z takim ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, które wprowadza akt prawa miejscowego ustanawiający OOU. Szkodzie relewantnej odpowiadają zatem wyłącznie skutki wprowadzonych na ten obszar nakazów, zakazów i zaleceń, co stanowi odstępstwo od dotychczasowego orzecznictwa. Wskazuje się zatem, że nie każda utrata wartości nieruchomości pozostaje w związku z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości wprowadzonymi w uchwale tworzącej OOU¹³. Dopiero precyzyjne ustalenie zdarzenia szkodzącego daje możliwość prawidłowego określenia podlegającej kompensacji szkody, tym bardziej że ograniczenia prawa własności są kompensowane wyłącznie w zakresie wyraźnie przewidzianym przez ustawodawcę¹⁴.

Koresponduje z tym fakt, iż w art. 129 oraz art. 135–136 p.o.ś. wprowadzono odrębny reżim odpowiedzialności prawnej w całości regulujący skutki wprowadzenia OOU. W przepisach tych przewidziano kompensację w zakresie remontów akustycznych oraz kompensację normatywnych (w postaci nakazów i zakazów) ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości. Ustawodawca nie zamierzał i nie miał obowiązku kompensować wszelkich negatywnych skutków wprowadzenia OOU, w tym tak niewymiernych i trudnych do oddzielenia od skutków występowania innych czynników wpływających na wartość nieruchomości jak np. stygmatyzacja nieruchomości mogąca potencjalnie wynikać z negatywnego odbioru samego faktu położenia nieruchomości w OOU. Kompleksowości regulacji skutków ustanowienia OOU nie należy mylić z kompleksowością rekompensowania szkód wynikających z ustanowienia OOU. Skutki ograniczania praw podmiotowych nie muszą być bowiem rekompensowane w całości, co wynika także z faktu, iż występuje tu tzw. szkoda legalna¹⁵.

Co ważne, w doktrynie wciąż jednak spotykamy się ze zdaniem odrębnym w zakresie przesłanek odszkodowawczych. Krzysztof Gruszecki w komentarzu do art. 129 p.o.ś.¹⁶ przywołuje poglądy judykatury, które jego zdaniem mogą stanowić pomoc przy ocenie zasadności zgłaszanych w praktyce roszczeń odszkodowawczych. Sygnalizuje przy tym, że wskazują one na konieczność zindywidualizowanej oceny każdej sprawy, gdyż rutyna w tym zakresie może doprowadzić do wadliwego jej rozstrzygnięcia. W tym jednak przytaczają poglądy, które korespondują z dotychczas utrwaloną linią orzecznictwa, mającą tendencję do rozszerzania (bezpodstawnie) zakresu zdarzeń sprawczych i szkód podlegających wyrównaniu. Wskazuje bowiem między innymi, że przez pojęcie szkody, o której mowa w art. 129 ust. 2 p.o.ś., należy rozumieć nie tylko koszty prac związanych z rewitalizacją akustyczną budynku już poniesione, ale także koszty tych prac, które dopiero mają zostać wykonane.

13 M. Habdas, *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody*, cz. 1, „Przeгляд Sądowy” 2020, nr 5, s. 12.

14 *Ibidem*, s. 28.

15 M. Habdas, *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody*, cz. 2, „Przeгляд Sądowy” 2020, nr 6, s. 51.

16 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2022, komentarz do art. 129.

Podobnie Marcin Pchałek przywołuje pojęcie szkody użyte w art. 129 ust. 2 p.o.ś. w orzecznictwie SN, wiążąc je z pojęciem straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. Wskazuje, że przesłanką roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w przepisach p.o.ś. nie jest zbyte nieruchomości, a odszkodowanie nie jest ograniczone do rzeczywistej straty, gdyż obowiązuje zasada pełnej odpowiedzialności odszkodowawczej za wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Dowodzi również, że zbieżne poglądy prezentowane są w doktrynie, wskazując, że względu na to, iż przepis art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie przewiduje możliwości ograniczenia wysokości odszkodowania jedynie do rzeczywiście poniesionej szkody, to właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie obejmujące również utracone korzyści¹⁷.

5. Ocena stanowiska SN

Na samym początku należy podkreślić, że w art. 129–136 p.o.ś. ustawodawca unormował samodzielne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. W wyroku SO w Poznaniu z dnia 10 października 2016 r., XII C 807/15¹⁸, sąd wskazał, że w ww. artykułach mowa jest o szkodzie mogącej polegać na zmniejszeniu wartości nieruchomości, a także konieczności poniesienia nakładów w celu dostosowania budynków do wymogów technicznych uwzględnionych dla obszaru ograniczonego użytkowania. Wobec tego zamierzenie ustawodawcy stanowiło, aby wskazane rodzaje szkody były naprawiane właśnie na podstawie przytoczonych przepisów, bez potrzeby sięgania do innych. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie również w jednym z wyroków SN¹⁹, w uzasadnieniu którego sąd wskazał, że umieszczenie osobnego działu w p.o.ś. „Ograniczenie sposobu korzystania w związku z ochroną środowiska” oznacza, iż w art. 129–136 p.o.ś. zostały uregulowane samodzielne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z utworzeniem OOU. Dlatego też generalne odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego w art. 322 p.o.ś. nie ma tu zastosowania²⁰.

Zasadą jest więc, że akty prawne przewidujące odpowiedzialność za szkody wyrządzone zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej wprowadzają jej ograniczenia albo wyłączenia, w tym poprzez samodzielne, odmienne od zasad wynikających z art. 361 i 363 k.c., określenie prawnie relewantnego uszczerbku i zakresu jego kompensacji odszkodowaniem²¹. Ponadto zważywszy, że szkoda, o której mowa w art. 129 ust. 2

17 M. Pchałek, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. III*, red. M. Górski, M. Pchałek, W. Radec ki, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 129.

18 Wyrok SO w Poznaniu z dnia 10 października 2016 r., XII C 807/15, LEX nr 2151870.

19 Wyrok SN z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, LEX nr 503415.

20 M. Adamczyk, *Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów działu IX ustawy – Prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 11, s. 39 i n.

21 E. Klat-Górska, A. Ostapski, *Odszkodowanie z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej w obszarze ograniczonego użytkowania. Glosa do wyroku SN z dnia 11 marca 2020 r., I CSK 688/18*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 9, s. 103 i n.

p.o.ś., ma charakter szkody legalnej, to przepis przewidujący jej kompensację jest przepisem o wyjątkowym charakterze²². Zgodnie natomiast z zasadami wykładni prawa przepisy specjalne nie podlegają wykładni rozszerzającej, a takimi są właśnie przepisy p.o.ś., na co zresztą słusznie zwrócił uwagę SN.

Zdarzeniem szkodzącym nie jest zatem samo ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, ale ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (przewidziane w związku z ustanowieniem obszaru)²³. Wobec tego, tak jak wskazał SN w komentowanym wyroku, art. 129 ust. 1 oraz art. 129 ust. 2 p.o.ś. pozostają w oczywistym związku, co oznacza, że ustawową materialną przesłanką powstania roszczeń odszkodowawczych jest niemożność lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem pozostające „w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości”, wynikającym z wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Wobec tego należy mieć na uwadze, że jeśli nieruchomość znajduje się na terenie OOU, ale nie wprowadzono żadnych (nowych) ograniczeń w sposobie korzystania z tej nieruchomości, to brak jest szkody podlegającej kompensacji, nawet jeśli nieruchomość utraciła wartość. W art. 129 p.o.ś. przewidziano bowiem wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z konkretnej nieruchomości jako przesłankę odszkodowawczą, a nie sam fakt wprowadzenia OOU²⁴. Problematyczne zdaje się być przy tym samo brzmienie przepisu, bowiem korzystanie jest jednym z atrybutów prawa własności i dotyczy wykonywania aktów władztwa wobec rzeczy. Sama utrata wartości rzeczy (jeśli w ogóle występuje) nie jest ograniczeniem sposobu „korzystania” z niej²⁵.

Jak już zostało wskazane, szkoda z art. 129 ust. 2 p.o.ś. musi wystąpić w związku z ograniczeniem korzystania z nieruchomości, o czym świadczy wykładnia językowa. Owo „ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości” wprowadza natomiast akt prawa miejscowego ustanawiający OOU. Z tego względu szkoda obejmuje wyłącznie skutki majątkowe z nałożonych na takim terenie nakazów, zakazów i zaleceń. Istotne jest więc ustalenie, czy po ich wprowadzeniu doszło do „ograniczenia” korzystania z nieruchomości, w tym utraty jej wartości. W takim wypadku szkodą będzie doznana strata i nie można tu mówić o kompensacji skutków zdarzeń przyszłych czy wykraczających poza zakres ograniczeń przewidzianych w akcie ustanawiającym OOU.

Pojęcie szkody rysuje się więc inaczej w przepisach p.o.ś. aniżeli na gruncie Kodeksu cywilnego. Szkoda majątkowa, o której mowa w art. 361 § 2 k.c., dzieli się na stratę (szkodę rzeczywistą, *damnum emergens*) oraz utracone korzyści (szkodę hipotetyczną, *lucrum cessans*). Szkoda rzeczywista może polegać zarówno na zmniejszeniu się aktywów majątkowych, jak i zwiększeniu pasywów przez powstanie nowych zobowiązań lub zwiększenie już istniejących. Charakter szkody rzeczywistej może mieć utrata lub obniżenie

22 J. Pokrzywniak, *Odpowiedzialność zarządzającego lotniskiem za szkody wynikające z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Glosa do wyroku SN z dnia 6 czerwca 2019 r., II CSK 222/18*, „Glosa” 2021, nr 1, s. 55 i n.

23 *Ibidem*, s. 56.

24 E. Klat-Górska, A. Ostapski, *Odszkodowanie...*, s. 103.

25 J. Pokrzywniak, *Odpowiedzialność zarządzającego...*, s. 56.

wartości określonego składnika aktywów. Z kolei utracone korzyści to niepowiększenie się majątku uprawnionego, niezyskanie spodziewanych aktywów (zysków), dla osiągnięcia których jedyną przeszkodą okazała się szkoda, albo niezmnieszenie się pasywów, które było oczekiwane i nie nastąpiło jedynie wskutek zdarzenia rodzącego szkodę²⁶. Obie postaci uszczerbku majątkowego uregulowane w art. 361 § 2 k.c. podlegają obowiązкови odszkodowawczemu. Jest to zasada pełnego odszkodowania, jednak odstępowanie od niej wskazać może ustawa lub umowa stron zobowiązaniowego stosunku odszkodowawczego²⁷. Ustawowa modyfikacja może przybrać postać określenia w treści normy prawnej zakresu indemnizacji innego niż wynikający z art. 361 § 2 k.c.²⁸, z czym mamy do czynienia w prawie ochrony środowiska. Ustawodawca bowiem uregulował w przepisach p.o.ś. samodzielnie podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z utworzeniem OOU. Tym samym stanowisko SN, zgodnie z którym pojęcie szkody z art. 129 ust. 2 p.o.ś. obejmuje tylko stratę (a nie utracone korzyści), jest trafne.

Przechodząc natomiast do kwestii rewitalizacji, tj. nakładów poniesionych w celu wypełnienia wymagań akustycznych przez istniejące budynki, analizie należy poddać art. 136 ust. 3 p.o.ś. Zgodnie z przepisem w razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych budynków szkodą, o której mowa w art. 129 ust. 2, są także koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki. Wykładnia językowa nakazuje rozumieć sformułowanie „koszty poniesione” jako środki finansowe, które zostały już wydane (czas przeszły) w celu dostosowania akustycznego budynków. Szkodą będą takie wydatki również wtedy, gdy nie nałożono bezpośrednio na określony podmiot obowiązków dostosowania²⁹. Tak więc trafne jest stanowisko SN w glosowanym wyroku sprowadzające pojęcie szkody do nakładów, które zostały już poniesione. Warto przytoczyć przy tym treść późniejszej uchwały SN z dnia 26 stycznia 2022 r., III CZP 100/22³⁰, która jest pokłosiem glosowanego orzeczenia. W omawianym judykacie Sąd Najwyższy, opierając rozważania na wykładni literalnej, wskazał, że art. 136 ust. 3 p.o.ś. nie pozostawia wątpliwości, że chodzi o zaspokojenie na podstawie ww. artykułu kosztów już poniesionych. Ustawodawca wyraźnie wskazał na „koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki” (art. 136 ust. 3 p.o.ś.) i „poniesioną szkodę” (art. 129 ust. 2 p.o.ś.). Widocznym zamiarem jest więc ograniczenie szkody w postaci kosztów rewitalizacji akustycznej wyłącznie do kosztów już poniesionych, a nie do kosztów, które nastąpią w przyszłości. Przeciwna interpretacja podważałaby założenie o racjonalności ustawodawcy, z czym nie sposób się nie zgodzić. Koresponduje z tym również stanowisko Iwony Foryś, Magdaleny Habdas i Jana Konovalczuka, zgodnie z którym na podstawie art. 136 ust. 3 p.o.ś. podział dóbr (alokacja

26 K. Czub, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2024, komentarz do art. 361.

27 A. Koch, [w:] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, wyd. 3, red. M. Gutowski, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 361.

28 M. Kaliński, [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 6, wyd. 4, red. A. Olejniczak, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 361 k.c.

29 B. Rakoczy, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Z. Bukowski i in., Warszawa 2013, LEX, komentarz do art. 136.

30 Uchwała SN z dnia 28 stycznia 2022 r., III CZP 100/22, LEX nr 3425237.

będąca przesłanką kompensacji) ma miejsce tylko pod warunkiem poniesienia nakładów dostosowujących budynek do podwyższonych wymagań technicznych, gdyż wtedy dopiero cel stabilizacyjny przekształca się w skonkretyzowaną alokację i można zastanawiać się nad kwestią podziału kosztów. Koszt prac realizujących rewitalizację akustyczną budynku nie obciąży wtedy właściciela, gdyż jest w całości przenoszony (alokowany) na lotnisko³¹.

Zważywszy na dokonaną analizę, należy dojść do wniosku, że stanowisko SN w głosowanym wyroku w zakresie przyznania odszkodowania od portów lotniczych jest w pełni zasadne, zarówno co do przesłanek stanowiących podstawę odszkodowawczą, jak i rodzaju szkód podlegających wyrównaniu. Przyjęcie wykładni zaprezentowanej przez Sąd Najwyższy rodzi zaś pewne skutki prawne dla społeczeństwa. Po pierwsze, choć zaprezentowany przez sąd pogląd zdaje się być nieprzychylny dla poszkodowanych, należy mieć jednak na uwadze, że przez to, że dotychczasowa praktyka orzecznicza bezpodstawnie rozszerzyła zakres zdarzeń sprawczych i szkód podlegających wyrównaniu, to wiele podmiotów występowało na drogę sądową, nawet mimo braku woli modernizacji swoich budynków. Znaczenie tego wyroku jest więc kluczowe z punktu praktyki stosowania prawa, co znajduje potwierdzenie w Poznaniu, gdzie na kanwie tego przedmiotu wydano około 1,7 tys. wyroków zasądających łącznie kwotę ponad 120 mln zł³². Nowa interpretacja SN może więc zapobiec kolejnej fali pozwów o zapłatę z tytułu (nieponiesionych) kosztów dostosowania akustycznego budynku do warunków w strefie ograniczonego użytkowania. Po drugie, należy zauważyć, że Sąd Najwyższy nie zamknął drogi do uzyskania roszczenia dla osób, które rzeczywiście poniosły koszty związane z izolacją akustyczną budynków. SN wskazał w orzeczeniu na szczególną normatywną regulację art. 136 ust. 3 p.o.ś., na podstawie którego dopuszczalne jest dochodzenie roszczeń o zwrot już poniesionych kosztów nakładów obejmujących zabezpieczenia akustyczne.

6. Uwagi końcowe

Konstatując, można jasno stwierdzić, iż linia orzecznicza w zakresie przyznawania odszkodowania związanego z objęciem nieruchomości obszarem ograniczonego użytkowania pozostaje niejednolita, a wręcz ze sobą sprzeczna. Ponadto stanowisko zakładające ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania jako samodzielnej przesłanki przyznania odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, powielane w doktrynie, rozszerzyło zakres zdarzeń sprawczych i szkód podlegających wyrównaniu. W głosowanym judykacie natomiast słusznie przedstawione zostały przesłanki oraz rodzaj szkody podlegający kompensacji. Tym samym przedmiotowy wyrok wskazuje kierunek

31 I. Foryś, M. Habdas, J. Konowalczyk, *Odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości w obszarach ograniczonego użytkowania lotnisk, cz. II, prawno-ekonomiczne zasady kompensacji szkód*, „Nieruchomości” 2021, nr 5.

32 Ł. Gdak, *Koniec odszkodowań za hałas od lotniska Ławica w Poznaniu?*, 14 czerwca 2022 r., <https://gloswielkopolski.pl/koniec-odszkodowan-za-halas-od-lotniska-lawica-w-poznaniu-przepisy-byly-blednie-interpretowane-mieszkanicy-uwazaja-ze-to-skandal/ar/c1-16434099> [dostęp: 23 marca 2023 r.).

prawidłowej praktyki orzeczniczej w omawianym zakresie. Nie stanowi to jednak w pełni rozwiązania problemu prawnego, jaki występuje na gruncie niniejszych zagadnień, stąd postulatem *de lege ferenda* jest doprecyzowanie przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska w kontekście obszarów ograniczonego użytkowania i w konsekwencji ujednolicenie linii orzeczniczej.

Bibliografia

- Adamczyk M., *Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów działu IX ustawy – Prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 11.
- Czub K., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2024, komentarz art. 361.
- Foryś I., Habdas M., Konowalczyk J., *Odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości w obszarach ograniczonego użytkowania lotnisk, cz. II, prawno-ekonomiczne zasady kompensacji szkód*, „Nieruchomości” 2021, nr 5.
- Gdak Ł., *Koniec odszkodowań za hałas od lotniska Ławica w Poznaniu?*, 14 czerwca 2022 r., <https://gloswielkopolski.pl/koniec-odszkodowan-za-halas-od-lotniska-lawica-w-poznaniu-przepisy-byly-blednie-interpretowane-mieszkanicy-uwazaja-ze-to-skandal/ar/c1-16434099>.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2022, LEX, komentarz do art. 129.
- Habdas M., *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody, cz. 1*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 5.
- Habdas M., *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody, cz. 2*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 6.
- Kaliński M., [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 6, wyd. 4, red. A. Olejniczak, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 361 k.c.
- Kamińska K., *Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w związku z interwencją państwa w obszarach ograniczonego użytkowania portów lotniczych – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 20.04.2021 r., II CSKP 5/21*, „Glosa” 2022, nr 3.
- Klat-Górska E., Ostapski A., *Odszkodowanie z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej w obszarze ograniczonego użytkowania. Glosa do wyroku SN z dnia 11 marca 2020 r., I CSK 688/18*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 9.
- Koch A., [w:] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, wyd. 3, red. M. Gutowski, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 361.
- Pchałek M., [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. III, red. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 129.
- Pokrzywniak J., *Odpowiedzialność zarządzającego lotniskiem za szkody wynikające z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Glosa do wyroku SN z dnia 6 czerwca 2019 r., II CSK 222/18*, „Glosa” 2021, nr 1.
- Rakoczy B., [w:] Z. Bukowski i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX, komentarz do art. 136.

Kacper Milkowski¹

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID ID: 0000-0003-4367-0365

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO (KWIECIEŃ-CZERWIEC 2024)

ABSTRACT

Overview of the decisions of the Polish Supreme Court

The resolution of the panel of seven judges of the Polish Supreme Court of June 19, 2024 (case file no. III CZP 31/23) is of utmost importance for legal practice. In the resolution, the Polish Supreme Court assumed that the right of retention (Article 496 of the Polish Civil Code) does not apply to a party that can offset its claim against the claim of the other party. Another important resolution of the Polish Supreme Court is the resolution of the panel of seven judges of May 22, 2024 (case file no. III CZP 21/23). As indicated by the Polish Supreme Court, Article 115 of the Civil Code does not apply to the expiration of the limitation period. Moreover, in the resolution of April 11, 2024 (case file no. III CZP 47/23), the Polish Supreme Court decided that a soldier performing professional military service who is not an attorney or legal counsel cannot act as a legal representative of the Polish State Treasury in a civil case.

Keywords: Polish Supreme Court, judicature, criminal proceedings, civil proceedings, resolution, judgment

Słowa kluczowe: Sąd Najwyższy, orzecznictwo, postępowanie karne, postępowanie cywilne, uchwała, wyrok

¹ Absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie.

Sprawy z zakresu prawa cywilnego i gospodarczego

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2024 r., I CSK 1023/24

Jeżeli przedmiotem czynności prawnej jest przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym (art. 55¹ k.c.), to norma z art. 55² k.c. zawiera domniemanie, zgodnie z którym czynność ta obejmuje wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa. Konsekwencją tego jest brak konieczności wskazywania w czynności prawnej poszczególnych składników przedsiębiorstwa. Zatem czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje składniki wymienione w art. 55¹ k.c., chyba że co innego wynika z przepisu szczególnego lub z woli stron.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2024 r., I CSK 2958/23

Dla przypisania odpowiedzialności Skarbu Państwa w rozumieniu art. 417¹ § 2 lub § 4 k.c. niezbędne jest nie tylko wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem czy niewydanie aktu normatywnego przewidzianego przez przepisy prawa, a także wykazanie przez powoda pozostałych przesłanek deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej, a mianowicie tego, że dochodzący roszczeń poniósł określonego rodzaju szkodę i że jej wystąpienie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze zdarzeniem sprawczym.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2024 r., I CSK 3155/23

Pojęcie urzędnienia w rozumieniu art. 292 k.c. oznacza wynik celowego działania ludzkiego uzewnętrznionego w trwałej i widocznej postaci, wymagającego do swego powstania pracy ludzkiej. Z tego względu urzędnieniem takim nie jest zwykła droga polna powstała na skutek stałego przejeżdżania. Z kolei utwardzona żwirem droga, budowa mostku czy nasypu odpowiada już wymaganiu trwałego urzędnienia.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2024 r., I CSK 2998/23

Uprawnienie do uzupełnienia weksla może zostać przeniesione na inną osobę w drodze sukcesji uniwersalnej.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2024 r., III CZP 31/23

Prawo zatrzymania (art. 496 k.c.) nie przysługuje stronie, która może potrącić swoją wierzytelność z wierzytelności drugiej strony.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2024 r., III CZ 289/23

Współuczestnictwo osób dochodzących roszczeń o zachówek jest współuczestnictwem formalnym, nie zachodzi pomiędzy nimi więź o charakterze materialnoprawnym, łączy je natomiast jednorodzałość samodzielnych roszczeń oraz jednakowa podstawa faktyczna i prawna.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2024 r., III CZP 48/23

W sprawie wszczętej powództwem wytoczonym zgodnie z art. 505³⁷ § 2 zdanie pierwsze k.p.c. sąd orzeka o kosztach zastępstwa procesowego z uwzględnieniem jednej opłaty,

którą określa według stawek za czynności radcy prawnego lub adwokata, właściwych ze względu na wartość i przedmiot sprawy oraz rodzaj postępowania.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2024 r., I CSK 1630/23

Granice dla ochrony swobody wypowiedzi tworzy wymóg rzetelności dziennikarskiej, zachowania wymogów dobrej sztuki i etyki zawodowej. Dziennikarze korzystają z gwarancji umożliwiających im publikowanie informacji o sprawach publicznie ważnych, pod warunkiem że działają w dobrej wierze, na ścisłej podstawie faktycznej i prawnej oraz zapewniają wiarygodną informację, zgodnie z etyką dziennikarską.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2024 r., III CZ 83/24

W przypadku powództwa o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa (art. 189 k.p.c.) o tym, czy chodzi o spór o prawo majątkowe, decyduje interes prawny powodów oraz cel, jaki powództwo to ma realizować. Na podstawie tego kryterium do praw majątkowych zaliczyć należy między innymi prawa rzeczowe.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2024 r., III CZP 62/23

W stanie prawnym ukształtowanym ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1860) i ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 614) zażalenie do innego składu sądu pierwszej instancji na postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych odrzuca sąd w składzie jednego sędziego (art. 394^{1a} § 1¹ k.p.c.).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2024 r., II CNPP 36/22

1. Wierzytelność o odszkodowanie z tytułu szkody majątkowej może być przedmiotem przelewu, jak o tym stanowi art. 509 k.c. Przedmiotem przelewu może być także wierzytelność przyszła.
2. Kompensacyjna funkcja odszkodowania sprawia, że rzeczywista naprawa nie stanowi warunku do dochodzenia odszkodowania z tytułu uszkodzenia pojazdu, obliczonego na podstawie ustalonych kosztów jego naprawy.
3. Umowa cesji nie ma charakteru abstrakcyjnego, a zatem i ona – jak zdecydowana większość przesunięć majątkowych w obrocie cywilnym – musi mieć przyczynę.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2024 r., III KK 93/23

Wskazane przez ustawę kryterium obowiązkowego obciążenia oskarżonego kosztami postępowania winno być w praktyce rozumiane nie tylko w aspekcie przedmiotowym (tj. dokonania ustaleń odnośnie do tego, jakie czynności były przez oskarżonego w danej sprawie podejmowane, i udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy takie zachowania mogły w danym układzie sytuacyjnym spowodować prowadzenie postępowania karnego wobec oskarżonego), ale konieczne jest nadto uwzględnienie płaszczyzny podmiotowej działania oskarżonego. Po stronie oskarżonego winna istnieć także swoista strona podmiotowa, tj. zamiar skierowania (wszczęcia, prowadzenia) postępowania karnego przeciwko sobie, co jest sprzeczne z interesem państwa.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., I CSK 1672/23

Przy rozliczaniu nakładów poczynionych z majątku osobistego na majątek wspólny należy ustalić stosunek ułamkowy tych nakładów do wartości rynkowej rzeczy należącej do majątku wspólnego z chwili jej nabycia (lub wytworzenia), a następnie odnieść tę wielkość do wartości z daty podziału. Wpłata na wkład mieszkaniowy, z uiszczeniem którego związany był przydział mieszkania spółdzielczego, do którego prawo wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków, dokonana przez jedno z małżonków ze środków stanowiących majątek osobisty – stanowi nakład z tego majątku na majątek wspólny. Przy podziale majątku wspólnego jedno z małżonków, które poczyniło ten nakład, może się domagać jego zwrotu (art. 45 § 1 i 2 k.r.o.). Roszczenie o zwrot nakładu jest roszczeniem o zwrot jego wartości. Chodzi tu o wartość nie w chwili dokonywania nakładu, ale w chwili orzekania o zwrocie nakładu.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., III CZ 56/24

Wniosek o przywrócenie terminu złożony na podstawie art. 168 k.p.c. może zostać uwzględniony jedynie wówczas, gdy ze wszystkich okoliczności sprawy niewątpliwie wynika brak winy dokonującego spóźnionej czynności. Uchybienie terminowi do dokonania oznaczonej czynności procesowej, spowodowane nawet lekkim niedbalstwem, narusza obiektywny miernik staranności osoby rozważnie dbającej o własne interesy lub uprawnienia i stanowi podstawę oddalenia wniosku o przywrócenie terminu.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., III CZP 49/23

Poniesione przez wierzyciela zryczałtowane koszty postępowania upadłościowego wynikłe ze zgłoszenia wierzytelności po upływie terminu wyznaczonego do zgłaszania wierzytelności nie wchodzi w skład masy upadłości, a ich wydatkowanie przez syndyka nie podlega kontroli sędziego-komisarza w ramach rozpoznania sprawozdania rachunkowego.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., III CZP 21/23

Artykuł 115 k.c. nie ma zastosowania do upływu terminu przedawnienia.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2024 r., I CSK 842/24

Stwierdzenie występowania przesłanki z art. 29 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego zawiera element prognozujący, oparty na ocenie, jak może wpłynąć brak leczenia szpitalnego na stan zdrowia osoby chorej psychicznie, ocena ta zaś musi uwzględniać dotychczasowe zachowanie chorego i jego zmiany w aspekcie czasowym oraz wpływ tego zachowania na stan zdrowia w okresie przed wydaniem orzeczenia. Na sądzie spoczywa zatem powinność ustalenia, jakie dotychczasowe zachowania chorego i z jakich powodów uzasadniają stwierdzenie, że brak leczenia w warunkach zamkniętych będzie prowadzić do znacznego pogorszenia stanu zdrowia, a także rozważenie, z jakich przyczyn leczenie szpitalne, prowadzone w warunkach przymusu, stanowi lepszą gwarancję niepogorszenia stanu zdrowia niż leczenie ambulatoryjne.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2024 r., I CSK 6434/22

Możliwość odwołania darowizny z powodu rażącej niewdzięczności obdarowanego jest instytucją wyjątkową i w związku z tym przesłanka odwołania powinna być poddana wykładni

restryktywnej. Nie ma ona zastosowania w razie niezgodnych z wolą darczyńcy działań obdarowanego, będących wyrazem zagwarantowanej mu przez prawo autonomii. Stan rażącej niewdzięczności odnosi się do relacji interpersonalnych między darczyńcą a obdarowanym, stąd też sposobu dysponowania przez obdarowanego przedmiotem jego własności (przedmiotu darowizny) *per se* nie można kwalifikować jako przesłanki rażącej niewdzięczności określonej w art. 898 § 1 k.c. bez jednoczesnego wywiedzenia, iż ma on przełożenie na kształtowanie się relacji interpersonalnych obdarowanego z darczyńcą w stopniu uzasadniającym uznanie, iż takie zachowanie jest rażąco naganne pod względem moralnym.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2024 r., I CSK 946/24

Artykuł 114 § 1 k.r.o. nie daje żadnych podstaw do budowania hierarchii dóbr w ramach dobra dziecka. Dziecku służy zarówno przysposobienie przez osobę już wykonującą opiekę jako rodzina zastępcza, jak i przysposobienie przez rodziców adopcyjnych starszego i młodszego rodzeństwa przysposobianego. W sytuacji wymuszającej wybór między tymi dobrami należy starannie zbadać, co lepiej służy długoterminowemu dobru tego konkretnego dziecka. Przepis wyklucza przesądzenie z góry, że zerwanie dobrze funkcjonującej więzi z dotychczasowym opiekunem jest nie do pogodzenia z dobrem dziecka.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2024 r., I CSK 6182/22

Ustanowienie kuratora *absentis* wywołuje ten skutek, że zainteresowany – nieobecny ma prawo oczekiwać podejmowania przez niego działań w postępowaniu. Obejmują one: zajmowanie stanowiska co do żądań przeciwnika (wnioskodawcy, innych uczestników), składanie wniosków i oświadczeń, uczestniczenie w rozprawach, podczas których przeprowadzane są dowody i roztrząsane ich wyniki, a także podejmowanie innych właściwych ze względu na stan sprawy działań, w tym wnoszenie w razie potrzeby środków odwoławczych.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2024 r., III CZP 38/23

W postępowaniu o podział majątku wspólnego po ustaniu wspólności majątkowej między małżonkami (art. 567 § 1 i 3 w związku z art. 684 k.p.c.) sąd z urzędu rozstrzyga także o roszczeniach wynikających z nieusprawiedliwionego rozporządzenia składnikami majątku wspólnego przez jednego z małżonków na własne potrzeby przed ustaniem wspólności majątkowej małżeńskiej.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2024 r., III CZP 142/22

1. Jeżeli poszkodowany poniósł już koszty naprawy pojazdu lub zobowiązał się do ich poniesienia, wysokość odszkodowania z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych powinna odpowiadać tym kosztom, chyba że w danych okolicznościach są one oczywiście nieuzasadnione; wysokość odszkodowania nie zależy od ulg i rabatów możliwych do uzyskania przez poszkodowanego od podmiotów współpracujących z ubezpieczycielem.
2. Jeżeli poszkodowany nie poniósł jeszcze kosztów naprawy pojazdu ani nie zobowiązał się do ich poniesienia, wysokość odszkodowania z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych powinna odpowiadać przeciętnym kosztom naprawy na lokalnym rynku, z uwzględnieniem możliwych do uzyskania

przez poszkodowanego ulg i rabatów, chyba że skorzystaniu z tych ulg i rabatów sprzeciwia się jego uzasadniony interes.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 2024 r., III CZP 60/23

Zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji o udzieleniu zabezpieczenia podlega rozpoznaniu przez inny skład tego sądu w składzie trzech sędziów (art. 394² § 1³ k.p.c. *per analogiam*).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 2024 r., III CZP 51/23

Od wniosku o nadanie klauzuli wykonalności prawomocnemu wyrokowi wydanemu przez sąd administracyjny nie pobiera się opłaty, o której mowa w art. 71 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2024 r., I CSK 1455/23

Pojęcie ostatniego spokojnego stanu posiadania oznacza stan posiadania przedmiotu rozgraniczenia o charakterze ustabilizowanym, tj. taki stan, który nie pozwala wprawdzie na stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie, jednakże trwa zbyt długo, by pozbawienie dotychczasowego posiadacza posiadania pasa ziemi przez ustalenie granicy „z uwzględnieniem wszelkich okoliczności” dało się pogodzić z zasadami współżycia społecznego; chodzi zatem o ustalone, niewątpliwe posiadanie, spokojne w sensie faktycznym, a nie prawnym, podczas którego nie wystąpiły żadne zmiany lub zakłócenia.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2024 r., I CSK 231/24

Samoistność posiadania nie musi być domniemywana, ponieważ wynika bezpośrednio z przysługującego prawa własności. W sprawach o zasiedzenie ponad udział własny bada się natomiast element wolitywny, czyli *animus*. Dotychczasowy współwłaściciel powinien bowiem zmanifestować w sposób widoczny dla otoczenia zmianę swojej woli posiadania właścicielskiego w stosunku do zasiadywanych udziałów w nieruchomości.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2024 r., III CZP 52/23

Wstrzymanie pobierania wynagrodzeń, o którym mowa w art. 15l ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, nie skutkuje zwolnieniem z obowiązku zapłaty tych wynagrodzeń. W przypadku zaprzestania lub ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę na skutek okoliczności wskazanych w art. 15l ust. 1 tej ustawy zwolnienie z obowiązku zapłaty tych wynagrodzeń w całości lub w części może wynikać z umowy łączącej tego przedsiębiorcę z organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub pokrewnymi, ewentualnie z orzeczenia sądu (art. 357¹ k.c.).

Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2024 r., III CZP 25/22

1. W razie uznania, że postanowienie umowy kredytu indeksowanego lub denominowanego odnoszące się do sposobu określania kursu waluty obcej stanowi niedozwolone postanowienie umowne i nie jest wiążące, w obowiązującym stanie prawnym nie

można przyjąć, że miejsce tego postanowienia zajmuje inny sposób określenia kursu waluty obcej wynikający z przepisów prawa lub zwyczajów.

2. W razie niemożności ustalenia wiążącego strony kursu waluty obcej w umowie kredytu indeksowanego lub denominowanego umowa nie wiąże także w pozostałym zakresie.
3. Jeżeli w wykonaniu umowy kredytu, która nie wiąże z powodu niedozwolonego charakteru jej postanowień, bank wypłacił kredytobiorcy całość lub część kwoty kredytu, a kredytobiorca dokonywał spłat kredytu, powstają samodzielne roszczenia o zwrot nienależnego świadczenia na rzecz każdej ze stron.
4. Jeżeli umowa kredytu nie wiąże z powodu niedozwolonego charakteru jej postanowień, bieg przedawnienia roszczenia banku o zwrot kwot wypłaconych z tytułu kredytu rozpoczyna się co do zasady od dnia następującego po dniu, w którym kredytobiorca zakwestionował względem banku związanie postanowieniami umowy.
5. Jeżeli umowa kredytu nie wiąże z powodu niedozwolonego charakteru jej postanowień, nie ma podstawy prawnej do żądania przez którąkolwiek ze stron odsetek lub innego wynagrodzenia z tytułu korzystania z jej środków pieniężnych w okresie od spełnienia nienależnego świadczenia do chwili popadnięcia w opóźnienie co do zwrotu tego świadczenia.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2024 r., I CSK 239/23

Nie termin zwrotu, ale obowiązek zwrotu przedmiotu pożyczki jest, stosownie do art. 720 § 1 k.c., elementem przedmiotowo istotnym tego rodzaju umowy.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2024 r., I CSK 219/23

Za „odpowiedni” dostęp do drogi publicznej w rozumieniu art. 145 § 1 k.c. można uznać taki prawnie zagwarantowany dostęp, który pozwala właścicielowi korzystać z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem i właściwościami. „Odpowiedniość” dostępu do drogi publicznej jest pojęciem relatywnym i ocennym, w związku z czym decydujące znaczenie w sprawie o ustanowienie służebności drogi koniecznej mają okoliczności faktyczne konkretnej sprawy, z uwzględnieniem konieczności należytego wyważenia interesów wnioskodawcy (właściciela nieruchomości mającej stać się władnącą) i właścicieli nieruchomości, które mają być obciążone służebnością. Artykuł 145 k.c. nie jest źródłem roszczeń o ustanowienie służebności drogi zapewniającej łatwiejsze lub wygodniejsze korzystanie z nieruchomości, lecz stanowi podstawę prawną żądania ustanowienia drogi koniecznej (niezbędnej) dla nieruchomości. Przy ustanowieniu drogi koniecznej sąd powinien rozważyć i wyważyć interesy obu stron, a więc nie tylko żądającego ustanowienia drogi, lecz także właściciela nieruchomości, przez którą droga ta ma przebiegać. Instytucja służebności drogi koniecznej nie może służyć wygodzie właściciela działki władnącej kosztem ograniczenia praw właścicieli działki obciążonej. W konsekwencji istotne znaczenie dla przyjęcia, że nieruchomość nie ma odpowiedniego dostępu do drogi publicznej w rozumieniu art. 145 § 1 k.c., ma dokonanie uprzedniej oceny zgromadzonych w sprawie dowodów, będących podstawą ustaleń faktycznych.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2024 r., I CSK 1412/23

Zakres przewidzianej w sporządzonej w Hadze w dniu 5 października 1961 r. konwencji znoszącej wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, do której Polska

przystąpiła 15 października 2004 r. z mocą obowiązującą od dnia 14 sierpnia 2005 r. (Dz.U. z 2005 r. nr 112, poz. 938 i poz. 939 z późn. zm.), legalizacji ogranicza się do poświadczenia autentyczności podpisu, charakteru, w jakim działa osoba, która podpisała dokument, oraz, w razie potrzeby, tożsamości pieczęci lub stempla, którym opatrzony jest dokument (art. 2 i art. 3 ust. 1 konwencji). Legalizacja ta nie obejmuje natomiast poświadczenia zgodności formy dokumentu z prawem właściwym dla formy czynności prawnej – *loci actus*, stosownie do art. 12 ustawy z dnia 12 listopada 1965 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (obecnie art. 25 p.p.m.). Uwierzytelnienie zagranicznego dokumentu, nawet urzędowego, nie rozstrzyga zatem w sposób wiążący dla sądu o zgodności czynności prawnej stwierdzonej takim dokumentem z obowiązującą w miejscu jego sporządzenia materialnoprawną regulacją takiej czynności prawnej.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2024 r., III CZP 40/23

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1073) w sprawach nabycia lub utraty członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym droga sądowa jest niedopuszczalna do chwili wyczerpania postępowania wewnątrzorganizacyjnego lub upływu terminu określonego w art. 50 ust. 2 powołanej ustawy.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2024 r., III CZP 66/23

Tym samym roszczeniem w rozumieniu art. 505³⁷ § 2 k.p.c. może być roszczenie w wysokości niższej niż jego wysokość dochodzona w elektronicznym postępowaniu upominawczym.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2024 r., III CZP 56/23

Właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, o którym mowa w art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54), jednak bez związku ze szczególnymi ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a ustawy – Prawo ochrony środowiska, przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 tej ustawy.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2024 r., III CZP 55/23

Apelację w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku, wniesioną po 27 września 2023 r., sąd rozpoznaje w składzie jednego sędziego (art. 367¹ § 1 *in principio* w związku z art. 13 § 2 k.p.c. oraz art. 1 pkt 16 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. z 2023 r. poz. 1860).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2024 r., I CSK 1134/23

W świetle art. 635 k.c. nieuprawniony jest pogląd, iż skoro nie zawiera on rozróżnienia opóźnienia zawinionego i niezawinionego przez przyjmującego zamówienie, to uprawnienie zamawiającego do odstąpienia od umowy jest niezależne od przyczyny tego opóźnienia, zatem może on od umowy odstąpić także wówczas, gdy opóźnienie zostało przez niego spowodowane; jeżeli bowiem przyjmujący zamówienie nie spełnia świadczenia

z powodu braku potrzebnego do wykonania dzieła współdziałania zamawiającego, to nie zachodzi przesłanka opóźnienia się przyjmującego zamówienie, warunkująca prawo zamawiającego do odstąpienia od umowy.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2024 r., I CSK 858/23

Nakłady (wydatki) z majątku odrębnego (osobistego) na majątek wspólny należy rozliczyć w ten sposób, iż trzeba ustalić stosunek ułamkowy (procentowy) ich wartości do wartości nabywanego składnika majątkowego w chwili nabycia i tę relację „przenieść” na chwilę dokonywania podziału dorobku.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2024 r., III CZP 63/23

Postanowienie o przekazaniu pozwu syndykowi jako zgłoszenia wierzytelności podlega zaskarżeniu zażaleniem (art. 394 § 1 pkt 4 k.p.c. *per analogiam*).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2024 r., III CZP 47/23

Żołnierz pełniący zawodową służbę wojskową niebędący adwokatem lub radcą prawnym nie może być pełnomocnikiem procesowym Skarbu Państwa w sprawie cywilnej.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2024 r., I CSK 276/23

Zadośćuczynienie oparte na art. 448 k.c. w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta jest samodzielnym i odrębnym żądaniem od roszczenia o zadośćuczynienie wywodzonego z tytułu szkody na osobie i opartego na art. 445 § 1 k.c., ponieważ odmienny jest przedmiot ochrony prawnej każdego z nich. Przepis art. 445 § 1 k.c. rekompensuje skutki uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, natomiast art. 4 ust. 1 ustawy z 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta chroni godność, prywatność i autonomię pacjenta.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2024 r., III CZP 53/23

W sprawie zainicjowanej pozwem na zasadach określonych w art. 505³⁷ § 2 zd. 1 k.p.c. sąd, rozstrzygając o kosztach procesu na żądanie strony zgłoszone zgodnie z art. 505³⁷ § 2 zd. 2 k.p.c., uwzględnia jedną opłatę za czynności pełnomocnika w wysokości odpowiadającej temu postępowaniu.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2024 r., III CZP 59/23

Sąd apelacyjny rozpoznaje apelację w sprawie o uchylenie uchwały wspólnoty mieszkaniowej o charakterze majątkowym w składzie jednego sędziego, jeżeli wartość przedmiotu zaskarżenia w żadnej z wniesionych apelacji nie przekracza miliona złotych (art. 3671 § 1 pkt 2 w zw. z art. 3671 § 1 pkt 1 k.p.c.).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2024 r., III CZP 6/23

Złożenie przez wierzyciela wniosku o wszczęcie egzekucji przeciwko zmarłemu dłużnikowi może stanowić oczywiście niecelowe wszczęcie postępowania egzekucyjnego w rozumieniu art. 30 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 377).

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 2024 r., III CZP 103/22
Utrata własności rzeczy na skutek zasiedzenia nie powoduje wygaśnięcia roszczenia byłego właściciela o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy w okresie poprzedzającym upływ terminu zasiedzenia.

Sprawy z zakresu prawa karnego

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2024 r., II KK 187/24

Przez brak wymaganych uprawnień w rozumieniu art. 94 § 1 k.w. należy rozumieć sytuację, gdy dana osoba w ogóle nie uzyskała uprawnień do prowadzenia pojazdu określonej kategorii, utraciła je w wyniku cofnięcia i musi ponownie ubiegać się o uzyskanie takich uprawnień lub posiadając de facto takie uprawnienia, nie może w danej chwili ich realizować i z nich korzystać z uwagi np. na ich czasowe „zawieszenie”, niepowodujące jednak ich definitywnej utraty.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2024 r., I KK 143/24

Środek kompensacyjny, o którym mowa w art. 46 k.k., ma charakter cywilnoprawny. Wynika to między innymi z odesłania do przepisów prawa cywilnego, jakie zawiera. Stanowi on w istocie uproszczony mechanizm dochodzenia roszczenia deliktowego. Znajdują tu zastosowanie wszelkie odnośne przepisy prawa cywilnego, tak w zakresie podstawy, jak i miarkowania zasądzonej kwoty.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2024 r., IV KK 572/23

Rozlokowanie przez obwinionego w różnych miejscach sklepu sprzętu sportowego oraz ustawienie regału z książkami, które można wypożyczyć, nie czyniło z tej placówki handlowej ani obiektu sportowego, ani biblioteki lub czytelnicy, tak samo jak nie zmieniło przeznaczenia tego sklepu, który nadal pozostał sklepem ogólnospożywczym. Aby dana placówka handlowa była zwolniona z zakazu handlu, musi lokalizacyjnie znajdować się na terenie danego zakładu, czyli w jego obrębie, najczęściej mając za zadanie zwiększenie jego użyteczności oraz atrakcyjności. Zakład pozostaje zatem wobec placówki handlowej jednostką główną i niejako nadrzędną, zaś działalność wyodrębnionej na jego terenie placówki handlowej ma charakter uboczny.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2024 r., IV KK 515/23

Przepis art. 44 § 2 k.k.s. należy rozumieć w ten sposób, że wprowadza on preferencyjny termin przedawnienia, który prowadzi do skrócenia podstawowych terminów wskazanych w art. 44 § 1 i 5 k.k.s. Wynika to wprost z jednoznacznej wykładni art. 44 § 2 k.k.s. i reguły, zgodnie z którą przedawnienie następuje „także wówczas”, a zatem niezależnie od ogólnych terminów przedawnienia karalności. Tym samym, skoro chodzi o wskazanie terminów, z wystąpieniem których dochodzi do przedawnienia, to zwrot „także wówczas” oznacza wskazanie innego, dodatkowego terminu nastąpienia tego samego skutku. W sposób oczywisty zatem możliwe jest w ten sposób wskazanie szczególnego,

tj. krótszego okresu, z upływem którego do przedawnienia karalności tych wskazanych konkretnie przestępstw dochodzi.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2024 r., I KK 166/23

Znamieniem kwalifikującym w art. 148 § 2 pkt 1 k.k. jest okrucieństwo szczególne, a więc mające charakter wyrażający się w zadawaniu nie tyle dodatkowych cierpień, ile cierpienia oczywiście zbędnego dla zrealizowania strony przedmiotowej zbrodni z art. 148 § 1 k.k., udrczenia ofiary i pozbawienia jej przyrodzonej godności.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2024 r., V KK 9/24

O zakładzie prowadzącym działalność w zakresie kultury, sportu, oświaty, turystyki i wypoczynku można twierdzić wówczas, gdy zespół wyodrębnionych obiektów materialnych przedsiębiorstwa wiąże się z działalnością kulturalną, sportową, oświatową, turystyczną lub wypoczynkową. Nie można twierdzić, że prowadzenie działalności sportowej polegające na umieszczeniu określonych sprzętów w placówce handlowej czyni z niej „zakład prowadzący działalność sportową”.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2024 r., I KZP 9/23

W postępowaniu karnym nie jest dopuszczalne badanie ważności lub skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego przez Prezydenta RP podjętego w ramach realizacji wyłącznej prerogatywy głowy państwa (art. 179 Konstytucji RP). Sędzia, wobec którego stwierdzono nieprawidłowości w toku procedury nominacyjnej, nie jest osobą nieuprawnioną do orzekania w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2024 r., II KK 143/24

Norma intertemporalna zawarta w art. 2 § 1 k.w. (podobnie jak w art. 4 § 1 k.k. i art. 2 § 2 k.k.s.) znajduje zastosowanie do uregulowań epizodycznych zawartych w ustawie albo aktach wykonawczych, które uszczegóławiają przepisy ustawowe albo stanowią ich wypełnienie (przepisy blankietowe), jeżeli w ustawie nie przewidziano stosownych uregulowań przewidujących odmienne reguły rozstrzygające o kolizji ustaw w czasie.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., I KK 486/23

Ograniczenie przeprowadzenia dowodu z zeznań osoby pokrzywdzonej określone w art. 185c k.p.k. i traktowanie tego dowodu na równi z tymi dowodami, które były przeprowadzone na rozprawie, możliwe jest wówczas, gdy spełnione są wszystkie warunki określone w tym przepisie, w tym w szczególności, gdy zagwarantowano obronie obecność w czasie przeprowadzenia tego dowodu. Jeżeli ten warunek nie został spełniony, to brak jest możliwości odwoływania się do tego przepisu jako przeszkody dla ponownego przesłuchania pokrzywdzonego, chyba że zachodzą inne przyczyny wykluczające takie przesłuchanie.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., IV KK 504/23

Przestępstwo paserstwa wymaga każdorazowo wykazania, że przedmiot pochodził z czynu zabronionego. Nie chodzi tutaj o pochodzenie z jakichkolwiek niejasnych, nielegalnych źródeł – niezbędne jest ustalenie znamion czynu określonego w ustawie karnej,

za pomocą którego uzyskana rzecz była następnie przedmiotem nabycia, pomocy do zbycia lub pomocy do jej ukrycia w takim celu.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., II KK 87/24

Przepis art. 158 § 1 k.w. nawiązuje w sposób wyraźny do siatki regulacyjnej i typologii normatywnej przewidzianej w ustawie o lasach, która stanowi m.in., że pozyskanie drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, niezgodnie z uproszczonym planem urządzania lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy (tj. decyzją starosty wydaną na podstawie inwentaryzacji stanu lasów dla lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, w której określa się zadania z zakresu gospodarki leśnej), jest możliwe wyłącznie w przypadkach losowych (decyzje w tej sprawie, na wniosek właściciela lasu, wydaje starosta). Skazanie zatem za wycinkę drzew z lasu bez dokonania ustaleń faktycznych co do tego, czy grunt był w rzeczywistości lasem, czy też był dla niego prowadzony uproszczony plan urządzania lasu lub została dlań wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów decyzja starosty dla lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, w której określono zadania z zakresu gospodarki leśnej, stanowi rażące uchybienie prawu.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2024 r., III KK 121/24

Prowadzona na terenie placówki handlowej działalność handlowa ma być funkcjonalnie podporządkowana zakładowi, w tym sensie, że celem prowadzenia placówki handlowej jest zwiększenie użyteczności oraz atrakcyjności zakładu. Zakład pozostaje tutaj jednostką nadrzędną, a działalność handlowa z punktu widzenia przestrzennego znajdować się ma na terenie zakładu. Oba te warunki muszą być spełnione łącznie, by w sposób legalny przedsiębiorca mógł korzystać z wyłączenia z art. 6 ust. 1 pkt 10 ustawy o ograniczeniu handlu.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2024 r., III KK 506/23

Sam fakt pozbawienia skazanego wolności w chwili czynu nie wyklucza *a priori* możliwości przypisania odpowiedzialności w formie współsprawstwa. Dla tej formy zjawiskowej (art. 18 § 1 k.k.) nie jest bowiem konieczne, aby każda osoba działająca w porozumieniu realizowała osobiście znamiona czynu zabronionego, gdyż wystarczy, że osoba taka działa w ramach uzgodnionego podziału ról, umożliwiając innemu sprawcy wykonanie czynu.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2024 r., II KK 115/24

W wypadku przestępstw wielokrotnych, do których należy występki z art. 209 § 1 k.k., nie ma stanu rzeczy osądzonej, jeżeli uprzednie prawomocne skazanie dotyczy tylko fragmentu zarzuconego później czynu. Uchylenie się od obowiązku alimentacyjnego w okresie nieobjętym prawomocnym skazaniem jest już nowym czynem przestępnym, pociągającym dalszą odpowiedzialność karną, przy czym granice czasowe kolejnego przestępstwa powinny być dokładnie określone, z uwzględnieniem treści poprzedniego wyroku skazującego.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2024 r., II KA 2/23

Precyzyjne określenie wartości nieruchomości oraz danych samochodu nie jest warunkiem koniecznym orzeczenia przepadku tych dóbr jako korzyści pochodzących pośrednio z przestępstwa, a więc orzeczenia środka karnego z art. 22 § 1 pkt 4 k.k.s. Taki warunek byłby wymagany w sytuacji orzekania środka karnego z art. 22 § 1 pkt 4a k.k.s., a więc ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku korzyści majątkowej.

Sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2024 r., III USKP 130/23

W rozumieniu art. 84 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. błąd stanowi następstwo świadomego działania pobierającego świadczenie, determinowanego wolą wywołania przekonania po stronie organu rentowego, że zostały spełnione warunki nabycia prawa do świadczenia lub świadczenia o określonej wysokości. Błąd ten wiąże się zawsze z pierwotną wadliwością rozstrzygnięć organu rentowego lub odwoławczego, z etapem ustalania prawa do świadczeń, a jego istotną cechą konstrukcyjną, odróżniającą od innych uchybień, jest istnienie fałszywego wyobrażenia organu o stanie uprawnień ubezpieczonego, wywołanego na skutek świadomego zachowania osoby pobierającej świadczenie.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., III USK 137/23

1. Stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin).
2. Przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy z 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której była pełniona służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/institucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania

wykonywali wszyscy – bez wyjątku – funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., II UZ 1/24

W sprawach, w których przedmiotem sporu nie jest wysokość zobowiązania składkowego, ale wysokość samej podstawy wymiaru – wartość przedmiotu zaskarżenia stanowi różnica między zadeklarowaną przez płatnika składek podstawą wymiaru składek a podstawą wymiaru określoną przez organ rentowy za sporny okres – art. 22 w związku z art. 398² § 1 k.p.c.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., II USK 240/23

1. Obowiązek zawiadomienia płatnika o kwocie nienależnych składek aktualizuje się, gdy kwota nienależnie opłaconych składek przekracza dziesięciokrotność kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 24 ust. 6b u.s.u.s.). Tylko w przypadku, gdy nienależnie opłacone składki nie przekraczają kosztów upomnienia, organ rentowy nie ma obowiązku zawiadamiania płatnika o nienależnie opłaconych składkach, jednak na jego wniosek ma obowiązek dokonania ich zwrotu (art. 24 ust. 6c u.s.u.s.). Przepis art. 24 ust. 6b u.s.u.s. stanowi więc jednoznacznie o obowiązku zawiadomienia płatnika składek o kwocie nienależnie opłaconych składek, które zgodnie z art. 24 ust. 6a tej ustawy mogą być na wniosek płatnika zwrócone, chyba że nie przekraczają wysokości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym. Konieczne jest podkreślenie, że art. 24 ust. 6g i art. 24 ust. 6b u.s.u.s. pozostają we wzajemnej relacji i nie można ich wyklądać niezależnie od siebie. Z tego też względu okresu, od którego rozpoczyna się liczenie terminu przedawnienia, nie można rozpatrywać w oderwaniu od obowiązku organu rentowego zawiadomienia o kwocie nadpłaconych składek.
2. Nie można odczytywać treści art. 24 ust. 6g u.s.u.s. w ten sposób, iż mamy w nim w istocie podwójne określenie początku biegu terminu przedawnienia żądania zwrotu, z ograniczeniem do ustawowego terminu przedawnienia, niezależnie od tego, w jakiej dacie nastąpi zawiadomienie. Takie rozumienie tego przepisu, niewątpliwie korzystne dla organu rentowego, zwalniałoby go z obowiązku dbałości o kontrolowanie prawidłowości wpłat i pozbawiałoby w istocie nałożony obowiązek zawiadamiania o nadpłacie praktycznie jakiegokolwiek znaczenia prawnego, bowiem niezależnie od tego, kiedy nastąpiłoby zawiadomienie, i tak byłby taki sam okres, za jaki byłoby możliwe żądanie zwrotu.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., II PSK 95/23

Działania i zachowania cechujące mobbing (tj. polegające na nękananiu i zastraszaniu) z natury rzeczy mogą być bardzo różnorodne. Jednakże samo poczucie pracownika, że podejmowane wobec niego działania i zachowania mają charakter mobbingu, nie są wystarczającą podstawą do stwierdzenia, że rzeczywiście on występuje. Stwierdzenie zatem,

czy nastąpiło nękanie i zastraszanie pracownika, czy działania te miały na celu i mogły lub doprowadziły do zaniżonej oceny jego przydatności zawodowej, do jego poniżenia, ośmieszenia, izolacji bądź wyeliminowania z zespołu współpracowników, opierać się musi na obiektywnych kryteriach. Ocena uporczywości i długotrwałości oddziaływania na pracownika ma charakter zindywidualizowany i musi być odnoszona do każdego, konkretnego przypadku.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., III PSKP 17/23

Przyjmuje się, że użyta siła przyrody powinna stanowić siłę napędową przedsiębiorstwa jako całości, by jego istnienie i praca uzależnione były od wykorzystania sił przyrody, bez użycia których nie osiągnęłoby celu, do którego przedsiębiorstwo zostało utworzone. Dla możliwości zastosowania art. 435 § 1 k.c. konieczne jest więc wyjaśnienie, czy globalny cel pracy przedsiębiorstwa uzależniony jest od użycia sił przyrody oraz czy korzystanie z tych sił stanowi *conditio sine qua non* istnienia przedsiębiorstwa w tym sensie, że cała jego struktura, system organizacji pracy dostosowany jest do sił przyrody, jakimi się ono posługuje. Ujęcie funkcjonalne, właściwe do zdefiniowania pojęcia przedsiębiorstwa poruszanych siłami przyrody w rozumieniu powołanego przepisu, oznacza przedsiębiorstwo, którego globalny cel funkcjonowania jest zależny od użycia sił przyrody, a korzystanie z nich stanowi warunek konieczny jego istnienia i funkcjonowania w tym sensie, że zarówno jego struktura, jak i system organizacji i wykonywania zadań jest dostosowany do sił przyrody i zależny od nich. Ruch tego rodzaju przedsiębiorstwa wiąże się ze znacznym stopniem ryzyka możliwości wyrządzenia szkody osobom trzecim, a użycie urządzeń technicznych, o znacznym stopniu komplikacji technicznej, ma charakter powszechny.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2024 r., I PSKP 47/23

Zawarte w art. 47 ust. 10 ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi określenie „wynagrodzenie nie może być niższe niż wynagrodzenie lub uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami do uposażenia o charakterze stałym, które osoba skierowana do pracy przy zwalczaniu epidemii otrzymała w miesiącu poprzedzającym miesiąc, w którym wydana została decyzja o skierowaniu jej do pracy przy zwalczaniu epidemii”, nie uwzględnia specyfiki lekarzy wykonujących indywidualną praktykę lekarską jako przedsiębiorcy, którzy nie otrzymują wynagrodzenia lub uposażenia zasadniczego typowego dla pracowników, ale mogą otrzymywać wynagrodzenia z tytułu zawartych umów-zleceń (umów o świadczenie usług medycznych), co może się wiązać z dużo większymi niż w przypadku pracowników kosztami uzyskania przychodu (wynajęcie gabinetu lekarskiego, zatrudnienie personelu pomocniczego, ubezpieczenie cywilne, raty leasingowe za samochód). Księgowy (rzeczywisty) dochód lekarza prowadzącego indywidualną praktykę lekarską może być więc zbliżony do zera mimo wysokich miesięcznych przychodów.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2024 r., II PSK 103/23

1. Ocena, czy przyczyna ustania zatrudnienia została wskazana pracownikowi właściwie, to jest w sposób przewidziany w art. 30 § 4 k.p., będzie wymagała rozważenia

wszelkich okoliczności każdego konkretnego przypadku, w tym także czy podane pracownikowi okoliczności są dla niego dostatecznie zrozumiałe.

2. Forma sporządzenia oświadczenia woli przez pracodawcę nie jest celem samym w sobie. Przede wszystkim obowiązek wskazania przyczyny ma za zadanie umożliwić pracownikowi obronę przed merytorycznie nieuzasadnionym działaniem pracodawcy. Należy zatem przyjąć, że prawidłowość wskazania przyczyny powinna być oceniana z uwzględnieniem tej właśnie funkcji. Dopiero brak precyzyjnego i zrozumiałego wskazania pracownikowi (powodowi) przyczyny rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia stanowi konstrukcyjną wadę oświadczenia woli i prowadzi do usprawiedliwionego wniosku, że tak dokonana czynność narusza przepisy o ustaniu zatrudnienia.
3. Nieprecyzyjne wskazanie przez pracodawcę przyczyny (na przykład wypowiedzenia umowy o pracę) nie narusza art. 30 § 4 k.p., jeżeli w okolicznościach danej sprawy, z uwzględnieniem informacji podanych pracownikowi przez pracodawcę w inny sposób, stanowi to dostateczne sprecyzowanie tej przyczyny.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2024 r., III USKP 47/23

Rezygnację z uprawnienia do ustalenia podstawy wymiaru składek warunkuje w pierw nabyć uprawnienia, czyli ubezpieczony może zrezygnować z uprawnienia, które nabył.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2024 r., III USK 63/24

Ubezpieczonemu, który pozostawał w zawodowej służbie wojskowej przed dniem 2 stycznia 1999 r. i pobiera emeryturę wojskową wynoszącą 75% podstawy jej wymiaru obliczoną bez uwzględnienia okresów składkowych i nieskładkowych, z tytułu których jest uprawniony również do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez niego.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2024 r., II USK 330/23

Do kompleksowej oceny stanu zdrowia osoby cierpiącej na wiele schorzeń niezbędne jest zasięgnięcie łącznej opinii lekarzy właściwych dla tych schorzeń specjalności (art. 285 § 2 k.p.c.) albo zasięgnięcie opinii innego (kolejnego) biegłego (lub innych biegłych – art. 286 k.p.c.), na przykład specjalisty z zakresu medycyny pracy, który po przeanalizowaniu dotychczas wydanych opinii biegłych i opierając się na ich wnioskach, wydałby całościową ocenę stanu zdrowia strony i jej zdolności do pracy. Uzasadnione wątpliwości skutkujące koniecznością zasięgnięcia dodatkowych bądź nowych opinii biegłych albo opinii łącznej powstają nie tylko wówczas, gdy zastrzeżenia budzą treść i wnioski poszczególnych opinii, ale także wtedy, gdy każda opinia stwierdza u ubezpieczonego określone schorzenia, a dotychczas nie została wydana opinia łączna.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2024 r., III UZP 9/23

Przepisy art. 18a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 497) oraz art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 236) mają zastosowanie także w przypadku lekarza podejmującego działalność gospodarczą, gdy wykonuje ją na rzecz byłego pracodawcy,

u którego był zatrudniony na podstawie umowy o pracę jako lekarz stażysta, zawartej na czas określony w celu przygotowania zawodowego, obejmującego realizację programu stażu podyplomowego – art. 15a ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1516 ze zm.).

Bibliografia

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2024 r., I CSK 1023/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2024 r., I CSK 2958/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2024 r., I CSK 3155/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2024 r., I CSK 2998/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2024 r., III CZ 289/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2024 r., I CSK 1630/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2024 r., III CZ 83/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2024 r., V KK 9/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., I CSK 1672/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., III CZ 56/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., I KK 486/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., III USK 137/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., II UZ 1/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., II USK 240/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., II PSK 95/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2024 r., I CSK 842/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2024 r., I CSK 6434/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2024 r., I CSK 946/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2024 r., I CSK 6182/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2024 r., III KK 506/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2024 r., I CSK 1455/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2024 r., I CSK 231/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2024 r., II PSK 103/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2024 r., I CSK 239/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2024 r., I CSK 219/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2024 r., I CSK 1412/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2024 r., III USK 63/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2024 r., II USK 330/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2024 r., I CSK 1134/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2024 r., I CSK 858/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2024 r., I CSK 276/23.
Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2024 r., III CZP 25/22.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2024 r., III CZP 48/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2024 r., I KZP 9/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2024 r., III CZP 62/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., III CZP 49/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 2024 r., III CZP 60/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 2024 r., III CZP 51/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2024 r., III CZP 52/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2024 r., III CZP 40/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2024 r., III CZP 66/23.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2024 r., III CZP 56/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2024 r., III CZP 55/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2024 r., III CZP 63/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2024 r., III CZP 47/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2024 r., III CZP 53/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2024 r., III CZP 59/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2024 r., III CZP 6/23.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2024 r., III CZP 31/23.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., III CZP 21/23.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2024 r., III CZP 38/23.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2024 r., III CZP 142/22.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2024 r., III UZP 9/23.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 2024 r., III CZP 103/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2024 r., II KK 187/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2024 r., I KK 143/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2024 r., IV KK 572/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2024 r., IV KK 515/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2024 r., III USKP 130/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2024 r., I KK 166/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2024 r., II KK 143/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2024 r., II CNPP 36/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2024 r., III KK 93/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., IV KK 504/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., II KK 87/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2024 r., III PSKP 17/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2024 r., III KK 121/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2024 r., I PSKP 47/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2024 r., III USKP 47/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2024 r., II KK 115/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2024 r., II KA 2/23.

LISTA RECENZENTÓW (w porządku alfabetycznym)

- » dr Michał Araszkiwicz r.pr., Uniwersytet Jagielloński;
- » dr hab. Małgorzata Balwicka-Szczyrba r.pr., Uniwersytet Gdański;
- » prof. dr hab. Andrzej Bałandynowicz, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Państwowa Uczelnia Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu;
- » prof. dr hab. Krzysztof Baran, Uniwersytet Jagielloński;
- » dr hab. Jacek Barcik, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr hab. Mariusz Bidziński, prof. SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego w Warszawie;
- » dr hab. Paweł A. Blajer, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » dr hab. Mateusz Błachucki, Polska Akademia Nauk;
- » prof. dr hab. Łukasz Błaszczak r.pr., Uniwersytet Wrocławski;
- » dr hab. Joanna Bodio r.pr., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
- » dr hab. Monika Bogucka-Felczak, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski, prof. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy;
- » dr Teodor Bulenda, Uniwersytet Warszawski;
- » dr hab. Piotr Chlebowicz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » prof. dr hab. Marek Chmaj r.pr., SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie, Polska Akademia Nauk;
- » prof. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean, Uniwersytet Gdański;
- » dr Ziemowit Cieślik r.pr., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie;
- » dr hab. Arkadiusz Cudak, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie;
- » dr Katarzyna Dadańska r.pr., Uniwersytet Szczeciński;
- » dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;
- » dr hab. Grzegorz Dobrowolski, prof. nadzw. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr hab. Michał Domagała, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie;
- » dr hab. Tomasz Duraj, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Monika Florczak-Wątor, prof. nadzw. Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » dr hab. Kamil Frąckowiak, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Teresa Gardocka, prof. Uniwersytetu SWPS w Warszawie;
- » dr hab. Izabella Gil r.pr., prof. Uniwersytetu Wrocławskiego;
- » dr hab. Marcin Glicz, prof. Akademii Pomorskiej w Słupsku;
- » prof. dr hab. Jacek Gołaczyński, Uniwersytet Wrocławski;
- » dr hab. adw. Witold M. Góralski, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie;
- » dr hab. Marcin Górski r.pr., Uniwersytet Łódzki, Polska Akademia Nauk;
- » dr hab. Filip Grzegorzczak, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie;
- » prof. dr hab. Ewa Guzik-Makaruk, Uniwersytet w Białymstoku;
- » dr hab. Piotr Herbowski, prof. Akademii Kujawsko-Pomorskiej;
- » prof. dr hab. Stanisław Hoc, Uniwersytet Opolski;
- » dr hab. Jacek Izydorczyk, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Marlena Jankowska-Augustyn, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr Tomasz Jaroszyński r.pr., Politechnika Warszawska;
- » dr Dariusz Kała, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie;
- » dr hab. Aleksander Kappes, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Dorota Karkowska, Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » dr hab. Przemysław Kledzik r.pr., Uniwersytet Szczeciński;
- » dr Michał Kobylarz r.pr., Uniwersytet Jagielloński;
- » prof. dr hab. Radosław Koper, Uniwersytet Śląski w Katowicach;

- » dr hab. Barbara Kowalczyk, Uniwersytet Wrocławski;
- » dr Patrycja Kozłowska-Kalisz r.pr., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
- » dr Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel r.pr., Polska Akademia Nauk;
- » dr hab. Monika A. Król, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Ewa Kruk, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
- » dr Michał Krzykowski r.pr., Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Brygida Kuźniak, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » dr hab. Adam Kwieciński, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego;
- » dr hab. Agnieszka Laskowska-Hulisz, prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- » prof. dr hab. Zbigniew Lasocik, Uniwersytet Warszawski;
- » dr hab. Jerzy Leszczyński r.pr., prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Wojciech Lis, prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie;
- » dr Piotr Lissoń, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » dr hab. Marcin Łysko, prof. Uniwersytetu w Białymstoku;
- » dr hab. Anna Machnikowska, prof. Uniwersytetu Gdańskiego;
- » dr hab. Dariusz Makieła, prof. nadzw. Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie;
- » prof. dr hab. Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Uniwersytet w Białymstoku;
- » dr Michał Mariański, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Krystian Markiewicz, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr Wojciech Maruchin, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie;
- » dr Łukasz Maszewski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- » dr Przemysław Mijał r.pr., Uniwersytet Szczeciński;
- » dr hab. Alina Miruć, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie;
- » dr hab. Adam Niewiadomski, prof. Uniwersytetu Warszawskiego;
- » dr hab. Jan Olszewski, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego;
- » dr hab. Radosław Olszewski, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr Beata Pachuca-Smulska r.pr., Politechnika Warszawska;
- » dr hab. Bogumił Pahl, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;
- » prof. Ferdinando Parente, Ph.D., Università degli Studi di Bari „Aldo Moro”, Włochy;
- » dr hab. Piotr Pinior, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr hab. Ryszard Piotrowski, prof. Uniwersytetu Warszawskiego;
- » dr hab. Jacek Potulski, prof. Uniwersytetu Gdańskiego;
- » prof. dr hab. Andrzej Powalowski, Uniwersytet Gdański;
- » dr hab. Piotr Prusinowski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Piotr Rączka, prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- » dr hab. Maciej Rzewuski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Janusz Sawicki, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego;
- » dr hab. Iwona Sierpowska, prof. SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego we Wrocławiu;
- » prof. dr hab. Bronisław Sitek, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie;
- » dr hab. Paweł Sitek, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie;
- » dr hab. Jędrzej Skrzypczak r.pr., prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » prof. dr hab. Jacek Sobczak, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » dr Justyna Stadniczeńko, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie;
- » prof. dr hab. Kazimierz Strzyczkowski, Uniwersytet Łódzki;
- » dr hab. Robert Suwaj, prof. Politechniki Warszawskiej;
- » dr hab. Marzena Szablowska-Juckiewicz, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- » dr Dariusz Szafranski, Uniwersytet Warszawski;
- » dr hab. Helena Szewczyk, Uniwersytet Śląski w Katowicach;
- » dr hab. Renata Świrgoń-Skok, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego;

- » dr hab. Monika Tenenbaum-Kulig, Uniwersytet Wrocławski;
- » prof. dr hab. Elżbieta Ura, Uniwersytet Rzeszowski;
- » dr hab. Krzysztof Wiak, prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego;
- » dr hab. Michał Wojewoda r.pr., prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr Magdalena Wróbel r.pr., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie;
- » dr Krzysztof Wygoda, Uniwersytet Wrocławski;
- » dr hab. Piotr Zacharczuk, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie;
- » dr hab. Jarosław Zagrodnik, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr Anna Zalesińska r.pr., Uniwersytet Wrocławski;
- » prof. dr hab. Robert Zawłocki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » dr hab. Jakub Zięty, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;
- » dr Krystyna Ziółkowska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Łukasz Żarnowiec, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Kwartalnik „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” jest czasopismem naukowym samorządu radców prawnych. Jego misją jest tworzenie przestrzeni do refleksji naukowej na temat zagadnień prawnych istotnych z perspektywy radców prawnych i ich samorządu zawodowego, jak też platformy upowszechniania wyników badań z zakresu nauk prawnych prowadzonych przez radców prawnych i aplikantów radcowskich. Celem periodyku jest zapewnienie radcom prawnym i aplikantom radcowskim udziału w prowadzonej w nauce dyskusji nad zagadnieniami prawnymi, jak też powszechnego dostępu (*open access*) do aktualnych wyników badań nad kwestiami istotnymi tak teoretycznie, jak i praktycznie z perspektywy wykonywanego przez nich zawodu. Czasopismo jest społecznie zaangażowane i odpowiedzialne – służy pogłębieniu refleksji nad aktualnymi problemami prawnymi kluczowymi dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa, w których rozwiązaniu mogą mieć udział radcowie prawni. Publikowane są w nim oryginalne, recenzowane prace naukowe dotyczące zagadnień ze wszystkich gałęzi prawa, w szczególności związane z praktycznymi i doktrynalnymi aspektami wykonywania zawodu radcy prawnego, tradycją świadczenia pomocy prawnej, funkcjonowaniem samorządów zaufania publicznego i statusem ich członków, odpowiedzialnością dyscyplinarną i orzecznictwem w sprawach dyscyplinarnych radców prawnych, a także przeglądy i analizy orzeczeń sądów i trybunałów. W kwartalniku „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” publikowane są w szczególności prace naukowców, radców prawnych i aplikantów radcowskich, a także innych osób, po spełnieniu stawianych dla tych prac wymagań określonych przez kolegium redakcyjne.

Punkty MEiN: 40

- » Redakcja kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” stosuje zasady etyki publikacyjnej, mające na celu przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom publikacyjnym, w szczególności zgodne z wytycznymi Komitetu do spraw Etyki Publikacyjnej (COPE – Committee on Publication Ethics), <https://publicationethics.org>.
- » Kolegium redakcyjne kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” w swojej pracy stale czuwa nad przestrzeganiem przyjętych zasad etycznych i metod pracy naukowej oraz przeciwdziała praktykom, które nie są zgodne z tymi zasadami.
- » Do druku przyjmowane są wyłącznie prace twórcze i oryginalne. Prace zgłaszane do kwartalnika (opracowania dotyczące tego samego lub zbliżonego zagadnienia i tego samego autora) nie mogą być zgłoszone do publikacji w innym czasopiśmie lub publikacji, pod rygorem odmowy publikacji opracowań danego autora na łamach kwartalnika. W czasopiśmie nie publikuje się prac już wcześniej opublikowanych; wyjątki od tej zasady może dopuścić redaktor naczelny.
- » Kolegium redakcyjne wykrywa i dokumentuje wszelkie przejawy naruszenia zasad etycznych w nauce, w tym przypadki nierzetelności badawczej i naukowej.
- » Publikacji podlegają tylko prace własne autorów. *Ghostwriting* i *guest/honorary authorship* są na łamach kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” niedopuszczalne. Plagiat czy inne naruszenia praw autorskich lub etyki bądź rzetelności badawczej skutkują odmową publikacji opracowań danego autora na łamach kwartalnika oraz zawiadomieniem właściwych podmiotów i organów, w tym przypadku radców prawnych, i odpowiedzialnością dyscyplinarną. W przypadku stwierdzenia wskazanych naruszeń względem tekstu opublikowanego kolegium redakcyjne wycofuje wersję elektroniczną opracowania z otwartego dostępu, jak również publikuje informację o stwierdzonym naruszeniu w najbliższym wydaniu drukowanym.
- » W przypadku finansowania danej publikacji ze źródeł zewnętrznych (np. grantu) autor obowiązany jest podać to źródło.
- » Kwartalnik nie publikuje glos do orzeczeń autorów, którzy brali udział w postępowaniach, w których głosowane orzeczenie zapadło.
- » Prace współautorskie powinny zostać opatrzone wskazaniem procentowym wkładu każdego autora w publikację.
- » Autorzy są obowiązani zachować najwyższe standardy obiektywności, rzetelności i staranności badawczej i metodologicznej, w szczególności biorą odpowiedzialność za treść opracowania swojego autorstwa, w tym aktualność i prawidłowość przywołanych regulacji prawnych, danych statystycznych, orzecznictwa i poglądów doktryny.

- » Fragmety inspirowane innymi materiałami, w tym artykułami, opracowaniami i orzeczeniami, muszą być opatrzone przez autora odpowiednim przypisem. Przypisy powinny umożliwiać ustalenie źródła i dotarcie do niego. Cytaty powinny być wyraźnie zaznaczone. Wyniki przeprowadzonych badań muszą być weryfikowalne. Źródła internetowe powinny być opatrzone datą dostępu.
- » Powielanie lub parafrazowanie własnych treści wcześniej przez autora opublikowanych jest niedopuszczalne, chyba że na zasadach cytatu opatrzonego przypisem. Nadmierna skala autocytowań może uzasadniać odmowę przyjęcia publikacji.
- » Autor, przekazując opracowanie, zapewnia, że przekazane prawa autorskie do utworu w dacie jego przyjęcia przez redakcję nie będą ograniczone jakimikolwiek prawami osób trzecich, korzystanie z utworu i rozporządzanie nim przez wydawcę nie będzie naruszać dóbr osobistych ani praw osób trzecich.
- » Autorzy zobowiązani są wymienić w bibliografii załącznikowej źródła (publikacje, orzeczenia), które zostały przez nich wykorzystane przy tworzeniu opracowania.
- » Z autorami zawierane są umowy wydawnicze.
- » Do publikacji może zostać skierowane opracowanie naukowe, w szczególności artykuł naukowy lub glosa, wyłącznie w przypadku uzyskania recenzji pozytywnej, jak też pozytywnej oceny ze strony kolegium redakcyjnego, a w przypadku jego ustanowienia – także redaktora tematycznego.
- » Kolegium redakcyjne zastrzega sobie prawo odmowy skierowania do recenzji i przyjęcia do publikacji opracowania, które narusza niniejsze zasady lub nie odpowiada profilowi tematycznemu czasopisma lub jego celom i misji bądź gdy staranność i poziom opracowania (jakość naukowa), w tym rzetelność jego przygotowania, nie odpowiadają poziomowi naukowemu wymaganemu dla publikacji na łamach kwartalnika.
- » Decyzja o przyjęciu do druku i publikacji opracowania zależy od jego wartości naukowej, oryginalności ujęcia problemu, przejrzystości i rzetelności wyводу, zgodności z profilem tematycznym czasopisma oraz od znaczenia prawnego, społecznego, naukowego lub zawodowego danego zagadnienia.
- » Kwestie niemerytoryczne, w tym cechy osobiste autora, nie mają wpływu na decyzję o publikacji lub odmowie publikacji opracowania na łamach kwartalnika (zasada fair play).
- » Na łamach kwartalnika są publikowane uzasadnione sprostowania, erraty, wyjaśnienia lub przeprosiny.
- » Autor powinien niezwłocznie powiadomić kolegium redakcyjne o zauważonych istotnych błędach w swojej publikacji.
- » Informacja o tym, kto recenzował dane opracowanie, nie jest upubliczniana ani udostępniana, w tym autorom.
- » Lista recenzentów współpracujących z czasopismem w danym okresie publikowana jest zarówno na stronie internetowej czasopisma, jak i w jego wersji drukowanej.
- » Informacje o złożonym opracowaniu są udostępniane wyłącznie członkom kolegium redakcyjnego, osobom obsługującym czasopismo, recenzentom i kandydatom na recenzenta oraz wydawcy.
- » Jakikolwiek informacje zawarte w propozycji publikacji, która nie została przyjęta do druku na łamach kwartalnika, nie mogą być wykorzystane przez osoby, którym

informacje te w ramach prac kwartalnika zostały udostępnione, chyba że autor wyrazi na to pisemną zgodę.

- » Redakcja nie wyznacza na recenzentów osób, co do których bezstronności, obiektywności lub fachowości mogą zachodzić wątpliwości, w szczególności pozostających z autorem opracowania w zależności zawodowej lub osobistej.
- » Kolegium redakcyjne wyznacza co najmniej jednego recenzenta dla zgłoszonego opracowania spośród osób nieznajdujących się w konflikcie interesu z autorem opracowania.
- » Do recenzowania opracowania wyznaczane są wyłącznie osoby będące w świetle swojego dorobku naukowego specjalistami z zakresu, którego dotyczy recenzowane opracowanie.
- » Recenzent wskazuje, że praca nadaje się do publikacji albo że praca zasługuje na publikację po poprawkach, albo że wymaga dopracowania i ponownej recenzji, albo że praca nie nadaje się do publikacji. Recenzent informuje kolegium redakcyjne o wszelkich podejrzaniach nierzetelności naukowej w związku z recenzowanym tekstem, w szczególności plagiatu.
- » Recenzent jest obowiązany sporządzić recenzję niezwłocznie, nie później niż przed upływem ustalonego terminu. W razie prawdopodobieństwa jakichkolwiek opóźnień powinien uprzedzić o nich kolegium redakcyjne.
- » Akceptowane są tylko recenzje staranne, fachowe, uargumentowane względem każdej uwagi, obiektywne i z jasną konkluzją. Recenzja stanowi ocenę opracowania – niedopuszczalna jest krytyka jej autora. Ewentualne poprawki powinny być wskazywane przez recenzenta w sposób precyzyjny. Recenzja niespełniająca tych standardów podlega zwrotowi do recenzenta w celu poprawy.
- » Gdy jest to zasadne, recenzent może zasugerować wykorzystanie przez autora dodatkowo konkretnych źródeł (np. publikacji), niewspomnianych w przekazanym opracowaniu.
- » Opracowanie jest przekazywane tylko do wiadomości recenzenta. Recenzent jest zobowiązany do poufności – nie jest upoważniony do dalszego udostępniania otrzymanego opracowania.

Warunki przyjęcia tekstu do druku

1. Redakcja przyjmuje oryginalne artykuły naukowe o objętości od 25 000 do 42 000 znaków ze spacjami. Wymagania co do objętości tekstu nie dotyczą polemik, glos, sprawozdań, recenzji, przy czym nie powinny one przekraczać objętości artykułu naukowego.
2. Za publikację artykułu lub glosy na łamach kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” autor otrzymuje wynagrodzenie zgodne z zasadami obowiązującymi w chwili przyjęcia do druku.
3. Tekst powinien mieć wyraźnie zaznaczony podział na podrozdziały, podsumowanie oraz przypisy. Fragmenty wewnętrzne tekstu nie powinny być pogrubione.
4. Przesłany tekst powinien być w części merytorycznej wyjustowany.
5. Glosa powinna również posiadać tytuł oraz mieć wyróżnioną zwięzłą tezę glosowanego orzeczenia. W przypadku, gdy tezę wyróżnił sam glosator, powinno zostać to zaznaczone w przypisie. Należy zaznaczyć, czy glosa ma charakter aprobujący, częściowo krytyczny, częściowo aprobujący czy krytyczny.
6. Niedopuszczalne jest złożenie glosy w sprawie, w której autor glosy brał udział.
7. Do artykułu należy dołączyć:
 - a) streszczenie w języku polskim i angielskim, poprzedzone tytułem w języku polskim oraz w języku angielskim – o objętości do 1500 znaków ze spacjami (streszczenie nie powinno zawierać wyrażen w metajęzyku – np. „autor stoi na stanowisku...”, „artykuł opisuje...”),
 - b) słowa kluczowe – od 3 do 5 (w języku polskim i angielskim),
 - c) bibliografię – wykaz literatury w układzie alfabetycznym (przywołaną w przypisach zgłoszonego tekstu),
 - d) podanie źródła finansowania, jeśli niezbędne jest jego zaznaczenie (np. grant, stypendium).
8. Autor powinien podać nr ORCID oraz afiliację (jeżeli istnieje taka możliwość). Autor może także podać adres poczty elektronicznej do kontaktu, który zostanie opublikowany.

Wymogi redakcyjne

Ogólne

1. Czcionka:
 - a) tekst główny – Times New Roman 12 punktów, wyjustowany;
 - b) tekst przypisów – Times New Roman 10 punktów, wyjustowany;
 - c) numery stron – Times New Roman 10 punktów, w prawym dolnym rogu.
2. Zwroty w języku obcym zaznaczyć kursywą.
3. Stosować pełne imiona w całym tekście głównym (w przypisach inicjały); nie należy dodawać spacji między inicjałami.
4. Cytowane fragmenty powinny być umieszczone w cudzysłowie (bez kursywy).

Przypisy

1. Jednolite w całym tekście.
2. Przypis należy stawiać przed kropką kończącą zdanie lub w innym odpowiednim miejscu w zdaniu. Nie należy stawiać przypisu po kropce kończącej zdanie.
3. Przypis należy rozpoczynać zawsze wielką literą. Kropka na końcu każdego przypisu.
4. Jeżeli źródło wskazane w przypisie jest przywoływane poglądowo, wówczas należy poprzedzić przywołanie skrótem „Zob.” Jeśli przywoływane jest porównawczo lub polemicznie, wówczas należy zastosować skrót „Por.” W przypadku wiernego przywołania (cytowania) przypisu nie należy poprzedzać wskazanymi skrótami.
5. W przypadku publikacji obcojęzycznej w alfabecie innym niż łaciński należy podać tytuł transkrybowany na alfabet łaciński, a w nawiasie obok zamieścić tytuł w alfabecie oryginalnym.
6. Przypisy literaturowe:
 - a) MONOGRAFIE: inicjał imienia autora; podwójne inicjały bez spacji (M.J. Nowak); nazwisko; tytuł kursywą (bez cudzysłowu), miejsce i rok wydania; numer strony:

Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Modele ochrony whistleblowera (sygnalisty)*, Warszawa 2022, s. 77.
 - b) ROZDZIAŁ W PRACY ZBIOROWEJ: kolejność elementów jak przy monografiach, [w:] w nawiasie kwadratowym:

E. Gruza, *Instytucje specjalistyczne jako podmiot opiniujący*, [w:] *Oblicza współczesnej kryminalistyki. Księga jubileuszowa profesora Huberta KołECKIEGO*, red. E. Gruza, Warszawa 2013, s. 100.

L. StaniszeWSKA, *Postępowania administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurusdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 773.

- c) SYGNALIZACJA AUTORSTWA W MONOGRAFII WIELOAUTORSKIEJ (KOMENTARZU): kolejność elementów jak przy rozdziale w pracy zbiorowej:

T. Demendecki, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2019, s. 56.

A. Sypnicki, *Art. 7*, [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2019, s. 121.

- d) CZASOPISMA: nazwa czasopisma w cudzysłowie, następnie rok i oznaczenie numeru/zeszytu/tomu, strona; nie stosujemy skrótów czasopism, np.

W. Radecki, *Koncepcja odpowiedzialności prawnej w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2001, nr 3, s. 17.

M. Wilejczyk, *O szkodliwości wysokich kar umownych*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 1, s. 27–32.

G. Heleniak, E. Talma-Pogrzebska, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2020 r. (sygn. akt II GSK 833/20)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 5, s. 172–173.

A. Orzeł, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., V CSK 45/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 6, poz. 56, s. 858–865.

- e) POZYCJE (KOMENTARZE, ARTYKUŁY) Z LEXA I LEGALISA: zasady jak powyżej; jeśli nie jest znane miejsce wydania, to pomijamy tę pozycję; jeśli nie jesteśmy w stanie podać numeru strony, należy podać możliwie dokładne odesłanie do rozdziału, podrozdziału, punktu, numeru tezy, numeru bocznego, np.:

M. Kuliński, *Prawa autorskie w budownictwie*, [w:] *Bezpieczeństwo umów w procesie budowlanym*, red. M. Kuliński, 2016, Legalis, podrozdział 1.

K. Rokicka-Murszewska, [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 2, nb 3.

M. Wałachowska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, red. M. Fras, M. Habdas, 2018, LEX/el., komentarz do art. 449, pkt 3.

- f) AKTY PRAWNE:

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (Dz.U. poz. 1088).

Uchwała nr XXXVIII/288/22 Rady Gminy Laskowa z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie: nadania statutu Środowiskowemu Domowi Samopomocy w Ujanowicach (Dz.Urz.Woj.Małop. z 2022 r. poz. 4510).

g) ORZECZENIA: określenie formy orzeczenia, data, sygnatura (bez stosowania skrótów: „sygn.”, „sygn. akt”), miejsce publikacji; w przypadku uchwał można dodać w nawiasie wskazanie, w jakim składzie uchwała została wydana.

Wyrok TK z dnia 18 maja 2005 r., K 16/04, OTK 2005, seria A, nr 5, poz. 51.

Uchwała (trzech sędziów) SN z dnia 28 maja 2021 r., OSNC 2021, nr 11, poz. 72.

Uchwała (pełnego składu) NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., II SA/Gł 803/19, LEX nr 2734899.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 lutego 2019 r., II SA/Bd 1262/19, CBOSA.

Wyrok ETPC z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski przeciwko Polsce, skarga nr 33949/05, LEX nr 784737, z głosem D. Sześciło, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 81–83.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 28 lipca 2009 r., WN.I.-6.0912-3/2009, Dz.Urz.Woj.Włkp. 2009, nr 153, poz. 2647.

h) ŹRÓDŁA INTERNETOWE: inicjał imienia i nazwisko autora, tytuł artykułu, datę publikacji (jeśli to możliwe do określenia); link (bez hiperłącza), data dostępu, np.

J. Parafianowicz, *Banan w teczce – blichtr u prawników*, 1 sierpnia 2021 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art16892101-joanna-parafianowicz-banan-w-teczce-blichtr-u-prawnikow> [dostęp: 15 lipca 2022 r.].

Ł. Staszewski, *Protesty społeczne po decyzji ws. aborcji. RPO przypomina rządzącym standardy zgromadzeń spontanicznych*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/protesty-po-decyzji-aborcji-rpo-przypomina-rzadzacy-m-standardy> [dostęp: 15 lipca 2022 r.].

Skracanie przypisów i skrótów

1. Stosujemy skrót *ibidem*, *idem*, *eadem*, *passim* (kursywą), np.
 - a) *Ibidem*, s. 373.
 - b) W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018, *passim*.
2. Nie stosujemy skrótu *op. cit.* Skrót tytułu podawać z wielokropkiem, np.
 - a) Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Modele ochrony...*, s. 36.
3. Stosować skrótów ustaw w formacie następującym: k.p.a., k.c., k.p.c., k.k., u.p.z.p., u.p.e.a. itd.
4. Nie należy stosować skrótu „i n.”

Bibliografia

1. Wykaz wykorzystanej literatury umieszczamy na końcu tekstu (bez aktów prawnych, orzecznictwa, innych dokumentów).

2. Każda pozycja zakończona kropką.
3. Nie należy podawać numerów stron.
4. Kolejność alfabetyczna według nazwiska, np.

Kobroń-Gąsiorowska Ł., *Modele ochrony whistleblowera (sygnalisty)*, Warszawa 2022.

Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

Łaguna Ł., *Status prawny sygnalisty na gruncie dyrektywy 2019/1937*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.

Małyśa-Sulińska K., *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Causus” 2009, nr 1.

Radca Prawny. Zeszyty Naukowe
Kwartalnik naukowy

Punkty MEiN: 40

<https://kwartalnikradcaprawny.kirp.pl/>
<https://www.ejournals.eu/Radca-Prawny/>

Wydawca

Krajowa Izba Radców Prawnych
ul. Powązkowska 15
01-797 Warszawa
e-mail: radca.prawny@kirp.pl

Redaktor koordynator

Klara Szczęsnowicz

Abstrakty i słowa kluczowe w języku angielskim

Piotr Brodowski

Korekta

Aleksandra Sachanowicz-Wrzal

DTP, layout i projekt okładki

Aleksandra Snitsaruk

Druk

Wiedza i Praktyka

© Copyright by Krajowa Izba Radców Prawnych
Warszawa 2024

ISSN 2392-1943



ISSN 2392-1943



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH