Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Art. Str.
632 pkt 2 k.p.k. 3
540 § 1 pkt 2 k.p.k. 11
20 § 1 k.w. 12

Sądy Apelacyjne

10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1197) i art. 7 k.p.k. 13

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

120 § 1 zd. 1 k.c. 20
3 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2204 z późn. zm.) 24
767^4 k.p.c. 35

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121, ze zm.) 38
136 k.p.a. i art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.) 42
6 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1989 r., Nr 14, poz. 74) w zw. z art. 200 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.) 46

Trybunał Konstytucyjny

15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 955, ze zm.) 52

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

1
Art. 632 pkt 2 k.p.k.

Przepis art. 632 pkt 2 k.p.k., stosowany *per analogiam* do orzeczenia o prawnej niedopuszczalności wydania osoby ściganej, może stanowić podstawę do zasądzenia zwrotu wydatków poniesionych przez tę osobę w związku z ustanowieniem obrońcy.

Z uzasadnienia:

Na wstępie stwierdzić należy, że z uwagi na charakter niniejszej sprawy, nieobjętej zakresem art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), w jej realiach nie aktualizowała się potrzeba odnoszenia się do kwestii dotyczących obsady sądu, odmiennie rozstrzyganej przez Sąd Najwyższy w sprawach – sygn. I KZ 29/21 (postanowienie z dnia 16 września 2021 r.), sygn. IV KZ 37/21 (postanowienie z dnia 23 września 2021 r.) i sygn. V KZ 47/21 (postanowienie z dnia 29 września 2021 r.), a także w sprawie sygn. IV KO 86/21 (postanowienie z dnia 3 listopada 2021 r.).

Zgodnie z art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 154), jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego może, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w składzie siedmiu sędziów lub innym odpowiednim składzie. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego i w doktrynie przyjmuje się, że podstawową przesłanką wniosku, o jakim mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, nie jest sama rozbieżność w orzecznictwie, a zwłaszcza rozbieżność wynikająca z odmiennego stosowania prawa, lecz rozbieżność w wykładni prawa. Rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa nie jest dokonywane w tym trybie w związku z konkretną sprawą, lecz *in abstracto*, a ma służyć zapewnieniu jednolitości orzecznictwa sądowego. Dlatego przyjmuje się, że jednolita wykładnia określonej instytucji prawnej dokonywana przez sądy uniemożliwia skorzystanie z tego instrumentu (zob.: postanowienie składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2005 r., sygn. I KZP 33/04, R–OSNKW 2005, poz. 438; uchwała składu 7 sędziów Sądu

Najwyższego z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. I KZP 24/05, OSNKW 2005, z. 10, poz. 89; R. Stefański, Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych, Kraków 2001, s. 145–146).

Złożony wniosek dowodzi, że zaistniała rozbieżność w orzecznictwie sądów powszechnych w zakresie dopuszczalności zwrotu wydatków związanych z ustanowieniem obrońcy w postępowaniu w przedmiocie wydania osoby ściganej, gdy zostanie wydane orzeczenie o prawnej niedopuszczalności jej wydania. Rozbieżność ta ma swoje źródło w wykładni art. 632 pkt 2 k.p.k., a zatem spełnione zostały przesłanki do wydania uchwały.

Treść sformułowanego we wniosku pytania, jak i zawarta na jego uzasadnienie argumentacja wskazują na to, iż dotyczy ono postępowania ekstradycyjnego prowadzonego na podstawie przepisów umiejscowionych w Rozdziale 65 Kodeksu postępowania karnego, w toku którego na podstawie art. 604 § 1 k.p.k. orzeczono o prawnej niedopuszczalności wydania osoby ściganej w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego. W tych też granicach należy odnieść się do przedstawionego zagadnienia prawnego, mimo tego, iż niektóre z załączonych do wniosku postanowień wydane zostały w trybie art. 607p § 1 i 2 k.p.k. (odmowa wykonania europejskiego nakazu aresztowania).

Przed przejściem do sedna problemu, które jest przedmiotem zagadnienia prawnego, należy poddać analizie te przepisy działu XIII Kodeksu postępowania karnego, które odnoszą się do kosztów postępowania.

Obok regulacji szczególnych zawartych w niektórych przepisach tego działu (np. art. 588 § 5, art. 607zn, art. 611fm, art. 611fze, art. 611wj k.p.k.), ustawodawca w sposób ogólny odniósł się do kosztów w art. 614 k.p.k. Zgodnie z tym przepisem, wydatki poniesione w związku z czynnościami przewidzianymi w niniejszym dziale pokrywa państwo obce, które złożyło wniosek o dokonanie czynności. Organy państwa polskiego mogą odstąpić od żądania zwrotu poniesionych wydatków, jeżeli państwo obce zapewnia wzajemność.

Z kolei w art. 615 § 2 k.p.k. przewidziano, że przepisów tego działu nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Polska jest stroną stanowi inaczej (tzw. zasada pierwszeństwa norm traktatowych). Przepisy tego działu mają więc charakter subsydiarny, gdyż stosuje się je w razie nieistnienia wielostronnej lub dwustronnej umowy międzynarodowej między Polską a innym państwem, regulującej daną instytucję współpracy międzynarodowej w sprawach karnych.

Natomiast z art. 615 § 3 k.p.k. wynika, że przepisów niniejszego działu można nie stosować wobec państwa obcego, z którym Rzeczpospolita Polska nie ma w tym przedmiocie umowy, a państwo to nie zapewnia wzajemności.

Odmienne unormowania w zakresie kosztów zawarto w szeregu umów międzynarodowych, w których Rzeczpospolita Polska jest stroną, m.in. w art. 24 Europejskiej konwencji o ekstradycji sporządzonej w Paryżu dnia

13 grudnia 1957 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 70, poz. 307). Zgodnie z tym przepisem koszty związane z wydaniem, powstałe na terytorium Strony wezwanej, ponosi ta Strona. Podobnie w art. 17 Umowy między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Indii o ekstradycji, podpisanej w New Delhi dnia 17 lutego 2003 r., stwierdza się, że Państwo wzywające ponosi koszty związane z tłumaczeniem dokumentów oraz transportem osoby wydawanej. Państwo wezwane pokryje wszystkie pozostałe koszty powstałe w tym Państwie na skutek postępowania ekstradycyjnego (Dz. U. z 2005 r., Nr 156, poz. 1304). Zgodnie z art. 22 Umowy między Rzecząpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzonej w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 93, poz. 1066 z późn. zm.), w każdym postępowaniu wynikającym z wniosku o wydanie Państwo wezwane będzie pomagać, występować w sądzie oraz reprezentować interesy Państwa wzywającego (ust. 1). Państwo wzywające ponosi koszty związane z tłumaczeniem dokumentów oraz transportem osoby przekazywanej. Państwo wezwane pokryje wszystkie pozostałe koszty powstałe w tym Państwie na skutek postępowania ekstradycyjnego (ust. 2). Żadne z Państw nie będzie występowało przeciwko drugiemu Państwu z innymi roszczeniami pieniężnymi i wynikłymi z postępowań ekstradycyjnych na mocy niniejszej umowy (ust. 3).

Szczegółowe regulacje dotyczące rozliczenia tych kosztów zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1657, zob. § 53 i § 54). Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia (§ 53), właściwy organ polski, który przeprowadził wnioskowaną czynność, powinien zwrócić się do właściwego organu Państwa obcego z wnioskiem o zwrot poniesionych wydatków.

Z przepisów tych wynikają relacje w zakresie ponoszenia kosztów pomiędzy państwem zwracającym się o pomoc prawną (w szerokim rozumieniu tego pojęcia) a Państwem wykonującym w ramach tej pomocy określoną czynność. Na ich podstawie nie można jednak rozstrzygnąć tego, kiedy i czy powinien zostać orzeczony zwrot wydatków poniesionych przez osobę ściganą na ustanowienie obrońcy w postępowaniu ekstradycyjnym.

Z kolei w art. 618 § 1 pkt 13, zawartym w dziale XIV Kodeksu postępowania karnego – zatytułowanym „Koszty procesu" przewidziano jedynie, że wydatki Skarbu Państwa obejmują również wypłaty dokonane z tytułu realizacji umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, i postępowań prowadzonych na podstawie działu XIII, także jeżeli nie zostało wydane postanowienie na podstawie art. 303 k.p.k. W tym dziale również brak przepisu, który bezpośrednio odnosiłby się do zasady ponoszenia kosztów procesu w razie wydania orzeczenia o prawnej niedo-

puszczalności wydania osoby ściganej, w tym do możliwości zwrotu osobie ściganej kosztów ustanowienia obrońcy w tym postępowaniu.

W świetle argumentacji powołanej w opisanych wcześniej orzeczeniach sądowych, a także przez prokuratora, o braku podstaw do zasądzenia zwrotu wydatków poniesionych przez osobę ściganą na ustanowienie obrońcy przesądza przede wszystkim charakter postępowania ekstradycyjnego oraz wydanego w jego wyniku postanowienia. Postępowanie ekstradycyjne ma charakter incydentalny, albowiem jest prowadzone w ramach toczącego się w innym Państwie postępowania karnego, zaś jego przedmiotem nie jest kwestia odpowiedzialności karnej osoby ściganej. Orzeczenie o stwierdzeniu prawnej niedopuszczalności wydania nie rozstrzyga o zasadności zarzutów postawionych na terenie Państwa, które wystąpiło o ekstradycję oraz o winie i karze osoby ściganej.

Analiza tego zagadnienia, powinna zatem wyprzedzać odniesienie do wykładni art. 632 pkt 2 k.p.k.

Niewątpliwie przedmiotem postępowania ekstradycyjnego nie jest kwestia ustalenia odpowiedzialności karnej osoby ściganej. Podkreślić jednak należy, że nie każde postępowanie, które nie jest postępowaniem zasadniczym (czyli prowadzącym do odpowiedzi na pytanie, czy oskarżony popełnił przestępstwo), stanowi postępowanie incydentalne. W teorii procesu karnego, w ramach postępowań o charakterze dodatkowym wyróżnia się nie tylko postępowania incydentalne, do których należy – przykładowo – postępowanie w przedmiocie tymczasowego aresztowania lub kary porządkowej. Do kategorii postępowań dodatkowych należą także postępowania pomocnicze. Mają one na celu załatwienie spraw, które ujawniły się w czasie procesu. Należy do nich m.in. postępowanie ekstradycyjne (zob. S. Waltoś, Proces karny. Zarys systemu, Warszawa 2009, s. 47). Podsumowując, stwierdzenie, że postępowanie nie ma charakteru postępowania zasadniczego nie przesądza jego incydentalnego charakteru. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku postępowań pomocniczych. Dotyczą one spraw, które pojawiły się w trakcie postępowania, ale nie mają charakteru incydentalnego.

Właśnie za pomocniczym, a nie incydentalnym charakterem postępowania ekstradycyjnego, przemawiają następujące argumenty.

Sąd krajowy, wprawdzie na wniosek Państwa obcego, ale w ramach samodzielności i niezależności jurysdykcyjnej, przeprowadza postępowanie dowodowe i dokonuje oceny zgromadzonych dowodów przede wszystkim pod kątem istnienia (bądź braku) w sprawie bezwzględnych przeszkód ekstradycyjnych określonych w art. 604 § 1 k.p.k. Należy przy tym podkreślić, iż zgodnie z art. 615 § 2 k.p.k. przepisy zawarte w rozdziałach 64 i 65 Kodeksu postępowania karnego pełnią w stosunku do umów międzynarodowych rolę subsydiarną – mogą być stosowane, chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną albo akt prawny regulujący działanie

międzynarodowego trybunału karnego stanowią inaczej (postanowienie SN z 3 lutego 2009 r., sygn. IV KK 367/08, OSNKW 2009, nr 6, poz. 46).

Bezwzględne przeszkody ekstradycyjne określone w art. 604 § 1 pkt 2, 3), 4), 5 k.p.k. są w znacznej części tożsame z przesłankami określonymi w art. 17 § 1 pkt 1), 2), 4), 6) i 7) k.p.k., które stanowią przeszkodę do wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Powołana analogia przeszkód procesowych prowadzi do wniosku, iż w toku postępowania ekstradycyjnego sąd krajowy w istocie dokonuje oceny prawnej dopuszczalności postępowania karnego przeciwko osobie ściganej w Państwie obcym, w oparciu o przepisy umowy międzynarodowej i prawa krajowego, a nie kwestii jego wydania, która jest przedmiotem decyzji Ministra Sprawiedliwości. Postępowanie to nie dotyczy więc okoliczności o charakterze incydentalnym, albowiem stwierdzenie istnienia którejkolwiek z bezwzględnych przeszkód ekstradycyjnych wywołuje skutek równoznaczny ze stwierdzeniem procesowej niedopuszczalności takiego postępowania. Niedopuszczalność wydania w istocie stanowi pośrednie stwierdzenie przez sąd krajowy niedopuszczalności ścigania, którego skutkiem jest faktyczna niemożność wydania w Państwie obcym orzeczenia w przedmiocie odpowiedzialności karnej osoby ściganej. Z tych też względów postanowienie o stwierdzeniu niedopuszczalności wydania osoby ściganej z powodu istnienia przeszkody ekstradycyjnej uznać można za równoważne w zakresie skutków z postanowieniem o umorzeniu postępowania karnego z powodu stwierdzenia okoliczności wyłączającej ściganie określonej w art. 17 § 1 k.p.k.

Z kolei oceniając charakter samego postanowienia o niedopuszczalności wydania osoby ściganej, odwołać się należy do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 października 1996 r., sygn. I KZP 27/96 (OSNKW 1997, z. 1–2, poz. 1), zgodnie z którą „Postanowienie sądu apelacyjnego w przedmiocie stwierdzenia prawnej dopuszczalności ekstradycji (art. 533 § 1 zd. 2 k.p.k.) jest prawomocnym orzeczeniem kończącym postępowanie sądowe w rozumieniu art. 463 § 1 k.p.k.” Z uzasadnienia uchwały wynika jednoznacznie, że używając określenia „w przedmiocie stwierdzenia prawnej dopuszczalności ekstradycji” Sąd Najwyższy odnosił je zarówno do orzeczenia stwierdzającego dopuszczalność, jak i stwierdzającego niedopuszczalność wydania. Wprawdzie to stanowisko zostało wyrażone na gruncie przepisów Kodeksu postępowania karnego z 1969 r., ale pozostaje ono aktualne w odniesieniu do oceny takich orzeczeń z perspektywy art. 521 k.p.k. (por. też: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2009 r., sygn. IV KK 461/08, OSNwSK 2009, nr 1, poz. 1264).

W oparciu o powołaną wcześniej argumentację, postanowienie o niedopuszczalności wydania uznać można za „orzeczenie kończące postępowanie w sprawie”, o którym mowa w art. 626 § 1 k.p.k., albowiem fak-

tycznie przesądza ono o niedopuszczalności prowadzenia postępowania karnego przeciwko osobie ściganej.

W piśmiennictwie trafnie wskazuje się, że sformułowane w tym przepisie określenie „orzeczenie kończące postępowanie” odnoszone jest do orzeczeń rozstrzygających o przedmiocie procesu bądź o dopuszczalności postępowania [D. Świecki, Czynności procesowe obrońcy i pełnomocnika w sprawach karnych, Warszawa 2018, s. 309; K. Nowicki, Ponoszenie kosztów postępowania karnego, (w:) M. Klejnowska (red.), Koszty procesu w sprawach karnych. Tom XVIII Systemu Prawa Karnego procesowego, Warszawa 2018, s. 525]. Określane jest w ten sposób każde orzeczenie, które ma choćby potencjalną zdatność do tego, aby stało się ostatnim słowem w danej sprawie, a więc niezależnie od tego, czy podlega ono jeszcze zaskarżeniu (zob. M. Cieślak, Z. Doda, Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie postępowania karnego (I półrocze 1977 r.), Palestra 1978, z. 1, s. 35).

Orzeczenie stwierdzające prawną niedopuszczalność wydania osoby ściganej spełnia to kryterium. Nie ma znaczenie fakt, że nie rozstrzyga ono merytorycznie o odpowiedzialności określonej osoby, gdyż przepis art. 626 § 1 k.p.k. nie zawiera takiego wymogu.

Skoro postanowienie stwierdzające prawną niedopuszczalność wydania osoby ściganej można uznać za orzeczenie kończące w sprawie, a brak przepisu, który określałby zasady ponoszenia kosztów w razie jego wydania, to stwierdzić należy wystąpienie luki prawnej. Ta luka ma charakter konstrukcyjny, gdyż jej wypełnienie pozwoli na dokonanie czynności konwencjonalnej (w tym przypadku – wydania orzeczenia o kosztach procesu) w związku z tym, że ustawodawca nie określił niezbędnych elementów realizowania kompetencji przyznanej do dokonania tej czynności konwencjonalnej [w tym przypadku – zasady, w oparciu o którą zasądzane są koszty procesu; por. na temat luk konstrukcyjnych A. Choduń, M. Zieliński, Rozdział 20. Wykładnia prawa karnego procesowego, (w:) P. Hofmański (red.), Zagadnienia ogólne, tom I, cześć 2, System Prawa Karnego Procesowego, Warszawa 2013, s. 601–602]. Dla uzupełniania takiej luki prawnej wykorzystywane jest wnioskowanie *per analogiam* (określane również jako wnioskowanie *analogia legis*). Polega ono na takiej interpretacji określonego przepisu, że „odtwarza się z niego normę odnoszącą się nie tylko do A, ale i do podobnego A'” (A. Choduń, M. Zieliński, *ibidem*).

Spośród przepisów dotyczących zasad ponoszenia kosztów w postępowaniu przed sądem I instancji z oskarżenia publicznego art. 632 pkt 2 k.p.k., dotyczący zasądzenia kosztów w razie uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania, odnosi się do sytuacji procesowej zbliżonej do tej, w której wydane zostaje postanowienie o prawnej niedopuszczalności wydania osoby ściganej.

Odnosząc się w tym miejscu do argumentów podnoszonych w orzeczeniach, w których sądy opowiedziały się przeciwko zastosowaniu art. 632 pkt 2 k.p.k. i orzeczeniu o zwrocie osobie ściganej wydatków związanych z ustanowieniem obrońcy w tym postępowaniu, to nie ma wątpliwości, że zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu odnosi się on do uniewinnienia lub umorzenia postępowania. Dokonując wykładni przepisów prawa procesowego konieczne jest jednak uwzględnianie także rezultatów innych rodzajów wykładni [zob. więcej na ten temat T. Grzegorczyk, Kilka uwag o potrzebie sięgania do wykładni systemowej i funkcjonalnej w procesie wykładni przepisów prawa w sprawach karnych, (w:) W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego, pod red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010, s. 399–410]. Poza tym, określone brzmienie art. 632 pkt 2 k.p.k. samo w sobie nie wyklucza możliwości odtwarzania na jego podstawie normy prawnej w związku z wystąpieniem luki prawnej w przepisach Kodeksu postępowania karnego.

Wbrew twierdzeniom zawartym w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. II AKz 35/17, i w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. II AKz 1096/18, za przyjęciem takiej wykładni przemawia zarówno konieczność zapewnienia osobie ściganej pełnej realizacji konstytucyjnego prawa do obrony, jak i tzw. „względy sprawiedliwościowe". W tym zakresie warto powołać orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które wprawdzie nie dotyczyło badanego problemu, ale zostały w nim sformułowane argumenty stanowiące rezultat wykładni art. 632 pkt 2 k.p.k. z perspektywy art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, mające znaczenie dla stosowania tego przepisu *per analogiam*, jako podstawy ponoszenia kosztów postępowania w razie wydania orzeczenia o prawnej niedopuszczalności wydania osoby ściganej. W wyroku z dnia 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04 (OTK-A 2005, z. 5, poz. 52) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., iż „Państwo musi ponosić ryzyko podejmowanych czynności organów procesowych i przejmować obciążenia finansowe, które z tych czynności wynikają. Proces nie byłby sprawiedliwy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyby jego kosztami – zwłaszcza wtedy, gdy zostały one spowodowane wadliwymi lub ze względów prawnych zbędnymi czynnościami procesowymi – obciążany był obywatel, który dochodzi należnej mu od państwa ochrony prawnej".

Natomiast w wyroku z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04 (OTK-A 2006/7/88), Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in, że: „...prawo do obrony jest naruszane, gdy skorzystanie z niego, nawet w minimalnym zakresie jednego obrońcy, musi być przedmiotem kalkulacji ekonomicznych. (...) Trybunał Konstytucyjny potwierdza, że w państwie prawnym zasadą powinno być obciążanie kosztami postępowania tej ze stron, która w jego

toku nie zdołała utrzymać swojego stanowiska” (zob. też: wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK-A 2011, nr 8, poz. 84; z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU 2010, nr 5/A, poz. 52 i wskazane tam orzecznictwo).

Argumenty konstytucyjne, wynikające z powołanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, mają odpowiednie odniesienie do postępowania ekstradycyjnego zakończonego postanowieniem o stwierdzeniu prawnej niedopuszczalności wydania osoby ściganej w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego.

W wypadku zaistnienia jednej z bezwzględnych przeszkód ekstradycyjnych określonych w art. 604 § 1 k.p.k. lub umowie międzynarodowej, postępowanie ekstradycyjne przeciwko osobie ściganej nie powinno być wszczęte i prowadzone, albowiem z mocy tych przepisów wynika jego niedopuszczalność. Postanowienie sądu krajowego o niedopuszczalności wydania ma charakter deklaratoryjny, albowiem potwierdza fakt istnienia tej przeszkody i niedopuszczalność wydania. Postępowanie ekstradycyjne jest więc następstwem wadliwych lub – ze względów prawnych – zbędnych czynności procesowych podjętych przez organ Państwa obcego lub krajowego, a zatem Państwa te w ramach ponoszonego ryzyka i zawartych umów, winny przejmować wszystkie obciążenia finansowe, które z tych czynności wynikają, a więc także koszty procesu. Obciążenie w takim wypadku kosztami zastępstwa procesowego osoby ściganej (będącej „stroną wygraną”), narusza podstawowe zasady konstytucyjne, a mianowicie zasadę sprawiedliwego procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto świadomość braku możliwości odzyskania kosztów obrony może zmuszać osobę ściganą do kalkulacji ekonomicznych i ostatecznie do rezygnacji z pomocy obrońcy, która to okoliczność według standardów konstytucyjnych stanowi naruszenie prawa do obrony, zagwarantowanego w art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. W niektórych sytuacjach (np.: azylant, uchodźca, osoba prześladowana ze względów politycznych) istnieje niebezpieczeństwo, że fakt ten może być wykorzystany przez Państwo obce występujące z wnioskiem o ekstradycję, jako dodatkowy środek represji.

Na zakończenie warto dodać, że podobny proces odtwarzania na podstawie art. 632 pkt 2 k.p.k. normy prawnej mającej zastosowanie do innych orzeczeń, niż wynikające z literalnego brzmienia tego przepisu, dokonywany był w przypadku zasądzania kosztów z tytułu ustanowienia pełnomocnika, poniesionych w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1693) do czasu zmiany

art. 13 tej ustawy nowelizacja z dnia 30 sierpnia 2019 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 1952). W wyroku z dnia 30 września 2013 r., sygn. IV KK 159/13 (Lex nr 1378174), Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Uznanie zasadności roszczenia osoby represjonowanej za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, będące równoznaczne ze stwierdzeniem niezgodnego z prawem działania organu państwa i zrównujące w skutkach z uniewinnieniem, wywołuje także materialnoprawne skutki w zakresie kosztów, konsekwencją których jest obowiązek zwrotu przez Skarb Państwa wydatków zastępstwa adwokackiego z tytułu ustanowienia pełnomocnika z wyboru". (podobnie: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2015 r., sygn. WA 7/15, Lex nr 1755926; zob. również: wyroki: Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2011 r., sygn. IV KK 137/11, OSNKW 2011, nr 11, poz. 105; Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2012 r., sygn. II AKa 402/11, Lex nr 1109535 oraz postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 30 marca 2016 r., sygn. II AKa 24/16, OSAW 2016, nr 2, poz. 341 dotyczące postępowania lustracyjnego).

Reasumując należy stwierdzić, iż przepis art. 632 pkt 2 k.p.k., stosowany *per analogiam* do orzeczenia o prawnej niedopuszczalności wydania osoby ściganej, może stanowić podstawę do zasądzenia zwrotu wydatków poniesionych przez tę osobę w związku z ustanowieniem obrońcy.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 9 listopada 2021 r., sygn. I KZP 6/21.

2

Art. 540 § 1 pkt 2 k.p.k.

Wniosek o wznowienie postępowania oparty na wskazanej podstawie (nowe dowody) może okazać się skuteczny jedynie w sytuacji, gdy wykazane w nim zostanie, że po wydaniu prawomocnego wyroku ujawnią się nowe fakty lub dowody, które wskazują na to, iż określoną osobę skazano, choć nie dopuściła się ona w ogóle czynu albo jej czyn nie stanowił przestępstwa lub nie podlegał karze. Nie może budzić wątpliwości, że nie jest w tej mierze wystarczające dla zakładanego przez autora wniosku rezultatu w postaci wznowienia postępowania zgłoszenie w takiej nadzwyczajnej skardze jakichkolwiek wątpliwości co do trafności zapadłego rozstrzygnięcia. Tylko bowiem wtedy, gdy owe nowe fakty lub dowody w sposób realny wskazują, że zachodzi wysokie, a nie jakiekolwiek prawdopodobieństwo, iż po wznowieniu postępowania zapadnie orzeczenie odmienne od orzeczenia poprzednio wydanego, ten nadzwyczajny środek zaskarżenia może zostać uwzględniony.

Z uzasadnienia:

Celem pozytywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o wznowienie niezbędne staje się wykazanie spełnienia kumulatywnie dwóch przesłanek. Chodzi mianowicie o to, że proponowany dowód musi mieć

cechy dowodu nowego, tj. nieznanego wcześniej ani stronie, ani sądowi orzekającemu w sprawie, a jego treść ma wskazywać, że wysoce prawdopodobnym jest, iż po wznowieniu postępowania zapadnie orzeczenie odmienne od poprzedniego.

W niniejszej sprawie owymi nowymi dowodami miałyby być dopiero depozycje wskazanych do przesłuchania osób, które (w zależności od ich treści) mogłyby rzucić nowe światło na kontekst podejmowanych przez skazanego czynności. Jak jednak słusznie wskazuje prokurator, skazany w ciągu całego postępowania dowodów swojej niewinności upatrywał w innych niż przemoc i groźby okolicznościach. Nigdy tego kontekstu nie prezentował w swoich wielokrotnych wyjaśnieniach, ani też środkach odwoławczych. Dopiero po 12 latach od czynu i 3 lata od prawomocnego skazania przypomina sobie o tych rzekomo istotnych okolicznościach, których istnienia musiał być już wcześniej świadomy (dotyczą one domniemanego działania w stanie wyższej konieczności, a więc kwestii motywacyjnej). Brak jest także uprawdopodobnienia, że przypadkowe rozmowy (bez wskazania okoliczności tych rozmów i ich treści) miałyby uzasadniać przekonanie o istnieniu dowodów, które z wysokim prawdopodobieństwem doprowadziłyby w ponownym postępowaniu do wydania wyroku uniewinniającego. Należy ponadto podkreślić, że wskazywani przez wnioskodawcę Z.Z. i Z.M. byli już przesłuchiwani w toku postępowania.

Na tle rozpoznawanej sprawy jawi się bezsporne twierdzenie, że samo zaanonsowanie, iż po wielu latach świadkowie i sam skazany mogliby coś przełomowego wnieść do postępowania nie wystarczy dla wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania. Dlatego też określonej treści postanowienie Sądu Najwyższego jest *par excellence* słuszne.

Postanowienie SN z dnia 21 grudnia 2022 r., sygn. IV KO 54/22.

3

Art. 20 § 1 k.w.

Kwestię wymiaru kary ograniczenia wolności reguluje art. 20 § 1 k.w., stanowiąc, że trwa ona miesiąc. Tym samym jest to kara bezwzględnie oznaczona, a zatem jej granice są sztywno określone i nie ma możliwości ich zmiany w ramach wymiaru kary.

Z uzasadnienia:

Kasacja wniesiona przez Prokuratora Generalnego okazała się zasadna w stopniu oczywistym, co uzasadniało jej rozpoznanie oraz uwzględnienie przez Sąd Najwyższy na posiedzeniu bez udziału stron (art. 535 § 5 k.p.k.).

Trafnie wskazuje Autor kasacji, że Sąd Rejonowy w Żyrardowie wyrokiem nakazowym z dnia 15 lutego 2021 r., sygn. II W 71/21, orzekł wobec

obwinionego A. W. karę ograniczenia wolności w wymiarze nieprzewidzianym przez Kodeks wykroczeń.

Przypisane obwinionemu wykroczenie wyłudzenia przejazdu koleją, zgodnie z art. 121 § 1 k.w., zagrożone jest karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Kwestię wymiaru kary ograniczenia wolności reguluje art. 20 § 1 k.w., stanowiąc, że trwa ona miesiąc. Tym samym jest to kara bezwzględnie oznaczona, a zatem jej granice są sztywno określone i nie ma możliwości ich zmiany w ramach wymiaru kary (zob. np. wyrok SN: z dnia 24 października 2018 r., sygn. V KK 473/18, LEX nr 2573402; z dnia 23 marca 2021 r., sygn. V KK 86/21, LEX nr 3150713).

W tym stanie rzeczy orzeczenie zaskarżonym wyrokiem nakazowym kary 2 miesięcy ograniczenia wolności nastąpiło z przekroczeniem (dwukrotnym) jej maksymalnego i jedynego możliwego do orzeczenia wymiaru, wynikającego z przepisu art. 20 § 1 k.w., co stanowi niewątpliwie rażące i mające istotny wpływ na treść wyroku naruszenie wskazanych w nadzwyczajnym środku zaskarżenia przepisów prawa materialnego.

Dlatego konieczne stało się uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego w części dotyczącej rozstrzygnięcia o karze i przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w Żyrardowie. Procedując powtórnie w granicach w jakich nastąpiło przekazanie (art. 442 § 1 k.p.k. w zw. z art. 109 § 2 k.p.w. i 112 k.p.w.) sąd *meriti* uwzględni poczynione powyżej uwagi i rozstrzygnie o karze ograniczenia wolności, bacząc na przestrzeganie wynikającej z art. 20 § 1 k.w. granicy orzekania tej sankcji.

Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. V KK 358/22.

Sądy Apelacyjne

4

Art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1197) i art. 7 k.p.k.

1. Możliwość orzeczenia o winie na zeznaniach świadka koronnego jako jedynym dowodzie jawi się jako zgodne z regułami procedury karnej. Dowód taki przy braku szczególnych uregulowań prawnych podlega swobodnej ocenie Sądu jak każde inne zeznanie czy wyjaśnienie – w myśl reguł art. 7 k.p.k. zasada tam wyrażona gwarantuje Sądowi prawo dokonania wyboru i właśnie oceny czy świadek mówił prawdę, czy też kłamał.

2. Świadkowi koronnemu przysługują niewątpliwie stosowne uprawnienia – niemniej ciążą na nim również obowiązki których niedotrzymanie skutkuje pozbawieniem go nadanego statusu i utratą niekaralności, jeśli świadek taki zeznał nieprawdę – art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1997 r.

o świadku koronnym. Wszelkie powyższe wskazania nie pozwalają przyjąć, że wiarygodność świadka koronnego jest z założenia wykluczona.

Z uzasadnienia:

Apelacja obrońcy oskarżonego wywołując postępowanie odwoławcze doprowadziła do wydania wyroku reformatoryjnego, niemniej w całości nie można podzielić przedstawionych w niej zarzutów i argumentacji na ich poparcie.

Po pierwsze całkowicie chybiony jest zarzut obrońcy oskarżonego zmierzającego do wykazania, że uchybienia Sądu Okręgowego w zakresie sporządzonego w sprawie uzasadnienia powodują, że orzeczenie wydane w sprawie nie poddaje się kontroli odwoławczej. Sąd Apelacyjny dostrzegając słabości pisemnych motywów wyroku Sądu I instancji nie podziela argumentacji zawartej w pisemnym środku odwoławczym w tym zakresie. Zgodnie bowiem z przyjętym w orzecznictwie poglądem niedostatki uzasadnienia wyroku nie dają podstaw do jego skutecznego podważenia, o ile został w sprawie zebrany i prawidłowo ujawniony materiał dający podstawę do rozstrzygnięć jakie w sprawie zapadły. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w przedmiotowej sprawie stanowisko powyższe ma pełne zastosowanie. Podkreślić należy, że mimo, iż uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie w pełni odpowiada wymogom określonym w art. 424 k.p.k. to Sąd *meriti* bezwzględnie wskazał poczynione ustalenia faktyczne co do czynów zarzuconych oskarżonemu J. S. (1) w zakresie czynów mu przypisanych w punktach 86 i 88 wyroku, wymienił dowody na jakich oparł powyższe ustalenia, a także zawarł, choć w dużej mierze ograniczoną, argumentację dotyczącą poczynionych ustaleń faktycznych i kwalifikacji prawnej w odniesieniu do przypisanych mu czynów. I choć rację ma skarżący obrońca, że uzasadnienie wyroku ma istotnie w wielu fragmentach charakter opisowy, sprawozdawczy – a nie ocenny, ponadto brak jest pełnego przytoczenia okoliczności wynikających z zebranych w sprawie dowodów, czy wreszcie podstawa prawna zapadłego w sprawie rozstrzygnięcia oraz uzasadnienie co do wymierzonej kary oskarżonemu jest wyjątkowo skąpe – niemniej powyższe mankamenty uzasadnienia nie dyskwalifikują zapadłego orzeczenia. Zauważenia przy tym wymaga, że w niniejszej sprawie Sąd I instancji procedował co do 26 oskarżonych którym łącznie zarzucono 59 przestępstw. Już ta obiektywna trudność powoduje, że mimo obszernego uzasadnienia obejmującego 510 stron uzasadnienie Sądu I instancji nie mogło być w każdym elemencie perfekcyjne, w stopniu zadawalającym skarżącego.

Kontrola odwoławcza dokonana przez Sąd Apelacyjny nie wykazała, by Sąd Okręgowy, tak jak twierdzi obrońca – w trakcie postępowania dowodowego w toku rozprawy głównej – dopuścił się obrazy przepisów postępowania w stopniu, który mógł mieć wpływ na treść wyroku.

W pierwszym rzędzie odnieść należy się zatem do zarzutów sformułowanych w apelacji obrońcy oskarżonego co do naruszenia przepisów art. 2 k.p.k. w zw. z art. 9 § 1 k.p.k. w zw. z art. 167 § 1 k.p.k. 170 § 2 i 5 k.p.k. i art. 201 k.p.k.

Po pierwsze zwrócić należy uwagę, że obrońca oskarżonego wskazując jako zarzut naruszenie reguł wynikających z art. 201 k.p.k., ani w treści tego zarzutu, ani w uzasadnieniu nie podał w jaki sposób w realiach niniejszej sprawy do owej obrazy przepisu doszło. W szczególności skarżący obrońca nawet jednym zdaniem nie określił, która opinia biegłego wydana w sprawie i mająca znaczenie dla odpowiedzialności karnej oskarżonego J. S. (1) jest niepełna, niejasna bądź nielogiczna albo zachodzi sprzeczność w samej opinii. Samo wskazanie jako podstawy zarzutu art. 201 k.p.k. w sytuacji gdy skarżący obrońca skutecznie nie wykazał obrazy tego przepisu zwalnia Sąd Apelacyjny od dalszych rozważań w tej kwestii. Podkreślić przy tym należy, że in concreto w sprawie nie była wydawana żadna opinia biegłego, mająca znaczenie bezpośrednio dla odpowiedzialności karnej oskarżonego J. S. (1), do której można byłoby odnieść powyższe zarzuty obrońcy oskarżonego.

Kontrola odwoławcza nie potwierdziła również zasadności zarzutów z art. 170 § 1 pkt 2 i 5 k.p.k. (mylnie wskazanych przez obrońcę jako art. 170 § 2 i 5 k.p.k.). Po pierwsze analiza akt sprawy dowodzi, że ani oskarżony J. S. (1), ani obrońca nie składali w toku niniejszego postępowania przed Sądem I instancji wniosków dowodowych co do przesłuchania w sprawie J. S. (3), żony oskarżonego W. S. czy W. N. bądź P. K. (2).

Przypomnieć w tym miejscu należy, że wniosek dowodowy o przeprowadzenie dowodu z zeznań J. S. (3) złożył oskarżony K. J. (pismo z dnia 18 sierpnia 2010 r. k. 25522), a następnie wnioski w tym zakresie złożyli również oskarżeni J. D. oraz M. Z. Na rozprawie w dniu 8 października 2010 r. (zob. k. 25873–25784) Sąd I instancji oddalił wniosek o przesłuchanie ww. z uwagi na poszukiwanie go listem gończym (k. 25704–25706, k. 25707–25709, 25710–25711, k. 25712–25715). Zauważenia również wymaga, że tym samym postanowieniem Sąd Okręgowy oddalił wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu badań fizykochemicznych, bowiem nie została zabezpieczona substancja, która mogłaby zostać przebadana. Już tylko z uwagi na powyższe okoliczności prawidłowa była decyzja Sądu Okręgowego o oddaleniu wyżej wymienionych wniosków dowodowych z uwagi na niemożność ich przeprowadzenia oraz nieprzydatnych do stwierdzenia danej okoliczności.

Chybiony jest również zarzut co do braku bezpośredniego przesłuchania P. K. (2) i W. N. Nie zostało bowiem wykazane w środku odwoławczym, iż przeprowadzenie tych dowodów wnosiłoby do sprawy istotne okoliczności niewynikające ze zgromadzonego w sprawie dotychczas

materiału dowodowego. W aktach sprawy znajdują się protokoły przesłuchań P. K. (2) i W. N. w prowadzonym przeciwko nim postępowaniu karnym w B. (zob. k. 11322–11323, k. 11329–11330, k. 11269–11272, k. 11000–11004). Wyżej wymienione protokoły wraz z innymi dowodami dotyczącymi przemytu z dnia 14 września 2000 r. zostały zaliczone do materiału dowodowego na rozprawie w dniu 3 lutego 2011 r. (k. 26969v.–(...)). W świetle depozycji złożonych przez P. K. (2) i W. N. Sąd Okręgowy prawidłowo nie widział potrzeby przesłuchania wyżej wymienianych osób w ramach prowadzonego postępowania. Całkowicie chybione jest również stanowisko obrońcy, że Sąd I instancji, winien z urzędu podjąć decyzję o przesłuchaniu w charakterze świadka żony oskarżonego J. S. (1).

Stanowczo w tym miejscu podkreślić również należy, że w toku postępowania przed Sądem I instancji obrońca oskarżonego J. S. (1) nie wnosił o uzupełnienie przewodu sądowego i nie zgłaszał wniosków dowodowych.

Niewątpliwie w porządku prawnym obowiązującym w dacie procedowania Sąd I instancji zobowiązany zasadą obiektywizmu winien był badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego. Wymieniona dyrektywa jest wyrazem ustawowego postulatu, by podstawę rozstrzygnięcia stanowiły prawdziwe ustalenia faktyczne (art. 2 § 2 k.p.k.). Tym samym zgodnie z treścią art. 167 k.p.k. bez względu na inicjatywę stron dokonując oceny dowodów i uznając, że materiał dowodowy jest niepełny i nasuwa wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy Sąd miał obowiązek dopuszczać dowody w celu uzupełnienia materiału dowodowego również bez wniosków stron – niemniej tylko wtedy, gdy grozi oczywista niesprawiedliwość wyroku. W stanie dowodowym niniejszej sprawy zarzut ten nie znalazł zatem akceptacji w kształcie zaprezentowanym przez skarżącego obrońcę, bowiem w żaden sposób nie zostało wykazane w wywiedzionej skardze odwoławczej, by dokonanie prawidłowych ustaleń faktycznych było uzależnione od przeprowadzenia wskazanych w niej dowodów.

Ustosunkowując się do kwestii pozostałych zarzutów podniesionych w apelacji skarżącego obrońcy sprowadzają się one przede wszystkim do kontestowania oceny materiału dowodowego, dokonanej przez Sąd I instancji, oraz do ustaleń faktycznych opartych na tej ocenie. Odnosząc się do wywodów skarżącego obrońcy związanych z odmową wiarygodności zeznań świadka koronnego S. S. (2), koniecznym jest już na wstępie wskazać, że instytucja świadka koronnego, stanowiąca obecnie część polskiego systemu prawnego ze swej istoty stanowi instrument prawny ściśle związany ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej. Należy zatem rozpocząć rozważania od ogólnego stwierdzenia, że zarówno nauka prawa karnego jak i orzecznictwo sądowe uznają, że dopuszczalne i możliwe jest skazanie na podstawie jednego dowodu wskazującego na osobę

sprawcy. Również w odniesieniu do świadka koronnego reguła ta jest powszechnie akceptowana, a tym samym możliwość orzeczenia o winie na zeznaniach świadka koronnego jako jedynym dowodzie jawi się jako zgodne z regułami procedury karnej. Dowód taki przy braku szczególnych uregulowań prawnych podlega swobodnej ocenie Sądu jak każde inne zeznanie czy wyjaśnienie – w myśl reguł art. 7 k.p.k. zasada tam wyrażona gwarantuje Sądowi prawo dokonania wyboru i właśnie oceny czy świadek mówił prawdę, czy też kłamał. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2004 r. w spawie sygn. IV KK 407/03).

Świadkowi koronnemu przysługują niewątpliwie stosowne uprawnienia – niemniej ciążą na nim również obowiązki których niedotrzymanie skutkuje pozbawieniem go nadanego statusu i utratą niekaralności, jeśli świadek taki zeznał nieprawdę – art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym. Wszelkie powyższe wskazania nie pozwalają przyjąć, że wiarygodność świadka koronnego jest z założenia wykluczona.

Analiza zarzutów apelacji obrońcy oskarżonego J. S. (1) i argumentacji zawartej w jej uzasadnieniu sprowadza się do kilku tez. Po pierwsze obrońca podnosi, że oskarżony na żadnym etapie postępowania nie przyznał się do popełnienia zarzucanych mu czynów, a odmawiając wiarygodności jego wyjaśnieniom Sąd I instancji nie podjął żadnych czynności mających na celu weryfikację przyczyn z jakich świadek koronny S. S. (2) złożył zeznania obciążające oskarżonego. Obrońca podnosi też, że świadek koronny S. S. (2) przedstawiał szczegóły dotyczące czynów objętych niniejszym postępowaniem niekonsekwentnie, odmiennie na etapie postępowania przygotowawczego o tych składanych na rozprawie, w związku z czym rodzi się podejrzenie iż zeznania te są niewiarygodne.

Wbrew twierdzeniom obrońcy stwierdzić należy, że zeznania świadka S. są w kwestiach odnoszących się do oskarżonego J. S. (1) konsekwentne i jednoznaczne. Wynika z tych zeznań w sposób niebudzący wątpliwości, że oskarżony J. S. (1) był pomocnikiem współsprawców przemytu narkotyków z B. koordynującym pobyt i wyjazdy „kurierów" przewożących narkotyki, dostarczanie im heroiny oraz udzielanie im informacji. Tej treści zeznania świadek S. złożył zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, a następnie będąc przesłuchiwany bezpośrednio przed Sądem I instancji (zob.: k. 20285v, k. 20478–20479, k.20695v, k. 21037–21038v, k. 22020–22022, k. 22114v–22115, k. 22312). Powyższe depozycje znajdują przy tym pełne potwierdzenie w wyjaśnieniach oskarżonego J. M. (2) – jednego ze współorganizatorów owego procederu, który przyznał się do winy, wyjaśnił mechanizm przemytu i ujawnił jego współsprawców, ponosząc za swoją działalność odpowiedzialność karną. Słusznie zatem Sąd I instancji powyższym dowodom dał wiarę, a odmówił wiarygodności wyjaśnieniom oskarżonego J. S. (1). Zauważenia przy tym wymaga, że to wy-

jaśnienia oskarżonego J. S. (1) nie są konsekwentne. Wersja odnośnie jego zatargu ze świadkiem S. pojawiła się dopiero podczas składania wyjaśnień w postępowaniu sądowym (zob. k. 19361–19363) i mimo uczestniczenia przez oskarżonego J. S. w przesłuchaniach świadka S. na rozprawach sądowych nigdy oskarżony nie drążył tematu konfliktu ze świadkiem koronnym, w tym poprzez zadawanie mu pytań. Podkreślić przy tym należy, że o ile oskarżony S. wskazywał na przyczyny mogące – w jego ocenie – wpływać na złożenie obciążających go zeznań przez świadka koronnego, to równocześnie na żadnym etapie nie podniósł żadnych okoliczności, z jakich miałby pomawiać go oskarżony J. M. (1). Tym samym brak jest podstaw do uznania, że skutecznie zostały podważone przez oskarżonego depozycje osób go obciążających.

W tym stanie rzeczy, wbrew twierdzeniom skarżącego obrońcy, prawidłowe są zatem ustalenia Sądu I instancji oraz dokonana ocena dowodów co do odpowiedzialności karnej oskarżonego J. S. (1) i z tych właśnie względów pozostaje ona pod ochroną art. 7 k.p.k. (zob. k. 16–19, 274–302 uzasadnienia).

Mając na uwadze, że w sprawie wywiedziona została wyłącznie apelacja na korzyść oskarżonego J. S. (1) Sąd Apelacyjny orzekający w niniejszej sprawie zobligowany był do przestrzegania reguł wynikających z art. 434 § 1 k.p.k. w zakresie zasady *reformationis in peius*.

Z tych względów niezbędnym było dokonanie stosownych zmian w treści zapadłego orzeczenia. Po pierwsze kierując się zasadą *reformationis in peius* Sąd Apelacyjny uznał, że czyny przypisane oskarżonemu w punktach 86 i 88 wyroku (w odniesieniu do punktów XXXVII i XXXVIII aktu oskarżenia) stanowią jedno przestępstwo, którego przedmiotem było łącznie 61,5 kg heroiny, zaś z opisu czynu wyeliminował osobę P. K. (2) oraz sformułowanie „a nadto z popełnienia przestępstwa uczynił sobie stałe źródło dochodu”. Powyższa zmiana jest konsekwencją wyroku zapadłego w sprawie o sygn. II AKa 432/13. Wyrok Sądu Apelacyjnego był bowiem uchylony na skutek kasacji wniesionej wyłącznie przez obrońcę oskarżonego J. S. (1), a tym samym implikował granice dopuszczalnych zmian w warunkach zakazu *reformationis in peius*.

Czyn przypisany oskarżonemu wyczerpuje znamiona art. 18 § 3 k.k. w zw. z art. 55 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii w zw. z art. 12 k.k.

Orzekając o karze – będąc w tym zakresie również związany zasadami wynikającymi z art. 434 § 1 k.p.k. – Sąd Apelacyjny wymierzył oskarżonemu J. S. (1) na podstawie art. 19 § 1 k.k. w zw. z art. 55 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii karę 4 (czterech) lat i 6 (sześciu) miesięcy pozbawienia wolności oraz grzywnę w wymiarze 300 (trzystu) stawek dziennych ustalając wysokość jednej stawki dziennej na kwotę 40 (czterdziestu) złotych, a nadto orzekł na podstawie art. 70 ust. 4

ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii na rzecz S. (...) nawiązkę w wysokości 5.000 zł.

Orzekając o karze za wyżej wymieniony czyn Sąd Apelacyjny wziął pod uwagę określone w art. 53 k.k. zasady i dyrektywy sądowego wymiaru kary, w tym znaczną społeczną szkodliwość czynu przypisanego, motywację oskarżonego i jego rolę w przypisanym mu czynie, a także dotychczasowy tryb życia oskarżonego, który dotychczas nie był karany. Sąd uwzględnił także pozytywną opinię z jednostki penitencjarnej, w której J. S. (1) przebywał w związku ze stosowaniem wobec nich izolacyjnego środka zapobiegawczego.

Podkreślenia wymaga, że czyn przypisany oskarżonemu J. S. (1) stanowi zbrodnię zagrożoną karą w wymiarze od 3 lat do 15 lat pozbawienia wolności oraz karą grzywny. Tym samym orzeczenie kary pozbawienia wolności w wymiarze 4 (czterech) lat i 6 (sześciu) miesięcy oscyluje w dolnym progu ustawowego zagrożenia. Wymiar kary orzeczonej nie przekracza również kary łącznej uprzednio orzeczonej wobec oskarżonego wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie sygn. VIII K 425/07. Orzeczona wobec oskarżonego J. S. (1) grzywna w wymiarze 300 (trzystu) stawek dziennych z ustaleniem wysokości jednej stawki dziennej na kwotę 40 (czterdziestu) złotych – respektuje zasady wymiaru kary grzywny określone w art. 33 § 1 i 3 k.k. w brzmieniu obowiązującym do dnia 7 czerwca 2010 r. z uwagi na zmiany w zakresie dotyczącym stanu normatywnego z czasu popełnienia przestępstwa w stosunku do czasu orzekania stosując normę art. 4 § 1 k.k.

Tak ukształtowana kara jest sprawiedliwa i spełnia wymogi zarówno w zakresie prewencji ogólnej, jak i szczególnej.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 16 listopada 2016 r., sygn. II AKa 148/16.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

5

Art. 120 § 1 zd. 1 k.c.

Rozłożenie świadczenia jednorazowego na raty skutkuje różnymi terminami rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia roszczeń o zapłatę poszczególnych wymagalnych rat (art. 120 § 1 zd. 1 k.c.).

Z uzasadnienia:

1. Przedstawione przez Sąd Apelacyjny zagadnienie prawne, mimo istotnej doniosłości praktycznej, nie spotkało się dotychczas z większym zainteresowaniem teorii prawa, ani pogłębioną analizą w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Co więcej, wypowiedzi Sądu Najwyższego nie są w tej kwestii jednoznaczne. Za poglądem, że w wypadku, gdy zwrot przedmiotu pożyczki oznaczony został przez strony umowy w częściach (ratach), roszczenia o zapłatę poszczególnych rat przedawniają się oddzielnie, stosownie do wymagalności poszczególnych rat, Sąd Najwyższy opowiedział się stanowczo w wyroku z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. I PK 297/15, a także – na tle umowy kredytu – w wyroku z dnia 7 marca 2017 r., sygn. II CSK 281/16. Podobne stanowisko można odnaleźć w orzecznictwie sądów apelacyjnych (zob. np. wyroki: Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. I ACa 671/12; Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 23 kwietnia 2014 r., sygn. I ACa 1361/13; Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 15 marca 2017 r., sygn. I ACa 1441/16; Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. I ACa 738/16; Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. I ACa 705/17; Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 8 marca 2018 r., sygn. V AGa 43/18; Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 stycznia 2020 r., sygn. I ACa 648/19; Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. V ACa 707/19).

Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2019 r., sygn. IV CSK 232/18, został wyrażony pogląd, że „umowa pożyczki przewidująca końcową datę zwrotu, wyznacza tym samym termin wymagalności roszczeń o jej zwrot, który stanowi początek biegu terminu przedawnienia (art. 120 § 1 k.c.). (...). Uzgodnienie dotyczące płatności w ratach związane jest jedynie z terminem zapłaty, którego uchybienie może skutkować pobraniem odsetek lub zastosowaniem innych sankcji przewidzianych w umowie lub w ustawie”. Zbliżone stanowisko zajął też m.in Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyrokach: z dnia 7 marca 2012 r.,

sygn. I ACa 97/12 i z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. I ACa 671/12; Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. I ACa 846/17; Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. I ACa 567/18 i Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 20 lutego 2020 r., sygn. I ACa 675/19.

Rację ma więc Sąd Apelacyjny w (...), wskazując na istnienie w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych rozbieżnych poglądów co do przedawnienia roszczeń o zwrot przedmiotu pożyczki w przypadku ustalenia przez strony, że spłata pożyczki nastąpi w ratach. Według jednego z nich, początek biegu terminu przedawnienia rozpoczyna się od chwili upływu końcowego terminu na zwrot pożyczki, wynikającego bądź z treści umowy, bądź ustalonego zgodnie z art. 723 k.c. po wypowiedzeniu umowy pożyczki. Według drugiego – każda z rat przedawnia się w odrębnym terminie, determinowanym powstaniem stanu wymagalności danej raty.

Na rozbieżność orzecznictwa wskazuje także Rzecznik Finansowy, który we wniosku z dnia 8 lipca 2021 r. zwrócił się do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie istniejących w orzecznictwie sądów powszechnych rozbieżności w wykładni przepisów prawa, zawierającą odpowiedź na zagadnienie prawne: „Czy w przypadku wypowiedzenia umowy kredytu przez kredytodawcę, bieg terminu przedawnienia roszczeń kredytodawcy o zapłatę rat, których terminy płatności upłynęły przed momentem wypowiedzenia, rozpoczyna się z chwilą wypowiedzenia, czy z upływem odrębnego dla każdej raty umownego terminu płatności?" (sprawa o sygn. III CZP 46/21).

2. Dopuszczalne jest ustalenie zwrotu przedmiotu pożyczki częściami, jeśli dotyczy to świadczenia podzielnego. W przypadku sumy pieniężnej mówi się wówczas o zwrocie przedmiotu pożyczki w ratach i płatność każdej raty następuje z upływem terminu jej zapłaty określonej w umowie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. I PK 297/15). Możliwe jest również częściowe wypowiedzenie pożyczki przez dającego pożyczkę i wezwanie do zwrotu części przedmiotu pożyczki.

Nie ulega wątpliwości, że rozłożenie świadczenia w postaci zwrotu kwoty pożyczki na raty nie kreuje po stronie biorącego pożyczkę obowiązku świadczeń okresowych. Spłata pożyczki w ratach nie jest więc świadczeniem okresowym w rozumieniu art. 118 k.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 października 1998 r., sygn. III CKN 578/98). Świadczenie rozłożone na raty nadal pozostaje jednym świadczeniem (jednorazowym), tyle że spełnianym częściowo w ustalonych przez strony terminach, a całość świadczenia zostaje spełniona w chwili zapłaty ostatniej raty. W przypadku świadczenia kolejnych rat dochodzi każdorazowo do częściowego zaspokojenia długu, przez co ulega on stopniowemu umorzeniu.

Przyjęcie, że również w razie spłaty pożyczki w ratach zwrot pożyczki jest świadczeniem jednorazowym, nie przesądza jednak kwestii przedawnienia roszczenia dającego pożyczkę o zwrot przedmiotu pożyczki. Zagadnienie to jest bowiem ściśle powiązane z wymagalnością roszczenia o zwrot pożyczki. Prze-

pisy o pożyczce w kodeksie cywilnym nie regulują szczegółowo kwestii wymagalności roszczeń z tej umowy. Jedynie w art. 723 k.c. wskazano, że jeżeli termin zwrotu pożyczki nie jest oznaczony, dłużnik obowiązany jest zwrócić pożyczkę w ciągu sześciu tygodni po wypowiedzeniu przez dającego pożyczkę.

3. Rozpoczęcie biegu (terminu) przedawnienia roszczeń zostało ogólnie uregulowane w art. 120 § 1 k.c., a decyduje o tym dzień wymagalności roszczenia. Ustawa nie definiuje tego pojęcia, ale w doktrynie i orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się zgodnie, że przez wymagalność należy rozumieć stan, w którym wierzyciel ma prawną możliwość żądania zaspokojenia przysługującej mu wierzytelności. Jest to stan potencjalny, o charakterze obiektywnym, którego początek następuje od chwili, w której wierzytelność zostaje uaktywniona (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 12 lutego 1991 r., sygn. III CRN 500/90). Roszczenie jest zatem wymagalne wówczas, gdy wierzyciel może żądać jego spełnienia, a dłużnik zgodnie z treścią stosunku prawnego ma obowiązek je spełnić.

Początek stanu wymagalności zależy od charakteru wierzytelności. W przypadku wierzytelności terminowych (czyli tych, co do których treść stosunku prawnego określa termin spełnienia świadczenia) pokrywa się on z chwilą nadejścia terminu spełnienia świadczenia (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. III PK 83/14). Można zatem stwierdzić, że doniosłość prawna wymagalności wiąże się z jej nadejściem, w przeciwieństwie do terminu spełnienia świadczenia, którego doniosłość prawna wiąże się z jego upływem, rodząc konsekwencje w postaci opóźnienia albo zwłoki (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1991 r., sygn. III CRN 500/90). W konsekwencji, przy zobowiązaniach terminowych przyjmuje się, że wierzytelność jest wymagalna, jeżeli nadszedł termin świadczenia, od tej bowiem daty wierzyciel może domagać się spełnienia świadczenia, które dłużnik powinien spełnić (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. III CZP 76/14).

Skoro z upływem terminu płatności danej raty biorący pożyczkę jest zobowiązany ją zapłacić, oznacza to, że wierzytelność dającego pożyczkę o zapłatę każdej z rat staje się wymagalna z upływem tego terminu. Nie ma bowiem podstaw do przyjęcia, że wierzyciel nie może dochodzić wymagalnych rat mimo braku wypowiedzenia całej umowy. Zatem niezapłacenie raty w terminie oznacza naruszenie obowiązku umownego (art. 471 k.c. i art. 481 k.c.), a dłużnik popada w stan nienależytego wykonania zobowiązania. W konsekwencji, wierzyciel może także dochodzić odsetek za opóźnienie, jak również realizować inne żądania wynikające z naruszenia umowy, w tym wypowiedzieć umowę pożyczki (art. 723 k.c.). Innymi słowy, o chwili, w której przedmiot pożyczki powinien być zwrócony, przesądza zatem w pierwszej kolejności treść umowy. W wypadku, gdy zwrot przedmiotu pożyczki oznaczony został przez strony umowy w częściach (ratach), to staje się on wymagalny z upływem terminów ustalonych dla poszczególnych rat, chyba że w umowie postanowiono inaczej (tak wyrok Sądu Najwyż-

szego z 1 grudnia 2016 r., sygn. I PK 297/15). Upływ terminu płatności danej raty oznacza, że roszczenie dającego pożyczkę o zapłatę tej raty staje się wymagalne i może być dochodzone na drodze sądowej, niezależnie od realizacji innych uprawnień wierzyciela, w tym wypowiedzenia umowy.

4. Do odmiennego wniosku nie prowadzi analiza charakterystyki świadczenia jednorazowego. Kryterium wyróżniające stanowi tu ocena, czy treść i rozmiar świadczenia mogą być oznaczone bez odwoływania się do czynnika czasu. Nie oznacza to, że świadczenie jednorazowe zawsze musi się zamknąć w jednym momencie i że zawsze musi się sprowadzać do jednego działania. Ta formuła jest na tyle pojemna i elastyczna, że nie wyłącza powiązania wymagalności z kwestią płatności poszczególnych rat. Również w orzecznictwie podkreśla się, że dla powstania obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienie decydujące znaczenie ma to, czy spełnienie świadczenia lub jego części nastąpiło w terminie wynikającym z treści zobowiązania, a nie to, jaki charakter – jednorazowy lub inny – ma świadczenie (uchwała Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2006 r., sygn. III CZP 126/06).

5. Tym samym, brak spłaty raty świadczenia jednorazowego w terminie oznacza (przynajmniej) nienależyte wykonanie zobowiązania przez dłużnika, co uruchamia po stronie wierzyciela możliwość żądania odsetek za opóźnienie i, ewentualnie, występowanie z innymi żądaniami wynikającymi z naruszenia kontraktu. Sytuacja ta spełnia wszystkie właściwości stanu wymagalności roszczenia o zapłatę raty. Jednocześnie jest to zobowiązanie terminowe, zatem nie ma podstaw do przyjęcia, że nie rozpoczyna się bieg przedawnienia tego roszczenia.

Przeciwne stanowisko byłoby niezrozumiałe, mogłoby bowiem prowadzić do rozerwania ścisłej zależności między wymagalnością a przedawnieniem przy zobowiązaniach terminowych, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 120 § 1 k.c. Byłoby też całkowicie nieakceptowalne na płaszczyźnie funkcjonalnej. Skoro wierzyciel ma możliwość sądowego dochodzenia zapłaty i jednocześnie czerpie korzyści z opóźnienia dłużnika w postaci pobierania odsetek za opóźnienie, to nie powinien dodatkowo korzystać z ochrony w postaci nierozpoczęcia biegu przedawnienia wymagalnych roszczeń. W przypadku umów rodzących zobowiązania o charakterze długoletnim mogłoby to oznaczać w praktyce, że wierzyciel mógłby dochodzić zapłaty wymagalnych roszczeń nawet kilkadziesiąt lat po powstaniu stanu ich wymagalności. Takie rozwiązanie stałoby w oczywistej sprzeczności z samą istotą instytucji przedawnienia.

6. Nie przekonuje pogląd, odwołujący się do treści art. 723 k.c., że wymagalność roszczenia o zwrot pożyczki zawsze powstaje po wypowiedzeniu umowy i upływie terminu sześciu tygodni, także w odniesieniu do rat, których termin płatności upłynął przed wypowiedzeniem. Przepis ten ma bowiem zastosowanie jedynie wówczas, gdy „termin zwrotu pożyczki nie jest oznaczony”. Jeżeli zatem strony ustalą termin zwrotu pożyczki, to takie postanowienie umowy przesądza o tym, kiedy dłużnik jest zobowiązany do spełnienia świadczenia i kiedy roszczenie wierzyciela staje się wymagalne. Ustalenie, że spłata pożyczki będzie

następować w ratach, płatnych w określonych terminach, jest w rozumieniu art. 723 k.c. oznaczeniem terminu zwrotu pożyczki. W konsekwencji, zobowiązanie zwrotu pożyczki jest zobowiązaniem terminowym (art. 455 k.c.).

W takiej sytuacji wypowiedzenie umowy powoduje, że wymagalne staje się roszczenie dającego pożyczkę o zwrot tej części przedmiotu pożyczki, która nie stała się jeszcze wymagalna przed wypowiedzeniem na skutek nadejścia terminu płatności. Innymi słowy, wypowiedzenie umowy nie zmienia niczego w zakresie stanu wymagalności tych rat, których termin płatności nastąpił wcześniej. W stan wymagalności stawiane są jedynie te raty, których termin płatności jeszcze nie nadszedł (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. II CSK 281/16).

Nie sposób przyjąć, że wypowiedzenie umowy skutkuje ponownym powstaniem stanu wymagalności rat, które stały się już wcześniej wymagalne. Takie rozwiązanie stałoby w sprzeczności z podstawowymi założeniami dotyczącymi wymagalności roszczeń. Nie jest przecież możliwe, aby roszczenie, które jest już wymagalne, stało się wymagalne ponownie, chyba że strony odroczą termin spełnienia świadczenia (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2021 r., sygn. III CZP 78/20). W istocie, skutkowałoby to przesunięciem początku terminu przedawnienia, na skutek czynności wierzyciela, co nie jest dopuszczalne z perspektywy art. 119 k.c., zakazującego przedłużania terminu przedawnienia przez czynność prawną.

Uchwała SN z dnia 27 lipca 2021 r., sygn. III CZP 17/21.

6

Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2204 z późn. zm.)

Domniemanie zgodności wpisu z rzeczywistym stanem prawnym, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2204 z późn. zm.), także w odniesieniu do wpisu hipoteki, może zostać wzruszone – jako przesłanka rozstrzygnięcia – w innej sprawie cywilnej niż sprawa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 10 tej ustawy).

Z uzasadnienia:

W pierwszej kolejności należy wskazać, że nie był zasadny wniosek Prokuratora Krajowego o odmowę udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne. Niewątpliwie bowiem, w orzecznictwie zarysował się spór odnośnie do możliwości wzruszenia domniemania wynikającego z art. 3 u.k.w.h. Bez znaczenia pozostaje przy tym, że jedno ze stanowisk dominuje, zaś drugie jest tzw. mniejszościowym, skoro istnieje ważny problem prawny, który w orzecznictwie sądowym, w tym w orzecznictwie Sądu Najwyższego, nie został do tej pory rozwiązywany jednolicie. Uzasadnia to udzielenie odpowiedzi na przedstawione pytanie.

Przechodząc do odpowiedzi na przedstawione pytanie trzeba zauważyć, że domniemanie, o którym mowa w art. 3 u.k.w.h., zarówno w aspekcie pozytywnym (§ 1), jak i negatywnym (§ 2), ma charakter domniemania prawnego wzruszalnego – *praesumptio iuris tantum* (art. 234 k.p.c.). Kwestia dopuszczalności wzruszenia domniemania z art. 3 ust. 1 u.k.w.h. w innych postępowaniach cywilnych niż zainicjowane powództwem uzgodnieniowym nie budziła wątpliwości w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Pogląd ten zapoczątkowało – jeszcze na gruncie poprzedniego stanu prawnego – orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 1960 r. (3 CR 328/60, OSPiKA 1961, nr 6, poz. 162), a został on powtórzony w wielu kolejnych orzeczeniach (zob. np. uchwałę 7 sędziów SN z dnia 18 maja 2010 r., sygn. III CZP 134/09, OSNC 2010, nr 10, poz. 131; uchwały SN z dnia: 12 listopada 1981 r., sygn. III CZP 47/81, OSNC 1982, nr 4, poz. 48; 26 marca 1993 r., sygn. III CZP 14/93, OSNC 1993, nr 11, poz. 196; wyroki SN z dnia: 10 grudnia 1993 r., sygn. I CRN 202/93; 5 kwietnia 2006 r., sygn. IV CSK 177/05; 21 czerwca 2011 r., sygn. I CSK 555/10; 27 listopada 2014 r., sygn. IV CSK 135/14; postanowienia SN z dnia: 23 listopada 2000 r., sygn. III CKN 390/00; z dnia 20 marca 2009 r., sygn. II CSK 581/08; 4 lutego 2011 r., sygn. III CSK 146/10; 24 kwietnia 2013 r., sygn. IV CSK 571/12; 26 marca 2014 r., sygn. V CSK 686/13). Opierał się on na argumencie, że domniemanie z art. 3 u.k.w.h. (ówcześnie art. 18 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe, Dz. U. RP Nr 57, poz. 319 z późn. zm.; dalej pr. rzecz.) nie stanowi presumpcji niedopuszczającej przeciwdowodu, a więc można je wzruszyć na podstawie wszelkich dostępnych środków dowodowych. Mimo że stanowisko to dotyczyło z reguły przypadków wpisów, które miały charakter deklaratoryjny i dotyczyły prawa własności, to pogląd taki był jednak wyrażany także w stosunku do konstytutywnych wpisów użytkowania wieczystego (zob. wyrok SN z dnia 21 marca 2001 r., sygn. III CKN 325/00) i hipoteki (zob. wyroki SN z dnia: 6 czerwca 2007 r., sygn. III CSK 407/06; 25 listopada 2015 r., sygn. IV CSK 79/15), a nadto znalazł poparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z dnia 21 lipca 2004 r., sygn. SK 57/03, OTK-A 2004, nr 7, poz. 69).

Odmienne stanowisko, a więc że domniemanie zgodności ujawnionego prawa z rzeczywistym stanem prawnym może być wzruszone wyłącznie w procesie o uzgodnienie treści księgi wieczystej wszczętym na podstawie art. 10 u.k.w.h., Sąd Najwyższy wyraził po raz pierwszy w uchwale z dnia 13 stycznia 2011 r. (sygn. III CZP 123/10, OSNC 2011, nr 9, poz. 96), a następnie w kolejnych orzeczeniach (zob. np. wyroki SN z dnia: 4 marca 2011 r., sygn. I CSK 340/10; 9 listopada 2011 r., sygn. II CSK 104/11; 8 maja 2012 r., sygn. II UK 247/11, OSNP 2013, nr 7–8, poz. 92; 26 czerwca 2014 r., sygn. III CSK 192/13; 22 lutego 2018 r., sygn. I CSK 391/17; 12 kwietnia 2019 r., sygn. I CSK 172/18; 4 października 2019 r., sygn. I CSK 419/18; 29 listopada 2019 r., sygn. I CSK 473/18). Argumentacja zawarta w tych orzeczeniach opiera się na rozróżnieniu wpisów do księgi wieczystej o skutku deklaratoryjnym i konstytutywnym. O ile w pierwszym przypadku dopuszcza się wzruszenie

domniemania z art. 3 u.k.w.h. w każdym postępowaniu, o tyle w tym ostatnim przypadku, także w odniesieniu do hipoteki, możliwość taką ogranicza się jedynie do postępowania uzgodnieniowego z art. 10 u.k.w.h.

Generalnie, jako uzasadnienie tego stanowiska podnosi się, że, po pierwsze, do powstania prawa objętego wpisem konstytutywnym konieczna jest podstawa materialnoprawna i wpis w księdze wieczystej, w związku z czym do usunięcia niezgodności wpisu konstytutywnego z rzeczywistym stanem prawnym nie wystarcza obalenie jego podstawy materialnoprawnej, ale niezbędne jest także obalenie samego wpisu, a tego można dokonać tylko w procesie wszczętym na podstawie art. 10 ust. 1 u.k.w.h.

Po drugie, do nabycia prawa, którego dotyczy wpis deklaratywny, nie jest potrzebny wpis w księdze wieczystej, który potwierdza jedynie istniejące prawo, zaś do nabycia prawa objętego wpisem konstytutywnym konieczna jest zarówno podstawa materialnoprawna (np. umowa), jak i sam wpis w księdze wieczystej. Ta różnica nie może pozostać bez wpływu na sposób, w jaki może być wzruszone domniemanie prawdziwości wpisu prawa jawnego z księgi wieczystej, jeżeli bowiem do powstania prawa potrzebny jest wpis, to i do jego zniesienia niezbędne jest wykreślenie wpisu.

Po trzecie, do usunięcia niezgodności wpisu konstytutywnego wzruszenie (obalenie) jego podstawy materialnoprawnej nie jest wystarczające, niezbędne jest bowiem podważenie także samego wpisu, to zaś nie może nastąpić w sprawie jako przesłanka rozstrzygnięcia, skoro prawomocny wpis wiąże inne sądy (art. 365 k.p.c.). Właściwą drogą jest sprawa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 10 u.k.w.h.), skoro zgłoszone w niej roszczenie służy do wzruszenia domniemania ustanowionego w art. 3 u.k.w.h.

Po czwarte, wskazuje się, że możliwość wytoczenia powództwa z art. 10 ust. 1 u.k.w.h., w zakresie dotyczącym pierwszeństwa hipotek, nie wyłącza interesu prawnego wierzyciela, któremu przysługuje hipoteka wpisana na niższym miejscu, w dochodzeniu ustalenia nieważności czynności prawnej ustanowienia hipoteki wpisanej z wyższym pierwszeństwem na rzecz osoby trzeciej (art. 189 k.p.c.).

W ostatnim czasie zostały wydane również orzeczenia, które w odniesieniu do wpisu hipoteki wprost kwestionują pogląd o ograniczeniu możliwości wzruszenia domniemania z art. 3 ust. 1 u.k.w.h. jedynie do powództwa uzgodnieniowego (zob. wyroki SN z dnia: 10 stycznia 2020 r., sygn. I CSK 451/18, OSNC 2020, nr 9, poz. 76; 10 lipca 2020 r., sygn. II CSK 568/18, OSP 2021, nr 5, poz. 35; 30 września 2020 r., sygn. IV CSK 680/18).

Najgruntowniej tą kwestią Sąd Najwyższy zajął się w wyroku z dnia 10 stycznia 2020 r. (sygn. I CSK 451/18), wskazując, po pierwsze, że art. 3 u.k.w.h. nie wskazuje na to, aby w celu podważenia ustanowionych w nim domniemań konieczne było wszczęcie szczególnego postępowania sądowego. W sytuacji, w której ustawodawca zamierza wzmocnić domniemanie prawne, zastrzegając dla niego szczególny tryb jego wzruszenia, czyni to wprost, wska-

zując, że może to nastąpić tylko w określonym postępowaniu sądowym (por. art. 539, 679 § 1 k.p.c., art. 63 § 3 k.r.o.). Samo istnienie art. 10 u.k.w.h. nie oznacza, że jest to jedyna możliwość podważenia omawianego domniemania.

Po drugie, konsekwencje podważenia domniemania zgodności wpisu z rzeczywistym stanem prawnym w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 10 ust. 1 u.k.w.h. są odmienne od skutków jego zakwestionowania w innym postępowaniu sądowym, w którym domniemanie to dotyczy kwestii wstępnej, mającej wpływ na treść rozstrzygnięcia. W drugim przypadku ocena prawna, że wpis nie odpowiada rzeczywistemu stanowi prawemu, nie jest objęta mocą wiążącą orzeczenia sądu (art. 365 w zw. z art. 366 k.p.c.) i wpływa jedynie na wynik konkretnego postępowania, nie rzutując na dalsze istnienie wpisu i związaną z tym konieczność respektowania w dalszym ciągu łączącego się z nim domniemania w innych postępowaniach sądowych.

Po trzecie, samo wpisanie hipoteki w księdze wieczystej nie przesądza o istnieniu tego prawa, gdyż dokonanie wpisu prowadzi do powstania hipoteki tylko wtedy, gdy istnieje ku temu właściwa podstawa materialnoprawna. Wpis nie sanuje zatem braku tej podstawy, wynikającego np. z nieważności czynności prawnej ustanawiającej hipotekę, jest natomiast jednym z elementów złożonego zdarzenia prawnego, z którym ustawa wiąże powstanie hipoteki.

Po czwarte, ujawnienie hipoteki w księdze wieczystej (wpis hipoteki) nie przesądza, że prawo to rzeczywiście istnieje i nie zmienia *per se* stanu prawnego nieruchomości, bez względu na to, że wpis hipoteki ma co do zasady charakter konstytutywny. Z art. 3 ust. 1 u.k.w.h. wynika jedynie to, że ujawnienie hipoteki stwarza tylko podstawę wzruszalnego domniemania, iż hipoteka została wpisana zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym, a nieruchomość objęta księgą wieczystą jest tą hipoteką obciążona.

Po piąte, do podważenia tego domniemania nie jest konieczne „obalenie (wykreślenie) wpisu" hipoteki, lecz wykazanie, że mimo ujawnienia hipoteki przez wpis prawo to nigdy nie powstało albo mimo powstania – wygasło. Z zasady akcesoryjności wynika, że hipoteka wygasa co do zasady wraz z wygaśnięciem zabezpieczonej wierzytelności (art. 94 u.k.w.h.). Skutek ten nie wymaga wpisu w księdze wieczystej, a jeśli wpis taki zostanie dokonany, nie ma on charakteru konstytutywnego, lecz deklaratywny.

Po szóste, na powyższe zapatrywanie nie rzutuje argument wywodzony z mocy wiążącej prawomocnego postanowienia o wpisie do księgi wieczystej (art. 365 w zw. z art. 13 § 1 k.p.c.). Przepis art. 365 k.p.c. dotyczy każdego postanowienia o wpisie do księgi wieczystej, niezależnie od tego, czy wpis ten jest elementem koniecznym do powstania ujawnianego prawa podmiotowego. Postanowienie o wpisie do księgi wieczystej, także wtedy, gdy z materialnoprawnego punktu widzenia wpis ma charakter konstytutywny, nie ma jednak skutku kształtującego w tym sensie, że tworzy ujawniane prawo w oderwaniu od jego materialnoprawnej podstawy. Artykuł 365 k.p.c., a także inne przepisy

prawa procesowego nie stwarzają zatem podłoża do zróżnicowania sposobu kwestionowania domniemania określonego w art. 3 ust. 1 u.k.w.h. w zależności od tego, czy wpis ma charakter deklaratywny, czy konstytutywny.

Po siódme, Sąd Najwyższy zauważył, że przeciwne zapatrywanie podważałoby przyjęty w art. 10 ust. 1 u.k.w.h. model uzgodnienia stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej ze stanem rzeczywistym, zważywszy, że moc wiążąca prawomocnego postanowienia o wpisie musiałaby być – *lege non distinguente* – respektowana również w postępowaniu zainicjowanym na podstawie tego przepisu. Przepis ten nie tworzy szczególnego środka zaskarżenia pozwalającego na przełamanie prawomocności postanowienia o wpisie do księgi wieczystej w aspekcie jego mocy wiążącej (art. 365 k.p.c.), lecz powództwo służące zapewnieniu odmowy petytoryjnej i zmierzające do przesądzenia, że rzeczywisty stan prawny odbiega od ujawnionego w księdze wieczystej.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie II CSK 568/18 Sąd Najwyższy wskazał także na pragmatyczny argument, że odsyłanie osoby, która ma znosić zaspokojenie z własnej nieruchomości, a nie jest dłużnikiem osobistym na drogę procesu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w celu realizacji swej obrony kłóciłoby się nie tylko z zasadą ekonomiki, ale i koncentracją procesową w sporze o zapłatę, do którego istoty należy podnoszenie przez pozwanego zarzutów kwestionujących roszczenie pieniężne wierzyciela także co do zasady. Poza tym, uprawnienie tej osoby do obrony przez podnoszenie zarzutów w stosunku do wierzyciela hipotecznego wynika z art. 73 u.k.w.h., który nie przeprowadza jakiegokolwiek rozróżnienia w odniesieniu do rodzaju zarzutów i nie ogranicza drogi ich realizacji wyłącznie do powództwa, w sytuacji, gdy z powództwem o zapłatę wystąpił wierzyciel hipoteczny.

Natomiast w uzasadnieniu wyroku w sprawie I CSK 680/18 dodatkowo wskazano, że uwzględnienie powództwa z art. 10 u.k.w.h. nie prowadzi do obalenia/wzruszenia domniemania w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, tj. nie prowadzi do wykazania nieprawdziwości wniosku domniemania pomimo istnienia jego podstawy. Proces o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym ma na celu raczej usunięcie samej podstawy domniemania (niezgodnego z rzeczywistością wpisu), co w teorii prawa nie jest rozumiane jako wzruszenie domniemania. Przyjęcie poglądu, zgodnie z którym domniemanie wynikające z wpisu do księgi wieczystej o charakterze konstytutywnym nie może być kwestionowane inaczej niż na podstawie art. 10 u.k.w.h., nakazywałoby więc z formalnego punktu widzenia uznać to domniemanie za niewzruszalne, do czego nie ma żadnych podstaw prawnych.

Z powyższego wynika, że tak naprawdę nie ma sporu, jeżeli chodzi o możliwość wzruszenia (obalenia) domniemań wynikających z art. 3 u.k.w.h., jeżeli wpis do księgi wieczystej ma charakter deklaratywny. Problem dotyczy przede wszystkim wpisów o charakterze konstytutywnych i takiego wpisu dotyczy pytanie Sądu Apelacyjnego.

Podstawową kwestią jest zatem rozróżnienie konstytutywnego i deklaratywnego skutku wpisu w księdze wieczystej, przy czym w polskim systemie prawnym przeważają wpisy o charakterze deklaratywnym. W przypadku wpisu konstytutywnego zmiana stanu prawnego nieruchomości (np. w zakresie obciążenia jej hipoteką) zależy nie tylko od określonego zdarzenia materialnoprawnego, które stanowi podstawę nabycia, zmiany lub utraty prawa, ale również od dokonania wpisu w księdze wieczystej. W przypadku wpisów deklaratywnych zmiana stanu prawnego nieruchomości następuje na podstawie zdarzenia materialnoprawnego, niezależnie od wpisu. W tym ostatnim przypadku wpis nie jest konieczną przesłanką skutku prawnorzeczowego. Podkreślić jednak należy, że również wpis konstytutywny nie kreuje samodzielnie prawa rzeczowego, ale jest efektem zdarzenia, które wywołuje skutki materialnoprawne i stanowi postawę wpisu w księdze wieczystej. Niezależnie zatem od rodzaju wpisu nie przyjęto w polskim prawie zasady formalnej mocy prawnej wpisów.

Jeżeli chodzi o powództwo o uzgodnienie z art. 10 u.k.w.h., to chociaż było ono przewidziane w ustawodawstwach państw zaborczych, które obowiązywały w okresie międzywojennym na obszarze II Rzeczypospolitej, nie było traktowane jako jedyny sposób wykazania, że prawo jawne z księgi nie powstało lub wygasło. Służyło one jedynie doprowadzeniu do zgodności treści księgi z rzeczywistym stanem prawnym. Zgodnie natomiast z art. 23 pr. rzecz., jeżeli treść księgi wieczystej była niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, osoba, której prawo nie było wpisane albo było wpisane błędnie, albo było dotknięte wpisem nieistniejącego obciążenia lub ograniczenia, mogła żądać usunięcia niezgodności. W art. 24–26 pr. rzecz. uregulowano zabezpieczenie roszczenia o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym przez wpis ostrzeżenia, a art. 27 pr. rzecz. stanowił, że jeżeli wskutek wniesionego powództwa wpis został prawomocnie uchylony, sąd prowadzący księgę wieczystą, zarządzając wykreślenie zaskarżonego wpisu, zarządzi równocześnie wykreślnie wpisów dokonanych na jego podstawie po wpisaniu ostrzeżenia. Zgodnie natomiast z art. 22 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo o księgach wieczystych (Dz. U. RP Nr 57, poz. 320 z późn. zm.) wpis potrzebny do usunięcia niezgodności miedzy treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym mógł nastąpić, gdy niezgodność będzie wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami.

Żadna z powołanych regulacji nie wskazywała na zamiar uczynienia z powództwa uzgodnieniowego jedynego sposobu na wzruszenie domniemania zgodności z prawem treści wpisu. Zgodnie zaś z art. 10 ust. 1 u.k.w.h. w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym osoba, której prawo nie jest wpisane lub jest wpisane błędnie, albo jest dotknięte wpisem nieistniejącego obciążenia lub ograniczenia, może żądać usunięcia niezgodności. Jak podkreśla się w orzecznictwie, powództwo wytaczane na podstawie tego przepisu jest

w pierwszym rzędzie instrumentem dochodzenia prywatnych praw legitymowanych do tego podmiotów w razie, gdy stan prawnym ujawniony w księdze wieczystej narusza te prawa, i w ten jedynie sposób, w wynikających z tego założenia granicach, może pozwalać także na to, aby nastąpiło usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a stanem prawnym odpowiadającym rzeczywistości. W pierwszej kolejności chodzi zatem o ochronę praw prywatnych uprawnionych podmiotów i tylko w wyniku udzielenia takiej ochrony może nastąpić także realizacja interesu publicznego wyrażającego się w tym, aby wpisy w księdze wieczystej odzwierciedlały rzeczywisty stan prawny (zob. powołaną uchwałę 7 sędziów SN z dnia 18 maja 2010 r., sygn. III CZP 134/09).

Żaden argument nie przemawia za wnioskiem, że ustawodawca zamierzał z powództwa z art. 10 u.k.w.h. uczynić jedyny sposób na wzruszenie domniemania z art. 3 u.k.w.h. Dyferencja wpisów nie może więc sama w sobie stanowić uzasadnionego argumentu w odniesieniu do wzruszenia domniemań wynikających z art. 3 u.k.w.h. Po pierwsze, wykładnia językowa art. 3 i 10 u.k.w.h. nie daje podstaw do przyjęcia, że domniemania wynikające z pierwszego przepisu mogą zostać wzruszone jedynie w trybie procesu prowadzonego stosownie do drugiego przepisu. Trzeba tu podkreślić, że kolejne rodzaje wykładni (szczególnie wykładnia celowościowa) powinny mieć zastosowanie, gdy wykładnia językowa nie daje jednoznacznych rezultatów lub jej rezultatu nie daje się pogodzić z istotą i celem danej instytucji prawa cywilnego.

Po drugie, przeciwko takiemu ograniczeniu przemawia również wykładnia celowościowa, związana z potrzebą zapewnienia szybkości i sprawności poszczególnych postępowań. Gdyby rozstrzygnięcie omawianego zagadnienia przekazać wyłącznie do procesu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, w każdym wypadku niezbędne byłoby wszczęcie odrębnego postępowania, co wpłynęłoby na mnożenie liczby postępowań sądowych i opóźnienie wydania orzeczenia w innych postępowaniach. Konstrukcje, w których przesłankowo badane są okoliczności, które stanowią podstawę wydania orzeczenia w odrębnej sprawie, są znane postępowaniu cywilnemu, np. badanie przesłanek zasiedzenia w sprawie o wydanie rzeczy, czy badanie zarzutu potrącenia (wierzytelność objęta tym zarzutem może stanowić żądanie pozwu w odrębnej sprawie). W takiej sytuacji określone zdarzenia są badane jedynie przesłankowo, co nie powoduje niemożności wystąpienia z odrębnym powództwem czy wnioskiem. Co więcej, ścieżka odrębnego postępowania jest kosztowna i długotrwała w porównaniu z możliwością obrony, np. w formie zarzutu przed roszczeniem opartym na treści wpisu w księdze.

Po trzecie, powyższe jest związane z relacją między art. 3 u.k.w.h. i art. 365 § 1 k.p.c. W doktrynie wręcz podkreśla się, że następuje tu błędne pomieszanie wątków materialnoprawnych oraz procesowych, albowiem wpisy konstytutywne i deklaratywne w księdze wieczystej wywołują wprawdzie odmienne skutki

materialnoprawne, lecz mają jednolitą naturę procesową. Podstawą domniemania z art. 3 u.k.w.h. jest ujawnienie bądź wykreślenie prawa z księgi wieczystej, a nie samo orzeczenie sądu stanowiące wpis, a nie zawsze wpis kreujący taką treść przybiera postać orzeczenia, np. gdy następuje po rozpoznaniu środka zaskarżenia przez sąd drugiej instancji. W związku z tym słusznie w doktrynie odróżnia się prawomocność wpisu w księdze wieczystej (będącego orzeczeniem) i związanie nim sądów (art. 365 § 1 k.p.c.) od domniemania prawnego wynikającego z treści księgi wieczystej (art. 3 ust. 1 u.k.w.h.). Jeżeli wpis przybiera postać prawomocnego orzeczenia, to zgodnie z art. 365 § 1 k.p.c. jest wiążący, niezależnie od jego charakteru. Niezależnie od tego, czy chodzi o wpis deklaratywny czy konstytutywny, sądy i inne organy władzy publicznej są związane wpisem co do jego istnienia i treści, ale to związanie nie obejmuje ustawowych skutków wpisów wywoływanych w zakresie materialnoprawnego stanu nieruchomości. Innymi słowy, mając na uwadze treść art. 3 u.k.w.h. i art. 234 k.p.c., wskazane związanie sądu nie dotyczy faktu istnienia i zakresu prawa podmiotowego ujawnionego w księdze wieczystej bądź z niej wykreślonego w tym zakresie działają jedynie wzruszalne domniemania prawne z art. 3 u.k.w.h. To, czy wpisane prawo rzeczywiście istnieje, a wykreślone nie istnieje wynika jedynie z przepisów prawa materialnego, które dotyczą danej instytucji (w tym hipoteki).

Specyfika wpisu konstytutywnego wyczerpuje się więc w tym, że normy prawa materialnego (a nie procesowego) traktują dokonanie wpisu w księdze wieczystej jako jeden z elementów złożonego zdarzenia prawnego prowadzącego do powstania prawa podmiotowego, jednak to, czy prawo to rzeczywiście powstało, a tym bardziej czy istnieje w dalszym ciągu, nie leży w płaszczyźnie procesowych skutków orzeczenia sądu o wpisie do księgi wieczystej, w tym skutków wyrażonych w art. 365 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.

Po czwarte, kognicja sądu w postępowaniu wieczystoksięgowym jest ograniczona (art. 626^8 § 2 k.p.c.). W takim postępowaniu nie jest zatem zwykle możliwe ustalenie pełnego stanu prawnego nieruchomości, z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności faktycznych. Nie jest bowiem prowadzone postępowanie dowodowe, jak w innych postępowaniach nieprocesowych czy procesowych. W konsekwencji, wpisy w księdze wieczystej cechują się ograniczoną wiarygodnością. W związku z tym ustawodawca wprowadził jedynie domniemania, że prawo zostało wpisane do księgi wieczystej zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym, a gdy zostało wykreślone, to nie istnieje (art. 3 u.k.w.h.). Logiczną oraz systemowo spójną konsekwencją tego rozwiązania jest dopuszczalność wzruszenia tych domniemań w każdym postępowaniu, w którym można przeprowadzić pełne postępowanie dowodowe co do stanu prawnego nieruchomości.

Po piąte, co jest niezwykle istotne, powództwo o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może wytoczyć tylko osoba uprawniona do złożenia wniosku o dokonanie wpisu w księdze wieczystej (uchwała 7 sędziów

SN z dnia 15 marca 2006 r., sygn. III CZP 106/05, OSNC 2006, nr 10, poz. 160). Oznacza to, że proces w trybie art. 10 ust. 1 u.k.w.h. podlega ograniczeniom podmiotowym, a legitymowanym czynnie nie jest każdy, kto ma interes prawny (jak ma to miejsce np. w odniesieniu do powództwa o ustalenie – art. 189 k.p.c.). Gdyby zatem przyjąć, że postępowanie o uzgodnienie księgi wieczystej jest wyłącznym trybem wzruszenia domniemań wprowadzonych w art. 3 u.k.w.h., nie wszystkie zainteresowane osoby mogłyby skorzystać z tej możliwości. Prowadziłoby to do nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Po szóste, art. 3 u.k.w.h. reguluje domniemanie jawności materialnej ksiąg wieczystych, ze względu na funkcję, jaką te księgi pełnią, tj. zabezpieczenie pewności obrotu prawnego. W związku z tym domniemanie wynikające z art. 3 ust. 1 u.k.w.h. zwalnia osobę powołującą się na wpis z obowiązku przeprowadzania dowodu na okoliczność istnienia prawa ujawnionego w księdze wieczystej, chociaż nie przesądza automatycznie o skutkach czynności prawnej, która stanowiła podstawę wpisu. Domniemania prawne (a takimi są domniemania z art. 3 u.k.w.h.) wywołują głównie skutek w procesie i w nim mają przede wszystkim zastosowanie, wpływając np. na rozkład ciężaru dowodu czy swobodę sądu co do prawnej oceny materiału dowodowego. Niemniej, niezależnie od sporu co do charakteru domniemań prawnych, podkreśla się również ich materialnoprawne znaczenie. Najogólniej domniemania prawne definiuje się jako „normy prawa materialnego, które nakazują w określonych przypadkach uznać, bądź w sposób bezwzględny (*praesumtio iuris et de iure*), bądź w sposób względny (*praesumptio iuris*) występowanie innego faktu prawotwórczego lub istnienia prawa bądź stosunku prawnego”. Są to normy prawne, które wiążą sąd (*verba legis* art. 234 k.p.c.). W wyniku zastosowania domniemania prawnego udowodnienie określonego faktu prawotwórczego może zostać zastąpione udowodnieniem innego faktu niemającego znaczenia prawnego i z reguły prostszego do wykazania w toku postępowania. Z tego powodu domniemanie prawne składa się z dwóch podstawowych elementów: faktu, którego występowanie należy wykazać (podstawa domniemania), aby móc przyjąć za udowodniony inny fakt o charakterze prawnym albo prawo lub stosunek prawny (wniosek domniemania). W doktrynie podnosi się również, że dla zdefiniowania domniemania prawnego niezbędny jest jeszcze trzeci element, czyli zaprzeczenie dowodu przeciwieństwa, które stanowi różnicę w stosunku pomiędzy domniemaniami prawnymi a faktycznymi. Dowód przeciwieństwa jest przy tym rozumiany jako zaprzeczenie wnioskowi domniemania, a nie podstawie domniemania, które określane jest pojęciem dowodu przeciwnego.

Zarówno jeżeli chodzi o domniemanie z art. 3 ust. 1 u.k.w.h. (które można zdefiniować: „jeżeli do księgi wieczystej zostało wpisane prawo jawne (podstawa domniemania), domniemywa się, że jest ono wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym (wniosek domniemania)”), jak i z art. 3 ust. 2 u.k.w.h.

(które można zdefiniować: „jeżeli z księgi wieczystej wykreślono prawo jawne (podstawa domniemania), domniemywa się, że to prawo nie istnieje (wniosek domniemania)"), podstawą domniemania jest z reguły wpis (w przedmiocie wpisania, zmiany lub wykreślenia prawa). Aby wzruszyć to pierwsze domniemanie, niezbędne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego w celu wykazania, że prawo jawne wpisane w księdze wieczystej nie jest zgodne z rzeczywistym stanem prawnym. Nie chodzi tu zatem o samo wyeliminowanie podstawy domniemania, czyli wyeliminowanie wpisu, gdyż do tego niezbędne jest przeprowadzenie dowodu przeciwnego, a więc wyraźne wskazanie w ustawie, że istnieje potrzeba przeprowadzenia szczególnego dowodu w konkretnym postępowaniu (np. w odniesieniu do domniemania wiarygodności pewnych dokumentów lub orzeczeń w przypadku uznania za zmarłego – art. 539 k.p.c.). Takiej regulacji nie przyjęto w odniesieniu do wpisów w księgach wieczystych. Celem wzruszenia domniemania z art. 3 ust. 1 u.k.w.h. nie jest z reguły doprowadzanie do zgodności księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, a obrona praw osoby zagrożonej błędnym wpisem w księdze.

Co ciekawe, w powołanej uchwale w sprawie III CZP 123/10, przyjmując, że domniemanie zgodności ujawnionego prawa z rzeczywistym stanem prawnym może być obalone (wzruszone) wyłącznie w procesie wszczętym na podstawie art. 10 u.k.w.h., Sąd Najwyższy w ten sam sposób ujmuje obalenie domniemania z art. 3 u.k.w.h.: „(...) obalenie domniemania prawdziwości wpisu polega na wykazaniu, że osoba wpisana w księdze wieczystej jako uprawniona nie nabyła określonego prawa, a więc na wykazaniu istnienia niezgodności pomiędzy wpisem w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym". W istocie więc Sąd Najwyższy w tym stwierdzeniu przyjął, że do obalenia domniemania wystarczające jest wykazanie, że wniosek domniemania jest niewłaściwy, nie zaś obalenie podstawy domniemania (wpisu). Stwierdzenie to jest więc sprzeczne z wnioskiem Sądu Najwyższego, że w przypadku wpisów konstytutywnych dla wzruszenia domniemania konieczne jest obalenie samego wpisu.

Po siódme, niezależnie zatem od charakteru wpisu możliwe jest wzruszenie materialnoprawnej podstawy wpisu. Co istotne, jeżeli ta podstawa jest od początku bezwzględnie wadliwa (np. zachodzi nieważność umowy ustanawiającej hipotekę), to wpis konstytutywny nie może wywołać skutku w postaci powstania, zmiany lub wygaśnięcia prawa podmiotowego.

Po ósme, rozróżnienie sposobów wzruszania domniemań wpisów ze względu na ich charakter sprawiłoby, że niektóre prawa jawne podlegałaby silniejszej lub słabszej ochronie tylko ze względu na skutek wpisu, co nie ma uzasadnienia ani w treści przepisów, ani w aksjologii systemu prawa. Wystarczy tu wskazać na wpis prawa własności, który ma z reguły skutek jedynie deklaratywny, co oznacza, że domniemanie z nim związane mogłoby być wzruszane w każdym postępowaniu (z uwzględnieniem rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych – art. 5 u.kw.h.), a wpisy dotyczące np. hipoteki czy ustano-

wienia własności lokalu można byłoby kwestionować tylko w szczególnym procesie uzgodnieniowym. Co więcej, zgodnie z art. 73 u.k.w.h. właściciel nieruchomości niebędący dłużnikiem osobistym może podnosić dwojakiego rodzaju zarzuty (jeżeli broni się przed poniesieniem wobec wierzyciela odpowiedzialności z tytułu hipoteki): 1) zarzuty przysługujące mu osobiście przeciwko wierzycielowi hipotecznemu; 2) zarzuty przysługujące dłużnikowi, choćby ten zrzekł się ich po ustanowieniu hipoteki.

W doktrynie nie budzi przy tym wątpliwości, że te wszystkie zarzuty mogą być podnoszone również w procesie o zapłatę wierzytelności hipotecznej przeciwko właścicielowi obciążonej nieruchomości, a przecież mogą one prowadzić (szczególnie zarzuty z pierwszej grupy) do podważenia domniemania wynikającego z art. 3 ust. 1 u.k.w.h. odnośnie do istnienia i zakresu hipoteki (np. gdy umowa o jej ustanowienie była nieważna). W art. 73 u.k.w.h. nie przewidziano bowiem żadnych ograniczeń co do trybu korzystania ze wskazanych w nim zarzutów (*argument lege non distinguente*).

W konsekwencji, ograniczenie sposobu obalania domniemania z art. 3 u.k.w.h. sprawiłoby, że art. 73 u.k.w.h. straciłby na praktycznym znaczeniu.

Po dziewiąte, powództwo z art. 10 u.k.w.h. nie jest jedynym instrumentem prawnym, którego zastosowanie przyczynia się do zapewnienia zgodności wpisów w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Zaliczyć należy tu regulacje zawarte w art. 626^{13} § 1 k.p.c. i art. 36 u.k.w.h., które – w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 u.k.w.h. – w pierwszej kolejności służą interesowi publicznemu, a nie ochronie praw indywidualnych podmiotów, chociaż do takiej ochrony mogą się niewątpliwie przyczyniać.

Reasumując, domniemanie zgodności wpisu z rzeczywistym stanem prawnym, o którym mowa w art. 3 ust. 1 u.k.w.h., także w odniesieniu do wpisu hipoteki, może zostać wzruszone – jako przesłanka rozstrzygnięcia w innej sprawie cywilnej niż sprawa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 10 tej ustawy). Nie można jednak zapominać, że ze względu na skutki podstawową drogą wzruszenia tego domniemania jest powództwo uzgodnieniowe z art. 10 u.k.w.h. Przejawia się to chociażby w tym, że jeżeli w innym postępowaniu strona będzie chciała wzruszyć (obalić) domniemanie z art. 3 u.k.w.h., ale zostanie wytoczona sprawa w trybie art. 10 u.k.w.h., to ta inna sprawa powinna zostać zawieszona na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c., albowiem orzeczenie wydane w sprawie opartej na art. 10 u.k.w.h. będzie stanowiło prejudykat. Orzeczenie w sprawie, w której wzruszenie domniemania z art. 3 u.k.w.h. jest ustalane jedynie przesłankowo, nie ma skutku *erga omnes*, a jedynie między stronami tego postępowania. Innymi słowy, w przypadku powództwa o zapłatę lub o wydanie nieruchomości dochodzi do wspominanego wzruszenia, ale jedynie ze skutkiem *inter partes*, bez wykreślenia prawa z księgi. Wzruszenie (obalenie) tego domniemania wywołuje skutki prawne wyłącznie w osądzonej sprawie i ma znaczenie dla zapadłego w niej rozstrzy-

gnięcia. To samo odnosi się do dobrej wiary w kontekście rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, albowiem takie orzeczenie samo w sobie nie wyłącza dobrej wiary w odniesieniu do innych osób, które działają w zaufaniu do treści księgi wieczystej. W innym postępowaniu niż to, o którym mowa w art. 10 u.k.w.h., nie może zatem dojść do usunięcia niezgodności między stanem rzeczywistym a stanem jawnym z księgi wieczystej, a więc pozostałe osoby (niebędące stronami w tym innym postępowaniu) mogą powołać się na domniemania wynikające z art. 3 u.k.w.h. Wzruszenie takiego domniemania (zgodnie z art. 234 k.p.c.) nie oznacza, że równocześnie przestaje obowiązywać prawomocny wpis ujawniony w księdze wieczystej, a więc nie zostaje on automatycznie uchylony ani usunięty z księgi i nadal pozostaje w obrocie prawnym. Skoro wpis nadal figuruje w księdze wieczystej, to w stosunku do wszystkich pozostałych osób wywołuje skutki, o jakich mowa w ustawie o księgach wieczystych i hipotece, a tylko w stosunku do stron innego postępowania te skutki mogą zostać wyłączone. Można w tym przypadku stwierdzić, że powstaje wówczas stan względnej nieskuteczności wisu. Taki wpis, aby przestał wywoływać skutki wobec innych uczestników obrotu prawnego (*erga omnes*), musi zostać zastąpiony kolejnym wpisem, gdy w odrębnym postępowaniu wieczystoksięgowym niezgodność księgi wieczystej zostanie wykazana za pomocą orzeczenia sądu lub odpowiedniego dokumentu (art. 31 ust. 2 u.k.w.h.). Celem powództwa z art. 10 u.k.w.h. jest bowiem nie tyle wzruszenie samego domniemania z art. 3 u.k.w.h., ile doprowadzenie treści księgi do zgodności z prawem materialnym, czyli zaingerowanie w podstawę tego domniemania. Jedynie powództwo z art. 10 u.k.w.h. może zatem doprowadzić do skutecznego wyeliminowania wadliwego wpisu, a więc jest to wyłączna droga dla osiągnięcia tego skutku.

Uchwała SN z dnia 8 września 2021 r., sygn. III CZP 28/21.

7

Art. 767[4] k.p.c.

Treść art. 767[4] k.p.c. nakazuje przyjąć, że w przypadkach, w których dopuszczalność zażalenia jest regulowana na mocy tego przepisu, właściwy do rozpoznania zażalenia jest inny skład sądu, na którego postanowienie zażalenie wniesiono.

W stanie prawnym ukształtowanym przez ustawę z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469 z późn. zm.) zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie nadania tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności na rzecz następcy prawnego wierzyciela rozpoznaje inny skład tego sądu.

Z uzasadnienia:

Sąd Apelacyjny odwołując się do skutków nowelizacji przepisów regulujących postępowanie zażaleniowe, zmienionych na mocy ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych

innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469 – dalej ustawa nowelizująca) wskazał, z jakich powodów budzi wątpliwość, czy w rozpoznawanej sprawie sądem właściwym do rozpoznania zażalenia jest sąd drugiej instancji, czy też inny skład sądu, który oddalił wniosek o nadanie klauzuli wykonalności. Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego podkreślił trafnie, że w obowiązującym stanie prawnym o dopuszczalności zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności rozstrzyga art. 795 § 1 k.p.c. Przepis ten nie reguluje jednak zagadnień dotyczących sposobu rozpoznania zażalenia. Pozostaje on natomiast w związku z regulacją zawartą w art. 767^4 k.p.c., którego odpowiednikiem był wcześniej art. 767 § 3 k.p.c. Na gruncie tego przepisu utrwalone było stanowisko, że miał on zastosowanie także w postępowaniu klauzulowym. Sąd Apelacyjny podkreślił zasadnie, że w wyniku zmian dokonanych na mocy ustawy nowelizującej nie uległ zmianie model postępowania zażaleniowego, zgodnie z którym w postępowaniach uregulowanych w Części Trzeciej Kodeksu postępowania cywilnego zażalenie na postanowienia sądu przysługuje w przypadkach wskazanych w ustawie. Takim przepisem, dopuszczającym możliwość wniesienia zażalenia w postępowaniu klauzulowym, w rozumieniu art. 767^4 § 1 k.p.c., jest wskazany wyżej art. 795 § 3 k.p.c. Przepisy te stanowią regulację szczególną w odniesieniu do przepisów regulujących postępowanie zażaleniowe zawartych w Części Pierwszej, Księdze Pierwszej Kodeksu postępowania cywilnego.

Sąd Apelacyjny zasadnie zwrócił uwagę, że uznanie, iż art. 767^4 § 1 k.p.c. odnosi się do postępowania klauzulowego wskazuje, że w postępowaniu tym powinien mieć zastosowanie także art. 767 § 1^1. Treść art. 767^4 nakazuje przyjąć, że w przypadkach, w których dopuszczalność zażalenia jest regulowana na mocy tego przepisu, właściwy do rozpoznania zażalenia jest inny skład sądu, na którego postanowienie zażalenie wniesiono. Przemawia za tym także ścisły związek obu przepisów zamieszczonych w tym samym artykule. Powyższe stanowisko uzasadnia także ocena, że przepisy regulujące postępowanie zażaleniowe, zawarte w Części Trzeciej kodeksu postępowania cywilnego, mają charakter regulacji szczególnej w odniesieniu do ogólnych przepisów poświęconych postępowaniu zażaleniowemu zamieszczonych w Części Pierwszej Kodeksu postępowania cywilnego. O ile zatem w części Trzeciej Kodeksu nie zamieszczono regulacji odrębnej dotyczącej określenia właściwości sądu w postępowaniu zażaleniowym, sądem właściwym do rozpoznania zażalenia jest inny skład sądu, na którego postanowienie zażalenie wniesiono.

W ocenie Sądu Apelacyjnego z tego punktu widzenia wątpliwość może budzić jedynie treść art. 795 § 2^1 k.p.c. Przepis ten stanowi, że w przypadku określonych w nim rodzajów tytułów egzekucyjnych, sąd drugiej instancji, uwzględniając zażalenie wierzyciela na postanowienie o odmowie nadania klauzuli wykonalności, uchyla zaskarżone postanowienie i przekazuje wniosek do po-

nownego rozpoznania, jeżeli zachodzą podstawy do nadania klauzuli wykonalności. Zawarte w nim stwierdzenie, odnoszące się do orzekania przez sąd drugiej instancji, nie może być jednak rozumiane jako podstawa uznania, że w przypadkach postępowań klauzulowych w nim wskazanych, a zatem także w przypadku klauzuli wykonalności nadawanej na podstawie art. 788 k.p.c., który miał zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, sądem właściwym do rozpoznania zażalenia jest sąd drugiej instancji. Wymaga bowiem podkreślenia, na co zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny, że art. 795 § 2^1 k.p.c. został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1311), a zatem przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, na mocy której nie dokonano jego zmiany. Funkcją art. 795 § 2^1 k.p.c. nie było określenie właściwości sądu w postępowaniu klauzulowym lecz wskazanie możliwego sposobu orzekania przez sąd rozpoznający zażalenie. Właściwość sądu drugiej instancji wynikała z obowiązującego w chwili wejścia w życie art. 795 § 2^1 k.p.c. modelu środków odwoławczych, w którym zażalenie miało co do zasady charakter środka dewolutywnego, a w przepisach zawartych w Części Trzeciej kodeksu postępowania cywilnego brak było odpowiednika art. 767^4 § 1^1 k.p.c.

Brak jest podstaw do stwierdzenia, że w obowiązującym obecnie stanie prawnym funkcja art. 795 § 2^1 k.p.c. uległa zmianie i aktualnie pełni on także rolę przepisu określającego właściwość sądu rozpoznającego zażalenie w postępowaniu klauzulowym. Zawarte w nim stwierdzenie odnoszące się do sposobu orzekania przez sąd drugiej instancji należy zatem rozumieć wyłącznie jako odnoszące się do sądu właściwego, rozpoznającego zażalenie. Pozostawienie niezmienionej treści art. 795 § 2^1, pomimo zmian dokonanych w modelu postępowania zażaleniowego przez ustawę nowelizującą, jest natomiast jednym z przykładów nieprawidłowego stosowania zasad techniki przy uchwalaniu tej ustawy. Podobny mankament ma np. pozostawienie także niezmienionej treści art. 767 § 2 k.p.c.

Z przyczyn wyżej wskazanych Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. orzekł jak w uchwale. Wymaga jednocześnie zasygnalizowania, że zagadnienie dotyczące kwestii objętej zagadnieniem prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia przez Sąd Apelacyjny w (...), było już przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w uchwale z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. III CZP 22/20.

Uchwała SN z dnia 16 lipca 2021 r., sygn. III CZP 32/20.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

8

Art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121, ze zm.)

Przepis art. 124 ust. 1 ugn wyraźnie bowiem wskazuje, że ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Kwestie te zatem powinny być w sposób dostateczny sprecyzowane wcześniej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy, przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Dlatego też, przy rozpoznawaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Biorąc pod uwagę tak uregulowany zakres kontroli instancyjnej sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzić należy, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

W niniejszej sprawie skarżąca kasacyjnie spółka zarzuciła wprawdzie wyrokowi Sądu pierwszej instancji naruszenie przepisów materialnych, jak i procesowych, jednakże te drugie stanowią jedynie kontynuację zarzucanych naruszeń prawa materialnego, a ich uzasadnienie opiera się na tezie, że skoro organy i Sąd pierwszej instancji wadliwie zastosowały wskazane przepisy ustawy, to dopuściły się także naruszeń procedury. W tej sytuacji ocena zarzucanych naruszeń prawa materialnego determinuje wynik oceny zarzutów naruszenia przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny w poniższych rozważaniach skoncentruje się na wykazaniu, że kontrola legalności decyzji organów administracji dokonana przez Sąd pierwszej instancji była prawidłowa, odnosząc się do wskazanego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia przepisu prawa materialnego. Oznacza to bowiem, że nie doszło tym samym do naruszeń przepisów postępowania.

Rozpoznawana sprawa dotyczy odmowy ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na założenie urządzeń służących dystrybucji energii elektrycznej w postaci kontenerowej stacji transformatorowej, linii kablowej

SN i nN, napowietrznej linii nN wraz z niezbędną infrastrukturą, w sytuacji niewyrażenia przez właściciela tej nieruchomości zgody na dokonanie tych czynności.

Mając powyższe na uwadze, należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 124 ust. 1 ugn starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Z przepisu tego wynika zatem, że realizacja wspomnianego przedsięwzięcia powinna być uwzględniona w odpowiednich dokumentach planistycznych. Mając na uwadze, że teren, na którym znajduje się przedmiotowa nieruchomość objęty jest obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, inwestycja ta powinna być prowadzona zgodnie z tym planem.

Wyjaśnić należy, że art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie Dz. U. z 2022 r., poz. 503, z późn. zm.) od początku obowiązywania tego przepisu, a więc także w dacie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego dla spornej nieruchomości, przewidywał, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zaznaczyć także należy, że w myśl art. 15 ust. 1 tej ustawy projekt planu miejscowego, a zatem także docelowy plan, zawiera część tekstową i graficzną, a sam projekt musi być zgodny z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W studium tym określa się w szczególności kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 10 ust. 2 pkt 5), przez którą należy rozumieć także infrastrukturę energetyczną. Oznacza to, że posadowienie nowych urządzeń infrastruktury technicznej musi być zgodne z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także pośrednio z zapisami studium, tak w warstwie opisowej, jak i graficznej.

W rozpoznawanej sprawie nieruchomość, na której skarżąca spółka planowała budowę kontenerowej stacji transformatorowej, znajduje się na obszarze oznaczonym w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem MM (teren zabudowy mieszkaniowej o funkcjach mieszkalnych), podczas gdy z § 70 ust. 2 tego planu wynika, że lokalizacja stacji punktu zasilania, według wyznaczenia na rysunku planu, możliwa jest na obszarze oznaczonym symbolem TE. Wprawdzie rację ma skarżąca spółka, że pojęcia „punkt zasilania" i „stacja transformatorowa" nie są ze sobą technicznie tożsame, a stacja

transformatorowa technicznie poprzedza punkt zasilania, transformując przesyłaną energię do punktów umożliwiających na dalszym etapie technologicznym jej dystrybucję do indywidualnych odbiorców, ale zauważyć należy, że skoro „punkt zasilania” (tj. urządzenie techniczne o mniejszym stopniu ingerencji w jego otoczenie niż stacja transformatorowa) musi zostać posadowione na specjalnie do tego przeznaczonym w planie zagospodarowania obszarze oznaczonym określonym symbolem, to nie sposób przyjąć, że stacja transformatorowa może zostać posadowiona na dowolnym obszarze niezależnie od jego przeznaczenia w planie zagospodarowania. Przepis art. 124 ust. 1 ugn wyraźnie bowiem wskazuje, że ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Kwestie te zatem powinny być w sposób dostateczny sprecyzowane wcześniej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 czerwca 2021 r., sygn. I OSK 243/21). Tym samym w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzut naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie art. 124 ust. 1 ugn należało uznać za niezasadny. Realizacja zaplanowanej przez skarżącą spółkę inwestycji nie może się odbyć w sytuacji, gdy obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje możliwości jej posadowienia.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że brak było także podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 7, art. 77 i art. 11 k.p.a. W sprawie niesporne jest, że planowana inwestycja mieści się w katalogu wymienionym w art. 124 ust. 1 ugn, w sprawie nie doszło do zawarcia ugody w przedmiocie możliwości dobrowolnego udostępnienia spornej nieruchomości. Organy ustaliły także, że sporna nieruchomość objęta jest postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który na tym terenie przewiduje wyłącznie zabudowę mieszkaniową o funkcjach mieszkalnych, a nie urządzeniami infrastruktury technicznej niezależnie od przeznaczenia tej infrastruktury z punktu widzenia technicznej możliwości przyłączenia do niej odbiorów końcowych. Oznacza to, że organy prowadzące postępowanie w sprawie dokonały ustaleń we wszystkich aspektach istotnych z punktu widzenia art. 124 ust. 1 ugn, który w myśl art. 12 § 1 k.p.a. wyznacza zakres prowadzonego postępowania wyjaśniającego.

Zaznaczyć przy tym należy, że w sprawie niemożliwe było uwzględnienie pisma Wójta Gminy S. z (...) października 2017 r., co do nieograniczenia planowanej inwestycji zapisami planu zagospodarowania. Odnotować bowiem należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należy do przepisów prawa miejscowego i podlega wykładni właściwej dla przepisów prawa. Na wykładnię tych przepisów nie ma zatem stanowisko organu gminy, a przedstawiona w nim interpretacja jako pochodząca od organu, który nie uchwalił miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pozbawiona jest waloru wykładni autentycz-

nej. Stanowisko to nie może być zatem traktowane w rozpoznawanej sprawie jako przeciwdowód w stosunku do obowiązujących przepisów prawa miejscowego.

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia art. 6 w zw. z art. 8 § 1 k.p.a., odnotować należy, że z zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych z zasady wyrażonej w przepisie art. 8 § 1 k.p.a. wynika przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. I GSK 879/19). Tymczasem argumentacja autora skargi kasacyjnej na potwierdzenie zasadności tego zarzutu koncentruje się wokół wykazania, że ocena dokonana przez organy i zaakceptowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie była nieprawidłowa. Argumentacja ta nie wskazuje zatem, w jaki sposób organy prowadzące postępowanie naruszyły zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. W szczególności nie można uznać, że wykładnia przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla spornej nieruchomości prowadzi do podważenia zasady zaufania do władzy publicznej. Autor skargi kasacyjnej nie wskazał bowiem, że ten sam organ w analogicznych sprawach dokonywał oceny prowadzącej do wyników odmiennych niż zapadłe w rozpoznawanej sprawie.

Na marginesie powyższego wskazać należy, że brak formalnego zakazu lokalizacji infrastruktury technicznej na terenach o przeznaczeniu mieszkaniowym nie może być utożsamiany z zezwoleniem na nieograniczone, nieznajdujące podstawy w planie zagospodarowania stacji transformatorowych. Również przepis § 11 planu przewidujący konieczność zapewnienia podłączenia wszystkich działek budowlanych do sieci energetycznej nie daje podstaw do przyjęcia, że stacje transformatorowe na terenie objętym tym planem mogą być rozmieszczane w sposób nieprzewidziany w planie. Z kolei przyjęcie, że § 70 ust. 2 pkt 2 planu odnosi się do istniejącej w dniu uchwalenia planu stacji rozdzielczej 400/110 kV powoduje, że plan ten nie przewiduje możliwości budowy stacji transformatorowej, a zatem realizacja tej inwestycji na podstawie tak wykładanego planu zagospodarowania jest na gruncie art. 124 ust. 1 ugn niemożliwa. Nie istnieją bowiem warunki umożliwiające wydanie decyzji wskazanej w tym przepisie. Z kolei, jak wskazano to powyżej, skoro obowiązujący plan przewiduje, że stacje punktu zasilania mogą być budowane wyłącznie na wskazanym w tym planie terenie, to brak jest podstaw do przyjęcia, że stacje transformatorowe, stanowiące odrębne urządzenia, mogą być budowane niezależnie od postanowień planu zagospodarowania.

W świetle powyższych wywodów, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, brak było podstaw do uznania, że w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia art. 6 w zw. z art. 8 § 1 k.p.a.

Niezasadny okazał się także zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych

stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Analiza tego przepisu wskazuje, że może on zostać naruszony przez pominięcie któregokolwiek z elementów wymienionych w tym przepisie lub takie sformułowanie wywodów sądu, które powoduje, że kontrolowany przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrok nie poddaje się kontroli instancyjnej. Kontrolowany pod tym kątem wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie wykazuje wad przemawiających za koniecznością jego uchylenia. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie elementy wskazane w zacytowanym powyżej przepisie, a wywody składu orzekającego w sprawie są logiczne, wyczerpujące i odnoszą się do przepisów prawa znajdujących zastosowanie w rozpoznawanej sprawie.

Fakt, że skład orzekający nie odniósł się szczegółowo do wszystkich zarzutów zawartych w skardze, nie oznacza automatycznie, że uzasadnienie wyroku należało uznać za wadliwe. Prawidłowo sporządzone uzasadnienie wyroku nie wymaga bowiem szczegółowego odniesienia się przez sąd pierwszej instancji do wszystkich zarzutów skargi oraz podniesionej w niej argumentacji, ale wymaga odniesienia się do tych zarzutów, których zbadanie jest niezbędne do przeprowadzenia kontroli zaskarżonego aktu administracyjnego. Zarzuty i argumenty strony skarżącej mogą zostać zatem ocenione całościowo (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. I GSK 1489/20 i z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. II GSK 818/20).

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 184 p.p.s.a. w zw. z art. 15zzs⁴ ust. 3 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 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1842, z późn. zm.), orzekł jak w sentencji.

Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2023 r., sygn. I OSK 2651/19.

9

Art. 136 k.p.a. i art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.)

Naruszenie art. 153 p.p.s.a. może mieć miejsce w sytuacji, gdy sąd orzekający w danej sprawie nie podporządkował się wyrażonemu wcześniej w orzeczeniu sądu poglądowi w pełnym zakresie. Nie może on zatem formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem. Ocena prawna może przy tym dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak i kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania decyzji. Innymi słowy, postawienie w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 153 p.p.s.a., wymaga wykazania, że wydając zaskarżony wyrok, sąd nie zastosował się on do wiążącej go oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania zawartych w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego.

Konieczność uzupełnienia materiału dowodowego nie narusza sama przez się zasady dwuinstancyjności, czego potwierdzeniem jest unormowanie zawarte w art. 136 k.p.a. Organ odwoławczy powinien zastosować powyższy przepis, gdy stwierdzi, że postępowanie dowodowe wymaga uzupełnienia, ponieważ nie zostały ustalone wszystkie istotne okoliczności faktyczne mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, bądź odmawia mocy dowodowej ustaleniom dokonanym przez organ I instancji. Ograniczenie postępowania dowodowego do postępowania uzupełniającego nie wyklucza dopuszczalności przeprowadzenia nowych dowodów i ustalenia nowych okoliczności faktycznych. Jedynie wówczas, gdy ujawnienie nowych okoliczności powoduje konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w znacznej części bądź w całości, co może prowadzić do powstania nowej sprawy, organ zobowiązany jest do uchylenia decyzji organu I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy, przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Dlatego też, przy rozpoznawaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Biorąc pod uwagę tak uregulowany zakres kontroli instancyjnej sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzić należy, że zarzut skargi kasacyjnej okazał się niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez Sąd I instancji art. 141 § 4 p.p.s.a. podnieść należy, że zgodnie z tym przepisem uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania.

Otóż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku wyjaśnił, co legło u podstaw rozstrzygnięcia o konieczności uchylenia decyzji organów odwoławczego, wskazując, że motywy zaskarżonej decyzji nie zawierają przekonującej argumentacji co do uznania, że w sprawie nie zachodzi związek przyczynowy pomiędzy rezygnacją skarżącej z zatrudnienia a opieką nad matką. W ocenie bowiem SKO matka skarżącej nie jest obłożnie chora i leżąca, a skarżąca nie wykonuje opieki stałej lub długoterminowej. Sąd zaznaczył, że z uzasadnienia decyzji nie wynika, aby Samorządowe Kolegium Odwoławcze na te okoliczności dokonało własnych ustaleń w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy, bądź przeprowadziło uzupełniające postępowanie dowodowe. Tym samym Sąd zauważył, że decyzja wydane w niniejszej sprawie

należytej argumentacji nie zawiera. Sąd wskazał także, że podstawą prawną rozstrzygnięcia było stwierdzenie naruszeń przepisów postępowania.

Odnosząc się do zarzucanego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 153 p.p.s.a., który to przepis stanowi, iż ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie, stwierdzić należy, co następuje:

Naruszenie art. 153 p.p.s.a. może mieć miejsce w sytuacji, gdy sąd orzekający w danej sprawie nie podporządkował się wyrażonemu wcześniej w orzeczeniu sądu poglądowi w pełnym zakresie. Nie może on zatem formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem. Ocena prawna może przy tym dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak i kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania decyzji. Innymi słowy, postawienie w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 153 p.p.s.a., wymaga wykazania, że wydając zaskarżony wyrok, sąd nie zastosował się on do wiążącej go oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania zawartych w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie żaden wiążący wyrok nie został wcześniej wydany.

Na marginesie, odnosząc się do tego, że zaskarżony wyrok nie zawiera w ogóle oceny prawnej podnieść należy, że odczytanie owej oceny następuje w wyniku prześledzenia wywodów sądu zawartych w wyjaśnieniu podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Brak jest podstaw do przyjęcia, że uzasadnienie wyroku sądu administracyjnego należy uznać za wadliwie sporządzone w stopniu uzasadniającym uchylenie tego wyroku wyłącznie z tej przyczyny, że ocena prawna nie została wyrażona w niejako wyodrębnionej części uzasadnienia. W wywodach sądu pierwszej instancji wyłuszczono, że skoro organ odwoławczy dokonał odmiennej oceny materiału dowodowego i to takiej, która pogarsza sytuację skarżącej, to powinien stanowisko to dogłębnie uzasadnić z uwzględnieniem art. 11 i 107 § 3 k.p.a. Nakazano, aby odnośnie tej kwestii organ odwoławczy ocenił materiał dowodowy pod kątem zaistnienia przesłanek do przyznania skarżącej świadczenia pielęgnacyjnego oraz ocenił czy pozostałe osoby zobowiązane do alimentacji mogą realizować spoczywający na nich obowiązek alimentacyjny. Wojewódzki Sąd Administracyjny przedstawił stosowną argumentację na poparcie takiego stanowiska.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie wykazuje wady w postaci sporządzenia go w sposób uniemożliwiający dokonanie kontroli instancyjnej wyroku. Wywody Sądu odnoszą się do przebiegu postępowania i ustalonego w jego toku stanu faktycznego sprawy. Ich analiza wskazuje, że odnoszą się do przepisów regulujących postępowanie wyjaśniające, a więc znajdujących zastosowanie w sprawie i są zgodne z zasadami logiki. Zaznaczyć przy tym należy, że wprawdzie wywody te skupiają się na

kwestii prowadzenia postępowania wyjaśniającego i pomijają wykładnię przepisów prawa materialnego, a także ocenę prawidłowości ich zastosowania bądź odmowy zastosowania, ale dzieje się tak z uwagi na fakt, że ocena taka możliwa jest do przeprowadzenia wyłącznie w sytuacji, gdy postępowanie wyjaśniające dostarcza informacji umożliwiających ustalenie pełnego stanu faktycznego z punktu widzenia normy prawa materialnego regulującego określony stosunek prawny.

Uchybienie przez organy prowadzące postępowanie obowiązkowi ustalenia tego stanu powoduje, że niemożliwa jest ocena prawidłowości zastosowania określonej normy prawnej. W rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji wskazał, że organy prowadzące postępowanie administracyjne nie wyjaśniły określonego zakresu stanu faktycznego istotnego z punktu możliwości zastosowania art. 17 ust. 1 pkt 4 uśr i nakazał uzupełnienie postępowania wyjaśniającego w kierunku usunięcia dostrzeżonych uchybień. Subsumpcja stanu faktycznego pod normę prawną regulującą przyznanie wnioskowanego przez skarżącą świadczenia pielęgnacyjnego może nastąpić, jak wskazano powyżej, dopiero po ustaleniu wszystkich okoliczności istotnych z punktu widzenia tej normy. Konieczność uzupełnienia materiału dowodowego nie narusza sama przez się zasady dwuinstancyjności, czego potwierdzeniem jest unormowanie zawarte w art. 136 k.p.a. Organ odwoławczy powinien zastosować powyższy przepis, gdy stwierdzi, że postępowanie dowodowe wymaga uzupełnienia, ponieważ nie zostały ustalone wszystkie istotne okoliczności faktyczne mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, bądź odmawia mocy dowodowej ustaleniom dokonanym przez organ I instancji. Ograniczenie postępowania dowodowego do postępowania uzupełniającego nie wyklucza dopuszczalności przeprowadzenia nowych dowodów i ustalenia nowych okoliczności faktycznych. Jedynie wówczas, gdy ujawnienie nowych okoliczności powoduje konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w znacznej części bądź w całości, co może prowadzić do powstania nowej sprawy, organ zobowiązany jest do uchylenia decyzji organu I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Rozpoznając sprawę ponownie organ odwoławczy powinien mieć też na uwadze, że matka skarżącej ma ustalony znaczny stopień niepełnosprawności. Stosownie do treści art. 3 pkt 21 uśr ilekroć w ustawie jest mowa o znacznym stopniu niepełnosprawności–oznacza to: a) niepełnosprawność w stopniu znacznym w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, b) całkowitą niezdolność do pracy i samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, c) stałą albo długotrwałą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym i do samodzielnej egzystencji albo trwałą lub okresową całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym i do samodzielnej egzystencji, orzeczoną na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników w celu uzyskania świadczeń określonych w tych przepisach, d) posiadanie orzeczenia o zaliczeniu do I grupy inwalidów,

e) niezdolność do samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Z kolei po myśli art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Powyższe regulacje nie powinny być pominięte przez organ odwoławczy, który w orzeczeniu z dnia (...) maja 2021 r. zaprezentował pogląd, iż „z wywiadu środowiskowego nie wynika, aby F.K. była osobą obłożnie chorą i leżącą”. I dalej: „niewiarygodne należy uznać twierdzenia pełnomocnika, iż matka nie jest w stanie samodzielnie funkcjonować przez parę godzin dziennie”.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze będzie też miało obowiązek rozważenia, czy treść art. 17 ust. 1 pkt 4 wymaga, aby osoba wymagająca opieki była obłożnie chora i leżąca.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżony wyrok odpowiada prawu, wobec czego działając na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną.

Jednocześnie w myśl art. 182 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, ponieważ strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a druga strona, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia odpisu skargi kasacyjnej, nie zażądała przeprowadzenia rozprawy.

Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2023 r., sygn. I OSK 433/22.

10

Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1989 r., Nr 14, poz. 74) w zw. z art. 200 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.)

Sformułowanie „należące do” rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego oznacza w takim ujęciu przynależność mienia państwowego do tych podmiotów w sensie prawnym, a nie tylko w sensie faktycznym. Za nieruchomość nienależącą do terenowego organu administracji państwowej można zatem uznać tylko taką nieruchomość, która w dniu 27 maja 1990 r. była w sposób prawem przewidziany oddana w zarząd lub użytkowanie państwowej jednostce organizacyjnej.

Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę

nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy, przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Dlatego też, przy rozpoznawaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Biorąc pod uwagę tak uregulowany zakres kontroli instancyjnej sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzić należy, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Istota zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej polega na podważaniu stanowiska w zakresie braku podstaw wyłączenia spornej nieruchomości z komunalizacji z uwagi na prawne dysponowanie nią przez skarżącą. W pierwszej kolejności należy zatem odnieść się do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, gdyż ich wykładnia determinuje w rozpoznawanej sprawie także sposób wykładni przepisów prawa procesowego, których naruszenie zarzucił autor skargi kasacyjnej.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej, jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, staje się w dniu wejścia w życie ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin. Warunkiem zatem stwierdzenia nabycia przez gminę prawa własności nieruchomości w omawianym trybie jest ustalenie, czy nieruchomość taka w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. „należała" do terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego. Wyjaśnienia w tym miejscu wymaga, że o przynależności mienia do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego decydowała treść art. 6 ust. 1 ugg, w brzmieniu obowiązującym na dzień wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej.

Zgodnie z tym przepisem, terenowe organy administracji państwowej zarządzały gruntami, które nie zostały oddane w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste. Analiza tego przepisu wskazuje, że nieruchomości, które nie zostały przez terenowy organ administracji państwowej rozdysponowane w sposób określony w tym przepisie, należały do tego organu niezależnie od tego, jaki podmiot faktycznie władał danym mieniem.

Podkreślenia wymaga, że sformułowanie „należące do" rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego oznacza w takim ujęciu przynależność mienia państwowego do tych podmiotów w sensie prawnym, a nie tylko w sensie faktycznym. Za nieruchomość nienależącą do terenowego organu administracji państwowej można zatem uznać tylko taką nieruchomość, która w dniu 27 maja 1990 r. była w sposób prawem przewidziany oddana w zarząd lub użytkowanie państwowej jednostce organizacyjnej.

Zaznaczyć należy, że w dniu wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej ustanowienie zarządu wymagało określonej formy prawnej – decyzji lub umowy, co jednoznacznie wynikało z art. 38 ust. 2 ugg. Brak takiej decyzji lub umowy ozna-

cza, że nieruchomość w dniu 27 maja 1990 r. „należała” do terenowego organu administracji państwowej. Zatem, jeżeli określone mienie ogólnonarodowe należało do innego podmiotu tylko w sensie faktycznym, a nie prawnym, gdyż podmiot ten nie legitymował się odpowiednim tytułem prawnym do tego mienia, to dane mienie było objęte komunalizacją z mocy prawa na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej. Dysponowanie czy zarządzanie majątkiem ogólnokrajowym, nawet na podstawie upoważnienia ustawowego nie pozwala na przyjęcie, że majątek ten „należał” do zarządcy czy dysponenta (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2022 r., sygn. I OSK 524/20).

Zaznaczyć także należy, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowało się także stanowisko, że akty regulujące status prawny poprzednika prawnego skarżącej oraz akty ustawowe i wykonawcze, na podstawie których przeprowadzono nacjonalizację kolei, mają charakter ogólnych aktów normatywnych i nie regulowały stanu prawnego konkretnej nieruchomości, lecz mogły tylko stanowić podstawę do podejmowania aktów indywidualnych dotyczących poszczególnych składników mienia ogólnonarodowego.

Naczelny Sąd Administracyjny podziela ugruntowane stanowisko orzecznictwa, że istnienia zarządu nie można domniemywać (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. I OSK 1295/05 oraz z dnia 23 lutego 2021 r., sygn. I OSK 2299/20). Stanowisko to znajduje potwierdzenie w uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2017 r., sygn. I OPS 2/16 i z dnia 26 lutego 2018 r., sygn. I OPS 5/17, które wiążą skład orzekający w rozpoznawanej sprawie na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a. Oznacza to, że nie sposób przyjąć, że poprzednikowi skarżącej przysługiwało do spornej nieruchomości prawo użytkowania, o którym mowa w art. 80 ust. 1 ugg, które mogło spowodować powstanie prawa zarządu na spornej nieruchomości. W sprawie brak jest także podstaw do przyjęcia, że poprzednik skarżącej wystąpił w odpowiednim terminie o przekazanie w drodze decyzji tego gruntu w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste na podstawie art. 80 ust. 2 ugg.

Z uwagi na powyższe ustalenia w rozpoznawanej sprawie brak było podstaw do uznania, że sporna nieruchomość nie mogła zostać skomunalizowana na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej.

Przeszkodą taką z całą pewnością nie mogła być treść art. 11 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Zgodnie bowiem z tym przepisem składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa w art. 5 ust. 1–3, nie stają się mieniem komunalnym, jeżeli należą do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim. Zauważyć jednakże należy, że zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy komunalizacyjnej Rada Ministrów została zobowiązana do określenia w drodze rozporządzenia wykazu przedsiębiorstw i jednostek, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Jak słusznie odnotował to organ odwoławczy oraz Sąd pierwszej instancji, w rozporządzeniu tym nie wymieniono poprzedni-

ka prawnego skarżącej, w związku z czym przepis art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy komunalizacyjnej nie wyłączał możliwości komunalizacji spornej nieruchomości.

W świetle powyższych ustaleń za niezasadne należało uznać zarzuty naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej, naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej w zw. z art. 80 ugg oraz naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej w zw. z art. 16 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe" w zw. z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Odnosząc się z kolei do zarzutów naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej w zw. z art. 200 i art. 206 ugn w zw. z § 4 ust. 1 rozporządzenia oraz naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej w zw. z art. 34 i art. 34a ustawy komercjalizacyjnej, zauważyć należy, że przepisy te przewidują nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości znajdujących się w zarządzie państwowych osób prawnych poprzednika prawnego skarżącej, przy czym stan ten miał zgodnie z tymi przepisami istnieć na dzień 5 grudnia 1990 r. Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że skoro sporna nieruchomość uległa komunalizacji z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r., to nie mogła ona podlegać regulacji przepisów oceniających stan określonych nieruchomości na dzień 5 grudnia 1990 r., tj. stan ponad sześć miesięcy po dokonaniu komunalizacji spornej nieruchomości. W świetle tych wywodów brak było podstaw do uwzględnienia analizowanych zarzutów.

Przechodząc do analizy zarzutu naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, należy stwierdzić, że działania podjęte przez organy administracji publicznej zaakceptowane następnie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie były poprawne. Dostarczyły one bowiem organom materiału pozwalającego na dokonanie oceny prawnej na podstawie znajdujących zastosowanie przepisów postępowania. Organy prawidłowo ustaliły, że sporna nieruchomość podlegała komunalizacji w trybie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej, czemu nie stał na przeszkodzie omówiony powyżej art. 11 ust. 1 pkt 2 tej ustawy w zw. z rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy komunalizacyjnej. Tym samym za niezasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 151 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 8, art, 77, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a.

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia art. 151 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 138 § 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 127 § 3 oraz art. 107 § 1 k.p.a., należy wskazać, że zgodnie z 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 z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. W tym miejscu należy zaznaczyć jedynie, że organem pierwszoinstancyjnym w rozpoznawanej sprawie był wojewoda, tj. organ inny od wskazanego w art. 127 § 3 k.p.a. Prze-

pis ten zatem nie znajdował w ogóle zastosowania w sprawie. Z kolei art. 138 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. określają, jakie rodzaje orzeczeń może wydać organ odwoławczy, a art. 107 § 1 k.p.a. wskazuje na elementy składowe decyzji administracyjnej. Przepisy powołane w tym zarzucie nie pozostają zatem w takiej zależności, aby na ich podstawie można było zrekonstruować normę prawną, która mogła zostać naruszona przez Sąd pierwszej instancji przez nieprawidłową kontrolę działalności administracji publicznej. Powołanie przez autora skargi kasacyjnej szeregu przepisów w omawianym zarzucie czyni wątpliwym, jakie naruszenie jest zarzucane zaskarżonemu wyrokowi, i jakie okoliczności mają wskazywać na zasadność tego zarzutu. Niezbędna konkretyzacja zarzutów nie została także przedstawiona w uzasadnieniu skargi kasacyjnej. Autor skargi kasacyjnej ograniczył się do powołania na bliżej niesprecyzowane wady decyzji przemawiające za jej uchyleniem, nie wskazując żadnych konkretnych uchybień, których miały dopuścić się organy administracji publicznej orzekające w rozpoznawanej sprawie. Z uwagi na powyższe zarzut ten nie może zatem odnieść skutku spodziewanego przez autora skargi kasacyjnej.

Za niezasadny należało uznać także zarzut naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie art. 134 § 4 p.p.s.a. W pierwszej kolejności należy bowiem odnotować, że art. 134 p.p.s.a. złożony jest jedynie z dwóch paragrafów, w związku z czym niemożliwe było uchybienie przez Sąd pierwszej instancji nieistniejącemu przepisowi ustawy. Przyjmując jednakże, że treść zapisu tego zarzutu wskazująca na określoną podstawę prawną stanowi oczywistą omyłkę pisarską i uwzględniając treść uzasadnienia do tego zarzutu, wskazać należy, że zarzut ten nie został uzasadniony w sposób umożliwiający stwierdzenie jego zasadności. O ile bowiem autor skargi kasacyjnej wskazał, że naruszenie przepisów postępowania miało polegać na ograniczeniu kontroli działalności administracji publicznej do zarzutów skargi skierowanej do tego sądu, to uzasadnienie i treść zarzutu nie powołują się na żaden niewyjaśniony przez Sąd pierwszej instancji zakres sprawy. Analiza uzasadnienia skargi kasacyjnej odnosząca się do tego zarzutu wskazuje, że jego sensem jest nieuwzględnienie przepisów aktów normatywnych, które w ocenie autora skargi kasacyjnej wskazują na istnienie prawa zarządu skarżącej i jej poprzednika prawnego dotyczące spornej nieruchomości. Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że kwestia tego rodzaju przepisów została przeanalizowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, a wynik tej analizy został utrwalony w rozważaniach sądu zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Ponadto tak sformułowane uzasadnienie wskazuje, że jest to w rzeczywistości zarzut dokonania nieprawidłowej oceny prawnej na gruncie przepisów prawa materialnego, a w szczególności art. 5 ustawy komunalizacyjnej, a nie pominięcie w rozstrzygnięciu określonego aspektu rozpoznawanej sprawy. Jako takie uzasadnienie w konsekwencji nie odnosi się do zarzutu zakresu rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny i nie wskazuje na naruszenie art. 134 § 1 p.p.s.a.

W rozpoznawanej sprawie brak było także podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Analiza tego przepisu wskazuje, że może on zostać naruszony przez pominięcie któregokolwiek z elementów wymienionych w tym przepisie lub takie sformułowanie wywodów sądu, które powoduje, że kontrolowany przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrok nie poddaje się kontroli instancyjnej. Kontrolowany pod tym kątem wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie wykazuje wad przemawiających za koniecznością jego uchylenia. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie elementy wskazane w zacytowanym powyżej przepisie, a wywody składu orzekającego w sprawie są logiczne, wyczerpujące i odnoszą się do przepisów prawa znajdujących zastosowanie w rozpoznawanej sprawie. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że Sąd pierwszej instancji uzasadniając wydany wyrok, odniósł się do kwestii możliwości uznania, że skarżącej przysługiwało do spornej nieruchomości prawo zarządu wynikające z przepisów prawa. Fakt, że ocena ta była negatywna dla skarżącej nie pozwala stwierdzić, że uzasadnienie w tym zakresie jest wadliwe, a zwłaszcza wadliwe w stopniu przemawiającym za koniecznością uchylenia tego wyroku. Z kolei fakt tożsamości pojęć „zarządzanie" i „należenie do" odnoszone do mienia ogólnonarodowego zastosowane w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej wynika ze struktury właścicielskiej i sposobu zarządzania własnością Skarbu Państwa przed 1990 r. i art. 6 ust. 1 ugg omówionego powyżej. W tym zakresie w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wywody Sądu pierwszej instancji zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku są zrozumiałe i zgodne zarówno z dotychczasowym orzecznictwem, jak i zasadami wnioskowania.

Na marginesie powyższego należy zauważyć, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może dotyczyć, jak wskazano to powyżej, sytuacji, w których sąd pierwszej instancji uchybił obowiązkowi zawarcia w uzasadnieniu wszystkich elementów wymaganych tym przepisem bądź przedstawieniu wywodów sądu w sposób niepozwalający na kontrolę instancyjną. Zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie służy zatem zwalczaniu interpretacji przepisów i subsumpcji stanu faktycznego pod zrekonstruowaną normę prawną, do czego wydaje się dążyć autor skargi kasacyjnej, kwestionując wyłączenie możliwości powstania prawa zarządu sporną nieruchomością na podstawie przepisów prawa. Kwestionowanie prawidłowości ustaleń i wyniku wykładni przepisów powinno odbywać się w ramach zarzutów dotyczących naruszenia prawa procesowego i materialnego.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżony wyrok odpowiada prawu, wobec czego działając na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną.

Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2023 r., sygn. I OSK 3026/19.

Trybunał Konstytucyjny

11

Art. 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 955, ze zm.)

Art. 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 955, ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 78 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej Z.P. (dalej: skarżący) przedmiotem zaskarżenia uczynił art. 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2019 r., poz. 284; obecnie: Dz. U. z 2020 r., poz. 955, ze zm.; dalej: u.b.a.; ustawa o broni i amunicji).

Zakwestionowany przez skarżącego przepis jest częścią regulacji dotyczącej odwołania od orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego, w których upoważniony lekarz lub psycholog stwierdza, czy osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń spełnia – określone w art. 15 ust. 1 pkt 2–4 u.b.a. – negatywne przesłanki wydania pozwolenia na broń (przesłanki te są następujące: zaburzenia psychiczne lub znacznie ograniczona sprawność psychofizyczna, istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego lub uzależnienie od alkoholu lub substancji psychoaktywnych). Osoba, która występuje z wnioskiem o wydanie pozwolenia na broń, jest zobowiązana takie orzeczenie lekarskie i psychologiczne przedstawić właściwemu organowi Policji (art. 15 ust. 3 u.b.a.). Odwołanie od takiego orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego może wnieść osoba ubiegająca się o wydanie pozwolenia lub komendant wojewódzki Policji (art. 15h ust. 2 u.b.a.). Podmiotami odwoławczymi są wojewódzkie ośrodki medycyny pracy (lub instytuty badawcze w dziedzinie medycyny pracy), jednostki służby medycyny pracy podmiotów leczniczych utworzonych i wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a także podmioty lecznicze utworzone i wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej (art. 15h ust. 3 u.b.a.). Orzeczenie lekarskie lub psychologiczne wydane w trybie odwoławczym (dla uproszczenia dalej używać się będzie wyrażenia „orzeczenie lekarskie wydane w trybie odwoławczym”) – zgodnie z art. 15h ust. 7 u.b.a. – jest ostateczne.

Skarżący zaskarżył art. 15h ust. 7 u.b.a. nie wprost, lecz w określonym rozumieniu. Mianowicie w *petitum* skargi użył następującej formuły interpretacyjnej: „rozumiany w ten sposób, że przewiduje w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń szczególne ograniczenie dowodowe w postaci braku możliwości oceny dowodu w postaci ostatecznego orzeczenia lekarskiego (wydanego w oparciu o art. 15h ustawy o broni i amunicji), w szczególności poprzez brak możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko temu orzeczeniu, a także poprzez ograniczone możliwości kontroli instancyjnej tego orzeczenia".

Wobec tego, że treść opisana w *petitum* skargi cechuje się pewną niejednoznacznością, odczytując przedmiot zaskarżenia, Trybunał Konstytucyjny oparł się na analizie całej skargi konstytucyjnej, zatem zarówno jej *petitum*, jak i uzasadnienia, a nadto mając na uwadze konkretny charakter kontroli, uwzględnił orzeczenia sądów administracyjnych wydane w sprawie, w związku z którą tę skargę wniesiono.

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący w istocie zmierza do zakwestionowania wykładni, jaką zastosowano w jego sprawie, a precyzyjniej – polemizuje ze stanowiskiem wojewódzkiego sądu administracyjnego – który – odwoławszy się do orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) – przyjął: „Orzeczenie lekarskie wydane w trybie odwołania jest (…) ostateczne, a więc niepodważalne. Związanie organów Policji ostatecznym orzeczeniem lekarskim i psychologicznym wyklucza możliwość ich kontroli w prowadzonych przez nie postępowaniach o wydanie lub cofnięcie pozwolenia na broń. (…) Z powyższego wynika, że w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń istnieje szczególne ograniczenie dowodowe. Mianowicie to, czy ktoś należy (czy też nie należy) do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2–4 ustawy o broni i amunicji może być stwierdzone jedynie na podstawie orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego wydanego przez określone podmioty i w określonym trybie. (…) nie jest dopuszczalne przeprowadzenie dowodu przeciwko ostatecznemu orzeczeniu lekarskiemu wydanemu w oparciu o powołane przepisy". Stanowisko to podzielił także NSA, oddalając skargę kasacyjną skarżącego. Skarżący podniósł dodatkowo, że w orzecznictwie sądów administracyjnych takie odczytanie art. 15h ust. 7 u.b.a. jest powszechne.

Skarżący wprost podniósł, że „nie zgadza się z przyjętym rozwiązaniem normatywnym, jakoby jedynym źródłem ustaleń (materiału dowodowego) dot. stanu zdrowia fizycznego i psychicznego Skarżącego (fakty istotne dla rozstrzygnięcia) miała być opinia wydana w trybie, o którym mowa w art. 15h ust. 7 (u.b.a.)" (s. 16 uzasadnienia skargi konstytucyjnej), a także zaznaczył, iż „art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji stanowi wyjątek od zasady swobodnej oceny dowodów, o której mowa w art. 80 k.p.a. W praktyce oznacza to oparcie całości rozstrzygnięcia w zakresie przesłanek wydania pozwolenia na broń na orzeczeniu lekarskim, bez możliwości dokonania oceny tego dowodu" (s. 25 uzasadnienia skargi konstytucyjnej).

W zawartym w *petitum* skargi opisie przedmiotu zaskarżenia, skarżący wskazał jeszcze na wynikające jego zdaniem z art. 15h ust. 7 u.b.a. „ogranicze-

nie możliwości kontroli instancyjnej” orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym. Biorąc przede wszystkim pod uwagę charakter tego orzeczenia, a mianowicie to, że jest ono wydawane w wyniku wniesienia odwołania przez upoważniony podmiot, a także rodzaj postępowania przed organami orzecznictwa lekarskiego, które nie jest „samodzielnym” postępowaniem administracyjnym, Trybunał nie znalazł żadnych argumentów, by we wskazanym fragmencie *petitum* skargi dostrzec podstawę wyodrębnienia samodzielnego zarzutu dotyczącego braku bądź instancyjności postępowania przed orzecznikami lekarskim, bądź zaskarżalności wydawanego w tym trybie orzeczenia odwoławczego. Skarżący nie kwestionuje samej konstrukcji przewidzianego w art. 15a–15l u.b.a. postępowania, nie domaga się poddania kognicji sądów administracyjnych wydawanych w toku takiego postępowania orzeczeń lekarskich. Gdyby nawet odczytać *petitum* skargi jako obejmujące tak rozumiany zarzut braku zaskarżalności, należałoby stwierdzić, że skarga konstytucyjna nie spełnia w tym zakresie wymagań jej dopuszczalności. Po pierwsze, skarżący nie zaskarżył do sądu administracyjnego orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym. Po drugie, nie podał żadnych samodzielnych argumentów, które taki zarzut miałyby uzasadniać.

Wyrażenie „ograniczenie możliwości kontroli instancyjnej” można jeszcze łączyć z tym fragmentem uzasadnienia skargi, w którym skarżący wskazał, że związanie organów Policji orzeczeniem lekarskim wydanym w trybie odwoławczym pociąga za sobą iluzoryczność kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne. Taki zarzut mógłby być traktowany jako uzasadniony wówczas, gdyby skarżący wprost odniósł go do regulacji postępowania dowodowego przed sądami administracyjnym, czego jednak nie uczynił. Jak zauważył Sejm w swoim stanowisku, skarżący nie zakwestionował żadnego przepisu dotyczącego tych zagadnień, np. art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329, ze zm.).

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarżący jest zobowiązany określić kwestionowany przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucji, a nadto uzasadnić postawiony zarzut, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Skarżący, w zakresie, w jakim zarzucił, że art. 15h ust. 7 u.b.a. nie przewiduje możliwości kontroli instancyjnej orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym tych wymagań nie spełnił. W tym zatem zakresie Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – umorzył postępowanie.

W świetle powyżej przeprowadzonej analizy skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że jej przedmiotem jest takie rozumienie art. 15h ust. 7 u.b.a., zgodnie z którym w postępowaniu administracyjnym w spra-

wie pozwolenia na broń w zakresie stwierdzenia istnienia przesłanek określonych w art. 15 ust. 1 pkt 2–4 u.b.a. organ jest związany wydanym w trybie odwoławczym orzeczeniem lekarskim. W ocenie skarżącego, z takiego unormowania wynika, że organ administracji w toku postępowania w sprawie pozwolenia na broń nie może dokonywać oceny dowodu w postaci orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym.

2. Jako wzorce kontroli skarżący wskazał po pierwsze art. 2 Konstytucji i wynikające z tego przepisu zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury oraz prawo do dobrej administracji, po drugie – art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim musiał rozstrzygnąć, czy art. 2 Konstytucji i wskazane przez skarżącego zasady (prawa) mogą być wzorcem kontroli konstytucyjności w sprawach wszczętych na podstawie skargi konstytucyjnej.

Przesłanką dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał już, że skarga konstytucyjna służy ochronie konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych, a nie ochronie jakiejkolwiek sytuacji prawnej tego, który wnosi skargę. Przesądza o tym zarówno systematyka tekstu konstytucyjnego (zgodnie z którą skarga konstytucyjna stanowić ma jeden ze środków ochrony wolności i praw), jak i treść art. 79 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje legitymację do wniesienia skargi temu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. To z tego względu Trybunał przyjmował, że art. 2 Konstytucji może stać się samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jedynie wyjątkowo, a mianowicie wówczas, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych.

Spośród zasad lub praw wskazanych przez skarżącego i mających swe źródło w art. 2 Konstytucji, podstawowe znaczenie z punktu widzenia postawionych w skardze zarzutów ma prawo do dobrej administracji oraz prawo do rzetelnej (sprawiedliwej) procedury. Przywołana przez skarżącego zasada zaufania do państwa i prawa nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie tym bardziej, że uzasadnienie skargi w tym zakresie ogranicza się jedynie do krótkiego przedstawienia treści tej zasady, któremu nie towarzyszy żaden osobny zarzut naruszenia konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Tymczasem – zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK – skarżący ma obowiązek nie tylko wskazać konstytucyjne prawo i sposób jego naruszenia, lecz nadto uzasadnić zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym przez siebie prawem konstytucyjnym. Wobec niespełnienia tych wymagań dopuszczalności skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny postanowił – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – umorzyć postępowa-

nie w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i prawa.

W niniejszej sprawie – odnośnie do wskazanego przez skarżącego art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli – Trybunał Konstytucyjny musiał następnie ustalić, czy wyprowadzone z tego przepisu prawo do dobrej administracji lub prawo do rzetelnej (sprawiedliwej) procedury może być przedmiotem ochrony w trybie skargi konstytucyjnej. W dotychczasowym orzecznictwie kwestia ta nie została jeszcze wprost i jednoznacznie rozstrzygnięta. W ramach tych rozważań należało dodatkowo wyjaśnić relację zachodzącą między prawem do dobrej administracji oraz prawem do rzetelnej (sprawiedliwej) procedury, przy czym każde z tych praw skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie (zob. zwłaszcza wyrok pełnego składu z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU 2006, nr 6/A, poz. 66) stwierdzał wielokrotnie, że z art. 2 Konstytucji wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych – a zatem nie tylko postępowania przed sądami objęte zakresem normowania art. 45 ust. 1 Konstytucji – odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne takich postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Jako istotny element sprawiedliwości proceduralnej Trybunał wymieniał także m.in. obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej, jak również – wywodzone z art. 78 Konstytucji – prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji. Trybunał zaznaczał, że zasada sprawiedliwej procedury nie tylko wymaga, by organ przedstawił motywy swego rozstrzygnięcia, lecz także by rozstrzygnięcie to było weryfikowalne (zob. wyrok z dnia 22 września 2009 r., sygn. P 46/07, OTK ZU 2009, nr 8/A, poz. 126).

Trybunał Konstytucyjny zajmował również stanowisko, że tak rozumiana sprawiedliwość proceduralna może być wzorcem odniesienia w skardze konstytucyjnej, wywodząc ją wówczas nie tylko z art. 2 Konstytucji, lecz dodatkowo z art. 78 Konstytucji. Uczynił tak na przykład w wyroku z 6 grudnia 2011 r. (sygn. SK 3/11, OTK ZU 2011, nr 10/A, poz. 113), w którym odwoławszy się do swego wcześniejszego orzecznictwa, stwierdził, że zastosowanie w art. 78 Konstytucji – obejmującym swym zakresem także postępowanie administracyjne – ogólnego pojęcia „zaskarżenie, pozwala na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji”. Z kolei w wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r. (sygn. SK 30/10, OTK ZU 2012, nr 4/A, poz. 39) podkreślił, co następu-

je: „Art. 78 Konstytucji, który statuuje prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, ma zastosowanie nie tylko w ramach procedur sądowych, ale i procedur administracyjnych. W tym ostatnim wypadku podstawą do sformułowania zasady sprawiedliwości proceduralnej jest art. 78 w związku z art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasada zaufania wywodzona z art. 2 Konstytucji oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia, czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka. Zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji wymaga, by organ prowadzący postępowanie administracyjne działał na podstawie prawa i w jego granicach. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji wymienia warunki, przy spełnieniu których zasada sprawiedliwości proceduralnej może zostać ograniczona".

Mając na uwadze przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny wziął w szczególności pod uwagę jeszcze jeden swój wcześniejszy wyrok, a mianowicie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. o sygn. SK 54/05 (OTK ZU 2007, nr 11/A, poz. 158), w którym Trybunał stwierdził brak adekwatności art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli regulacji wyłączającej możliwość przeprowadzenia skutecznego przeciwdowodu w postępowaniu administracyjnym przed polskimi organami celnymi. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał szerzej wypowiedział się o „prawie do dobrej administracji". Stwierdził mianowicie, że na organach administracji publicznej spoczywa bezwzględny obowiązek respektowania zasady praworządności, z którego wynika m.in. nakaz wydawania rozstrzygnięć, a w zakresie postępowania dowodowego – nakaz podejmowania czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego sprawy, na podstawie i w granicach prawa. Jako źródło normatywne tych obowiązków Trybunał wskazał art. 7 oraz art. 2 Konstytucji. W tym kontekście przypomniał swoje wcześniejsze stanowisko (wyrok z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU 2003, nr 4/A, poz. 31): „«Administracja pełni wobec obywatela rolę służebną i w sytuacji, gdy zakończenie procesu weryfikacji dokumentacji jest utrudnione z przyczyn niezależnych od zainteresowanego, to jej obowiązkiem jest fachowa i rzetelna pomoc. Brak takiej pomocy, skutkujący pozbawieniem możliwości dochodzenia uprawnień przez strony postępowania, jest wysoce naganny i nie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnie chronionej godności człowieka, na której straży stoi także administracja publiczna. Prawo do dobrej administracji gwarantuje także Kodeks Dobrej Administracji (w tym przypadku w szczególności jego art. 17 i 22) przyjęty przez Parlament Europejski z dnia 6 września 2001 r.» (zob. także art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, sporządzony w Nicei w 2000 r.)". Trybunał – co najważniejsze z punktu widzenia niniejszej sprawy – stwierdził wówczas, że „jakkolwiek sygnalizowane obowiązki organów władzy publicznej wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z zasady praworządności należy uznać za podstawę i standard «dobrej administracji», to jednak nie jest to równoznaczne z przyznaniem jednostce (każdemu) konstytucyj-

nego, podmiotowego «prawa do dobrej administracji» rozumianego jako wiązka uprawnień proceduralnych upodabniających postępowanie administracyjne do procesu sądowego, w którym stronie przysługują daleko idące gwarancje”.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie orzekającym stwierdził – inaczej niż wywiedziono to w stanowisku Sejmu – że w wyroku o sygn. SK 54/05 Trybunał uznał, iż prawo do dobrej administracji nie ma charakteru konstytucyjnego prawa podmiotowego o treści tożsamej z prawem do rzetelnej (sprawiedliwej) procedury sądowej wywodzonym z art. 45 ust. 1 Konstytucji, natomiast nie przesądził, że prawo do dobrej administracji nie ma w ogóle charakteru prawa podlegającego ochronie w trybie skargi konstytucyjnej.

Rozwijając wcześniejsze stanowisko orzecznicze, Trybunał Konstytucyjny – oparłszy się dodatkowo na ustaleniach poczynionych w doktrynie – przyjął, że prawo do dobrej administracji (w ujęciu procesowym) jawi się jako szczególny przejaw prawa do rzetelnej (sprawiedliwej) procedury (w tym wypadku chodzi o postępowanie administracyjne), która nie jest objęta zakresem gwarancji z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Źródłem tego prawa jest przede wszystkim art. 2 Konstytucji, choć – jak zauważono w dotychczasowym orzecznictwie – można je wywodzić z zasady demokratycznego państwa prawa w powiązaniu z: zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji), wyrażoną w preambule zasadą sprawności i rzetelności działań instytucji publicznych oraz art. 78 Konstytucji zawierającym szczególną gwarancję „sprawiedliwości proceduralnej” odnoszącej się do wszystkich typów postępowań, więc wykraczającej poza zakres postępowań toczących się przed sądami.

Niezależnie od tego, w którym z przepisów Konstytucji odnajduje się najsilniejsze zakotwiczenie prawa do dobrej administracji, należy uznać, że art. 2, oraz co najmniej art. 7 oraz art. 78 Konstytucji wykładane w sposób holistyczny, tworzą podstawę do rekonstrukcji konstytucyjnego prawa do dobrej administracji (w ujęciu procesowym). Trybunał podzielił przy tym stanowisko zajęte w piśmiennictwie, że „art. 2 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w trybie skargi konstytucyjnej w wypadku postawienia zarzutu naruszenia prawa do dobrej administracji jedynie w sytuacji, w której jego treść nie została rozwinięta szczegółowo w artykułowanej części Konstytucji, a jednostka wyprowadzi prawo podmiotowe z art. 2 Konstytucji” [M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 2, Warszawa 2012].

Trybunał Konstytucyjny był świadom, że pojęcia „dobrej administracji” lub „prawa do dobrej administracji” są w doktrynie – w tym zwłaszcza w doktrynie prawa administracyjnego – różnie kwalifikowane i są przedmiotem szerokiej dyskusji (zob. w szczególności M. Princ, Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym, Poznań 2016, s. 67 i nast., a także M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *op. cit*.). Jak trafnie to zobrazowano, proces rozpoznawania składników prawa do dobrej administracji nie został jeszcze zakończony; wręcz przeciwnie, przeprowadzone obserwacje dają podstawy, by nadać temu prawu przymiot *in statu nascendi* (M. Princ, *op. cit*., s. 121, za: E. Bojanowski, Zasada

dobrej administracji, (w:) Europa urzędników, red. Z. Brodecki, Warszawa 2009, s. 316). Niemniej jednak, Trybunał uznał, że przepisy Konstytucji tworzą wystarczająco silną podstawę do wyodrębnienia samodzielnego (odrębnego od innych praw i wolności) prawa o charakterze procesowym, które można nazwać prawem do rzetelnej (sprawiedliwej) procedury administracyjnej lub szerzej – zgodnie z upowszechniającą się konwencją – prawem do dobrej administracji, odpowiadające ogólnemu wymogowi *due process of law*. Prawo to stanowi odpowiednik prawa do rzetelnego (sprawiedliwego) procesu sądowego, choć – jak zaznaczono wyżej – treść tych praw nie jest tożsama z racji odmiennych pól regulacji. Podobnie jak w przypadku prawa do sądu, tak i w przypadku postępowań administracyjnych, istotę sprawiedliwej (rzetelnej) procedury sprowadzić można do: 1) możności bycia wysłuchanym (uprawnienia stron do przedstawienia swojego stanowiska), 2) ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w celu uniknięcia dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu organu, 3) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany (por. zwłaszcza wypowiedź TK dotyczącą jądra sprawiedliwej procedury sądowej w wyroku pełnego składu z dnia 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU 2010, nr 8/A, poz. 79). Podobnie w doktrynie, wśród elementów prawa do dobrej administracji wymienia się w szczególności: prawo każdej osoby do załatwienia jej sprawy bezstronnie, sprawiedliwie i obiektywnie; prawo do bycia wysłuchanym, zanim zostanie zastosowany niekorzystny indywidulany środek; prawo każdej osoby do dostępu do akt jej dotyczących; prawo do wymagania, aby działania organów cechowały się proporcjonalnością; prawo do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie (por. L. Kieres, Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawnych, (w:) Prawo do dobrej administracji, Biuletyn Biura Informacji Rady Europy 2003, nr 4, s. 25).

2.2. W *petitum* skargi konstytucyjnej jako oddzielny wzorzec kontroli skarżący wskazał art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem z jej uzasadnienia wynika, że podstawowy zarzut dotyczy naruszenia przez art. 15h ust. 7 u.b.a. „zasady rzetelnej procedury oraz prawa do dobrej administracji". Jak wskazano we wcześniejszym punkcie źródłem prawa, którego ochrony domaga się skarżący, jest nie tylko art. 2 Konstytucji, lecz także inne jej postanowienia, wśród których ze względu na swą naturę (prawa podmiotowego) na pierwszy plan wysuwa się art. 78 Konstytucji.

Jeśli skarżący domaga się ochrony konkretnego prawa, które znajduje swoje zakotwiczenie w wielu przepisach Konstytucji, z punktu widzenia wymagań związanych z prawidłowym sformułowaniem zarzutu, wystarczające jest, gdy wskaże (nazwie) to prawo i powiąże je co najmniej z wzorcem o charakterze podstawowym. Choć skarżący – formalnie rzecz biorąc – wskazał art. 2 i art. 78 Konstytucji w oddzielnych punktach zaskarżenia, to jednak charakter postawionego przez niego zarzutu oraz relacja między art. 2 i art. 78 Konstytucji w zakresie prawa,

którego ochrony skarżący dochodzi, przemawiają za określeniem adekwatnego wzorca odniesienia w postaci art. 2 ujmowanego związkowo z art. 78 Konstytucji.

Mając na uwadze, że skarżący w istocie nie uzasadnił – formalnie wyodrębnionego w *petitum* skargi jako samodzielny – zarzutu nieproporcjonalnego naruszenia prawa do zaskarżenia wywiedzionego z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny postanowił – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – umorzyć postępowanie w tym zakresie. Przywołane przez skarżącego art. 78 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uwzględnił jako wzorce związkowe z art. 2 Konstytucji, w zakresie wywiedzionego z nich prawa do dobrej administracji w ujęciu procesowym.

2.3. Podsumowując rozważania zawarte w tym punkcie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest kwestia zgodności art. 15h ust. 7 u.b.a. (w określonym przez skarżącego rozumieniu) z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. W polskim systemie prawnym dostępu do broni nie gwarantuje żaden z przepisów Konstytucji, jest on reglamentowany na warunkach określonych w ustawie o broni i amunicji. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2013 r. (sygn. P 43/12, OTK ZU 2013, nr 9/A, poz. 139), polskie prawo – ani ustawa zasadnicza, ani ustawa o broni i amunicji – nie gwarantuje prawa do posiadania broni. Zgodnie z art. 2 u.b.a.: „Poza przypadkami określonymi w ustawie nabywanie, posiadanie oraz zbywanie broni i amunicji jest zabronione”. Wartością przemawiającą za taką decyzją ustawodawcy było przede wszystkim gwarantowane w art. 38 Konstytucji fundamentalne prawo człowieka: prawo do życia. Objęcie przez ustawodawcę reglamentacją posiadania, wytwarzania i obrotu bronią palną i amunicją powodowane jest bowiem potrzebą ochrony przed niebezpieczeństwem użycia tych przedmiotów przeciwko życiu i zdrowiu ludzkiemu (zob. L. A. Niewiński, Zakres reglamentacji dostępu do broni palnej jako forma ograniczenia prawa podmiotowego obywatela, Studia Prawnoustrojowe 2006, nr 6, s. 243).

Zgodnie z ustawą o broni i amunicji, broń palną i amunicję do tej broni można posiadać tylko na podstawie pozwolenia na broń (art. 9 u.b.a.), które wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej (art. 12 u.b.a.), przy czym osoba ubiegająca się o takie pozwolenie musi spełnić określone w ustawie wymagania.

Jak wskazano wcześniej, wśród osób, którym nie wydaje się pozwolenia na broń, ustawa wymienia osoby z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2123; dalej: u.z.p., ustawa o ochronie zdrowia psychicznego), lub o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.b.a.), osoby wykazujące istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego (art. 15 ust. 1 pkt 3 u.b.a.) oraz osoby uzależnione od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych (art. 15 ust. 1 pkt 4 u.b.a.). Rozstrzygnięcie, czy dana osoba spełnia te

kryteria, dokonywane jest w drodze orzeczenia lekarskiego i psychologicznego wydanego przez upoważnionych lekarzy lub psychologów (zob. art. 15b u.b.a.).

W ustawie o broni i amunicji wskazano, że badanie lekarskie obejmuje ogólną ocenę stanu zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem układu nerwowego, stanu psychicznego, stanu narządu wzroku, słuchu i równowagi oraz sprawności układu ruchu, przy czym lekarz przeprowadzający badanie kieruje osobę ubiegającą się o pozwolenie na broń na badania psychiatryczne i okulistyczne, a jeśli uzna to za niezbędne – na inne badania specjalistyczne lub pomocnicze (art. 15a ust. 2 u.b.a.). Badanie psychologiczne obejmuje w szczególności: określenie poziomu rozwoju intelektualnego i opis cech osobowości, z uwzględnieniem funkcjonowania w trudnych sytuacjach, a także określenie poziomu dojrzałości społecznej (art. 15a ust. 3 u.b.a.). W ustawie nie wymieniono zaburzeń psychicznych, tylko odesłano w tym zakresie do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (według art. 3 u.z.p. osoby z zaburzeniami psychicznymi to osoby chore psychicznie, czyli wykazujące zaburzenia psychotyczne, osoby upośledzone umysłowo oraz wykazujące inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych), nie zamieszczono także definicji „znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej", natomiast jeśli chodzi o istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego, w art. 15 ust. 9 u.b.a. upoważniono ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia wykazu stanów chorobowych i zaburzeń psychologicznych w drodze rozporządzenia (zob. rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2005 r. w sprawie wykazu stanów chorobowych i zaburzeń funkcjonowania psychologicznego wykluczających możliwość wydania pozwolenia na broń i rejestracji broni, Dz. U. z 2006 r., Nr 2, poz. 14). Jeśli chodzi zatem o przesłanki uniemożliwiające uzyskanie pozwolenia na broń i których istnienie stwierdza się orzeczeniem lekarskim lub psychologicznym, najbardziej nieostry zakres ma przesłanka znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej. Innymi słowy – jeśli chodzi o tę przesłankę, lekarz orzecznik ma najszerszy zakres swobody uznania, kwalifikując, które choroby lub zaburzenia w zakresie tej przesłanki się mieszczą, co może prowadzić – jak pokazuje sprawa, w związku z którą skarżący wniósł przedmiotową skargę – do swoistego zaskoczenia treścią orzeczenia lekarskiego osób ubiegających się o pozwolenie na broń.

Lekarz przeprowadzający badanie sporządza kartę badania lekarskiego, zawierającą wyniki badań: podmiotowego, przedmiotowego, układu nerwowego oraz narządu wzroku, słuchu i równowagi. Po dokonaniu wymaganych czynności wydaje zaświadczenie lekarskie, w którym rozstrzyga, czy osoba poddana badaniu należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2 i 4 u.b.a. (zob. wydane na podstawie art. 15l u.b.a. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 sierpnia 2019 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób występujących o wydanie pozwolenia na broń lub zgłaszających do rejestru broń pneumatyczną oraz posiadających pozwolenie na broń lub zarejestrowaną broń

pneumatyczną, Dz. U. z 2021 r., poz. 2178), przy czym nie ma prawnego obowiązku uzasadnienia tego rozstrzygnięcia (zob. np. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II OSK 842/18, a także WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Wa 1688/19, w którym podniesiono: „lekarz orzecznik nie był wręcz uprawniony do zamieszczenia w opinii szerszej informacji o stanie zdrowia czy stwierdzonych cechach uprawnionego, jako jej uzasadnienia, co do okoliczności faktycznych sformułowania konkretnego stanowiska. Wypada zauważyć, że – jako pozostające w związku z diagnozą, co do stanu zdrowia pacjenta – stanowią one dane wrażliwe, w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych. Wobec tego ich zamieszczenie w dokumencie, udostępnianym potem innym organom, wymaga jednoznacznej podstawy prawnej)”.

De lege lata, osoba ubiegająca się o wydanie pozwolenia na broń dopiero po przeprowadzeniu badań i dokonaniu kwalifikacji przez lekarza orzecznika i na podstawie karty badania lekarskiego może uzyskać wiedzę, które choroby lub zaburzenia uniemożliwiają jej uzyskanie pozwolenia na broń.

Oryginał orzeczenia lekarskiego otrzymuje osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń, natomiast w przypadku orzeczenia stwierdzającego, że osoba ubiegająca się należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2–4 u.b.a., kopię orzeczenia lekarz orzecznik dołącza do zawiadomienia przekazywanego właściwemu organowi Policji (art. 15f ust. 2 w związku z art. 15 ust. 4 u.b.a.). Karta badania lekarskiego oraz wyniki badań stanowią dokumentację medyczną, która – gdy wniesiono odwołanie od orzeczenia lekarskiego – jest przekazywana do podmiotu odwoławczego (art. 15h ust. 4 u.b.a.). Co do zasady zatem organy prowadzące postępowanie w sprawie pozwolenia na broń nie dysponują dokumentacją medyczną.

Jak już wcześniej wskazano, od orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego przysługuje odwołanie do wymienionych w ustawie podmiotów odwoławczych (art. 15h u.b.a.) na zasadach wcześniej opisanych.

Ustawodawca uregulował jeszcze jeden środek prawny odnoszący się do postępowania przed orzecznikami (upoważnionymi lekarzami i psychologami), a mianowicie przewidział kontrolę wykonywania i dokumentowania badań lekarskich lub psychologicznych oraz wydawanych orzeczeń lekarskich lub psychologicznych wykonywaną przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce wydania orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego (art. 15i ust. 1 u.b.a., kontrolę przeprowadza upoważniony przez wojewodę lekarz lub psycholog, art. 15i ust. 2 u.b.a.). Podczas czynności kontrolnych osoba ich dokonująca może w szczególności żądać: ustnych i pisemnych wyjaśnień oraz dokumentacji odpowiednio od lekarza upoważnionego lub psychologa upoważnionego wykonującego badania albo od kierownika podmiotu wykonującego badania; udziału w czynnościach związanych z przeprowadzaniem badań; wglądu do dokumentacji medycznej; zabezpieczania dowodów (art. 15i ust. 4 u.b.a.). Upoważniony lekarz lub psycholog, których czynności są przedmiotem kontroli, a jeżeli bada-

nia były wykonywane w podmiocie leczniczym – również kierownik tego podmiotu są obowiązani w szczególności do: niezwłocznego przedstawiania na żądanie osoby upoważnionej wszelkich dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz zapewnienia terminowego udzielania wyjaśnień (art. 15i ust. 5 u.b.a.). Z przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządza się protokół, który zawiera między innymi opis stanu faktycznego i stwierdzone nieprawidłowości (art. 15j ust. 1 u.b.a.). Na podstawie ustaleń kontroli wojewoda może przedstawić odpowiednio lekarzowi upoważnionemu lub psychologowi upoważnionemu, których czynności były przedmiotem kontroli, a jeżeli badania były wykonywane w podmiocie leczniczym – również kierownikowi tego podmiotu, w wystąpieniu pokontrolnym, zalecenia pokontrolne nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i określa termin ich wykonania (art. 15j ust. 7 u.b.a.). W przypadku nieusunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w terminie, o którym mowa w art. 15j ust. 7 u.b.a., wojewoda składa wniosek do właściwego komendanta wojewódzkiego Policji prowadzącego rejestr o wykreślenie z rejestru lekarzy upoważnionych lub z rejestru psychologów upoważnionych odpowiednio lekarza upoważnionego lub psychologa upoważnionego, których czynności były przedmiotem kontroli (art. 15j ust. 8 u.b.a.). Podkreślić przy tym należy, że ustawa nie precyzuje, w jakich sytuacjach wojewoda jest zobowiązany wszcząć kontrolę, ani że czyni to na wniosek, a w szczególności na wniosek osoby, która poddana była badaniom w trybie przewidzianym w ustawie o broni i amunicji (por. C. Kąkol, Ustawa o broni i amunicji. Komentarz, Warszawa 2021).

W orzecznictwie reprezentowane jest stanowisko, że postępowanie kontrolne nie podlega kontroli sądu administracyjnego, sporządzony w jego wyniku protokół nie jest decyzją administracyjną ani innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, a w konsekwencji także bezczynność wojewody nie mieści się w zakresie spraw podlegających rozpoznaniu przez sądy administracyjne (zob. postanowienie WSA w Gliwicach z 23 maja 2022 r., sygn. III SAB/Gl 31/22).

4. Jak wyżej wyjaśniono, skarżący zakwestionował określony sposób rozumienia art. 15h ust. 7 u.b.a. przyjmowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym sądów, które rozstrzygały w jego sprawie. Sądy administracyjne przyjmują mianowicie, że ostateczny charakter orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym oznacza, iż organ administracji w toku prowadzonego postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na broń nie może weryfikować orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym, orzeczenie takie jest niepodważalne, organ administracji jest nim związany i brak jest podstaw, aby prowadzić dalsze postępowanie dowodowe, w tym w szczególności przeprowadzić dowód z opinii biegłego na okoliczności objęte treścią takiego orzeczenia (por. np. przywołane w skardze wyroki NSA z dni: 21 listopada 2012 r., sygn. II OSK 1292/11; 13 sierpnia 2014 r., sygn. II OSK 1943/13; 17 marca 2005 r, sygn.

OSK 1273/04, a także wyroki NSA z: 22 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 47/20; 11 maja 2021 r., sygn. II OSK 2220/18; 28 września 2021 r., sygn. II GSK 756/21 oraz wyroki WSA w Warszawie z dni: 28 lutego 2018 r., sygn. II SA/Wa 1448/17; 28 lutego 2018 r., sygn. II SA/Wa 1449/17; 7 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Wa 2298/18; 7 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Wa 1325/19; 9 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Wa 1628/19; 24 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Wa 2078/19; 25 stycznia 2021 r., sygn. II SA/Wa 1299/20; 25 stycznia 2021 r., sygn. II SA/Wa 1323/20; 2 marca 2021 r., sygn. II SA/Wa 763/20; 13 maja 2021 r., sygn. II SA/Wa 1268/20; 21 maja 2021 r., sygn. II SA/Wa 2214/20; 25 maja 2021 r., sygn. II SA/Wa 716/20).

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie powtarzał, że jest „sądem prawa” (aktów normatywnych), nie jest zaś „sądem faktów”. Z tego względu w zakresie jego kognicji nie mieści się zasadniczo problematyka stosowania prawa. W szczególności przedmiotem jego kontroli nie są ani orzeczenia sądowe, ani inne akty stosowania prawa, ani też trafność przyjętej przez sądy interpretacji przepisów. Trybunałowi nie przysługuje bowiem kompetencja w zakresie ustalania wykładni przepisów prawa ani przesądzenia, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy. Jednocześnie, jak wynika z konsekwentnego orzecznictwa Trybunału, przedmiotem postępowania sądowokonstytucyjnego mogą być normy prawne, które zostały wywiedzione w drodze wykładni i stosowania prawa przez sądy, pod warunkiem że doszło do utrwalenia się jednolitej wykładni treści normatywnej określonego przepisu. Trybunał uwzględnia zatem praktykę rozumienia i stosowania zaskarżonego przepisu, jeżeli ma ona charakter: a) stały, b) powtarzalny, c) powszechny oraz d) determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu poddanego kontroli. Jak wskazano w doktrynie, ustalenia, czy warunki te są spełnione, dokonuje się *a casu ad casum*, a „pod uwagę należy wziąć: instancję sądową akceptującą dany kierunek wykładni (niewątpliwie podstawowe znaczenie mają zapatrywania Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednak trudno byłoby stwierdzić istnienie jednolitej linii orzeczniczej, gdyby sądy niższych instancji konsekwentnie zajmowały inne stanowisko), liczbę rozstrzygnięć, w których opowiedziano się za pewnym rozwiązaniem interpretacyjnym (niełatwo przy tym określić, podjęcie ilu orzeczeń okaże się wystarczające, by ukształtować stabilną linię orzeczniczą), czas, w jakim nie pojawiło się rozstrzygnięcie, w którym przyjęto by inny pogląd (nie sposób zarazem utrzymywać, że istnieją rozbieżności w orzecznictwie, jeżeli odstąpiono od dotychczasowej linii orzeczniczej, a w przeciągu kolejnych lat zdążyła się już ukształtować nowa), oraz rangę zapadłych rozstrzygnięć (pomimo wcześniejszego wydania wielu sprzecznych wyroków, jednolitość może zapewnić pojedyncza uchwała Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego)” (M. Hermann, Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy teoretycznoprawnej. Instrument ochrony ładu konstytucyjnego czy środek zapewnienia jednolitości orzecznictwa?, Warszawa 2015,

s. 59). Biorąc pod uwagę orzeczenia sądów administracyjnych przywołane przez skarżącego a także liczne inne wskazane wyżej, Trybunał doszedł do wniosku, że uzasadnione jest twierdzenie skarżącego, że w praktyce stosowania prawa art. 15h ust. 7 u.b.a., a dokładnie – użyte w nim wyrażenie „jest ostateczne", jest powszechnie odczytywane jako oznaczające związanie organów Policji orzeczeniem lekarskim wydanym w trybie odwoławczym. W wielu z przywołanych orzeczeń sądy administracyjne podnoszą wprost, że stanowisko, zgodnie z którym organy Policji są związane orzeczeniami lekarskimi wydanymi w trybie odwoławczym, jest utrwalone. Trybunał nie znalazł przesłanek, by stwierdzić, że art. 15h ust. 7 u.b.a. w praktyce jest interpretowany odmiennie – zarówno NSA jak i wojewódzkie sądy administracyjne przyjmują bowiem jednolicie, że organy Policji nie są uprawnione do weryfikacji takich orzeczeń. Jednakże – czego skarżący nie dostrzegł – orzecznictwo sądów administracyjnych jest tu bardziej zniuansowane.

Badając praktykę stosowania uregulowania zakwestionowanego przez skarżącego, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych w szerszym kontekście niż uwzględniony w przedmiotowej skardze konstytucyjnej.

Po pierwsze, należało zauważyć, że sądy administracyjne (zob. zwłaszcza uchwała składu 7 Sędziów NSA z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. II OPS 4/09), stosując przepisy regulujące dostęp do broni, uwzględniają to, iż prawa do posiadania broni nie można zaliczyć do kategorii konstytucyjnych praw i wolności, oraz to, iż używanie broni palnej stanowi sferę daleko idącej reglamentacji administracyjnoprawnej, co powoduje, że przepisy tę sferę regulujące muszą być wykładane ściśle. Wprowadzenie ograniczenia dowodowego w zakresie rozstrzygania o stanie zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń uznają za proporcjonalne do zagrożeń, jakie mogą wynikać z posiadania broni przez osobę, której stan zdrowia na to nie pozwala (zob. np. wyroki NSA z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II OSK 839/18 oraz z dnia 4 maja 2021 r., sygn. II OSK 3293/19). Podkreślają także, że decyzja w sprawie pozwolenia na broń nie jest wydawana w granicach klasycznego uznania administracyjnego, ma bowiem charakter decyzji związanej – ustawodawca w tych przypadkach nie przyznał bowiem organom Policji prawa wyboru sposobu rozstrzygnięcia sprawy (zob. wyrok WSA z Warszawie z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. II SA/Wa 1448/17).

Po drugie, w niektórych sprawach toczących się przed sądami administracyjnymi, których orzecznictwo Trybunał Konstytucyjny poddał analizie, sądy uznają, że skarżący kwestionują w istocie orzeczenia lekarskie, podczas gdy organ Policji nie może podważyć merytorycznej zawartości orzeczenia, albowiem nie dysponuje w tym względzie wiedzą specjalistyczną ani upoważnieniem do weryfikacji treści orzeczenia. Jak zaznaczają, ustawodawca nie wyposażył organów administracji w żadne dodatkowe narzędzie prawne służące weryfikowaniu negatywnych czy sprzecznych ze sobą opinii lekarskich (zob. np. wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 47/20). Podkreślają, że jeśli zainteresowany podnosi istnie-

nie wad orzeczenia lekarskiego, powinien w tej sprawie zwrócić się do wojewody, który jest upoważniony do przeprowadzenia kontroli w trybie art. 15i u.b.a. (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. II SA/Wa 1449/17 oraz z dnia 7 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Wa 2298/18).

Po trzecie wreszcie, stwierdzając, że orzeczenie lekarskie wydane w trybie odwoławczym ma dla organu charakter wiążący, sądy dostrzegają jednocześnie, że istnieją sytuacje szczególne, w których orzeczenie takie może być wzruszone. Ze względu na ważkie znaczenie prezentowanego stanowiska dla dalszych wywodów, Trybunał Konstytucyjny szerzej i bezpośrednio przytoczył wypowiedzi sądów administracyjnych w tym zakresie.

I tak w wyroku z dnia 6 kwietnia 2017 r. (sygn. II OSK 2966/15) NSA stwierdził, że wiążący charakter orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym nie wyklucza „oceny takiego orzeczenia”, a następnie wyjaśnił: „Przede wszystkim należy stwierdzić, że orzeczenie lekarskie wydane na podstawie § 8 ust. 8 i 9 w zw. z § 2 ust. 2 rozporządzenia [dopisek własny: przepisy te już nie obowiązują, odpowiednia regulacja jest teraz częścią u.b.a.] jest dowodem, a skoro postępowanie, w ramach którego dowód ten jest prowadzony toczy się wg unormowań zawartych w k.p.a., to dowód ten podlega ocenie. Pojawia się zatem pytanie, jakim środkiem dowodowym jest orzeczenie lekarskie (psychologiczne) wydane w trybie rozporządzenia w postępowaniu odwoławczym i w jakim zakresie dopuszczalna jest ocena tego dowodu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego orzeczenie to jest *sui generis* opinią, o jakiej mowa w art. 84 § 2 k.p.a. Natomiast szczególny charakter tej opinii polega na braku możliwości powołania w postępowaniu administracyjnym dowodu z orzeczenia jednostki badawczo-rozwojowej wymienionej w § 5 ust. 4 rozporządzenia, jeżeli orzeczenie takie w postępowaniu odwoławczym zostało już wydane. Szczególny charakter orzeczenia przejawia się również w jego wiążącym charakterze. Przy takich wyłączeniach, ocena orzeczenia lekarskiego może jednak dotyczyć zagadnień formalnych (np. czy orzeczenie wydał uprawniony podmiot), jak również kwestii materialnoprawnych związanych z rodzajem orzeczenia. (…) Zatem ocena orzeczenia, jako dowodu, poza stroną formalną, może obejmować zagadnienia określone przepisami rozporządzenia. Jeśli orzeczenie zawiera uzasadnienie (sporządzone na żądanie strony lub organu), to ocena orzeczenia podlega badaniu w zakresie jego spójności z rozstrzygnięciem. Poza tym uzasadnienie musi nawiązywać do rozstrzygnięcia i zawierać przekonywującą argumentację, z powołaniem się na konkretne wyniki badań lekarskich zawartych w karcie badania lekarskiego (…). Ocena orzeczenia w takim zakresie jest niezbędna, aby postępowanie administracyjne odpowiadało standardom określonym w k.p.a. Nie jest bowiem dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa aby dowód i to o wiążącym charakterze (orzeczenie lekarskie lub psychologiczne wydane w trybie odwołania jest ostateczne – § 8 ust. 9 rozporządzenia), pozostawał poza jakąkolwiek kontrolą i oceną. (…) Zasadnie również skarga kasacyjna podnosi, że w przypadku wniesienia

przez właściwy organ Policji odwołania od orzeczenia lekarskiego (psychologicznego), strona ma prawo zapoznać się z treścią tego odwołania. Wynika to z zasad ogólnych rządzących postępowaniem administracyjnym (art. 6–10 k.p.a.), których w odniesieniu do orzeczeń wydawanych na gruncie rozporządzenia nie wyłącza żaden przepis ustawy o broni i amunicji. Jeśli chodzi natomiast o uzasadnienie odwołania od orzeczenia lekarskiego to można przyjąć, że pod rządem rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 września 2000 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się lub posiadających pozwolenie na broń, uzasadnienie takie nie było wymagane (§ 8 ust. 2 rozporządzenia oraz *per analogiam* art. 128 k.p.a.). Jednakże stanowisko to ma znaczenie historyczne, gdyż w aktualnym stanie prawnym odwołanie od orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego musi zawierać uzasadnienie (zob. art. 15h ust. 3 ustawy o broni i amunicji, w brzmieniu wynikającym ze zmiany dokonanej ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów – Dz. U. z 2015 r., poz. 1505)".

Z kolei w wyroku z 4 maja 2021 r. (sygn. II OSK 3293/19) NSA stwierdził, że orzeczenie lekarskie wydane w trybie odwoławczym nie ma przymiotu ostateczności w rozumieniu art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1060 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000; dalej: k.p.a.) i może być w szczególnych sytuacjach (uzyskanie nowych, odmiennych wyników badań) zmienione przez uprawniony podmiot. NSA podniósł, co następuje: „Orzeczenia lekarskie i psychologiczne wydane w oparciu o przepisy ustawy stanowią podstawę do wydania przez właściwy organ Policji decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia na broń albo cofnięcia pozwolenia na broń. (…) Analiza przepisów ustawy o broni i amunicji wskazuje, że dokonywanie oceny stanu zdrowia fizycznego i psychicznego osób ubiegających się o pozwolenie na broń zostało przekazane wyłącznie upoważnionym do tego lekarzom i psychologom. Zakres i sposób przeprowadzania badań poprzedzających wydanie stosownego orzeczenia został ściśle określony w przepisach tej ustawy. Podkreślić przy tym należy, że z przepisów ustawy wynika także, że jedynym prawnie dopuszczalnym dowodem, który może stanowić podstawę oceny stanu zdrowia przyszłego lub aktualnego posiadacza pozwolenia na broń jest orzeczenie lekarskie wydane w trybie określonym ustawie. (…) Jednakże tego rodzaju ograniczenie nie oznacza, że orzeczenie lekarskie wydane w postępowaniu odwoławczym w żadnej sytuacji nie może być zmienione przez podmiot upoważniony do jego wydania. Przewidziany w ustawie tryb odwoławczy, dotyczący czynności specjalistycznych, jakimi są niewątpliwie badania lekarskie, stanowi procedurę odrębną od procedury administracyjnej. Ostateczne orzeczenia lekarskie nie podlegają weryfikacji przez organy Policji w prowadzonych przez nie postępowaniach o wydanie pozwolenia na broń, czy cofnięcie takiego pozwolenia. Rację ma Sąd I instancji, że orzeczenie lekarskie jest jedynie oświadczeniem wiedzy, a nie oświadczeniem woli. Nie można mu zatem przypisać skutków ostatecznego rozstrzygnięcia administracyjnego. Jeżeli

zatem w sprawie o wydanie albo cofnięcie pozwolenia na broń uprawniony lekarz w ostatecznym orzeczeniu stwierdził brak zdolności konkretnego podmiotu do dysponowania bronią, a następnie na podstawie ponownego badania uznał, że pierwotne orzeczenie było wadliwe, to nie ma przeszkód prawnych do tego, by orzeczenie pierwotne zostało anulowane i wydane nowe orzeczenie. Orzeczenie o stanie zdrowia można porównać do diagnozy medycznej opartej na podstawie wcześniejszych badań. Nie ulega wątpliwości, że w wyniku powtórzenia badania i uzyskania odmiennego wyniku, powinna nastąpić zmiana diagnozy. Odpowiedzialność za postawioną diagnozę (orzeczenie o stanie zdrowia) ponosi wyłącznie lekarz badający pacjenta (osobę badaną w trybie ustawy o broni i amunicji). Tryb przewidziany w art. 15i ust. 1 ustawy, upoważniający wojewodę do przeprowadzenia kontroli wykonywania i dokumentowania badań lekarskich lub psychologicznych oraz wydawanych orzeczeń lekarskich lub psychologicznych, oprócz tego, że stanowi gwarancję rzetelnego przeprowadzenia badań i wydawanych orzeczeń, stwarza także prawną możliwość podważenia wyników wadliwie przeprowadzonych badań i wydanych orzeczeń o stanie zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na posiadanie broni ewentualnie osoby posiadającej już takie pozwolenie. Oczywistą jest rzeczą, że wynik kontroli przeprowadzonej przez właściwego wojewodę nie anuluje orzeczenia lekarskiego, czy wyniku badania, będącego podstawą jego wydania. W art. 15j ustawy uregulowano bowiem tryb działań pokontrolnych. Niemniej jednak, gdy w następstwie kontroli ustalono by, że w toku przeprowadzonego badania doszło do uchybień mogących mieć wpływ na wynik badania, to okoliczność ta może stanowić podstawę do przeprowadzenia ponownego badania przez lekarza, który je wykonywał, jak również wynik kontroli może potwierdzać zasadność przeprowadzenia przez uprawnionych lekarzy ponownych badań i wydanego na ich podstawie odmiennego od pierwotnego orzeczenia”.

W rozważaniach dotyczących stanowiska sądów administracyjnych nie można pominąć, że na tle podobnie skonstruowanych regulacji – dotyczących uprawnienia do kierowania pojazdami uzależnionego od nieistnienia przeciwskazań zdrowotnych, co stwierdza w orzeczeniu lekarskim upoważniony lekarz – sądy administracyjne zaliczają orzeczenia lekarskie do środków dowodowych, o których mowa w art. 76 § 2 k.p.a. (zob. zwłaszcza wyrok NSA z dnia 16 października 2013 r., sygn. I OSK 952/12: „Orzeczenie lekarskie stanowi bowiem środek dowodowy, o którym mowa w art. 76 § 2 k.p.a. i podlega ocenie organu jak każdy środek dowodowy. Tożsame stanowisko wyrażone zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. I OSK 420/2005 Lex nr 194056, z dnia 11 stycznia 2007 r., sygn. I OSK 251/2006 Lex nr 291185, z dnia 26 czerwca 2007 r., sygn. I OSK 1078/06. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że dokument urzędowy korzysta z domniemania prawdziwości, tzn., że pochodzi od organu, który go wystawił oraz domniemania zgodności z prawdą oświadczenia organu, od którego dokument pochodzi. Przyjęcie stanowiska, że orzeczenie lekarskie stanowi dokument urzędowy sporządzony w przepisanej formie przez uprawnionego

lekarza państwowej jednostki organizacyjnej oznacza, że w myśl art. 76 § 3 k.p.a. należy przyjąć za dopuszczalne przeprowadzenie dowodu tylko przeciwko treści dokumentu. Przepisy k.p.a. nie wprowadzają ograniczeń w odniesieniu do środków dowodowych, które organ orzekający może dopuścić w celu obalenia mocy dowodowej dokumentu urzędowego. W razie obalenia domniemania zgodności z prawdą lub domniemania prawdziwości dokumentu urzędowego nie może on być potraktowany jako dowód w sprawie. Tym samym dokonywana kontrola legalności zaskarżonych decyzji winna zatem uwzględniać charakter orzeczenia lekarskiego jako środka dowodowego, o którym mowa w art. 76 § 2 k.p.a."; por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 maja 2013 r., sygn. IV SA/Wr 178/13, dotyczący świadczenia pielęgnacyjnego i charakteru orzeczenia lekarskiego o niepełnosprawności).

Jak wynika z przedstawionego wyżej orzecznictwa zaskarżoną regulację należy odczytywać inaczej, niż uczynił to skarżący. Rzeczywiście – tak jak podnosi skarżący – sądy wywodzą, że w postępowaniu administracyjnym w sprawie pozwolenia na broń organ nie jest upoważniony do weryfikacji treści orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym, a dowód ten ma szczególny charakter. Nie znaczy to jednak, jak twierdzi skarżący, że dowód ten w ogóle nie podlega ocenie w toku postępowania administracyjnego, o czym świadczą wyżej przytoczone rozstrzygnięcia NSA.

5. Zrekonstruowaną wyżej treść normatywną art. 15h ust. 7 u.b.a. Trybunał Konstytucyjny skonfrontował następnie ze standardem sprawiedliwej procedury administracyjnej, w tym z podstawowym jego elementem w postaci prawa do bycia wysłuchanym. Trybunał wziął przy tym pod uwagę, że uprawnienia stron w każdym postępowaniu trzeba rozpatrywać z uwzględnieniem specyfiki danego postępowania.

Przede wszystkim należało zaznaczyć, że unormowanie wynikające z art. 15h ust. 7 u.b.a. powinno być analizowane w ścisłym związku z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przede wszystkim w związku z wysłowionymi w tym kodeksie zasadami, lecz również w związku z przepisami szczegółowymi dotyczącymi postępowania dowodowego.

Zasada prawdy materialnej w postępowaniu administracyjnym (w której tkwi źródło zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym) na poziomie ustawowym została wyrażona przede wszystkim w art. 7 k.p.a., który nakłada na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania (z urzędu lub na wniosek stron) wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. W toku tego postępowania, organy administracji mają obowiązek zebrać wyczerpujący i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.) oraz uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 § 1 k.p.a).

To, że przepisy ustawy o broni i amunicji przewidują określony sposób udowodnienia, że osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń nie należy do osób

wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2–4 u.b.a., nie oznacza, że do dowodu w postaci orzeczenia lekarskiego nie stosuje się w ogóle przepisów k.p.a. Jak wskazano we wcześniejszym punkcie, w orzecznictwie sądów administracyjnych zaznaczono, że nie jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa, aby dowód, i to o wiążącym charakterze, jakim jest orzeczenie lekarskie wydane w trybie odwoławczym, pozostawał poza jakąkolwiek kontrolą i oceną. Organ administracji nie dysponuje wiedzą specjalną, by zweryfikować trafność diagnozy lekarskiej (psychologicznej), lecz może, a nawet powinien, ocenić moc dowodową wydanego na podstawie ustawy o broni i amunicji orzeczenia lekarskiego – w szczególności zweryfikować, czy orzeczenie to zostało wydane zgodnie z prawem, czy nie ma w nim dostrzegalnych na pierwszy rzut oka sprzeczności (na marginesie, należało zauważyć, że w toku postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego w sprawie skarżącego dostrzeżono pewne nieprawidłowości orzeczenia lekarskiego w zakresie jednej z przesłanek negatywnych, lecz nie miało to wpływu na wynik rozstrzygnięcia ze względu na ziszczenie się drugiej przesłanki art. 15 ust. 1 pkt 2–4 u.b.a.). Jeśli obywatel podważa rzetelność badań, organ jest zobowiązany tę kwestię wyjaśnić, co nie znaczy – samodzielnie ocenić (zweryfikować), czy osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń rzeczywiście ma zaburzenia psychiczne, znacznie ograniczoną sprawność psychofizyczną, wykazuje istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego lub jest uzależniona od alkoholu lub substancji psychoaktywnych. W postępowaniu przed organem administracji można jednak obalić moc dowodową orzeczenia, w którym istnienie określonych chorób lub zaburzeń stwierdzono.

Badając konstytucyjność regulacji wywodzonej z art. 15h ust. 7 u.b.a., Trybunał wziął także pod uwagę, że ustawodawca przewidział inne instrumenty zabezpieczające rzetelność postępowania orzeczniczo-diagnostycznego.

Po pierwsze, nie bez znaczenia pozostaje to, że ustawa o broni i amunicji przewiduje, iż postępowanie orzeczniczo-diagnostyczne jest prowadzone tylko przed upoważnionymi lekarzami i psychologami posiadającymi specjalne kwalifikacje, że w ramach tego postępowania przewidziany jest tryb odwoławczy, a podmiotami odwoławczymi są wyspecjalizowane ośrodki, które posiadają wyższy stopień referencyjny i nie pozostają w organizacyjnym związku z lekarzami lub psychologami rozstrzygającymi po raz pierwszy o stanie zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń. To w ramach procedury odwoławczej przed wyspecjalizowanymi podmiotami, zainteresowany może podnosić kwestie, które wpłynęły na treść orzeczenia lekarskiego, poddawany jest następnym badaniom, przy czym podmiot odwoławczy dysponuje wcześniej zgromadzoną dokumentacją medyczną i może dokonać weryfikacji (także – co ważne – merytorycznej) prawidłowości wcześniejszego orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego.

Po drugie, co już wcześniej zasygnalizowano, ustawodawca przewidział odrębny środek kontroli wykonywania i dokumentowania badań lekarskich lub psychologicznych (art. 15i u.b.a.). Jest to dodatkowe zabezpieczenie rzetelno-

ści przeprowadzonych badań, a kontrola i w tym zakresie jest dokonywana przez upoważnionych lekarzy i psychologów, zatem podmioty dysponujące wiedzą specjalną. Wprawdzie ustawodawca nie określił, jaki skutek wywiera negatywny wynik kontroli dla konkretnych orzeczeń lekarskich (psychologicznych), niemniej jednak – co zaznaczono już wcześniej – sądy administracyjne wskazały, że gdy w następstwie kontroli ustalono, iż w toku przeprowadzonych badań doszło do uchybień mogących mieć wpływ na ich wyniki, to okoliczność ta może stanowić podstawę do przeprowadzenia ponownego badania przez lekarza (psychologa), który je wykonywał, jak również wynik kontroli może potwierdzać zasadność przeprowadzenia przez upoważnionych lekarzy (psychologów) nowych badań i wydania na ich podstawie odmiennego od pierwotnego orzeczenia. Kontrola dokonywana przez wojewodę na podstawie art. 15i u.b.a. stwarza zatem dodatkową prawną możliwość podważenia wyników wadliwie przeprowadzonych badań i wydanych orzeczeń o stanie zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń. Jeśliby wyniki kontroli wskazywały na nierzetelność czy nieprawidłowość dokumentacji lub wydanych orzeczeń lekarskich (psychologicznych), strona, której odmówiono wydania pozwolenia na broń w oparciu o przesłanki takim orzeczeniem stwierdzone, dysponuje jeszcze możliwością wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

Trybunał Konstytucyjny miał świadomość, że osoby ubiegające się o pozwolenie na broń, które mają zastrzeżenia co do rzetelności badań lekarskich i psychologicznych oraz prawidłowości treści orzeczenia lekarskiego, mogą postrzegać tryb kontrolny jako nieefektywny z punktu widzenia ochrony ich indywidualnych interesów. Kontrola ta ma bowiem charakter wewnątrzadministracyjny, zainteresowanemu nie przysługuje uprawnienie do żądania jej wszczęcia ani nie ma możliwości zaskarżenia ewentualnej bezczynności wojewody.

Zważywszy nawet jednak, że cały opisany wyżej mechanizm weryfikacji i kontroli orzeczeń lekarskich (psychologicznych) może okazywać się w praktyce niewystarczający, by obalić, jak określił to skarżący, „dogmat" w postaci ostatecznego orzeczenia lekarskiego, należało dojść do wniosku, że jego nieefektywność nie jest wynikiem unormowania wynikającego z art. 15h ust. 7 u.b.a. Trybunał raz jeszcze zaznaczył, że skarżący nie zakwestionował innych przepisów u.b.a. w tym na przykład dotyczących przebiegu postępowania orzeczniczo-diagnostycznego czy kontrolnego. Trybunał był związany wynikającym ze skargi konstytucyjnej zakresem zaskarżenia, który nie obejmował innych elementów mechanizmu weryfikacji i kontroli orzeczeń lekarskich (psychologicznych) wydawanych na podstawie u.b.a. Skarżący zakwestionował przy tym art. 15h ust. 7 u.b.a, nie uwzględniwszy całego jego kontekstu normatywnego, a także znacznie bardziej zniuansowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, niż przedstawił to w skardze. Jak dowiodła analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, zainteresowany w toku postępowania o wydanie pozwolenia na broń ma określone możliwości podważenia orzeczenia lekarskiego (psychologicznego).

Rozpatrując proporcjonalność wkroczenia w prawo do bycia wysłuchanym w postępowaniu administracyjnym dotyczącym pozwolenia na broń, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że prawo to jest realizowane w obszarze związanym nie z dochodzeniem praw i wolności o charakterze konstytucyjnym, co wymaga zachowania najwyższego standardu rzetelnej (sprawiedliwej) procedury, lecz z uprawnieniem przyznanym wolą ustawodawcy i to w ściśle reglamentowanej sferze, w której zdrowie i życie oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny stoją wyżej w hierarchii wartości niż interes jednostki w uzyskaniu pozwolenia na broń.

Trybunał raz jeszcze podkreślił, że uprawnienie do posiadania broni jest uzależnione od szeregu przesłanek, w tym w szczególności od przesłanek zdrowotnych i psychologicznych. O istnieniu tych przesłanek rozstrzygają podmioty dysponujące wyspecjalizowaną i ekskluzywną wiedzą. Ani obwarowanie możliwości uzyskania uprawnienia do posiadania broni takimi warunkami, ani rozstrzyganie o ich spełnieniu przez podmioty diagnostyczno-orzecznicze nie były przedmiotem zarzutów rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie. Trybunał badał, czy jeden z elementów postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na broń, a mianowicie związanie organów administracji ostatecznym orzeczeniem lekarskim wydanym w trybie odwoławczym, czyni zadość standardom sprawiedliwej procedury administracyjnej. Trybunał stwierdził, że regulacja wyrażona w art. 15h ust. 7 u.b.a. nie narusza istoty prawa strony tego postępowania do bycia wysłuchanym, gdyż – jak wykazano wyżej – zarówno kwestionowany przepis z uwzględnieniem całego jego kontekstu normatywnego, jak i stanowisko orzecznicze sądów administracyjnych nie pozbawiają zainteresowanego możliwości podważenia orzeczenia lekarskiego w przypadku jego wadliwości. Strona ma możliwość skorzystania z określonych gwarancji przewidzianych w przepisach k.p.a., a przy tym rzetelność postępowania diagnostyczno-orzeczniczego podlega przewidzianej w przepisach u.b.a. dodatkowej kontroli. Ocena, czy regulacja tej kontroli jest optymalna, pozostawała poza zakresem niniejszej sprawy.

Trybunał stwierdził, że podnoszony w skardze zarzut arbitralności postępowania zarówno organów orzeczniczych, jak i organów postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na broń nie znalazł potwierdzenia w analizie treści kwestionowanego przepisu, odczytywanej w całym jej kontekście normatywnym i z uwzględnieniem wypowiedzi orzeczniczych sądów administracyjnych. Nawet dostrzegając pewne ułomności w całym mechanizmie postępowania orzeczniczo-diagnostycznego i jego kontroli, nie ma dostatecznych argumentów, by podważyć konstytucyjność unormowania wywodzonego tylko z art. 15h ust. 7 u.b.a.

Wyrok TK z dnia 23 listopada 2022 r., sygn. SK 113/20.