



maj

5/2022

# PALESTRA

Pismo Adwokatury Polskiej





maj

5/2022

# PALESTRA

P i s m o   A d w o k a t u r y   P o l s k i e j

---

Rok LXVII nr 774



Naczelna Rada Adwokacka

**Redaktor naczelna:**

Ewa Stawicka

**Sekretarz redakcji:**

Klaudiusz Kaleta

**Redaktorzy języka angielskiego:**

Grzegorz Grątkowski, Anna Setkowicz

**Członkowie Kolegium Redakcyjnego:**

Stanisław Balik  
Zbigniew Banaszczyk  
Jacek Barcik  
Wojciech Bergier  
Michał Bieniak  
Józef Forystek  
Piotr Fiedorczyk  
Lech Gardocki  
Paweł Gieras  
Roman Hauser  
Joseph Hoffmann  
Krzysztof Kostański  
Andrzej Kubas  
Jan Kuklewicz  
Katalin Ligeti  
Erik Luna  
Frank Meyer  
Dariusz Mucha  
Marek Antoni Nowicki  
Piotr Ochwat  
Szymon Pawelec  
Krzysztof Piesiewicz  
Krzysztof Pietrzykowski  
Jerzy Pisuliński  
Paweł Podrecki  
Janusz Raglewski  
Anna Rakowska-Trela  
Stanisław Rymar  
Marek Safjan  
Philippe Sands  
Piotr Sendecki  
Elżbieta Skowrońska  
Tomasz Sójka  
Monika Strus-Wołos  
Maciej Szpunar  
Dobrosława Szumiło-Kulczycka  
Dariusz Świecki  
Jaromir Tauchen  
Stephen C. Thaman  
Andrzej Tomaszek  
Józef Wójcikiewicz  
Maria Zablocka  
Stanisław Zabłocki  
Jerzy Zajadło  
Piotr Zientarski  
Jerzy Zięba  
Paweł Ziętara

**WYDAJE  
NACZELNA RADA ADWOKACKA  
WARSZAWA**

Obraz Jana Matejki *Wernyhora* jest eksponowany w Muzeum Narodowym w Krakowie. Artysta rozpoczął pracę nad nim w latach 70. XIX w., w okresie zaostrenia się stosunków pomiędzy Ukraińcami a Polakami, a ukończył go w latach 1883–1884. Plótno przedstawia XVIII-wiecznego mitycznego wizjonera kozackiego, ze wschodnim krzyżem na piersi, w momencie wygłaszania przezeń przepowiedni przyszłych losów Polski. Wernyhora jest niesiony na ramionach przez Kozaka i Ukrainkę. U jego stóp spoczywa lira – symbol wspólnego dziedzictwa polsko-ukraińskiego. Szlachcic wyobrażony z lewej strony (starosta korsuński Nikodem Suchodolski) spisuje prorocstwo. Na pierwszym planie dwie skontrastowane postacie: dziecko z ryngrafem Matki Boskiej Częstochowskiej i prawosławny pop.



Sama przepowiednia ma apokryficzny charakter; pierwsza utrwalona pismem wersja pochodzi z 1809 r., choć wizjoner miałby ją wygłosić w roku 1768. Później kilkakrotnie wzniecano popularność utworu, dopisując kolejne fragmenty. Matejkowskie przedstawienie Wernyhory zainspirowało Stanisława Wyspiańskiego do wprowadzenia tej postaci do dramatu *Wesele*.

Do treści obrazu nawiązał w swojej malarskiej twórczości lwowianin Kazimierz Sichulski (z wykształcenia prawnik), znany jako naśladowca motywów Huculszczyzny oraz karykaturzysta. Kilka wersji akwareli sporządzonych przez Sichulskiego w latach 1915–1917 (jedna z nich jest eksponatem warszawskiego Muzeum Wojska Polskiego, inna – Muzeum Tatrzańskie w Zakopanem) przedstawia Józefa Piłsudskiego w mundurze strzeleckim, w pozycji siedzącej, przy szabli – zza jego pleców zaś wychylają się po bokach dwie postacie stylizowane na przedstawienia Matejki: Stańczyk i Wernyhora.

foto na okładce: *Wernyhora*, obraz Jana Matejki, 1884

Przygotowanie okładki do druku: A.P. GRAF

Adres Redakcji:

00-202 Warszawa, ul. Świętojerska 16, lok. 33

tel./fax 22 831 27 78, 22 505 25 34, 22 505 25 35

e-mail: redakcja@palestra.pl

Internet: www.palestra.pl

Ark. wyd.: 10. Nakład: 5000 egz.

ISSN 0031-0344, indeks 36851

# Spis treści

## Od Redakcji

*Ewa Stawicka*

Pan-Dziad z lirą ..... 5

## Artykuły

*Józef Forystek*

Nowelizacja administracyjnego postępowania nieważnościowego  
a kwestia dochodzenia odszkodowania za bezprawie władzy  
państwowej ..... 7

*Michał Matuszak*

Zarządca i organizacyjne możliwości pracodawcy w zakresie  
przeciwdziałania mobbingowi w zakładzie pracy ..... 37

*Aleksander Petrys*

Bitcoin – współczesna alternatywa wobec pieniądza fiducyjnego  
w perspektywie postępowania karnego ..... 47

## Najnowsze orzecznictwo

*Dominika Mróz-Krysta, Piotr Olechowski, Jerzy Pisuliński,*  
*redakcja naukowa Jerzy Pisuliński*

Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych .... 65



Glosy

*Miłosz Kościelniak-Marszał*

Przestępstwo nielegalnego posiadania broni lub amunicji  
pomimo posiadania pozwolenia na broń – glosa do wyroku  
Sądu Najwyższego z 16.12.2020 r. (IV KK 420/19) ..... 99

Forum adwokackie

*Anna Kanarek-Równicka*

Zatrudnianie obywateli Ukrainy na terytorium Polski po 24.02.2022 r. ... 106

Pytania i odpowiedzi prawne

*Lukasz Błaszczak*

Czy anonim może być dowodem w procesie cywilnym? ..... 118

Problematyka wypadków drogowych

*Wojciech Kotowski*

Najechanie samochodu ciężarowego na bus znajdujący się  
na pasie awaryjnym drogi ekspresowej ..... 133

Gawędy adwokata bibliofila

*Andrzej Tomaszek*

Jaka miała być adwokatura PRL-u? ..... 138

Recenzje

*Stanisław Zagórski*

Wilhelm Edmund Rappé, Fundacje kościelne i wyznaniowe w Polsce  
w świetle prawa porównawczego, Lwów 1939–Warszawa 2021 ..... 142

Table of contents ..... 144

# Od Redakcji

*Ewa Stawicka*

## PAN-DZIAD Z LIRĄ

Niemłoda, biednie ubrana kobieta z akordeonem w ramionach przysiadła na przystanku autobusowym na Marszałkowskiej. Obok przelewa się tłum zabieganych warszawian. Jest pierwszy prawdziwie słoneczny dzień 2022 roku, początek lutego. Z klawiatury instrumentu palce Ukrainki mocno wyciągają melodię *Nearer my God, to Thee*. Przechodnie nie słuchają. Rosyjskie pogrożki postrzegane są w tym czasie jako absurdalne, niesłuchanie odległe od naszego tu i teraz i nie-realne w standardach XXI stulecia, o których pouczają media.

W polskim romantyzmie bardów poważano. Wernyhora jest istotną postacią wydanych w latach 40. XIX w. poematów Juliusza Słowackiego: *Beniowski* i *Sen srebrny Salomei*. Wieszcz zmierzył się w nich ze znaną mu z czasów krzemienieckiej młodości złożoną historią polsko-ukraińską, w szczególności z cieniem dramatycznych wydarzeń koliszczyzny, która – sprowokowana przez carat – przyczyniła się do udaremnienia ozdrowieńczej próby podjętej przez konfederatów barskich i krwawo skonfliktowała ze sobą oba narody. W końcowym akcie *Snu srebrnego Salomei* kozacki starzec, który dotąd uosabiał symbiozę umiłowania własnej nacji z miłością do Polski – zjawia się, aby przekląć Polaków. Ostatecznie jednak od tego zamiaru odstępuje i zapowiada ponowne swoje przybycie, z lirą i na białym rumaku – po to, by wskrzesić kraj z upadku.

Jan Matejko namalował fabułę obrazu na kanwie opowieści Słowackiego. Niewielka kopia popularnego wówczas płótna ozdobiła ścianę bronowickiego dworku Włodzimierza Tetmajera. I tak oto Wernyhora, za sprawą jednego ze znamienitych gości weselnych, Stanisława Wyspiańskiego, po raz kolejny wstąpił na proscenium narodowej naszej sprawy.

Pan-Dziad z lirą (miano nadane przez romantycznego poetę i po sześćdziesięciu latach, u progu XX wieku, przypomniane przez młodopolskiego dramatur-

ga) wręcza Gospodarzowi *Wesela* złoty róg. Jak wiadomo, nie można zeń uczynić użytku, dając w przełomowej chwili hasło do odrodzenia – a to za sprawą gapiostwa parobka, bezpodstawnie zadufanego we własne perspektywy. Chochoł nie zdołałby jednak oplątać ślepym tańcem wszystkich uczestników dramatu, gdyby nie inny jeszcze rekwizyt: kaduceusz, który w dłoniach przedstawiciela świata polityki jest ironicznym tylko symbolem ideologicznej misji i przewodnictwa – w rzeczywistości stanowi bowiem narzędzie do tworzenia myślowego zamętu. Mądry błazen Stańczyk wyzbywa się zatem tego atrybutu, przekazując go koryfeuszowi spraw publicznych.

Kaduceusz wywodzi się z tradycji starożytnej Grecji. To laska opleciona dwoma wężami i uwieńczona dwojgiem skrzydeł. W Helladzie była noszona przez heroldów i zapewniała im nietykalność. Sygnalizowała, że są wysłannikami władzy, i samym swym widokiem nawoływała do uśmierzenia waśni. Dzięki niej pośrednio tworzyły się warunki do rozkwitu handlu i dobrobytu. Ileż trzeba doświadczyć bólu i zawodu, by symbol o takiej wymowie przerodził się we własną antytezę!

Jedno z najważniejszych miast niepodległej Ukrainy – Charków, ośrodek studencki i przemysłowy obrócony przez rosyjskiego najeźdźcę w gruzy - ma w herbie złoty róg obfityści skrzyżowany z kaduceuszem. Herb zaś Kijowa przedstawia archaniola Michała z gorejącym mieczem i obronną tarczą, na której widnieje krzyż – o tym aniele mówi Gospodarz *Wesela* jako o towarzyszu powracającego Wernyhory.

Dawny komik okazał się niezawodnym sługą narodu; nadkruszył także bezdusność europejskiego mainstreamu. W pajęczynie Internetu można bez trudu znaleźć nagrania występów lidera kabaretu „Kwartał 95” z czasu bezpośrednio poprzedzającego jego wybór na prezydenta Ukrainy. Widać z nich jasno, że – niczym Stańczyk – przestrogi zapracował na zaufanie rodaków i że – jak Wernyhora – starał się budować jedność swojego kraju, wznosząc ukraińską tożsamość narodową ponad wewnętrzne różnice.

Polacy otwartym sercem przyjęli wojennych wychodźców z Ukrainy. W tych chwilach nikt nie dbał o pawie pióra. Lecz ktoś przecie dzierży złoty róg, a ktoś włada kaduceuszem.

**Ewa Stawicka**

Redaktor naczelna miesięcznika „Palestra”.

**Pojęcia kluczowe:** zasada trwałości decyzji ostatecznych, stwierdzenie nieważności decyzji, stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji, upływ czasu, przedawnienie stwierdzenia nieważności, umorzenie postępowania, ochrona praw nabytych

# Artykuły

Józef Forystek

## NOWELIZACJA ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA NIEWAŻNOŚCIOWEGO A KWESTIA DOCHODZENIA ODSZKODOWANIA ZA BEZPRAWIE WŁADZY PAŃSTWOWEJ

Ustawa z 11.08.2021 r.<sup>1</sup> nowelizująca przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie zrealizowała wytycznych Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyroku z 12.05.2015 r.<sup>2</sup> (P 46/13), których celem było wzmocnienie pozycji osób poszkodowanych bezprawną działalnością państwa. Uchwalona ustawa zmierza wręcz w przeciwnym kierunku – do pozbawienia ich prawa do wynagrodzenia za szkody spowodowane działalnością organów państwa i działa wyłącznie na korzyść Skarbu Państwa. Nowelizacja narusza wiele podstawowych praw obywatelskich, w tym do poszanowania praw słusznie nabytych i interesów w toku, prawo do sądu i sprawiedliwości proceduralnej oraz prawo do drogi sądowej i efektywnej realizacji roszczenia odszkodowawczego za szkody wyrządzone bezprawiem władzy. Do każdego z jej przepisów można sformułować zarzuty natury konstytucyjnej, najwięcej w stosunku do art. 2 ust. 2 ustawy.

W wyniku przeprowadzonej analizy znowelizowanych przepisów należy dojść do wniosku, że *de lege lata* trzydziestoletni termin przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji trzeba odnieść wyłącznie do postępowań nieważnościowych *sensu stricto*. Nie może dotyczyć on spraw nadzorczych

<sup>1</sup> Ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1491), dalej ustawa nowelizująca, nowelizacja.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 12.05.2015 r. (P 46/13), OTK-A 2015/5, poz. 62.



w przedmiocie stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.), a więc o tzw. słabszym skutku. Tylko w takim przypadku istnieje szansa na utrzymanie zgodności nowego unormowania z zasadą zupełności i spójności całego systemu prawnego. Znowelizowane przepisy stanowią bowiem integralną część regulacji dotyczącej cywilnoprawnej odpowiedzialności deliktowej państwa i w związku z tym nie można wyklądać ich bez uwzględnienia całego kontekstu normatywnego (cywilnego, administracyjnego i konstytucyjnego).

Ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego odnosi się do postępowań „w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia” (*verba legis*) i dotyczy kwestii niedopuszczalności wszczęcia takich postępowań (nowy art. 158 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>3</sup>), zasady bezpośredniego zastosowania ustawy nowej (art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej) oraz umorzenia z mocy prawa postępowań będących w toku (art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej). Z uwagi na zaledwie kilkumiesięczny okres obowiązywania wciąż nie ma zbyt wielu wypowiedzi doktryny na jej temat<sup>4</sup> oraz orzeczeń sądów administracyjnych. Obszerny i dobrze uzasadniony wniosek RPO do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności przepisu przejściowego (art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej) wciąż oczekuje na rozstrzygnięcie<sup>5</sup>. Ta składająca się zaledwie z trzech artykułów nowelizacja dokonała radykalnych zmian w ugruntowanym już systemie odpowiedzialności deliktowej państwa za bezprawie judykacyjne. Gdyby jej przepisy wyklądać wyłącznie literalnie bez uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego obejmującego łącznie prawo cywilne, administracyjne i konstytucyjne, to można byłoby dojść do błędnego wniosku, że wskutek wyeliminowania możliwości uzyskania prejudykatu potwierdzającego bezprawność działań administracji w okresie PRL zamknięta zostałaby droga sądowa do dochodzenia wynagrodzenia za szkody wyrządzone obywatelom przez niezgodne z prawem działanie ówczesnej władzy państwowej (art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji<sup>6</sup>), bez jednoczesnego zapewnienia im jakichkolwiek form rekompensaty.

Prawodawca przeszedł do porządku dziennego nad okolicznością, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa wobec jednostki jest wynikiem długotrwałej ewolucji doktryny prawa. W dużym uproszczeniu można stwierdzić, że

<sup>3</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2052 ze zm.), dalej k.p.a.

<sup>4</sup> Wyjątkiem są opracowania: W. Chróścielewski, *Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/5, s. 9–26; R. Sarbiński, *Nieważność decyzji administracyjnej po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, LEX/el.

<sup>5</sup> Wniosek RPO do TK z 28.12.2021 r. dostępny na stronie [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl) (dostęp: 30.04.2022 r.), a sprawa w Trybunale Konstytucyjnym nosi sygn. K 2/22.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

odpowiedzialność ta urzeczywistniła się dopiero z początkiem XX wieku. Polska myśl prawnicza torowała drogi ku nowoczesnemu pojmowaniu tej odpowiedzialności, wychodząc z założenia służebnej roli państwa wobec jego obywateli. Już w Konstytucji marcowej pojawił się przepis art. 121 stanowiący, że „każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządziły mu organa władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkiem służby. Odpowiedzialnym za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organa tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy”<sup>7</sup>. Począwszy od zakończenia drugiej wojny światowej zakres odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jego obywatelom stale się poszerza, poczynając od okresu „odwilży popaździernikowej”<sup>8</sup>. Początkowo granice odpowiedzialności państwa były ujęte stosunkowo wąsko: dotyczyły wyłącznie władzy wykonawczej (działania władzy sądowniczej i ustawodawczej były zwolnione z tej odpowiedzialności), miała ona charakter odpowiedzialności za cudzy czyn (funkcjonariuszy) i wymagała prejudykatu w postaci stwierdzenia winy funkcjonariusza w formie kwalifikowanej (wyroku karnego lub orzeczenia dyscyplinarnego).

Przełom przyniosła dopiero uchwała całej Izby Cywilnej SN z 15.02.1971 r.<sup>9</sup> zawierająca „wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych”, które ukształtowały orzecznictwo sądów powszechnych na kolejne trzydzieści lat. Konieczną przesłanką odpowiedzialności państwa nadal była wina funkcjonariusza, lecz trudności w jej dowodzeniu doprowadziły z czasem do wypracowania w orzecznictwie (głównie w sprawach błędów medycznych) koncepcji tzw. winy anonimowej lub organizacyjnej, która umożliwiła zasądzanie odszkodowań za szkody spowodowane przez bliżej nieustalonych funkcjonariuszy. Koncepcja „winy anonimowej” znacznie zobiektywizowała odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

Kolejny krok w kierunku odejścia od czynnika subiektywnego (winy) przyniosła reaktywacja NSA i nowela przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r.<sup>10</sup> W sposób istotny zmodyfikowała ona odpowiedzialność państwa za bezprawne decyzje administracyjne. W myśl ówczesnego art. 140 k.p.a. (jego powtórzeniem jest mający nadal zastosowanie mimo formalnego uchyle-

<sup>7</sup> Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. nr 44 poz. 267).

<sup>8</sup> Zob. ustawa z 15.10.1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. nr 54 poz. 243), a następnie art. 417–421 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2459 ze zm.), dalej k.c.

<sup>9</sup> Uchwała całej Izby Cywilnej SN z 15.02.1971 r. (III CZP 33/70), OSNCP 1971/4, poz. 59.

<sup>10</sup> Ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. nr 4 poz. 8 ze zm.).

nia art. 160 § 1 k.p.a.<sup>11</sup>), stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisów prawa albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę (*damnum emergens*). Potrzeba zapewnienia ochrony przed – jak słusznie wskazał SN – „bezprawnym wykonywaniem władzy publicznej i to w stopniu szczególnie rażącym”<sup>12</sup> była przyczyną uchwalenia przepisu intertemporalnego stanowiącego wyjątek od zasady zakazu retroakcji w postaci art. 13 ust. 2 cytowanej powyżej ustawy z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, „który istnienie roszczenia przewidzianego w art. 160 k.p.a. łączy tylko z tym, aby stwierdzenie nieważności decyzji, wskutek której wyrządzona została szkoda, lub stwierdzenie, że decyzja taka została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., nastąpiło po wejściu w życie tej ustawy”<sup>13</sup>, czyli po 1.09.1980 r.<sup>14</sup> W konsekwencji od tej daty dopuszczalność dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. zależy już nie od daty decyzji szkodzącej, lecz od daty decyzji nadzorczej, przy czym dopiero od 1.10.1995 r. (tj. daty wejścia w życie kolejnej ustawy o NSA z 11.05.1995 r.)<sup>15</sup> pojawiła się możliwość badania przez sąd administracyjny zgodności z prawem decyzji nadzorczych w sprawach zakończonych decyzjami ostatecznymi wydanymi w okresie PRL.

### KONSTITUCJONALIZACJA PRAWA DO WYNAGRODZENIA SZKODY WYRZĄDZONEJ BEZPRAWIEM WŁADZY PAŃSTWOWEJ

Z dniem 16.10.1997 r. przepisy nowej Konstytucji przyznały obywatelom wiele praw i roszczeń, których wcześniej nie mogli skutecznie realizować. Nastąpiła wtedy konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy państwowej<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Art. 160 k.p.a. został wprawdzie uchylony z dniem 1.09.2004 r. przez art. 2 pkt 2 ustawy z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 162 poz. 1692), jednak zgodnie z uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31.03.2011 r. (III CZP 112/10), OSNC 2011/7–8, poz. 75 „do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1.09.2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji”.

<sup>12</sup> Wyrok SN z 16.04.2009 r. (I CSK 524/08), „Biuletyn SN” 2009/9, poz. 9.

<sup>13</sup> Wyrok SN z 4.04.2008 r. (I CSK 450/07), OSNC-ZD 2009/1, poz. 4.

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, „Państwo i Prawo” 1990/9, s. 39.

<sup>15</sup> Ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74 poz. 368).

<sup>16</sup> Szerzej na temat konstytucjonalizacji tego prawa zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy państwowej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 20–30; M. Safjan, *Konstytucyjne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej – tendencje i nowe wyzwania*, wykład wygłoszony w siedzibie SN Izraela 20.10.2003 r., <http://trybunal.gov.pl> (dostęp: 30.04.2022 r.);

Zgodnie z art. 77 Konstytucji „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej” (ust. 1), a „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw” (ust. 2). Szczegółową wykładnię tego przepisu przeprowadził TK w wyroku z 4.12.2001 r.<sup>17</sup> dotyczącym niekonstytucyjności art. 418 k.c. oraz niekonstytucyjnej wykładni art. 417 k.c. Trybunał ostatecznie wyeliminował „winę funkcjonariusza” z katalogu przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa<sup>18</sup>. Jego wyrok realizował wprost standardy europejskie wyrażone w Rekomendacji Rady Europy nr R/84/15<sup>19</sup> odnośnie do oparcia odpowiedzialności państwa wyłącznie na przesłance bezprawności<sup>20</sup> i odejście od subiektywnej przesłanki w postaci winy funkcjonariusza. Stosownie zaś do zasady VI wspomnianej Rekomendacji decyzje (wyroki) przyznające odszkodowanie powinny być wykonywane jak najszybciej, a w przypadku gdy prawo krajowe przewiduje specjalny tryb dochodzenia takich roszczeń, powinien on być łatwo dostępny i szybki<sup>21</sup>. Można zatem stwierdzić, że w wyniku ewolucji polskiej myśli prawniczej nastąpiło odpersonalizowanie i całkowite zobiektywizowanie odpowiedzialności władzy publicznej (wykonawczej, ustawodawczej i sędowniczej), co stanowi realizację idei państwa jako struktury dynamicznej, która stopniowo w coraz większym stopniu urzeczywistnia prawa i zasady konstytucyjne<sup>22</sup>.

Istotna zmiana zasad odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody spowodowane bezprawiem judykacyjnym (w tym wadliwymi decyzjami administracyjnymi) dokonana została ustawą z 17.06.2004 r. nowelizującą Kodeks cywilny<sup>23</sup>. Z dniem 1.09.2004 r. formalnie uchylony został art. 160 k.p.a., a do Kodeksu cywilnego wprowadzono jego odpowiednik w postaci art. 417<sup>1</sup> k.c. Nie powtórzono jednak regulacji z art. 160 § 6 k.p.a. dotyczącej 3-letniego terminu przedawnienia tego typu roszczeń, liczonego od daty wydania decyzji nadzorczej. Na tle stosowania dawnego (art. 160 k.p.a.) i nowego przepisu (417<sup>1</sup> k.c.) pojawiło się wiele problemów intertemporalnych, które ostatecznie rozstrzygnęła uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31.03.2011 r.<sup>24</sup> W zakresie

E. Bagińska (w:) E. Bagińska, J. Parchomiuk, *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, s. 92–123.

<sup>17</sup> Wyrok TK z 4.12.2001 r. (SK 18/00), OTK 2001/8, poz. 256.

<sup>18</sup> Szerszą analizę wyroku TK w sprawie SK 18/00 przedstawił J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 143–155.

<sup>19</sup> Tekst Rekomendacji zob. M. Safjan (w:) *Standardy prawne Rady Europy. Tekst i komentarz*, t. 2, *Prawo cywilne*, red. M. Safjan, Warszawa 1995, s. 226.

<sup>20</sup> Szerzej na temat szerokiego rozumienia bezprawności zob. J.M. Kondek, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*, Warszawa 2013, s. 44–72.

<sup>21</sup> Tak m.in. wyrok TK z 8.12.2009 r. (SK 34/08), pkt 6.2 uzasadnienia, OTK-A 2009/11, poz. 165.

<sup>22</sup> Zob. wyrok TK z 26.01.2010 r. (K 9/08), pkt 5.3 uzasadnienia, OTK-A 2010/1, poz. 4.

<sup>23</sup> Ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 162 poz. 1692).

<sup>24</sup> Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31.03.2011 r. (III CZP 112/10), OSNC 2011/7–8, poz. 75.

szkód spowodowanych bezprawnymi decyzjami wydanymi przed 16.10.1997 r. (wejściem w życie Konstytucji) odszkodowanie zostało ograniczone wyłącznie do *damnum emergens*. Jednocześnie jako swego rodzaju graniczną datę wskazano 1.09.2004 r. (data wejścia w życie nowelizacji).

Zgodnie z uchwałą, jeżeli wadliwa decyzja administracyjna wyrażająca szkodę wydana została przed tą datą, a jej nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tej dacie, to do takich roszczeń odszkodowawczych ma nadal zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. W innych przypadkach, a więc gdy wadliwa decyzja została wydana po 1.09.2004 r., zastosowanie mają art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. i przepisy ogólne Kodeksu cywilnego dotyczące odpowiedzialności deliktowej, a więc dopuszczające naprawienie szkody w pełnej wysokości (również w zakresie *lucrum cessans*). W obu sytuacjach początkiem biegu przedawnienia roszczenia jest chwila, w której stała się ostateczna decyzja nadzorcza. Chwila ta wyznacza nie tylko początek biegu dziesięcioletniego terminu przedawnienia z art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 2 k.c. liczonego *a tempore facti*, ale także powinna być traktowana jako najwcześniejszy moment, z którym zaczyna bieg 3-letni termin przedawnienia z art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 1 k.c. liczony *a tempore scientiae*<sup>25</sup>.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji „przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że ona sama stanowi inaczej”. Oznacza to, że w przypadkach gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji, sąd stosujący prawo powinien oprzeć swe rozstrzygnięcia bezpośrednio na takim postanowieniu. Wyjątkowo kreatywny w tym zakresie okazał się komentowany już art. 77 Konstytucji, który ma charakter normy bezpośrednio stosowalnej<sup>26</sup>. Ponieważ sąd orzekający dokonuje oceny konstytucyjności aktu *a casu ad casum* i nie eliminuje wadliwego aktu z obrotu prawnego, podczas gdy TK definitywnie uchyła akt niekonstytucyjny po uprzednim jego skontrolowaniu *in abstracto*, toteż Konstytucja „daje niezawisłemu sądowi w konkretnej sprawie uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisu ustawy, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją. W ten sposób niezawisły sąd spełnia rolę równoważącą w stosunku do równej mu władzy ustawodawczej”<sup>27</sup>. Wynika to z zasady zupełności i pionowej spójności systemu prawa<sup>28</sup>, która nakazuje, by w przypadku koli-

<sup>25</sup> R. Trzaskowski, *Przedawnienie roszczeń związanych z wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.)*, „Palestra” 2011/9–10, s. 125.

<sup>26</sup> Zestawienia koncepcji bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przedstawiają P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 127 i E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 182 oraz Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z 6.01.2000 r. (II SA/Gd 355/98), za: G. Borkowski, *Przepadek towaru celnego a Konstytucja RP*, „Glosa” 2001/4, s. 30.

<sup>28</sup> R. Dworkin, *Imperium prawa*, Warszawa 2006, s. 400–412.



zji przepisu ustawy z Konstytucją rozstrzygać o nieobowiązaniu przepisu w oparciu o regułę kolizyjną *lex superior derogat legi inferiori*<sup>29</sup>.

Podkreślić należy, że w takiej sytuacji sądy stosujące prawo nie orzekają o zgodności regulacji z Konstytucją, lecz jedynie korzystając z prokonstytucyjnej wykładni, odmawiają zastosowania w konkretnym stanie faktycznym przepisu niezgodnego z ustawą zasadniczą. Brak obecnie uzasadnionych przyczyn, dla których sądy powszechne nie mogłyby odmówić zastosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności, zwłaszcza gdy Polska w opinii przeważającej części doktryny stała się państwem praworządnym jedynie pozornie<sup>30</sup>. Sądy, wykładając i stosując prawo w konkretnej i indywidualnej sprawie, powinny zatem ważyć pozostające w konflikcie wartości konstytucyjne, dostrzegając potrzebę ochrony praw jednostek, a nie interesów Skarbu Państwa<sup>31</sup>.

### GENEZA NOWELIZACJI

Deklarowaną przez ustawodawcę praprzyczynę nowelizacji stanowi przywołany na początku wyrok TK z 12.05.2015 r. odnoszący się do obowiązującego od ponad 40 lat przepisu art. 156 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”, w takim przypadku organ nadzorczy ogranicza się do stwierdzenia wydania tej decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.). Wyrok TK został wydany jako odpowiedź na pytanie prawne zadane w sprawie I SA/Wa 1150/15, w której miałem przyjemność uczestniczyć w charakterze pełnomocnika skarżących. Sprawa ta dotyczyła prawomocnej decyzji z 1948 r. przywracającej współwłaścicielce kamienicy (wciąż w niej mieszkającej pani Marii hr. Trębickiej) termin do złożenia wniosku dekretowego o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu warszawskiego. Ówczesny organ Polski Ludowej uznał wniosek za usprawiedliwiony i termin przywrócił. Dopiero gdy spadkobiercy właścicieli kamienicy uzyskali korzystną decyzję nadzorczą SKO stwierdzającą nieważność orzeczenia nacjonalizacyjnego z 1955 r, dwóch nabywców lokali od Skarbu Państwa (jednym z nich jest spółka z o.o.), których prawa do lokali nie były zagrożone, wystąpiło w 2004 r. (po upływie 56 lat!) o stwierdzenie nieważności decyzji przywracającej termin.

<sup>29</sup> Szerzej na temat bezpośredniego zastosowania reguły *lex superior* zob. L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*. Komentarz, Toruń 2002, s. 357–361.

<sup>30</sup> Zob. A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020/10, s. 25–47. Na temat konieczności sądowej kontroli konstytucyjności prawa w sytuacji czasowej dysfunkcjonalności TK zob. J. Forystek, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28.10.2015 r. (P 6/13)*, „Zeszyty Naukowe Sądowictwa Administracyjnego” 2016/3, s. 150–153.

<sup>31</sup> Wniosek RPO do TK z 28.12.2021 r. w sprawie K 2/22, s. 33.

Wykładnia przepisów dekretu Bieruta<sup>32</sup>, a w szczególności dotycząca charakteru prawnego terminu z art. 7 ust. 1 dekretu, kształtowała się w orzecznictwie przez kilkanaście lat<sup>33</sup>. Dlatego też Trybunał słusznie stanął na stanowisku, że właścicielka kamienicy, której przywrócono termin do złożenia wniosku, uzyskała w 1948 r. (w trybie art. 7 ust. 2 dekretu) całkowicie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa własności czasowej do gruntu. W związku z tym niekonstytucyjne byłoby, zdaniem TK, pozbawienie jej tego prawa po tak długim okresie funkcjonowania decyzji w obrocie prawnym, nawet jeśli decyzja ta była „rażąco” wadliwa. W orzeczeniu trybunalskim w sprawie P 46/13 dostrzeżono istnienie tzw. pominięcia ustawowego, a w związku z tym potrzebę bardzo wąskiej modyfikacji art. 156 § 2 k.p.a. polegającej na wprowadzeniu dodatkowej cezury czasowej, po której niedopuszczalne byłoby stwierdzenie nieważności decyzji z powodu „rażącego naruszenia prawa” (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.), jeśli byłaby ona podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy przez inny (niż publiczny) podmiot. Warto przytoczyć sentencję orzeczenia *in extenso*, którym TK rozstrzygnął zakresowo, że „art. 156 § 2 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W sprawie P 46/13 nie występował w ogóle problem odjęcia praw do odszkodowania osobom prowadzącym postępowania w trybie art. 156 k.p.a. Istota rozstrzygnięcia polegała na znacznym wzmocnieniu pozycji jednostki względem organów administracji. Zauważono przy tym, że w wystarczający sposób prawa osób dotkniętych skutkami wadliwych decyzji chronione są przepisem art. 158 k.p.a., a więc instytucjami „nieodwracalności skutków prawnych” i przedawnienia stwierdzenia nieważności, stanowiącymi dla nabywców działających w dobrej wierze swoisty „wentyl bezpieczeństwa”. Decyzja wydana w trybie nadzorczym na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. stwierdzająca naruszenie prawa nie ingeruje bowiem w stabilność decyzji wadliwej, utrzymując jej ważność (legalność). Postulat TK stanowił zatem adekwatny kompromis pomiędzy konkurującymi zasadami praworządności i pewności prawa, nie zamykając nikomu drogi do dochodzenia odszkodowania za szkody spowodowane rażąco wadliwymi decyzjami<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279 ze zm.).

<sup>33</sup> Jeszcze w 1996 r. SKO w Warszawie w pełnym składzie wyraziło pogląd, że 6-miesięczny termin z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego ma charakter proceduralny i tym samym jest przywracalny. Kwestię tę rozstrzygnął dopiero NSA uchwałą z 14.10.1996 (OPK 19/96), ONSA 1997/2, poz. 56, w której opowiedział się za materialnoprawnym rozumieniem tego terminu.

<sup>34</sup> Zob. wyrok TK z 18.04.2019 r. (SK 21/17), pkt 3.10. uzasadnienia, OTK-A 2019, poz. 19 oraz z 19.12.2002 r. (K 33/02), pkt A.1.6. uzasadnienia, OTK-A 2002/7, poz. 97.

## PRZEBIEG PROCESU LEGISLACYJNEGO

Zanim nastąpi krytyczna ocena komentowanej ustawy, warto pokrótce przedstawić, jak przebiegały prace legislacyjne nad jej ostatecznym uchwaleniem. O ile orzeczenie w sprawie P 46/13 zmierzało do wzmocnienia pozycji osób poszkodowanych bezprawną działalnością państwa, o tyle uchwalona ustawa działa *à rebours* na korzyść Skarbu Państwa, pozbawiając poszkodowanych prawa do wynagrodzenia szkody spowodowanej działalnością organów państwa. W uwzględnieniu wytycznych orzeczenia trybunańskiego z 2015 r. Komisja Ustawodawcza Senatu IX Kadencji już 22.04.2016 r. przygotowała projekt ustawy zmieniającej Kodeks postępowania administracyjnego i przedstawiła go ówczesnemu Marszałkowi Senatu Stanisławowi Karczewskiemu (PiS) na druku nr 154<sup>35</sup>. Projekt ten przewidywał dodanie § 3 do art. 156 w brzmieniu: „Po upływie czasu określonego w § 2 nie stwierdza się nieważności decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli decyzja ta była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa”. Projekt nie dotyczył więc decyzji wydanych „bez podstawy prawnej” oraz obarczonych wadami z pkt 5 (niewykonalnych w dniu ich wydania, gdy niewykonalność ta ma charakter trwały) i pkt 6 (gdy ich wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą). Nadto zaproponowano zmianę dotychczasowego art. 158 § 2 k.p.a. poprzez nadanie mu nowego brzmienia: „Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 lub 3, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji”. Z uwagi na brak woli politycznej projekt senacki z 2016 r. został całkowicie uspijony.

Przez następnych kilka lat, mimo znaczącej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego dokonanej ustawą z 7.04.2017 r.<sup>36</sup>, nie dostrzegano potrzeby implementacji orzeczenia TK aż do końca dekady. Ponownie projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>37</sup> wniosła 16.06.2020 r. grupa 34 posłów Lewicy. Przewidywał on zmianę art. 156 § 2 k.p.a. poprzez wyłączenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, jeśli „od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dwadzieścia pięć lat”. Projekt ten nie regulował odrębnie konsekwencji wejścia w życie tej zmiany na sprawy będące w toku. W uzasadnieniu projektu wskazano m.in. potrzebę „stabilizacji sytuacji prawnej lokatorów i właścicieli nieruchomości lokalowych” położonych na terenie działania dekretu warszawskiego. Projekt poselski został skierowany do pierwszego czytania, lecz w tej postaci nie był przedmiotem dalszych prac Sejmu. Związek Powiatów Polskich, opinii-

<sup>35</sup> Druk nr 154 Senatu IX kadencji.

<sup>36</sup> Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

<sup>37</sup> Druk nr 513 Sejmu IX kadencji.

jąc ten projekt, zwrócił uwagę na ryzyko niekonstytucyjności ustawy w związku z brakiem odpowiedniego przepisu przejściowego oraz na to, że nowelizacja znajdzie zastosowanie do wszystkich decyzji administracyjnych, a nie tylko do decyzji wydanych na podstawie „dekretu Bieruta”<sup>38</sup>.

Zródłem prac legislacyjnych zakończonych uchwaleniem komentowanej ustawy stał się dopiero projekt Komisji Ustawodawczej Sejmu z 25.03.2021 r.<sup>39</sup> Projekt ten, stanowiący ponowną próbę implementacji wyroku TK, przewidywał możliwość stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, jeśli od jej doręczenia lub ogłoszenia minęło trzydzieści lat, a decyzja ta była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa (projektowana treść art. 156 § 3 k.p.a.). Zgodnie z postulowanym brzmieniem art. 158 § 2 k.p.a. niedopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z powodów określonych w nowym przepisie, tj. art. 156 § 3 k.p.a., miała skutkować wydaniem decyzji nadzorczej stwierdzającej wydanie kwestionowanej decyzji z naruszeniem prawa. Projektowana regulacja miała znaleźć zastosowanie także do spraw będących w toku w chwili wejścia w życie nowelizacji, tj. zgodnie z zasadą bezpośredniego zastosowania ustawy nowej. Co istotne, projekt Komisji Ustawodawczej dotyczył wyłącznie decyzji skutkujących nabyciem prawa lub ekspektatywy, czyli zasadniczo miał realizować w tym zakresie zasadę ochrony praw słusznie nabytych przez obywateli i „interesów w toku”. W świetle uzasadnienia projektu okres trzydziestu lat wynikał z przyjętego na zasadzie analogii czasu wymaganego do zasiedzenia nieruchomości w złej wierze (art. 172 § 2 k.c.).

Pierwsze czytanie projektu odbyło się 20.05.2021 r. na 30. posiedzeniu Sejmu IX kadencji<sup>40</sup>. Następnie został on skierowany do Podkomisji Stałej do spraw Nowelizacji Kodeksu Pracy oraz Kodeksu Postępowania Administracyjnego, która pracowała w dniach 8 i 9.06.2021 r. Podkomisja ta, w pracach której najaktywniej uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości (zwłaszcza podsekretarz stanu Sebastian Kaleta), uchwaliła radykalnie zmodyfikowany projekt (druk sejmowy nr 1210), wypaczając całkowicie sens i cel orzeczenia trybunalskiego, na co zwrócono uwagę w opinii NRA z 29.06.2021 r. (pkt 31 i 69 opinii)<sup>41</sup>. Poprzez usunięcie zastrzeżenia, że czasowa limitacja możliwości wzruszania ma dotyczyć wyłącznie decyzji, które „były podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy”, oraz wprowadzenie regulacji intertemporalnej skutkującej zastosowaniem ograniczenia czasowego do spraw wciąż niezakończonych, oraz objęcie tym ograniczeniem wszystkich decyzji administracyjnych<sup>42</sup>, nastąpiło całkowite

<sup>38</sup> *Opinia Związku Powiatów Polskich*, <https://zpp.pl> (dostęp: 30.04.2022 r.).

<sup>39</sup> Druk nr 1090 Sejmu IX kadencji wraz krytyczną *Opinią Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza* z 16.04.2021 r.

<sup>40</sup> *Sprawozdanie stenograficzne z 30. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 20.05.2021 r., drugi dzień obrad*, <http://orka2.sejm.gov.pl> (dostęp: 31.03.2022 r.).

<sup>41</sup> Załącznik do druku nr 437 Senatu X kadencji.

<sup>42</sup> Zob. druk nr 1210 Sejmu IX kadencji. Szczegółowy przebieg procesu legislacyjnego przedstawił R. Sarbiński, *Nieważność decyzji...*; zob. też *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Podkomisji Stałej do*

odwrócenie deklarowanych celów nowelizacji. Ustawę przyjęto większością 309 głosów na 33. posiedzeniu Sejmu w dniu 24.06.2021 r. bez uwzględnienia poprawek opozycji zgłoszonych w drugim czytaniu projektu. Podczas prac nad tą ustawą w Senacie przygotowano szereg krytycznych opinii prawnych wskazujących niekonstytucyjność proponowanych rozwiązań. W piśmiennictwie w szczególności zwraca się uwagę na ekspertyzę Ryszarda Piotrowskiego, aczkolwiek podobne zastrzeżenia sformułowane zostały także w opiniach Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu oraz NRA<sup>43</sup>.

Na posiedzeniu w dniu 23.07.2021 r. Senat X kadencji uchwalił wprowadzenie zmian, które skutkowałyby ujednoczeniem cezury czasowej stwierdzenia nieważności decyzji dla wszystkich podstaw nieważności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., uniemożliwieniem umorzenia z mocy prawa postępowań wszczętych po upływie trzydziestu lat i niezakończonych w chwili wejścia w życie nowelizacji<sup>44</sup>. Ostatecznie jednak Sejm na swoim 36. posiedzeniu w dniu 11.08.2021 r. przyjął pierwszą poprawkę Senatowi (448 głosów za) i odrzucił pozostałe większością głosów (odpowiednio 281 i 234)<sup>45</sup>.

Rzeczywista, a nie deklarowana, przyczyna uchwalenia komentowanej ustawy okazała się być czysto polityczna. Intencją parlamentarzystów, którzy głosowali za uchwaleniem zmiany przepisów, było nie usprawienie obowiązującego i dobrze funkcjonującego dwufazowego (administracyjno-cywilnego) systemu odpowiedzialności deliktowej państwa, lecz przede wszystkim zamknięcie poszkodowanym komunistycznym bezprawiem możliwości dochodzenia swoich praw do restytucji odebranej im własności prywatnej, a co znacznie gorsze – także zablokowanie drogi sądowej do dochodzenia odszkodowania za szkody „wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie organu władzy państwowej” (art. 77 ust. 1 Konstytucji) i tym samym wywłaszczenie bez jakiegokolwiek odszkodowania z prawa majątkowego (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Już po uchwaleniu nowelizacji sędzia sprawozdawca ze sprawy P 46/13 Piotr Tuleja wyraził pogląd, że twórcy ustawy wykroczyli „poza standard konstytucyjny wskazany w tym wyroku” i zamiast naprawić krzywdy osobom wywłaszczonym w okresie komunistycznym, wręcz przeciwnie, krzywdy te zwielokrotnili, naruszając podstawowe zasady państwa prawnego<sup>46</sup>. Zmiana cezury czasowej stwierdzenia nieważności decyzji, gdy na jej podstawie osoby niepubliczne działające w dobrej wierze uzyskały prawa majątkowe, powinna uwzględniać trudną historię okresu powojennego oraz realia stanowienia i stosowania prawa w dobie Polski

*spraw Nowelizacji Kodeksu Pracy oraz Kodeksu Postępowania Administracyjnego z 8.06.2021 r.; Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw Zmian w Kodyfikacjach (Nr 11) z 9.06.2021 r., <https://orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 30.04.2022 r.).*

<sup>43</sup> Opinie: Biura Legislacyjnego Senatu z 6.07.2021 r. oraz NRA z 29.06.2021 r. autorstwa adw. Macieja Obrębskiego – załączniki do druku nr 437 Senatowi X kadencji.

<sup>44</sup> Druk nr 1440 Sejmu IX kadencji.

<sup>45</sup> Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11.08.2021 r.*, <http://orka2.sejm.gov.pl/> (dostęp: 30.04.2022 r.).

<sup>46</sup> Zob. P. Tuleja, *Pominięte standardy*, „Rzeczpospolita” z 14.09.2021 r.



Ludowej<sup>47</sup>. Dlatego też zdaniem tego autora zachodziła konieczność równoległego uchwalenia ustawy reprzywatyzacyjnej, która całościowo i generalnie uregulowałaby roszczenia osób dotkniętych systemowym bezprawiem okresu PRL.

## LEGALIZACJA SYSTEMOWEGO BEZPRAWIA CZASÓW PRL A PRZEDAWNIENIA STWIERDZANIA NIEWAŻNOŚCI DECYZJI

Dokonując oceny dokonanego przez ustawodawcę zalegalizowania bezprawia czasów Polski Ludowej i PRL, należy mieć na względzie, że istnieją takie obszary prawa i kategorie stosunków prawnych, w których z uwagi na charakter wyrządzonych krzywd i szkód nawet znaczny upływ czasu nie powinien powodować niemożności dochodzenia ich naprawienia. Nikt nie ma wątpliwości, że bohaterowie walk o niepodległość skrzywdzeni za swą działalność wieloletnimi karami więzienia orzeczonymi przez komunistyczne sądy karne, a także działacze opozycji demokratycznej, którzy zostali internowani w okresie stanu wojennego lub też byli skazani za swoją działalność konspiracyjną, mają prawo żądać stwierdzenia nieważności wyroków z okresu państwa totalitarnego, bez względu na odległą datę ich wydania. Przykładowo ustawa z 23.02.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>48</sup>, dotyczy orzeczeń wydanych w okresie od 1.01.1944 r. do 31.12.1989 r. (zob. art. 1 ust. 1 i art. 3 ustawy rehabilitacyjnej). Podobnie czyni to ustawa z 20.03.2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych<sup>49</sup> przyznająca świadczenia pieniężne za działalność opozycyjną prowadzoną w okresie od 1.06.1956 r. do 4.06.1989 r. W obu tych ustawach nie wprowadzono żadnego ograniczenia czasowego do wszczynania postępowań o naprawienie dawno temu wyrządzonych szkód i krzywd. Truizmem jest też twierdzenie, że w okresie poprzedniego ustroju miało miejsce systemowe łamanie prawa przez administrację, w wyniku którego obywatele naszego kraju zostali bezprawnie pozbawieni swojego prywatnego majątku (nieruchomości), najczęściej bez jakiegokolwiek odszkodowania. Do masowych naruszeń prawa własności dochodziło zwłaszcza w pierwszych powojennych latach budowy ustroju socjalistycznego. W wielu przypadkach zabór mienia następował z „rażącym” naruszeniem ówczesnego „niesprawiedliwego” prawa, co mimo braku ustawy reprzywatyzacyjnej dało okazję do ubiegania się przez znaczną część pokrzywdzonych o restytucję mienia, względnie o odszko-

<sup>47</sup> M. Wincenciak, *Znaczny upływ czasu jako okoliczność wyłączająca stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa*, „Forum Prawnicze” 2021/1, s. 68.

<sup>48</sup> Ustawa z 23.02.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1693), dalej ustawa rehabilitacyjna.

<sup>49</sup> Ustawa z 20.03.2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1255).

dowanie za szkodę w mieniu spowodowaną wydaniem decyzji naruszającej prawo w sposób kwalifikowany, ale jednocześnie wywołującej nieodwracalne skutki prawne.

Jedynie Kościół katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe miały możliwość zaspokojenia swoich roszczeń z tytułu bezprawnych nacjonalizacji ich mienia, co odbyło się w ramach odformalizowanej procedury regulacyjnej przed Komisją Majątkową. Podobnie właściciele nieruchomości utraconych na Kresach zyskali możliwość uzyskania przynajmniej częściowej, bo 20% rekompensaty na podstawie „ustawy zabużańskiej” z 8.07.2005 r.<sup>50</sup> Jedynie osoby, którym odjęto własność majątku położonego w obecnych granicach Polski, wciąż czekają na uchwalenie ustawy, która uregulowałaby w sposób generalny kwestię rekompensat za szkody majątkowe wyrządzone im po drugiej wojnie światowej. Nie trzeba nikogo przekonywać, że właściciele znacjonalizowanego mienia i ich rodziny podobnie cierpieli w czasie II wojny światowej, jak cała reszta społeczeństwa. Ich najbliżsi ginęli na wszystkich frontach, w obozach koncentracyjnych i sowieckich łagrach, a także służyli w Armii Krajowej i innych organizacjach niepodległościowych. Byli też prześladowani w okresie PRL. Nie ma zatem żadnego usprawiedliwienia aksjologicznego, aby tylko ta grupa obywateli naszego kraju, wywłaszczonych bez żadnego odszkodowania, ponosiła nieproporcjonalny wkład na rzecz całego społeczeństwa, skoro wszelkie ciężary publiczne powinny być rozkładane sprawiedliwie i równomiernie pośród wszystkich korzystających ze wsparcia państwa i jego agend (art. 84 Konstytucji).

## KWESTIA PREJUDYKATU A ODRĘBNOŚĆ DECYZJI NADZORCZYCH

Zarówno uchylony już art. 160 k.p.a., jak i obowiązujący art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. dla realizacji roszczenia odszkodowawczego wymagają prejudycjalnego wykazania bezprawności decyzji stanowiącej źródło szkody poprzez stwierdzenie w trybie nadzorczym albo jej nieważności, albo wydania z naruszeniem prawa. W doktrynie zaistniał spór co do charakteru prawnego tej instytucji, a więc czy ma charakter wyłącznie procesowy, czy też materialnoprawny i przez to warunkuje istnienie roszczenia. Prejudykat potwierdza w sposób formalny jedynie to, że w przeszłości doszło do złamania prawa i tym samym spełniona została przesłanka bezprawności działania władzy publicznej<sup>51</sup>. Dominuje pogląd o wyłącznie proceduralnym (a nie materialnoprawnym) jego charakterze<sup>52</sup>. Od strony materialnoprawnej określa wyłącznie początek 3-letniego terminu

<sup>50</sup> Ustawa z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2097).

<sup>51</sup> Zob. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją* (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.), „Palestra” 2016/5–6, s. 131–133; podobnie J. Jastrzębski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 6.11.2008 r. (III CZP 101/08)*, „Państwo i Prawo” 2010/4, s. 132–139.

<sup>52</sup> Tak m.in. SN w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31.03.2011 r. (III CZP 112/10), OSNC 2011/7–8, poz. 75.

przedawnienia roszczenia odszkodowawczego<sup>53</sup>. Powiązanie rozpoczęcia biegu przedawnienia z datą wydania decyzji nadzorczej stanowiącej prejudykat stanowi niewątpliwie rozwiązanie uprzywilejowujące poszkodowanych. Jak podkreślał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, kompensacja szkód spowodowanych bezprawiem judykacyjnym organów państwa nie może być w praktyce nadmiernie utrudniona (ang. *excessively difficult*) i powinna być co do wysokości „adekwatna” do poniesionej szkody<sup>54</sup>.

Tego rodzaju roszczenia deliktowe podlegają konstytucyjnej i konwencyjnej ochronie jako prawa majątkowe już istniejące. Jak wyjaśnił nasz sąd konstytucyjny, roszczenie to, o ile dotyczy szkód wyrządzonych bezprawnym działaniem władz publicznych przed wejściem w życie Konstytucji, jest „innym prawem majątkowym” w rozumieniu art. 64 Konstytucji<sup>55</sup>. Gdyby przyjąć, że wskutek nowelizacji nie można *de lege lata* uzyskać prejudykatu, to w sposób oczywisty doszłoby do ubezskutecznienia istniejącego już prawa podmiotowego (roszczenia odszkodowawczego) i potraktowania go jako swoistego *nudum ius*. W świetle orzecznictwa TK niedopuszczalne jest utrzymywanie w systemie prawnym mechanizmów prowadzących do kreacji takiego pozornego prawa majątkowego, które *de facto* jest nieskuteczne. Wykreowanie *nudum ius* wprowadza bowiem w błąd ewentualnych beneficjentów prawa, tworząc jedynie złudzenie prawa i pozór jego ochrony<sup>56</sup>.

## ODRĘBNOŚĆ POSTĘPOWAŃ NADZORCZYCH NIEWAŻNOŚCIOWEGO I O STWIERDZENIE WYDANIA DECYZJI Z NARUSZENIEM PRAWA

Wychodząc z konstytucyjnej zasady „służebnej roli państwa wobec jego obywateli”, należy postulować taką wykładnię obowiązujących przepisów, która w maksymalny sposób ułatwiłaby dochodzenie roszczeń o odszkodowanie za szkody spowodowane bezprawnym przejmowaniem w okresie poprzedniego ustroju przez podmioty publiczne mienia prywatnego. Istotne znaczenie ma więc rozróżnienie dwóch typów decyzji nadzorczych: a) o tzw. silnym skutku, czyli stwierdzających nieważność decyzji ze skutkiem *ex tunc* oraz b) o tzw. słabszym skutku, czyli stwierdzających jedynie wydanie decyzji z naruszeniem

<sup>53</sup> Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31.03.2011 r. (III CZP 112/10), OSNC 2011/7–8, poz. 75.

<sup>54</sup> Zob. wyrok TSUE z 5.03.1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 *Brasserie du Pêcheur SA a Bundesrepublik Deutschland* i C-48/93 *The Queen a Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd i inni*, Zb. Orz. 1996, s. I-102 oraz N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 127.

<sup>55</sup> Zob. wyrok TK z 5.09.2005 r. (P 18/04), OTK-A 2005/8, poz. 88 (dotyczy art. 160 § 5 k.p.a.); wyrok TK z 23.09.2003 r. (K 20/02), OTK-A 2003/7, poz. 76 (dotyczy art. 160 § 1 k.p.a.); wyrok TK z 24.04.2014 r. (SK 56/12), OTK-A 2014/4, poz. 42 (dotyczy art. 160 § 1 k.p.a.) oraz wyrok TK z 18.04.2019 r. (SK 21/17), OTK-A z 2019 r. poz. 19.

<sup>56</sup> Zob. wyrok TK z 19.12.2002 r. (K 33/06), pkt A.1.6. uzasadnienia; wyrok TK z 1.09.2006 r. (SK 14/05), pkt 7.3. uzasadnienia, za: Wniosek RPO z 28.12.2021 r.

przepisu art. 156 § 1 k.p.a., a w konsekwencji dwóch odrębnych postępowań nadzorczych. Z punktu widzenia realizacji funkcji gwarancyjnej Konstytucji do właściwych rezultatów prowadzi jedynie taka wykładnia przepisów sierpniowej nowelizacji, zgodnie z którą wciąż możliwe byłoby uzyskanie stosownego prejudykatu w postaci decyzji o słabszym skutku w każdym przypadku, gdy decyzję wydano z naruszeniem ówczesnego prawa.

Przy odtwarzaniu bowiem norm z przepisów prawnych należy uwzględnić fakt, że wszystkie normy prawne tworzą łącznie system w określony sposób uporządkowany. Dokonując czynności wykładni, należy kierować się wytyczną interpretacyjną jednolitości i harmonijności całego systemu prawnego i w związku z tym należy respektować zasadę zupełności i spójności tego systemu<sup>57</sup>. Jak słusznie stwierdził sąd konstytucyjny: „instytucja stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa [określonej w art. 158 § 2 k.p.a. – przyp. JF] pozwala zrealizować zarówno zasadę praworządności, jak i zasadę zaufania obywatela do państwa i wywodzone z niej zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych z jak najmniejszym uszczerbkiem dla nich”<sup>58</sup>. Ze względu na treść wyroku Trybunału w sprawie P 46/13 decyzja o słabszym skutku stanowi rozsądny kompromis pomiędzy konkurującymi w tym zakresie zasadami. Rozwiązanie takie zabezpiecza zarówno bezpieczeństwo podmiotów niepublicznych działających w dobrej wierze, czyli beneficjentów wadliwych decyzji, jak i prawa osób pokrzywdzonych takimi decyzjami, umożliwiając im realizację roszczeń odszkodowawczych<sup>59</sup>. Przepis art. 158 § 2 k.p.a., w świetle którego, jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności wymienionych w art. 156 § 2 k.p.a., organ obowiązany jest do stwierdzenia wydania wadliwej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (w tym wypadku upływu czasu), stanowi właściwą i wystarczającą równowagę między potrzebą zapewnienia trwałości decyzji a zasadą praworządności. Żaden przepis ustawy, a zwłaszcza mający charakter intertemporalny, nie może zamykać drogi sądowej do naprawienia szkody spowodowanej bezprawiem państwowym (art. 77 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji), zakaz ten ma bowiem charakter bezwzględny. Dostęp do sądu albo istnieje, albo go nie ma wcale, nie da się go ograniczyć w rozumieniu art. 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji<sup>60</sup>.

Reasumując tę część opracowania, należy stwierdzić, że postępowanie nadzorcze, w którym strona domaga się stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa lub formułuje takie żądanie jako jedno z żądań ewentualnych, nie podlega umorzeniu z mocy prawa (*ipso iure*), a obowiązkiem organu jest jego dalsze prowadzenie. Żądanie precyzujące w tym zakresie strona

<sup>57</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 110.

<sup>58</sup> Wyrok TK z 18.04.2019 r. (SK 21/17), OTK-A 2019, poz. 19, pkt 3.8. uzasadnienia.

<sup>59</sup> Podobnie RPO we wniosku do TK z 28.12.2021 r., s. 39.

<sup>60</sup> Wyrok TK z 10.05.2000 r. (K 21/99), OTK 2000/4, poz. 109; wyrok TK z 18.05.2004 r. (SK 38/03), OTK-A 2004/5, poz. 45 i wyrok TK z 27.05.2008 r. (SK 57/06), OTK-A 2008/4, poz. 63.

może złożyć na każdym etapie postępowania administracyjnego, a więc także w odwołaniu od decyzji umarzającej, jak w postępowaniu drugoinstancyjnym<sup>61</sup>. Nie ma w tym zakresie żadnej prekluzji. Nie może tego jednak zrobić przed sądem administracyjnym, sąd bowiem, orzekając, bierze pod uwagę stan prawny i faktyczny, jaki leży u podstaw rozstrzygnięcia organu, a więc z daty wydania decyzji.

Jeżeli nie można wyeliminować wadliwej decyzji z obrotu prawnego jedynie ze względu na upływ czasu, to organ obowiązany jest ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa z jednoczesnym wskazaniem okoliczności, z powodu których jej nie uchylił (art. 151 § 2 k.p.a. – w przypadku postępowania wznowieniowego) albo nie stwierdził jej nieważności (art. 158 § 2 k.p.a. – w przypadku postępowania nadzorczego o stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa)<sup>62</sup>. Identyczne brzmienie tych przepisów odnośnie do postępowania wznowieniowego i nadzorczego skłania do wniosku, że brak jest obecnie podstaw do przyjmowania trzydziestoletniego przedawnienia szczególnego trybu stwierdzania wydania decyzji z naruszeniem prawa. Przeciwna wykładnia prowadziłaby do naruszenia spójności prawa poprzez niedopuszczalne zamknięcie drogi sądowej do naprawienia szkody spowodowanej działaniem władzy państwowej, skoro w przypadku istnienia jedynie wad formalnoprawnych stanowiących podstawę wznowienia upływ czasu nie stanowiłby przeszkody wydania prejudykatu, podczas gdy stwierdzenie występowania najcięższych wad materialnoprawnych decyzji nie dawałoby szans na uzyskanie decyzji prejudycjalnej.

## NOWELIZACJA A WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA NADZORCZEGO

W stanie prawnym obowiązującym do 16.09.2021 r. istniały dwie wyraźnie wyodrębnione kategorie wadliwych decyzji, a więc te, których nieważność można było stwierdzić w każdym czasie oraz te, których nieważności nie można było stwierdzić z uwagi na upływ czasu. Do tych pierwszych prawodawca zaliczył decyzje wydane „bez podstawy prawnej” lub z „rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), niewykonalne w dniu ich wydania, gdy ich niewykonalność ma charakter trwały (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.) lub gdy ich wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą (art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a.). Z kolei do drugiej grupy należały pozostałe decyzje obarczone mniej ważkimi wadami „nieważnościowymi” wskazanymi w punktach 1, 3, 4 i 7 tego paragrafu. Jako swoisty wentyl bezpieczeństwa chroniący podmioty, które w dobrej wierze nabyły znacjonalizowany bezprawnie majątek, traktowano instytucję „nieodwracalności skutków prawnych”, a w przypadku mniej istotnych wad instytucję cezury

<sup>61</sup> Zob. wyrok NSA z 24.11.1983 r. (I SA 1504/83), ONSA 1983/2, poz. 101; wyrok WSA w Warszawie z 13.12.2006 r. (II SA/Wa 1371/06), LEX nr 328637; M. Romańska (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, komentarz do art. 61.

<sup>62</sup> Według W. Chróścielewskiego, *Wątpliwości...*, s. 24, pierwszeństwo ma tryb wznowieniowy.



czasowej, po upływie której można było uzyskać decyzję nadzorczą jedynie o słabszym skutku.

Nowelizacja spowodowała ujednoczenie terminu przedawnienia dla stwierdzenia nieważności decyzji obu tych grup. Dotychczasowe najcięższe wady decyzji wymienione w pkt 2, 5 i 6 utraciły swój wyjątkowy charakter. Sam upływ dziesięciu lat (art. 156 § 2 k.p.a. w nowym brzmieniu) stał się jedną z dwóch, obok „nieodwracalności skutków decyzji”, negatywnych przesłanek powodujących niemożność stwierdzenia nieważności ze skutkiem *ex tunc*.

Organ nadzorczy nie może ograniczyć się do samej tylko odmowy stwierdzenia nieważności na skutek prekluzji bez uprzedniego zbadania, czy decyzja dotknięta jest wadą kwalifikowaną wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a. Ilekroć zatem organ nadzorczy ustali w toku postępowania, że decyzja administracyjna obciążona jest wadą kwalifikowaną, a stwierdzenie jej nieważności uniemożliwia jedynie upływ czasu, to powinien stwierdzić wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem prawa<sup>63</sup>, przy czym nie jest w tym zakresie związany wnioskiem strony co do sposobu rozstrzygnięcia postępowania nadzorczego<sup>64</sup>.

Warto zauważyć, że art. 158 k.p.a. dotyczy merytorycznych rozstrzygnięć organu nadzoru, a problematyka wszczęcia postępowania administracyjnego uregulowana jest w art. 61–66 k.p.a. zamieszczonych w rozdziale 1 działu II Kodeksu. Stanowiący *novum* § 3 omawianego przepisu z oczywistych powodów nie znajduje zastosowania do spraw w toku, albowiem nie dotyczy spraw, które zostały wszczęte przed wejściem w życie nowelizacji. Zgodnie z § 3 dodanym do art. 158 k.p.a. „nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji”, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło trzydzieści lat. Ustawodawca nakazał stosowanie tego przepisu do wszystkich spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy (art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej). Wprowadzenie takiego terminu działałoby być może dyscyplinująco na strony, ale tylko pod warunkiem, że przepis ten działałby prospektywnie, a zainteresowani mieliby świadomość istnienia odpowiednio długiego terminu (np. 3-letniego terminu, jak w sprawach zabużańskich), a więc i realną szansę uwzględnienia go przy podejmowaniu decyzji procesowych.

Jedyna rozsądna wykładnia musi prowadzić do wniosku, że przepis art. 158 § 3 k.p.a. dotyczy wyłącznie postępowań nieważnościowych *sensu stricto*, a nie tych postępowań nadzorczych, których przedmiotem jest uzyskanie decyzji o słabszym skutku. W przeciwnym razie nie mogłby działać dyscyplinująco na strony, a jedynie stanowiłby niezаслужoną „nagrode” dla organów państwo-

<sup>63</sup> Zob. K. Glibowski (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 1237.

<sup>64</sup> Jeśli strona wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji, a organ ustali istnienie przesłanki negatywnej w postaci przedawnienia, to wówczas organ ma obowiązek wydać decyzję stwierdzającą wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem prawa – zob. wyrok NSA z 9.07.2008 r. (I OSK 1066/07), LEX nr 490642.

wych, które przez wiele lat przewlekały prowadzenie postępowań nadzorczych aż do czasu wejścia w życie nowelizacji. Ustawa zmieniająca ma charakter ograniczający uprawnienia strony i z tego powodu wprowadzane jej mocą przepisy nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej na niekorzyść skarżących. Zresztą wątpliwości co do treści normy prawnej (art. 7a § 1 k.p.a.) muszą być zawsze rozstrzygane na korzyść wnioskodawcy.

Po wpłynięciu wniosku o stwierdzenie nieważności wadliwej decyzji (ogłoszonej lub doręczonej ponad trzydzieści lat wcześniej) organ w pierwszej kolejności powinien wezwać stronę do oświadczenia się, czy podtrzymuje tak sformułowany wniosek, czy też jego główną intencją jest uzyskanie koniecznego na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. prejudykatu, a więc deklaratoryjnej decyzji stwierdzającej bezprawność wskazanego we wniosku orzeczenia. Jednocześnie zgodnie z zasadą informowania stron (art. 9 k.p.a.), mając na względzie słuszny interes obywatela, organ powinien pouczyć go o braku możliwości stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na upływ czasu, ale jeśli strona zainteresowana jest dochodzeniem naprawienia szkody, to wniosek powinien zmierzać w kierunku uzyskania prejudykatu stwierdzającego wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. Z art. 158 § 3 k.p.a. *a contrario* wynika, że strona może domagać się stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa, nawet jeśli od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło trzydzieści lat. Wniosek tej treści złożony po wejściu w życie komentowanej ustawy należy uznać za w pełni dopuszczalny i skuteczny, a obowiązkiem organu jest przeprowadzenie postępowania nadzorczego w przedmiocie wydania decyzji o tzw. słabszym skutku. To strona decyduje, co obejmuje zakresem swego wniosku. „W postępowaniu wszczynanym na wniosek strony (art. 61 § 1 k.p.a.) organ nie może swobodnie według swej woli zmieniać żądania strony poprzez rozszerzenie jego zakresu lub przekwalifikowanie na inny tryb niż wnioskowany”<sup>65</sup>. Podobne stanowisko prezentowane jest w doktrynie<sup>66</sup>.

Wydaje się, że nawet gdyby strona podtrzymała swój pierwotny wniosek o wydanie decyzji o silnym skutku, to i tak organ, odmawiając wszczęcia postępowania w tym zakresie, nie mógłby ograniczyć się jedynie do stwierdzenia upływu trzydziestu lat od daty doręczenia lub ogłoszenia decyzji, lecz powinien dodatkowo zbadać, czy decyzja była dotknięta wadą kwalifikowaną i dopiero

<sup>65</sup> Analogiczny pogląd przedstawił WSA w Warszawie w wyroku z 6.06.2018 r. (VII SA/Wa 1463/17), LEX nr 2494829, zgodnie z którym „w sytuacji wszczęcia postępowania na żądanie strony, treść zgłoszonego żądania określa rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania, a także wyznacza właściwą normę prawa materialnego lub procesowego, która będzie relewantna dla ustalenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego postępowania. Organ administracji jest tym żądaniem związany, gdyż tylko i wyłącznie strona składająca podanie określa przedmiot swojego żądania i nim rozporządza”. Podobnie zob. wyrok NSA z 11.06.1990 r. (I SA 367/90), LEX nr 10145 i wyrok NSA z 5.07.1999 r. (IV SA 1632/96), LEX nr 47890; wyrok WSA we Wrocławiu z 2.07.2019 r. (IV SA/Wr 162/19), LEX nr 2723960 oraz postanowienie NSA z 4.03.2014 r. (II OW 157/13), LEX nr 1450940.

<sup>66</sup> Zob. M. Romańska (w:) *Kodeks..., komentarz do art. 61.*

wówczas byłby uprawniony do odmowy wszczęcia postępowania<sup>67</sup>. W przypadku potwierdzenia istnienia kwalifikowanych wad badanej decyzji organ, odmawiając wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, powinien jednocześnie deklaratoryjnie stwierdzić wydanie jej z naruszeniem prawa. W przeciwnym razie, poprzestając wbrew bezwzględnemu zakazowi z art. 77 ust. 2 Konstytucji na samej odmowie wszczęcia postępowania, organ doprowadziłby do zamknięcia drogi sądowej poszkodowanym bezprawiem władzy państwowej do żądania naprawienia szkody.

Inna wykładnia wykluczająca możliwość uzyskania prejudykatu „stwierdzającego wydanie decyzji z naruszeniem prawa” musiałaby bowiem skutkować niekonstytucyjnością albo art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. traktującego prejudykat jako przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody spowodowane decyzją administracyjną, albo art. 158 § 3 k.p.a. Dopiero stwierdzenie niekonstytucyjności jednego z tych przepisów otwierałoby drogę sądową do ubiegania się o odszkodowanie z tytułu szkody spowodowanej utratą możliwości dochodzenia odszkodowania w wyniku wejścia w życie omawianej ustawy<sup>68</sup>. Dlatego znacznie lepszym rozwiązaniem jest posłużenie się prokonstytucyjną wykładnią znowelizowanych przepisów w taki sposób, aby również *de lege lata* możliwe było uzyskanie prejudykatu w postaci decyzji nadzorczej o słabszym skutku, także w odniesieniu do decyzji sprzed trzydziestu lat.

Jeśli chodzi o właściwą formę odmowy wszczęcia postępowania, to powinno to nastąpić postanowieniem (art. 61a k.p.a.), także jeśli jej przesłanką byłby znaczny upływ czasu (ponad trzydzieści lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji). Postanowienie takie z racji wydania przez organ nadzorczy podlega zażaleniu albo wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy (art. 61a § 1 i 2 w zw. z art. 127 § 3 i art. 144 k.p.a.) i później skargą do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>69</sup>), albo też od razu skargą do WSA (art. 52 § 3 p.p.s.a.).

## WPLYW NOWELIZACJI NA POSTĘPOWANIA W TOKU ORAZ OCZYWISTA NIEKONSTYTUCYJNOŚĆ ART. 2 UST. 2 USTAWY NOWELIZUJĄCEJ

Zadaniem ustawodawcy, w związku z koniecznością uwzględnienia wyroku TK w sprawie P 46/16, było znalezienie właściwego, a więc sprawiedliwego kompromisu między zasadą praworządności (rozumianą jako gwarantowanie zgodności decyzji z prawem oraz nakaz wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji obarczonych kwalifikowanymi wadami prawnymi, w tym wydanych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa) oraz zasadą trwałości

<sup>67</sup> Podobnie R. Sarbiński, *Nieważność decyzji...*

<sup>68</sup> Podobnie W. Chróścielewski, *Wątpliwości...*, s. 23.

<sup>69</sup> Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 655 ze zm.), dalej p.p.s.a.

decyzji (rozumianą jako stabilizacja stanów faktycznych z uwagi na znaczny upływ czasu), przy uwzględnieniu także innych zasad pochodnych wynikających z art. 2 Konstytucji, takich jak zasada pewności prawa i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony „interesów w toku”. Ograniczenie dochodzenia praw związane z upływem czasu zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie może prowadzić do naruszenia istoty gwarantowanego przez Konstytucję prawa, w tym zwłaszcza prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Zawsze należy przy tym zastosować środek najmniej dolegliwy wobec podmiotów, w stosunku do których ma być on zastosowany, dolegliwy w stopniu nie większym niż jest to niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu. Na konieczność uwzględnienia tych wzajemnie przenikających się zasad zwrócił uwagę TK w orzeczeniu stanowiącym deklarowaną podstawę nowelizacji<sup>70</sup>.

Omawiana nowelizacja narusza konieczną równowagę, dając prymat wyłącznie zasadzie trwałości decyzji bez względu na tkwiące w tych decyzjach najcięższe wady materialnoprawne. Co gorsza, przepis art. 2 ust. 1 ustawy przewiduje jej zastosowanie do „postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności”, wszczętych i niezakończonych przed dniem jej w wejścia w życie, a więc w sposób sprzeczny ze wskazanymi powyżej zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa (inaczej lojalności państwa wobec obywateli) wyraża zakaz „zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania”<sup>71</sup>. Jak wyjaśnił RPO, stanowi ona zasadniczą gwarancję podmiotowego traktowania obywateli, chroniącą ich przed arbitralnością działań władzy<sup>72</sup>. W sytuacji gdy obywatel rozpoczął już konkretne działania proceduralne, istniejących reguł nie można zmieniać na jego niekorzyść, co wynika wprost z zasady poszanowania tzw. interesów w toku<sup>73</sup>. W takim przypadku obowiązkiem ustawodawcy „jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej”<sup>74</sup>, a więc preferowana powinna być zasada dalszego działania ustawy dawnej, a nie bezpośredniego działania nowego prawa dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego (retrospektywności).

<sup>70</sup> Zob. pkt 10.4. i 10.6. uzasadnienia wyroku TK z 12.05.2015 r. (P 46/13), OTK-A 2015/5, poz. 62.

<sup>71</sup> Zob. pkt 5.2 uzasadnienia wyroku TK z 19.11.2008 r. (Kp 2/08), OTK-A 2008/9, poz. 157; podobnie zob. wyrok TK z 10.03.2015 r. (K 29/13), pkt 7 uzasadnienia, OTK-A 2015/3, poz. 28.

<sup>72</sup> Wniosek RPO..., s. 17.

<sup>73</sup> Wyrok TK z 25.11.1997 r. (K 26/97), OTK-A 1997/5–6, poz. 64.

<sup>74</sup> Zob. wyrok TK z 25.11.1997 r. (K 26/97), OTK-A 1997/5–6, poz. 64; podobnie T. Zalaśiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 130–133.

W zaistniałej sytuacji prawnej należy poszukiwać takiej prokonstytucyjnej interpretacji przepisów, która w sposób skuteczny chronić będzie jednostki przed wadliwymi zachowaniami administracji publicznej i prowadzić do przywrócenia zachwianej równowagi między wskazanymi zasadami konstytucyjnymi. Jedynym rozsądnym wyjściem *de lege lata* jest odrębne potraktowanie dwóch rodzajów postępowań nadzorczych i przyjęcie, że nowelizacja ma zastosowanie wyłącznie w stosunku do postępowań nieważnościowych *sensu stricto*, a zatem nie obejmuje swoim zakresem postępowań w przedmiocie stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa, a więc o tzw. słabszym skutku, których celem jest uzyskanie prejudykatu. Tylko w takim przypadku może nastąpić realizacja postulatu jednoczesnej stabilizacji stosunków prawnych i zasady praworządności poprzez umożliwienie osobom poszkodowanym bezprawnymi decyzjami dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej im judykacyjną działalnością organów administracji publicznej.

Zdecydowanie najwięcej zastrzeżeń wywołuje przepis art. 2 ust. 2 komentowanej nowelizacji stanowiący podstawę prawną umorzenia z mocy prawa postępowań nieważnościowych toczących się w chwili wejścia w życie ustawy i wszczętych po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia wadliwej decyzji. Do umorzenia postępowania w oparciu o ten przepis może dojść wyłącznie w przypadku istnienia niebudzącego jakichkolwiek wątpliwości dowodu doręczenia decyzji jej adresatowi, względnie w przypadkach wyraźnie to przewidujących, jej ogłoszenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do TK zwrócił uwagę na jeszcze inny aspekt art. 2 ust. 2 ustawy dotyczący naruszenia prawa do sądu, albowiem pośrednio wywiera wpływ na sprawy zakończone decyzją ostateczną przed wejściem w życie nowelizacji. Wskutek wyroków sądów administracyjnych uchylających ostateczne decyzje wydane przed 16.09.2021 r. dojdzie do „odzyskania” przez sprawę *post factum* statusu „sprawy w toku”. Analogiczny skutek może mieć miejsce w wyniku wznowienia postępowania nadzorczego lub stwierdzenia nieważności decyzji nadzorczej. Tak więc przepis ten, wbrew intencji ustawodawcy, ingeruje także w sprawy już zakończone decyzją wydaną na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przed wejściem w życie tego przepisu, a toczące się przed sądami administracyjnymi i cywilnymi (jeśli przesłanką roszczenia był prejudykat w postaci decyzji nieważnościowej)<sup>75</sup>.

Gdyby mimo podniesionych zastrzeżeń orzecznictwo zaakceptowało możliwość umorzenia postępowania nadzorczego *ex lege* na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej, to *de lege lata* można zaproponować jeszcze jedno wyjście, a mianowicie przyjęcie takiej wykładni przepisów, w świetle której art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. ma zastosowanie wyłącznie w tych przypadkach, w których ustawodawca dopuszcza możliwość uzyskania prejudykatu. Jeśli jednak z woli prawodawcy osoby poszkodowane decyzjami z okresu PRL nie miałyby takiej prawnej

<sup>75</sup> Wniosek RPO..., s. 57–58.



możliwości, to wówczas, z uwagi na bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej i domniemanie właściwości sądów cywilnych, to sąd cywilny rozpoznający sprawę o naprawienie szkody na podstawie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji mógłby samodzielnie dokonać oceny bezprawności działań państwa. Termin przedawnienia takich roszczeń rozpoczynałby bieg z chwilą ustatecznienia się decyzji o umorzeniu postępowania nieważnościowego z powodu upływu czasu, o ile sprawy nadzorcze wszczęte zostały przed wejściem w życie nowelizacji.

## FORMA PRZERWANIA POSTĘPOWANIA NADZORCZEGO A PREJUDYKAT W POSTACI BEZCZYNNOCI ORGANU

W okresie pierwszych miesięcy obowiązywania nowelizacji wykształciła się błędna praktyka organów administracji, polegająca na przesyłaniu do stron pism zawierających informację o rzekomym umorzeniu postępowań *ex lege*, mimo że Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje możliwości zakończenia postępowania w formie pisemnego powiadomienia. Jak słusznie wyjaśnił R. Sarbiński, „w celu dokonania oceny czy dane postępowanie nieważnościowe zostało umorzone, organ zobowiązany będzie do poczynienia ustaleń faktycznych co w niektórych przypadkach, (...) może okazać się skomplikowane”<sup>76</sup>. Nie można przy tym zapominać, że ustawodawca wprowadził z dniem 1.06.2017 r. domniemania polegające na rozstrzygnięciu wszelkich wątpliwości na korzyść wnioskodawców (strony), tak wątpliwości co do treści normy prawnej (art. 7a § 1 k.p.a.), jak i co do stanu faktycznego (art. 81a § 1 k.p.a.)<sup>77</sup>. Brak dokumentów urzędowych potwierdzających doręczenie decyzji jej adresatom skutkować musi kontynuacją postępowania nieważnościowego, względnie postępowania zwykłego odwoławczego (brak doręczenia powinien powodować potraktowanie decyzji jako nieostatecznej), w ramach którego argumenty podnoszone przez skarżących powinny stanowić uzupełnienie stanowiska procesowego stron prezentowanego w tym postępowaniu.

Najskuteczniejszym środkiem służącym podważeniu prawidłowości tego typu zawiadomień administracji o umorzeniu *ex lege* postępowań nadzorczych jest

<sup>76</sup> R. Sarbiński, *Nieważność decyzji...* W publikacji tej autor słusznie twierdzi, że w wielu przypadkach (zwłaszcza w postępowaniach wszczętych przed 1.01.1961 r.) problematyczne może okazać się ustalenie, czy doszło do skutecznego doręczenia, skoro doręczenia odbywały się zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. R.P. nr 36 poz. 341), a w świetle art. 24 ust. 3 tej ustawy „jeżeli nie może być zastosowane doręczenie w żadnym z miejsc powyższych, a nie ustanawia się zastępcy prawnego, wówczas można pismo pozostawić w urzędzie wysyłającym, a adresata zawiadomić o tem przez obwieszczenie, wywieszzone na widocznym miejscu w urzędzie wysyłającym, oraz przez dwukrotne ogłoszenie w gazecie rządowej w odstępach co najmniej siedmiodniowych. W tym wypadku doręczenie uważa się za dokonane w dniu drugiego ogłoszenia”.

<sup>77</sup> Zob. art. 1 pkt 2 i 17 ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

skarga na bezczynność organu (art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Sąd administracyjny, badając legalność działań administracji, czyni to zawsze *ex post* na gruncie stanu faktycznego oraz stanu prawnego, który istniał (obowiązywał) w chwili wydania decyzji i stanowił podstawę dla jej faktycznego i prawnego uzasadnienia, a w przypadku skarg na bezczynność również okresu przeszłego. Sąd, dokonując oceny zasadności skargi, bada bowiem, czy przewlekłość lub bezczynność miała miejsce (czas przszły) z rażącym naruszeniem prawa (art. 133 § 1 w zw. z art. 149 § 1a p.p.s.a.)<sup>78</sup>. W zakresie skarg na bezczynność ponownego rozstrzygnięcia wymagać będzie kwestia możliwości badania „historycznej” bezczynności organu. Niestety *de lege lata* jest to niemożliwe w sytuacji, gdy strona wystąpi z taką skargą w sprawie formalnie już zakończonych decyzją ostateczną<sup>79</sup>. Ponieważ w sprawach, których dotyczy art. 2 ust. 2 nowelizacji, nie doszło jeszcze do formalnego zakończenia postępowania, toteż tego typu skarga jest w pełni dopuszczalna.

W świetle sierpniowej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego konieczne wydaje się być odstąpienie od przyjętego w uchwale NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19) stanowiska poprzez akceptację możliwości skarżenia także „wstecznej” bezczynności organu. Krytykując tę uchwałę, w piśmiennictwie wskazano, że w przypadku jej zaakceptowania doszłoby do zamknięcia drogi sądowej w sprawie o wynagrodzenie szkód spowodowanych przez niezgodne z prawem niewykonywanie władzy publicznej w okresie poprzedzającym wydanie decyzji umarzającej postępowanie, zwłaszcza gdy postępowanie nadzorcze toczyło się przez kilkanaście lat. W takiej sytuacji uzyskanie prejudykatu byłoby niemożliwe z przyczyn leżących wyłącznie po stronie systemu prawa, a nie jednostki<sup>80</sup>. Zwrócono też uwagę, że obecnie celem skargi na bezczynność jest nie tylko doprowadzenie do szybkiego zakończenia toczącego się postępowania, ale przede wszystkim uzyskanie prejudykatu stanowiącego warunek *sine qua non* odpowiedzialności odszkodowawczej władzy państwowej (art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.). *Ratio legis* instytucji prejudykatu polega bowiem na zapewnieniu możliwości szybkiego uzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia oraz uniknięciu kreowania równoległych reżimów kontroli bezprawności działań państwa. Z tego m.in. powodu

<sup>78</sup> Zob. K. Radzikowski, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009/2, s. 51 i wskazane tam piśmiennictwo.

<sup>79</sup> Zgodnie z uchwałą składu 7 sędziów NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19), wydanie decyzji ostatecznej kończącej postępowanie stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu skargi na bezczynność. Do uchwały tej zgłoszono dwa zdania odrębne; zob. też głos krytyczną R. Suwaj, *Dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność po wydaniu decyzji przez organ. Glosa krytyczna do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020/3, s. 82–98 oraz głosy aprobujące: M. Bogusz, *Niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na „historyczną” bezczynność organu administracji publicznej. Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021/1, s. 134–146; G. Rząsa, *Skarga na bezczynność wniesiona po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021/1, s. 146.

<sup>80</sup> J. Wegner-Kowalska, *Nowy wymiar ochrony sądowej w sprawach bezczynności administracji lub przewlekłego prowadzenia postępowania?*, „Państwo i Prawo” 2018/8, s. 61–63.

opowiedziano się za możliwością samodzielnego badania przez sąd cywilny orzekający o odszkodowaniu, czy w prawomocnie zakończonym już postępowaniu administracyjnym doszło do bezprawnej przewlekłości, albowiem art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. ma zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy postępowanie administracyjne jest nadal w toku<sup>81</sup>, a nie gdy się już zakończyło.

Bazując na wypracowanym w teorii prawa podziale aktów administracyjnych na konstytutywne i deklaratoryjne, słusznie wskazano, że ewentualne umorzenie postępowania *ex lege* na podstawie art. 2 ust. 2 omawianej ustawy powinno nastąpić wyłącznie w formie deklaratoryjnej decyzji administracyjnej<sup>82</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, rozpoznając skargę na bezczynność na gruncie znowelizowanych już przepisów, stwierdził, że „nie ulega wątpliwości, że dla zastosowania ww. art. 2 ust. 2 ustawy z 11.08.2021 r. konieczne jest ustalenie, czy decyzja została doręczona odbiorcy lub ogłoszona, co często jest przedmiotem sporu, jak również, kiedy doszło do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji. Sąd powinien mieć zatem możliwość ewentualnego zbadania prawidłowości dokonanych przez organ ustaleń faktycznych prowadzących do zastosowania art. 2 ust. 2 ww. ustawy”<sup>83</sup>.

Z kolei w innej sprawie rozpoznawanej przez WSA w Poznaniu to nie terminowość w znaczeniu standardowym stała się przedmiotem sprawy, lecz głównie forma, w jakiej organ zobowiązany jest dokonać aktu stosowania prawa w postaci „przerwania” postępowania nieważnościowego. Według tego sądu organ każdorazowo musi „z badać, czy zostały spełnione ustawowe przesłanki warunkujące umorzenie postępowania. Dochodzi więc do aktu stosowania prawa, dla którego należy domniemywać formę decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji strona postępowania nie może zostać pozbawiona możliwości domagania się kontroli działalności administracji publicznej przez organy wyższej instancji i sądy administracyjne, czemu służyć ma właśnie wydanie decyzji administracyjnej, na którą stronie przysługuje prawo wniesienia odwołania i skargi do sądu administracyjnego”<sup>84</sup>.

Podobnie wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z 2.03.2022 r., podnosząc, że „samo przeświadczenie organu, że w tej sprawie przesłanki te zaistniały, czemu organ dał wyraz poprzez skierowanie do skarżących pisma (...) informującego o zakończeniu postępowania jest w ocenie sądu niewystarczające. Aby postępowanie mogło być umorzone z mocy prawa muszą się zaktualizować oba warunki z art. 2 ustawy (...). W takiej sytuacji strona nie może zostać pozba-

<sup>81</sup> J. Forystek, *Odpowiedzialność deliktowa za zaniechanie wydania decyzji administracyjnej*, „Palestra” 2017/5, s. 32; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, nb 90.

<sup>82</sup> W. Chrościelewski, *Wątpliwości...*, s. 20. Decyzje konstytutywne tworzą, zmieniają lub uchylają istniejące stosunki administracyjne, podczas gdy deklaratoryjne potwierdzają jedynie, że powstały określone fakty, które wywołały konkretne skutki prawne, tak J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 389–390.

<sup>83</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2021 r. (I SAB/Wa 250/21), LEX nr 3294529.

<sup>84</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 22.02.2022 r. (II SAB/Po 224/21), LEX nr 3320995. Podobnie wyrok WSA w Warszawie z 24.01.2022 r. (I SAB 391/21), CBOSA i wyrok WSA w Warszawie z 25.01.2022 r. (I SAB 335/21), CBOSA.

wiona możliwości domagania się kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, czemu służyć ma właśnie wydanie decyzji administracyjnej”<sup>85</sup>. Strona powinna mieć prawo do podważania ustaleń faktycznych oraz argumentacji prawnej organu tak w postępowaniu odwoławczym, jak i później w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Orzecznictwo odnośnie do właściwej formy umorzenia postępowania można traktować jako jednolite.

Jeżeli organ nadzorczy uzna, że spełnione są przesłanki określone w tym przepisie, to wysyłając informację o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (zgodnie z art. 10 k.p.a.), obowiązany jest na podstawie art. 79a § 1 w zw. z art. 9 k.p.a. do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co skutkować może wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Przed wydaniem decyzji umarzającej powinien dodatkowo uzyskać stanowisko strony w przedmiocie ewentualnego kontynuowania postępowania nadzorczego w zakresie stwierdzenia wydania kwestionowanej decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.).

Innym pomocnym instrumentem w uzyskaniu prejudykatu może być złożenie wniosku o wydanie na podstawie art. 217 § 2 pkt 2 w zw. z art. 218 § 1 k.p.a. zaświadczenia potwierdzającego doręczenie adresatom kwestionowanej w postępowaniu nadzorczym decyzji w konkretnych datach. Organy prowadzące tego typu postępowania najczęściej nie są pewne, czy dysponują wystarczającymi dowodami doręczenia decyzji, i zwykle wydają postanowienia odmowne, które pośrednio mogą dowodzić, że w sprawie brak jest podstaw do umorzenia postępowania nieważnościowego *ex lege*. Na odmowę wydania zaświadczenia przysługuje zażalenie, względnie wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, a na postanowienie ostateczne w tym zakresie skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).

Warto pamiętać, by jeszcze przed formalnym zakończeniem postępowania, tak odmową wszczęcia, jak i umorzeniem, złożyć „ponaglenie” na niezalatwienie sprawy w terminie bądź na przewlekłe jej prowadzenie (art. 37 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a.). Podzielał w tym zakresie pogląd, że dopuszczalne jest uzyskanie tzw. wstecznego postanowienia w przedmiocie ponaglenia, albowiem rozpoznając ponaglenie, organ zawsze dokonuje oceny sposobu prowadzenia postępowania *ex post*, ustalając, czy w jego toku dopuszczono się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia, stwierdzając jednocześnie, czy miało to miejsce z rażącym naruszeniem prawa, a przy okazji zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości (art. 37 § 6 k.p.a.). Prokonstytucyjna wykładnia tych przepisów uwzględniająca zasadę spójności prawa zdaje się przemawiać za dopuszczalnością uzyskania rozstrzygnięcia odnośnie do „historycznego” ponaglenia, także wówczas gdy ponaglenie zostało złożone już po formalnym umorzeniu postępowania, albowiem tylko w takim przypadku możliwe jest uzyskanie

<sup>85</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 2.03.2022 r. (I SAB/Wa 40/22), CBOSA.

prejudykatu. Co istotne, zgodnie z art. 53 § 2b p.p.s.a. skargę na bezczynność można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia, albowiem przepisy nie określają terminu, w jakim można później złożyć taką skargę.

## NIEKONSTYTUCYJNOŚĆ NOWELIZACJI

Z uwagi na ramy opracowania można jedynie zasygnalizować istnienie w stosunku do przepisów analizowanej nowelizacji z 11.08.2021 r. poważnych zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Godzą one w podstawowe zasady aksjologiczne demokratycznego państwa prawnego. O ile akceptowalne jest ograniczenie w czasie wzruszalności decyzji nawet rażąco wadliwych, gdy inne podmioty niepubliczne nabyły na jej podstawie prawa majątkowe, o tyle niedopuszczalne jest wyłączenie możliwości uzyskania prejudykatu stwierdzającego wydanie decyzji z naruszeniem prawa, przy jednoczesnym istnieniu w Kodeksie cywilnym takiego prejudykatu jako przesłanki warunkującej odpowiedzialność Skarbu Państwa za bezprawne działania państwa. Dochodzenie takich roszczeń nie może być utrudnione, a tym bardziej niemożliwe.

Jedynie hasłowo można stwierdzić, że art. 1 pkt 1 nowelizacji nadający nowe brzmienie art. 156 § 2 k.p.a. – w zakresie, w jakim stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, jest niezgodny z preambułą i art. 2 Konstytucji RP<sup>86</sup>. Przepis art. 1 pkt 2 nowelizacji, dodający art. 158 § 3 k.p.a., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Podobnie art. 2 ust. 1 nowelizacji jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a art. 3 nowelizacji jest niezgodny z art. 2 Konstytucji<sup>87</sup>.

Jak wskazał RPO w swoim wniosku z 28.12.2021 r. do Trybunału, art. 2 ust. 2 nowelizacji – w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa – jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że pozbawia prawnej ochrony do wynagrodzenia za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym władzy publicznej, czyniąc to prawo iluzorycznym i czysto pozornym<sup>88</sup>. Trudno o przykład innej ustawy, która jednocześnie naruszałaby podobną liczbę fundamentalnych wręcz zasad konstytucyjnych – zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, proporcjonalności, nieretroakcji, prawa do sądu, prawa do odszkodowania za szkodę wyrządzoną działaniem władzy publicznej czy zasadę poprawnej legislacji.

<sup>86</sup> R. Piotrowski, *Ekspertyza w zakresie zgodności z konstytucją nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego* (druk senacki 437), „Opinie i Ekspertyzy” 2021/348, s. 10, <https://www.senat.gov.pl> (dostęp: 30.04.2022 r.).

<sup>87</sup> R. Piotrowski, *Ekspertyza...*, s. 11–13.

<sup>88</sup> Wniosek RPO..., s. 1, 60 i cytowany tam pkt 11 uzasadnienia wyroku TK z 19.12.2002 r. (K 33/02), OTK-A 2002/7, poz. 97; Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu z 6.07.2021 r.



## WNIOSKI

Podstawowym zadaniem sądów administracyjnych jest udzielenie obywatelowi ochrony przed bezprawnością działań administracji, co ma ścisły związek z obowiązkiem przestrzegania przez administrację zasad praworządności<sup>89</sup>. Ochrona ta powinna być pełna i zmierzać do usunięcia skutków zaistniałego bezprawia władzy publicznej. Obowiązkiem sędziów jest więc stosowanie prawa jako całości, a nie tylko pewnych jego fragmentów, dla których reszta regulacji pozostaje jedynie tłem. Według Dworkinowskiej doktryny spójności prawa tylko całościowe i wszechstronne pojmowanie poszczególnych instytucji prawnych w ich całym otoczeniu normatywnym pozwala dokonać właściwej wykładni prawa gwarantującej jednostce pełną sądową ochronę jej praw<sup>90</sup>.

Omawiana nowela to typowy przykład ustawy zawierającej przepisy przejściowe, które nigdy nie powinny zostać uchwalone w demokratycznym państwie prawa. Tak jak w okresie utrwalania władzy ludowej ówczesny ustawodawca wprowadzał przepisy jawnie łamiące zasadę *lex retro non agit*, które wciąż stanowią przykład bezprawia ustawodawczego czasów słusznie minionych, tak omawiana nowelizacja za kilkanaście lat stanowić będzie jeden z wielu przykładów twórczości legislacyjnej Sejmu IX kadencji naruszającej podstawowe prawa obywatelskie, w tym zwłaszcza prawo do sądu, prawo do poszanowania praw słusznie nabytych i interesów w toku oraz prawo do drogi sądowej i realizacji roszczenia odszkodowawczego za szkody spowodowane bezprawiem władzy publicznej. Należy zgodzić się z W. Chróścielewskim, że stanowi ona przykład „psucia prawa” w zakresie dobrze funkcjonującego w Polsce modelu nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych<sup>91</sup>. Wymaga zatem szybkiej interwencji ustawodawcy, względnie Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże z uwagi na istniejące poważne zastrzeżenia co do prawidłowości składu TK ocena konstytucyjności tych przepisów powinna stać się przedmiotem równoległej rozproszonej kontroli w ramach każdego konkretnego postępowania toczącego się przed sądami administracyjnymi, jak i w sprawach odszkodowawczych przed sądami cywilnymi.

Podsumowując, stwierdzić należy za Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że „odebranie dostępu do skutecznej procedury prejudycjalnej w sprawie o odszkodowanie za bezprawne decyzje, którego podstawę stanowi art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy nowelizującej Kodeks cywilny z 2004 r. – poprzez umorzenie *ex lege* na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r. toczącego się postępowania o stwierdzenie nieważności pewnej kategorii decyzji, które wyrządziły już szkodę w przeszłości – jest równoznaczne z pozbawieniem dostępu do sądu w spr-

<sup>89</sup> B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* (w:) *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 16, 21–22; uchwała składu 7 sędziów NSA z 25.11.2013 r. (I OPS 12/13), „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015/5 z glosą J. Wegner-Kowalskiej, s. 778–783; wyrok NSA z 20.12.2018 r. (I FSK 18/17), LEX nr 2611506.

<sup>90</sup> R. Dworkin, *Imperium...*, s. 400–412.

<sup>91</sup> W. Chróścielewski, *Wątpliwości...*, s. 24–25.

wie odszkodowawczej *sensu largo*. Pozostaje zatem w sprzeczności z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP<sup>92</sup>.

## ABSTRACT

**dr Józef Forystek**

The author is an advocate (District Bar Association in Krakow), judge of the Higher Disciplinary Court of the Polish Bar.

**Amendments to the administrative nullity procedure and the issue of compensation for the unlawful acts of public authorities**

*The Act of 11.08.2021, which amends the provisions of the Code of Administrative Procedure did not implement the guidelines of the Constitutional Tribunal contained in the judgment of 12.05.2015, P 46/13, the aim of which was to strengthen the position of persons aggrieved by unlawful activities of the state. The amendment violates many fundamental civil rights, including in particular the right to a fair trial, procedural justice, the right to respect legitimately acquired rights and pending interests, and the right to a judicial remedy and effective implementation of the claim for compensation for damage caused by the unlawful acts of public authorities. Objections of a constitutional nature may be raised against each of the provisions, most notably against Article 2(2) of the Act. As a result of analysis of the amended provisions, the author concludes that de lege lata the 30-year limitation period for declaring the decision invalid should refer exclusively to invalidity proceedings in the strict sense. It should not apply to cases concerning confirmation that a decision has been issued in breach of the law (Article 158 § 2 of the Code of Administrative Procedure), i.e. with the so-called weaker effect.*

**Keywords:** *the principle of durability of final decisions, annulment of a decision, declaration of the unlawfulness of a decision, passage of time, limitation of the annulment, discontinuance of proceedings, protection of acquired rights*

**dr Józef Forystek**

ORCID: 0000-0003-2726-2396; e-mail: [jozef.forystek@forystek.pl](mailto:jozef.forystek@forystek.pl)

Autor jest adwokatem (ORA w Krakowie), sędzią Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Adwokatury.

<sup>92</sup> Wniosek RPO..., s. 56.

## BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

- Bagińska Ewa**, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006
- Bagińska Ewa, Parchomiuk Jerzy**, *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010
- Banaszczyk Zbigniew**, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.)*, „Palestra” 2016/5–6
- Banaszczyk Zbigniew**, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015
- Bogusz Mariusz**, *Niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na „historyczną” bezczynność organu administracji publicznej. Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021/1
- Borkowski Grzegorz**, *Przepadek towaru celnego a Konstytucja RP*, „Glosa” 2001/4, s. 30
- Chróścielewski Wojciech**, *Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/5
- Dworkin Ronald**, *Imperium prawa*, Warszawa 2006
- Dzienis Paweł**, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006
- Forystek Józef**, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28.10.2015 r. (sygn. akt P 6/13) (dot. art. 215 ust. 2 u.g.n.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016/3
- Forystek Józef**, *Odpowiedzialność deliktowa za zaniechanie wydania decyzji administracyjnej*, „Palestra” 2017/5
- Forystek Józef, Starczewski Adam**, *Przedawnienie roszczeń o odszkodowanie za szkody spowodowane bezprawną decyzją administracyjną*, „Przeгляд Sądowy” 2010/4
- Grabowski Andrzej, Naleziński Bogumił**, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020/10
- Jastrzębski Jacek**, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 6.11.2008 r. (III CZP 101/08)*, „Państwo i Prawo” 2010/4
- Kondek Jędrzej Maksymilian**, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*, Warszawa 2013
- Morawski Lech**, *Wykładowia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002

- Morawski Lech**, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006
- Piotrowski Ryszard**, *Ekspertyza w zakresie zgodności z konstytucją nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (druk senacki 437), „Opinie i Ekspertyzy” 2021/348*, <https://www.senat.gov.pl> (dostęp: 30.04.2022 r.)
- Radzikowski Krzysztof**, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009/2
- Rząsa Grzegorz**, *Skarga na bezczynność wniesiona po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021/1
- Safjan Marek**, *Konstytucyjne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej – tendencje i nowe wyzwania*, wykład wygłoszony w siedzibie SN Izraela 20.10.2003 r., <http://trybunal.gov.pl> (dostęp: 30.04.2022 r.)
- Safjan Marek**, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy państwowej (po 1.09.2004 r.)*, Warszawa 2004
- Sarbiński Rafał**, *Nieważność decyzji administracyjnej po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, LEX/eL.
- Skoczyła Józef Jan**, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005
- Standardy prawne Rady Europy. Tekst i komentarz*, t. 2, *Prawo cywilne*, red. M. Safjan, Warszawa 1995
- Suwaj Robert**, *Dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność po wydaniu decyzji przez organ. Glosa krytyczna do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020/3
- Szpunar Adam**, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, „Państwo i Prawo” 1990/9
- Trzaskowski Roman**, *Przedawnienie roszczeń związanych z wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.)*, „Palestra” 2011/9–10
- Tuleja Piotr**, *Pominięte standardy*, „Rzeczpospolita” z 14.09.2021 r.
- Wegner-Kowalska Joanna**, *Nowy wymiar ochrony sądowej w sprawach bezczynności administracji lub przewlekłego prowadzenia postępowania?*, „Państwo i Prawo” 2018/8
- Wincenciak Mirosław**, *Znaczny upływ czasu jako okoliczność wyłączająca stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącem naruszeniem prawa*, „Forum Prawnicze” 2021/1
- Zalaśki Tomasz**, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008
- Zimmermann Jan**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018

Pojęcia kluczowe: *mobbing, prawo pracy, kultura organizacyjna, polityka antymobbingowa*

# Artykuły

*Michał Matuszak*

## ZARZĄDCZE I ORGANIZACYJNE MOŻLIWOŚCI PRACODAWCY W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA MOBBINGOWI W ZAKŁADZIE PRACY

**Mobbing jest wciąż jednym z największych wyzwań szeroko rozumianego zatrudnienia. W ocenie jednak autora artykułu nie da się tego problemu rozwiązać jedynie w drodze ustawodawczej, istotne są bowiem w tym zakresie działania pracodawcy oraz wykorzystanie – do przeciwdziałania mobbingowi, a także minimalizowania jego skutków – możliwości zarządczych i organizacyjnych pracodawcy. Pracodawca posiada instrumenty do osiągnięcia pożądanych efektów w tym zakresie.**

Problematyka mobbingu jest przedmiotem badań przedstawicieli prawa już od kilkudziesięciu lat. Za twórcę tego pojęcia uważa się niemieckiego lekarza psychiatrę Heinza Leymanna, który zajmował się problemem występowania przemocy psychicznej w miejscu pracy<sup>1</sup>. Istnieje wiele definicji mobbingu oraz przeprowadzonych analiz różnych jego aspektów i skutków, jednak z punktu widzenia celu niniejszego opracowania najistotniejsza jest definicja legalna, która została wprowadzona do Kodeksu pracy w wyniku nowelizacji z 14.11.2003 r.<sup>2</sup> Zgodnie z Kodeksem pracy mobbing oznacza zatem działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na

<sup>1</sup> M. Urbaniak, *Mobbing – wybrane aspekty prawne*, „Pielęgniarstwo Polskie” 2021/1, s. 29.

<sup>2</sup> Ustawa z 14.11.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. nr 213 poz. 2081).



uporczywym i długotrwałym nękanium lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników. Mobbing nie jest jedyną patologią w miejscu pracy, a Kodeks pracy wyróżnia dodatkowo: nierówne traktowanie, dyskryminację, molestowanie, w tym molestowanie seksualne. Z doświadczeń praktyki adwokackiej wynika, że pracownicy wciąż nie rozróżniają tych pojęć, uznając błędnie wszelkie niepożądane zachowania w zakładzie pracy za mobbing.

W doktrynie prawa pracy istnieją liczne opracowania dotyczące definicji mobbingu oraz jej zakresu<sup>3</sup>, dlatego nie ma potrzeby przywoływać wszystkich tych rozważań w niniejszym opracowaniu. Należy jednak podkreślić, że narzędzia pracodawcy w zakresie przeciwdziałania mobbingowi oraz minimalizowania jego skutków wynikają z zarządczych oraz organizacyjnych kompetencji pracodawcy, co zostanie szczegółowo przedstawione w dalszej części. Pracodawca może ponieść odpowiedzialność finansową zarówno za dopuszczenie się przez niego mobbingu, jak również za brak działań lub tolerowanie mobbingu dokonywanego w zakładzie pracy przez inne osoby. Odpowiedzialność finansowa może przybrać formę odszkodowania lub zadośćuczynienia<sup>4</sup>. Nie można wykluczyć odpowiedzialności karnej za mobbing, który może zostać zakwalifikowany m.in. jako: nękanie<sup>5</sup> (art. 190a Kodeksu karnego<sup>6</sup>) czy złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracownika (art. 218 k.k.).

Współczesne zarządzanie zakładem pracy jest zadaniem wymagającym, staje się w ostatnich latach zadaniem wielopłaszczyznowym, w którym mieszczą się wyzwania zarządcze i organizacyjne zarówno w zakresie: organizacji pracy, wykorzystania narzędzi informatycznych, jak i budowania kultury organizacyjnej, która prowadziłyby do poszanowania praw pracowniczych oraz zbudowania zespołu, w którym nie będzie dochodziło do żadnych patologii w zatrudnieniu, w tym w szczególności do: mobbingu, dyskryminacji, molestowania czy nierównego traktowania. Jest to zadanie ambitne, wielowątkowe i ciągłe, nawet bowiem osiągnięcie zamierzonego rezultatu nie może zwalniać z kontynuowania podejmowanych działań, bo pozytywny efekt przeciwdziałania mobbingowi i minimalizowania jego skutków nie jest trwały w czasie. Za organizacyjne i zarządcze kompetencje pracodawcy należy uznać całość jego działań dotyczących ustalania procesu pracy w danym zakładzie pracy.

Pracodawca posiada, a przynajmniej powinien posiadać, możliwości organizacyjne oraz techniczne, które przeciwdziałałyby oraz minimalizowałyby ryzy-

<sup>3</sup> A. Nerka, *Mobbing jako przykład nieetycznych zachowań w miejscu pracy*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2013/16, s. 281–289.

<sup>4</sup> M. Ostrowska, *Mobbing – przyczyny, konsekwencje, aspekty prawne*, „Zeszyty Naukowe Firma i Rynek” 2014/1, s. 103–104.

<sup>5</sup> M. Budyn-Kulik, *Wzajemna relacja nękania z art. 190a k.k. i mobbingu z art. 94[3] § 2 k.p.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2020/2, s. 72–73.

<sup>6</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2447), dalej k.k.

ko wystąpienia w miejscu pracy zjawiska mobbingu, a także innych patologii w zatrudnieniu. Obowiązki nałożone na pracodawcę przez ustawodawcę są enigmatyczne i stosunkowo nieprecyzyjnie określone. W Kodeksie pracy ustawodawca nie wskazał konkretnych działań, które powinien podjąć pracodawca, pozostawiając mu w tym zakresie swobodę doboru narzędzi dla osiągnięcia celu, jakim jest przeciwdziałanie mobbingowi<sup>7</sup>. To pracodawca powinien określić minimalne standardy ochrony w aktach wewnętrzzakładowych, a także uregulować zasady pomocy ofierze mobbingu, zasady wyciągania wniosków na przyszłość oraz sposoby ukarania osoby winnej naruszeń czy zaniedbań<sup>8</sup>. W tym zakresie praktyka oraz orzecznictwo wykształciły pewne minimalne standardy ochrony odnoszące się do uzyskanego finalnego efektu, który powinien osiągnąć pracodawca, aby spełnić nałożone na niego obowiązki. Niezależnie od powyższego pożądanym byłoby uszczegółowienie przez ustawodawcę obowiązków pracodawcy w tym zakresie, w szczególności poprzez wskazanie pozasądowych form ochrony przed mobbingiem, a także uregulowanie chociażby minimalnego kształtu modelowych procedur.

Do kluczowych narzędzi zarządczych i organizacyjnych w tym zakresie należą:

- odpowiednia kultura organizacyjna w zakładzie pracy,
- przygotowanie i przestrzeganie aktów wewnętrzzakładowych, które regulują kwestie przeciwdziałania,
- edukowanie i podnoszenie świadomości.

## KULTURA ORGANIZACYJNA

W ostatnich latach w doktrynie pojawiały się liczne opracowania dotyczące zdefiniowania pojęcia kultury organizacyjnej. Może być ona rozumiana jako:

- wzór podzielanych, fundamentalnych założeń, które dana grupa stworzyła, rozwiązując problemy adaptacji do otoczenia i integracji wewnętrznej. Wzór można uznać za obowiązujący. Jest on wpajany nowym członkom organizacji jako prawidłowy sposób rozwiązywania problemów (E. Schein<sup>9</sup>),
- wartości, normy i przekonania powszechne akceptowane w organizacji i stanowiące system (H. Schenplein<sup>10</sup>) lub
- sieci znaczeń utkane przez ludzi w procesie organizowania (L. Smircich)<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> H. Szewczyk, *Zapobieganie mobbingowi oraz zwalczanie jego skutków przez pracodawcę*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2015/10, s. 12.

<sup>8</sup> H. Szewczyk, *Zapobieganie...*, s. 12.

<sup>9</sup> Ł. Sułkowski, *Czy warto zajmować się kulturą organizacyjną?*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2008/6, s. 13, cytując E. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, John Wiley & Sons 1992, s. 6.

<sup>10</sup> Ł. Sułkowski, *Czy warto...*, s. 13, cytując H. Schenplein, *Kultura przedsiębiorstwa i jej rozwój*, „Organizacja i Kierowanie” 1988/7–8.

<sup>11</sup> Ł. Sułkowski, *Czy warto...*, s. 13, cytując L. Smircich, *Studying Organizations as Cultures*, „Beyond Method: Strategies for Social Research”, red. G. Morgan, Kalifornia 1983, s. 160–178.

Bezpośredni wpływ na kulturę organizacyjną mają: sposób komunikacji w firmie, rodzaj przywództwa, poczucie wspólnoty oraz standardy pracy, procesy i umiejętności<sup>12</sup>.

Istotnym elementem prawidłowej organizacji zakładu pracy jest stworzenie wewnątrzzakładowego systemu rozwiązywania konfliktów w miejscu pracy, którego celem byłoby rozwiązywanie tych konfliktów na ich wczesnym etapie, gdy poziom doznanych krzywd i rozgoryczenia nie jest na tyle wysoki, że determinowałby wystąpienie na drogę sądową. Coraz częściej praktykowane jest powołanie stanowiska mediatora, psychologa lub innej osoby zaufania, która byłaby swoistym łącznikiem pomiędzy pracownikiem a pracodawcą, a do której mogłaby zgłosić się osoba, która nie czuje się dobrze w obecnym środowisku pracy.

Do kluczowych elementów właściwej kultury organizacyjnej, które mają pozytywny wpływ na przeciwdziałanie mobbingowi, należą:

- drożny system komunikacji,
- czytelne zasady awansu,
- właściwy system ocen okresowych,
- szkolenia dla kadry zarządzającej<sup>13</sup>,
- budowanie wartości w miejscu w pracy.

Należy podkreślić, że nie ma prostych i uniwersalnych sposobów na rozwiązanie problemu mobbingu, jest to bowiem zjawisko niezwykle złożone, o wielu źródłach i poziomach, którego przyczyny mogą tkwić zarówno w czynnikach wewnętrznych, jak i zewnętrznych organizacji<sup>14</sup>. Z przeprowadzonych przez lata badań wynika, że do czynników wewnętrznych można zaliczyć: kulturę organizacyjną, klimat panujący w firmie (w szczególności negatywny wpływ ma klimat lęku, stresu, chaosu, napięcia, niejasności), nierozwiązane spory, wewnętrzna konkurencja, brak satysfakcji pracowników, pozbawienie autonomii pracowników, istnienie lęku przed wyrażaniem opinii, niejasność oczekiwań odnośnie do realizowanych zadań, brak konsekwencji w zarządzaniu, stosowanie niejasnego systemu kar, przekraczanie norm, zachowania agresywne, brak zachęt do samorozwoju, monotonna i niestanowiąca wyzwania praca<sup>15</sup>, restrukturyzacja przedsiębiorstw, redukcja zatrudnienia (która może powodować wolę wyeliminowania współpracowników w celu ochrony własnego zatrudnienia), przedmiotowe traktowanie pracowników, sprzeczne interesy, autokratyczny system zarządzania, prowizyjny system wynagradzania (traktowanie współpracowników jako konkurentów)<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> G. Aniszewska, *Geneza pojęcia „kultura organizacyjna”*, „Przegląd Organizacji” 2003/10, s. 17.

<sup>13</sup> M. Sidor-Rządowska, *Mobbing – zagrożenie dla firmy i pracowników*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2003/2, s. 83–85.

<sup>14</sup> M. Gamian-Wilk, L. Grzesiuk, *Mobbing w miejscu pracy. Przegląd wyników badań związanych z przejawami mobbingu, genezę i konsekwencjami*, „Psychologia Społeczna” 2016/11, s. 247.

<sup>15</sup> M. Gamian-Wilk, L. Grzesiuk, *Mobbing w miejscu pracy...*, s. 247–248.

<sup>16</sup> M. Ostrowska, *Mobbing – przyczyny...*, s. 105–106.

W doktrynie zwraca się również uwagę, że mobbing, a także inne patologie w miejscu pracy, rozpoczyna się wraz z występowaniem konfliktów w zakładzie pracy<sup>17</sup>, a powyżej wskazane czynniki wewnętrzne mogą powodować występowanie częstszych konfliktów. Kultura organizacyjna jest zatem fundamentem zapewnienia przyjaznych warunków pracy, które wpływają na zminimalizowanie ryzyka wystąpienia mobbingu i innych niepożądanych zjawisk.

Należy z pełną stanowczością podkreślić, że to na pracodawcy spoczywa obowiązek zapewnienia odpowiednich warunków pracownikowi, w których nie będzie on poddawany nękanii lub zastraszaniu, nie tylko przez swoich przełożonych (zarówno pośrednich, jak i bezpośrednich), ale również przez swoich współpracowników, podwładnych, klientów oraz inne osoby, które mają kontakt z pracownikiem podczas wykonywania przez niego obowiązków pracowniczych.

### PROCEDURA ANTYMOBBINGOWA

Fundamentalnym dokumentem w zakresie przeciwdziałania mobbingowi w zakładzie pracy jest procedura (polityka) antymobbingowa. Należy wskazać, że sama procedura antymobbingowa nie jest źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 Kodeksu pracy, chyba że zostanie ona włączona do regulaminu pracy lub układu zbiorowego, na przykład w postaci załącznika. Co istotne, aby taka procedura mogła mieć praktyczny walor, musi być ona uzupełniona wdrożeniem rzeczywistych procedur i rozwiązań organizacyjnych, które zostały w niej wskazane. Wciąż zdarza się, że w zakładzie pracy istnieją przygotowane procedury, które w razie ewentualnej kontroli są okazywane, lecz w praktyce nie ma możliwości skorzystania z nich, nie istnieją bowiem mechanizmy wdrożeniowe – techniczne, zarządcze, informacyjne, a kultura organizacyjna nie wykształciła w tym zakresie odpowiedniej praktyki.

Wprowadzenie polityki antymobbingowej powinno być poprzedzone analizą sytuacji w danym zakładzie oraz ustaleniem, jakie naganne zachowania występują, jaka jest charakterystyka potencjalnego mobbera i osób mobbingowanych, a także jakie skutki i koszty niosą dla przedsiębiorstwa te naganne zachowania<sup>18</sup>. Wyniki przeprowadzonych badań powinny być uwzględnione w poszczególnych rozwiązaniach zawartych w treści polityki antymobbingowej oraz w innych dokumentach czy procedurach. Zaproponowane rozwiązania powinny mieć na celu zarówno prewencję pierwotną, mającą na celu podniesienie świadomości zagrożeń wśród pracowników oraz stworzenie osoby kontaktowej, do której można zwrócić się z problemem, jak i prewencję wtórną, mającą na

<sup>17</sup> B. Hołyst, *Patologia w miejscu pracy: mobbing i molestowanie seksualne*, „Prokuratura i Prawo” 2004/1, s. 11.

<sup>18</sup> D. Kunecka, *Polityka antymobbingowa jako instrument zarządzania*, „Współczesne Zarządzanie” 2010/1, s. 110.

celu minimalizację skutków negatywnych zjawisk oraz wczesne rozpoznawanie sytuacji, które mogą stanowić załóżek mobbingu<sup>19</sup>.

W zakresie dobrych praktyk w ramach procedury antymobbingowej można wymienić: precyzyjne wskazanie czasu trwania postępowania wyjaśniającego zgłoszone nieprawidłowości (wciąż zdarzają się przypadki prowadzenia takich postępowań przez wiele miesięcy), powołanie do komisji wyjaśniającej osób z zewnątrz – prawników lub psychologów, którzy nie mają bezpośredniego związku z sytuacją w miejscu pracy, włączenie w pracę komisji przedstawicieli środowiska pracowników, np. przedstawicieli rady pracowników czy zakładowych związków zawodowych, przeprowadzenie indywidualnych rozmów z potencjalnymi świadkami (współpracownikami) oraz z bezpośrednio zainteresowanymi osobami – osobą składającą skargę oraz osobą, która została oskarżona o niepożądane zachowania, a także przygotowanie wniosków i rekomendacji pokontrolnych.

Skład komisji wyjaśniającej nie powinien budzić wątpliwości co do jego bezstronności i fachowości, tak aby niezależnie od końcowych ustaleń pracownik miał przeświadczenie o uczciwym przebiegu procesu ustalenia zdarzeń i ich konsekwencji. Jako minimalny standard należy przyjąć, aby w komisji był obecny przedstawiciel pracowników, przedstawiciel pracodawcy oraz osoba trzecia, która powinna mieć przygotowanie psychologiczne lub prawnicze<sup>20</sup>. Nie ma przeszkód, aby komisja liczyła więcej osób, jednakże nie powinno to prowadzić do zmiany proporcji, np. pięciu przedstawicieli pracodawcy i tylko jeden przedstawiciel pracowników. Prowadzone postępowanie powinno mieć charakter poufny oraz chronić dobre imię i godność osób, których ono dotyczy. Publicznie mogą być ogłaszane jedynie konkluzje oraz rekomendacje na przyszłość.

W razie stwierdzenia naruszeń, w celu ograniczenia skutków mobbingu, pracownik powinien mieć możliwość (w razie istnienia takiej możliwości organizacyjnej) przeniesienia do innej komórki lub takiego miejsca pracy, aby mógł w przyjaznym środowisku wykonywać dalszą pracę. Absolutnie nie do zaakceptowania jest działanie niektórych pracodawców, którzy pozbywają się mobbingowanego pracownika, starając się w ten sposób niejako pozbyć problemu. W istocie takie działanie przynosi odwrotne rezultaty i powoduje narastanie problemu wewnątrz organizacji, a dodatkowo skutkuje niesprawiedliwym i nieludzkim potraktowaniem ofiary.

Polityka antymobbingowa powinna być dostosowana do potrzeb, zagrożeń oraz możliwości w danym zakładzie pracy i nie jest rekomendowane stosowanie zapożyczonych od innych pracodawców polityk, i to nie tylko ze względu na prawo autorskie, ale również na prawdopodobną małą użyteczność takich polityk i regulaminów, które nie będą po prostu dostosowane do panujących realiów i problemów w konkretnym zakładzie pracy.

Zupełnie osobnym tematem jest problematyka stosowanego poziomu skomplikowania powstających wewnątrzzakładowych aktów prawnych, które często

<sup>19</sup> D. Kunecka, *Polityka antymobbingowa...*, s. 111–112.

<sup>20</sup> M. Chakowski, *Mobbing. Aspekty prawne*, Bydgoszcz 2010, s. 76–77.



są napisane trudno przyswajalnym językiem prawniczym. Jest to problem, który w ostatnich latach jest coraz szerzej podnoszony, i trzeba się zgodzić z założeniem, że powstające regulacje powinny być dostosowane do możliwości percepcyjnych ich odbiorców. W tym zakresie język, jakim jest napisana polityka antymobbingowa oraz inne regulacje, ma bezpośredni wpływ na powszechność i realną dostępność ochrony – *a contrario*, jeżeli pracownik w celu zrozumienia przysługujących mu praw i możliwości będzie zmuszony do korzystania z pomocy prawnika, to poziom ochrony będzie znacząco niższy i nie będzie powszechny w danym zakładzie pracy.

Do sprawnego funkcjonowania przedsiębiorstwa potrzebne jest nie tylko stworzenie odpowiednich dokumentów oraz regulaminów, lecz również takie wdrożenie zarządzania organizacją zakładu pracy, aby możliwe było osiągnięcie zamierzonych celów.

Pracodawca w zakresie przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji nie powinien ograniczać swojego działania jedynie do reagowania na skargi pracowników lub innych osób, lecz powinien tak organizować pracę, kanały komunikacji, sposoby raportowania, aby móc samemu zauważać nieprawidłowości organizacyjne i zarządcze, i następnie wprowadzać niezbędne zmiany, tak aby efektywnie przeciwdziałać mobbingowi i aby uzyskiwać na tym polu rzeczywiste rezultaty.

## SZKOLENIA I INNE DZIAŁANIA EDUKACYJNE

Ostatnim z kluczowych elementów jest organizowanie szkoleń dla pracowników, a także dla kadry zarządzającej. Można przyjąć, że szkolenia są również jednym z elementów prawidłowej kultury organizacyjnej, która oparta jest na wartościach i poszanowaniu jednostki. Postulowane jest przygotowanie odrębnych szkoleń dla kadry zarządzającej, a innych dla reszty pracowników – tak aby możliwe było właściwe dopasowanie treści. Przykładowo, szkolenia dla osób zarządzających powinny polegać również na nabywaniu umiejętności łagodzenia konfliktów, integracji zespołu, a także rozpoznawaniu pierwszych symptomów mobbingu i innych niepożądanych zjawisk. Szkolenia dla reszty pracowników powinny opierać się na prezentacji praw pracowniczych, katalogu zachowań, które są niepożądane, procedurze zgłaszania nieprawidłowości oraz zachęcać do budowania przyjaznego miejsca pracy.

Poza szkoleniami organizowanymi w czasie rzeczywistym pracodawca może korzystać również z innych form edukacyjnych – dostępu do platform internetowych, ulotek, broszur, plakatów, które mogą być umieszczane w miejscach ogólnodostępnych, np. w kuchni pracowniczej. Szkolenia są ważnym elementem prewencji, wyposażają bowiem pracowników w wiedzę na temat niedozwolonych zachowań w miejscu pracy, a także praktycznych sposobów na poradzenie sobie z nimi. Organizowanie szkoleń wciąż nie jest zjawiskiem powszechnym, według przeprowadzonych badań aż 93% pielęgniarek przyznało,

że ich zakład pracy nigdy nie organizował takich szkoleń (2012)<sup>21</sup>. W ostatnich latach sytuacja poprawia się, w szczególności w korporacjach i dużych prywatnych zakładach pracy, gdzie przeprowadzane są regularne szkolenia dotyczące tematyki mobbingu. Ich deficyt widoczny jest wciąż w małych zakładach pracy, a także w mniejszych miejscowościach i na terenach wiejskich.

Świadomość społeczna w tym zakresie jest wciąż dalece niewystarczająca. Zasadnym postulatem wydaje się zatem nieograniczanie działań edukacyjnych jedynie do miejsca pracy, lecz prowadzenie takich kampanii również szerzej – za pomocą mediów, w tym coraz silniej rozwijających się mediów elektronicznych i kanałów social-mediowych. Tematyka radzenia sobie z mobbingiem czy molestowaniem jest wciąż zbyt rzadko poruszana w szkołach oraz na uczelniach. I chociaż wymiar edukacji realizowanej przez pracodawcę ma charakter najbardziej praktyczny (bo dotyczy obecnych pracowników), to nie należy zaniedbywać innych obszarów edukacyjnych i szkoleniowych.

## WNIOSKI

Należy podkreślić znaczenie kompetencji zarządczych i organizacyjnych pracodawcy w zakresie przeciwdziałania patologiom w miejscu pracy, a w szczególności występowaniu mobbingu w zakładzie pracy. Z przeprowadzonych analiz wynika jednoznacznie, że aby osiągnąć na tych polach rzeczywisty sukces, pracodawca musi działać w sposób kompleksowy i wielowymiarowy. Jednorazowe podjęcie nawet prawidłowych i dalece zakrojonych działań będzie niewystarczające, jeżeli nie będą one weryfikowane na przestrzeni upływającego czasu, analizowane i dostosowywane do zmieniającej się sytuacji w zakładzie pracy i uwzględniające zmienne czynniki zewnętrzne. Przeciwdziałanie mobbingowi i minimalizowanie jego skutków jest procesem ciągłym i rozłożonym w czasie.

W zakresie organizacji i zarządzania zakładem pracy można wyróżnić trzy filary zapobiegania mobbingowi i niwelowania jego negatywnych skutków: istnienie prawidłowej kultury organizacyjnej, wprowadzenie i przestrzeganie procedur wprowadzonych w aktach wewnątrzzakładowych oraz podnoszenie świadomości prawnej pracowników poprzez działania edukacyjne. Każdy z tych filarów jest ważny i zaniedbanie któregośkolwiek z nich może uniemożliwić uzyskanie pożądaných efektów.

Mobbing jest wciąż aktualnym problemem szeroko rozumianego zatrudnienia, którego nie da się rozwiązać jedynie poprzez wprowadzenie narzędzi prawnych w drodze procesu legislacyjnego. Wykorzystanie możliwości dochodzenia przez pracownika przed sądem swoich praw, w tym domaganie się odszkodowania lub zadośćuczynienia, jest najczęściej dowodem braku prawidłowej prewencji w tym zakresie i braku rozwiązania tego problemu wcześniej – kiedy był on dopiero na etapie powstawania. Na mobbingu w miejscu pracy finalnie

<sup>21</sup> B. Bajurna, J. Zdanowska, L. Mendyka, *Źródła wiedzy pielęgniarek na temat mobbingu*, „Pielęgniarstwo Polskie” 2021/1, s. 22.

tracą wszyscy – zarówno pracodawca, pracownicy, klienci, a pośrednio – całe społeczeństwo. Organizacyjne i zarządcze możliwości pracodawcy są jednym z elementów całościowego systemu prewencji i poszanowania praw pracowniczych oraz godności ludzkiej w miejscu pracy.

## ABSTRACT

**dr Michał Matuszak**

The author is a doctor of law and an advocate (District Bar Association in Warsaw). He has many years of professional experience gained in reputable law firms as a specialist in the field of labor law and sports law. Currently, he is a partner in his own law firm.

### **Management and organizational capacity of the employer in the area of counteracting mobbing in the workplace**

*Mobbing is still one of the greatest challenges of broadly understood employment. In the opinion of the author of this article, it is impossible to solve this problem only through legislation, because the actions of the employer and the use – to counteract mobbing, and also to minimize its effects – of the employer's management and organizational capabilities are important. The employer has legal instruments to achieve the desired effect in this area.*

**Keywords:** *mobbing, labour law, organizational culture, anti-mobbing policy*

**dr Michał Matuszak**

ORCID: 0000-0003-2794-3634; e-mail: mmatuszak@matuszaklegal.pl

Autor jest doktorem nauk prawnych i adwokatem (ORA w Warszawie). Posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe zdobywane w renomowanych kancelariach; specjalizuje się w prawie pracy i w prawie sportowym. Obecnie prowadzi własną kancelarię adwokacką.

## BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

**Aniszewska Grażyna**, *Geneza pojęcia „kultura organizacyjna”, „Przegląd Organizacji”* 2003/10

**Bajurna Beata, Zdanowska Joanna, Mendyka Luiza**, *Źródła wiedzy pielęgniarek na temat mobbingu, „Pielęgniarstwo Polskie”* 2021/1

- Budyn-Kulik Magdalena**, *Wzajemna relacja nękania z art. 190a k.k. i mobbingu z art. 94[3] § 2 k.p.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2020/2
- Chakowski Maciej**, *Mobbing. Aspekty prawne*, Bydgoszcz 2010
- Gamian-Wilk Małgorzata, Grzesiuk Lidia**, *Mobbing w miejscu pracy. Przegląd wyników badań związanych z przejawami mobbingu, genezą i konsekwencjami*, „Psychologia Społeczna” 2016/11
- Hołyś Brunon**, *Patologia w miejscu pracy: mobbing i molestowanie seksualne*, „Prokuratura i Prawo” 2004/1
- Kunecka Danuta**, *Polityka antymobbingowa jako instrument zarządzania*, „Współczesne Zarządzanie” 2010/1
- Nerka Arleta**, *Mobbing jako przykład nieetycznych zachowań w miejscu pracy*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013/16
- Ostrowska Martyna**, *Mobbing – przyczyny, konsekwencje, aspekty prawne*, „Zeszyty Naukowe Firma i Rynek” 2014/1
- Sidor-Rządkowska Małgorzata**, *Mobbing – zagrożenie dla firmy i pracowników*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2003/2
- Sułkowski Łukasz**, *Czy warto zajmować się kulturą organizacyjną?*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2008/6
- Szewczyk Helena**, *Zapobieganie mobbingowi oraz zwalczanie jego skutków przez pracodawcę*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2015/10
- Urbaniak Monika**, *Mobbing – wybrane aspekty prawne*, „Pielęgniarstwo Polskie” 2021/1

Pojęcia kluczowe: kryptowaluta, bitcoin, cyberprzestępstwo, blockchain, e-terroryzm

# Artykuły

Aleksander Petrys

## BITCOIN – WSPÓŁCZESNA ALTERNATYWA WOBEĆ PIENIĄDZA FIDUCJARNEGO W PERSPEKTYWIE POSTĘPOWANIA KARNEGO

W zeszlórocznym wrześniowym numerze czasopisma „Palestra” opublikowany został artykuł dotyczący prawnokarnej perspektywy funkcjonowania kryptowalut w polskim porządku prawnym<sup>1</sup>. Celem niniejszego opracowania jest uchwycenie tej tematyki z perspektywy regulacji Kodeksu postępowania karnego<sup>2</sup>. W oparciu o wybrane przykłady przestępstw z Kodeksu karnego<sup>3</sup>, tj.: prania pieniędzy, hackingu, kradzieży, a także e-terroryzmu, autor wyraża swoje obawy związane z ciągłym brakiem ustawy komplementarnie regulującej materię kryptowalut w polskim porządku prawnym, niemniej jednak zauważa, że pierwszym tak znaczącym krokiem ku temu była implementacja przez Polskę unijnej dyrektywy Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act (AML-V), czego dowodem będą tezy przedstawione w niniejszym opracowaniu<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> A. Petrys, *Bitcoin – współczesna alternatywa wobec pieniądza fiducyjnego w aspekcie prawnokarnej*, „Palestra” 2021/9, s. 62.

<sup>2</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1023 ze zm.), dalej k.p.k.

<sup>3</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.), dalej k.k.

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z 30.05.2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE, dalej AML.

Od momentu wyemitowania pierwszego bitcoina po dziś dzień kryptowaluty wciąż zyskują swoich nowych użytkowników, rezygnujących z powszechnie przyjętego bankowego systemu płatności. Bitcoin jest dla nich w pełni niezależną i wolną walutą przyszłości, umożliwiającą szybkie, niekontrolowane przez żadne organy państwowe przelewy. Są także jego przeciwnicy, upatrujący w bitcoinie znakomite narzędzie przestępcze. Ta kryminalna „odnoga” bitcoina przejawia się m.in. w oszustwach finansowych, kradzieżach, praniu pieniędzy, dark-marketingu i finansowaniu terroryzmu. O ile dla jego użytkowników bitcoin stanowi niezależny, poufny i niekontrolowany instytucjonalnie środek płatniczy, o tyle z perspektywy państwa będącego gwarantem bezpieczeństwa prezentowane cechy bitcoina wpływają na stosunkowo niechętne wdrażanie go w krajowe systemy finansowe. Asumptem do powstania waluty bitcoin była chęć skończenia z inwigilacyjną polityką państw Zachodu (głównie USA) wynikającą m.in. z państwowego monopolu na dystrybucję pieniądza. Kryptowalut nie należy się obawiać, gdyż stanowiły one inspirację dla wielu pozytywnych zmian, jakie już zaszły w światowym systemie transakcji finansowych (np. skrócenie czasu realizacji międzynarodowych przelewów, uproszczenie obsługi kont bankowych itd.). Kluczem do tego, aby kryptowaluty stały się w pełni bezpiecznym narzędziem z perspektywy zarówno jego użytkowników, jak i państwowych gospodarek, jest nadanie im prawnie ugruntowanego statusu.

## BITCOIN – ANALIZA NA TLE POSTĘPOWANIA KARNEGO

Chcąc określić „rolę”, jaką pełni bitcoin w postępowaniu karnym, ważne jest, aby zwrócić uwagę na to, na jakim etapie procesu występuje, gdyż wraz ze zmianą statusu procesowego zmienia się status bitcoina. W związku z powyższym należy stwierdzić, że bitcoin w Kodeksie postępowania karnego podlega wielu procesowym metamorfozom. Przykładowe postacie, w jakie wciela się bitcoin w polskim procesie karnym, to:

- informacja,
- ślad,
- dowód,
- przedmiot zabezpieczenia majątkowego,
- przedmiot poręczenia majątkowego.

Na pierwszym etapie, jeszcze przed wszczęciem procesu, informacja to określony zbiór danych na temat pewnego wycinka rzeczywistości. Podmiot (np. organ ścigania) otrzymujący informację dotyczącą np. pewnego zdarzenia, rzeczy lub osoby może na jej podstawie podjąć ewentualne kroki proceduralne w sytuacji, gdy z jej treści wynika konkretny, mogący mieć swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości fakt. Za T. Hanauskim należy przyjąć, że informacja to wszelkie dane o świecie zewnętrznym, pozyskane przez bezpośrednie poznanie zmysłowe lub przez opis jakiegoś stanu rzeczy podany przez osobę



trzecią<sup>5</sup>. Dane te pełnią dla organów ścigania funkcję zarówno poznawczą, jak i inspirującą. Jako przykład takiej informacji można sobie wyobrazić sytuację, w której w przedsiębiorstwie Y. doszło do popełnienia przestępstwa przy użyciu kryptowalut. Jeden z pracowników tego przedsiębiorstwa posiada wiedzę na temat tego, że jedna z osób zatrudnionych – pracownik X. – interesuje się tematyką związaną z np. cyberprzestępczością. Ta wiedza, będąca informacją, podlegać będzie weryfikacji przez organy ścigania w toku dalszych ustaleń<sup>6</sup>. Można skonkludować, że bitcoin na pierwszym etapie procesu może pełnić rolę szeroko rozumianej informacji.

W kolejnym stadium postępowania informacja może przerodzić się w ślad. Śladem, według zaproponowanej definicji przez Jana Sehna, nazywamy „zmiany w obiektywnej rzeczywistości, które jako spostrzegalne znamiona po zdarzeniach będących przedmiotem postępowania, mogą stanowić podstawę do odtworzenia i ustalenia przebiegu tych zdarzeń zgodnie z rzeczywistością”<sup>7</sup>. W ujęciu wąskim ślad to materialna pozostałość pewnego zdarzenia<sup>8</sup>, podczas gdy w ujęciu szerokim to każda zmiana, zarówno ta rzeczywista, jak i nierzeczywista. Bitcoin, będący pewnego rodzaju cyfrowym zapisem, pełni rolę niematerialnego śladu zwanego w kryminologii śladem cyfrowym<sup>9</sup>. Każda aktywność użytkowników sieci internetowej pozostawia po sobie pewną informację. Informacja ta dostarcza danych na temat m.in. przeglądanych przez nas stron internetowych, treści wysłanych e-maili, polubionych zdjęć na portalach społecznościowych, słuchanej muzyki czy dokonanych przez nas transakcji bankowych. Zrealizowana w sieci blockchain transakcja również pozostawia po sobie ślad w postaci bloku danych na temat: daty przelewu, wartości poszczególnej transakcji, jak i zaszyfrowanej nazwy konta, z którego doszło do jej realizacji. Organy ścigania, chcąc odszukać nielegalnie wykradzone z konta środki, mogą posłużyć się łańcuchem bloków bitcoina do tego, aby zidentyfikować ewentualnego sprawcę kradzieży. Odnosząc powyższe rozważania do przykładu z punktu A (obrazującego bitcoina w charakterze informacji), organy ścigania, po pozytywnym zweryfikowaniu otrzymanej od osoby zatrudnionej w przedsiębiorstwie Y. wiadomości na temat zainteresowań pracownika X., mogą podjąć poszukiwania ewentualnych śladów cyfrowych pozostawionych przez pracownika X. w sieci internetowej. Takim śladem cyfrowym może być m.in. historia dokonanych przy użyciu bitcoina transakcji, zatem bitcoin może pełnić w postępowaniu karnym funkcję tzw. śladu.

Na podstawie opublikowanego przez MSWiA raportu dotyczącego cyberprzestępczości wynika, że liczba przestępstw dokonanych za pośrednictwem

<sup>5</sup> T. Hanausek, *Prywatny detektyw. Przewodnik zawodu*, Poznań 1992, s. 53.

<sup>6</sup> *Prawo a blockchain i kryptowaluty #7* Crypto@Cracow, <https://www.youtube.com/watch?v=wR5-R5ZIn0Dk> (dostęp: 20.02.2022 r.).

<sup>7</sup> J. Sehn, *Ślady kryminalistyczne*, „Z Zagadnień Kryminalistyki” 1960/1, s. 25.

<sup>8</sup> T. Hanausek, *Prywatny...*, s. 25.

<sup>9</sup> A. Hyla, *Analiza śladów cyfrowych*, „Prokuratura i Prawo” 2018/5, s. 158.

Internetu systematycznie wzrasta<sup>10</sup>. W związku z tym faktem 1.12.2016 r. decyzją Komendanta Głównego Policji i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powołano nową komórkę organizacyjną ds. walki z cyberprzestępczością<sup>11</sup>.

Rosnąca liczba cyberprzestępstw spowodowała także, że znaczenie cyfrowego dowodu w postępowaniu karnym zyskało na wartości. W związku z brakiem definicji dowodu cyfrowego w polskim postępowaniu karnym należy wziąć pod uwagę stosunkowo szeroką definicję zaproponowaną przez Międzynarodową Organizację do spraw Dowodów Komputerowych<sup>12</sup>, nadającą dowodowi cyfrowemu następujące znaczenie: „dowód cyfrowy to informacja przechowywana lub transmitowana w formie binarnej, która może mieć znaczenie w postępowaniu sądowym”<sup>13</sup>. W polskim postępowaniu karnym ustawowym zapisem umożliwiającym organom ścigania wykorzystanie dowodu cyfrowego w postępowaniu jest art. 236a k.p.k., który stanowi, że „przepisy rozdziału niniejszego stosuje się odpowiednio do dysponenta i użytkownika urządzenia zawierającego dane informatyczne lub systemu informatycznego, w zakresie danych przechowywanych w tym urządzeniu lub systemie albo na nośniku znajdującym się w jego dyspozycji lub użytkowaniu, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną”. Z treści niniejszego artykułu wynika, że organy ścigania mają prawo do zatrzymania bądź przeszukania cyfrowych danych mogących stanowić dowód w sprawie. Przykładami takich dowodów mogą być: pliki przechowywane na komputerze, historia przeglądanych stron internetowych, wciąż możliwe do odzyskania dane usunięte z komputera, a także wszelkie wiadomości e-mailowe.

W związku ze stosunkowo szeroką definicją cyfrowego dowodu także bitcoiny mogą stanowić przedmiot zatrzymania bądź przeszukania. Organy ścigania po dokonaniu tych czynności procesowych podejmują działania związane z zabezpieczeniem zebranych danych, wraz ze sporządzeniem odpowiedniego protokołu (art. 236a k.p.k. w zw. z art. 228 § 1 w zw. z art. 229 k.p.k.). Wszelkie zgromadzone informacje w sposób wyżej wymieniony uzyskują status tzw. dowodu w sprawie. Zestawiając rozważania z przykładem dotyczącym przestępstwa w przedsiębiorstwie Y., po wykonaniu przez odpowiednie organy ścigania wszelkich niezbędnych czynności procesowych, związanych z m.in. zgromadzeniem danych informatycznych, dotyczących np. historii bitcoinowych transakcji, świadczących o możliwości popełnienia przez pracownika X. przestępstwa,

<sup>10</sup> PAP, Raport MSWiA: Systematycznie wzrasta zagrożenie cyberprzestępczością, 2017, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1023542,raport-mswia-systematycznie-wzrasta-zagrozenie-cyberprzestepczoscia.html> (dostęp: 4.04.2021 r.).

<sup>11</sup> Komenda Główna Policji, Biuro do walki z cyberprzestępczością Komendy Głównej Policji rozpoczęło działalność, 2016, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosc/135801,Biuro-do-walki-z-Cyberprzestepczoscia-Komendy-Glownej-Policji-rozpoczelo-dzialal.html> (dostęp: 20.02.2022 r.).

<sup>12</sup> Z ang. The International Organisation on Computer Evidence (IOCE).

<sup>13</sup> International Organisation on Computer Evidence, G8 Proposed Principles For the Procedures Relating to Digital Evidence, za A. Lach, *Dowody cyfrowe w postępowaniu karnym, wybrane zagadnienia praktyczne i teoretyczne*, Toruń 2004, s. 1.

przechodzi się do dalszego etapu procesu, w którym zebrane dowody stanowią będą istotną z perspektywy dalszego toku postępowania wartość procesową. Bitcoin może pełnić zatem rolę dowodu w postępowaniu karnym.

W kolejnym etapie postępowania, po zgromadzeniu przez organy ścigania niezbędnych dowodów świadczących o dużym prawdopodobieństwie popełnienia przestępstwa przez (będącego przykładem) oskarżonego pracownika X., Kodeks postępowania karnego przewiduje możliwie powiązaną z prezentowanym tematem bitcoina instytucję tzw. zabezpieczenia majątkowego. Jak stanowi art. 291 § 1 k.p.k., „w razie zarzucenia oskarżonemu popełnienia przestępstwa, za które lub w związku z którym można orzec:

- 1) grzywnę,
- 2) świadczenie pieniężne,
- 3) przepadek,
- 4) środek kompensacyjny,
- 5) zwrot pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa, albo jej równowartości – może z urzędu nastąpić zabezpieczenie wykonania tego orzeczenia na mieniu oskarżonego lub na mieniu, o którym mowa w art. 45 § 2 k.k., jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że bez takiego zabezpieczenia wykonanie orzeczenia będzie niemożliwe albo znacznie utrudnione”.

Abstrahując od kwestii przesłanek proceduralnych, z jakimi wiąże się możliwość zastosowania instytucji zabezpieczenia majątkowego, przedmiotem niniejszego akapitu będzie próba odpowiedzi na pytanie, czy pomimo braku kodeksowego i instytucjonalnego potwierdzenia portfel bitcoinowy będzie mógł stanowić przedmiot majątkowego zabezpieczenia. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na to, że bitcoin dzięki statusowi prawa majątkowego pełni na podstawie art. 44 k.c.<sup>14</sup> rolę tzw. mienia. O ile charakter mienia, stanowiącego przedmiot art. 291 § 1 k.p.k., jest w doktrynie różnie interpretowany<sup>15</sup>, o tyle kwestia konieczności zastosowania zabezpieczenia ze względu na uzasadnioną obawę utraty mienia czy niemożliwość jego późniejszego wyegzekwowania, a nawet intencjonalnego ukrycia czy wyzbycia się go przez oskarżonego, stanowi wspólny głos doktryny w sprawie<sup>16</sup>. Bitcoin jako byt spełniający kodeksowe

<sup>14</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740), dalej k.c.

<sup>15</sup> W doktrynie zdania na temat „mienia” są stosunkowo podzielone. Dla części doktryny mienie to jedynie dobro rzeczywiste (fizyczne) – K. Wojtaszyn, *Stosowanie instytucji tymczasowego zajęcia mienia ruchomego w postępowaniu przygotowawczym – aspekty praktyczne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrzznego” 2011/4, s. 90. Z kolei dominującym poglądem jest ten, nadający pojęciu „mienie” szerokie znaczenie, zgodne z art. 44 k.c. – P. Opitek, *Kryptowaluty jako przedmiot zabezpieczenia i poręczenia majątkowego*, „Prokuratura i Prawo” 2017/6, s. 51; S. Zabłocki (w:) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 167–296*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2019, t. 2.

<sup>16</sup> D. Skowron, *Bitcoin jako przedmiot zabezpieczenia w postępowaniu karnym*, „Prawo Karne i Kryminologia”, Warszawa 2018. s. 17; B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, *Kodeks postępowania karnego, t. 1, Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, Warszawa 2019.

przesłanki mienia (często mienia o znacznej wartości), będący dobrem możliwe szybko do wyzbycia bądź jego ukrycia, wymaga od organów procesowych chcących skutecznie go zabezpieczyć wnikliwego, szybkiego oraz niezwłocznego działania. O ile w aspekcie teoretycznym bitcoin pełniący rolę zabezpieczonego w postępowaniu mienia nie rodzi większych wątpliwości, o tyle w ujęciu praktycznym taka możliwość przekłada się na szereg proceduralnych przeszkód i technicznych utrudnień z tym związanych. Pierwszym problemem, na który zwraca uwagę w swojej pracy D. Skowron, jest pytanie związane z tym, skąd organy procesowe będą pozyskiwały wiedzę na temat posiadanych przez oskarżonego środków bitcoinowych<sup>17</sup>. Konto kryptowalutowe, w przeciwieństwie do konta bankowego, nie jest kontrolowane przez scentralizowanego regulatora posiadającego informacje na temat swoich klientów. Dodatkowo każdy posiadacz konta bitcoinowego podczas realizowania płatności identyfikowany jest nie z imienia i nazwiska, a jedynie z losowo wygenerowanego ciągu znaków (*username*).

Na ten moment najskuteczniejszą możliwością pozyskania informacji dotyczących posiadanych bitcoinów jest przeprowadzenie gruntownego śledztwa bądź dochodzenia obnażającego oskarżonego z wszelkich posiadanych przez niego aktywów. Po skutecznym zidentyfikowaniu tzw. portfela kryptowalutowego istotny problem stanowi sposób technicznego zabezpieczenia zdeponowanych na nim środków. Ponownie, w przeciwieństwie do konta bankowego, które można zablokować, dostęp do portfela bitcoinowego uzależniony jest jedynie od posiadanego hasła dostępu. Sam fakt poznania hasła przez organ prokuratury nie daje gwarancji zablokowania środków, gdyż oskarżony może zapamiętać swoje hasło i zrealizować szybki przelew z konta zablokowanego na nowe, niezajęte konto. Pojawiającym się w doktrynie potencjalnym rozwiązaniem tego problemu jest ewentualne stworzenie konta prokuratorskiego, na którym byłyby zdeponowane bitcoinowe środki oskarżonego<sup>18</sup>. Po przelaniu środków na potencjalne prokuratorskie konto bitcoinowe kolejnym problemem jest fluktuacyjna wartość samego bitcoina. Sąd Najwyższy w swoim postanowieniu orzekł, że „zgodnie z art. 293 § 2 k.p.k. i art. 291 § 4 k.p.k., rozmiar zabezpieczenia powinien odpowiadać jedynie potrzebom tego, co ma zabezpieczać, natomiast należy je uchylić niezwłocznie w całości lub w części, jeśli ustaną przyczyny, wskutek których zostało ono zastosowane w określonym rozmiarze lub powstaną przyczyny uzasadniające jego uchylenie choćby w części”<sup>19</sup>.

Ciągłe spadki oraz wzrosty cen bitcoina, a w konsekwencji jego niestabilna wartość, tworzą kolejną przeszkodę w zabezpieczeniu konkretnej jego wartości. O ile z perspektywy *sensu stricto* prawnej regulacje zawarte w Kodeksie postępowania karnego umożliwiają względnie skuteczne egzekwowanie postanowień

<sup>17</sup> D. Skowron, *Bitcoin...*, s. 17.

<sup>18</sup> Prawo a blockchain i kryptowaluty #7 Crypto@Cracow, <https://www.youtube.com/watch?v=wR5R5ZIn0Dk> (dostęp: 20.02.2022 r.).

<sup>19</sup> Postanowienie SN z 13.08.2018 r. (VII KZ 8/18), *Legalis* nr 1832867.

o zabezpieczeniu majątku kryptowalutowego, o tyle to aspekt praktyczny przysparza wielu problemów technicznych w zastosowaniu takiego środka przysparza. Niezbędny czynnik, jaki musi wystąpić, aby niniejsza procedura mogła funkcjonować bez zarzutu, to ujednoczenie niniejszych procedur operacyjnych, a w konsekwencji wypracowanie wspólnego w skali państwa mechanizmu działania.

Ostatnie, procesowe oblicze bitcoina związane jest z instytucją poręczenia majątkowego, będącego jednym ze środków zapobiegawczych stosowanych w postępowaniu karnym. Poręczenie majątkowe, to instytucja uregulowana w rozdziale 28 Kodeksu postępowania karnego, w którym to art. 266 § 1 stanowi, że „poręczenie majątkowe w postaci pieniędzy, papierów wartościowych, zastawu lub hipoteki może złożyć oskarżony albo inna osoba”. Ustawowe pojęcia takie jak „pieniądz”, „papier wartościowy” i „hipoteka” nie stanowią zakresu definicyjnego kryptowalut, a w tym także bitcoina. Ciekawą interpretacyjnie możliwością porządkującą bitcoina na tle postępowania karnego jest instytucja tzw. zastawu, regulowanego na gruncie Kodeksu cywilnego<sup>20</sup>. O ile artykuł 306 § 1 k.c. nie uwzględnia w swej treści niematerialnej istoty bitcoina, o tyle art. 327 k.c., regulujący tzw. zastaw na prawach, interpretowany jest przez doktrynę w następujący sposób – „by można było mówić o zastawialności konkretnego dobra, musi się ono legitymować łącznie trzema cechami. Po pierwsze, dobro to musi być wystarczająco odróżnialne (oznaczalne) od innych dóbr i kategorii mienia, dla potrzeb zastawu. Po drugie, przedmiot zastawu musi posiadać wymierną wartość ekonomiczną. Po trzecie, musi być zbywalne”<sup>21</sup>. Bitcoin, będący zbywalnym prawem majątkowym, reprezentującym przy tym konkretną (odróżnialną od innych kryptowalut) wartość ekonomiczną, spełnia kryteria przedmiotu zastawu. Mając na uwadze szereg czynności ustawowych, jakie wymagane są do tego, aby skutecznie ustanowić zastaw, należy stwierdzić, że w przypadku niektórych z nich procedura zastawu na bitcoinie odbiegać będzie od tych standardowo przyjętych<sup>22</sup>. Zakres potencjalnych problemów, z jakimi bezpośrednio wiąże się instytucja poręczenia majątkowego w odniesieniu do kryptowalut, to przede wszystkim: ich niejasny status własności sprowadzający się jedynie do wiedzy na temat hasła dostępu, niestabilna wartość finansowa, a to co najważniejsze, to brak prokuratorskich portfeli kryptowalutowych, na które trafiałyby wszelkie poręczone wartości. Celem niniejszej refleksji nie jest proceduralne omówienie instytucji poręczenia majątkowego na bitcoinie, a jedynie uzmysłowienie czytającemu, z jak szerokim spektrum możliwości de-

<sup>20</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2459 ze zm.), dalej k.c.

<sup>21</sup> M. Bałwicka-Szczyrba, A. Bieranowski, M. Jankowska, E. Klat-Górska, J. Kozińska, A. Koziół, K. Krzyskowska, D.J. Łobos-Kotowska, J. Naczyńska, M. Stańko, A. Sylwestrzak, J. Widło, *Kodeks cywilny. Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018, t. 2.

<sup>22</sup> Art. 307 § 1 k.c. Do ustanowienia zastawu potrzebna jest umowa między właścicielem a wierzycielem oraz, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, wydanie rzeczy wierzycielowi albo osobie trzeciej, na którą strony się zgodziły.

finicyjnych wiąże się istota bitcoina w postępowaniu karnym. Zaczynając od pierwszego stadium – „informacji”, a kończąc na „poręczeniu majątkowym”, otrzymujemy pełen obraz poszczególnych szczebli procesowych postępowania karnego, w których bitcoin odgrywa ważną, a niekiedy wręcz kluczową rolę procesową. Pomimo braku jakichkolwiek regulacji bezpośrednio odnoszących się do materii kryptowalutowej zakres interpretacyjnych możliwości bitcoina w Kodeksie postępowania karnego jest zdecydowanie najszerszy.

## BITCOIN JAKO PRZEDMIOT KRADZIEŻY I HACKINGU

Powodów wciąż niskiej popularności kryptowalut w Polsce jest stosunkowo wiele. Abstrahując od kwestii konieczności posiadania fachowej wiedzy z zakresu systemu P2P i mechanizmu działania blockchain, a także ciągle zmieniającej się ceny kryptowalut, najczęstszym powodem odrzucenia *a priori* technologii blockchain jest poczucie braku bezpieczeństwa nad posiadanymi środkami w portfelu bitcoinowym. Brak jakichkolwiek przepisów ugruntowujących instytucję bitcoina i zapewniających przy tym państwową ochronę jego posiadaczom nie wpływa korzystnie na jego obraz w oczach potencjalnych zainteresowanych. Czy prezentowane obawy mają swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości i czy faktycznie na gruncie znanych nam prawnokarnych instytucji bezpieczeństwo własności bitcoina stoi pod znakiem zapytania?

Niniejsze prawnokarne rozważania rozpocznę od art. 278 § 1 k.k., który stanowi, że „kto zabiera w celu przywłaszczenia cudzą rzecz ruchomą, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”. Jedną z przesłanek kradzieży jest zatem zabór cudzej rzeczy ruchomej (rzeczy definiowanej na podstawie art. 115 § 9 k.k.). Bitcoin na gruncie Kodeksu karnego nie spełnia ustawowych wymogów rzeczy ruchomej, zatem można postawić tezę, że ze względu na niematerialny charakter bitcoina jego kradzież na podstawie art. 278 § 1 k.k. nie będzie karana<sup>23</sup>. Warto jednak wziąć pod uwagę, czym tak naprawdę jest kradzież bitcoina. O ile w wypadku rzeczy materialnych uzmysłowienie sobie istoty kradzieży jest stosunkowo łatwe, o tyle w wypadku dóbr niematerialnych (takich jak bitcoin) stanowi to już przedmiot doktrynalnych rozważań. Przywłaszczenie cudzych bitcoinów z prywatnego konta jest *de facto* niemożliwe, gdyż wbrew wszelkim obawom, konto bitcoinowe chronione jest hasłem dopuszczającym do konta jedynie jego posiadacza. Zatem cyfrowy zabór bitcoinów nie będzie możliwy. Aby można było mówić o jakiegokolwiek formie kradzieży kryptowalut, niezbędnym elementem jest wejście w posiadanie hasła dostępu do kryptoportfela jego posiadacza. Wówczas osoba X logująca się za osobę Y będącą posiadaczem zdeponowanych na koncie środków może przetransferować pozostawione tam środki na swoje konto, stając się przy tym właścicielem wszystkich zgromadzonych bitcoinów. Dochodzimy zatem do wniosku,

<sup>23</sup> A. Petrys, *Bitcoin...*, s. 62.



że kradzież bitcoinów powinna być interpretowana jako kradzież prywatnego hasła dostępu do konta, a nie bezpośredni zabór samych bitcoinów<sup>24</sup>. Jednakże, z perspektywy art. 278 § 1 k.k., kradzież hasła będącego bitowym zapisem (niespełniającego ustawowej przesłanki rzeczy ruchomej) również nie będzie traktowana na gruncie tego artykułu jako czyn zabroniony. O ile kradzież samych bitcoinów, jak i hasła dostępu do konta nie będzie uznana za kradzież w rozumieniu art. 278 § 1 k.k., o tyle zabór rzeczywistego portfela, będącego fizycznym nośnikiem kodu dostępu do konta bitcoinowego, w którym zapisany jest kod dostępu do konta walutowego, traktowany będzie jako kradzież odnosząca się do wartości tego portfela, a nie zdeponowanych na koncie środków bitcoinowych. W art. 278 § 2 k.k. ustawodawca wprowadził penalizację czynu mogącego pozornie odpowiadać istocie kryptowalut, zapisując, że „tej samej karze podlega, kto bez zgody osoby uprawnionej uzyskuje cudzy program komputerowy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej”.

W związku z brakiem ustawowej definicji programu komputerowego kluczowym elementem będzie zapoznanie się z doktrynalną interpretacją tego pojęcia. Według przeważających w doktrynie opinii program komputerowy to pewien zamknięty algorytm połączonego ze sobą w jedną całość zbioru danych<sup>25</sup>. Co odróżnia cyfrowe hasło od programu komputerowego to fakt, że kod dostępu do portfela kryptowalutowego, będący algorytmicznym zapisem bitów, nie jest w przeciwieństwie do programu komputerowego zamkniętą całościową strukturą danych. Klucz dostępu do konta bitcoinowego „jest fragmentem kodu informatycznego, który pozwala na identyfikację konkretnej «bit-monety»». Nie można zatem jednoznacznie zakwalifikować bitcoina jako programu komputerowego<sup>26</sup>.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że na gruncie art. 278 § 1 k.k. i art. 278 § 2 k.k. kradzież zarówno bitcoina, jak i prywatnego klucza nie będzie traktowana jako ustawowe przestępstwo przeciwko mieniu. Na gruncie prawa karnego zakwalifikowanie bitcoina jako swoiste prawo majątkowe powinno zostać w doktrynie zaaprobowane. Wynika to z faktu jednakowego definiowania terminu „prawo majątkowe”, gdyż tak jak w prawie cywilnym, tak i w prawie karnym desygnatem odniesienia jest wartość ekonomiczna danego dobra, którą bitcoin bezspornie posiada.

W związku powyższą konstatacją bitcoin będzie stanowić przedmiot prawnokarnej ochrony przed tzw. bezprawnym jego przywłaszczeniem. Zgodnie z treścią art. 284 § 1 k.k. „kto przywłaszcza sobie cudzą rzecz ruchomą lub pra-

<sup>24</sup> J. Czarnecki, *Raport o wirtualnych walutach: Wybrane zagadnienia prawnokarne związane z bitcoinem*, Warszawa 2014.

<sup>25</sup> M. Kulik (w): *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2015, s. 645; M. Janowski, *Pojęcie programu komputerowego w obowiązującym Kodeksie karnym (rozważania na tle art. 278 § 2 k.k.)*, „Przegląd Sądowy” 2011/2, s. 5; P. Czaplicki, *Wybrane przestępstwa gospodarcze związane z obrotem walutą Bitcoin w prawie polskim, Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2017/20, s. 42.

<sup>26</sup> P. Czaplicki, *Wybrane...*, s. 42.

wo majątkowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3". O ile sam bitcoin nie będzie mógł zostać uznany za rzecz, a jedynie za prawo majątkowe, o tyle portfel bitcoinowy będzie spełniać ustawowy desygnat rzeczy ruchomej. Dlatego też posiadacze bitcoina na gruncie art. 284 § 1 k.k. mają zagwarantowaną prawnokarną ochronę swojej „kryptowłasności” przed bezprawnym jej przywłaszczeniem. Pogląd ten uznawany jest także przez wielu autorów prac z dziedziny kryptowalut<sup>27</sup>.

Pomimo jedynie pozornego braku ochrony własności bitcoina w polskiej ustawie karnej z pomocą przychodzi nam również art. 267 § 2 k.k. stanowiący, że „kto bez uprawnienia uzyskuje dostęp do całości lub części systemu informatycznego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2” (przestępstwo tzw. hackingu). O ile na gruncie art. 278 k.k. przedmiotem ochrony była własność, o tyle art. 267 k.k. chroni prawo do dysponowania informacją. Ustawowo chronionym przed nielegalnym dostępem do zawartej w nim treści jest tzw. system informatyczny, który na gruncie konwencji Rady Europy z 2001 r. o cyberprzestępczości definiowany jest w następujący sposób – „system informatyczny oznacza każde urządzenie lub grupę wzajemnie połączonych lub związanych ze sobą urządzeń, z których jedno lub więcej, zgodnie z programem, wykonuje automatyczne przetwarzanie danych”<sup>28</sup>. Bitcoin, opierający swój mechanizm działania na systemie blockchain (będącym siecią powiązanych ze sobą wzajemnie komputerów), posiada cechy systemu informatycznego. Zatem nieuprawnione wejście w posiadanie informacji na temat hasła do kryptowalutowego konta będzie traktowane jako przestępstwo. Z tej perspektywy karane będzie wyłącznie bezprawne wejście w posiadanie kodu dostępu, a nie powiązana z tym możliwa kradzież kryptowalutowych środków.

Oznacza to, że na gruncie polskiego Kodeksu karnego karane jest przestępstwo hackingu związane z nielegalnym pozyskaniem danych z systemu informatycznego, jakim jest konto bitcoinowe (art. 267 § 2 k.k.), podczas gdy czyn kradzieży pozostaje w zasadzie bezkarny (art. 278 § 1 w zw. z art. 278 § 2 k.k.).

## PRANIE PIENIĘDZY I KORUPCJA

Z perspektywy stabilnie funkcjonującej gospodarki państwowej największym zagrożeniem związanym z popularyzacją bitcoina jest możliwość posłużenia się nim jako skutecznym narzędziem korupcyjnym i środkiem umożliwiającym wypranie pieniędzy (będące aktem legalizacji dochodów uzyskanych wbrew prawu). W wypadku przestępstwa z art. 229 § 1 k.k. ustawodawca przyjął szeroką definicję korzyści, uwzględniającą w swej konstrukcji także cyfrowy charak-

<sup>27</sup> J. Liberacki, *Karnoprawne aspekty walut kryptograficznych (bitcoin jako przedmiot przestępstwa)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2018/13, s.13–14; D. Skowron, *Bitcoin...*, s. 11; J. Dąbrowska, *Charakter prawny bitcoin*, „Człowiek w Cyberprzestrzeni” 2017/1, s. 70.

<sup>28</sup> Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości (Dz.U. z 2015 r. poz. 728).

ter bitcoina, zapewniając przy tym gwarancje karnej odpowiedzialności osoby przyjmującej korzyść majątkową w formie kryptowalut. Nie należy zapominać, że bitcoin, jako niekontrolowana i autonomiczna kryptowaluta, funkcjonująca w oparciu o rozproszony i zdecentralizowany system blockchain, anonimizujący tożsamość wszystkich jego użytkowników, stanowi wysoce niebezpieczne narzędzie przestępcze. Z opublikowanego przez agencję Reutera raportu wynika, że w latach 2017–2021 liczba dotychczas wypranych środków finansowych z wykorzystaniem szeroko pojętych kryptowalut to około 33 miliardy dolarów, co w skali całego świata być może nie stanowi poważnego zagrożenia dla stabilności finansowej, jednak jedynie ścisła międzynarodowa współpraca jest w stanie zatrzymać ewentualny przyszły wzrost tychże wskaźników<sup>29</sup>.

Metod prania pieniędzy jest wiele. W ramach przykładu wymienić można:

- *smurfing* – polegający na małych wpłatach realizowanych przez wielu przedstawionych wpłacających,
- mieszanie – związane z łączeniem brudnych pieniędzy z legalnie prowadzonymi biznesami, w których trudno oszacować faktyczne dochody (restauracje, puby, bary),
- tzw. fikcyjne kredyty – polegające na braniu fikcyjnych kredytów spłacanych pieniędzmi pochodzącymi z przestępstw.

Zarówno organy ścigania, jak i przestępcy nieustannie modernizują swoje metody działania, ucząc się na swoich błędach i wyciągając z nich niezbędne wnioski na przyszłość. Taką potencjalnie nową metodą od pierwszych dni jego funkcjonowania był bitcoin, który szybko zyskał opinię współczesnej maszyny do prania pieniędzy. Złą atmosferę wokół bitcoina dodatkowo podgrzewały światowe afery przestępcze, które obnażały kolejne niebezpieczne oblicza kryptowalut. Mając na uwadze wiele nadużyć, jakie mogłoby spowodować pozostawienie kryptowalut poza zakresem przedmiotowym przestępstwa prania pieniędzy, polski ustawodawca w art. 299 k.k. zastosował bardzo szerokie znamiona przedmiotowe przestępstwa prania pieniędzy, gdyż zgodnie z treścią tego artykułu „kto środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe lub inne mienie ruchome lub nieruchomości, pochodzące z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego, przyjmuje, posiada, używa, przekazuje lub wywozi za granicę, ukrywa, dokonuje ich transferu lub konwersji, pomaga do przenoszenia ich własności lub posiadania albo podejmuje inne czynności, które mogą udaremnić lub znacznie utrudnić stwierdzenie ich przestępnego pochodzenia lub miejsca umieszczenia, ich wykrycie, zajęcie albo orzeczenie przepadku, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.

W przeciwieństwie do innych prawno-karnych przepisów uwzględniających

<sup>29</sup> G. Chavez, *Crypto money laundering rises 30% in 2021 – Chainalysis*, „Reuters” 2022, <https://www.reuters.com/technology/crypto-money-laundrying-rises-30-2021-chainalysis-2022-01-26/> (dostęp: 28.02.2022 r.).

jedynie pieniądź, środki płatnicze czy instrumenty finansowe, art. 299 k.k. uzupełnia swój zakres o szeroko rozumiane prawa majątkowe, które „obejmują wszelkie możliwe prawa majątkowe na rzeczach i na dobrach niematerialnych”<sup>30</sup>. Bitcoin, jak i wszelkie inne kryptowaluty, stanowi skuteczne narzędzie na drodze do popełnienia przestępstwa prania pieniędzy. Niniejsze rozważania należy jednak wzbogacić o treść istotnej z tej perspektywy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zobowiązującej podmioty pośredniczące w transakcjach kryptowalutowych do realizowania konkretnych, mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa obrotu kryptowalutami czynności<sup>31</sup>. W ramach krótkiej dygresji warto zauważyć, że niniejsza ustawa jako pierwsza w polskim porządku prawnym wprowadza zarys pojęcia kryptowalut zwanych ustawowo „wirtualnymi walutami”. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 26 tej ustawy pojęcie waluty wirtualnej oznacza „cyfrowe odwzorowanie wartości, które nie jest:

- a) prawnym środkiem płatniczym emitowanym przez NBP, zagraniczne banki centralne lub inne organy administracji publicznej,
  - b) międzynarodową jednostką rozrachunkową ustanawianą przez organizację międzynarodową i akceptowaną przez poszczególne kraje należące do tej organizacji lub z nią współpracujące,
  - c) pieniądzem elektronicznym w rozumieniu ustawy z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych<sup>32</sup>,
  - d) instrumentem finansowym w rozumieniu ustawy z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>33</sup>,
  - e) wekslem lub czekiem
- oraz jest wymienialne w obrocie gospodarczym na prawne środki płatnicze i akceptowane jako środek wymiany, a także może być elektronicznie przechowywane lub przeniesione albo może być przedmiotem handlu elektronicznego”<sup>34</sup>.

Niniejsza nowelizacja jest wynikiem implementacji unijnych przepisów w sprawie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu<sup>35</sup>. Z tre-

<sup>30</sup> A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Cwiąkański, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel (w:) *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 278–363*, red. A. Zoll, Warszawa 2016, t. 3.

<sup>31</sup> Ustawa z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2021 r. poz. 2447).

<sup>32</sup> Ustawa z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2140).

<sup>33</sup> Ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 2140).

<sup>34</sup> Ustawa z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2021 r. poz. 2447).

<sup>35</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z 30.05.2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE.

ści przyjętej ustawy można wyprowadzić wniosek, że ustawodawca niejako potwierdził wcześniejsze opinie doktryny odrzucające nadanie kryptowalutom statusu środka płatniczego, pieniądza elektronicznego i instrumentu finansowego. Należy jednak podkreślić, że treść polskiej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nieco różni się od unijnej dyrektywy AML. Abstrahując od odmiennego zakresu adresatów podpadających pod treść obu ustaw, najistotniejszą różnicą jest brak wyłączenia z polskiej definicji wirtualnych walut tzw. walut cyfrowych reprezentujących umowną wartość w świecie gier komputerowych (np. WoW Gold – jednostka wartości w grze World of Warcraft). Brak rozróżnienia obu terminów nie został wyjaśniony, niemniej jednak powodem takiego niedopatrzenia może być fakt językowego nierozróżnienia obu pojęć, tzn. „*virtual currency*” i „*digital currency*”.

Z perspektywy prawidłowego funkcjonowania przepisów ustawowe niedopatrzenie nie będzie generowało ewentualnych problemów interpretacyjnych w związku z tym, że – co do zasady – obowiązuje unijny nakaz interpretacyjny. Z treści ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wynika, że ustawodawca narzuca konkretne cele na podmioty w niej wskazane, mające zwiększyć bezpieczeństwo przeciwko możliwym defraudacjom finansowym. Ustawa zobowiązuje podmioty świadczące usługi wymiany walut wirtualnych na prawne środki płatnicze, a także na inne waluty wirtualne (poprzez np. kantory bitcoinowe), pośredników wymiany wirtualnych walut, dostawców kont wirtualnych, jak i podmioty, których działalność polega na prowadzeniu cudzych kont bądź rachunków kryptowalutowych. Wszystkie podmioty zostały nazwane zbiorczo „instytucjami obowiązanyimi”, na które ustawodawca nałożył wiele obowiązków, takich jak m.in. prowadzenie rejestrów transakcji, weryfikowanie danych osobowych podmiotów realizujących transakcje, kontrolowanie i zgłaszanie do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) ewentualnych podejrzeń i w ostateczności nawet blokowanie transakcji możliwie nielegalnych.

Niniejsze zmiany mają wielu przeciwników, którzy uważają, że dyrektywa AML ostatecznie zakończyła erę wolnego i niekontrolowanego przepływu kryptowalut. Z jednej strony wymóg okazywania danych osobowych wpisuje się w inwigilacyjny trend znany nam ze scentralizowanych systemów bankowych, z drugiej zaś strony należy zwrócić uwagę, że dzięki podjętym środkom ostrożności ryzyko wyprania pieniędzy drastycznie spadnie. Zwiększenie w polskim porządku prawnym kompetencji GIIF również zniechęci potencjalnych zainteresowanych do defraudowania pieniędzy. Celem tych zmian było także ograniczenie możliwości finansowania terrorystycznych grup przestępczych za pomocą wirtualnych walut, co z perspektywy ataków terrorystycznych zwłaszcza w Europie nie należało do rzadkości. Wprowadzona w życie ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu ma kilka praktycznych nieścisłości, takich jak np. obowiązek zgłaszania przez podmioty zobowiązane do GIIF transakcji powyżej 15.000 euro. O ile w wypadku krajo-

wych środków płatniczych punktem odniesienia będzie średni kurs NBP, o tyle w wypadku wartości kryptowalutowych takie odniesienie nie będzie możliwe (art. 72 ust. 1 pkt 1)<sup>36</sup>. Wprowadzone zmiany, jakie wiążą się z obowiązywaniem niniejszej ustawy, uznać należy za ważny krok do formalnego ugruntowania pozycji bitcoina w Polsce. Ważne jest, aby przepisy dotyczące wirtualnych walut były wciąż aktualizowane i nowelizowane w związku z tym, że zasięg możliwości Internetu jest z każdym rokiem większy i oferuje większe możliwości finansowych defraudacji.

## E-TERRORYZM

Z opublikowanego raportu „Terrorist Use of Cryptocurrencies”<sup>37</sup> wynika, że kryptowaluty pełnią współcześnie kluczową rolę w procesie finansowania terroryzmu. Powodów nielegalnego przeznaczenia kryptowalut jest wiele, m.in.:

- anonimowość wpłacających,
- szybkość przelewów,
- brak ich kontroli przez organy państwowe,
- niejednolite przepisy kryptowalutowe,
- wciąż podążające „krok za” światowymi trendami przestępczymi regulacje prawne.

Z uwagi na to, że zjawisko ataków terrorystycznych stanowi realny problem już nie tylko dla poszczególnych nacji, ale dla całego świata, polityka bezpieczeństwa cybernetycznego powinna być tworzona wspólnie przez wszystkie zagrożone atakami państwa w celu jak najlepszego i komplementarnego systemowego uszczelnienia. Cyberterroryzm, nazywany często „współczesnym terroryzmem”, w doktrynie definiowany jest jako „politycznie umotywowany atak na komputery, sieci lub systemy informacyjne w celu zniszczenia infrastruktury oraz zastraszenia lub wymuszenia na rządzie i ludziach daleko idących politycznych i społecznych celów”<sup>38</sup>. Strategia walki z cyberprzestępczością jest różna. W Rosji i Chinach bitcoin – tak jak i inne kryptowaluty – ma status waluty zakazanej i jakkolwiek nim obrót traktowany jest jak przestępstwo. Z kolei państwa Zachodu takie jak np. USA, Niemcy starają się znaleźć rozwiązania nadające kryptowalutom status instytucji prawnie regulowanej<sup>39</sup>. Ważne jest, aby wprowadzane przepisy nie tylko regulowały skutki już popełnionych przestępstw,

<sup>36</sup> Ustawa z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2021 r. poz. 2447).

<sup>37</sup> C. Dion-Schwarz, D. Manheim, P.B. Johnston, *Terrorist use of Cryptocurrencies, Technical and Organizational Barriers and Future Threats*, „Rand Corporation” 2019, s. 22.

<sup>38</sup> K. Liedel, P. Piasecka, *Wojna cybernetyczna – wyzwanie XXI wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011/1, s. 11.

<sup>39</sup> Zespół Comparic.pl, *Władze USA sklasyfikują kryptowaluty i ICO jako produkt finansowy?*, <https://comparic.pl/wladze-usa-sklasyfikuja-kryptowaluty-ico-jako-produkt-finansowy/> (dostęp: 20.02.2022 r.).



ale antycypowały możliwość ich wystąpienia, tworząc prewencyjne systemy bezpieczeństwa. Kluczową wartością w skali europejskiej kryptopolityki jest dyrektywa AML-V, rozszerzająca zakres regulowanej materii o politykę kryptowalutową. Sam fakt wprowadzenia tzw. instytucji zobowiązanych znacząco zwiększył bezpieczeństwo obrotu kryptowalutami, a przy tym zmniejszył skalę finansowania terroryzmu za pomocą kryptowalut. Polska implementacja przepisów unijnych dotycząca finansowania terroryzmu odwołuje się wprost na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu do treści art. 165a ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny – „kto gromadzi, przekazuje lub oferuje środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe lub inne mienie ruchome lub nieruchomości w zamiarze sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub przestępstwa, o którym mowa w art. 120, art. 121, art. 136, art. 166, art. 167, art. 171, art. 252, art. 255a lub art. 259a, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12”.

Polski ustawodawca, w przypadku zarówno art. 299 k.k., jak i art. 165a k.k., zastosował rozległy zakres przedmiotowy, dzięki czemu gromadzenie środków w kryptowalucie z zamiarem finansowego wspomagania ataków terrorystycznych podlegać będzie karze pozbawienia wolności. Szeroki zakres przedmiotowy przepisów odnoszących się zarówno do bezpieczeństwa powszechnego, jak i obrotu gospodarczego nie jest przypadkowy, gdyż oba regulują wysoce istotne z perspektywy stabilności państwa obszary, tworząc szczelny system penalny.

## WNIOSKI

Od 2008 r., tj. od czasu wyemitowania pierwszej kryptowaluty, jaką był bitcoin, wraz z nim powstała także alternatywna niekontrolowana rzeczywistość cyberprzestępcza, pozwalająca posiadaczom jednostek kryptowalutowych m.in. na niekontrolowany zakup narkotyków oraz broni palnej, a także zlecenie zabójstw czy przeprowadzanie cyberataków, a w tym także finansowanie szeroko rozumianego terroryzmu. Momentem odejścia od globalnej polityki legislacyjnej deprecjacji tychże zmian technologicznych był zamach w Paryżu w 2015 r., do którego przyznało się Państwo Islamskie, finansowane m.in. poprzez wpłaty kryptowalutowe. Od tamtego tragicznego w skutkach zdarzenia kryptowaluty zaczęto postrzegać już nie tylko jako swoistą nowinkę technologiczną, a jako potencjalne narzędzie terrorystyczne. Pierwszą tak istotną regulacją w skali państw Unii Europejskiej normalizującą obrót kryptowalutowymi środkami była przywołana w tekście dyrektywa AML-V, dzięki której obrót wartościami kryptowalutowymi stał się znacznie bezpieczniejszy oraz zaczął opierać się na podstawie usystematyzowanych reguł zachowania. Dlatego też implementację tejże regulacji do polskiego porządku prawnego należy ocenić jako bardzo pozytywną. Wykorzystanie technologicznego dorobku kryptografii w krajowym porządku prawnym i gospodarczym to warunek *sine qua non* następnych kilku lat.

## ABSTRACT

**Aleksander Petrys**

The author is an advocate trainee (District Bar Association in Warsaw), a graduate of the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University in Krakow, a lawyer in a law firm in Warsaw.

**Bitcoin – a modern alternative to fiat money  
in a criminal procedure perspective**

*The article is an overview of cryptocurrencies from the perspective of the regulation of the Criminal Procedure Code and on the background of selected types of crimes from the Penal Code, i.e.: money laundering, hacking, theft, and e-terrorism. The author expresses his concern about the continuous lack of a complementary law regulating the matter of cryptocurrencies in the Polish legal system, but he also notes that the first such significant step forward was the implementation by Poland of the EU Directive AML-V.*

**Keywords:** *cryptocurrency, bitcoin, cybercrime, blockchain, e-terrorism*

**Aleksander Petrys**

ORCID: 0000-0002-2291-3957; e-mail: [petrysaleksander@gmail.com](mailto:petrysaleksander@gmail.com)

Autor jest aplikantem adwokackim III roku (ORA w Warszawie), absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, prawnikiem w jednej z warszawskich kancelarii.

**BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA**

**Augustyniak Barbara, Eichstaedt Krzysztof, Kurowski Michał** (w:) *Kodeks postępowania karnego*, t. 1, *Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, Warszawa 2019

**Balwicka-Szczyrba Małgorzata, Bieranowski Adam, Jankowska Marlena, Klat-Górska Elżbieta, Kozińska Joanna, Koziół Agata, Krziskowska Katarzyna, Łobos-Kotowska Dorota, Naczyńska Joanna, Stańko Marek, Sylwestrzak Anna, Widło Jacek** (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018

**Barczak-Oplustil Agnieszka, Bielski Marek, Bogdan Grzegorz, Ćwią-**

- kalski Zbigniew, Dąbrowska-Kardas Małgorzata, Kardas Piotr, Majewski Jarosław, Raglewski Janusz, Szewczyk Maria, Wróbel Włodzimierz, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 278–363*, red. A. Zoll, Warszawa 2016, t. 3
- Chavez Gertrude, *Crypto money laundering rises 30% in 2021 – Chainalysis*, „Reuters” 2022
- Czaplicki Piotr, *Wybrane przestępstwa gospodarcze związane z obrotem walutą Bitcoin w prawie polskim, Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2017/20, s. 32
- Czarnecki Jacek, *Raport o wirtualnych walutach: Wybrane zagadnienia prawnokarne związane z bitcoinem*, Warszawa 2014
- Dąbrowska Justyna, *Charakter prawny bitcoin*, „Człowiek w Cyberprzestrzeni” 2017/1
- Dion-Schwarz Cynthia, Manheim David, Johnston Patrick B., *Terrorist use of Cryptocurrencies, Technical and Organizational Barriers and Future Threats*, „Rand Corporation” 2019
- Hanausek Tadeusz, *Prywatny detektyw. Przewodnik zawodu*, Poznań 1992
- Hyla Aleksandra, *Analiza śladów cyfrowych*, „Prokuratura i Prawo” 2018/5, s. 157
- Janowski Maciej, *Pojęcie programu komputerowego w obowiązującym Kodeksie karnym (rozważania na tle art. 278 § 2 k.k.)*, „Przegląd Sądowy” 2011/2, s. 80
- Kulik Magdalena (w:) *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2015
- Lach Arkadiusz, Lachowski Jerzy, Oczkowski Tomasz, Zgoliński Igor, Ziółkowska Agata (w:) *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2018
- Liberacki Jędrzej, *Karnoprawne aspekty walut kryptograficznych (Bitcoin jako przedmiot przestępstwa)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2018/13, s. 7
- Liedel Krzysztof, Piasecka Paulina, *Wojna cybernetyczna – wyzwanie XXI wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011/1, s. 15
- Opitek Paweł, *Kryptowaluty jako przedmiot zabezpieczenia i poręczenia majątkowego*, „Prokuratura i Prawo” 2017/6, s. 37
- Petrys Aleksander, *Bitcoin – współczesna alternatywa wobec pieniądza fiducyjnego w aspekcie prawnokarnym*, „Palestra” 2021/9, s. 62
- Sehn Jan, *Ślady kryminalistyczne*, „Z Zagadnień Kryminalistyki” 1960/1, s. 3

**Skowron Damian**, *Bitcoin jako przedmiot zabezpieczenia w postępowaniu karnym*, „Prawo Karne i Kryminologia”, Warszawa 2018

**Wojtaszyn Katarzyna**, *Stosowanie instytucji tymczasowego zajęcia mienia ruchomego w postępowaniu przygotowawczym – aspekty praktyczne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011/4, s. 87

**Zabłocki Stanisław** (w:) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 167–296*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2019, t. 2

Pojęcia kluczowe:

*niedozwolone postanowienia umowne, termin przedawnienia, kara umowna, roboty budowlane, zwłoka, prowizja, pożyczka, wymagalność, odroczenie terminu spełnienia świadczenia, zasada swobody umów, ugoda, cło, rozdzielność majątkowa, umowa kredytu, wypowiedzenie umowy, prawo międzyczasowe*

# Najnowsze orzecznictwo

*Dominika Mróz-Krysta, Piotr Olechowski, Jerzy Pisuliński  
redakcja naukowa Jerzy Pisuliński*

## PRZEGLĄD ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO W SPRAWACH CYWILNYCH

Przeгляд orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych składa się z dwóch części. W części pierwszej zostały krótko omówione cztery uchwały Sądu Najwyższego dotyczące: początku biegu terminu przedawnienia roszczenia konsumenta o zwrot części opłat nienależnie pobranych przez ubezpieczyciela w umowie ubezpieczenia na życie, dopuszczalności zastrzeżenia kary umownej od wierzyciela za niewykonanie czynności, bez której świadczenie dłużnika w umowie o roboty budowlane nie może być spełnione, dopuszczalności zastrzeżenia kary umownej bez ustalenia jej maksymalnej wysokości, kontroli postanowień umowy określających wysokość prowizji, stanowiącej wynagrodzenie z tytułu udzielenia pożyczki. W drugiej części przeglądu zostały zamieszczone komentarze do trzech orzeczeń Sądu Najwyższego: uchwały rozstrzygającej problem dopuszczalności modyfikacji terminu spełnienia świadczenia po rozpoczęciu biegu terminu przedawnienia; wyroku w sprawie żądania zniesienia wspólności majątkowej małżeńskiej w celu umożliwienia dochodzenia należności z tytułu cła i podatku VAT; wyroku, w którym oceniono skuteczność wypowiedzenia umowy kredytu w razie niezachowania wymagań określonych w art. 75c Prawa bankowego.

## 1. NAJNOWSZE ORZECZNICTWO SĄDU NAJWYŻSZEGO

### 1.1. POCZĄTEK BIEGU TERMINU PRZEDAWNANIA ROSZCZEŃ KONSUMENTA WZGLĘDEM PRZEDSIĘBIORCY STOSUJĄCEGO NIEDOZWOLONE POSTANOWIENIA UMOWNE

#### Uchwała Sądu Najwyższego z 13.01.2022 r. (III CZP 61/22)<sup>1</sup>

**Początek biegu terminu przedawnienia roszczenia konsumenta będącego ubezpieczonym lub ubezpieczającym z tytułu zwrotu świadczenia nienależnego, związanego z pobraniem przez ubezpieczyciela w trakcie trwania umowy ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym opłat niestanowiących kosztów udzielonej ochrony ubezpieczeniowej, na podstawie niedozwolonych postanowień umownych (art. 385<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego<sup>2</sup>), nie może rozpocząć się zanim konsument dowiedział się lub, rozsądnie rzecz ujmując, powinien dowiedzieć się o niedozwolonym charakterze postanowienia.**

Komentowana uchwała zapadła w odpowiedzi na pytanie prawne zadane Sądowi Najwyższemu, „czy początek biegu terminu przedawnienia roszczenia konsumenta będącego ubezpieczonym lub ubezpieczającym z tytułu zwrotu świadczenia nienależnego, związanego z pobraniem przez ubezpieczyciela w trakcie trwania umowy ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym opłat nie stanowiących kosztów udzielonej ochrony ubezpieczeniowej, na podstawie niedozwolonych (abuzyjnych) postanowień umownych (art. 385<sup>1</sup> k.c.), rozpoczyna się zgodnie z art. 120 § 1 k.c. od dnia pobrania przez ubezpieczyciela tych opłat, czy najwcześniej od chwili rozwiązania lub wypowiedzenia wskazanej umowy?”. Oznacza to, że pytanie prawne dotyczy sytuacji pobrania przez ubezpieczyciela od konsumenta (ubezpieczonego/ubezpieczającego) nienależnej opłaty związanej z umową ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (w skrócie UFK, popularnie zwaną również polisolokatą) i sprowadza się do określenia momentu, w którym rozpoczyna się bieg terminu przedawnienia roszczeń konsumenta o zwrot nienależnie pobranych środków.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że uchwała dotyczy roszczeń o zwrot nienależytego świadczenia powstałych wskutek zamieszczenia we wzorcu umownym przez przedsiębiorcę niedozwolonych postanowień, a nie ewentualnych roszczeń wynikających z wykonania bezwzględnie nieważnej czynności prawnej. Sąd Najwyższy podjął uchwałę, która jest zgodna z niedawnym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 22.04.2021 r. *LH v. Profi Credit Slovakia s.r.o.*<sup>3</sup> Trybunał Sprawiedliwości w tym

<sup>1</sup> Uchwała SN z 13.01.2022 r. (III CZP 61/22), Legalis nr 2657900.

<sup>2</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740), dalej k.c.

<sup>3</sup> Wyrok TSUE z 22.04.2021 r. w sprawie C-485/19, *LH v. Profi Credit Slovakia s.r.o.*, ECLI:EU:C:2021:313.



orzeczeniu stwierdził, że zasada skuteczności prawa Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie regulacjom krajowym, które wiążą rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia z chwilą nienależnego uiszczenia środków przez konsumenta. Innymi słowy, termin przedawnienia roszczeń konsumenta wobec przedsiębiorcy nie może rozpocząć swojego biegu, jeżeli konsument nie wie i rozsądnie rzecz ujmując, nie mógł się dowiedzieć, że przedsiębiorca stosował klauzule niedozwolone. Uzasadnieniem dla takiego stanowiska jest konieczność zapewnienia konsumentowi możliwości skorzystania z uprawnień<sup>4</sup>, jakie przyznaje mu prawo Unii<sup>5</sup>. Jak się twierdzi, tylko takie podejście pozwala na urzeczywistnienie ochrony przysługujących konsumentowi praw<sup>6</sup>.

Praktyczny wydźwięk omawianej uchwały ma szersze znaczenie, może bowiem mieć zastosowanie także do roszczeń restytucyjnych z nieważnych (w wyniku zastosowania niedozwolonych postanowień) umów o kredyty frankowe. Z jednej strony uchwała literalnie dotyczy rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia roszczeń konsumentów wobec przedsiębiorców. Z drugiej strony rodzi się pytanie, czy przedstawiony sposób liczenia początku biegu terminu przedawnienia roszczeń konsumenta wpływa na określenie początku biegu terminu przedawnienia roszczeń przedsiębiorcy. Należy również zauważyć, że w przypadku, gdy przedsiębiorca jest nadal związany niedozwolonym postanowieniem (w przeciwieństwie do konsumenta – art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c.), to przedsiębiorca nie ma podstaw żądać zwrotu spełnionego przez siebie świadczenia. Takie roszczenie nie powstaje, co skutkuje tym, że również termin biegu przedawnienia roszczenia nie mógł się rozpocząć.

Do tej pory w ramach omawianego zagadnienia powoływano się na stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu 7 sędziów SN z 7.05.2021 r.<sup>7</sup>, z której wynikało, że ze względu na przyznaną konsumentowi możliwość podjęcia wiążącej decyzji co do uchylenia bezskuteczności niedozwolonego postanowienia należy uznać, iż co do zasady termin przedawnienia tych roszczeń może rozpocząć bieg dopiero po podjęciu przez konsumenta wiążącej decyzji w tym względzie<sup>8</sup>. Komentowana uchwała zmienia chwilę, która decyduje o początku biegu terminu przedawnienia roszczeń konsumenta względem przedsiębiorcy stosującego niedozwolone postanowienia umowne. Wynika z niej, że rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia nie jest powiąza-

<sup>4</sup> Przede wszystkim uprawnień wynikających z dyrektywy Rady 93/13/EWG z 5.04.1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.Urz. L 1993/95, s. 29).

<sup>5</sup> Wyrok TSUE z 22.04.2021 r. w sprawie C-485/19, *LH v. Profi Credit Slovakia s.r.o.*, ECLI:EU:C:2021:313, pkt 60; zob. wyrok TSUE z 5.03.2020 r. w sprawie C-679/19, *OPR-Finance s.r.o. v. GK*, EU:C:2020:167, pkt 22.

<sup>6</sup> Zob. [https://www.prawo.pl/biznes/uchwala-o-polisolakatach-ma-wplyw-na-frankowiczow,513130.html?utm\\_source=Eloqua&utm\\_content=WKPL\\_MSG\\_NSL\\_NRPiA-02-02-](https://www.prawo.pl/biznes/uchwala-o-polisolakatach-ma-wplyw-na-frankowiczow,513130.html?utm_source=Eloqua&utm_content=WKPL_MSG_NSL_NRPiA-02-02-) (dostęp: 18.04.2022 r.).

<sup>7</sup> Uchwała składu 7 sędziów SN z 7.05.2021 r. (III CZP 6/21), Legalis nr 2563899.

<sup>8</sup> Wyrok SN z 11.12.2019 r. (V CSK 382/18), Legalis nr 2277328; uchwała SN z 16.02.2021 r. (III CZP 11/20), Legalis nr 2532281.

ne z momentem wyrażenia przez konsumenta wiążącej decyzji (poprzedzonej należytych poinformowaniem konsumenta o konsekwencjach abuzywności klauzuli), tylko z chwilą, kiedy konsument dowiedział się lub rozsądnie rzecz ujmując, mógł się dowiedzieć o niedozwolonym postanowieniu umownym. Oznacza to, że termin przedawnienia może na przykład rozpocząć swój bieg, gdy konsument wniesie pozew kwestionujący postanowienia umowy. Już w tym momencie będzie można stwierdzić, że konsument wiedział o niedozwolonym postanowieniu umownym. Należy także zwrócić uwagę, że komentowana uchwała przesądza, że przedsiębiorca popada w opóźnienie, jeśli niezwłocznie po wezwaniu nie zwraca świadczenia konsumentowi, a nie dopiero z chwilą podjęcia przez konsumenta wiążącej decyzji co do uchylenia bezskuteczności niedozwolonego postanowienia czy zaakceptowania konsekwencji nieważności umowy.

Uzasadnienie do uchwały nie zostało jeszcze opublikowane.

PO

**1.2. DOPUSZCZALNOŚĆ ZASTRZEŻENIA KARY UMOWNEJ ZA NIENALEŻYTE WYKONANIE PRZEZ WIERZycIELA OBOWIĄZKÓW, BEZ KTÓRYCH ŚWIADCZENIE DŁUŻNIKA NIE MOŻE BYĆ SPELNIONE BEZ OKREŚLENIA JEJ KWOTY MAKSYMALNEJ**

**Uchwała Sądu Najwyższego z 9.12.2021 r. (III CZP 26/21)<sup>9</sup>**

**Dopuszczalne jest zastrzeżenie kary umownej na wypadek niewykonania albo nienależytego wykonania przez wierzyciela czynności, bez której świadczenie dłużnika w umowie o roboty budowlane nie może być spełnione. Maksymalna wysokość kary umownej nie musi być wyrażona w kwocie pieniężnej; wystarczy, że można ją oznaczyć na podstawie umowy i w świetle okoliczności sprawy.**

Komentowana uchwała zapadła w odpowiedzi na pytania prawne zadane Sądowi Najwyższemu „1. Czy w granicach swobody kontraktowania (art. 353<sup>1</sup> k.c.) dopuszczalne jest zastrzeżenie kary umownej za nienależyte wykonanie przez wierzyciela obowiązków wynikających z umowy o roboty budowlane, obejmujących czynności związane z przygotowaniem robót, w postaci określonego procenta wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki bez określenia kwoty maksymalnej kary umownej, 2. czy stosowany w drodze analogii art. 484 § 2 k.c. może stanowić podstawę prawną miarkowania wierzycielskiej kary umownej?”.

Omawiana uchwała Sądu Najwyższego odnosi się do dwóch kwestii. Z jednej strony stwierdza dopuszczalność zastrzeżenia kary umownej na wypadek niewykonania albo nienależytego wykonania przez wierzyciela czynności, bez

<sup>9</sup> Uchwała SN z 9.12.2022 r. (III CZP 26/21), Legalis nr 2637762.

której świadczenie dłużnika w umowie o roboty budowlane nie może być spełnione. Natomiast drugim aspektem uchwały jest przesądzenie, że maksymalna wysokość kary umownej nie musi być wyrażona w kwocie pieniężnej. Wystarczy bowiem, że można ją oznaczyć na podstawie umowy i w świetle okoliczności sprawy.

Odnosząc się do pierwszej kwestii, należy zaznaczyć, że w tym zakresie w literaturze pojawiały się odmienne stanowiska. Zauważano, że systematyka Kodeksu cywilnego, jak i stylizacja art. 483 § 2 k.c. wskazują na możliwość zastrzeżenia kary umownej tylko na wypadek naruszenia obowiązków ciążących na dłużniku. Z tego rozumowania wywodzono, że zastrzeżenie powinności zapłaty „określonej sumy” na wypadek naruszenia zobowiązania przez wierzyciela nie będzie mogło być traktowane jako kara umowna<sup>10</sup>. Z drugiej strony twierdzi się, że kara umowna może być zastrzegana także za naruszenie zobowiązania przez wierzyciela, które na przykład polega na naruszeniu obowiązku współdziałania z dłużnikiem przy wykonaniu zobowiązania<sup>11</sup>.

W prezentowanej uchwale Sąd Najwyższy opowiada się za dopuszczalnością zastrzeżenia kary umownej również w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków przez wierzyciela, jednakże tylko takich, bez których świadczenie dłużnika nie może być spełnione. Zestawienie zadanego pytania prawnego i uchwały Sądu Najwyższego może skłaniać do wniosku, że nie jest dopuszczalne zastrzeżenie kary umownej od wierzyciela w przypadku naruszenia przez niego zobowiązania, które jednak nie jest na tyle poważne, aby prowadziło do stanu, w którym nie jest możliwe spełnienie świadczenia przez dłużnika. Zgodnie z drugą częścią uchwały Sądu Najwyższego maksymalna wysokość kary umownej nie musi być wyrażona w kwocie pieniężnej, lecz wystarczy możliwość jej oznaczenia na podstawie umowy i w świetle okoliczności sprawy.

W powyższym stanowisku można zauważyć dwa aspekty warte podkreślenia.

Po pierwsze, Sąd Najwyższy potwierdza, że instytucja kary umownej w polskim systemie prawa cywilnego wpisuje się w nurt kontynentalnych systemów prawa cywilnego, które nie dyskwalifikują z góry kar penalnych<sup>12</sup>. Uzasadnieniem dla takiego twierdzenia jest wyrażona w art. 353<sup>1</sup> k.c. zasada swobody umów, z której także wynika, że dopuszczalne jest nieograniczone żadnym limitem dowolne kształtowanie wysokości kary umownej. Dodatkowym *ratio* dla

<sup>10</sup> K. Zagrobelny (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2021, Legalis/el., komentarz do art. 483, nb 4–5. Zob. także K. Zagrobelny, *O wierzycielskiej karze umownej* (w:) *Ius est ars boni et aequi: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Józefowi Frąckowiakowi*, red. A. Dańko-Roesler, M. Leśniak, M. Skory, B. Sołtys, Warszawa 2018, s. 1335.

<sup>11</sup> W. Borysiak (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda (seria), W. Borysiak (tom), Warszawa 2021, Legalis/el., komentarz do art. 483, nb 9; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 9.08.2006 r. (I ACa 200/06), „Orzecznictwo Sądów Gospodarczych” 2007/9, poz. 99; wyrok SN z 17.05.1968 r. (I CR 116/68), OSNCP 1969/7–8, poz. 136.

<sup>12</sup> M. Wilejczyk, *O szkodliwości wysokich kar umownych*, „Państwo i Prawo” 2022/1, s. 28.

takiego stanowiska jest kompetencja sądu cywilnego do obniżenia zastrzeżonej przez strony kary umownej, jeśli jej wysokość jest rażąco wygórowana lub zobowiązanie zostało w znacznej części wykonane (art. 484 § 2 k.c.).

Po drugie, Sąd Najwyższy podkreśla jednak, że mimo tego, iż kwota kary umownej może być dowolnie wysoka, to jednak musi być określona chociaż w taki sposób, aby można ją było oznaczyć na podstawie umowy i w świetle okoliczności sprawy.

Dodatkowo Sąd Najwyższy *expressis verbis* stwierdza, że kara umowna nie musi być wyrażona w kwocie pieniężnej. Wydaje się, że komentowana uchwała nie jest całkowicie zbieżna z wcześniejszym orzecznictwem i poglądami doktryny<sup>13</sup>. Taki wniosek między innymi wypływa przykładowo z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z 8.02.2007 r. (I CSK 420/06), w którym to wyrażono następujący pogląd: „sformułowanie art. 483 § 1 k.c. dopuszczające zastrzeżenie kary umownej w «określonej sumie» w sposób jednoznaczny prowadzi do wniosku, że kara ta powinna być w chwili zastrzegania wyrażona kwotowo. Dopuszczalne byłoby posłużenie się innymi miernikami wysokości, np. ułamkiem wartości rzeczy albo ułamkiem innej sumy (wartości kontraktu), jeżeli ustalenie kwoty byłoby tylko czynnością arytmetyczną”. Sąd Najwyższy w powyższym wywodzie przyjmował, że cechą konstytuującą instytucję kary umownej jest możliwość określenia jej kwotowo, jednakże bez konieczności ustalenia jej maksymalnej wysokości w sposób definitywny. Na gruncie komentowanej uchwały sytuacja nie jest tożsama, ponieważ Sąd Najwyższy stwierdza, że dla ustalenia, czy mamy do czynienia z karą umowną, wystarczy jedynie, aby można ją było oznaczyć na podstawie umowy i w świetle okoliczności sprawy.

Uzasadnienie do uchwały nie zostało jeszcze opublikowane.

PO

### 1.3. DOPUSZCZALNOŚĆ ZASTRZEŻENIA KARY UMOWNEJ W POSTACI PROCENTU UMÓWIONEGO WYNAGRODZENIA ZA KAŻDY DZIEŃ ZWŁOKI

#### Uchwała Sądu Najwyższego z 9.12.2021 r. (III CZP 16/21)<sup>14</sup>

**Dopuszczalne jest zastrzeżenie kary umownej za zwłokę w wykonaniu zobowiązania w postaci określonego procentu ustalonego wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki, nawet jeżeli nie określono końcowego terminu naliczania kary umownej ani jej kwoty maksymalnej.**

Komentowana uchwała zapadła w odpowiedzi na pytanie prawne zadane Sądowi Najwyższemu przez Sąd Okręgowy w Ł. „czy ważne i dopuszczalne jest zastrzeżenie na podstawie art. 483 § 1 k.c. kary umownej w postaci określonego

<sup>13</sup> Uzasadnienie wyroku SN z 8.02.2007 r. (I CSK 420/06), Legalis nr 158031; wyrok SN z 22.10.2015 r. (IV CSK 687/14), Legalis nr 1381865; W. Borysiak (w.): *Kodeks...*, komentarz do art. 483, nb 65.

<sup>14</sup> Uchwała SN z 9.12.2021 r. (III CZP 16/21), Legalis nr 2637760.

procentu wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki bez określenia końcowego terminu naliczenia kary umownej ani jej kwoty maksymalnej?”.

W stanie faktycznym sprawy strony zawarły umowę, w której zamieściły postanowienie, zgodnie z którym pozwana zobowiązała się zapłacić powódce karę umowną za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy w wysokości 2% „wynagrodzenia brutto wartości umowy” za każdy dzień zwłoki. Sąd rejonowy oddalił powództwo i stanął na stanowisku, że postanowienie zastrzegające karę umowną jest bezwzględnie nieważne, ponieważ niemożliwe jest zastrzeżenie kary umownej bez określenia terminu końcowego jej naliczania ani kwoty maksymalnej. Oznacza to, że takie ukształtowanie kary umownej nie spełnia wymagania określenia kwoty kary przewidzianego w art. 483 § 1 k.c. Sąd Okręgowy w Ł., rozpoznając apelację powódki, powziął natomiast wątpliwość, którą przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu w zagadnieniu prawnym.

Uchwała ta zasługuje na uwagę ze względu na przedmiot, którego dotyczy (znaczenie instytucji kary umownej w obrocie) oraz ze względu na poczynione przez Sąd Najwyższy ustalenia.

Na początku Sąd Najwyższy zauważył, że wyrok Sądu Najwyższego z 22.10.2015 r.<sup>15</sup>, który stał się podstawą dla orzeczenia sądu rejonowego, znalazł odzwierciedlenie także w licznych orzeczeniach sądów powszechnych. W przywołanym wyroku Sąd Najwyższy uznał, że nieokreślenie w umowie końcowego terminu naliczania kar umownych ani ich kwoty maksymalnej nie spełnia należącego do istoty kary umownej wymagania wynikającego z art. 483 § 1 k.c., gdyż prowadzi do obciążenia zobowiązanego przez nieokreślony czas, a więc w istocie tworzy zobowiązanie wieczne, niekończące się. Natomiast w uzasadnieniu komentowanej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że zasada swobody umów nakazuje przyjąć dopuszczalność uzgodnionych przez strony postanowień umowy, chyba że istnieją przesłanki negatywne wymienione w art. 353<sup>1</sup> k.c. Zauważył on również, że nie ma ogólnego przepisu, który wprost zakazywałby zastrzegania kary umownej bez określenia jej maksymalnej wysokości. Jedynie w art. 436 pkt 3 Prawa zamówień publicznych<sup>16</sup> można odnaleźć taki przepis, który stanowi, że umowa powinna określać „łączną maksymalną wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony”. Co istotne jednak, art. 436 pkt 3 p.z.p. jest normą szczególną na tle całości systemu prawnego, gdyż w przeciwnym wypadku jego wejście w życie w dniu 1.01.2021 r. byłoby irracjonalne.

Sąd Najwyższy zauważył także, że na gruncie art. 483 § 1 k.c. mogą pojawić się wątpliwości, czy zastrzeżenie kary umownej w postaci określonego procentu wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki bez określenia końcowego terminu naliczenia kary umownej oraz jej kwoty maksymalnej może być uznane za zastrzeżenie „określonej sumy”. Jednakże w tym zakresie Sąd Najwyższy

<sup>15</sup> Wyrok SN z 22.10.2015 r. (IV CSK 687/14), Legalis nr 1381865.

<sup>16</sup> Ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129), dalej p.z.p.

podkreślił, że w bogatym orzecznictwie<sup>17</sup> ugruntowane jest stanowisko, iż określenie sumy stanowiącej karę umowną nie musi polegać na wskazaniu konkretnej kwoty, ale wystarczające jest oznaczenie podstaw do jej obliczenia przez strony i sąd rozpoznający spór. Zaznaczono, że aprobowana jest zasadnicza linia orzecznicza ukształtowana w szeregu wymienionych wyroków, co oznacza, że postanowienia umowne będące przedmiotem przedstawionego zagadnienia prawnego są dopuszczalne w rozumieniu art. 483 § 1 k.c.

Wynika z tego wnioski, że skoro wystarczające jest określenie kary przez oznaczenie (procentowe lub wprost) należnej kwoty za każdy dzień zwłoki, to za wystarczające musi zostać uznane także takie określenie, które nie jest ograniczone terminem końcowym naliczania kary lub jej kwotą maksymalną.

Sąd Najwyższy zwrócił również uwagę, że nie podziela stanowiska przedstawionego w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 2.10.2015 r. (IV CSK 687/14), zgodnie z którym kara umowna za zwłokę nieograniczona terminem końcowym lub maksymalną wysokością jest niedopuszczalna, gdyż stanowiłaby zobowiązanie wieczyste. Sąd Najwyższy dalej skonstatował, że zobowiązanie do zapłaty kary umownej ukształtowane tak jak w rozpatrywanej sprawie należy uznać za zobowiązanie ciągle, ponieważ rozmiar świadczenia zwiększa się z upływem czasu. Sytuacja jest identyczna, jak w przypadku zobowiązania do zapłaty odsetek w razie opóźnienia ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, które nie może wygasnąć w drodze wypowiedzenia, ponieważ godziłoby to w sens istnienia zobowiązania (art. 365<sup>1</sup> k.c. nie znajduje zastosowania, gdyż nie mamy do czynienia z zobowiązaniem bezterminowym w rozumieniu tego przepisu).

Co istotne, brak możliwości wypowiedzenia nie jest sprzeczny z naturą stosunku zobowiązaniowego, gdyż dłużnik może zakończyć stan opóźnienia, spełniając świadczenie główne. Powyższą uwagę należy także odnieść do omawianego postanowienia dotyczącego kary umownej, które jest oparte na analogicznej konstrukcji prawnej. Dodatkowo zostało podkreślone, że w obowiązującym systemie prawnym nie ma zasady, zgodnie z którą dłużnik zaciągający zobowiązanie musi z góry znać maksymalny rozmiar odpowiedzialności z tytułu jej niewykonania. Implikuje to wniosek, że nieuprawnione jest twierdzenie, jakoby przez wzgląd na ochronę dłużnika zastrzeżenie kary umownej w postaci uzgodnionej kwoty za każdy dzień zwłoki bez określenia jej maksymalnej wysokości jest niedopuszczalne. Sąd Najwyższy podniósł również, że właściwym instrumentem łagodzenia skutków zastrzeżenia nadmiernie wygórowanej kary umownej jest instytucja miarkowania kary.

<sup>17</sup> Wyrok SN z 20.05.1998 r. (I CKN 671/97), Legalis nr 124539; wyrok SN z 8.02.2007 r. (I CSK 420/06), Legalis nr 158031; wyrok SN z 6.02.2008 r. (II CSK 428/07), Legalis nr 124554; wyrok SN z 15.11.2012 r. (V CSK 515/11), Legalis nr 577259; wyrok SN z 2.06.2016 r. (I CSK 506/15), Legalis nr 1482482; wyrok SN z 28.06.2017 r. (IV CSK 525/16), Legalis nr 1715227; wyrok SN z 23.01.2019 r. (I CSK 712/17), Legalis nr 1874465; wyrok SN z 3.10.2019 r. (I CSK 280/18), Legalis nr 2256761.



Przechodząc do oceny komentowanej uchwały i jej wpływu na praktykę, należy zaznaczyć kilka kwestii.

W doktrynie podaje się szereg argumentów przeciwko dopuszczaniu zastrzegania kar umownych, które nie tylko mają pokryć szkody, lecz również stanowić istotną nadwyżkę dla wierzyciela. Oczywiście jest, że komentowana uchwała nie odnosi się wprost do tego problemu, ponieważ stanowi tylko o braku konieczności oznaczenia w umowie końcowego terminu naliczania kary umownej czy też jej kwoty maksymalnej, co nie musi bezpośrednio prowadzić do jej ukształtowania w sposób niewspółmierny do faktycznie poniesionej szkody. Jednakże stanowisko wyrażone w uchwale wpływa pośrednio na możliwość kształtowania wysokości kar umownych. Warto zauważyć, że wysokie kary umowne, które w związku z tym nie spełniają tylko funkcji kompensacyjnej, ale również penalną, mogą prowadzić do wielu niepożądanych konsekwencji. Jak twierdzi się w literaturze, takie kary umowne są niesprawiedliwe, ponieważ brak tu należytej odpłaty dla drugiej strony, która godzi się na jej zastrzeżenie w umowie<sup>18</sup>. Ponadto w typowych sytuacjach obserwuje się ich narzucanie przez podmioty silniejsze ekonomicznie<sup>19</sup>. Co więcej, wysokie kary umowne prowadzą do przetrzucania całego ryzyka na jedną stronę w sytuacji naruszenia zobowiązania<sup>20</sup>.

Można ostrożnie zauważyć, że takie ukształtowanie tej instytucji prowadziło by do podważenia sensu stosunku zobowiązaniowego, w którym z istoty rzeczy strony ponoszą ryzyko kontraktowe w związku z jego zawarciem. W systemie prawa prywatnego nawet podmioty, które zawodowo zajmują się zarządzaniem ryzykiem (np. ubezpieczyciele), ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą, która nie może prowadzić do wzbogacenia ubezpieczonego<sup>21</sup>. Warto nadmienić, że także skutki ekonomiczne takiej alokacji ryzyka mogą być katastrofalne dla obu stron ze względu na możliwy łańcuch upadłości<sup>22</sup>. Podkreśla się również, że samo zastrzeżenie wysokiej kary umownej może być bodźcem prowadzącym do nieefektywnych zachowań stron<sup>23</sup>.

Kolejną niepożądaną konsekwencją może być ograniczenie konkurencji wynikające z tego, że dłużnik, mając zbyt silny bodziec, aby faktycznie wykonać umowę, odrzuca oferty innych kontrahentów. Innymi słowy, zastrzeganie wysokich kar umownych prowadzi do nadmiernego skupienia się przez dłużnika na tym jednym zobowiązaniu. Może to hamować proces zawierania innych umów przez tego dłużnika, a w konsekwencji ograniczać konkurencję, ponieważ inne podmioty mają mniejszą liczbę kontrahentów, z którymi mogą prowadzić efektywną wymianę handlową. To wszystko przekłada się na niższe obroty,

<sup>18</sup> M. Wilejczyk, *O szkodliwości wysokich kar umownych*, „Państwo i Prawo” 2022/1, s. 29–30.

<sup>19</sup> M. Wilejczyk, *O szkodliwości...*, s. 30.

<sup>20</sup> D.A. Farber, *Contract Law and Modern Economic Theory*, „Northwestern University Law Review” 1983–1984/78, s. 335.

<sup>21</sup> S. Byczko, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Zarys wykładu*, Warszawa 2013, s. 39–41.

<sup>22</sup> D. A. Farber, *Contract Law...*, s. 336–337.

<sup>23</sup> M. Wilejczyk, *O szkodliwości...*, s. 32.

a co za tym idzie – przedsiębiorcy o nieugruntowanej pozycji mają problem z utrzymaniem się na rynku<sup>24</sup>. Wreszcie podkreśla się, że wysokie kary umowne mogą być źródłem dodatkowych kosztów transakcyjnych, a także zwiększonej liczby procesów sądowych<sup>25</sup>.

Mając na uwadze cały szereg ryzyk związanych z zastrzeganiem wysokich kar umownych, należy stwierdzić, że pożądane byłoby wymaganie określenia w umowie końcowego terminu naliczania kary umownej lub jej kwoty maksymalnej. Pozwoliłoby to już na etapie zawierania umowy na wyeliminowanie pewnych trudności i wynikających z tego problemów. Taki wniosek jest tym bardziej zasadny, gdyż art. 484 § 2 k.c. przewiduje instytucję miarkowania kary umownej. Dopuszczalność zastrzegania w umowach nadmiernie wysokich kar umownych, aby na etapie postępowania sądowego było możliwe ich obniżanie, stoi w stosunku do siebie w sprzeczności.

Poza tym w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym kara umowna jest surogatem odszkodowania i nie może prowadzić do nieuzasadnionego wzbogacenia uprawnionego<sup>26</sup>, co dodatkowo stawia pod znakiem zapytania sens dopuszczalności zastrzegania wysokich kar umownych w umowie. Znaczenie uchwały w praktyce z pewnością będzie przejawiało się w jeszcze większym dążeniu stron do wprowadzania w umowach postanowień o karach umownych o nielimitowanej wysokości w celu większego dyscyplinowania zobowiązanego.

PO

#### 1.4. CHARAKTER PRAWNY PROWIZJI STANOWIĄCEJ WYNAGRODZENIE Z TYTUŁU UDZIELENIA POŻYCZKI

##### Uchwała Sądu Najwyższego z 27.10.2021 r. (III CZP 43/20)<sup>27</sup>

**1. Wynagrodzenie prowizyjne (prowizja), stanowiące wynagrodzenie z tytułu udzielenia pożyczki, przewidziane w umowie pożyczki, do której mają zastosowanie przepisy ustawy z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim<sup>28</sup>, nie jest świadczeniem głównym w rozumieniu art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c.**

**2. Okoliczność, że pozaodsetkowe koszty kredytu konsumenckiego nie przekraczają wysokości określonej w art. 36a ust. 1 i 2 u.k.k., nie wyłącza oceny, czy postanowienia określające te koszty są niedozwolone (art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c.).**

Komentowana uchwała zapadła w odpowiedzi na pytania prawne zadane Sądowi Najwyższemu przez Sąd Okręgowy w P. „1. Czy w odniesieniu do

<sup>24</sup> M. Wilejczyk, *O szkodliwości...*, s. 34.

<sup>25</sup> M. Wilejczyk, *O szkodliwości...*, s. 34–35.

<sup>26</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 17.12.2008 r. (V Aca 483/08), Legalis nr 144052.

<sup>27</sup> Uchwała SN z 27.10.2021 r. (III CZP 43/20), Legalis nr 2626533.

<sup>28</sup> Ustawa z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2019 r. poz. 1083 ze zm.), dalej u.k.k.

umowy pożyczki, będącej umową o kredyt konsumencki w rozumieniu ustawy z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim, świadczenie określone w niej jako «wynagrodzenie prowizyjne» bądź «prowizja» stanowiące wynagrodzenie z tytułu udzielenia pożyczki, do którego zapłaty na rzecz pożyczkodawcy zobowiązuje się pożyczkobiorca, jest świadczeniem głównym w rozumieniu art. 385<sup>1</sup> § 1 zdanie 2 k.c.; 2. Czy w sytuacji, gdy wysokość tzw. pozaodsetkowych kosztów kredytu ujętych w zawartej z konsumentem umowie pożyczki, będącej umową o kredyt konsumencki w rozumieniu ustawy z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim, nie przekracza ich maksymalnego pułapu wyznaczonego w art. 36a tej ustawy, a więc w sytuacji, gdy wysokość tych kosztów zgodna jest z ustawą, dopuszczalne jest badanie postanowień umowy przewidujących składniki pozaodsetkowych kosztów kredytu oraz ich wysokość z punktu widzenia niedozwolonych postanowień umownych, o których mowa w art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c.?”.

W stanie faktycznym sprawy strony zawarły umowę pożyczki w kwocie 4000 zł na okres 30 miesięcy, z ratą miesięczną w kwocie 302 zł. Całkowity koszt pożyczki określono na kwotę 5060 zł, w skład której wchodziły: opłata przygotowawcza (129 zł), wynagrodzenie prowizyjne (3271 zł), wynagrodzenie za przyznanie na wniosek pożyczkobiorcy tzw. T. (600 zł) oraz kwota z tytułu oprocentowania pożyczki według stałej stopy wynoszącej 9,84% w skali roku w całym okresie umowy. Całkowita kwota do zapłaty wyniosła 9060 zł (4000 zł + 5060 zł). Z tytułu zadłużenia przeterminowanego zostały zastrzeżone odsetki za opóźnienie w wysokości odsetek maksymalnych. Dodatkowo zabezpieczeniem spłaty pożyczki był weksel własny *in blanco*. Nieuregulowanie przez pozwaną zobowiązań doprowadziło do wypowiedzenia umowy pożyczki przez powoda i wezwania do wykupu wypełnionego weksla. Sąd rejonowy uznał, że konieczna jest ocena art. 36a u.k.k., który to reguluje mechanizm ustalania maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu. Sąd pierwszej instancji stwierdził, że nawet jeżeli pozaodsetkowe koszty kredytu mieszczą się w granicach określonych w art. 36a u.k.k., to nie oznacza to, że są one zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi, w tym z art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c. Sąd rejonowy zauważył także, że postanowienia dotyczące opłat pobieranych przez pożyczkodawcę nie dotyczą świadczeń głównych. W następstwie kontroli incydentalnej sąd stwierdził istnienie w umowie pożyczki postanowień niedozwolonych. Sąd okręgowy powziął wątpliwości, które zaprezentował w zagadnieniu prawnym skierowanym do Sądu Najwyższego.

Jeżeli chodzi o odpowiedź na pierwsze pytanie, Sąd Najwyższy zauważył, że zgodnie z art. 385<sup>1</sup> § 1 zd. 2 k.c. badanie postanowień dotyczących głównych świadczeń stron, w tym ceny lub wynagrodzenia, jest wyłączone, chyba że postanowienia te nie zostały sformułowane jednoznacznie. W tym zakresie został powołany wyrok TSUE z 26.02.2015 r. (C-143/13)<sup>29</sup>, w którym zostało wyjaśnione, że postanowienia dotyczące głównych świadczeń stron to takie, które charaktery-

<sup>29</sup> Wyrok TSUE z 26.02.2015 r. w sprawie C-143/13, *Bogdan Matei, Ioana Ofelia Matei przeciwko S.C. Volksbank Romania S.A.*, „Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu” 2015/2.

zują daną umowę i istotę stosunku prawnego. Badanie tych postanowień powinno być dokonywane z uwzględnieniem charakteru umowy, ogólnej systematyki i całości postanowień umowy, a także jej kontekstu prawnego i faktycznego z zastrzeżeniem dokonania wykładni zawężającej wyjątku wskazanego w art. 385<sup>1</sup> § 1 zd. 2 k.c.<sup>30</sup> Orzecznictwo Sądu Najwyższego nie jest jednolite, jednakże w jego części postanowienia dotyczące głównych świadczeń stron utożsamia się z elementami przedmiotowo istotnymi danego stosunku prawnego<sup>31</sup>. Natomiast w innych orzeczeniach wskazuje się na różnice między *essentialia negotii* a postanowieniami dotyczącymi głównych świadczeń stron w rozumieniu art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c.<sup>32</sup> Uważa się także, że opłaty i prowizje zastrzegane w umowie rachunku bankowego nie mają charakteru świadczeń głównych<sup>33</sup>. Także w literaturze nie ma zgodności co do kryteriów kwalifikacyjnych decydujących o tym, które świadczenie będzie uważane za główne. Warto podkreślić, że Sąd Najwyższy powołał się na wyrok TSUE z 3.09.2020 r.<sup>34</sup>, którego przedmiotem była kwalifikacja postanowień umowy o kredyt konsumencki, które obciążają konsumenta kosztami innymi niż spłata kapitału podstawowego i zapłata odsetek. Trybunał stwierdził, że samo włączenie różnego rodzaju kosztów w skład całkowitego kosztu kredytu konsumenckiego nie oznacza, że koszty te stanowią „element podstawowy świadczeń”. Sąd Najwyższy przeprowadził analizę dogmatyczną umowy o kredyt konsumencki na gruncie ustawy o kredycie konsumenckim oraz porównał ten typ umowy z umową pożyczki określoną w art. 720 § 1 k.c. oraz umową pożyczki uregulowaną w art. 78 ustawy z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe<sup>35</sup>. Powyższy wywód doprowadził do stwierdzenia, że prawodawca na gruncie ustawy o kredycie konsumenckim w sposób szczególny wyróżnia odsetki, nie zaliczając ich do kosztów tzw. pozaodsetkowych kredytu (art. 5 pkt 6a u.k.k.). Taki wniosek wypływa także z następujących przepisów (art. 7, art. 13, art. 24, art. 30 u.k.k.). Całość rozumowania doprowadza Sąd Najwyższy do konkluzji, że głównym świadczeniem stron pożyczkobiorcy są należności odsetkowe, przy czym są to wszystkie odsetki, ponieważ ustawodawca nie różnicuje ich rodzajów (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*). Pozostałe koszty związane z udzieleniem pożyczki stanowią świadczenia uzupełniające. Podkreślono, że koszty usług, które nie powstają w każdym przypadku, a także opłaty, które nie mają ustawowej konkretyzacji, nie mogą być „zaliczane do świadczeń typowych”, ponieważ cechują się nieograniczoną różnorodnością

<sup>30</sup> Wyrok TSUE z 23.04.2015 r. w sprawie C-96/14, *Jean-Claude Van Hove przeciwko CNP Assurance S.A.*, „Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu” 2015/4.

<sup>31</sup> Wyrok SN z 8.06.2004 r. (I CK 635/03), niepubl.; wyrok SN z 8.11.2012 r. (I CSK 49/12), OSNC 2013/6, poz. 76 i wyrok SN z 30.09.2015 r. (I CSK 800/14), OSNC 2016/9, poz. 105.

<sup>32</sup> Wyrok SN z 15.02.2013 r. (I CSK 313/12), niepubl.; wyrok SN z 15.02.2013 r. (I CSK 313/12), niepubl.; wyrok SN z 14.07.2017 r. (II CSK 803/16), OSNC 2018/7–8, poz. 79; wyrok SN z 2.04.2015 r. (I CSK 257/14), niepubl.; wyrok SN z 24.10.2018 r. (II CSK 632/17), niepubl.

<sup>33</sup> Wyrok SN z 6.04.2004 r. (I CSK 472/03), „Prawo Bankowe” 2004/11, s. 21.

<sup>34</sup> Wyrok TSUE z 3.09.2020 r. w sprawach połączonych C-84/19, C-222/19 i C-252/19, *Profi Credit Polska S.A.*, LEX nr 3047508.

<sup>35</sup> Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 2439), dalej pr. bank.

oraz dużą swobodą. Sąd Najwyższy skupił się również na określeniu charakteru prawnego wynagrodzenia prowizyjnego (prowizji), które ustawa o kredycie konsumenckim traktuje jako element całkowitego kosztu kredytu (art. 5 pkt 6 lit. a u.k.k.). Jednakże jak trafnie zostało podkreślone w komentowanej uchwale, nie sposób tylko z tego wyprowadzać wniosku o zakwalifikowaniu prowizji jako świadczenia głównego stron. Sąd Najwyższy zasadnie także podkreślił, że celem ustawy o kredycie konsumenckim jest ochrona konsumentów i dopuszczenie możliwości konstruowania wielu świadczeń głównych, a zarazem równorzędnych, nie tylko wypaczałoby sens prawny umowy pożyczki konsumenckiej, ale mogłoby prowadzić do obejścia przepisów ograniczających wysokość odsetek (art. 359 i art. 481 k.c.), czyniąc w ten sposób ochronę konsumentów iluzoryczną.

Jeżeli chodzi o odpowiedź na drugie pytanie, to Sąd Najwyższy zauważył, że zgodnie z art. 36a ust. 2 u.k.k. maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu w całym okresie kredytowania nie może przekroczyć całkowitej kwoty kredytu, którą stanowi kwota wszystkich środków pieniężnych nieobjmujących kredytowanych kosztów kredytu, które kredytodawca udostępnia konsumentowi na podstawie umowy o kredyt (art. 5 pkt 7 u.k.k.). Niniejszy przepis ma także zastosowanie do umów pożyczki (art. 3 ust. 2 pkt 1 u.k.k.). Przepis art. 36a ust. 1 u.k.k. reguluje algorytm obliczenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu, natomiast art. 36a ust. 3 u.k.k. stanowi o tym, że pozaodsetkowe koszty kredytu wynikające z umowy o kredyt konsumencki nie należą się w części przekraczającej maksymalne pozaodsetkowe koszty kredytu obliczone według algorytmu lub całkowitą kwotę kredytu. Wydaje się, że skutkiem tej regulacji jest słabsza ochrona konsumenta, gdyż im wyższa kwota kapitału, tym wyższa kwota dopuszczalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu. Sąd Najwyższy zauważył również, że art. 36a u.k.k. nie jest implementacją normy prawa unijnego (choć sama ustawa o kredycie konsumenckim takową jest). Okoliczność, że art. 36a u.k.k. nie jest implementacją prawa unijnego, nie oznacza braku dopuszczalności badania pozaodsetkowych kosztów kredytu przez pryzmat art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c. Sąd Najwyższy konstatuje również, że nie można traktować art. 36a u.k.k. jako *lex specialis* w stosunku do art. 385<sup>1</sup> § 1 zd. 1 k.c., ponieważ ten drugi odzwierciedla regulację unijną i jest przepisem wyższego rzędu w stosunku do art. 36a u.k.k.

Wydaje się, że komentowana uchwała Sądu Najwyższego jest ze wszech miar słuszna, ponieważ zmierza do zagwarantowania jak najwyższego standardu ochrony konsumentom. Jest to również zgodne z *ratio legis* ustawy o kredycie konsumenckim, a w szczególności art. 36a u.k.k. Ewentualny brak możliwości badania postanowień dotyczących pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego na podstawie art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c. prowadziłyby do iluzorycznej ochrony, gdyż dalej możliwe byłoby formułowanie postanowień zmierzających do rażącego naruszania interesów konsumenta.

PO

## 2. KOMENTARZE DO WYBRANYCH ORZECZEŃ

### 2.1. ZMIANA TERMINU SPEŁNIENIA ŚWIADCZENIA PO ROZPOCZĘCIU BIEGU PRZEDAWNIEŃ

**Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 22.10.2021 r. (III CZP 78/20)<sup>36</sup>**

**Przewidziany w art. 119 k.c. zakaz zmiany terminu przedawnienia roszczenia przez czynność prawną nie stoi na przeszkodzie odroczeniu przez strony terminu spełnienia świadczenia, choćby roszczenie stało się już wymagalne; w takim przypadku przedawnienie biegnie na nowo z upływem odroczonego terminu.**

#### Stan faktyczny

Komentowana uchwała zapadła w następstwie rozpoznania wniosku Prokuratora Generalnego, złożonego na podstawie art. 83 § 2 ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>37</sup>, o rozstrzygnięcie przez powiększony skład Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego o treści „czy określony w art. 119 k.c. zakaz skracania lub przedłużania terminów przedawnienia przez czynność prawną obejmuje również zakaz umawiania się przez strony w drodze czynności prawnej co do wymagalności roszczenia z terminowego zobowiązania o zapłatę, po tym jak stało się ono już wymagalne”<sup>38</sup>. Prokurator Generalny, motywując wniosek, wskazał na konieczność ujednoczenia praktyki orzeczniczej wobec kontrowersji, jakie rodzą się w tym kontekście na tle wykładni art. 119 k.c. W uzasadnieniu wniosku podkreślono, że z jednej strony akcentuje się, że każda umowna ingerencja stron w termin przedawnienia, choćby tylko pośrednia poprzez zmianę terminu wymagalności roszczenia, które już stało się wymagalne, stoi w sprzeczności w zakazem określonym w art. 119 k.c.<sup>39</sup> Z kolei z drugiej strony wskazuje się na niekorzystne dla obrotu następstwa, jakie rodziłby brak wpływu zmiany terminu wymagalności na przedawnienie<sup>40</sup>. Istota tego sporu prawnego sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii, czy ustalenie przez strony nowego terminu spełnienia świadczenia po tym, jak roszczenie o jego spełnienie stało się wymagalne, mieści się w ustawowych granicach zasady swobody umów, czy też je przekracza.

#### Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego

Sąd Najwyższy, uwzględniając wniosek Prokuratora Generalnego, podjął

<sup>36</sup> Uchwała składu 7 sędziów SN z 22.10.2021 r. (III CZP 78/20), Legalis nr 2625335.

<sup>37</sup> Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904). W dacie składania wymienionego wniosku obowiązywała wersja Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.

<sup>38</sup> Uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów SN z 22.10.2021 r. (III CZP 78/20), niepubl., s. 1.

<sup>39</sup> Zob. wyrok SN z 26.10.2011 r. (I CSK 762/10), Legalis nr 465585.

<sup>40</sup> Uchwała SN z 11.09.2020 r. (III CZP 88/19), Legalis nr 2467718.



uchwałę: „Przewidziany w art. 119 k.c. zakaz zmiany terminu przedawnienia roszczenia przez czynność prawną nie stoi na przeszkodzie odroczeniu przez strony terminu spełnienia świadczenia, choćby roszczenie stało się już wymagalne; w takim przypadku przedawnienie biegnie na nowo z upływem odroczonego terminu”.

Dopuszczalność umownej modyfikacji terminu wymagalności roszczenia Sąd Najwyższy umotywował trzema zasadniczymi grupami racji: zasadą swobody umów, konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej oraz wykładnią historyczną. Nie dopatrywał się przy tym kolizji dopuszczalności modyfikacji terminu wymagalności z ustawowym zakazem określonym w art. 119 k.c., stwierdzając, że „odroczenie pierwotnego terminu spełnienia świadczenia po tym, gdy stało się już wymagalne, wpływa na bieg terminu przedawnienia, ale nie na jego ustawowy wymiar, nie dotyczy bowiem bezpośrednio długości tego okresu, wiążąco określonego przez ustawę, a tylko momentu, od którego przedawnienie rozpoczyna swój bieg; nie narusza zatem zakazu wynikającego z art. 119 k.c.”<sup>41</sup>.

### Ocena rozstrzygnięcia

Komentowana uchwała ma duże znaczenie praktyczne zarówno w kwestii ujednolicenia orzecznictwa, jak i ugruntowania zasady pewności obrotu.

Znaczenie uchwały dla uporządkowania orzecznictwa wiąże się głównie z rozstrzygnięciem kontrowersji, czy modyfikacja przez strony terminu spełnienia świadczenia – i jej wpływ na jego wymagalność, a pośrednio także na bieg przedawnienia – stoi w sprzeczności z zakazem zmiany terminów przedawnienia określonym w art. 119 k.c. Ocena słuszności stanowiska zajętego w komentowanej uchwale wymaga ustalenia zakresu zakazu z art. 119 k.c., a ściślej: identyfikacji treści zakazu umownej ingerencji w terminy przedawnienia. Uważa się, że hipoteza art. 119 k.c. obejmuje dwie kategorie czynności prawnych: 1) „wprowadzających krótsze lub dłuższe niż określone w ustawie terminy przedawnienia roszczeń; niezależnie od tego, czy czynność taka zostałaby dokonana przed, czy po rozpoczęciu bądź zakończeniu biegu terminu przedawnienia”<sup>42</sup>; 2) „ustalających inny niż określony ustawą początek biegu przedawnienia, uchylających skutki zawieszenia lub przerwania biegu przedawnienia bądź wprowadzających inne niż ustawowe podstawy zawieszenia biegu przedawnienia”<sup>43</sup>. Modyfikacja terminu spełnienia świadczenia już po nadejściu terminu jego wymagalności nie mieści się w żadnej z wymienionych grup czynności – nie prowadzi ani do zmiany długości ustawowego terminu przedawnienia, ani do ustalenia innych niż ustawowe zasad określania początku biegu przedawnienia. W szczególności nie dochodzi do oderwania początku biegu przedawnienia

<sup>41</sup> Uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów SN z 22.10.2021 r. (III CZP 78/20), niepubl., s. 6.

<sup>42</sup> P. Machnikowski (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2021, Legalis/el., komentarz do art. 119 k.c., nb 1.

<sup>43</sup> P. Machnikowski (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 119 k.c., nb 2.

roszczenia od jego wymagalności, czyli nie następują żadne modyfikacje zasady ogólnej określonej w art. 120 § 1 k.c.<sup>44</sup>

Umowne, czyli dokonane za zgodą obu stron, ustalenie nowego terminu spełnienia świadczenia już wymagalnego należy ponadto odróżnić od udzielonego dłużnikowi jednostronnie odroczenia terminu spełnienia świadczenia, które „przesuwa wprawdzie moment aktualizacji obowiązku dłużnika, ale nie wpływa na początek biegu przedawnienia, bierne ono od pierwotnego terminu wymagalności”<sup>45</sup>. Słuszności tego stanowiska należałoby upatrywać w stabilizacyjnej funkcji przedawnienia<sup>46</sup>. Gdyby jednostronne odroczenie terminu spełnienia świadczenia prowadziło do modyfikacji terminu wymagalności, a pośrednio – do odroczenia w czasie upływu terminu przedawnienia, wierzyciel zyskałby kompetencję do kreowania nieograniczonej w czasie zaskarżalności swojego roszczenia, co naruszyłoby interes dłużnika, a w pewnym sensie także zasadę równowagi kontraktowej stron. Ryzyko to nie istnieje w sytuacji, gdy na ustalenie nowego terminu spełnienia świadczenia, już wcześniej wymagalnego, mają wpływ obie strony. Jak się słusznie podkreśla w doktrynie, „niejednokrotnie może się bowiem zdarzyć, że prolongata (terminu spełnienia świadczenia – wyjaśnienie moje – DMK) leży w interesie zarówno dłużnika, jak i wierzyciela. Temu pierwszemu umożliwia pokonanie istniejących trudności, które nie pozwoliły mu na spełnienie świadczenia w pierwotnie ustalonym terminie. Z kolei wierzyciel ma prawo oceniać swój interes w kategoriach długofalowych, a nie przez pryzmat jednostkowej transakcji”<sup>47</sup>.

W kontekście zasady swobody umów powstaje więc pytanie, czy nie zachodzi jej ograniczenie ze względu na sprzeczność takiej czynności z prawem. Sąd Najwyższy odpowiedział na to pytanie przecząco, argumentując, że należałoby odróżnić zmianę przez strony ustawowego wymiaru okresu przedawnienia wyrażonego w miesiącach lub latach od umownego ukształtowania momentu wymagalności roszczenia, które wpływa na rozpoczęcie biegu przedawnienia<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> M. Mataczyński, M. Saczywko (w:) *Kodeks cywilny*, t. 1, *Komentarz do art. 1–352*, red. M. Gutowski, Warszawa 2021, Legalis/el., komentarz do art. 120 k.c., nb 1.

<sup>45</sup> P. Machnikowski (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 119 k.c., nb 3. Do jednostronnego odroczenia przez wierzyciela terminu spełnienia świadczenia nawiązuje art. 501 k.c.

<sup>46</sup> Funkcja ta ma charakter uniwersalny; w odniesieniu do roszczeń deliktowych zwracają na nią uwagę M. Zelek i J. Ignatowicz. Zob. M. Zelek (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Warszawa 2019, s. 830, s. 829–830, nb 14; J. Ignatowicz (w:) *System prawa cywilnego*, t. 1, *Część ogólna*, Ossolineum 1985, s. 791–793.

<sup>47</sup> B. Kordasiewicz (w:) *System prawa prywatnego*, t. 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, Warszawa 2019, s. 751.

<sup>48</sup> Sąd Najwyższy w uzasadnieniu komentowanej uchwały przyjmuje (s. 4), że „literalne odczytanie art. 119 k.c. wskazuje zatem na niedopuszczalność dowolnego kształtowania przez strony w drodze czynności prawnej terminu przedawnienia roszczenia, rozumianego jako okres, przedział czasu, liczony w miesiącach (por. np. art. 793 k.c. lub art. 804 k.c.) lub latach (por. art. 792 k.c., art. 554 k.c.), po upływie którego roszczenie majątkowe ulega przedawnieniu. Strony nie mogą ustalić w umowie, że wynikające z niej roszczenia majątkowe będą się przedawniały w terminie krótszym lub dłuższym od przewidzianego przez prawodawcę. Zgodnie z art. 58 k.c., tego typu

Jak wynika z argumentacji Sądu Najwyższego, odróżnienie to jest uzasadnione z tego względu, że umowne ukształtowanie momentu wymagalności roszczenia nie ingeruje w ustawowy wymiar okresu przedawnienia jako taki, a ma jedynie wpływ na bieg terminu przedawnienia. Główną racją uzasadniającą przyjęte stanowisko jest swoboda stron w decydowaniu o losie stosunku zobowiązaniowego, która przejawia się np. w możliwości zawarcia umowy o zwolnienie z długu (art. 508 k. c.), odnowienia (art. 506 k.c.). Ponadto, zdaniem Sądu Najwyższego, skutek w postaci odroczenia terminu płatności świadczenia już wymagalnego ma również rozłożenie świadczenia na raty, którego dopuszczalność nie budzi wątpliwości w świetle art. 212 § 3 zd. 3 k.c., art. 320 k.p.c.<sup>49</sup>

Ustalenie nowego terminu spełnienia świadczenia już wymagalnego może także przybrać postać umowy ugody (zob. art. 917 k.c.), w ramach której strony czynią sobie wzajemne ustępstwa w ten sposób, że dłużnik godzi się na późniejszy upływ terminu przedawnienia, a wierzyciel – na przyjęcie świadczenia później niż oczekiwał<sup>50</sup>. Przyjęcie niedopuszczalności takiego rozwiązania na płaszczyźnie materialnoprawnej prowadziłoby do nieważności tak ukształtowanej ugody, a na płaszczyźnie proceduralnej – obligowałoby sąd, w zależności od realiów procesowych: albo do uznania za niedopuszczalne cofnięcie powództwa (art. 203 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>51</sup>), gdyby strony zawarły ugodę pozasądową, a następnie powód cofnąłby pozew, albo do uznania ugody sądowej za niedopuszczalną (art. 184 k.p.c.), albo do odmowy zatwierdzenia lub nadania klauzuli wykonalności ugodzie zawartej przed mediatorem (art. 184<sup>14</sup> § 3 k.p.c.). Prowadziłoby to do sytuacji zupełnie niezgodnej z potrzebami obrotu gospodarczego.

Warto także dodać, że umowne ustalenie nowego terminu spełnienia świadczenia po tym, jak stało się ono wymagalne, nie koliduje również z ograniczeniem zasady swobody umów w postaci zasad współzycia społecznego, wręcz przeciwnie – w okolicznościach konkretnego przypadku może być wyrazem wzajemnego szacunku i uczciwej współpracy między stronami<sup>52</sup>. Dotyczy to

---

postanowienia umowne nie mają mocy wiążącej jako nieważne z mocy samego prawa; nieważne są także jakiegokolwiek inne porozumienia stron, zmierzające do obejścia art. 119 k.c. Od takiego niedozwolonego działania stron należy jednak odróżnić umowne ukształtowanie momentu wymagalności roszczenia przez wskazanie w umowie terminu (daty) jego spełnienia”.

<sup>49</sup> Uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów SN z 22.10.2021 r. (III CZP 78/20), niepubl., s. 4.

<sup>50</sup> Przy takiej kwalifikacji należy mieć jednak świadomość odmienności regulacji dotyczących możliwości powoływania się na wady oświadczeń woli – zob. art. 918 k.c.

<sup>51</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 830 ze zm.), dalej k.p.c.

<sup>52</sup> Podkreśla się, że „w stosunkach zobowiązaniowych obowiązuje strony zasada lojalności kontraktowania wynikająca chociażby z zasady uczciwego obrotu, co należy rozumieć jako szeroko rozumiany szacunek dla drugiego człowieka. Uczciwość przedsiębiorcy (uczciwość kupiecką) należy odnieść do całokształtu jego działalności, w stosunkach zewnętrznych oraz wewnętrznych. Naruszenie tej zasady wywołuje sankcje cywilnoprawne. Zasada lojalności stron umowy wymaga, aby obie strony umowy postępowały wobec siebie uczciwie” – zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 29.06.2021 r. (I ACa 817/20), Legalis nr 2606447.

w szczególności sytuacji, gdy odroczenie terminu spełnienia świadczenia już wymagalnego leży w interesie obu stron.

Z treści komentowanej uchwały i jej uzasadnienia wyraźnie wynika, że dotyczy ona roszczeń, których początek biegu przedawnienia powiązany jest z ich wymagalnością. W związku z tym rodzi się pytanie, czy konkluzje uchwały mogą znaleźć zastosowanie również do roszczeń, których konstrukcja wiąże się z rozdzieleniem wymagalności i początku biegu przedawnienia. Chodzi w szczególności o roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym. W orzecznictwie przyjęto, że roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym podlegają „przedawnieniu według zasad określonych w art. 117 i n. k.c., z odmiennościami dotyczącymi początku biegu i sposobu liczenia terminu przedawnienia”<sup>53</sup>. Nie ma przeszkód, by strony wspólnie ustaliły termin naprawienia szkody, a z jakichś względów później go odroczyły. Należy zatem rozważyć wpływ umownego ustalenia przez strony terminu naprawienia szkody na bieg przedawnienia roszczenia deliktowego. *Prima facie* mogłoby się wydawać, że konsekwencją oderwania początku biegu przedawnienia deliktowego od wymagalności roszczenia jest całkowity brak wpływu ustaleń stron odnośnie do terminu naprawienia szkody na bieg przedawnienia. Argumentacja ta może jednak budzić wątpliwości, gdyż wspólne ustalenie terminu naprawienia szkody przez poszkodowanego i podmiot odpowiedzialny za jej naprawienie można interpretować jako uznanie roszczenia, które skutkuje przerwaniem biegu przedawnienia<sup>54</sup>. Wówczas powstaje pytanie, z którym momentem przedawnienie rozpoczyna bieg na nowo (art. 124 § 1 k.c.) – czy po dokonaniu ustalenia terminu naprawienia szkody, czy dopiero po upływie uzgodnionego terminu (jeśli szkoda nie zostanie naprawiona). W odniesieniu do roszczeń, których przedawnienie powiązane jest z ich wymagalnością, Sąd Najwyższy w komentowanej uchwale przyjął, że przedawnienie biegnie na nowo z upływem zmienionego terminu spełnienia świadczenia. Brak aplikacji tej koncepcji na grunt roszczeń deliktowych mógłby prowadzić do niekorzystnych skutków dla stron, a zwłaszcza dla poszkodowanego, który zgodził się na umowne ustalenie terminu naprawienia szkody. Gdyby przyjął, że termin przedawnienia roszczenia zacząłby biec już od uzgodnienia przez strony obowiązku naprawienia szkody, wówczas bezcelowe byłoby ustalanie terminów dłuższych niż trzy lata, gdyż roszczenie uległoby przedawnieniu. Wówczas możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego byłaby ilu-

<sup>53</sup> Wyrok SN z 28.10.2016 r. (I CSK 661/15), Legalis nr 1565002.

<sup>54</sup> Zob. postanowienie SN z 16.40.2021 r. (I CSK 437/20), Legalis nr 2590671, w którym wyrażono pogląd, że „Do uznania roszczenia ze skutkiem w postaci przerwania biegu przedawnienia albo uznania zawierającego w sobie zrzeczenie się korzystania z zarzutu przedawnienia może dojść przez takie zachowanie się zobowiązanego, które – choćby nie wyrażało zamiaru wywołania tego skutku – dowodzi świadomości istnienia roszczenia po stronie zobowiązanego i tym samym uzasadnia przekonanie uprawnionego, że zobowiązany uczyni zadość roszczeniu. Z okoliczności, w których oświadczenie to zostało złożone, musi wynikać, że taka właśnie była rzeczywista wola dłużnika”.

zoryczna. Przyjęcie poglądu jak w komentowanej uchwale pozostawiałoby poszkodowanemu odpowiedni „margines czasowy” na ewentualne dochodzenie roszczenia, a obu stronom zapewniałoby swobodę w ustalaniu terminu naprawienia szkody – co w okolicznościach konkretnego przypadku mogłoby być korzystne dla obu stron.

Przyjęcie poglądu wyrażonego w zaskarżonej uchwale jako generalnej zasady odnoszącej się do wszystkich rodzajów roszczeń (tj. niezależnie od powiązania początku biegu terminu ich przedawnienia z wymagalnością) oznaczałoby, że po przerwaniu przedawnienie zaczyna bieg na nowo dopiero z upływem zmienionego terminu spełnienia świadczenia. Wydaje się to być zgodne z *ratio legis* art. 123 § 1 pkt 2 k.c.

Powyższe stanowisko zdaje się odpowiadać *ratio legis* oderwania przedawnienia roszczeń deliktowych od ich wymagalności. Oderwanie to motywuje się w ten sposób, że niejednokrotnie poszkodowany nie ma wiedzy o szkodzie czy osobie zobowiązanej do jej naprawienia<sup>55</sup>. Argument ten traci na znaczeniu w sytuacji, gdy strony wspólnie uzgadniają termin naprawienia szkody, gdyż poszkodowany wie zarówno o szkodzie, jak i o osobie odpowiedzialnej za jej naprawienie.

Komentowana uchwała może przyczynić się ponadto do realizacji postulatu spójności systemu prawnego i ugruntowania prawidłowej linii orzeczniczej na tle podatkowych skutków przedawnienia roszczenia. Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>56</sup> opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21, art. 52, art. 52a i art. 52c oraz dochodów, od których na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej<sup>57</sup> zaniechano poboru podatku. Na gruncie art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f. przyjęto, że otrzymane przysporzenie majątkowe jest przychodem wówczas, gdy ma definitywny charakter<sup>58</sup>. W tym kontekście organy podatkowe niejednokrotnie traktowały przedawnienie zobowiązania na równi z jego umorzeniem. Naczelny Sąd Administracyjny w najnowszym orzecznictwie przesądził, że „skoro zobowiązania cywilnoprawne, inaczej niż podatkowe, nie wygasają na skutek przedawnienia, to nie można twierdzić, aby samo przedawnienie rodziło dla dłużnika wymierną korzyść. Prawo podatkowe nie może całkowicie abstrahować od cywilnoprawnej sytuacji dłużnika. Wobec tego w związku z samym przedawnieniem roszczenia wierzyciela, nie następuje u dłużnika trwale przysporzenie majątkowe i nie powstaje przychód podlegający opodatkowaniu”<sup>59</sup>. Przyjęcie wykładni odmiennej pro-

<sup>55</sup> Zob. W. Dubis (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2021, Legalis/el., komentarz do art. 442<sup>1</sup>, nb 2.

<sup>56</sup> Ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1128); dalej u.p.d.o.f.

<sup>57</sup> Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.).

<sup>58</sup> Zob. wyrok NSA z 26.01.2011 r. (II FSK 1672/09), Legalis nr 322423.

<sup>59</sup> Wyrok NSA z 15.12.2020 r. (II FSK 2306/18), Legalis nr 2537022. NSA przyjął także, że „na skutek przedawnienia dłużnik nie uzyskuje żadnej realnej i definitywnej korzyści majątkowej, ponie-

wadziłyby do dowolnego „poszerzenia” interpretacji pojęcia przychodu i czynienia z podatku dochodowego od osób fizycznych instrumentu o charakterze wręcz penalnym – co zdecydowanie byłoby niezgodne z prawem. Wskazuje się ponadto, że w przypadku upływu terminu przedawnienia wierzyciel nie objawia w żaden sposób woli zwolnienia dłużnika z zobowiązania i z tej perspektywy nie sposób mówić o trwałym i definitywnym przysporzeniu majątkowym<sup>60</sup>. W kontekście komentowanej uchwały, skoro strony decydują się na modyfikację terminu spełnienia świadczenia i w sposób pośredni wpływają na bieg przedawnienia, tym trudniej przyjąć, by wierzyciel objawiał wolę zwolnienia dłużnika z zobowiązania.

Komentowana uchwała wpisuje się ponadto w ogólnoeuropejską tendencję do szerszego otwarcia instytucji przedawnienia na zasadę swobody umów<sup>61</sup>.

DMK

## 2.2. STOSOWANIE PRZEPISÓW PRAWA CYWILNEGO DO OCHRONY NALEŻNOŚCI PUBLICZNOPRAWNYCH

### Wyrok Sądu Najwyższego z 12.03.2021 r. (I CSKP 24/21)<sup>62</sup>

**Artykuł 52 § 1a k.r.o.<sup>63</sup> nie ma zastosowania do ochrony wierzyciela publicznoprawnego, któremu przysługuje należność z tytułu długu celnego.**

### Stan faktyczny

Komentowany wyrok zapadł w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej pozwanych małżonków od wyroku Sądu Okręgowego w W., w którym oddalona została apelacja pozwanych od wyroku Sądu Rejonowego w W., ustanawiającego zgodnie z żądaniem powoda – Skarbu Państwa – Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w W. rozdzielną majątkową między pozwanymi.

waż formalnie nadal jest zobowiązany do wykonania tego świadczenia. Tym samym u dłużnika nie powstaje przychód z nieodpłatnego świadczenia w świetle art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f., a w rezultacie wierzyciel nie jest zobowiązany do sporządzenia informacji PIT-8C. Po stronie dłużnika przedawnionego zobowiązania nie występuje żadne jego własne przysporzenie majątkowe, a w konsekwencji nie można też mówić o przysporzeniu trwałym, definitywnym. Wprawdzie skoro skorzystał z zarzutu przedawnienia, to nie będzie zmuszony do wykonania swojego świadczenia, ale nie oznacza to zmniejszenia pasywów, zwolnienia z długu, umorzenia zobowiązania. Taki podatnik nadal jest obowiązany do spełnienia świadczenia, zaś jeśli go nie spełnia, to postępuje wbrew obowiązkowi prawnemu, co jednak nie powoduje, że przedmiot świadczenia wchodzi definitywnie do jego majątku”.

<sup>60</sup> Wyrok NSA z 27.05.2021 r. (II FSK 3519/18), Legalis nr 2664252.

<sup>61</sup> Zob. art. III.-7:601 DCFR (*Draft Common Frame of Reference*) i art. 186 CESL (*Common European Sales Law*); załącznik do projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących sprzedaży, COM (2011) 635, końcowy.

<sup>62</sup> Wyrok SN z 12.03.2021 r. (I CSKP 24/21), OSNC – Zb. dodatkowy 2022/1, poz. 11.

<sup>63</sup> Ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359), dalej k.r.o.



Skarb Państwa żądał ustanowienia rozdzielności majątkowej pozwanych małżonków z powołaniem się na określone w kilkunastu decyzjach Naczelnika Urzędu Celnego należności z tytułu cła i podatku VAT, powstałe na skutek nieprawidłowości w dokumentach celnych (SAD). Pozwana w ramach prowadzonej działalności gospodarczej zajmowała się handlem odzieżą i dokonywała importu towarów i z tego tytułu była zobowiązana do zapłaty cła i podatku VAT. Ponieważ pozwana nie zapłaciła różnicy między należną wysokością cła i podatku a kwotą przez siebie uiszczoną z tego tytułu, została wszczęta wobec niej egzekucja administracyjna, która okazała się bezskuteczna. Pozwana nie miała majątku osobistego wystarczającego na zapłacenie zaległych należności z tytułu cła i podatku VAT, nie pracowała, opiekując się niepełnosprawną córką.

Egzekucja skierowana do należącej do majątku wspólnego nieruchomości, obciążonej hipotekami przymusowymi na rzecz Skarbu Państwa, została umorzona przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w W., gdyż została wszczęta na podstawie administracyjnych tytułów wykonawczych wystawionych wyłącznie przeciwko pozwanej, wobec czego organ egzekucyjny uznał, że nie ma podstaw do prowadzenia egzekucji z majątku wspólnego pozwanych. W tej sytuacji Skarb Państwa wytoczył powództwo na podstawie art. 52 § 1a k.r.o. o ustanowienie między pozwanymi małżonkami rozdzielności majątkowej. Sądy pierwszej i drugiej instancji uznały, że wobec braku możliwości wystawienia – w odniesieniu do należności celnych oraz związanych z nimi należności odsetkowych (inaczej niż w przypadku należności podatkowych) – tytułu wykonawczego przeciwko małżonkowi dłużnika konieczne jest ustanowienie między pozwanymi małżonkami rozdzielności majątkowej, co dopiero umożliwi podział majątku wspólnego oraz egzekucję z części przypadającej pozwanej.

### Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego

W wyniku wniesionej skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok sądu okręgowego i zmienił wyrok sądu rejonowego przez oddalenie powództwa. Sąd Najwyższy uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 52 § 1a k.r.o., przyjmując, że przepis ten nie może służyć ochronie należności publicznoprawnych przez zastosowanie go *per analogiam* albo w drodze wykładni rozszerzającej.

Sąd Najwyższy podkreślił, że obowiązujący w dacie powstania zobowiązania z tytułu cła i podatku VAT Kodeks celny<sup>64</sup> nie rozszerzał odpowiedzialności za długi celne na majątek wspólny dłużnika i jego małżonka ani nie odsyłał<sup>65</sup> w tym zakresie do art. 29 § 1 w związku z art. 26 ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>66</sup>, który przewiduje, że w przypadku osób pozostających w związku

<sup>64</sup> Zob. ustawa z 9.01.1997 r. – Kodeks celny (Dz.U. z 2001 r. nr 75 poz. 802 ze zm.).

<sup>65</sup> Inaczej niż obowiązująca ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1856), zob. art. 66 ust. 1 tej ustawy.

<sup>66</sup> W okresie, gdy pozwana prowadziła działalność gospodarczą, obowiązywał tekst pierwotny

mażeńskim odpowiedzialność za zobowiązanie podatkowe obejmuje majątek odrębny (powinno być – osobisty) podatnika oraz majątek wspólny podatnika i jego małżonka. Okoliczność, że Kodeks celny z 1997 r. nie przewidywał odpowiedzialności z majątku wspólnego za długi celne jednego z małżonków, nie może uzasadniać zdaniem Sądu Najwyższego sięgania do obowiązującego od dnia 20.01.2008 r. art. 52 ust. 1a k.r.o. (czyli już po powstaniu zobowiązania pozwanej z tytułu cła i podatku VAT). Jak zauważył SN, byłoby to równoznaczne z daleko idącym, następczym rozszerzeniem ochrony wierzyciela publicznoprawnego poza zakres, na który mógł liczyć w czasie powstania długu celnego. Tego rodzaju wyjątkowa interwencja, jeżeli w ogóle mogłaby być uznana za dopuszczalną, wymagałaby wyraźnej podstawy prawnej. Zarazem Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 41 k.r.o. (zarówno w pierwotnym brzmieniu, jak i obowiązującym od 20.01.2005 r.) dotyczy zobowiązań cywilnoprawnych i nie ma zastosowania do należności publicznoprawnych. Przepis art. 52 § 1a k.r.o. jest powiązany z ograniczeniami zaspokojenia wierzytelności z majątku wspólnego, wynikającymi z art. 41 § 2 k.r.o. w aktualnym brzmieniu, dlatego użyte w nim pojęcie wierzyciela rozumieć należy tak samo jak na gruncie art. 41 k.r.o. Wierzycielem jest zatem osoba, której przysługuje wierzytelność wynikająca ze stosunków podlegających prawu cywilnemu.

### Ocena rozstrzygnięcia

Wprawdzie komentowany wyrok odnosił się do należności publicznoprawnych z tytułu zapłaty cła i podatku VAT pod rządami nieobowiązujących już przepisów Kodeksu celnego z 1997 r. i w tym sensie jego praktyczne znaczenie jest ograniczone, to jednak wart jest on uwagi ze względu na ogólniejszy problem stosowania przepisów prawa cywilnego do ochrony należności publicznoprawnych we wszystkich tych przypadkach, gdy przepisy ustaw szczególnych regulujące różnego rodzaju daniny publiczne nie przewidują wprost odpowiedzialności za daną należność z majątku wspólnego małżonków ani nie odsyłają do stosowania przywołanych wyżej przepisów Ordynacji podatkowej<sup>67</sup>. Problem polega też na tym, że nawet gdy jakaś ustawa reguluje samodzielnie kwestię zaspokojenia należności publicznoprawnej z majątku wspólnego małżonków, to przewidziane w niej rozwiązania mogą odbiegać od przyjętych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, a także stosowanej w nim terminologii (niejednokrotnie w przepisach tych stosowane jest nadal określenie „majątek odrębny” zamiast „majątek osobisty”)<sup>68</sup>. Ponadto między tymi

Ordynacji podatkowej ogłoszony w Dz.U. nr 137 poz. 926 ze zm.

<sup>67</sup> Odesłanie do art. 26 i art. 29 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej zawierają na przykład przepisy ustaw regulujących pobór składek z tytułu ubezpieczenia społecznego – zob. art. 31 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.) oraz art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2021 r. poz. 266 ze zm.), a także wspomniany art. 66 ust. 1 Prawa celnego.

<sup>68</sup> Przykładem może być regulacja przymusowego zaspokojenia należności z tytułu grzywien, nawiązek i kosztów sądowych zasądzonych od oskarżonego w postępowaniu karnym – zob.

uregulowaniami występują niekiedy istotne różnice (np. co do uregulowania skutków zawarcia umowy majątkowej małżeńskiej lub powstania przymusowej rozdzielności majątkowej małżeńskiej<sup>69</sup>), co prowadzi do niespójności systemu prawa i niepewności w stosowaniu wspomnianych przepisów, a także osłabia ochronę należności publicznoprawnych. Skutkiem tej dość chaotycznej regulacji w różnych ustawach szczególnych są więc próby wykorzystywania regulacji zawartych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym (czy to wprost, czy w drodze analogii). Przykładem tej sytuacji jest komentowany wyrok Sądu Najwyższego.

Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego należy uznać za prawidłowe. Sąd Najwyższy w swoim uzasadnieniu odwołał się przede wszystkim do wykładni systemowej, a także do historii nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, która dodała w art. 52 k.r.o. nowy § 1a<sup>70</sup>, i krytyki tego rozwiązania w literaturze<sup>71</sup>. Wyprowadził stąd wniosek, że art. 52 § 1a k.r.o. powinien być wykładany ściśle i w przeciwieństwie do przyjętej w orzecznictwie interpretacji przepisów o skardze pauliańskiej, dopuszczającej stosowanie w drodze analogii art. 527 i n. k.c. do ochrony należności publicznoprawnych<sup>72</sup>, wykluczył stosowanie art. 52 § 1a k.r.o. *per analogiam* albo w drodze wykładni rozszerzającej do ochrony należności publicznoprawnych. Niestety Sąd Najwyższy nie wyjaśnił, z czego wynika różne podejście do stosowania do ochrony należności publicznoprawnych przepisów Kodeksu cywilnego o skardze pauliańskiej.

W uzasadnieniu komentowanej uchwały zabrakło także odwołania do konstytucyjnej zasady, że nakładanie podatków i innych danin publicznych, w tym określenie podmiotów zobowiązanych do zapłaty podatku, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, może nastąpić jedynie w ustawie (art. 217 Konstytucji RP<sup>73</sup>). Z powołanego przepisu Konstytucji wynika obowiązek ustawowej regulacji wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, przy

---

art. 28 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.). Uregulowanie zawarte w art. 28 § 3 k.k.w. nawiązuje do art. 41 § 3 k.r.o. w pierwotnym brzmieniu. Więcej na ten temat zob. W. Górecki, *Egzekucja obowiązków określonych w art. 28 k.k.w. ze szczególnym uwzględnieniem grzywien orzekanych wobec małżonków w postępowaniu karnym oraz cywilnym (cz. 1)*, „Monitor Prawniczy” 2018/12, s. 641–647; W. Górecki, *Egzekucja obowiązków określonych w art. 28 k.k.w. ze szczególnym uwzględnieniem grzywien orzekanych wobec małżonków w postępowaniu karnym oraz cywilnym (cz. 2)*, „Monitor Prawniczy” 2018/13, s. 705–713.

<sup>69</sup> Ochronie należności podatkowych i innych należności, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, przed skutkami tych zdarzeń służy art. 29 § 2 Ordynacji podatkowej. Takiej regulacji nie zawiera na przykład Kodeks karny wykonawczy, na co zwraca uwagę W. Górecki, *Egzekucja obowiązków...* (cz. 1), s. 646.

<sup>70</sup> Przepis ten został dodany mocą art. 32 pkt 1 ustawy z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. nr 192 poz. 1378).

<sup>71</sup> Zob. na przykład K. Pietrzykowski (w): *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2021, komentarz do art. 52, nb 3, który postuluje uchylenie § 1a.

<sup>72</sup> Zob. zwłaszcza uchwałę składu 7 sędziów SN z 12.03.2003 r. (III CZP 85/02), OSNC 2003/10, poz. 129; wyrok TK z 18.04.2018 r. (K 52/16), Dz.U. z 2018 r. poz. 760.

<sup>73</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

czym wyliczenie w art. 217 Konstytucji RP tych elementów nie jest uważane za wyczerpujące. Do takich elementów, które powinny być uregulowane w ustawie, a nie zostały wymienione w art. 217 Konstytucji RP, zalicza się określenie kręgu innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za zobowiązania podatnika, płatnika i inkasenta<sup>74</sup>. W odniesieniu do stosunku prawnego wynikającego z przepisów prawa celnego oznacza to konieczność uregulowania w ustawie podmiotów, które oprócz dłużnika ponoszą odpowiedzialność za zapłatę cła. Tego wymaga także zasada zaufania obywateli do państwa. Zatem skoro z przepisów Kodeksu celnego z 1997 r. obowiązujących w chwili powstania zobowiązania celnego nie wynikała odpowiedzialność innych osób niż dłużnik, wykładnia zgodna z Konstytucją wykluczała stosowanie w drodze analogii czy rozszerzającej wykładni art. 52 § 1a k.r.o. do ochrony należności publicznoprawnych takich jak cło.

Podsumowując, należy jeszcze raz podkreślić, że przepisy prawa cywilnego, w tym art. 52 § 1a k.r.o., nie mogą być stosowane w drodze analogii ani rozszerzającej wykładni do ochrony należności publicznoprawnych, chyba że ustawodawca do takich przepisów wyraźnie odsyła w ustawie<sup>75</sup>. Komentowany wyrok powinien być zatem wskazówką w innych przypadkach, gdy organy podatkowe, celne lub inne podmioty dochodzące należności publicznoprawnych występują na drogę postępowania cywilnego w celu ich ochrony na podstawie przepisów prawa cywilnego wobec braku odpowiedniej regulacji w ustawach dotyczących tych należności. W świetle art. 217 w zw. z art. 84 Konstytucji RP należy wykluczyć taką możliwość, gdyż w istocie prowadziłoby to do rozszerzenia obowiązku zapłaty danin publicznych przez osoby, których ustawa do tego nie zobowiązuje.

JP

### 2.3. WYPowiedzenie umowy kredytu konsumenckiego przez bank

#### Wyrok Sądu Najwyższego z 18.06.2021 r. (IV CSKP 92/21)<sup>76</sup>

**Wypowiedzenie przez bank umowy kredytu zawartej z konsumentem jest bezskuteczne, jeśli wcześniej bank nie dopełnił czynności przewidzianych w art. 75c ustawy z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe<sup>77</sup>.**

<sup>74</sup> Zob. W. Nykiel, A. Mariański (w:) *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 217, nb 21.

<sup>75</sup> Zob. art. 91 Ordynacji podatkowej, który nakazuje do odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania podatkowe stosować (i to wprost) przepisy Kodeksu cywilnego o solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania.

<sup>76</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 18.6.2021 r. (IV CSKP 92/21), OSNC 2022/1, poz. 9.

<sup>77</sup> Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 2439). W dacie rozstrzygnięcia obowiązywała wersja tekstu jednolitego Dz.U. z 2020 r. poz. 1896.

### Stan faktyczny

Stan faktyczny sprawy był prosty. Pozwany zaciągnął w banku w 2013 r. kredyt na cele mieszkaniowe na 30 lat. Pozwany w okresie od października 2014 r. do sierpnia 2016 r. był wielokrotnie informowany o powstałym zadłużeniu z umowy kredytu oraz wzywany do zapewnienia na rachunku bankowym, prowadzonym dla wpłat rat kredytowych, środków pieniężnych. We wrześniu 2016 r. bank wypowiedział umowę kredytu z powodu niezapłacenia wymagalnych rat. Poinformował pozwanego, że z upływem 30-dniowego terminu wypowiedzenia cała niespłacona kwota kredytu stanie się natychmiast wymagalna, a spłata zaległości przed terminem wypowiedzenia spowoduje utratę jego mocy. W listopadzie 2016 r. bank wezwał pozwanego do zapłaty w terminie 7 dni, informując, że w razie braku możliwości jednorazowej zapłaty całej kwoty możliwe jest zawarcie porozumienia lub ugody.

Bank wytoczył powództwo o zasądzenie całej niespłaconej kwoty kredytu, lecz zostało ono oddalone przez sąd pierwszej instancji, który uznał, że wypowiedzenie umowy kredytu nastąpiło z naruszeniem art. 75c pr. bank. Apelacja powoda została oddalona, Sąd Najwyższy oddalił zaś skargę kasacyjną.

### Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego

Sąd Najwyższy skoncentrował się w uzasadnieniu komentowanego wyroku na wykładni art. 75 ust. 1 pr. bank. i jego relacji do art. 75c pr. bank. Zauważył, że art. 75c został wprowadzony do Prawa bankowego z dniem 27.11.2015 r. przez ustawę z 25.09.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw<sup>78</sup> (art. 13 tej ustawy). Jednocześnie zmieniony został art. 75 ust. 1 pr. bank., który stanowił, że w przypadku niedotrzymania przez kredytobiorcę warunków udzielenia kredytu albo w przypadku utraty przez kredytobiorcę zdolności kredytowej bank mógł, z zastrzeżeniem art. 75c, obniżyć kwotę przyznanego kredytu albo wypowiedzieć umowę kredytu. W związku z wejściem w życie 1.01.2016 r. ustawy z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne<sup>79</sup> kolejny raz został zmieniony art. 75 ust. 1 pr. bank., który stanowi od tego czasu, że w przypadku niedotrzymania przez kredytobiorcę warunków udzielenia kredytu albo w przypadku utraty przez kredytobiorcę zdolności kredytowej bank może obniżyć kwotę przyznanego kredytu albo wypowiedzieć umowę kredytu, o ile ustawa z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne nie stanowi inaczej. Sąd Najwyższy zauważył, że o ile do 31.12.2015 r. nie było wątpliwości, że przed złożeniem przez bank kredytobiorcy oświadczenia o wypowiedzeniu umowy kredytu konieczne było podjęcie przez bank czynności, o których mowa w art. 75c pr. bank., to pomimo późniejszej zmiany art. 75 ust. 1 pr. bank., który nie odwołuje się już do art. 75c pr. bank., nie zmieniło się znaczenie art. 75c pr. bank. jako przepisu kreującego jedną z ustawowych przesłanek poprzedzających

<sup>78</sup> Ustawa z 25.09.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1854).

<sup>79</sup> Ustawa z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2015 r. poz. 978).

wypowiedzenie umowy kredytu. Na podstawie obydwu powołanych przepisów Sąd Najwyższy wyprowadził dwie normy. W stosunku do podmiotów, do których ma zastosowanie Prawo restrukturyzacyjne i toczy się wobec nich procedura uregulowana w tej ustawie, art. 75c pr. bank. nie ma zastosowania. Wypowiedzenie umowy kredytu przez bank musi uwzględniać wówczas przepisy Prawa restrukturyzacyjnego i skutki związane z prowadzeniem uregulowanych w nich postępowań. Natomiast w odniesieniu do pozostałych kredytobiorców, do których Prawo restrukturyzacyjne nie ma zastosowania, względnie nie toczy się w stosunku do nich tego rodzaju postępowanie, art. 75c pr. bank. stosuje się bezpośrednio. Sąd Najwyższy powołał się na konstytucyjną zasadę równego traktowania (art. 32 Konstytucji RP). Mianowicie wyłączenie stosowania art. 75c pr. bank. wobec osób, które nie podlegają przepisom Prawa restrukturyzacyjnego, a więc także konsumentów, oznaczałoby, że przedsiębiorcy, do których stosują się przepisy Prawa restrukturyzacyjnego i którzy mogą uruchomić stosowne postępowanie, byłiby lepiej traktowani niż pozostałe podmioty, co nie byłoby do pogodzenia także z przepisami o szczególnej ochronie tej grupy podmiotów (por. art. 76 Konstytucji RP odnoszący się do ochrony konsumentów). Ponadto Sąd Najwyższy powołał się na art. 12 ustawy nowelizującej z 25.09.2015 r., który nałożył na banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe obowiązek dostosowania swojej działalności do wymagań określonych w art. 75c w terminie 30 dni od dnia jego wejścia w życie. Z przepisu tego Sąd Najwyższy wyprowadził wniosek, że przewidziana w art. 75c pr. bank. procedura musi poprzedzać wypowiedzenie umowy kredytu. Poza tym również z brzmienia art. 75c ust. 1 pr. bank. jednoznacznie wynika, że tryb ten powinien być uruchomiony przed wypowiedzeniem, w czasie trwania umowy, a nie dopiero po wypowiedzeniu. Kategoryczne brzmienie tego przepisu nie pozostawia zdaniem SN wątpliwości, że nakłada on na banki obowiązek polegający na wezwaniu kredytobiorcy, gdy ten opóźnia się ze spłatą zobowiązania, do zapłaty i wyznaczenia mu terminu nie krótszego niż 14 dni roboczych wraz z pouczeniem o możliwości złożenia w terminie 14 dni roboczych wniosku o restrukturyzację zadłużenia. Innym natomiast zagadnieniem jest to, czy ostatecznie w ramach procedury restrukturyzacyjnej zostanie zawarte porozumienie pomiędzy bankiem a kredytobiorcą. Inicjatywa uruchomienia tej procedury spoczywa na banku, a nie kredytobiorcy, a jej celem jest zapewnienie kredytobiorcy uprawnienia do kontynuowania umowy kredytu, mimo problemów ze spłatą rat kredytowych, dzięki restrukturyzacji powstałego zadłużenia i modyfikacji stosunku obligacyjnego na przyszłość. Naruszenie przez bank wymogów z art. 75c pr. bank. nie skutkuje nieważnością wypowiedzenia na podstawie art. 58 § 1 k.c., gdyż przepisy Prawa bankowego takiej sankcji nie przewidują. Natomiast sankcja polega na uznaniu, że wypowiedzenie umowy kredytu jest bezskuteczne.

Porównując czas dokonywania nowelizacji art. 75 ust. 1 pr. bank., Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że przepisy Prawa restrukturyzacyjnego mogły



zmienić art. 75 ust. 1 pr. bank w takim tylko zakresie, w jakim wynikało to z przedmiotu unormowań tej ustawy, natomiast nie mogły wykluczyć zastosowania art. 75c pr. bank. w odniesieniu do tych kredytobiorców, do których Prawo restrukturyzacyjne nie ma zastosowania ani nie toczy się w stosunku do nich żadne przewidziane w tej ustawie postępowanie. Wobec tego art. 75c pr. bank. należy traktować jako przepis ogólny, ograniczający możliwość wypowiedzenia umowy kredytu na podstawie art. 75 ust. 1 pr. bank., przepisy Prawa restrukturyzacyjnego ograniczają zaś możliwość wypowiedzenia umowy kredytu w tych przypadkach, gdy zostało wszczęte jedno z postępowań restrukturyzacyjnych, a zadłużenie z tytułu umowy kredytu jest objęte tym postępowaniem.

Wreszcie Sąd Najwyższy uznał za niezasadny zarzut, że art. 75c pr. bank. nie miał zastosowania w sprawie, gdyż zadłużenie w spłacie kredytu powstało już po terminie, w którym banki miały obowiązek dostosować swoją działalność do znowelizowanych przez ustawę z 25.09.2015 r. przepisów Prawa bankowego.

### Ocena rozstrzygnięcia

Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego należy uznać za prawidłowe. Nie jest ono przełomowe, gdyż już wcześniej w orzecznictwie sądów powszechnych prezentowany był pogląd, zgodnie z którym wypowiedzenie umowy kredytu powinno zostać poprzedzone wezwaniem do spłaty zadłużenia w terminie 14 dni roboczych i informacją o możliwości złożenia w tym terminie wniosku o restrukturyzację zadłużenia<sup>80</sup>. Z uwagi jednak na autorytet Sądu Najwyższego potwierdzenie w komentowanym orzeczeniu wykładni art. 75c pr. bank. jako ograniczającego możliwość wypowiedzenia umowy kredytu przyczyni się do jej utrwalenia. Można to zresztą zaobserwować w orzeczeniach zapadłych już po wydaniu komentowanego wyroku Sądu Najwyższego<sup>81</sup>.

W komentarzu warto się odnieść przede wszystkim do kwestii czasowego zakresu stosowania art. 75c pr. bank. Sąd Najwyższy odwołał się do czasu powstania zadłużenia. Nie jest to uzasadnienie w pełni wystarczające. Punktem wyjścia dla oceny zastosowania art. 75c pr. bank. powinny być ogólne zasady prawa międzyczasowego prywatnego. W przypadku zobowiązań zasadą jest, że przepisy ustawy nowej stosuje się do zobowiązań powstałych przed jej wejściem w życie w zakresie zdarzeń, które nastąpiły po dniu wejścia w życie nowej ustawy (zasada bezpośredniego działania nowej ustawy)<sup>82</sup>, chyba że są one związane z istotą stosunku zobowiązaniowego.

Stosowanie ustawy nowej dotyczy w szczególności zdarzeń prowadzących

<sup>80</sup> Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 28.08.2019 r. (I ACa 466/18), Legalis nr 2246517; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 17.11.2020 r. (V ACa 434/20), Legalis nr 2583624.

<sup>81</sup> Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 20.07.2021 r. (I ACa 274/21), Legalis nr 2667068; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 7.09.2021 r. (I ACa 1305/18), Legalis nr 2628270; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 13.12.2021 r. (I ACa 115/21), Legalis nr 2654097, w którym sąd wprost powołał się na komentowany wyrok i jego uzasadnienie.

<sup>82</sup> Regułę tę wyprowadza się z art. XLIX § 1 ustawy z 23.04.1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16 poz. 94 ze zm.). Na temat zasady bezpośredniego działania ustawy

do modyfikacji i wygaśnięcia zobowiązania. Co do zasady uważa się, że wypowiedzenie umowy zobowiązaniowej należy do istoty stosunku zobowiązaniowego<sup>83</sup>, chyba że chodzi o wypowiedzenie będące skutkiem niewykonania zobowiązania (takie wypowiedzenie nie jest traktowane jako związane z istotą zobowiązania). W nauce twierdzi się<sup>84</sup> w związku z tym, że do wypowiedzenia, które następuje po wejściu w życie ustawy nowej, lecz którego przyczyna zaistniała jeszcze przed wejściem w życie ustawy nowej (choćby jej skutki trwały nawet po wejściu w życie przepisów ustawy nowej), stosować należy ustawę dawną. Znajduje to potwierdzenie w art. XLIX § 3 Przepisów wprowadzających Kodeks cywilny, który nakazywał stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego do skutków niewykonania zobowiązań i o zwłoce wierzyciela do zobowiązań powstałych przed dniem wejścia w życie Kodeksu cywilnego, jeżeli do niewykonania zobowiązania lub zwłoki wierzyciela doszło po tej dacie<sup>85</sup>. W przypadku zobowiązań o charakterze ciągłym, a taki charakter ma zobowiązanie z umowy kredytu, decydujące znaczenie dla ustalenia ustawy właściwej ma więc chwila, kiedy niewykonanie zobowiązania się rozpoczęło<sup>86</sup>.

Powstaje zatem pytanie, jakie znaczenie w kontekście wspomnianych zasad prawa międzyczasowego prywatnego ma przywołany przez Sąd Najwyższy art. 12 ustawy nowelizującej Prawo bankowe z 25.09.2015 r.<sup>87</sup> Wydaje się, że modyfikuje on skutki wynikające ze wspomnianych zasad. Tak zdaje się postrzegać ten przepis także Sąd Najwyższy (choć tego wprost nie wypowiada w uzasadnieniu wyroku). Mianowicie przywołany art. 12 należałoby rozumieć w ten sposób, że nakazuje on stosowanie przepisów ustawy nowej do wypowiedzenia, które następuje po upływie 30 dni od wejścia w życie ustawy, choćby do niedotrzymania przez kredytobiorcę warunków udzielenia kredytu, w szczególności do powstania zaległości w jego spłacie, doszło przed wejściem w życie powołanej ustawy. Uzasadnieniem dla zastosowania zasady bezpośredniego działania ustawy nowej do stosunków kredytowych powstałych przed wejściem w życie wspomnianej nowelizacji z 25.09.2015 r. jest potrzeba ochrony kredytobiorców i umożliwienie im restrukturyzacji zobowiązania z tytułu ta-

---

nowej zob. więcej M. Kłoda, *Prawo międzyczasowe prywatne. Podstawowe zasady*, Warszawa 2007, s. 84–87.

<sup>83</sup> Ze względu na charakter umowy (np. zawartej na czas oznaczony) możliwość jej wypowiedzenia może podlegać ograniczeniu, dlatego zagadnienie to związane jest z istotą wykreowanego na skutek zawarcia takiej umowy stosunku zobowiązaniowego.

<sup>84</sup> Zob. J. Gwiazdomorski, *Międzyczasowe prawo prywatne. Część 1*, „Nowe Prawo” 1965/6, s. 624.

<sup>85</sup> Zob. B. Lackoroński (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, *Część ogólna. Przepisy wprowadzające KC. Prawo o notariacie (art. 79–95 i art. 96–99)*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, s. 1094; M. Kłoda (w:) *Kodeks cywilny*, t. 2, *Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2021, s. 1472.

<sup>86</sup> Zob. M. Kłoda (w:) *Kodeks cywilny...*, s. 1473.

<sup>87</sup> Zgodnie z powołanym przepisem „banki oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, dostosują swoją działalność do wymagań określonych w art. 75c ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

kiego kredytu. Zarazem analizowany art. 12 ustawy z 25.09.2015 r. daje bankom 30-dniowy termin na wypracowanie procedur związanych z rozpatrywaniem wniosków o restrukturyzację zadłużenia. Dlatego art. 75c pr. bank. nie ma zastosowania do wypowiedzenia umowy kredytu z powodu zadłużenia, do którego doszło przed wejściem w życie ustawy z 25.09.2015 r., jeżeli wypowiedzenie nastąpiło przed upływem 30 dni od tej daty. Jeśli wypowiedzenie umowy kredytu nastąpiło zaś po upływie 30 dni od wejścia w życie ustawy z 25.09.2015 r., to przed jego dokonaniem bank obowiązany był do zastosowania procedury wynikającej z art. 75c pr. bank., chociażby do niedotrzymania przez kredytobiorcę warunków udzielenia kredytu, w szczególności do powstania zaległości w jego spłacie, doszło przed wejściem w życie powołanej ustawy.

Oczywiście art. 75c pr. bank. ma zastosowanie do zobowiązań z umów kredytu zawartych po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej Prawo bankowe z 25.09.2015 r.

Kolejna uwaga, która nasuwa się w związku z komentowanym orzeczeniem, to brak koordynacji w zakresie dokonywanych zmian przepisów w uchwalanych ustawach, czego dowodem są właśnie zmiany art. 75 ust. 1 pr. bank. Wykładnia tego przepisu w jego brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 25.09.2015 r. nie pozostawiała wątpliwości co do relacji między tym przepisem a dodanym wówczas art. 75c pr. bank. Po kolejnej zmianie art. 75 ust. 1 pr. bank. dokonanej przez Prawo restrukturyzacyjne zniknął z niego zwrot „z zastrzeżeniem art. 75c”. Stąd pojawiły się wątpliwości, które rozstrzygnął Sąd Najwyższy.

Wykładnia przyjęta w komentowanym wyroku jest prawidłowa. Bank przed wypowiedzeniem umowy kredytu powinien wezwać kredytobiorcę, który opóźnia się ze spłatą wymagalnych rat kredytu, do zapłaty zaległości w terminie 14 dni od otrzymania wezwania, informując zarazem o możliwości złożenia wniosku o restrukturyzację zadłużenia. Jeśli kredytobiorca złoży taki wniosek, wypowiedzenie umowy może nastąpić dopiero po negatywnym rozpatrzeniu tego wniosku (*verba legis* „odrzuceniu wniosku”) albo w razie niezgodnienia warunków restrukturyzacji zadłużenia.

Zarazem trafnie Sąd Najwyższy uznał, że niezachowanie tej procedury nie prowadzi do nieważności wypowiedzenia umowy kredytu na podstawie art. 75 ust. 1 pr. bank., lecz do bezskuteczności wypowiedzenia. Dopełnienie procedury przewidzianej w art. 75c pr. bank. jest dodatkową przesłanką – obok niedotrzymania przez kredytobiorcę warunków udzielenia kredytu albo utraty przez niego zdolności kredytowej – której spełnienie aktualizuje dopiero uprawnienie banku do wypowiedzenia umowy kredytu. Ponieważ chodzi o niedochowanie przez bank procedury poprzedzającej złożenie oświadczenia woli o wypowiedzeniu umowy kredytu, nie można mówić o sprzeczności samego wypowiedzenia z prawem w rozumieniu art. 58 § 1 k.c. Ponieważ Prawo bankowe nie określa sankcji niedochowania procedury z art. 75c, w szczególności nie stanowi, że wypowiedzenie umowy kredytu jest nieważne, należy przyjąć, że chodzi

w tym wypadku o przypadek tzw. bezskuteczności *sensu stricto*<sup>88</sup>. Ten rodzaj bezskuteczności jest niekiedy – nietrafnie – utożsamiany z nieważnością bezwzględnej czynności prawnej. Dlatego też zapewne w niektórych orzeczeniach wypowiedzenie przez bank umowy kredytu dokonane mimo niedochowania procedury z art. 75c pr. bank. określa się jako nieważne<sup>89</sup>.

Trafnie Sąd Najwyższy zauważył, że procedura z art. 75c pr. bank. nie ma zastosowania w razie wszczęcia wobec kredytobiorcy postępowania restrukturyzacyjnego w zakresie, w jakim przepisy Prawa restrukturyzacyjnego nie dają się pogodzić z tym przepisem. Z art. 75 ust. 1 pr. bank. w aktualnym brzmieniu wynika bowiem konieczność uwzględnienia przepisów Prawa restrukturyzacyjnego, które mogą modyfikować dopuszczalność wypowiedzenia umowy kredytu. Przepisy tej ustawy mają zatem pierwszeństwo przed przepisami Prawa bankowego regulującymi wypowiedzenie umowy kredytu. Analiza relacji między art. 75 i art. 75c pr. bank. a przepisami Prawa restrukturyzacyjnego odnoszącymi się do wypowiedzenia umowy kredytu i dochodzenia jego zwrotu od kredytobiorcy, w stosunku do którego wszczęte zostało postępowanie restrukturyzacyjne, wykracza poza ramy niniejszego komentarza.

Podsumowując należy stwierdzić, że bank zobowiązany jest poinformować kredytobiorcę przed wypowiedzeniem umowy kredytu o możliwości restrukturyzacji zadłużenia i wezwać go do spłaty zaległości w terminie nie krótszym niż 14 dni (art. 75c ust. 1 pr. bank.)<sup>90</sup>. Wątpliwe jest, czy dopuszczalne byłoby połączenie tej czynności z wypowiedzeniem umowy kredytu (wypowiedzenie umowy kredytu pod warunkiem, że kredytobiorca nie spłaci zadłużenia w wyznaczonym terminie nie krótszym niż 14 dni roboczych albo nie złoży wniosku o restrukturyzację zadłużenia)<sup>91</sup>. Przeciwno takiemu połączeniu przemawia przede wszystkim problem z ustaleniem początku terminu wypowiedzenia umowy kredytu w takim wypadku (art. 75 ust. 2 pr. bank.) z uwagi na możliwość złożenia wniosku o restrukturyzację zadłużenia i czas potrzebny na ocenę przez bank tego wniosku.

JP

<sup>88</sup> To określenie zaproponował M. Gutowski, *Bezskuteczność czynności prawnej*, Warszawa 2013, s. 45 i 251.

<sup>89</sup> Zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 8.11.2019 r. (I ACa 1213/18), „Monitor Prawa Bankowego” 2021/3, s. 8 i cytowane w nim wcześniejsze orzeczenia.

<sup>90</sup> W orzecznictwie trafnie określa się art. 75c pr. bank. jako przepis semiimperatywny, zatem w umowie kredytu można przewidzieć np. dłuższy termin do spłaty zadłużenia.

<sup>91</sup> W orzecznictwie wyrażany jest pogląd o niedopuszczalności takiego łączenia wezwania do spłaty zadłużenia i wypowiedzenia umowy kredytu, zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 27.03.2020 r. (I ACa 87/20), Legalis nr 2526458 i cytowane tam orzeczenia, a także cytowany wcześniej wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 20.07.2021 r. (I ACa 274/21).

## ABSTRACT

**dr Dominika Mróz-Krysta**

The author is PhD, an assistant at the Department of Civil Law of the Jagiellonian University in Krakow, legal advisor.

**Piotr Artur Olechowski**

The author is a PhD Candidate in the Doctoral School in the Social Sciences at Jagiellonian University in Krakow.

**prof. dr hab. Jerzy Pisuliński**

The author is the head of the Department of Civil Law at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University in Krakow.

**Review of the case law of the Polish Supreme Court  
in the area of civil law**

*In first part of the review author analyses four rulings of the Supreme Court in which the Supreme Court has answered for legal questions submitted by the courts of lower instance. In first ruling the Supreme Court explained a moment when the limitation period of consumer's claim for returning of paid sum based on the provisions of unjustified enrichment sum runs. In next two rulings the Supreme Court dealt with a problem of amount of contractual penalty agreed in contract on construction works and for creditor's delay. In last ruling the Supreme Court considered a problem whether the commission is a main subject matter of the loan contract and whether a standard term related to the amount of commission may be controlled based on the provisions on unfair terms in B2C contracts in the Civil Code.*

*In second part of the review the authors comment three decisions of the Supreme Court. First ruling of the seven judges of the Supreme Court concerns a very interesting problem relating to modification of time of performance. The Supreme Court stated that the parties to the contract may extend the date of consideration even though it is already due. Then the limitation period runs again upon the expiry of the deferred period. Such possibility does not infringe the prohibition of modification of statutory terms of limitation, expressed in art. 119 of Civil Code and is compatible with the principle of contractual liberty.*

*In second judgment the Supreme Court considers whether a director of the tax administration office may claim for introducing of the system of separate estates in matrimony when a person who should pay a custom duty has not any personal*



*assets. The Supreme Court hold that art. 52 § 1a of the Family and Guardianship Code may not be applied for protection of such public law claim.*

*In third judgment the Supreme Court dealt with a problem of termination of credit contract by a bank if the bank did not comply its duties arising from art. 75c of Banking Law Act. According to this provision the bank has to inform the customer that he or she may (inter alia) require to modify the schedule of payment before the bank terminates the credit contract because of delay. The non-observing of such duty causes that the termination of credit contract is not effective.*

**Keywords:** *prohibited standard terms, limitation period, contractual penalty, construction works, delay, commission, loan, maturity of the claim, statute of limitations, deferment of the consideration date, freedom of contract, settlement, credit contract, custom duty, system of separate estates in matrimony, termination of contract, intertemporal law*

### **dr Dominika Mróz-Krysta**

ORCID: 0000-0002-6018-8776; e-mail: dominika.mroz-krysta@uj.edu.pl

Autorka jest doktorem nauk prawnych, asystentem w Katedrze Prawa Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, radcą prawnym.

### **Piotr Artur Olechowski**

ORCID: 0000-0002-4610-1240; e-mail: piotr.olechowski@doctoral.uj.edu.pl

Autor jest doktorantem w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

### **prof. dr hab. Jerzy Pisuliński**

ORCID: 0000-0001-7529-4726; e-mail: jerzy.pisulinski@uj.edu.pl

Autor jest kierownikiem Katedry Prawa Cywilnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

## **BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA**

**Borysiak Witold** (w:): *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3a, *Zobowiązania. Część ogólna*, red. K. Osajda (seria), W. Borysiak (tom), Warszawa 2021

**Byczko Szymon**, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Zarys wykładu*, Warszawa 2013



- Dubis Wojciech** (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2021
- Farber Daniel**, *Contract Law and Modern Economic Theory*, „Northwestern University Law Review” 1983–1984/78
- Górecki Wojciech**, *Egzekucja obowiązków określonych w art. 28 KKW ze szczególnym uwzględnieniem grzywien orzekanych wobec małżonków w postępowaniu karnym oraz cywilnym (cz. 1)*, „Monitor Prawniczy” 2018/12
- Górecki Wojciech**, *Egzekucja obowiązków określonych w art. 28 KKW ze szczególnym uwzględnieniem grzywien orzekanych wobec małżonków w postępowaniu karnym oraz cywilnym (cz. 2)*, „Monitor Prawniczy” 2018/13
- Gutowski Maciej**, *Bezskuteczność czynności prawnej*, Warszawa 2013
- Gwiazdomorski Jan**, *Międzyczasowe prawo prywatne. Część 1*, „Nowe Prawo” 1965/6
- Ignatowicz Jerzy** (w:) *System prawa cywilnego*, t. 1, Część ogólna, red. S. Grzybowski, Ossolineum 1985
- Kłoda Marcin** (w:) *Kodeks cywilny, t. 2, Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2021
- Kłoda Marcin**, *Prawo międzyczasowe prywatne. Podstawowe zasady*, Warszawa 2007
- Kordasiewicz Bogudar** (w:) *System prawa prywatnego, t. 2, Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, Warszawa 2019
- Lackoroński Bogusław** (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1, Część ogólna. Przepisy wprowadzające KC. Prawo o notariacie (art. 79–95 i art. 96–99)*, red. K. Osajda, Warszawa 2017
- Machnikowski Piotr** (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2021
- Mataczyński Maciej, Saczywko Maksymilian** (w:) *Kodeks cywilny, t. 1, Komentarz do art. 1–352*, red. M. Gutowski, Warszawa 2021
- Nykiel Włodzimierz, Mariański Adam** (w:) *Konstytucja RP, t. 2, Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Pietrzykowski Krzysztof** (w:) *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2021
- Wilejczyk Magdalena**, *O szkodliwości wysokich kar umownych*, „Państwo i Prawo” 2022/1
- Zagrobelny Krzysztof** (w:) *Ius est ars boni et aequi: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Józefowi Frąckowiakowi*, red. A. Dańsko-Roesler, M. Leśniak, M. Skory, B. Sołtys, Warszawa 2018

**Zagrobелny Krzysztof** (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek,  
P. Machnikowski, Warszawa 2021

**Zelek Mariusz** (w:) *Kodeks cywilny, t. 2, Komentarz. Art. 353–626*,  
red. M. Gutowski, Warszawa 2019

Pojęcia kluczowe: broń, amunicja, pozwolenie na broń, polowanie, Prawo łowieckie

# Glosy

*Miłosz Kościelniak-Marszał*

## **PRZESTĘPSTWO NIELEGALNEGO POSIADANIA BRONI LUB AMUNICJI POMIMO POSIADANIA POZWOLENIA NA BROŃ – GŁOSA DO WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO Z 16.12.2020 R. (IV KK 420/19)**

Interpretacja art. 263 § 2 k.k. poprzez odwołanie się do treści rozporządzenia Ministra Środowiska z 23.03.2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz nie spełnia standardów konstytucyjnych i prowadzi do niedopuszczalnej wykładni rozszerzającej przepis karny. Dodatkowo konieczność rozróżnienia przypadków posiadania niewłaściwej broni lub amunicji przez osoby legitymujące się pozwoleniem na broń i sytuacji osób, które posiadają broń lub amunicję, mimo że w ogóle nie mają pozwolenia na broń, powoduje, że art. 263 § 2 k.k. powinien być uznany za adresowany wyłącznie do tych ostatnich.

**Wyrok Sądu Najwyższego z 16.12.2020 r. (IV KK 420/19)<sup>1</sup>**

**Penalizowane jest już samo posiadanie amunicji bez wymaganego zezwolenia, bowiem zarówno odrębne posiadanie broni, jak i amunicji bez wymaganego pozwolenia jest karalne.**

<sup>1</sup> Wyrok SN z 16.12.2020 r. (IV KK 420/19), LEX nr 3177707.

Ustawodawca w art. 263 § 2 Kodeksu karnego<sup>2</sup> penalizuje określony stan, to jest posiadanie broni palnej albo amunicji pomimo braku indywidualnej decyzji administracyjnej o określonej treści (zezwolenia na posiadanie broni). Dlatego aby ustalić, czy sprawca swoim zachowaniem wyczerpał znamiona tego przestępstwa, wystarczy stwierdzenie zaistnienia tych dwóch zaszczości. Przy czym – co istotne *in concreto* – użyta w tym przepisie alternatywa pozwala bezspornie wnioskować, że penalizowane jest już samo posiadanie amunicji bez wymaganego zezwolenia, zarówno bowiem odrębne posiadanie broni, jak i amunicji bez wymaganego pozwolenia jest karalne. Równocześnie weryfikując konkretne zachowanie sprawcy poprzez te požądane przez ustawę dla bytu tego występku znamiona, należy w pierwszej kolejności mieć na względzie wyrażoną w art. 2 ustawy z 21.05.1999 r. o broni i amunicji<sup>3</sup> generalną klauzulę stwierdzającą, że poza przypadkami określonymi w tej ustawie nabywanie, posiadanie oraz zbywanie broni i amunicji jest zabronione.

Powyższy wyrok jest świadectwem tego, jak łatwo doprowadzić do unicestwienia wartości aksjologicznej normy prawa karnego. Rzeczony wyrok dotyczy kontrowersyjnej w praktyce orzeczniczej blankietowej treści art. 263 § 2 k.k., który typizuje m.in. przestępstwo polegające na po-

siadaniu amunicji bez wymaganego zezwolenia. Dodajmy, że grożąca za to kara nie tylko jest bardzo surowa, jako że górna granica zagrożenia ustawowego wynosi aż 8 lat pozbawienia wolności, ale na dodatek jest dokładnie taka sama jak kara grożąca za nielegalne posiadanie broni palnej. Już sama ta okoliczność nakazuje zastanowić się nad spójnością regulacji, gdyż jeśli chodzi o stopień społecznej szkodliwości trudno zrównywać ze sobą nielegalne posiadanie broni oraz nielegalne posiadanie samej amunicji. Rację ma oczywiście Sąd Najwyższy, powołując się na stanowisko przedstawione w literaturze, że wszystkie typy czynów zabronionych, których wspólnym przedmiotem czynności wykonawczej pozostaje broń albo amunicja, określone w art. 263 k.k., zwrócone są finalnie ku ochronie bezpieczeństwa osób i mienia przez kontrolę wyrobu, handlu, posiadania czy obchodzenia się z tak potencjalnie niebezpiecznym materiałem jak broń czy amunicja. Jednakże nie sposób pominąć, że ów szczytny cel łatwo można wypaczyć, ulegając pokusie nadmiernie restrykcyjnej reglamentacji.

Przyczynkiem do dalszych rozważań powinien w tym miejscu stać się art. 9 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, który wprowadza zasadę, że broń palną i amunicję do tej broni, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 11 cyt. ustawy, można posiadać na podstawie pozwolenia na broń wydanego przez właściwego ze względu na miejsce stałego pobytu zainteresowanej osoby lub siedzibę zainteresowanego podmio-

<sup>2</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2447), dalej k.k.

<sup>3</sup> Ustawa z 21.05.1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2020 r. nr 955).

tu komendanta wojewódzkiego Policji, a w przypadku żołnierzy zawodowych – na podstawie pozwolenia wydanego przez właściwego komendanta oddziału Żandarmerii Wojskowej. Rzecz w tym, że potraktowanie powyższej regulacji, *nolens volens* administracyjnej, jako normy, której przestrzeganie sankcjonuje dyspozycja art. 263 § 2 k.k., prowadzić będzie do zrównania odpowiedzialności osób, które dysponują amunicją, mimo że nie posiadają zezwolenia na broń, a tym samym nie mogą jej w ogóle posiadać, z odpowiedzialnością karną osób, które korzystając z pozwolenia na broń, znalazły się w posiadaniu amunicji do broni innego kalibru, czy też – jak przyjął to Sąd Najwyższy w glosowanym orzeczeniu – również innego rodzaju, aniżeli wynika to z przepisów o warunkach wykonywania polowania. Tymczasem *prima facie* szkodliwość społeczna obu wspomnianych zachowań jest diametralnie różna, bo nie sposób zrównywać przypadku, gdy amunicję posiada osoba całkowicie do tego nieuprawniona, z sytuacją gdy czyni to osoba, która z racji posiadanego pozwolenia na broń może zgromadzić i dysponować dowolną ilością amunicji, nielegalność jej działania zaś miałaby wynikać wyłącznie z tego, że konkretna amunicja nie pasuje do posiadanej akurat broni. Warto zaznaczyć, że zgodnie z art. 28 ustawy o broni i amunicji – broni odpowiadającej celom łowieckim i broni odpowiadającej celom sportowym oraz amunicji do takiej broni można używać osobom posiadającym pozwolenie na broń

wydane w celach łowieckich lub sportowych, przy czym wspomniane użyczenie, zgodnie z regułami prawa cywilnego, może odbywać się również w formie ustnej.

W efekcie, przy tak restrykcyjnej interpretacji art. 263 § 2 k.k. w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, jaką zaprezentował Sąd Najwyższy, osoba posiadająca pozwolenie na broń w celach łowieckich lub sportowych, która nie będąc właścicielem broni, weźmie w użyczenie odpowiadającą tym celom broń, albo weźmie w użyczenie broń w innym kalibrze niż ta, która jest jej własnością, na tej podstawie może posiadać dowolną ilość amunicji do użyczonej broni, ale z chwilą kiedy zwróci broń, dalsze posiadanie przez nią samej amunicji do tej broni stanie się przestępstwem zagrożonym karą 8 lat pozbawienia wolności. Konkluzja taka powinna skłaniać do głębokiego zastanowienia się, czy zaproponowana wykładnia, która kładzie akcent na skrajny formalizm, pozostaje w korelacji z dogmatem racjonalności ustawodawcy, gdyż trudno rozumieć, dlaczego ustawodawca miałby traktować na równi z nielegalnymi posiadaczami broni osoby, o których przecież, jak wynika z art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, przesądza, że nie stanowią zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz mają ważną przyczynę dla posiadania broni.

Abstrahując jednak od rozważań prakseologicznych, o wadliwości toku myślenia przedstawionego w glosowanym orzeczeniu przesą-

dza przede wszystkim *expressis verbis* brzmienie art. 10 ust. 4 pkt 3 ustawy o broni i amunicji. Wspomniana regulacja, uzupełniając treść ust. 1 i ust. 3 pkt 2 cytowanej ustawy, stanowi, że pozwolenie na broń „uprawnia do posiadania następujących rodzajów broni i amunicji do niej: (...) 3) do celów łowieckich – broni dopuszczonej do wykonywania polowań na podstawie odrębnych przepisów”. Ta, niezbyt poprawna pod względem gramatycznym, dyspozycja w sposób niebudzący wątpliwości potwierdza, że na podstawie pozwolenia na broń w celach łowieckich można posiadać określoną broń, lecz nie daje podobnie jednoznacznej odpowiedzi, jeśli chodzi o amunicję. Mając zatem w pamięci dyspozycje art. 9 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, można przedstawić dwa rozwiązania.

Zgodnie z pierwszym, opartym na literalnej wykładni ustawy, posiadacz pozwolenia na broń palną do celów łowieckich może posiadać broń palną dopuszczoną do polowania oraz każdą amunicję, która nadaje się do tej broni, a więc jest zgodna z jej kalibrem, co art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym<sup>4</sup> definiuje jako parametr broni określony

<sup>4</sup> Ustawa z 13.06.2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 275).

wartością wyrażoną w jednostkach długości albo wagomiarowo, zawartą w oznaczeniu naboju scalonego przeznaczonego dla danej broni, a w przypadku broni rozdzielnego ładowania – wyrażoną w jednostkach długości albo wagomiarowo jako najmniejsza średnica części prowadzącej przewodu lufy.

Natomiast rozwiązanie alternatywne, za którym opowiedział się w omawianej sprawie Sąd Najwyższy, zakłada istnienie dodatkowego ograniczenia, które zawęży katalog amunicji, o jakiej mowa powyżej, tylko do tej, która jednocześnie jest dopuszczoną do użycia podczas polowań przez przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z 23.03.2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz<sup>5</sup>.

Abstrahując od tego, że taką konkluzją Sąd Najwyższy wywołał stan niepewności u kilkutysięcznej grupy myśliwych, którzy w oparciu o pozwolenie na broń palną do celów łowieckich zarejestrowali w okresie od 10.03.2011 r. do 14.11.2011 r. broń krótką lub broń bocznego zapłonu, jakie były wówczas dopuszczone do polowań, i na tej podstawie posiadają amunicję do tej broni, to zasadnicze wątpliwości budzi samo wyznaczenie *in concreto* granic normy art. 263 § 2 k.k. w oparciu o akt wykonawczy. Jak bowiem słusznie podkreślono w orzecznictwie konstytucyjnym, „przepisy represyjne

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 23.03.2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz.U. nr 61 poz. 548).



o charakterze blankietu zupełnego są dopuszczalne tylko wówczas, gdy ustawa przewiduje kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości. Obowiązująca Konstytucja wyklucza stanowienie przepisów represyjnych o charakterze blankietowym pełnym, jeżeli kary przewidziane za ich naruszenie byłyby bardziej dolegliwe. Dotyczy to w szczególności kary grzywny o większej wysokości oraz wszelkich kar związanych z ograniczeniem wolności osobistej. Obowiązująca Konstytucja całkowicie wyklucza przepisy o takim charakterze w prawie karnym w ścisłym tego słowa znaczeniu. Po drugie, posługiwanie się techniką blankietu zupełnego jest dopuszczalne, gdy ustawa odsyła do przepisów ustanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach, a taką legitymację posiadają organy stanowiące samorządu terytorialnego. Należy dalej stwierdzić, że ustawa powinna w sposób jednoznaczny wyrazić swoją wolę penalizacji zachowań zakazanych przez przepisy podustawowe, wydawane na jej podstawie. Jednocześnie przepisy represyjne o charakterze blankietowym zawarte w ustawie powinny w sposób jednoznaczny określać zakres przepisów, do których odsyłają. Zakres odesłania musi być ściśle dostosowany do wyznaczonych przez Konstytucję granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej. Odesłanie nie może obejmować przepisów, które są wydawane na podstawie ustaw, jeżeli zakres upoważnień ustawowych do

ich wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów podustawowych”<sup>6</sup>.

Nawiązując do tego, co stwierdził TK, zauważyć trzeba, że rozporządzenie Ministra Środowiska z 23.03.2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz zostało wydane jako realizacja delegacji ustawowej zawartej w art. 43 ust. 3 ustawy – Prawo łowieckie<sup>7</sup>, która jednak nie przewiduje, żeby akt wykonawczy miał skonkretyzować rodzaje broni i amunicji uważane za myśliwskie ani rodzaje broni i amunicji dopuszczonej do polowań. Minister właściwy do spraw środowiska, uwzględniając istniejące polskie zwyczaje łowieckie oraz kierując się troską o bezpieczeństwo osób i mienia, po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego, miał w nim określić jedynie szczegółowe warunki wykonywania polowania oraz znakowania tusz, o którym mowa w art. 42c Prawa łowieckiego, a także wzór upoważnienia do wykonywania polowania indywidualnego i książki ewidencji pobytu na polowaniu indywidualnym. Odwołując się z kolei do najnowszego orzecznictwa samego Sądu Najwyższego, warto przypomnieć, że „przypisanie przez sąd czynu zabronionego, którego znamiona określają łącznie: blankietowy przepis ustawy karnej oraz uzupełniające go przepisy innych aktów normatywnych,

<sup>6</sup> Wyrok TK z 8.07.2003 r. (P 10/02), OTK-A 2003/6, poz. 62.

<sup>7</sup> Ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2021 r. poz. 2112).

wymaga przeprowadzenia kontroli weryfikującej dopuszczalność normowania określonej materii uregulowaniami rangi podstawowej, zgodność z Konstytucją RP treści takich przepisów wypełniających blankiet oraz zachowanie ram upoważnienia do ich wydania, zamieszczonego w ustawie<sup>8</sup>.

Znamienne jednocześnie pozostaje, że ów dodatkowy warunek legalności, w postaci dopuszczenia danej amunicji do polowań, nie znajduje wyraźnego odzwierciedlenia w treści art. 10 ust. 4 pkt 3 ustawy o broni i amunicji, w której kwestia dopuszczenia do polowań odnosi się wyłącznie do broni. O ile więc wyinterpretowanie takiego ograniczenia przy zastosowaniu wykładni funkcjonalnej lub celowościowej można byłoby jeszcze rozważać w sferze prawa administracyjnego, o tyle na gruncie karnomaterialnym prowadziłyby to do niedopuszczalnej wykładni rozszerzającej zakres art. 263 § 2 k.k. Dążenie do zdekodowania *ratio legis* przepisu nie może przy tym przesłaniać okoliczności, że w analizowanym wypadku akceptacja rezultatu wnioskowania opartego na wspomnianych metodach wykładni byłaby równoznaczna z odrzuceniem rezultatów korzystającej z pierwszeństwa wykładni językowej, co w państwie prawnym uważa się za dopuszczalne, tylko jeśli sens

językowy jest ewidentnie sprzeczny z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi, a z istotnych powodów uchylenie przepisu byłoby w danym momencie niemożliwe lub niecelowe, albo gdy wykładnia językowa prowadzi do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości musi być uznane za rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne lub niweczące *ratio legis* interpretowanego przepisu, bądź w sytuacji oczywistego błędu legislacyjnego albo gdy wykładnia językowa prowadzi *ad absurdum*<sup>9</sup>.

Ponieważ w omawianej sprawie żaden z tych przypadków nie występuje, brak jest zatem uzasadnionego powodu, aby odstąpić od wykładni językowej i literalnej, co oznacza, że decyzja o wydaniu pozwolenia na broń, jako akt, który wiąże sąd w postępowaniu karnym<sup>10</sup>, wywiera ten skutek, że osoba mająca pozwolenie na broń może posiadać nabytą na tej podstawie broń oraz inną, na której posiadanie zezwala jej ustawa, a także posiadać dowolną amunicję do tej broni, o ile jej posiadanie nie zostało ograniczone przez przepisy szczególne. Jednocześnie ze względów aksjologicznych norma sankcjonująca zawarta w art. 263 § 2 k.k. powinna być rozumiana jako adresowana tylko do takich osób, które posiadają broń lub amunicję, mimo że nie legitymują się w ogóle pozwoleniem wydanym na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o broni i amunicji.

<sup>8</sup> Wyrok SN z 16.03.2021 r. (II KK 64/21), OSNK 2021/4, poz. 18; zob. również wyrok SN z 29.04.2021 r. (II KK 135/21), „Prokuratura i Prawo” 2021/7–8, s. 11; wyrok SN z 15.04.2021 r. (V KK 111/21), LEX nr 3226719.

<sup>9</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 78.

<sup>10</sup> Wyrok SN z 1.12.1998 r. (IV KKN 492/97), OSNKW 1999/1–2, poz. 5.

## ABSTRACT

**dr Miłosz Kościelniak-Marszał**

The author is an advocate (District Bar Association in Czestochowa), a doctor of law at the University of Opole, a member of the Ethics Committee of the Supreme Bar Council.

**The crime of illegal possession of a firearm or ammunition despite of having a firearms license – commentary to the judgment of the Supreme Court of 16.12.2020 (IV KK 420/19)**

*Interpretation of Art. 263 § 2 of the Criminal Code by referring to the content of the Ordinance of the Minister of the Environment of 23 March 2005 on the detailed conditions for hunting and marking game animal carcasses does not meet constitutional standards and leads to an unacceptable interpretation extending the penal code. In addition, the need of distinguishing between the cases of possession of the improper firearms or ammunition by individuals holding a firearms license and the situation of individuals who possess firearm or ammunition despite the fact that they do not have a firearms license at all, causes that Art. 263 § 2 of the Criminal Code should be considered as addressed exclusively to those mentioned as the latter.*

**Keywords:** *gun, ammunition, firearms license, hunting, hunting law*

**dr Miłosz Kościelniak-Marszał**

ORCID: 0000-0002-7261-3389; e-mail: kancelaria@adwokatmilosz.pl

Autor jest adwokatem (ORA w Częstochowie), adiunktem na Uniwersytecie Opolskim, członkiem Komisji Etyki Naczelnej Rady Adwokackiej.

**BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA**

Morawski Lech, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006

Pojęcia kluczowe: *obywatel Ukrainy, legalna praca cudzoziemca, legalny pobyt*

# F Forum adwokackie

*Anna Kanarek-Równicka*

## ZATRUDNIANIE OBYWATELI UKRAINY NA TERYTORIUM POLSKI PO 24.02.2022 R.

Tytułowe zagadnienie stanowi niezwykle aktualny problem. Wobec wojny w Ukrainie do Polski przybył duży odsetek obywateli Ukrainy. Sytuacja ta zmusiła polskiego ustawodawcę do szybkiej reakcji i wprowadzenia mechanizmów zapewniających im legalny pobyt oraz legalną pracę w Polsce. Opracowanie podejmuje analizę wprowadzonych tzw. specustawą pomocową rozwiązań dotyczących tytułowego zagadnienia. Przeprowadzona analiza pokaże krótkowzroczność przyjętych w niej rozwiązań.

Wydarzenia związane z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, który rozpoczął się w dniu 24.02.2022 r., doprowadziły do masowej emigracji ludności ukraińskiej w poszukiwaniu schronienia w państwach ościennych. W ciągu pierwszego miesiąca wojny do Polski przybyło ok. 2 mln ludności ukraińskiej<sup>1</sup>. Tak znaczny odsetek cudzoziemców wymusił na ustawodawcy niezwłoczne podjęcie kroków zmierzających do uregulowania ich sytuacji prawnej, co też dokonane zostało ustawą z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>2</sup>. Ustawodawca nie tylko wdrożył uproszczone zasady zalegalizowania pobytu obywatelom Ukrainy, którzy przybyli do Polski w związku z działaniami

<sup>1</sup> Zob. <https://www.unhcr.org/pl/13653-polska-przyjela-ponad-dwa-miliony-uchodzcow-z-ukrainy-komunikat-prasowy.html> (dostęp: 14.04.2022), <https://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/9943,W-trosce-o-bezpieczenstwo.html> (dostęp: 14.04.2022 r.).

<sup>2</sup> Ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 583), dalej specustawa pomocowa.

wojennymi, ale także otworzył czasowo drogę do polskiego rynku pracy na uprzywilejowanych zasadach względem dotychczasowych rozwiązań legislacyjnych w zakresie podejmowania i wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Polski, określonych ustawą z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dalej: ustawa o promocji zatrudnienia)<sup>3</sup>.

Wprowadzenie szczególnego trybu powierzenia pracy obywatelom Ukrainy jest uzasadnione *nota bene* wciąż trwającymi działaniami wojennymi na terytorium tego państwa oraz wolą szeroko pojętej pomocy dla ludności ukraińskiej<sup>4</sup>. Warto jednak pokusić się o szerszą analizę przepisów specustawy pomocowej w zakresie dotyczącym powierzenia obywatelom Ukrainy wykonywania pracy oraz relacji tej ustawy z dotychczasowymi aktami normatywnymi. Nowo wprowadzone rozwiązania legislacyjne wywołują wątpliwości co do możliwości zastosowania do obywateli Ukrainy dotychczasowych przepisów dotyczących legalizacji pobytu i pracy w okresie obowiązywania specustawy pomocowej. Przedmiotem niniejszego opracowania będzie zatem przedstawienie istotnych problemów, które nasuwają się w oparciu o analizę przepisów specustawy pomocowej, pozwalających na powierzenie pracy obywatelom Ukrainy.

## NOWY TRYB POWIERZENIA PRACY OBYWATELOM UKRAINY

Podejmowanie pracy przez cudzoziemców na terytorium Polski jest możliwe po wcześniejszym wypełnieniu warunków określonych przepisami ustawy o promocji zatrudnienia. Cudzoziemiec może bowiem wykonywać pracę w naszym kraju, jeśli posiada stosowne zezwolenie na pracę<sup>5</sup> albo też został uwzględniony w katalogu osób uprawnionych do wykonywania pracy na terytorium RP bez zezwolenia, szczegółowo wskazanych w art. 87 ust. 1 pkt 1–11d ustawy o promocji zatrudnienia. Z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę zwolnieni są także m.in. obywatele państw wskazanych przez ministra właściwego do spraw pracy<sup>6</sup>, a więc również obywatele Ukrainy,

<sup>3</sup> Ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r., poz. 690), dalej ustawa o promocji zatrudnienia.

<sup>4</sup> Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencji nr 2069 z 7.03.2022 r., s. 8.

<sup>5</sup> Art. 87 ust. 1 pkt 12 i art. 88 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>6</sup> § 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 8.12.2017 r. w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz.U. z 2017 r. poz. 2349), wskazuje państwa, których obywatele mogą wykonywać pracę bez zezwolenia na pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do ewidencji oświadczeń. Należą do nich: Republika Armenii, Republika Białorusi, Republika Gruzji, Republika Mołdawii, Federacja Rosyjska oraz Ukraina.

k którzy mogą wykonywać pracę przez okres do 24 miesięcy<sup>7</sup> na podstawie oświadczenia o powierzeniu cudzoziemcowi wykonywania pracy wpisanego do ewidencji oświadczeń<sup>8</sup>, prowadzonej przez właściwy powiatowy urząd pracy<sup>9</sup>. Niezależnie jednak od podstawy zezwalającej na pracę cudzoziemca w Polsce pobyt na terytorium RP także musi być legalny. Przepisy ustawy o promocji zatrudnienia zezwalają bowiem na pracę cudzoziemca wyłącznie w okresie jego legalnego pobytu w Polsce<sup>10</sup>.

Te dotychczasowe zasady zostały uzupełnione przepisami specustawy pomocowej, która dla obywateli Ukrainy przewiduje szczególne rozwiązania, wprowadzające m.in. nowy tryb legalnego zatrudnienia w postaci powiadomienia powiatowego urzędu pracy (art. 22 specustawy pomocowej) bądź też zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę dla obywatela Ukrainy, posiadającego zezwolenie na pobyt czasowy wydane na podstawie przepisu art. 38 ust. 1 specustawy pomocowej (art. 39 specustawy pomocowej).

Artykuł 22 ust. 1 specustawy pomocowej zezwala obywatelowi Ukrainy bądź jego nieposiadającemu obywatelstwa ukraińskiego małżonkowi na wykonywanie pracy na terytorium RP w okresie jego legalnego pobytu, pod warunkiem że podmiot powierzający mu wykonywanie pracy powiadomi w określonym terminie właściwy powiatowy urząd pracy. Powiadomienie to powinno zostać dokonane za pośrednictwem systemu teleinformatycznego – [praca.gov.pl](http://praca.gov.pl)<sup>11</sup> w terminie 14 dni od dnia podjęcia pracy przez obywatela Ukrainy<sup>12</sup>. Ustawodawca wprowadził tym samym odmienny względem dotychczasowych przepisów warunek nakazujący powiadomienie powiatowego urzędu pracy *post factum*, tj. dopiero po podjęciu pracy przez obywatela Ukrainy, a nie tak, jak zakładają dotychczasowe regulacje, aby zezwolenie na pracę bądź zarejestrowane oświadczenie o powierzeniu cudzoziemcowi wykonywania pracy były uzyskane przed faktycznym przystąpieniem cudzoziemca do pracy.

Specustawa pomocowa obejmuje swoim zakresem obywateli Ukrainy<sup>13</sup>, którzy przybyli na terytorium RP z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną przybyli do Polski z powodu tych działań<sup>14</sup>. Status legalnego pobytu na podstawie tej ustawy posiadają tym samym ci cudzoziemcy, którzy przybyli legalnie do

<sup>7</sup> Art. 88z ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>8</sup> Art. 87 ust. 3 w zw. z art. 90 ust. 10 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>9</sup> Art. 88z ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>10</sup> Art. 87 ust. 1 pkt 12 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>11</sup> Art. 22 ust. 2 specustawy pomocowej.

<sup>12</sup> Art. 22 ust. 1 specustawy pomocowej.

<sup>13</sup> Ustawa pomocowa znajduje zastosowanie także do nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, jeśli przybył on do Polski z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi w Ukrainie (art. 1 ust. 2 ustawy pomocowej).

<sup>14</sup> Art. 1 ust. 1 specustawy pomocowej.



Polski w okresie od 24.02.2022 r. do dnia określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów<sup>15</sup> i deklarują zamiar pozostania na terytorium RP. Specustawa pomocowa traktuje zatem pobyt tych obywateli Ukrainy na terytorium Polski jako legalny w okresie 18 miesięcy, licząc od dnia 24.02.2022 r.<sup>16</sup>

Ustawodawca zdecydował jednak przeznaczyć nowo określony tryb umożliwiający podjęcie pracy przez cudzoziemca dla szerszego kręgu adresatów, wykraczając tym samym poza zakres stosowania specustawy pomocowej, i umożliwił pracę w trybie powiadomienia urzędu pracy wszystkim obywatelom Ukrainy przebywającym na terytorium RP zgodnie z przepisami prawa, niezależnie od tego, czy ich pobyt na terytorium RP uwarunkowany jest działaniami wojennymi w Ukrainie. Specustawa pomocowa stanowi bowiem, że wykonywanie pracy na podstawie powiadomienia powiatowego urzędu pracy jest możliwe, nie tylko gdy pobyt obywatela Ukrainy na terytorium RP jest legalny na podstawie art. 2 ust. 1 specustawy pomocowej, lecz także gdy przebywa on legalnie na terytorium RP, a więc na podstawie ustawy z 22.12.2013 r. o cudzoziemcach<sup>17</sup>. Podkreślić jednak należy, że niezależnie od podstawy pobytu obywatela Ukrainy na terytorium RP pobyt w każdym przypadku musi być uznany za legalny, tj. cudzoziemiec ten przybył legalnie na terytorium Polski i legalnie na nim przebywa.

Specustawa pomocowa zapewnia tym samym specjalny tryb, z którego skorzystać mogą wszyscy obywatele Ukrainy przebywający na terytorium RP, a także przewiduje zdecydowanie sprawniejsze rozwiązania w tym zakresie. Zaznaczyć jednak należy, że tak szeroko zakreślony tryb pomocowy przewidziany został praktycznie wyłącznie w przypadku dostępu do rynku pracy. Przepisy ustawy dotyczące zezwolenia na pobyt czasowy (art. 38 specustawy pomocowej) prezentują niejednoznaczne stanowisko ustawodawcy w zakresie legalizacji pobytu. Wprowadzają nowy cel pobytu na terytorium RP oraz zawężają krąg podmiotów, które mogą uzyskać zezwolenie na pobyt w tym celu. Nie pozwalają bowiem na tak szerokie ich zastosowanie i obejmują tylko obywatela Ukrainy, którego pobyt jest legalny w oparciu o art. 2 ust. 1 specustawy pomocowej. Obywatel zaś Ukrainy, który uzyskał zezwolenie na pobyt czasowy na podstawie art. 38 ust. 1 specustawy pomocowej, posiada na zasadzie art. 39 specustawy pomocowej prawo do wykonywania pracy w Polsce bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę. Ustawodawca ponownie przyjął rozwiązanie korzystne dla wszystkich Ukraińców przebywających na terytorium RP. Daje to tym samym w dalszej perspektywie możliwość swobodnego powierzania obywatelom Ukrainy pracy, aczkolwiek tylko w przypadku tych cudzoziemców, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt na terytorium Polski na podstawie przepisów specustawy pomocowej.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów, o którym mowa w art. 2 ust. 4 specustawy pomocowej, na dzień opracowania niniejszego artykułu, tj. na dzień 14.04.2022 r., nie zostało wydane.

<sup>16</sup> Art. 2 ust. 1 specustawy pomocowej.

<sup>17</sup> Ustawa z 22.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2354).

W przypadku obywateli Ukrainy, których podstawę pobytu stanowią przepisy ustawy o cudzoziemcach, wymagane będzie posiadanie zezwolenia na pracę bądź oświadczenia podmiotu powierzającego wykonywanie pracy.

Taka taktyka daje wprawdzie szersze możliwości dla podmiotu powierzającego wykonywanie pracy i zwalnia z konieczności realizacji dotychczasowych wymogów dotyczących zatrudniania cudzoziemców. Prowadzić to może nawet do zwiększenia zainteresowania przedsiębiorców cudzoziemcem, który przybył do Polski po 24.02.2022 r. Pracodawca/zleceniodawca korzysta w takim przypadku z uprzywilejowania, o którym mowa w przepisach specustawy pomocowej, i powierza pracę cudzoziemcowi z wyłączeniem obowiązków związanych z zatrudnianiem cudzoziemca. Metoda ta nie daje jednak ciągłości zatrudniania takiego cudzoziemca, który może wykonywać pracę na podstawie przepisów specustawy pomocowej przez okres do 18 miesięcy od dnia 24.02.2022 r., niezależnie od tego, czy cudzoziemiec wystąpi z wnioskiem o wydanie zezwolenia na pobyt, czy też tego nie uczyni. Przepisy specustawy pomocowej nie zezwalają na kontynuowanie pracy w okresie oczekiwania na rozpoznanie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt. Nie oznacza to jednak, że w okresie od 24.08.2023 r. do uzyskania zezwolenia na pobyt na podstawie przepisów specustawy pomocowej obywatel Ukrainy pozbawiony zostanie uprawnienia do wykonywania pracy na terytorium Polski. Prawo to może być realizowane, lecz na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i przy uwzględnieniu wymogów wskazanych w tych przepisach. Brak jednak jednolitego ustawodawstwa mającego zastosowanie względem obywateli Ukrainy może w przyszłości prowadzić do niepożądanego chaosu interpretacyjnego. Przedsiębiorcy mogą bowiem nie odnaleźć się w tak dużej liczbie przepisów warunkujących powierzenie obywatelowi Ukrainy pracy w Polsce.

Naprawdę uchwalana specustawa pomocowa traktuje szczególnie obywateli Ukrainy, lecz tylko tych przybyłych do Polski od 24.02.2022 r. Ustawodawca pominął zupełnie fakt, że znaczny odsetek Ukraińców przebywał w Polsce także przed 24.02.2022 r. Wprawdzie cel pobytu tej drugiej grupy cudzoziemców jest inny, gdyż przybyli oni do Polski zazwyczaj wyłącznie w celach zarobkowych. Nie można jednak wykluczyć, że z dniem 24.02.2022 r. cel ich pobytu uległ zmianie, gdyż wojna w Ukrainie dotknęła wszystkich Ukraińców bez względu na datę ich wjazdu na terytorium Polski. Powinni oni być tak samo traktowani przez ustawodawcę. Specustawa pomocowa faworyzuje jednak wyłącznie obywateli Ukrainy przybyłych na terytorium RP od 24.02.2022 r.

## NIEDOSKONAŁOŚCI SPECUSTAWY POMOCOWEJ

Należy jednak zwrócić także uwagę na korelację przepisów specustawy pomocowej w zakresie dostępu do rynku pracy oraz legalności pobytu oby-

watela Ukrainy na terytorium Polski. Artykuł 2 ust. 1 specustawy pomocowej uznaje za legalny z mocy prawa pobyt obywatela Ukrainy, który przybył zgodnie z prawem od dnia 24.02.2022 r. do Polski w związku z działaniami wojennymi i deklaruje zamiar pozostania przez okres 18 miesięcy od 24.02.2022 r., tj. do 24.08.2023 r. Wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy może być złożony, zgodnie z dyspozycją art. 38 ust. 7 specustawy pomocowej, dopiero po upływie 9 miesięcy od dnia przybycia i nie później niż w okresie 18 miesięcy od dnia 24.02.2022 r., czyli najdalej w ostatnim dniu legalnego pobytu. W przypadkach zaś wskazanych w art. 38 ust. 4 specustawy pomocowej wojewoda właściwy do rozpoznania wniosku zobowiązany jest do odmowy udzielenia zezwolenia na pobyt obywatela Ukrainy, m.in. gdy wniosek zostanie złożony z uchybieniem terminu maksymalnego (art. 38 ust. 4 pkt 3 specustawy pomocowej). Innymi słowy, mogą wystąpić sytuacje, w których wniosek cudzoziemca o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy zostanie przez wojewodę negatywnie rozpoznany.

Niezależnie jednak od treści rozstrzygnięcia wojewody zwrócić należy uwagę na praktykę rozpoznawania wniosków o zezwolenie na pobyt. Wojewoda pozostaje związany przepisami ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>18</sup>, wyznaczającymi terminy załatwienia sprawy. Pomimo to powszechnie przyjęte jest, że okres oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnej w zakresie udzielenia bądź odmowy udzielenia zezwolenia na pobyt cudzoziemca na terytorium Polski jest długotrwały, zdecydowanie przekraczający termin wskazany w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>19</sup>. Znaczna przewłoka postępowania w tym zakresie skłoniła także ustawodawcę do podjęcia kroków prawnych przyspieszających uzyskanie stosownego zezwolenia i zatrudnianie cudzoziemców. Wyrazem tego była nowelizacja przepisów ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia, która weszła w życie z dniem 29.01.2022 r.<sup>20</sup>

Wprawdzie nowelizacja przepisów ustawy o cudzoziemcach i ustawy o promocji zatrudnienia nie jest przedmiotem niniejszego opracowania, po-

<sup>18</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735), dalej k.p.a.

<sup>19</sup> Okres oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt cudzoziemca pozostaje też zróżnicowany i uzależniony od wielkości województwa. Przykładowo średnio okres oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt w województwie świętokrzyskim jest zdecydowanie niższy niż w województwie małopolskim lub mazowieckim. Na okres oczekiwania wpływ ma liczba złożonych wniosków. Przy tak znacznej liczbie uciekających przed wojną Ukraińców odsetek ten może być wysoki. Dodatkowo też wciąż obowiązują przepisy ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095), przedłużającej m.in. okres legalności pobytu dla cudzoziemców, którzy wjechali na terytorium Polski przed dniem 14.03.2020 r.

<sup>20</sup> Ustawa z 17.12.2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 91).

twierdziła jednak konieczność dokonania zmiany dotychczasowej praktyki prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie zezwoleń na pobyt cudzoziemca w Polsce. Wielość wniosków o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 38 ust. 1 specustawy pomocowej, może doprowadzić także do sytuacji, gdy nie zostaną one rozpoznane w terminie do 24.08.2023 r. Dodatkowo też ustawowo wprowadzone ograniczenia dotyczące terminu złożenia wniosku, który może być złożony dopiero po upływie 9 miesięcy od wjazdu cudzoziemca na terytorium RP, mogą mieć wpływ na czas trwania postępowania.

Postawić w tym miejscu należy pytanie, czy w takim przypadku cudzoziemiec ten będzie mógł kontynuować wykonywanie pracy w Polsce bądź nawiązać nowy stosunek pracy lub stosunek cywilnoprawny z polskim pracodawcą/zleceniodawcą w okresie oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt w Polsce. Specustawa pomocowa milczy na ten temat, pomimo że obejmuje kwestie dotyczące przedłużania legalności pobytu cudzoziemców, którzy przebywali na terytorium RP przed dniem 24.02.2022 r. Ustawodawca ograniczył się jedynie do uregulowania sytuacji obywateli Ukrainy na dzień dzisiejszy, co z kolei wywołuje niepewność co do stanu przyszłego. Stanowi to jednak istotną kwestię z punktu widzenia potencjalnego pracodawcy/zleceniodawcy oraz uzasadnioną wątpliwość co do możliwości dalszego powierzenia pracy takiemu cudzoziemcowi. Aktualna treść specustawy pomocowej nie przewiduje jednak takiej możliwości.

Ustawa o promocji zatrudnienia śpieszy jednak na ratunek i daje w art. 88z ust. 2 pkt 3 podstawę do powierzenia obywatelowi Ukrainy wykonywania pracy na podstawie oświadczenia wpisanego do ewidencji oświadczeń prowadzonej przez powiatowy urząd pracy przez okres do 24 miesięcy. Innymi słowy, obywatel Ukrainy, który przybył do Polski od 24.02.2022 r. w związku z wojną w Ukrainie, może wykonywać pracę przez okres nawet do 42 miesięcy (od 24.02.2022 r.) bez uzyskania zezwolenia na pracę. Podstawę ku temu dają przez pierwsze 18 miesięcy przepisy specustawy pomocowej (18 miesięcy od 24.02.2022 r.), a przez następne 24 miesiące – przepisy ustawy o promocji zatrudnienia.

Podkreślić jednak należy, że praca cudzoziemca może być legalnie wykonywana wyłącznie w przypadku, gdy jego pobyt na terytorium RP jest legalny. To z kolei nie jest już takie oczywiste. Ustawodawca nie pochylił się głębiej nad bytnością obywateli Ukrainy w Polsce w przypadku długotrwałych działań wojennych, tj. przekraczających 18 miesięcy. Podobnie też trudno ocenić na dzień dzisiejszy dalszy rozwój wojny i zniszczeń nią wywołanych. Mogą wystąpić takie sytuacje, w których obywatel Ukrainy nie będzie miał już do czego wrócić, gdyż jego dom przestanie istnieć. Odbudowa zniszczonych miast z założenia jest czasochłonna, co może mobilizować Ukraińców do pozostania w Polsce i wykonywania pracy zarobkowej bądź też osiedlania się na terenie naszego kraju. Wymaga to gruntownego przygotowania się na takie

przypadki. Tym bardziej że z uwagi na skalę działań wojennych w Ukrainie nie będą to przypadki jednostkowe. Ustawodawca powinien pochylić się nad stworzeniem sprawniejszych mechanizmów pozwalających na powierzenie pracy wszystkim obywatelom Ukrainy i gwarantujących im legalny pobyt w oparciu o przepisy jednego aktu prawnego. Aktualna treść specustawy pomocowej takiego waloru nie posiada. Przewiduje ona rozwiązania, które zastosować można w praktyce wyłącznie doraźnie, tj. przez pierwsze 18 miesięcy. Może to skutkować wywołaniem po upływie tego okresu wielu negatywnych konsekwencji, zarówno dla tak doświadczonego wojną Ukraińca, jak i względem przedsiębiorcy, który będzie chciał dać mu pracę i środki na utrzymanie.

Zaznaczyć należy, że ustawodawca zdążył już przygotować obszerną nowelizację specustawy pomocowej, w której pochylił się nad doraźną pomocą dla ludności przybyłej z terenów wojennych<sup>21</sup>. Ustawodawca nie zwrócił jednak uwagi na fundamentalne kwestie, a wprowadzone zmiany dotyczą mało istotnych kwestii z punktu widzenia tytułowej problematyki. Dodano bowiem do art. 22 ust. 1a, zgodnie z którym obowiązek powiadomienia powiatowego urzędu pracy o podjęciu pracy nie będzie dotyczył obywateli Ukrainy, którzy wykonują pracę zgodnie z przepisami art. 87 ustawy o promocji zatrudnienia<sup>22</sup>. Umożliwiono tym samym wybór ustawy stanowiącej podstawę świadczenia pracy lub usług. Zmiany tej nie można pozytywnie ocenić. Przedsiębiorcy mający już doświadczenie w powierzaniu pracy cudzoziemcom wyrobili sobie metodę poruszania się po gąszczu przepisów. Przedsiębiorcy-nowicjusze mogą nie odnaleźć się w tej dość sformalizowanej procedurze. Może to w praktyce przyczynić się do skomplikowania procesu zatrudniania obywatela Ukrainy oraz narazić tych przedsiębiorców, którzy kierują się wolą pomocy będącemu w potrzebie obywatelowi Ukrainy, na zarzut nielegalnego zatrudniania cudzoziemca.

W zakresie zaś legalności pobytu ustawodawca nie dostrzega problemu dotyczącego kontynuacji legalnej pracy przez cudzoziemca po upływie 18 miesięcy od 24.02.2022 r. w trybie określonym przepisami specustawy pomocowej. Dodane przepisy specustawy pomocowej wprowadzają dość niejasne rozwiązanie. Dodano bowiem przepis art. 100c, zgodnie z którym w okresie do 31.12.2022 r. zawieszono bieg terminów na załatwienie spraw

<sup>21</sup> Jest to 4. zmiana przepisów ustawy pomocowej. Pierwsza nowelizacja została dokonana już ustawą z 23.03.2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym tego państwa oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 682). W dniu 10.05.2022 r. do Sejmu wpłynął kolejny projekt nowelizacji specustawy pomocowej (druk nr 2238). Na dzień przygotowania niniejszego opracowania prace nad ustawą o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne nie zostały jeszcze ukończone – zob. szerzej <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1439A2E6B085536AC125883E00517B9D> (dostęp: 17.05.2022 r.).

<sup>22</sup> Art. 22 ust. 1a specustawy pomocowej.

dotyczących m.in. udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Wprowadzone do ustawy zmiany blokują postępowania o udzielenie zezwoleń na pobyt. Tym samym żaden cudzoziemiec nie otrzyma zezwolenia na pobyt do końca roku 2022. Na marginesie wspomnieć tylko należy, że z dniem 1.01.2023 r. okres oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt znowu ulegnie wydłużeniu.

## **SPECUSTAWA POMOCOWA A DOTYCHCZASOWE REGULACJE PRAWNE**

Specustawa pomocowa nie wyłączyła jednak możliwości zastosowania względem obywateli Ukrainy bądź ich małżonków, którzy przybyli do Polski z związku z toczącą się w Ukrainie wojną, począwszy od dnia 24.02.2022 r., dotychczasowych aktów prawnych umożliwiających dostęp do rynku pracy, tj. ustawy o promocji zatrudnienia. Wydaje się jednak, że okolicznością, która będzie decydować, przepisy której ustawy będą mogły być zastosowane do sytuacji konkretnego cudzoziemca, będzie podstawa wjazdu na terytorium RP. Jeśli zatem obywatel Ukrainy przybędzie na terytorium Polski (od 24.02.2022 r.) na podstawie dotychczas obowiązujących aktów prawnych, przepis art. 39 specustawy pomocowej zezwalający na wykonywanie pracy bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę nie znajdzie zastosowania. Każde zatem powierzenie wykonywania pracy bez uprzedniego uzyskania zezwolenia na pracę bądź oświadczenie podmiotu powierzającego wykonywanie pracy będzie uznane za nielegalne wykonywanie pracy, co wiąże się z konsekwencjami określonymi w art. 120 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia, zarówno dla podmiotu, który tę pracę będzie powierzać, jak i samego cudzoziemca. Pierwszy z nich popełni wykroczenie polegające na powierzeniu cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy, a cudzoziemiec zostanie pociągnięty do odpowiedzialności za nielegalne wykonywanie pracy.

W przypadku zaś przybycia obywatela Ukrainy na terytorium RP na podstawie art. 2 ust. 1 specustawy pomocowej, tj. od 24.02.2022 r., zastosowanie znajdą przepisy art. 22 i art. 39 omawianej ustawy. Innymi słowy, w przypadku wjazdu i uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy na podstawie przepisów specustawy pomocowej obywatel Ukrainy uzyska uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę.

Możliwa jest także trzecia sytuacja, w której cudzoziemiec przybywa do Polski na podstawie dotychczasowych regulacji prawnych, lecz korzysta z dostępu do rynku pracy na podstawie art. 22 specustawy pomocowej, tj. z trybu powiadomienia powiatowego urzędu pracy. Dzięki temu może legalnie wykonywać pracę przez okres 18 miesięcy, licząc od 24.02.2022 r. W tym też miejscu należy zwrócić uwagę na właściwe wykonywanie obowiązku nałożonego treścią art. 22 specustawy pomocowej. Podmiot powierzający wy-



konywanie pracy cudzoziemcowi zobowiązany jest powiadomić w terminie 14 dni od dnia podjęcia pracy przez obywatela Ukrainy powiatowy urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu o powierzeniu wykonywania pracy temu obywatelowi. Powiadomienie urzędu pracy stanowi więc warunek konieczny do legalnego wykonywania pracy. W tym kontekście mogą pojawić się jednak pytania dotyczące legalności pracy takiego cudzoziemca w przypadku złożenia powiadomienia z uchybieniem terminu bądź też w przypadku zaniechania ze strony podmiotu powierzającego pracę i niezłożenia powiadomienia. To z kolei rodzi wątpliwość, jak należy traktować pracę cudzoziemca wykonywaną w okresie od 1 do 14 dnia, tj. czy praca w tym okresie będzie legalnie wykonywana.

Odpowiedź na postawione pytania jest utrudniona. Specustawa pomocowa nie zakłada w ogóle wystąpienia takich sytuacji, gdyż nie zawiera żadnych regulacji w tym zakresie. Nie przewiduje też konsekwencji za niedopełnienie obowiązków ustawowych. W odniesieniu do dotychczasowych przepisów powierzenie wykonywania pracy wbrew przepisom ustawy o promocji zatrudnienia rodzi konsekwencje na tle art. 120 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Konstrukcja zaś art. 22 specustawy pomocowej pozwala przyjąć, że wyłącznie praca wykonywana po spełnieniu wymogów wskazanych w tym przepisie może być zakwalifikowana jako praca legalnie wykonywana. To czyni, że każde uchybienie terminu do dokonania określonego w przepisie zgłoszenia, nawet jednodniowe spóźnienie, będzie uznane za nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca. Innymi słowy, jeśli podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi powiadomi urząd pracy, lecz po upływie 14 dnia od rozpoczęcia pracy przez cudzoziemca, będzie musiał liczyć się z takimi samymi skutkami, jak w przypadku zaniechania złożenia powiadomienia. To w konsekwencji prowadzić będzie do odpowiedzialności wykroczeniowej, o której mowa w art. 120 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Przepisy specustawy pomocowej nie wyłączają bowiem stosowania przepisów ustawy o promocji zatrudnienia do naruszeń przepisów tej ustawy.

Wydaje się jednak, że ustawodawca dostrzegł potrzebę naprawy swojego niedociągnięcia, gdyż zwraca na tę kwestię uwagę w ostatniej nowelizacji ustawy o zmianie specustawy pomocowej, czemu należy się bliżej przyjrzeć. Artykuł 22 ust. 5c specustawy pomocowej stanowi, że „w przypadku gdy podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie dopełnił obowiązku powiadomienia o powierzeniu wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy, o którym mowa w ust. 1, przepisu art. 120 ust. 2 ustawy z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie stosuje się”. Znowelizowana ustawa zwalnia cudzoziemców z odpowiedzialności wykroczeniowej, gdy pracodawca/zleceniodawca zaniecha wykonywania swoich obowiązków związanych z powierzeniem pracy obywatelowi Ukrainy bądź też niewłaściwie je wykona. Cały ciężar odpowiedzialności wykroczeniowej spocznie wyłącznie na podmiocie powierzającym wykonywanie pracy.

## WNIOSKI

Złagodzenie wymogów związanych z dopuszczeniem cudzoziemców do polskiego rynku pracy było potrzebne. Sytuacja konfliktowa, która trwa w Ukrainie, i konieczność pomocy uciekającej przed wojną ludności ukraińskiej wymusiły szybką reakcję polskiego ustawodawcy. Polska, przyjmując na swoje terytorium tak znaczny odsetek osób posiadających obywatelstwo ukraińskie bądź będących ich małżonkami, zdecydowała o zastosowaniu rozwiązań pozwalających tym cudzoziemcom na możliwie swobodne funkcjonowanie w tych nowych warunkach. Kierując się wolą pomocy dla cudzoziemców, ustawodawca wprowadził rozwiązania, które mają usprawnić im dostęp do pracy, ale też zachęcić polskich pracodawców/zleceniodawców do powierzenia pracy właśnie tym cudzoziemcom.

Przyjęte rozwiązanie pokazuje jednak brak dokładności ustawodawcy, który na pierwszym miejscu postawił względy humanitarne, pomijając tym samym jedną z podstawowych zasad prawa pracy, a mianowicie równe traktowanie w zatrudnieniu. Specustawa pomocowa wydaje się być przez to niedopracowaną reakcją pomocową wprowadzoną w pośpiechu. Niektóre rozwiązania w niej przyjęte mogą być zastosowane nawet do szerszego kręgu adresatów, wykraczając tym samym poza zakres stosowania całej ustawy, inne zaś – wyłącznie do ograniczonej grupy obywateli Ukrainy (przybyłych od 24.02.2022 r.). Nowy tryb powierzenia pracy na podstawie powiadomienia urzędu pracy obejmuje zaś nie tylko obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski w związku z wojną w Ukrainie, lecz także tych, którzy dotychczas przebywali w Polsce z zamiarem długoterminowego pobytu w celach zarobkowych. To z kolei może dać szersze możliwości znalezienia pracy przez obywatela Ukrainy niż przez innego cudzoziemca.

Wprowadzone rozwiązania podyktowane są wolą szybkiej pomocy dla konkretnej grupy cudzoziemców w Polsce. Wielość jednak pytań, które można postawić względem rozwiązań przyjętych w specustawie pomocowej dotyczących możliwości wykonywania pracy przez cudzoziemca przebywającego w Polsce dłużej niż 18 miesięcy, a na które akt ten nie udziela odpowiedzi, pokazuje, że ustawa ta prezentuje jedynie krótkofalowe rozwiązania. Ustawodawca popełnia te same błędy jak przy przepisach covidowych, które wielokrotnie nowelizował. Stosowanie niedopracowanych rozwiązań legislacyjnych spowodować może, że cudzoziemcy, którzy przybyli do Polski od 24.02.2022 r., mogą pozostać bez pracy oraz środków finansowych przez okres oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt. Mogą także w ogóle nie uzyskać zezwolenia na pobyt, gdyż ostatnie zmiany specustawy pomocowej uniemożliwiają przeprowadzenie postępowania administracyjnego w zakresie udzielenia zezwolenia na pobyt do 31.12.2022 r.

## ABSTRACT

**dr Anna Kanarek-Równicka**

The author is a doctor of law, an advocate (District Bar Association in Krakow), assistant professor at the Institute of Legal Sciences at the Faculty of Law and Social Sciences of the Jan Kochanowski University in Kielce.

**Employment of Ukraine citizens in the territory of Poland  
from 24.02.2022**

*The title issue is an extremely topical problem. Due to the war in Ukraine, a large percentage of Ukrainian citizens came to Poland. This situation forced the Polish legislator to react quickly and introduce mechanisms ensuring their legal stay and legal work in Poland. The study analyzes the introduced so-called a special aid act on solutions to the title issue. The conducted analysis will show the short-sightedness of the solutions adopted in it.*

**Keywords:** *citizen of Ukraine, legal work of a foreigner, legal stay*

**dr Anna Kanarek-Równicka**

ORCID: 0000-0003-0787-781X; e-mail: akanarek@ujk.edu.pl

Autorka jest doktorem nauk prawnych, adwokatem (ORA Kraków), adiunktem w Instytucie Nauk Prawnych na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach.

Pojęcia kluczowe: *pozew, adwokat, proces cywilny, dowód w procesie cywilnym, podpis, dokument*

# Pytania i odpowiedzi prawne

Łukasz Błaszczak

## CZY ANONIM MOŻE BYĆ DOWODEM W PROCESIE CYWILNYM?

Problematyka anonimu w procesie cywilnym wywołuje wiele kontrowersji nie tylko na płaszczyźnie teoretycznej, ale i praktycznej. Rodzi się bowiem pytanie, czy w świetle obowiązującej regulacji Kodeksu postępowania cywilnego<sup>1</sup> anonim może zostać zakwalifikowany jako dowód z dokumentu, czy też należałoby odmówić mu takiego statusu i zakwestionować jakąkolwiek wartość dowodową anonimu. Innym zagadnieniem, które pojawia się na tle przedmiotowych rozważań, jest ustalenie, czy zawnioskowanie dowodu z anonimu nie pozostaje w sprzeczności z klauzulą dobrych obyczajów (art. 3 k.p.c.) i czy przypadkiem nie wyczerpuje znamion nadużycia prawa procesowego w postępowaniu dowodowym. Opracowanie podejmuje odpowiedź na te pytania oraz rozstrzyga inne wątpliwości, które wiążą się z przedmiotowym zagadnieniem.

1. Rozważając zagadnienie anonimu na gruncie postępowania dowodowego w procesie cywilnym, nie sposób nie wyjść od samej jego definicji. O tyle jest to istotne, że anonim może przybierać różne znaczenia. Anonim (gr. *anonymos* – bezimienny) to termin oznaczający nieznanego autora dzieła, jak również samo niepodpisane dzieło. Definicja językowa sprowadza anonim do bezimiennego utworu, listu bez podpisu, utworu nieznanego czy wreszcie nieznanego autora, którego nie można w żaden sposób ustalić<sup>2</sup>. W przypadku zaś, gdyby ustalenie

<sup>1</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.), dalej k.p.c.

<sup>2</sup> Por. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2007, s. 36.

autora dokumentu było możliwe, ów dokument nie mógłby być traktowany w kategoriach anonimu. Klasyczne ujęcie anonimu najlepiej oddaje jego podstawowa cecha, a mianowicie brak podpisu. Brak podpisu stanowi zatem *sine qua non* anonimu<sup>3</sup>.

Problematyka anonimu jest rozważana na płaszczyźnie różnych gałęzi prawa i budzi zainteresowanie nie tylko w doktrynie, ale i również w judykaturze. W piśmiennictwie konstruowana jest nawet typologia anonimów, w ramach której wyróżniane są trzy podtypy: anonimy zniesławiające, znieważające i fałszywie oskarżające, anonimy okupowo-szantażujące i anonimy-donosy<sup>4</sup>. Aktualność powyższego podziału sprawdza się chociażby w obszarze kryminalistyki<sup>5</sup>. Na gruncie sądowego postępowania cywilnego rozważania na temat anonimów koncentrują się nie tyle na możliwości wyróżnienia różnych jego podtypów, aczkolwiek zapewne w procesach dotyczących naruszenia dóbr osobistych można by posłużyć się wskazaną klasyfikacją i mogłaby się ona okazać pomocna, istotniejsze ma jednak znaczenie kwestia ustalenia, czy anonim w ogóle może być dowodem w procesie cywilnym<sup>6</sup>.

2. Na potrzeby procesu cywilnego przez anonim należy rozumieć dokument zawierający tekst nieznanego autora lub dokument zawierający tekst, którego wystawcy nie można ustalić<sup>7</sup>. K. Knoppek zaproponował dodatkowo, aby za anonim uznać również pismo, którego autor podpisuje się cudzym imieniem i nazwiskiem<sup>8</sup>. Pogląd ten należy w pełni zaakceptować z uwagi na okoliczność, że podpisanie się pod dokumentem powinno nastąpić nazwiskiem, które danej osobie przysługuje według ksiąg stanu cywilnego. W judykaturze stanowisko odnośnie do anonimu wydaje się być przesądzone, co nie oznacza, że jest ono właściwe i nie powinno ulec zmianie, jako nieaktualne i nieprzystające do współczesnych rozwiązań prawnych. Wykryształowało się ono jeszcze, co prawda, w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku, niemniej jednak w dalszym ciągu jest ono przywoływane jako argument kwestionujący przydatność anonimu w postępowaniu dowodowym, a nawet jako negujący dopuszczalność zakwalifikowania anonimu do kategorii dowodów w procesie cywilnym. Stanowisko to pojawiło się za sprawą wyroku Sądu Najwyższego z 9.12.1980 r.<sup>9</sup>, w którym to przyjęto, że

<sup>3</sup> Por. M. Olszewska, *Anonim jako ślad kryminalistyczny*, „Prokuratura i Prawo” 2014/11–12, s. 131.

<sup>4</sup> Por. M. Olszewska, *Anonim...*, s. 132; A. Feluś, *Anonimy o treści wyczerpującej znamiona czynów określonych w art. 178 k.k., art. 181 k.k. i art. 248 k.k.*, „Palestra” 1980/4–5, s. 64.

<sup>5</sup> Por. W. Gutekunst, *Z problematyki badań anonimów*, „Problemy Kryminalistyki” 1962/9–10, s. 39.

<sup>6</sup> Por. K. Knoppek, *Dokument w polskim procesie cywilnym*, Poznań 1993, s. 36.

<sup>7</sup> Por. M. Rusiński, *Dowód z anonimu w procesie cywilnym (w:) Honeste procedere. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu*, red. A. Laskowska-Hulisz, J. May, M. Mrówczyński, Warszawa 2017, s. 440.

<sup>8</sup> Por. K. Knoppek (w:) *System prawa procesowego cywilnego. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2016, t. 2, cz. 2, s. 189.

<sup>9</sup> Wyrok SN z 9.12.1980 r. (II URN 171/80), OSPiKA 1981/7–8, poz. 126.

„anonim nie stanowi i nie może stanowić żadnego dowodu w sprawie rozpoznawanej przez organy wymiaru sprawiedliwości. Anonim z istoty swojej jest zjawiskiem niemoralnym, nie akceptowanym przez społeczeństwo i jako taki nie może być nigdy i w żadnym kontekście brany pod uwagę przez sąd”. Pogląd ten poparł W. Siedlecki w głosie do tego wyroku, wskazując, że anonim nie może być podciągnięty ani pod pojęcie dokumentu urzędowego, ani dokumentu prywatnego, ani nie stanowi tzw. początku dowodu na piśmie. Zdaniem W. Siedleckiego anonim można potraktować jako środek dowodowy uzyskany sprzecznie z prawem oraz sprzecznie z zasadami współżycia społecznego. Akceptacja dla tego sposobu informowania sądu o danych okolicznościach nie licuje z powagą organu wymiaru sprawiedliwości oraz stanowi zachętę dla korzystania z tego sposobu informowania przez osoby niewykazujące właściwej postawy moralnej<sup>10</sup>.

Pogląd ten wywarł duży wpływ na późniejsze podejście do problematyki anonimu i kwestionowania jego przydatności w postępowaniu dowodowym<sup>11</sup>. Wskazywano m.in., że anonim nie może być dowodem, ponieważ taki środek dowodowy trudno uznać za wiarygodny<sup>12</sup>. Anonim nie może być uznany za dokument z uwagi na to, że brak podpisu uniemożliwia ustalenie jego wystawcy. Podpis jest elementem konstytuującym dokument i jest on konieczny<sup>13</sup>, bez niego nie można w ogóle mówić o dokumencie<sup>14</sup>. K. Knoppek w swoim czasie stanął na stanowisku, że tekst niepodpisany przez wystawcę nie może uchodzić za dokument w rozumieniu przepisów prawa cywilnego procesowego<sup>15</sup>. Wyważony pogląd w tej materii prezentował T. Ereciński, który zauważył, że podpis decyduje jedynie o wartości dowodowej konkretnego dokumentu i nie może być traktowany jako element konstytutywny<sup>16</sup>. Chociaż większość autorów doktryny polskiej, a także zagranicznej, stoi na stanowisku, że rzeczywiście podpis nie jest niezbędnym elementem składowym dokumentu, to jednak większość z nich postuluje konieczność udowodnienia za pomocą innych środków dowo-

<sup>10</sup> W. Siedlecki, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 9.12.1980 r. (II URN)*, OSPiKA 1981/7–8, s. 316; stanowisko to przywołuje także T. Ereciński (w:) T. Ereciński, P. Grzegorzczak, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie rozpoznawcze. Komentarz*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, t. 2, s. 331; M. Rusiński, *Dowód z anonimu...*, s. 442.

<sup>11</sup> Na co zwraca uwagę M. Rusiński, *Dowód z anonimu...*, s. 437 i 438; także K. Knoppek (w:) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 1–366*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, t. 1, komentarz do art. 243<sup>1</sup>.

<sup>12</sup> Por. T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2009, s. 210.

<sup>13</sup> Por. K. Knoppek, *Dokument...*, s. 40; tak też E. Rudkowska-Ząbczyk (w:) *Dowody i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory czynności sądowych i pism procesowych*, red. Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, Warszawa 2015, s. 511.

<sup>14</sup> Por. K. Markiewicz, *Dokumenty i ich wtórniki w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2016/3, s. 462.

<sup>15</sup> K. Knoppek, *Dokument...*, s. 40.

<sup>16</sup> T. Ereciński, *Z problematyki dowodu z dokumentów w sądowym postępowaniu cywilnym* (w:) *Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Zbigniewa Resicha*, red. M. Jędrzejewska, T. Ereciński, Warszawa 1985, s. 77.



dowych, kto jest autorem niepodpisanego dokumentu<sup>17</sup>. Natomiast brak podpisu i jednocześnie niemożliwość identyfikacji autora dokumentu wyklucza przeprowadzenie dowodu z takiego dokumentu w procesie cywilnym<sup>18</sup>. Pismo zatem pozbawione podpisu wystawcy może być uważane tylko za tzw. początek dowodu na piśmie, a nie za pełny dowód pisemny<sup>19</sup>. Skrajny pogląd na temat anonimu głosił, że nie może być on nawet początkiem dowodu na piśmie, a więc nie ma on kompletnie żadnego znaczenia w postępowaniu dowodowym<sup>20</sup>.

3. Przedstawione stanowisko doktryny, które pojawiło się na kanwie przedmiotowego orzeczenia, powinno zostać po raz kolejny zweryfikowane, i to wobec istniejących w tym zakresie regulacji, które umożliwiają zmianę optyki co do roli anonimu jako dowodu z dokumentu w procesie cywilnym.

Do czasu bowiem wejścia w życie ustawy z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>21</sup>, tj. do 8.09.2016 r., ani Kodeks cywilny<sup>22</sup>, ani Kodeks postępowania cywilnego nie definiowały pojęcia „dokument” i tym samym istniało uzasadnienie dla prezentowania różnych koncepcji odnośnie do samego dokumentu. To z kolei przekładało się także na rozważania w przedmiocie anonimu i jego przydatności w postępowaniu dowodowym. Przed nowelizacją Kodeks postępowania cywilnego dokonywał jedynie podziału dokumentów na urzędowe oraz prywatne<sup>23</sup>. Za dokumenty uznawano wtedy wszelkie dokumenty pisemne niezależnie od tego, na jakim materiale zostały sporządzone. Musiało to być jednak takie pisemne uzewnętrznienie pewnej myśli lub informacji, które nadawało się do wielokrotnego wykorzystania<sup>24</sup>. Sporne przy tym było, czy dla istnienia dokumentu konieczne jest, aby był na nim podpis lub podpis wystawcy<sup>25</sup>. W ówczesnych zapatrywaniach dokument w rozumieniu przepisów prawa cywilnego materialnego i dokument w rozumieniu prawa procesowego nie stanowiły tożsamyh pojęć<sup>26</sup>.

<sup>17</sup> Por. K. Knoppek, *Dokument...*, s. 36.

<sup>18</sup> Por. B. Kaczmarek, *Moc dowodowa dokumentu elektronicznego w postępowaniu cywilnym – polemika*, „Monitor Prawniczy” 2008/5, s. 2; E. Rudkowska-Ząbczyk (w:) *Dowody...*, s. 513.

<sup>19</sup> Por. K. Knoppek, (w:) *System...*, s. 187.

<sup>20</sup> Por. T. Wiśniewski, *Przebieg...*, s. 210; zob. także D. Szostek, *Pojęcie dokumentu* (w:) *Nowe ujęcie dokumentu w polskim prawie prywatnym ze szczególnym uwzględnieniem dokumentu elektronicznego*, Warszawa 2012, Legalis/el.

<sup>21</sup> Ustawa z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1311).

<sup>22</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.), dalej k.c.

<sup>23</sup> Por. także M. Rusiński, *Dowód z dokumentu elektronicznego i wydruku w procesie cywilnym w świetle znnowelizowanych przepisów kodeksu postępowania cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2017/2, s. 62.

<sup>24</sup> Por. T. Erciński (w:) T. Erciński, P. Grzegorzczak, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, *Kodeks...*, s. 330; K. Markiewicz, *Dokumenty...*, s. 462.

<sup>25</sup> Por. K. Markiewicz, *Dokumenty...*, s. 462.

<sup>26</sup> Por. B. Kaczmarek-Templin (w:) *System postępowania cywilnego*, t. 2, *Dowody w postępowaniu cywilnym*, red. Ł. Błaszczak, Warszawa 2021, s. 1067.

Dopiero nowelizacja, która weszła w życie w 2016 r., wymusiła zmianę pojęcia do kwestii dokumentu. Wprowadzenie do Kodeksu cywilnego pojęcia dokumentu sprawiło, że za dokument uznano każdy nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią (art. 77<sup>3</sup> k.c.). Tego rodzaju zmiana otworzyła możliwość uznania za dokument również tych nośników, które zawierają informacje w innej postaci niż tekst<sup>27</sup>.

Przytoczona definicja dokumentu jako nośnika informacji o określonych cechach została ściśle powiązana z utwaleniem i możliwością odtworzenia utwalonej informacji. Stąd też w świetle obecnie obowiązującej regulacji za dokument należy uznać nie tylko informację, ale również nośnik, na którym ją utwalono w celu stworzenia możliwości zapoznania się z nią. Tak skonstruowana definicja dokumentu jest neutralna technologicznie z uwagi na szerokie możliwości co do doboru sposobu ujawnienia treści informacji (symbole, dźwięk, obraz itp.), a także rodzaju zastosowanego nośnika (papier, plik komputerowy, taśma filmowa) i z użyciem dowolnych środków (smartfon, tablet, laptop, długopis)<sup>28</sup>.

4. Wprowadzenie ustawowej definicji dokumentu przez ustalenie znaczenia jednego z podstawowych terminów prawa cywilnego zrealizowało cele porządkowe, a przy okazji jednoznacznie zerwało z tradycyjnym rozumieniem tego pojęcia jako informacji utwalonej wyłącznie w postaci pisma<sup>29</sup>. Przyjęta definicja dokumentu jednocześnie oznacza akceptację co do szerokiego rozumienia tego terminu<sup>30</sup>. Zasadniczą bowiem funkcją dokumentów obecnie jest utwalenie określonych spostrzeżeń lub oświadczeń w celu przedstawienia ich w takiej formie w przyszłości. W konsekwencji nie ma znaczenia, czy jest to forma pisemna dokumentu, czy też mamy do czynienia z innymi metodami gromadzenia oraz przechowywania informacji<sup>31</sup>. Przyjęta więc definicja dokumentu obejmuje dokumenty zawierające tekst (dokumenty papierowe lub dokumenty elektroniczne), ale również dokumenty, w których treść wyrażona jest w innej formie.

Nie wchodząc głębiej w samą problematykę dokumentu, jedynie na marginesie należy podnieść, że definicja ta nie koresponduje jednak z art. 3 pkt 35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 23.07.2014 r. nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE (eIDAS)<sup>32</sup>, ponieważ przez dokument elektroniczny należy rozumieć treść przechowywaną w postaci elektronicznej, a nie nośnik.

<sup>27</sup> Por. K. Flaga-Gieruszyńska (w:) *System postępowania cywilnego. Dowody w postępowaniu cywilnym*, red. Ł. Błaszczak, Warszawa 2021, t. 2, s. 1402.

<sup>28</sup> Por. K. Flaga-Gieruszyńska (w:) *System...*, s. 1403.

<sup>29</sup> Por. T. Erciński (w:) T. Erciński, P. Grzegorzczak, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, *Kodeks...*, s. 331.

<sup>30</sup> Por. M. Rusiński, *Dowód z dokumentu...*, s. 62.

<sup>31</sup> Por. B. Kaczmarek-Templin (w:) *System...*, s. 1068.

<sup>32</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 23.07.2014 r. nr 910/2014 w sprawie

Niezależnie jednak od powyższego rozróżnienie dokumentów na dokumenty zawierające tekst oraz niezawierające tekstu ma z kolei znaczenie dla zastosowania określonych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 243<sup>1</sup> k.p.c. przepisy niniejszego oddziału stosuje się do dokumentów zawierających tekst, umożliwiającich ustalenie ich wystawców. Przepis art. 243<sup>1</sup> k.c. znajdzie zatem zastosowanie tylko wówczas, gdy dokument, po pierwsze, zawiera tekst, a po drugie, możliwe jest ustalenie jego wystawcy. W rzeczywistości będzie on miał zastosowanie względem dokumentów tradycyjnych (dokumentów papierowych), jak również dokumentów elektronicznych<sup>33</sup>. W myśl z kolei art. 308 k.p.c. dowody z innych dokumentów niż wymienione w art. 243<sup>1</sup> k.p.c., w szczególności zawierające zapis obrazu, dźwięku albo obrazu i dźwięku, sąd przeprowadza, stosując odpowiednio przepisy o dowodzie z oględzin oraz o dowodzie z dokumentów.

Innymi słowy, w dalszym ciągu mamy do czynienia z dokumentami, tyle że niezawierającymi tekstu i niepozwalającymi zidentyfikować wystawcy. Okoliczność ta jednak nie wpływa na zmianę statusu „dokumentu”, ponieważ w dalszym ciągu mamy do czynienia z „dokumentem”, tyle że bez tekstu i bez wystawcy. Brak wystawcy w tym wypadku oznaczałby sytuację, w której nie tylko nie ma podpisu pod dokumentem, ale niemożliwe jest w ogóle ustalenie wystawcy, co będzie miało szczególne znaczenie z punktu widzenia innych dokumentów aniżeli dokumenty papierowe. Wszelkie zatem środki dowodowe stanowiące „dokument” w rozumieniu art. 77<sup>3</sup> k.c., a niezawierające tekstu ani niepozwalające zidentyfikować wystawcy, należy oceniać w świetle art. 308 k.p.c.<sup>34</sup> Nie oznacza to jednak, że przepisy zawarte w oddziale 2 Kodeksu postępowania cywilnego o dowodzie z dokumentów nie znajdują zastosowania, wręcz przeciwnie – znajdują, ponieważ sam art. 308 k.p.c. zakłada, że do dowodów z innych dokumentów stosuje się odpowiednio przepisy o dowodzie z oględzin oraz o dowodzie z dokumentów. W konsekwencji możliwe stanie się zastosowanie niektórych przepisów z oddziału 2 zatytułowanego „Dokumenty”.

5. Nie wchodząc w dalsze rozważania co do rozumienia dokumentu, najistotniejsze znaczenie ma to, że brak podpisu nie będzie eliminował z pojęcia dokumentu anonimu. Anonim obecnie odpowiada definicji dokumentu z art. 77<sup>3</sup> k.c.<sup>35</sup>, ponieważ pojęcie to obejmuje również tradycyjne dokumenty tekstowe, sporządzone formie pisemnej, gdzie nośnikiem informacji jest papier. W tej sytuacji, pomimo że anonim zawiera oświadczenie niewiadomego pocho-

---

identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (eIDAS) (Dz.Urz. z 2014 r. L 257, s. 73).

<sup>33</sup> Por. także M. Rusiński, *Dowód z dokumentu...*, s. 65; B. Kaczmarek-Templin, *Dowód z dokumentu elektronicznego w procesie cywilnym*, Warszawa 2012, s. 60.

<sup>34</sup> Por. także M. Rusiński, *Dowód z dokumentu...*, s. 65.

<sup>35</sup> Por. K. Knoppek (w:) *System...*, s. 197.

dzenia, to jednak może stanowić on dokument w procesie cywilnym. Okoliczność braku podpisu w przypadku dokumentów tradycyjnych powoduje, że anonim nie będzie mógł być przedmiotem dowodu z dokumentu w rozumieniu art. 243<sup>1</sup> k.p.c., bo niemożliwe jest ustalenie jego wystawcy, a przesłanka ta, obok wyposażenia dokumentu w treść, jest obligatoryjna dla tej kwalifikacji<sup>36</sup>. Z drugiej znów strony nic nie stoi na przeszkodzie, aby w stosunku do anonimu nie znalazł zastosowania art. 308 k.p.c. Oznacza to, że dowód z anonimu powinien być przeprowadzony na podstawie art. 308 k.p.c. Tutaj jednak należy dostrzec istotny problem, ponieważ o ile w przypadku dokumentów tradycyjnych (dokumentów papierowych) problematyka anonimów będzie sprowadzała się do braku podpisów, o tyle zasadniczo w stosunku do dokumentów elektronicznych kwestia ta sprowadzałaby się nie tylko do samego podpisu, ale również do niemożności ustalenia wystawcy dokumentu. Anonim może więc występować nie tylko w przypadku dokumentów tradycyjnych (papierowych), ale także dokumentów elektronicznych zawierających tekst. Przyjmuje się jednak, że przypisanie dokumentowi statusu anonimu nie jest cechą trwałą, lecz co najwyżej można by ją potraktować jako tymczasową i niepermanentną<sup>37</sup>. Jest tak dlatego, że w momencie składania wniosku dowodowego określony dokument może zostać potraktowany jako anonim, a później w trakcie postępowania dowodowego ustalony zostanie autor dokumentu lub wystawca w przypadku dokumentu elektronicznego, szczególnie że te ostatnie charakteryzują się określonymi śladami, które przy wykorzystaniu określonej techniki (a na pewno w dzisiejszej dobie jest to wysoce prawdopodobne) umożliwiają ustalenie wystawcy. Podobnie przy dokumentach tradycyjnych na moment składania wniosku nie będzie możliwe ustalenie autora dokumentu, nie oznacza to jednak, że w trakcie postępowania dowodowego i przed zamknięciem rozprawy autor ten nie zostanie ustalony.

Obecnie na uwadze należy mieć to, że w świetle art. 236 § 1 k.p.c. w postanowieniu o dopuszczeniu dowodu sąd oznaczy środek dowodowy i fakty, które mają nim zostać wykazane, a w miarę potrzeby i możliwości – także termin i miejsce przeprowadzenia dowodu. Nie dotyczy to jednak dowodów znajdujących się w aktach sprawy lub do nich dołączonych, bo te z kolei stanowią dowody bez wydawania odrębnego postanowienia. Dopiero pomijając dowód z takiego dokumentu, sąd wydaje postanowienie (art. 243 k.p.c.). Stąd też sąd, dopuszczając dowód z anonimu, nie będzie wydawał osobnego postanowienia. Natomiast w wypadku ustalenia autora dokumentu lub wystawcy dokumentu dokument taki przestaje być anonimem i staje się dokumentem w rozumieniu art. 243<sup>1</sup> k.p.c. ze wszystkimi z tym związanymi konsekwencjami i co oczywiste, z możliwością zastosowania w stosunku do niego przepisów art. 243<sup>1</sup> i n. k.p.c.

<sup>36</sup> Por. K. Knoppek (w:) *System...*, s. 197; M. Rusiński, *Dowód z dokumentu...*, s. 75.

<sup>37</sup> Na tę cechę słusznie zwraca uwagę M. Rusiński, *Dowód z anonimu...*, s. 448, odróżniając tu dwa momenty zgłoszenia wniosku oraz dopuszczenia dowodu.

6. W przypadku anonimu istotne jest, aby informacja wynikająca z anonimów skupiała się na istotnych faktach, które będą oceniane z punktu widzenia całokształtu materiału dowodowego (art. 233 § 1 k.p.c.)<sup>38</sup>. Przedmiotem dowodu są bowiem fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie (art. 227 k.p.c.). Anonim będzie więc przydatny o tyle, o ile będzie zawierał informację o faktach istotnych dla sprawy. Jeżeli nie będzie zawierał takich informacji, to z oczywistych względów wartość dowodowa anonimu okaże się znikoma. Sąd nie może pominąć wniosku dowodowego w oparciu o art. 235<sup>2</sup> § 1 k.p.c. tylko dlatego, że obejmuje on dokument niepodpisany lub dokument, którego wystawcy nie sposób ustalić. Anonim zresztą nie jest wskazany w katalogu podstaw określonych w art. 235<sup>2</sup> § 1 k.p.c. i z całą pewnością nie można na chwilę obecną uznać, że jest dowodem, którego przeprowadzenie wyłącza przepis Kodeksu lub który jest niemożliwy do przeprowadzenia (art. 235<sup>2</sup> § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.). Ewentualnie oddalenie takiego wniosku mogło się wiązać z tym, że anonim dotyczyłby faktu bezspornego, nieistotnego dla rozstrzygnięcia sprawy lub udowodnionego zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy (235<sup>2</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.) lub nieprzydatnego do wykazania danego faktu (art. 235<sup>2</sup> § 1 pkt 3), czy też wtedy, gdyby dowód z anonimu zmierzał jedynie do przedłużenia postępowania (art. 235<sup>2</sup> § 1 pkt 5 k.p.c.). Są to jednak przyczyny, które nie wiążą się z istotą anonimu i okolicznością braku podpisu, lecz leżą u podstaw szybkości i sprawności postępowania.

Podobne w doktrynie stanowisko prezentuje M. Rusiński, który dopuszcza możliwość przeprowadzenia dowodu z anonimu i wiąże to ze zmianą przepisów z 2016 r. Zdaniem tego autora jakiegokolwiek były pierwotne zamiary ustawodawcy, to wprowadzone nowe brzmienie przepisów, zwłaszcza zestawienie art. 243<sup>1</sup> k.p.c. i art. 308 k.p.c., jest na tyle jednoznaczne, że wprost sankcjonuje dopuszczalność anonimów. Odmienne podejście prowadziłoby *de facto* do zastosowania wykładni zawężającej, co należy uznać za niedopuszczalne<sup>39</sup>.

7. O ile brak podpisu nie dyskwalifikuje anonimu z kategorii dowodu z dokumentów, o tyle uniemożliwia uznanie anonimu za dowód urzędowy oraz za dowód prywatny<sup>40</sup>. W art. 244 i art. 245 k.p.c. ustawodawca wprowadził podział dokumentów na urzędowe i prywatne, opierając się przy tym na kryteriach wystawcy dokumentu, przedmiotowego zakresu spraw, w jakich zostały wydane i ich mocy dowodowej. Z przepisu art. 244 § 1 k.p.c. wynika, że dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do

<sup>38</sup> Por. J. Kaspryszyn, *Znaczenie procesowe kopii dokumentu w postępowaniu cywilnym*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2019/2, s. 33.

<sup>39</sup> M. Rusiński, *Dowód z anonimu...*, s. 444 i 445.

<sup>40</sup> Tak też W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2020, s. 281; M. Rusiński, *Dowód z anonimu...*, s. 445; M. Jesion, *Dowód z elektronicznego dokumentu prywatnego w postępowaniu cywilnym*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2019/1, s. 7, Legalis/el.

tęgi organ władzy publicznej i inne organ państwa w zakresie ich działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Z kolei w myśl art. 245 k.p.c. dokument prywatny sporządzony w formie pisemnej albo elektronicznej stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. Podpis jest więc sposobem powiązania oświadczenia z osobą, która je składa, a w zależności od rodzaju nośnika wykorzystywanego do utrwalania podpisywanych dokumentów oraz zastosowanej techniki zapisu tych danych można wyróżnić dwa rodzaje podpisów, tj. własnoręczny oraz elektroniczny. Zarówno w przypadku dokumentu urzędowego, jak i prywatnego jesteśmy w stanie zidentyfikować wystawcę albo podpisującego dokument. Stąd też dokument urzędowy i prywatny nie może być anonimem, co w konsekwencji oznacza, że nawet jeżeli anonim jest dowodem z dokumentu, to jednak wykluczone jest stosowanie względem niego przepisów art. 244 i art. 245 k.p.c.

8. Anonim należy wreszcie odróżnić od początku dowodu na piśmie. Początek dowodu na piśmie ma odległą historię, bo wprowadzony został po raz pierwszy do prawa i procesu cywilnego w Kodeksie Napoleona<sup>41</sup>. Kodeks postępowania cywilnego z 1964 r. zrezygnował z posługiwania się pojęciem początku dowodu na piśmie z uwagi na to, że w Kodeksie cywilnym przy formie pisemnej dla celów dowodowych wprowadzono przepis mówiący o uprawdopodobnieniu za pomocą pisma faktu dokonania czynności prawnej (art. 74 § 2 k.c.)<sup>42</sup>. Przez początek dowodu na piśmie należy rozumieć środek uprawdopodobnienia za pomocą pisma<sup>43</sup>. Początek dowodu na piśmie jest zatem pismem, które nie zawiera podpisu wystawcy, ale z którego treści wynika, kto je napisał<sup>44</sup>. Jak podkreśla K. Knoppek, „początek dowodu na piśmie może być wykorzystywany jako środek uprawdopodobnienia zarówno do przeforsowania dopuszczenia dowodu ze świadków i dowodu ze stron, (...) jak i do uprawdopodobnienia rozmaitych okoliczności faktycznych, o ile kodeks postępowania cywilnego zezwala na zastąpienie obowiązku udowodnienia faktu uprawdopodobnieniem tego faktu”<sup>45</sup>. Oczywiście anonim, podobnie jak początek dowodu na piśmie, charakteryzuje się tą samą cechą w postaci braku podpisu. Różnica jednak sprowadza się do tego, że o ile w przypadku początku dowodu na piśmie można ustalić wystawcę i jest to zasadniczo możliwe, o tyle w przypadku anonimu nie sposób ustalić autora<sup>46</sup>.

9. Zagadnieniem, do którego należałoby się odnieść przy okazji analizowania problematyki anonimu w procesie cywilnym, jest to, czy dowód taki pozostaje

<sup>41</sup> Por. K. Knoppek, *Dokument...*, s. 58.

<sup>42</sup> Por. K. Knoppek, *Dokument...*, s. 58.

<sup>43</sup> Por. K. Knoppek (w:) *System...*, s. 194.

<sup>44</sup> Por. K. Knoppek (w:) *System...*, s. 194.

<sup>45</sup> K. Knoppek (w:) *System...*, s. 197.

<sup>46</sup> Por. K. Knoppek (w:) *System...*, s. 197.



w sprzeczności z klauzulą dobrych obyczajów z art. 3 k.p.c. Nie chodzi tu bowiem o sam anonim jako dowód z dokumentu, lecz przede wszystkim o wniosek o przeprowadzenie dowodu z anonimu. Anonim jako środek dowodowy nie podlega dyspozycji art. 3 k.p.c., natomiast już sama czynność procesowa w postaci zgłoszenia wniosku dowodowego może podlegać ocenie przez pryzmat sprzeczności z klauzulą dobrych obyczajów. Zgodnie z art. 3 k.p.c. strony i uczestnicy postępowania obowiązani są dokonywać czynności procesowych zgodnie z dobrymi obyczajami, dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajenia czegokolwiek oraz przedstawiać dowody<sup>47</sup>. W tym znaczeniu dobre obyczaje zostały potraktowane jako szczególna postać klauzuli generalnej, przewidującej odesłanie do sytemu wartości i reguł pozaprawnych, a więc do czegoś, co ma wymiar aksjologiczny<sup>48</sup>. Aby czynność procesowa w postaci wniosku dowodowego mogła zostać uznana za sprzeczną z dobrymi obyczajami, musiałaby naruszać określone normy moralno-etyczne, czyli zmierzać do wprowadzenia sądu w błąd, opierać się na kłamstwie procesowym czy wreszcie naruszać regułę lojalności procesowej względem przeciwnika, ale także organu procesowego<sup>49</sup>.

Poza art. 3 k.p.c. ustawodawca zdecydował się także na regulację bezpośrednio powiązaną z instytucją nadużycia prawa procesowego. W myśl bowiem art. 4<sup>1</sup> k.p.c. z uprawnienia przewidzianego w przepisach postępowania stronom i uczestnikom postępowania nie wolno czynić użytku niezgodnego z celem, dla którego je ustanowiono (nadużycie prawa procesowego). Określając relację między art. 3 i 4<sup>1</sup> k.p.c., można założyć, że art. 3 k.p.c. dotyczący dobrych obyczajów jest uzupełnieniem art. 4<sup>1</sup> k.p.c., który w zakresie instytucji nadużycia prawa procesowego stanowi podstawową normę. Jednocześnie z zestawienia obu norm można wyciągnąć i taki wniosek, że art. 4<sup>1</sup> k.p.c. ma szerszy zakres niż art. 3 k.p.c. w tym znaczeniu, że za nadużycie może zostać uznane nie tylko postępowanie sprzeczne z dobrymi obyczajami, czyli naruszające normy moralno-etyczne, ale każde inne zachowanie, które wypaczałoby cel danej instytucji<sup>50</sup>.

Z uwagi na powyższe zgłoszenie samego wniosku o przeprowadzenie dowodu z anonimu nie jest sprzeczne z art. 3 k.p.c., czyli z dobrymi obyczajami, oraz nie może być potraktowane w kategoriach nadużycia prawa procesowego (art. 4<sup>1</sup> k.p.c.). Nie jest to więc problem tego, że strona zgłasza wniosek dowodowy dotyczący anonimu, bo sama kwestia anonimu nie przekłada się tu na negatywną ocenę tak skonstruowanego wniosku dowodowego. Problem leży na innej płaszczyźnie, a mianowicie związany jest ze sposobem pozy-

<sup>47</sup> Na temat klauzuli dobrych obyczajów zob. m.in. Ł. Błaszczak, *Klauzula generalna „dobrych obyczajów” z art. 3 k.p.c.*, „Polski Proces Cywilny” 2014/2, s. 186.

<sup>48</sup> Por. Ł. Błaszczak (w:) *System postępowania cywilnego. Dowody w postępowaniu cywilnym*, red. Ł. Błaszczak, Warszawa 2021, s. 316.

<sup>49</sup> Por. Ł. Błaszczak, *Powództwo oczywiście bezzasadne. Art. 191<sup>1</sup> k.p.c.*, Warszawa 2021, s. 103 i 306.

<sup>50</sup> Por. Ł. Błaszczak (w:) *System...*, s. 317 i 318.

skania samego anonimu. Chodzi więc o samą czynność pozyskania anonimu i ustalenie, czy nie nastąpiło to w sposób sprzeczny z prawem. Kwestia ta ma związek z szerszym zagadnieniem tzw. dowodów sprzecznych z prawem (bezprawnych).

Nie wchodząc szczegółowo w samą tematykę dowodów sprzecznych z prawem, na potrzeby rozważań dotyczących anonimu można jedynie zasygnalizować, że pozyskanie dowodów (w tym wypadku anonimu) jako czynność faktyczna jest dokonywane przed wszczęciem postępowania, a więc na etapie, kiedy nie toczy się jeszcze postępowanie lub toczy się, ale czynność ta nie pozostaje w związku z czynnościami dokonywanymi przez strony i organ procesowy. W związku z tym należy rozróżnić etap pozyskiwania dowodów przez strony i etap ich dopuszczenia i przeprowadzenia przez sąd<sup>51</sup>.

Czynności pozyskania dowodu bezprawnego nie zalicza się do czynności procesowych ani nie można oceniać tej czynności faktycznej z poziomu uprawnienia procesowego, które najczęściej będzie się aktualizowało dopiero z momentem wszczęcia postępowania. W konsekwencji powstaje zasadniczy problem z zaliczeniem samego pozyskania dowodu (a więc anonimu) do kategorii nadużycia prawa procesowego<sup>52</sup>. Podstawowy bowiem zarzut formułowany w tym zakresie jest taki, że na tym etapie nie mamy do czynienia w ogóle z żadnym uprawnieniem o charakterze procesowym<sup>53</sup>. Ponieważ nadużycie prawa procesowego będzie odnosiło się do uprawnienia procesowego, a nie do czynności faktycznej, która nie ma nic wspólnego z działaniem procesowym, o tyle właśnie – co jest zresztą podkreślane – na tym etapie trudno będzie przyjąć stanowisko, że mamy do czynienia z nadużyciem prawa procesowego<sup>54</sup>.

Wydaje się jednak, że do tej kwestii należy podejść z nieco innego poziomu argumentacji. Z całą pewnością nie jest tak, że pozyskanie dowodu w sposób sprzeczny z prawem nie będzie oddziaływało w żaden sposób na późniejszą ocenę co do zaistnienia przejawu ewentualnego nadużycia prawa procesowego<sup>55</sup>. Uzasadnione zaś staje się przyjęcie takiego założenia, że o ile czynność pozyskania dowodu sprzeczna z prawem nie będzie podlegała ocenie pod kątem nadużycia prawa procesowego cywilnego z poziomu art. 3 k.p.c. czy też art. 4<sup>1</sup> k.p.c., a także przez pryzmat art. 5 k.c., o tyle nie oznacza to w rzeczy samej, że ta kwestia nie będzie miała znaczenia na późniejszym etapie<sup>56</sup>.

Przeciwnie, okoliczność pozyskania dowodu w sposób sprzeczny z prawem będzie oddziaływała na kolejnym etapie, tj. w momencie przedstawienia tego

<sup>51</sup> Por. Ł. Błaszczak (w:) *System...*, s. 341.

<sup>52</sup> Por. Ł. Błaszczak (w:) *System...*, s. 341.

<sup>53</sup> Zamiast wielu por. m.in. B. Karolczyk, *Dopuszczalność dowodów uzyskanych z naruszeniem prawa w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2012/4, s. 99.

<sup>54</sup> Por. Ł. Błaszczak (w:) *System...*, s. 341.

<sup>55</sup> Por. Ł. Błaszczak (w:) *System...*, s. 342.

<sup>56</sup> Por. Ł. Błaszczak (w:) *System...*, s. 342.

dowodu, a więc złożenia wniosku przez stronę o jego przeprowadzenie. Nadużycie prawa procesowego nie będzie miało miejsca na etapie przedprocesowym. Z kolei już na etapie składania wniosku dowodowego możemy mieć do czynienia z kategorią nadużycia<sup>57</sup>. Pozyskanie dowodu w sposób sprzeczny z prawem pozostaje bowiem w immanentnym związku z samą czynnością zgłoszenia wniosku dowodowego. Jeżeli wniosek dowodowy dotyczyłby anonimu, który pozyskany został w sposób sprzeczny z prawem (chodzi tu nie tylko o prawo procesowe, ale również o prawo materialne), np. w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego, naruszający przepisy dotyczące dóbr osobistych, czy po prostu uzyskany w sposób naruszający podstawowe prawa jednostki, to istniałaby podstawa do jego pominięcia (art. 235<sup>2</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.), ale nie z powodu tego, że sam wniosek dotyczy w ogóle anonimu, lecz z uwagi na okoliczność pozyskania tego anonimu (czyli pozyskania tego dowodu) w sposób sprzeczny z prawem.

W analizowanym przypadku, w moim przekonaniu, należy stosować regułę wyłączenia o charakterze względnym, a nie bezwzględnym. Oznacza to, że dowód, który został uzyskany w sposób sprzeczny z prawem, nie zostaje wyeliminowany od razu, ale podlega ocenie przez sąd, który może podjąć taką decyzję, biorąc pod uwagę także inne okoliczności. W każdym jednak wypadku na uwadze należy mieć kontekst sprawy i to, czego tak naprawdę dotyczy anonim. W stosunku do dowodów sprzecznych z prawem powinna obowiązywać reguła o charakterze względnym, a więc uwzględniająca: znaczenie dowodu dla toczącego się postępowania, wagę sprawy cywilnej i znaczenie dowodu sprzecznego z prawem dla osiągnięcia konkretnego celu postępowania oraz charakter naruszonego prawa podczas pozyskania dowodu<sup>58</sup>. Przeprowadzenie testu proporcjonalności gwarantuje właściwe podejście do kwestii eliminowania dowodów sprzecznych z prawem. Tak więc jeżeli anonim nie został pozyskany w sposób sprzeczny z prawem, to nie ma żadnych podstaw do jego kwestionowania i będzie dowodem w sprawie. Natomiast jeżeli anonim został pozyskany w sposób sprzeczny z prawem, to sąd, chcąc pominąć ten dowód, będzie musiał przeprowadzić test proporcjonalności i dopiero wówczas ustalić, czy istnieje ku temu podstawa.

**10.** Podsumowując dotychczasowe uwagi, należałoby w sposób jednoznaczny przesądzić, że anonim może być przedmiotem dowodu z dokumentu, z tym zastrzeżeniem, że nie spełnia on wymogu z art. 243<sup>1</sup> k.p.c., natomiast zostanie przeprowadzony na podstawie art. 308 k.p.c. Wspomnieć należy również i o tym, że w przypadku anonimu nie jest uzasadnione stosowanie art. 309 k.p.c., zgodnie z którym sposób przeprowadzenia dowodu innymi środkami dowodo-

<sup>57</sup> Por. Ł. Błaszczak (w:) *System...*, s. 342.

<sup>58</sup> Szczegółowo w tym zakresie A. Skorupka, *Dopuszczalność dowodu sprzecznego z prawem w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2021, s. 282.

wymi niż wymienione w artykułach poprzedzających określi sąd zgodnie z ich charakterem, stosując odpowiednio przepisy o dowodach.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że na chwilę obecną stanowisko Sądu Najwyższego zaprezentowane przeszło czterdzieści lat temu należałoby uznać za nieaktualne i w konsekwencji postulować zmianę postrzeżenia przez organy procesowe tego zagadnienia, w kierunku dopuszczalności dowodu z anonimu w procesie cywilnym.

## ABSTRACT

**prof. dr hab. Łukasz Błaszczak**

The author is an associate professor at the Faculty of Law, Administration and Economics of the University of Wrocław (Department of Civil Procedure); head of the Mediation and Arbitration Center, legal advisor; a partner in a law firm based in Wrocław.

### **Can the anonim be evidence in a civil lawsuit?**

*The article discusses the problem of anonymity from the point of view of evidence in a civil trial. This issue raises many controversies not only on the theoretical, but also practical level. A question arises, whether in the light of the binding regulation of the Code of Civil Procedure, an anonymous letter can be qualified as evidence from a document, or whether it should be refused such a status and any evidential value of an anonymous letter should be questioned. Another issue which arises in the context of these considerations is determining, whether submitting evidence from an anonymous letter does not contradict the clause of good practice (Article 3 of the Code of Civil Procedure) and whether it does not exhaust the features of abuse of the procedural right in evidence proceedings.*

**Keywords:** lawsuit, lawyer, civil process, evidence in a civil trial, signature, document

**prof. dr hab. Łukasz Błaszczak**

ORCID: 0000-0002-3372-4043; e-mail: l.blaszczak@bskk.eu

Autor jest profesorem na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (Zakład Postępowania Cywilnego); kierownikiem Centrum Mediacji i Arbitrażu, radcą prawnym i adwokatem; współlnikiem spółki prawniczej z siedzibą we Wrocławiu.

## BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

- Błaszczak Łukasz**, *Klauzula generalna „dobrych obyczajów” z art. 3 k.p.c., „Polski Proces Cywilny” 2014/2*
- Błaszczak Łukasz**, *Powództwo oczywiście bezzasadne. Art. 191<sup>1</sup> k.p.c.*, Warszawa 2021
- Błaszczak Łukasz** (w:): *System postępowania cywilnego. Dowody w postępowaniu cywilnym*, red. Ł. Błaszczak, Warszawa 2021
- Broniewicz Witold, Marciniak Andrzej, Kunicki Ireneusz**, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2020
- Erciński Tadeusz**, *Z problematyki dowodu z dokumentów w sądowym postępowaniu cywilnym* (w:): *Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Zbigniewa Resicha*, red. M. Jędrzejewska, T. Erciński, Warszawa 1985
- Erciński Tadeusz** (w:): **Erciński Tadeusz, Grzegorzczak Paweł, Gudowski Jacek, Jędrzejewska Maria, Weitz Karol**, *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie rozpoznawcze. Komentarz*, red. T. Erciński, Warszawa 2016, t. 2
- Feluś Antoni**, *Anonimy o treści wyczerpującej znamiona czynów określonych w art. 178 k.k., art. 181 k.k. i art. 248 k.k.*, „Palestra” 1980/4–5
- Flaga-Gieruszyńska Kinga** (w:): *System postępowania cywilnego, t. 2, Dowody w postępowaniu cywilnym*, red. Ł. Błaszczak, Warszawa 2021
- Gutekunst Włodzimierz**, *Z problematyki badań anonimów*, „Problemy Kryminalistyki” 1962/9–10
- Jesion Mirosława**, *Dowód z elektronicznego dokumentu prywatnego w postępowaniu cywilnym*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2019/1, s. 7, Legalis/el.
- Kaczmarek Berenika**, *Moc dowodowa dokumentu elektronicznego w postępowaniu cywilnym – polemika*, „Monitor Prawniczy” 2008/5, s. 2
- Kaczmarek-Templin Berenika**, *Dowód z dokumentu elektronicznego w procesie cywilnym*, Warszawa 2012
- Kaczmarek-Templin Berenika** (w:): *System postępowania cywilnego, t. 2, Dowody w postępowaniu cywilnym*, red. Ł. Błaszczak, Warszawa 2021
- Karolczyk Bartosz**, *Dopuszczalność dowodów uzyskanych z naruszeniem prawa w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2012/4
- Kaspryszyn Janusz**, *Znaczenie procesowe kopii dokumentu w postępowaniu cywilnym*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2019/2, s. 33
- Knoppek Krzysztof**, *Dokument w polskim procesie cywilnym*, Poznań 1993

- Knoppek Krzysztof** (w:) *System prawa procesowego cywilnego*, t. 2, *Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2016, cz. 2
- Kopaliński Władysław**, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2007
- Markiewicz Krystian**, *Dokumenty i ich wtórniki w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2016/3
- Olszewska Magda**, *Anonim jako ślad kryminalistyczny*, „Prokuratura i Prawo” 2014/11–12
- Rudkowska-Ząbczyk Ewa** (w:) *Dowody i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem. Wzory czynności sądowych i pism procesowych*, red. Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, Warszawa 2015
- Rusiński Mikołaj**, *Dowód z anonimu w procesie cywilnym* (w:) *Honeste procedere. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu*, red. A. Laskowska-Hulisz, J. May, M. Mrówczyński, Warszawa 2017
- Rusiński Mikołaj**, *Dowód z dokumentu elektronicznego i wydruku w procesie cywilnym w świetle znowelizowanych przepisów kodeksu postępowania cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2017/2
- Siedlecki Władysław**, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 9.12.1980 r. (II URN)*, OSPiKA 1981/7–8
- Szostek Dariusz**, *Pojęcie dokumentu* (w:) *Nowe ujęcie dokumentu w polskim prawie prywatnym ze szczególnym uwzględnieniem dokumentu elektronicznego*, Warszawa 2012, Legalis/el.
- Wiśniewski Tadeusz**, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2009



# Problematyka wypadków drogowych

Wojciech Kotowski

## NAJECHANIE SAMOCHODU CIĘŻAROWEGO NA BUS ZNAJDUJĄCY SIĘ NA PASIE AWARYJNYM DROGI EKSPRESOWEJ

Na znajdujący się na pasie awaryjnym drogi ekspresowej uszkodzony samochód dostawczy marki Peugeot, który był pchany przez jego kierowcę i pasażera w celu usunięcia do pobliskiego miejsca obsługi podróżnych (MOP), najechał samochód ciężarowy MAN z przyczepą. Najbardziej ucierpiał kierowca uszkodzonego pojazdu, który podczas jego przemieszczania znajdował się z lewej strony pojazdu. Nie dość, że wskutek potrącenia go przez samochód ciężarowy doznał obrażeń ciała naruszających czynności organizmu na czas powyżej 7 dni, to równocześnie został obwiniony o spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Pasażer uszkodzonego pojazdu pomagał w jego przemieszczaniu, opierając się o tylną ścianę samochodu.

Analizę wypadku drogowego, który zaistniał w porze po zmierzchu, skoncentrowano na zadaniach wyznaczonych postanowieniem sądu, które wyznaczały biegłemu ds. kryminalistycznej rekonstrukcji wypadków drogowych następujący kierunek badawczy:

- 1) Jaki był przebieg zdarzenia drogowego?
- 2) Co było bezpośrednią przyczyną wypadku?
- 3) Czy kierowca peugeotu swoim zachowaniem na drodze naruszył zasady ruchu drogowego, jeśli tak, to należy wskazać rodzaj i charakter stwierdzonych naruszeń przepisów prawa regulujących ruch drogowy?
- 4) Czy kierowca peugeotu prawidłowo zabezpieczył pojazd i czy jego postępowanie z pojazdem na drodze było prawidłowe?

- 5) W razie ustalenia, że postępowanie kierowcy peugeot a nie było prawidłowe, czy prawidłowe zabezpieczenie pojazdu na drodze pozwoliłoby na uniknięcie przedmiotowego wypadku?
- 6) Czy kierujący samochodem MAN prowadził pojazd według zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym?
- 7) W razie stwierdzenia nieprawidłowości w ruchu samochodu MAN należy wyjaśnić, na czym polegały owe nieprawidłowości i jaka była ich przyczyna?

Powołany do sprawy biegły T.S. w celu udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania już we wstępie swojej analizy popełnił błąd. Otóż na określonym etapie wiedzy o zdarzeniu nie można mówić o dwóch „równoprawnych” wersjach wypadku wynikających z dowodów osobowych, ponieważ jedna z nich została w naturalny sposób wykluczona. Aktualną i jedyną wersją jest najechanie przez kierującego samochodem MAN, jadącego częścią swojej szerokości prawym poboczem, na lewe nadkole pchanego tym poboczem samochodu peugeot, otarcie lewego boku tego pojazdu, a następnie potrącenie uczestniczącego w przemieszczaniu tego pojazdu pokrzywdzonego J.S., który znajdował się po lewej stronie peugeot a na wysokości kierownicy. Wskutek potrącenia pokrzywdzony został wyrzucony przed maskę samochodu peugeot a i doznał licznych obrażeń ciała skutkujących naruszeniem czynności organizmu na czas powyżej 7 dni.

Wbrew twierdzeniom biegłego akta sprawy utrwały przynajmniej trzy rodzaje dowodów materialnych potwierdzających ową jedyną wersję zdarzenia.

Po pierwsze, potwierdzeniem kontaktu samochodu MAN z lewym nadkolem peugeot a w obszarze pobocza jest ślad w postaci osypiska ziemi.

Nie ma wątpliwości, że pozderżeniowe ślady na pojazdach i wzajemne ich usytuowanie oraz rodzaj i barwa ujawnionej na asfalcie ziemi wskazują niemal jednoznacznie, iż ślad ten pochodzi z lewego nadkola peugeot a. Pogląd ten wyjątkowo rzetelnie uzasadnił biegły R.M., przygotowujący opinię do sprawy, wskazując, że ziemia odpadła od nadkola peugeot a wskutek uderzenia przez prawą stronę przyczepy samochodu MAN. Jest to mocny dowód materialny świadczący o tym, że samochód peugeot a całą powierzchnią znajdował się na poboczu. Nie można polemizować z tezą, że w chwili kolizyjnego kontaktu między pojazdami następuje odspojenie zanieczyszczeń (piasku, ziemi) od powierzchni pojazdu. Na tej właśnie podstawie można było precyzyjnie określić miejsce zderzenia.

Po drugie, dowodem materialnym świadczącym o tym, że samochód MAN częścią swojej szerokości poruszał się w obszarze pobocza, jest ślad pokolizyjnego hamowania, który pozwolił biegłemu R.M. na precyzyjne zwizualizowanie mechanizmu kolizyjnego przemieszczania samochodu MAN.

Widać wyraźnie, że próba wyjazdu z części pobocza samochodu MAN nie powiodła się, wszak przyczepa zawadziła pchany poboczem samochód peugeot na wysokości lewego nadkola.

Po trzecie, na jednym spośród zdjęć wykonanych na miejscu zdarzenia widać niemal wyraźnie, że samochód peugeot miał włączone światła awaryjne. Potwierdził to zresztą policjant dokonujący powypadkowych oględzin, dokumentujących wypadek.

W tej wersji biegły T.S. w sposób nieuprawniony zaprezentował z udziałem pozoranta symulację metody pchania pojazdu, przyjmując postawę podczas pchania pojazdu z natury rzeczy awykonalną. Nie ma to jak działanie psychologiczne. Chodziło o obrazową sugestię, która swą siłą miała skutecznie podziałać na wyobraźnię organu procesowego, przyjmującego w efekcie poruszanie się pokrzywdzonego poza obszarem pobocza, a więc prawym pasem ruchu, co w kontekście ustaleń faktycznych przebiegu zdarzenia nie jest prawdą. Trafne są w tym zakresie uwagi do opinii zaprezentowane przez pokrzywdzonego kierowcę samochodu peugeot.

Dywagacje biegłego T.S. w kwestii, czy światła awaryjne w chwili wypadku były włączone, czy też nie, są z natury bezprzedmiotowe, ponieważ problem ten został już rozstrzygnięty. Kwestię tę wyczerpująco przedstawił pokrzywdzony w swoich uwagach do opinii biegłego. Również sugestie tego biegłego dotyczące osłabienia mocy światel awaryjnych wskutek długo-trwałości ich używania mają charakter

teoretycznych dociekań nieopierających się na doświadczeniu. Wiadomości dostarczone przez pokrzywdzonego w uwagach do opinii nie tylko są wyczerpujące, ale wnioski z nich wypływające – z natury rzeczy – nie mogą budzić wątpliwości. Dotyczy to także stopnia czystości obudowy żarówek wysyłających światło pulsacyjne (światel awaryjnych). Zresztą protokół oględzin pojazdu sporządzony w dniu zdarzenia przez funkcjonariusza z KPP w O. nie ujawnił żadnych zastrzeżeń w tym zakresie.

Należy podzielić pogląd wyrażony przez pokrzywdzonego, że kierujący samochodem MAN powinien dostrzec przeszkodę znajdującą się w odległości około 50 m. Biegły R.M. na podstawie analizy czasowo-przestrzennej przyjął odległość 49,85 m. Nie ma zatem najmniejszej wątpliwości, że kierujący samochodem MAN miał możliwość, pod warunkiem należytej obserwacji drogi i dopuszczalnej prędkości, w odpowiednim czasie obrać właściwy, to znaczy bezkolizyjny, tor ruchu.

Bezprzedmiotowe były rozważania biegłego T.S. koncentrujące uwagę na trójkacie ostrzegawczym. Dlaczego? Otóż trudno sobie wyobrazić, aby po przepchnięciu kilkudziesięciu metrów jeden z pchających dobiegał do trójkąta, aby go przesunąć. Kolejna kwestia dotyczy kamizelek odbłaskowych. To prawda, że kamizelki takie poprawiają widoczność uczestnika ruchu, jednak w świetle obowiązujących w dniu zdarzenia przepisów nie były wymagane, a zatem rozważania w tym zakresie mają jedynie walor postulatów *de lege ferenda*, z reguły ujmowanych w problemowych artykułach. Nie stanowią

natomiast wiadomości poznawczych dla organu postępowania.

Rozważania biegłego T.S. dotyczące pola widzenia w światłach reflektorów, w kontekście ustalenia przebiegu zdarzenia, były również bezprzedmiotowe, wszak problem nie pojawiłby się, gdyby kierujący samochodem MAN jechał cały czas właściwym pasem ruchu. Wówczas nie musiałby wykonywać manewru zmiany toru ruchu w celu ominięcia przeszkody. W związku z powyższym bezużyteczne procesowo są tego rodzaju rozważania.

Wnioski biegłego T.S. mają charakter nieuporządkowanych myśli zaprezentowanych skrótowo, a przez to uległ zniekształceniu ogólny sens wypowiedzi.

Zgromadzony w aktach materiał dowodowy prowadzi do konstatacji, że sprawcą wypadku drogowego jest kierujący samochodem MAN. Czynnione próby formułowania zarzutu przyczynienia się do wypadku przez pokrzywdzonego są nieuzasadnione.

Problem tkwi w błędnej interpretacji podstawowych zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Należy zważyć, że pokrzywdzony i jego kompan B.M. znaleźli się w trudnej sytuacji losowej. Trzeba przyznać, że uczynili wszystko, co możliwe, dla uruchomienia samochodu peugeot, którym podróżowali. Kiedy jednak stwierdzili, że jest to niemożliwe, stanęli przed faktem podjęcia decyzji, czy pozostawić pojazd na noc po uprzednim oznakowaniu niebezpiecznego miejsca, czy też przemieścić pojazd do znajdującego się nieopodal miejsca obsługi podróżnych (MOP). Nie ulega wątpliwości,

że zdecydowanie bezpieczniejszym jest MOP od pozostawiania pojazdu, nawet najlepiej zabezpieczonego, na pasie awaryjnym. Dlatego zdaniem piszącego ich decyzja nie może być uznana za błędną, a w żadnym razie sprzeczną z przepisami. Równocześnie czynność polegająca na przepychaniu samochodu peugeot w obrębie pasa awaryjnego nie powodowała zagrożenia dla bezpieczeństwa w ruchu drogowym, lecz jedynie stanowiła uciążliwość fizyczną dla osób ją realizujących.

Nieporozumieniem jest powoływanie w opinii T.S. dyspozycji art. 50 p.r.d. w zakresie sposobu zabezpieczenia postoju pojazdu. Nieumieszczenie trójkąta odblaskowego nie ma związku z wypadkiem. Zresztą światła awaryjne, przez to, że same emitują światło, nie czekając na źródło (jak w przypadku trójkąta odblaskowego), mogą być dostrzeżone w warunkach nocnych (nieoświetlona droga) nawet z odległości 1000 metrów. Odległość – co oczywiste – jest uzależniona od wielu czynników. Zmniejszyć tę odległość mogą inne źródła, które z natury rzeczy zakłócają możliwość koncentracji. Może to mieć miejsce w przypadku oślepienia światłami drogowymi pojazdu nadjeżdżającego z przeciwnego kierunku, lecz jedynie w następującej konfiguracji. Mianowicie samochód zbliża się do łuku w lewo i wówczas może być oślepiony przez światła drogowe pojazdu dojeżdżającego do łuku z kierunku przeciwnego. Taką sytuację (oślepienie) – sugerowaną zresztą niezasadnie przez kierującego samochodem MAN – w realiach niniejszej sprawy należy wykluczyć.

Z kolei eksponowana niestabilność kierunkowa pchanego peugeota również nie ma związku z wypadkiem, ponieważ odstępstwo od toru ruchu tego pojazdu miało miejsce w czasie znacznie poprzedzającym wypadek. W opiniowaniu należy koncentrować uwagę na przebiegu wypadku i czasie bezpośrednio poprzedzającym zdarzenie.

W czasie bezpośrednio poprzedzającym wypadek samochód całą szerokością znajdował się w ramach pasa awaryjnego. Nie ma dowodu wskazującego, że pokrzywdzony, znajdujący się podczas pchania peugeota przy kabinie kierowcy, jakkolwiek częścią ciała wystawał poza krawędź linii oddzielającej pas od pobocza. Prawidłowo ustawione ciało podczas tej czynności wystawało poza lewą krawędź peugeota nie 95 cm, jak usiłowano zasugerować w kwestionowanej opinii, lecz najwyżej 25 cm, co oznacza, że mieściło się między krawędzią tego pojazdu a linią wyznaczającą pas awaryjny.

Ponadto w trakcie pchania pojazdu pulsowały światła awaryjne, które są widoczne ze znacznie większej odległości niż trójkąt ostrzegawczy. W świetle ustaleń faktycznych właściwej pracy światel awaryjnych nie można podważyć.

Jest oczywiste, że nie da się skodyfikować wszystkich istniejących czynności na drodze, a zatem Prawo o ruchu drogowym ujęło niezbędne minimum dla utrzymania bezpieczeństwa

w ruchu drogowym. To, co uczynili pokrzywdzony i jego kolega, stanowi znacznie więcej niż minimum. Trudno polemizować z tezą, że usytuowanie uszkodzonego pojazdu poza drogą, np. w obszarze MOP, jest o wiele bezpieczniejsze niż pozostawienie go na pasie awaryjnym drogi ekspresowej. Z kolei sam fakt nieujęcia w ustawie – Prawo o ruchu drogowym przemieszczania na pasie awaryjnym pojazdu w zaprezentowany sposób nie może stanowić podstawy do twierdzenia istnienia zakazu realizacji tej czynności. Taka hipoteza jest niedopuszczalną nadinterpretacją przepisów. Zdaniem niektórych znawców przedmiotu przesłanką uzasadniającą przyjęcie takiej hipotezy ma być podobno zakaz ruchu pojazdu po pasie awaryjnym. W tym właśnie tkwi problem z należytą interpretacją przepisów. Otóż ruch pojazdu wywołany jego pchaniem jest czynnością techniczną, a nie prawną. Pchający nie jest kierującym. Natomiast ruch pojazdu w ujęciu prawnym wiąże się z jego kierowaniem. Tylko tego rodzaju ruch na pasie awaryjnym jest niedozwolony. Zwolennicy poglądu, że ruch pojazdu wywołany pchaniem uszkodzonego pojazdu przez jego kierowcę stanowi *de facto* kierowanie nim, powinni mieć świadomość, że w określonej sytuacji drogowej mamy do czynienia z kontratypem stanu wyższej konieczności (art. 26 k.k. i art. 16 k.w. – w zależności od tego, jak czyn zostałby zakwalifikowany).

**Wojciech Kotowski**

# Gawędy adwokata bibliofila

*Andrzej Tomaszek*

## JAKA MIAŁA BYĆ ADWOKATURA PRL-u?

Minęły już cztery dekady od upadku autorytarnego systemu politycznego „demokracji ludowej” w krajach podporządkowanych wraz z końcem drugiej wojny światowej Związkowi Radzieckiemu jako jego przestrzeń buforowa. Realia życia w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (zwanej zwykle PRL-em) stają się coraz bardziej odległe w społecznej świadomości. Częstokroć ich obraz jest dziś – w literaturze, filmie, publicystyce czy nawet opracowaniach o ambicjach naukowych – upraszczany lub idealizowany, co może wynikać z braku wiedzy lub z sentymentu do wspomnień z okresu młodości bądź dzieciństwa. Wydaje się, że upływ czasu powinien sprzyjać obiektywizmowi ocen, warto zatem podjąć badania nad adwokaturą PRL-u, i to nie tylko analizując jej ustrojowe podstawy czy życiorysy bohaterów, ale i próbując nakreślić obraz ówczesnych jej problemów, czynności zawodowych i codziennego życia. Proponuję zacząć od refleksji, jaki pomysł na adwokaturę

miała nowa, narzucona przez Moskwę władza, dla której w okresie stalinizmu adwokaci byli antysystemowym złem koniecznym, a potem dopuszczalną, ale wymagającą kontroli i inwigilacji grupą zawodową.

„Nowa adwokatura ma do spełnienia nowe i poważne zadania. Zostaną one wykonane wówczas, gdy w szeregach adwokackich ugruntuje się nowa, socjalistyczna świadomość prawna. Istnieje tu już niewątpliwie poważny postęp, ale do pełnego zwycięstwa jest jeszcze daleko. Konieczna więc jest wyteżona i nieustanna praca. Dobra wola, jaka cechuje wielu adwokatów, nawet wychowanych i wykształconych w ustroju kapitalistycznym, to bardzo dużo, ale jeszcze nie wszystko. Dobra wola włączenia się do budowy socjalizmu musi być poparta samokrytyczną rewizją burżuazyjnych poglądów i związanych z tym błędów, stałym przyswajaniem sobie i coraz głębszym rozumieniem nauki marksi-



zmu-leninizmu, usilną pracą nad przyswojeniem sobie i stałym pogłębieniem socjalistycznej świadomości prawnej. Niezbędnym postulatem nowej, ludowo-demokratycznej adwokatury staje się wysoki poziom moralno-polityczny i zawodowy ogółu adwokatów.

Adwokatem nowego typu staje się dopiero ten prawnik, który jest aktywnym, świadomym uczestnikiem historycznego dzieła narodu polskiego, budującego w codziennej, pokojowej pracy powszechny dobrobyt i kulturę. Wymiar sprawiedliwości w państwie ludowym znajduje się na pierwszych liniach walki ze starym o nowe, walki o socjalizm z przeżytkami kapitalizmu. Wyznacza to miejsce i zadania adwokatury w państwie demokracji ludowej”.

Tymi słowami Tadeusz Rek kończy wydaną w 1953 roku przez Wydawnictwo Prawnicze pracę pt. *Adwokatura, jej funkcje i oblicze* (s. 146). Autor – przed wojną działacz ludowy i adwokat, po wojnie wiceminister sprawiedliwości, a następnie sędzia Sądu Najwyższego – był ustami ówczesnej władzy. Punktem wyjścia jego rozważań była zjadliwa krytyka „adwokatury burżuazyjnej” – amerykańskiej, francuskiej i angielskiej – jako skorumpowanej i służącej ciemiężycielom ludu, a adwokatury niemieckiej nadto jako istotnego elementu systemu faszystowskiego. Ilustracją typowego wówczas sposobu narracji może być następujący fragment dotyczący adwokatury w USA:

„Korporacja adwokacka pozostaje tam całkowicie na usługach klas posiadających i rządzących, wielkich koncernów, trustów i monopolu. Proces rozkładu i gnicia kapitalizmu, jego przejście w schyłkowe stadium, którym jest

imperializm, oddziałująco na wszystkie instytucje nadbudowy i wpływa na ich zwyrodnienie. Proces ten wpływa również na prawo, na aparat ucisku, na adwokaturę” (s. 14). I dalej: „Burżuazja potrzebuje na swoje usługi zręcznych, przebiegłych prawników, sprzedających wiedzę i zdolności za dolary, funty, franki, marki, a więc ceni ich. Płaci im po królewsku i stawia królewskie wymagania. Czyni ich pełnomocnikami swoich kapitalistycznych interesów i imperialistycznej polityki” (s. 15).

Tadeusz Rek piętnuje także palestrę w Polsce „kapitalistyczno-obszarniczęj”. Tu jego krytyka jest dosyć niespójna, bo choć sprowadza się do rutynowego zarzutu służby burżuazji, to autor wskazuje jednocześnie na pauperyzację międzywojennej polskiej palestry i jej niedostępność dla przedstawicieli ludu pracującego (*ergo*: służba burżuazji nie jest jednak lukratywna?). Zwieńczeniem jego wywodów w tym zakresie jest teza, że w latach trzydziestych adwokatura „stacza się z pozycji demokracji burżuazyjnej na pozycję faszystowskie” i „staje się coraz bardziej siedliskiem reakcji, wstecznicstwa, faszyzmu”, któremu przeciwstawiają się tylko nieliczne jednostki, jak Teodor Duracz (s. 68, 69).

To napiętnowanie było dla autora zabiegiem koniecznym do uzasadnienia, dlaczego nowy system potrzebuje nowej adwokatury, biorącej przykład z rozwiązań radzieckich i marksistowskiej nauki. Choć takie stwierdzenie nie pada wprost, to z tych wzorów jednoznacznie wynika, że zawód adwokata nie może być zawodem wolnym i wykonywanym indywidualnie. Musi być zawodem „uspołecznionym” i kontro-

lowanym. Rek pisze: „w latach 1928–1930 adwokatura radziecka przechodzi w swej pracy od praktyki indywidualnej, prywatnej do praktyki kolektywnej, zespołowej. Proces ten dokonuje się na zasadach dobrowolności. Kancelarie prywatne, przeżywszy swój okres, zostają zastąpione przez wyższą formę organizacyjną w postaci kolegiów obrońców, zespołów adwokackich” (s. 86). Tą drogą „uspołecznienia wykonywania czynności zawodowych” miała podążać i polska adwokatura, co narzucono ustawą o ustroju adwokatury z 27.06.1950 r. (zawierającą zapisy o współdziałaniu adwokata z sądami w ochronie porządku prawnego Polski Ludowej i o udzielaniu pomocy prawnej zgodnie z interesem mas pracujących) i – po okresie kilkuletniej odwilży potwierdzonej nowelą z 19.11.1956 r. – ustawą o ustroju adwokatury z 19.12.1963 r. Jako że przepisy tej ostatniej ustawy przewidywały wykonywanie zawodu już tylko w zespołach adwokackich i społecznych biurach pomocy prawnej, wspomniana wyżej „dobrowolność” zniknęła, kancelarie adwokackie przestały istnieć, a podstawową jednostką adwokatury stał się swoisty zakład pracy – zespół adwokacki.

W zespole adwokat miał być kontrolowany. Klient zawierał umowę z reprezentowanym przez kierownika zespołem, i to kierownik ustalał, który bądź którzy adwokaci prowadzą konkretną sprawę. Wynagrodzenie zespołu wynikało z taryfy ustalonej przez Ministra Sprawiedliwości, a niektóre rodzaje spraw miały być prowadzone nieodpłatnie w społecznych biurach pomocy prawnej. Zebranie zespołu i jego kierownik mieli oceniać nie tylko pracę

adwokatów, ale też ich postawę i zaangażowanie w budowę socjalistycznej Polski. Jak wskazuje Rek, „do konkretnych zadań zespołów adwokackich należy zaliczyć przewyciężenie szeregu ciągle jeszcze rzucających się w oczy braków, niedomagań i obciążeń z przeszłości” (s. 113). Autor nie ukrywa, że największym problemem jest zmiana świadomości i nastawienia adwokatów do nowej władzy. „Na czoło niedomagań wysuwa się niedostateczna znajomość bieżącej problematyki gospodarczej i polityczno-wychowawczej państwa demokratycznie-ludowego. (...) W niektórych adwokackich środowiskach i u pewnych jednostek stwierdzić można nieodpowiedni styl życia, nieodpowiednie zachowanie się na terenie sądu, w kancelarii, w stosunkach osobistych z ludźmi. Są tacy, którzy zapominają o tym, że funkcji adwokata nie można wydzielić z całości postępowania i nieodpowiednim sposobem życia wywołują do siebie niechęć, a nawet oburzenie, które w opinii publicznej przenosi się na cały zawód, na całą adwokaturę” (s. 113). Minister Sprawiedliwości powinien mieć zatem wpływ na postępowania dyscyplinarne i nadzór nad tymi postępowaniami w celu zapewnienia, aby niewłaściwe postawy zostały odpowiednio napiętnowane.

„Podstawowym brakiem jest ciągle jeszcze niedostateczne przygotowanie ideologiczne do pracy w nowych warunkach – pisze Rek. – Zdarzały się takie niedopuszczalne zjawiska, jak: traktowanie pracy w zespole jako kontynuacji dawnej praktyki indywidualnej, słabe poczucie socjalistycznej dyscypliny pracy, przyjmowanie klientów we własnym mieszkaniu czy własnej

kancelarii itp. Do powtarzających się błędów należy ciągle jeszcze słabe powiązanie zespołów z miejscowymi organami władzy, zbyt wielka rozpiętość między zarobkami poszczególnych adwokatów, niedostateczna troska kierowników zespołów o pracę polityczno-wychowawczą, niewystarczająca opieka niektórych rad adwokackich nad zespołami. (...) Zadanie wypracowywania coraz lepszego stylu pracy ciąży na organach adwokatury. Rady adwokackie mają możliwość i obowiązek obserwacji i oceny pracy zespołów według udziału tych zespołów w umacnianiu ludowej praworządności, w budowaniu socjalizmu” (s. 116). Samorząd adwokacki może więc pozostać tylko jako organ przychylny władzy państwowej, ale – aby łatwiej tę przychylność zapewnić – bez demokratycznych mechanizmów wyborczych i pod ścisłym ministerialnym nadzorem. Władzę rozczarowują te rady adwokackie, które zajmują się tylko niezbędną biurokracją i sprawami socjalnymi, oczekuje od nich więcej. Samorząd ma do wykonania istotne dla władzy zadania – obserwacja i ocena zachowania adwokatów i ich indoktrynacja, a jeśli potrzeba – ich dyscyplinowanie i karanie.

Rek ubolewa, że adwokatura zachowuje się inaczej niż po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku. „Wówczas adwokaci licznie zgłaszali się do pracy w sądownictwie, prokuraturze i administracji państwowej – stwierdza. – Tłumaczy się to tym, że burżuazyjna adwokatura starała się aktywnie po-

magać burżuazyjnemu państwu. Natomiast po 1944 r. ta sama burżuazyjna adwokatura przejawiała swą obcość i wrogość w stosunku do ustroju demokracji ludowej. Jako element nadbudowy kapitalistycznej była ciałem obcym w państwie wkraczającym na drogę budownictwa socjalistycznego” (s. 96). Skoro adwokatura nie wykazuje entuzjazmu dla nowego systemu, to należy zmienić jej skład osobowy, wprowadzić do niej jak najwięcej ludzi nowych, lojalnych wobec władzy, choćby i bez jakiegokolwiek aplikacji czy nawet studiów wyższych. Minister Sprawiedliwości może zwalniać ich z takich ustawowych wymogów, a Reka nazywa to walką o nowe kadry. Do adwokatury mają napływać i być promowani na samorządowe funkcje ludzie nowi, którzy za tę promocję odwdzięczą się lojalnością i zaangażowaniem.

W jakim stopniu przedstawiona przez Tadeusza Reka wizja nowej, ludowej adwokatury się urzeczywistniła? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta i wymaga rzetelnego zbadania archiwaliów i fachowej krytyki źródeł. Dość powiedzieć, że 26.05.1982 r., czyli w trudnym okresie stanu wojennego, grupa adwokackich liderów co najmniej w znaczącej części akceptowana przez władze doprowadziła do uchwalenia liberalnego Prawa o adwokaturze, a w latach osiemdziesiątych (co sam już pamiętam) praktyka funkcjonowania zespołów adwokackich znacznie odbiegała od pożądanego przez władze modelu.

### **Andrzej Tomaszek**

Autor jest adwokatem (ORA w Warszawie), członkiem Naczelnej Rady Adwokackiej.

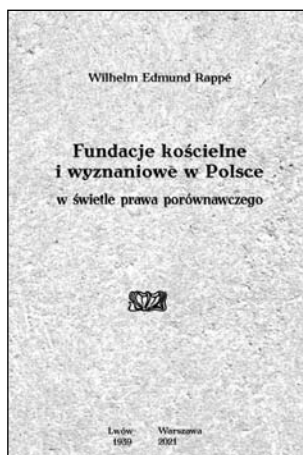
# Recenzje

*Stanisław Zagórski*

## **WILHELM EDMUND RAPPÉ, FUNDACJE KOŚCIELNE I WYZNANIOWE W POLSCE W ŚWIETLE PRAWA PORÓWNAWCZEGO, LWÓW 1939–WARSZAWA 2021**

Oficyna Allerhanda opublikowała, jako drugi tom w serii wydawnictw książkowych „Biblioteki Głosu Prawa”, dzieło życia przedwojennego lwowskiego profesora administratywisty, Wilhelma Edmunda Rappé. Maszynopis był przygotowany do druku w 1939 r., lecz nie zdążono już z jego publikacją przed wybuchem wojny. Opracowanie ma jednak tak wiele walorów istotnych dla współczesnej nam nauki oraz praktyki, że zaniechanie udostępnienia go światu byłoby – bez żadnej przesady – niedopuszczalnym zubożeniem dorobku uniwersalnej myśli prawniczej.

Omawiając pokrótce znaczenie książki, zacząć należy od tego, że jej



tytuł tylko po części oddaje bogactwo zawartości; więcej nawet: akcentuje stan (w znacznym stopniu niezunifikowanego po rozbiorach) prawa fundacyjnego II Rzeczypospolitej, który dawno się zdezaktualizował i – paradoksalnie – obecnie jest stosunkowo najmniej przydatną częścią pracy.

Tymczasem Czytelnik, który dzisiaj sięgnie po tę pozycję, znajdzie w niej przede wszystkim dogłębną i geograficznie szeroką analizę stosunków majątkowych występujących na styku państwa i związków wyznaniowych, sięgającą średniowiecza oraz kolejnych epok i obejmującą kraje europejskie w rozmaitych płaszczyznach pod tym względem zróżnicowane. Ina-

czej bowiem, dla przykładu, układano w dawnych wiekach samą istotę – publiczno- bądź prywatnoprawną – twórców identyfikowanych jako fundacje na terenie Anglii w czasie panowania Henryka VIII, inaczej w księstwach niemieckich, w których zwyciężyła reformacja, a jeszcze w inny sposób we Francji przed rewolucją i po rewolucji 1789 r. czy też w Austrii epoki tereziańskiej.

Aktywa tego rodzaju osób prawnych (bo za takowe od samego początku fundacje kościelne uznawano) bywały postrzegane, w niektórych wypadkach, jako emanacja własności państwowej, pomimo że wyposażenie ich pochodziło z innych źródeł (co szczególnie ciekawe, przez długi czas kluczem do takiego rozumienia było cywilistyczne pojęcie dominium, nie zaś imperium). Kiedy indziej i gdzie indziej traktowano te aktywa jako masę majątkową funkcjonującą autonomicznie nawet i po zakończeniu prawnego bytu fundacji.

Na mozaikę regulacji wewnętrznych nakładały się z biegiem stuleci rozmaite rozwiązania przyjmowane w konkordatach. Im zaś bliżej współczesności, tym więcej pojawia się w omawianym dziele informacji na temat prawnego położenia fundacji konfesji chrześcijańskich niekatolickich, a także innych wyznań.

Rappé, który był zwolennikiem wyspecjalizowanego nadzoru nad fundacjami, w tym wyznaniowymi, zamieścił szczególnie z tego punktu widzenia interesujące uwagi dotyczące się ustawodawstwa, które funkcjonowało w Polsce przedrozbiorowej. W XVII i XVIII wieku przyjmowano w konstytucjach I Rzeczypospolitej rozwiązania nazywane

przez autora amortyzacyjnymi: miały one ograniczać proces przenoszenia aktywów w zarząd duchowieństwa i tym sposobem powodować wymykanie się zasobu dóbr świeckich spod danin i innych obowiązków publicznoprawnych. Rozwiązania te polegały głównie na zakazach powiększania aktywów fundacji już istniejących i na ograniczaniu powstawania nowych fundacji kościelnych.

Autor dzieła pokusił się o szereg postulatów ustawodawczych. Jeżeli spojrzeć na obecnie w Polsce obowiązujące uregulowania (w szczególności dość niejasny podwójny, to znaczy państwowy i kościelny nadzór nad fundacjami kościelnymi katolickimi, a także ograniczenie regulacji do fundacji tworzonych przez kościelne osoby prawne), to można przypuszczać, że znaczna ich część nie oparłaby się logice rozwiązań postulowanych przez lwowskiego profesora.

Omawiana pozycja – wydana w małym nakładzie, acz dostępna czytelniczko – powinna stać się lekturą prawników kanonicznych zainteresowanych rozwiązywaniem problemów majątkowych na styku państwo-Kościół. Warto, aby sięgnęli po nią historycy prawa i historycy idei – otwiera ona bowiem, dzięki nieprawdopodobnej erudycji autora, szeroki horyzont myślenia o samej naturze własności publicznoprawnej. Zdecydowanie należałoby też zachęcić do sięgnięcia po tę książkę osoby związane z legislacją. Zachęta to tym aktualniejsza, że niedługo ma wejść do polskiego systemu prawnego ustawa o fundacjach rodzinnych; głębsza podbudowa wiedzy twórców może tej ustawie wyjść tylko na dobre.

**Stanisław Zagórski**

# TABLE OF CONTENTS

## EDITORIAL

*Ewa Stawicka*

Wernyhora with a lyre ..... 5

## ARTICLES

*Józef Forystek*

Amendments to the administrative nullity procedure and the issue of compensation for the unlawful acts of public authorities ..... 7

*Michał Matuszak*

Management and organizational capacity of the employer in the area of counteracting mobbing in the workplace ..... 37

*Aleksander Petrys*

Bitcoin – a modern alternative to fiat money in a criminal procedure perspective ..... 47

## RECENT CASE LAW

*Dominika Mróz-Krysta, Piotr Olechowski, Jerzy Pisuliński*  
*scientific editor – Jerzy Pisuliński*

Review of the case law of the Polish Supreme Court in the area of civil law ..... 65

## GLOSSES

*Miłosz Kościelniak-Marszał*

The crime of illegal possession of a firearm or ammunition despite of having a firearms license – commentary to the judgment of the Supreme Court of 16.10.2020 (IV KK 420/19) ..... 99

## ADVOCATES' FORUM

*Anna Kanarek-Równicka*

Employment of Ukraine citizens in the territory of Poland from 24.02.2022 ..... 106

## LEGAL QUESTIONS AND ANSWERS

*Eukasz Błaszczak*

Can the anonim be evidence in a civil lawsuit? ..... 118

## ROAD ACCIDENTS

*Wojciech Kotowski*

A truck runs over a bus located on the emergency lane of the expressway ..... 133

## BOOK-LOVER LAWYER'S TALES

*Andrzej Tomaszek*

What was the advocacy of the Polish People's Republic to be like? .... 138

## REVIEWS

*Stanisław Zagórski*

Review of a book by Wilhelm Edmund Rappé, *Fundacje kościelne i wyznaniowe w Polsce w świetle prawa porównawczego* [Church and religious foundations in Poland in the light of comparative law], Lwów 1939–Warszawa 2021 ..... 142



## *W numerze między innymi:*

**JÓZEF FORYTEK**

Nowelizacja administracyjnego postępowania nieważnościowego  
a kwestia dochodzenia odszkodowania za bezprawie władzy państwowej

---

**MICHAŁ MATUSZAK**

Zarządcze i organizacyjne możliwości pracodawcy  
w zakresie przeciwdziałania mobbingowi w zakładzie pracy

---

**ALEKSANDER PETRYS**

Bitcoin – współczesna alternatywa wobec pieniądza fiducyjnego  
w perspektywie postępowania karnego

---

**DOMINIKA MRÓZ-KRYSTA, PIOTR OLECHOWSKI, JERZY PISULIŃSKI**  
redakcja naukowa **JERZY PISULIŃSKI**  
Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych

---

**MIŁOSZ KOŚCIELNIAK-MARSZAŁ**

Przestępstwo nielegalnego posiadania broni lub amunicji  
pomimo posiadania pozwolenia na broń – glosa

---

**ANNA KANAREK-RÓWNICKA**

Zatrudnianie obywateli Ukrainy na terytorium Polski po 24.02.2022 r.

---

**ŁUKASZ BŁASZCZAK**

Czy anonim może być dowodem w procesie cywilnym?

---