



Sąd Najwyższy
Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych

4/2015

BIULETYN
SĄDU NAJWYŻSZEGO
Izba Pracy Ubezpieczeń Społecznych
i Spraw Publicznych

REDAKCJA
Eliza Maniewska

WSPÓŁPRACA
Daniel Eryk Lach, Michał Raczkowski

SEKRETARZ REDAKCJI
Hanna Elba
tel. 22 530 83 28

WYDAWCA:
Sąd Najwyższy
00-951 Warszawa, Plac Krasińskich 2/4/6
www.sn.pl

Spis treści

I. UCHWAŁY

Zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego – SOKiK w przedmiocie rozpoznania zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK (III SZP 3/15).....	4
Ubezpieczenie społeczne rolników – pozarolnicza działalność gospodarcza – wysokość podatku dochodowego (III UZP 1/15).....	4
Praca rybaka morskiego – wiek emerytalny – emerytury pomostowe (III UP 7/15).....	5
Ustawa o emeryturach i rentach z FUS – składki na ubezpieczenie emerytalne – waloryzacja składek (III UZP 9/15).....	6
Pracownik samorządowy – areszt tymczasowy – niezdolność do pracy – zasiłek chorobowy (III UZP 10/15).....	6
Zarząd Łączności MSW – służba w organach bezpieczeństwa – prawo do emerytury (III UZP 8/15).....	7

II. ZAGADNIENIA PRAWNE DO ROZSTRZYGNIĘCIA

Zarząd Łączności MSW – służba w organach bezpieczeństwa – prawo do emerytury (III UZP 7/15).....	8
Kwestia stosowania art. 25 i 25a ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (III UZP 9/15).....	18
Prawo pracownika samorządowego do zasiłku chorobowego za okres po ustaniu tytułu ubezpieczenia (III UZP 10/15).....	23
Wysokość emerytury z FUS – przeliczniki za okresy pracy górniczej (III UZP 11/15).....	30
Sankcja za niewykonywanie obowiązku informacyjnego w prawie telekomunikacyjnym (III SZP 4/15).....	38
Odmowa wydania świadectw pochodzenia (III SZP 5/15).....	45
Sędzia sądu powszechnego – zwrot kosztów przejazdu do siedziby sądu (III PZP 5/15).....	55

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego (dr hab. D.E. Lach).....	67
Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.....	67
Sprawy z zakresu prawa pracy (dr Michał Raczkowski).....	69
Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.....	69
Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.....	70
Sprawy z zakresu konkurencji (dr Michał Raczkowski).....	73
Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.....	73

Uchwały

Zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego – SOKiK w przedmiocie rozpoznania zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK

Uchwała Sądu Najwyższego z 6 sierpnia 2015 r. (III SZP 3/15)

Na postanowienie Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalające lub uwzględniające zażalenie na – niezmiesszczone w decyzji kończącej postępowanie – postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozstrzygające o kosztach postępowania wydane na podstawie art. 75 ustawy z 15 grudnia 2000 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.; obecnie na podstawie art. 80 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 184) przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji.

J. Iwulski, H. Kiryło, Z. Korzeniowski

Sąd Najwyższy podjął uchwałę po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny w W. postanowieniem z 21 października 2014 r. (VI ACz 4198/14):

„Czy przysługuje zażalenie do Sądu drugiej instancji na postanowienie wydane przez Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w przedmiocie rozpoznania zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozstrzygające o kosztach postępowania wydane na podstawie art. 75 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów – tekst jednolity Dz. U. 2005.244.2080 (obecnie art. 80 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów – Dz. U. 2007.50.331 ze zm.)?”

Ubezpieczenie społeczne rolników – pozarolnicza działalność gospodarcza – wysokość podatku dochodowego

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 17 września 2015 r. (III UZP 1/15)

Brak indywidualnego pouczenia ubezpieczonego przez organ rentowy o wynikającym z art. 5a ust. 3 i 4 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 1403; aktualnie Dz. U. z 2015 r., poz. 704) obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku dochodowego od przychodów z prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej nie powoduje uchylenia określonego w art. 5a ust. 6 tej ustawy skutku w postaci ustania ubezpieczenia społecznego rolników.

T. Flemming-Kulesza, J. Frańczak, H. Kiryło, Z. Korzeniowski, Z. Myszka, R. Spyt, J. Strusińska-Żukowska

Sąd Najwyższy podjął uchwałę po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z 20 stycznia 2015 r. (I UK 176/14):

„Czy brak indywidualnego pouczenia ubezpieczonego przez organ rentowy o wynikającym z art. 5a ust. 3 i 4 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 1403) obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku dochodowego od prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej może prowadzić do uchylenia określonego w art. 5a ust. 6 tej ustawy skutku w postaci ustania ubezpieczenia społecznego rolników?”

Praca rybaka morskiego – wiek emerytalny – emerytury pomostowe

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 17 września 2015 r. (III UZP 7/15)

Członkom załogi statku rybackiego wykonującym prace w służbie pokładowej przysługuje prawo do emerytury pomostowej na podstawie art. 8 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 965) w związku z punktem 22 załącznika nr 1 do tej ustawy.

T. Flemming-Kulesza, J. Frańczak, H. Kiryło, Z. Korzeniowski, R. Spyt, K. Staryk, J. Strusińska-Żukowska

Sąd Najwyższy podjął uchwałę po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przekazanego wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 13 marca 2015 r. (BSA III-4110-2/15):

„Czy wykonywanie pracy rybaka morskiego, wymienionej w wykazie A załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43 ze zm.) stanowi wykonywanie pracy w szczególnych warunkach w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.), ujętej w punkcie 22 załącznika nr 1 do tej ustawy?”

Ustawa o emeryturach i rentach z FUS – składki na ubezpieczenie emerytalne – waloryzacja składek

Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 października 2015 r. (III UZP 9/15)

Odmówiono podjęcia uchwały.

H. Kiryło, D. Miąsik, J. Strusińska-Żukowska

Sąd Najwyższy wydał postanowienie po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny w G. z 9 czerwca 2015 r. (III AUa 8/15):

„Czy użyty w art. 25a ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1440) zwrot: „składek na ubezpieczenie emerytalne zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację, o której mowa w art. 25” oznacza, że przez ostatnią waloryzację, tzw. roczną należy rozumieć waloryzację składek przeprowadzoną w dniu 1 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym następuje wypłata emerytury, a tym samym w przypadku emerytur wypłacanych od 1 czerwca (i po tym dniu) nie przeprowadza się kolejnej waloryzacji, o której mowa w art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z FUS; czy też w przypadku wypłaty emerytury od 1 czerwca danego roku (lub po tym dniu), „ostatnią” waloryzacją, o której mowa w art. 25, po myśli art. 25a ust.1, jest waloryzacja dokonana 1 czerwca roku, w którym następuje wypłata emerytury, a w konsekwencji czy i w jakim zakresie należy przeprowadzać waloryzację składek w sposób określony w art. 25a ust. 2 punkty 1-4 w przypadku tych ubezpieczonych, którym emerytura wypłacana jest poczynając od 1 czerwca lub po tym dniu?”

Pracownik samorządowy – areszt tymczasowy – niezdolność do pracy – zasiłek chorobowy

Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 października 2015 r. (III UZP 10/15)

Odmówiono podjęcia uchwały.

H. Kiryło, D. Miąsik, J. Strusińska-Żukowska

Sąd Najwyższy wydał postanowienie po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w T. postanowieniem z 9 czerwca 2015 r. (IV Ua 14/15):

„Czy pracownik samorządowy wobec którego bezpośrednio po okresie tymczasowego aresztowania, w którym na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) otrzymywał połowę dotychczasowego wynagrodzenia, zastosowano środek zapobiegawczy przewidziany w art. 276 k.p.k. i który od pierwszego dnia stosowania tego środka stał się niezdolny do pracy, a niezdolność ta trwała bez przerwy co najmniej 30 dni, nabywa prawo do zasiłku chorobowego na podstawie przepisów

ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 159)?”

Zarząd Łączności MSW – służba w organach bezpieczeństwa – prawo do emerytury

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 14 października 2015 r. (III UZP 8/15)

Osoba, która pełniła w latach 1984 – 1990 służbę w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych, jest osobą, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 15b ust. 1 ustawy z 19 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.) w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 1388 ze zm.).

T. Flemming – Kulesza, J. Frańczak, J. Iwulski H. Kiryło, Z. Korzeniowski, K. Staryk, M. Wrębiakowska – Marzec

Sad Najwyższy podjął uchwałę po rozpatrzeniu zagadnienia prawnego przekazanego wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 20 maja 2015 r. (BSA III – 4110 – 3/15):

„Czy służba funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej pełniona w latach 1984 – 1990 w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych była służbą w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art.2 pkt 5 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r., poz. 1388 ze zm.)?”

Zagadnienia prawne do rozstrzygnięcia

Zarząd Łączności MSW – służba w organach bezpieczeństwa – prawo do emerytury (III UZP 7/15)

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego na podstawie art. 60 § 1 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052) wystąpił do Sądu Najwyższego z wnioskiem z 20 maja 2015 r.¹ o rozpoznanie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następującego zagadnienia prawnego:

„Czy służba funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej pełniona w latach 1984 – 1990 w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych była służbą w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów²?”

Zgodnie z art. 60 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym³ w sytuacji gdy w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może przedstawić wniosek o ich rozstrzygnięcie Sądowi Najwyższemu w składzie siedmiu sędziów lub innym odpowiednim składzie. Tego typu rozbieżności wystąpiły zarówno w sądach okręgowych, jak i w sądach apelacyjnych rozstrzygających w sprawach dotyczących zakwalifikowania służby w Milicji Obywatelskiej w Zarządzie Łączności w latach 1984 – 1990, jako służby w organach bezpieczeństwa państwa. Analizie poddano 26 wyroków tych sądów w sprawach o przeliczenie emerytury na podstawie art. 15b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁴.

Pogląd, że był to okres służby w organach bezpieczeństwa sądy okręgowe wyraziły w dziewięciu wyrokach, przy czym siedem z nich zostało utrzymanych w mocy przez sądy apelacyjne⁵. W dwóch pozostałych rozstrzygnięciach sądy

¹ Wniosek Pierwszego Prezesa SN z 20 maja 2015 r. (BSA III – 4110 – 3/15).

² Ustawa z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388 ze zm.).

³ Ustawa o Sądzie Najwyższym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 499; dalej jak u. SN).

⁴ Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 667 ze zm.).

⁵ Wyrok SA w S. z 24 września 2013 r., sygn. akt III AUa 224/13 oddalający apelację wnioskodawcy od wyroku SO w S. z 21 listopada 2012 r., sygn. akt VI U 2574/12; wyrok SA w B. z 23 października 2013 r., sygn. akt III AUa 488/13 oddalający apelację wnioskodawcy od wyroku SO w B. z 30 stycznia 2013 r., sygn. akt V U 1928/12; wyrok SA w Ł. z 20 listopada 2013 r., sygn. akt III AUa 406/13

apelacyjne uznały, że służba w Zarządzie (Biurze) Łączności MSW nie była służbą w organach bezpieczeństwa państwa⁶.

Z kolei pogląd, że wskazany okres służby nie był okresem służby w organach bezpieczeństwa państwa, sądy okręgowe wyraziły w czterech sprawach, przy czym sądy apelacyjne zgodziły się z tym poglądem tylko w jednym przypadku⁷. Odmienny pogląd niż sądy okręgowe, sądy apelacyjne wyraziły w odniesieniu do trzech wyroków⁸

W rezultacie wydanych zostało 19 wyroków potwierdzających, że służba w Zarządzie Łączności była służbą w organach bezpieczeństwa państwa oraz 7 wyroków o przeciwnej treści.

Powyższe zestawienie orzeczeń uzasadnia tezę o zaistniałych rozbieżnościach w wykładni prawa dokonywanej przez sądy okręgowe i sądy apelacyjne i stanowi podstawę do wystąpienia z wnioskiem w trybie art. 60 § 1 u. SN do Sądu Najwyższego o ich rozstrzygnięcie.

II

Jeśli chodzi o merytoryczne uzasadnienie wskazywanych wyżej rozstrzygnięć, to zarówno stanowisko potwierdzające, jak i negujące, że służba w Zarządzie Łączności była służbą w organach bezpieczeństwa państwa oparte było na treści tych samych dokumentów. Chodzi o:

- 1) uchwałę nr 144/83 Rady Ministrów z 21 października 1983 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego MSW + Statut Organizacyjny MSW (zał. 1);
- 2) zarządzenie nr 098/83 MSW z 30 grudnia 1983 r. w sprawie zakresu działania członków kierownictwa MSW (zał. 2);
- 3) notatkę gen. S. z 2 stycznia 1984 r. skierowaną do Szefów Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych, aby zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych z 8 grudnia 1983 r. (której brak w wykazie aktów prawnych – zob. zał. 6) podporządkować Wydział Łączności do bezpośredniego nadzoru

oddalający apelację wnioskodawcy od wyroku SO w P. z 21 stycznia 2013 r., sygn. akt VI U 1175/12; wyrok SA w R. z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III AUa 570/13 oddalający apelację wnioskodawcy od wyroku SO w R. z 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV U 117/13; wyrok SA w K. z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III AUa 744/13 oddalający apelację wnioskodawcy od wyroku SO w K. z 20 marca 2013 r., sygn. akt VI U 91/13; wyrok SA w K. z 2 lipca 2014 r., sygn. akt III AUa 2398/13 oddalający apelację wnioskodawcy od wyroku SO w K. z 12 września 2013 r., sygn. akt V U 951/12; wyrok SA w K. z 16 lipca 2014 r., sygn. akt III AUa 1563/13 oddalający apelację wnioskodawcy od wyroku SO w K. z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt VI U 1928/12.

⁶ Wyrok SA w K. z 30 kwietnia 2014 r., sygn. akt III AUa 1856/13 uwzględniający apelację wnioskodawcy od wyroku SO w K. z 19 lipca 2013 r., sygn. akt VI U 1175/12 oraz wyrok SA w L. z 30 lipca 2014 r., sygn. akt III AUa 459/14 uwzględniający apelację wnioskodawcy od wyroku SO w L. z 13 lutego 2014 r., sygn. akt VII U 659/13.

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w L. z 5 grudnia 2013 r., sygn. akt III AUa 1012/13 oddalający apelację organu emerytalnego MSW od wyroku Sądu Okręgowego w R. z 24 czerwca 2013 r., sygn. akt VI U 1629/12.

⁸ Wyrok SO w P. z 29 kwietnia 2013 r., sygn. akt VI U 1225/12 zmieniony wyrokiem SA w Ł. z 5 sierpnia 2014 r., sygn. akt III AUa 1098/13; wyrok SO w K. z 28 maja 2013 r., sygn. akt V U 987/12 zmieniony wyrokiem SA w K. z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III AUa 1377/13 oraz wyrok SO w K. z 2 lipca 2013 r., sygn. akt V U 952/12 zmieniony wyrokiem SA w K. z 21 sierpnia 2014 r., sygn. akt III AUa 1517/13.

- zastępcy szefa wojewódzkiego (stołecznego) MSW ds. Służby Bezpieczeństwa (zał. 3);
- 4) notatkę z 25 czerwca 1984 r. dotyczącą propozycji podziału jednostek organizacyjnych MSW na Służbę Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, w której Biuro Organizacyjno-Prawne MSW (które opracowywało tę notatkę) proponuje zaliczenie do Służby Bezpieczeństwa wymienione w notatce jednostki, wśród których był Zarząd Łączności (zał. 4);
 - 5) notatkę z 9 sierpnia 1984 r. (tajna specjalnego znaczenia) sumującą uwagi dotyczące propozycji podziału jednostek organizacyjnych MSW na jednostki Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, z której wynika, że wśród nadesłanych 38 opinii w 19 zawarto szereg uwag krytycznych i propozycji innego podziału niż zaproponowany w notatce z 25 czerwca 1984 r. a w szczególności propozycja podziału jednostek na 3 pionów tj. Służby Bezpieczeństwa, Milicji Obywatelskiej i pion administracyjno-usługowy, (albo ogólno-resortowy), do którego miałyby być zaliczony m. in. Zarząd Łączności (zał. 5);
 - 6) obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 20 lutego 1985 r. w sprawie wykazu obowiązujących resortowych aktów prawnych (Dz. Urz. MSW Nr 1). Wykaz nie zawiera decyzji z 8 grudnia 1983 r. dotyczącej podporządkowania Wydziałów Łączności zastępcom szefów ds. Służby Bezpieczeństwa (zał. 6);
 - 7) instrukcję w sprawie szczegółowych zasad działalności operacyjnej Służby Bezpieczeństwa Państwa stanowiącą załącznik do zarządzenia nr 00102 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 9 grudnia 1989 r. Instrukcja wymienia jednostki operacyjne Służby Bezpieczeństwa i jednostki operacyjno-techniczne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Nie ma wśród nich Zarządu Łączności (zał. 7);
 - 8) zarządzenie Nr 043/90 MSW z 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, które w § 6 stanowi, że zadania realizowane przez Zarząd Łączności pozostają niezmienione do czasu zakończenia reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (zał. 8);
 - 9) zarządzenie Nr 1/90 Komendanta Głównego Policji z 15 czerwca 1990 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Policji, z którego (§ 3 pkt 10) wynika, że w skład Komendy Głównej Policji wchodzi m. in. Biuro Łączności (zał. 9);
 - 10) instrukcję Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z 25 czerwca 1990 r., która nie wymienia osób zatrudnionych w Zarządzie Łączności, jako zobowiązanych do poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu w celu podjęcia służby w UOP, Policji lub Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (zał. 10);
 - 11) zarządzenie Nr 53 Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 lipca 1990 r. w sprawie określenia stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy b. Służby Bezpieczeństwa oraz jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, w których pełnili służbę. Zgodnie z § 1 tego zarządzenia funkcjonariuszami byłej Służby Bezpieczeństwa są osoby, które pełniły służbę na stanowiskach i

w jednostkach wymienionych w Instrukcji Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z 25 czerwca 1990 r. (zał. 11);

- 12) statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych stanowiący załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 16 lipca 1990 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (zał. 12).

Sądy uznające, że służba w Zarządzie Łączności była służbą w organach bezpieczeństwa państwa swój pogląd opierały w szczególności na:

- 1) treści decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z 8 grudnia 1983 r., o której mowa w notatce generała S., poddającej Wydział Łączności do bezpośredniego nadzoru zastępcom szefów wojewódzkich MSW ds. Służby Bezpieczeństwa, ale której nie ma w wykazie resortowych aktów prawnych;
- 2) zarządzeniu 098/83 Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 grudnia 1983 r. w sprawie zakresu działania członków Kierownictwa MSW, które przyporządkowało Zarząd Łączności do bezpośredniego nadzoru Szefowi Służby Zabezpieczenia Operacyjnego, której to przyporządkowanie ma zdaniem orzekających sądów dowodzić włączenia pionu Łączności w struktury Służby Bezpieczeństwa;
- 3) treści notatki z 25 czerwca 1984 r. opracowanej w Biurze Organizacyjno-Prawnym MSW, dotyczącej propozycji podziału jednostek organizacyjnych MSW na jednostki Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, w której zdaniem sądów orzekających wyraźnie wskazano, że w grudniu 1983 r. nastąpiło oddanie pionu Łączności pod nadzór Służby Bezpieczeństwa;
- 4) treści art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388 ze zm.), przyjmującego organami bezpieczeństwa państwa były nie tylko jednostki bezpośrednio wchodzące w skład struktury Służby Bezpieczeństwa, ale także jednostki im podległe wchodzące w skład Milicji Obywatelskiej, przy czym spełnienie przez Zarząd Łączności warunku podległości, o którym mowa w art. 2 powyższej ustawy wywodzone jest z faktu poddania Zarządu Łączności nadzorowi Szefa Służby Zabezpieczenia Operacyjnego oraz
- 5) treści rozporządzenia Rady Ministrów z 16 lipca 1990 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego MSW (Dz. U. Nr 49, poz. 288), które nie wymienia Zarządu Łączności MSW w nowo utworzonych strukturach Ministerstwa, co jednoznacznie wskazuje na likwidację tego pionu Służby Bezpieczeństwa w chwili zorganizowania UOP (tak wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 21 sierpnia 2014 r.).

Analizując te same dokumenty, zgoła odmienny pogląd przedstawiły 4 sądy okręgowe i 3 sądy apelacyjne. W ich ocenie art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów

bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów⁹ stanowi, że organami bezpieczeństwa państwa były jednostki organizacyjne podległe Resortowi Bezpieczeństwa Publicznego PKWN, Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego i Komitetowi do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego. Taką jednostką organizacyjną były w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do 14 grudnia 1954 r., ale tego okresu ustawa nie obejmuje. Po tej dacie służba w Milicji Obywatelskiej nie była równoznaczna ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy¹⁰. Argumentem za tezą, że służba w Zarządzie Łączności nie była służbą w organach bezpieczeństwa nie może być też treść notatki Biura Organizacyjno-Prawnego z 25 czerwca 1984 r., z której oprócz propozycji podporządkowania wydziałów łączności nadzorowi zastępcy szefa stołecznego i wojewódzkich urzędów spraw wewnętrznych do spraw Służby Bezpieczeństwa trudno wyprowadzić wnioski, co do ich włączenia w struktury Służby Bezpieczeństwa, przy czym okoliczność, że notatka zawiera jedynie propozycję podziału jednostek organizacyjnych MSW na jednostki Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, świadczy o tym, że wcześniej podział taki nie nastąpił. Nadto z notatki z 9 sierpnia 1984 r. wynika, że do propozycji zawartej w notatce z 25 czerwca 1984 r. zgłoszone zostały uwagi i opinie m. in. taka, aby Zarząd Łączności włączyć do pionu administracyjno-usługowego.

Wymienione sądy, a w szczególności Sąd Okręgowy w K. w wyroku z 2 lipca 2013 r. uznały, że § 10 zarządzenia 098/83 Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 grudnia 1983 r. w sprawie zakresu działania członków Kierownictwa MSW postanawia jedynie, że Szef Służby Zabezpieczenia Operacyjnego gen. bryg. S. S. nadzoruje jednostkę organizacyjną MSW jaką jest Zarząd Łączności (zob. pkt 35 § 6 Statutu MSW z 21 października 1983 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego).

Zdaniem wymienionych sądów, argumentów za nieuznawaniem okresu służby w Zarządzie Łączności za służbę w organach bezpieczeństwa państwa dostarczają też akty resortowe wydane po 1989 r. W szczególności przywoływane było zarządzenie nr 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności służby Bezpieczeństwa, którego § 6 ust. 1 stanowi, że zadania realizowane m. in. przez Zarząd Łączności i jego ogniwa terenowe pozostają niezmienione do czasu zakończenia reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a przekazanie dokumentów oraz wyposażenia technicznego nastąpi z chwilą podjęcia zadań przez właściwe jednostki organizacyjne MSW, UOP, Policji lub inne instytucje państwowe. Nie zakazano zatem Zarządowi Łączności (a w terenie wydziałom łączności) wykonywania dotychczasowych zadań, jak miało to miejsce w odniesieniu do zadań Służby Bezpieczeństwa.

Funkcjonariusze zatrudnieni w Zarządzie Łączności i w wydziałach łączności nie zostali także wymienieni w Instrukcji Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z 25 czerwca 1990 r. wskazującej osoby uznawane za

⁹ Ustawa z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 1388 ze zm.; dalej jako ustawa o ujawnianiu informacji).

¹⁰ Tak też wyrok TK z 24 lutego 2010, K 6/09.

funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa zobowiązanych do poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu.

III

Tak istotnie odmienna interpretacja tych samych aktów prawnych wymaga całościowej analizy regulacji prawnych z uwzględnieniem ich kontekstu historycznego.

Punktem wyjścia do rozważań musi być ustawa z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treść tych dokumentów.

W art. 2 powoływanego aktu prawnego wymienia się organy bezpieczeństwa państwa, do których w pkt 5 zaliczono „instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych”.

W praktyce nie jest możliwe w oparciu o akceptowane metody wykładni wykazanie, że dany podmiot był instytucją centralną lub terenową Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. O ile bowiem do grudnia 1956 r. fakt istnienia organów bezpieczeństwa był wręcz eksponowany (istniało odrębne Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego i podległe mu terenowe agendy, potem Komitet ds. Bezpieczeństwa Publicznego), o tyle w następnym okresie doszło do swoistego „kamufażu” aparatu bezpieczeństwa. Jego struktury przekształcono tworząc Służbę Bezpieczeństwa i na szczeblu centralnym włączono do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a na szczeblu terenowym do Komend Milicji Obywatelskiej.

„Służba Bezpieczeństwa” w świetle powszechnie obowiązujących publikowanych aktów prawnych nigdy nie uzyskała samodzielnego bytu, co więcej nigdzie nie została zdefiniowana. W efekcie aż do 1983 r. żaden publikowany akt prawny nie używał tej nazwy.

Wraz z uchwaleniem i ogłoszeniem ustawy z 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działalności podległych mu organów¹¹ przyznano oficjalnie istnienie tej służby, jako formacji realizującej zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa państwa oraz wyodrębniono korpus funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. Służba Bezpieczeństwa funkcjonowała jako wyznaczone Departamenty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz wydziały wojewódzkich lub referaty powiatowych (rejonowych) Komend Milicji Obywatelskiej. Oddawanie do dyspozycji Służby Bezpieczeństwa struktur tych organów dokonywało się w oparciu o miejscowe akty prawne niższego rzędu, mające postać zarządzeń, wytycznych i rozkazów, a w sferze pracowniczej (etatowej) – rozkazów personalnych.

Statut organizacyjny stanowiący załącznik do uchwały nr 144/83 z 21 października 1983 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego mający umocowanie

¹¹ Ustawa z 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działalności podległych mu organów (Dz. U. Nr 38, poz. 172).

w ustawie z 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów w § 6 wymienił 7 służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (były to: Służba Bezpieczeństwa, Służba Wywiadu i Kontrywywiadu, Służba MO-KGMO, Służba Wojsk MSW, Służba Polityczno-Wychowawcza, Służba Kadr i Doskonalenia Zawodowego, Służba Zabezpieczenia Operacyjnego i Służba Zabezpieczenia Materiałowego) oraz 41 jednostek organizacyjnych MSW wśród których na 35 pozycji był wymieniony Zarząd Łączności.

Z powyższej struktury organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wynika, że określenia „Służby MSW” i „Służba Bezpieczeństwa” to odmienne pojęcia, jakkolwiek w praktyce utożsamiane, o czym świadczy okoliczność, że poddanie Zarządu Łączności nadzorowi Szefa Służby Zabezpieczenia Operacyjnego zostało uznane, zarówno przez Instytut Pamięci Narodowej, jak i niektóre sądy, za argument o wypełnieniu treści art. 2 ustawy lustracyjnej (in fine), w myśl którego organami bezpieczeństwa państwa były jednostki bezpośrednio wchodzące w skład struktury Służby Bezpieczeństwa, ale także jednostki im podległe wchodzące w skład struktury Milicji Obywatelskiej.

Służba Zabezpieczenia Operacyjnego była służbą w strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ale był to odrębny rodzaj służby.

Instytut Pamięci Narodowej wywodzi przynależność Zarządu Łączności do Służby Bezpieczeństwa przede wszystkim z treści decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z 8 grudnia 1983 r. o której mowa w piśmie gen. S. do Szefów Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych dotyczącym podporządkowania wydziałów łączności do bezpośredniego nadzoru zastępcy szefa wojewódzkiego (stołecznego) urzędu spraw wewnętrznych ds. służby bezpieczeństwa.

Należy jednak zauważyć, że decyzji, o której mowa w piśmie gen. S. nie ma w postaci nie tylko materialnej (Instytut Pamięci Narodowej w odpowiedzi na pisma odpowiada, że nie można jej odnaleźć w archiwach) ale także nie jest ona wymieniona w wykazie obowiązujących resortowych aktów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Monitorze Polskim i nie publikowanych według stanu na dzień 20 lutego 1985 r. Wykaz stanowił załącznik do obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 20 lutego 1985 r. w sprawie wykazu obowiązujących resortowych aktów prawnych (zał. 6) i zawierał zestawienie zarządzeń i decyzji z lat 1954 – 1985.

Zakładając jednak istnienie decyzji z 8 grudnia 1983 r. należy zaznaczyć, że na podstawie takiej decyzji lub zarządzenia organizacyjnego niezbędne byłoby mianowanie każdego pracownika Wydziału Łączności rozkazem personalnym na funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa. Takie rozkazy personalne w stosunku do funkcjonariuszy Zarządu Łączności nie zostały jednak nigdy wydane.

Instytut Pamięci Narodowej twierdzenie, że Zarząd Łączności był w strukturach Służby Bezpieczeństwa opiera też m. in. na treści Zarządzenia Nr 098/83 Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 grudnia 1983 r. w sprawie zakresu działania członków kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które dotyczyło powierzenia podsekretarzom stanu i szefom służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych niektórych zadań Ministra Spraw Wewnętrznych poprzez

sprawowanie przez nich nadzoru nad wskazanymi w tych zarządzeniach jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa. W ramach tego powierzenia Szef Służby Zabezpieczenia Operacyjnego nadzorował m. in. Zarząd Łączności (§ 10 Zarządzenia Nr 098/83). Z treści zarządzenia 098/83 w żaden sposób nie da się wyprowadzić wniosku, że spowodowało ono zmianę stosunku służbowego funkcjonariuszy Zarządu Łączności, czyli że stali się funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa. Nadzór miał charakter organizacyjny i oznaczał, że Szef każdego rodzaju służby sprawował nadzór nad kilkoma przydzielonymi mu jednostkami organizacyjnymi.

Wbrew wnioskowi wyciągniętemu przez Instytut Pamięci Narodowej i zaakceptowanemu przez sądy w omówionych wyrokach nie można tu mówić o spełnieniu warunków określonych w przepisie art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej. Wydziały Łączności, mimo oddania ich pod nadzór zastępcy Szefa WUSW ds. Służby Zabezpieczenia Operacyjnego, nie zostały włączone do struktur i nie stały się jednostkami terenowymi Służby Bezpieczeństwa, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy lustracyjnej.

Zgodnie z § 6 Statutu Organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (stanowiącym załącznik do Uchwały nr 144/83) Służba Zabezpieczenia Operacyjnego była odmienną jednostką od Służby Bezpieczeństwa, jakkolwiek powszechnie była z nią utożsamiana.

W tej kwestii należy też przywołać instrukcję stanowiącą załącznik do zarządzenia nr 000102 Ministra Spraw Wewnętrznych z 9 grudnia 1989 r. w sprawie szczegółowych zasad działalności operacyjnej Służby Bezpieczeństwa, która w § 1 ust. 1 wymienia jednostki operacyjne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a w ust. 2 jednostki operacyjno-techniczne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Zgodnie z Instrukcją jednostkami operacyjnymi Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych są: Departament I, Departament II, Departament Ochrony Konstytucyjnego Porządku Państwa, Departament Studiów i Analiz oraz odpowiadające im komórki organizacyjne Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych (Stołecznego Urzędu Spraw Wewnętrznych i Rejonowych Urzędów Spraw Wewnętrznych). Jako jednostki operacyjno-techniczne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wskazano natomiast Departament Techniki, oraz Biura A, B i C. Zarząd Łączności nie został wymieniony w ogóle.

Kolejnym dowodem dla Instytutu Pamięci Narodowej i sądów wskazanych w części II na okoliczność, że Zarząd Łączności był organem bezpieczeństwa państwa, jest treść zarządzenia nr 043/90 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa. Uznając Zarząd Łączności za strukturę Służby Bezpieczeństwa, Instytut Pamięci Narodowej treść § 6, że zadania realizowane przez Zarząd Łączności (...) pozostają niezmienione do czasu zakończenia reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych interpretuje jako tylko „odłożenie w czasie” jego likwidacji.

Powyższa interpretacja nie byłaby do pogodzenia z ustawowym określeniem (art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej), że jednostkami Służby Bezpieczeństwa, są te

jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, oraz te jednostki, które były ich poprzedniczkami.

Paragraf 6 zarządzenia nr 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych należałoby zatem interpretować jako wskazanie, że wymienione w nim jednostki organizacyjne Ministra Spraw Wewnętrznych nie są organami likwidowanej Służby Bezpieczeństwa i jako takie wykonują bez przeszkód swoje zadania, aż do czasu zakończenia reorganizacji ministerstwa. Wówczas nastąpi przekazanie ich dokumentów oraz wyposażenia technicznego odpowiednikom tych jednostek organizacyjnych utworzonym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, UOP, Policji lub innych instytucji.

W odniesieniu natomiast do dokumentów i środków trwałych będących na wyposażeniu jednostek Służby Bezpieczeństwa w § 7 zarządzenia nakazuje się przekazanie ich do magazynów w związku z natychmiastowym zaprzestaniem działalności.

Zdaniem Instytutu Pamięci Narodowej argumentów za tezą, że Zarząd Łączności był jednostką Służby Bezpieczeństwa dostarcza też zarządzenie nr 1/90 Komendanta Głównego Policji z 15 czerwca 1990 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Policji, które w § 3, poz. 10 określało, że w skład Komendy Głównej Policji wchodzi m. in. Biuro Łączności. Uznano to za dowód na okoliczność, że Zarząd Łączności nie wszedł w skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Z tego wyciągnięto wniosek, że Zarząd Łączności został rozwiązany, co przesądziło o zajęciu przesłanki z art. 2 ust 3 ustawy lustracyjnej według, której jednostkami Służby Bezpieczeństwa są te jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa.

Ten pogląd Instytutu Pamięci Narodowej nie da się jednak utrzymać bowiem zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych¹² do zakresu działania ministra należy nadzór nad działalnością m. in. Policji i Urzędu Ochrony Państwa (...), natomiast art. 3 ust. 2 tej ustawy stanowił, że w ministerstwie zatrudnia się pracowników na zasadach określonych w przepisach o pracownikach urzędów państwowych. Tym samym ministerstwo stało się urzędem cywilnym, a więc nie mogło być w jego strukturach jednostek organizacyjnych, w których pełniliby służbę funkcjonariusze Policji.

Skutkiem reorganizacji Ministerstwa było zatem przekazanie wszystkich jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych byłej Milicji Obywatelskiej do Komendy Głównej Policji w tym Zarządu Łączności jako Biura Łączności. W związku z tym w § 3 zarządzenia 1/90 Komendanta Głównego Policji z 15 czerwca 1990 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Policji wydanego na podstawie art. 7 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 6 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹³ postanowiono, że w skład Komendy Głównej Policji wchodzi m. in. Biuro Łączności jako jednostka organizacyjna.

¹² Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 181 ze zm.).

¹³ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (j.t. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.).

W Zarządzeniu Nr 53 Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 lipca 1990 r. w sprawie określenia stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa oraz jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, w których pełnili oni służbę, w § 1 zostało wyraźnie sprecyzowane, że funkcjonariuszami byłej Służby Bezpieczeństwa są osoby, które pełniły służbę na stanowiskach i w jednostkach wymienionych w Instrukcji Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z 25 czerwca 1990 r. W Instrukcji nie wymieniono ani stanowisk ani jednostek pionu łączności.

Z zestawienia powyższych dokumentów wynika, że Zarząd Łączności i Wydziały Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych nie zostały rozwiązane gdyż weszły w skład nowo utworzonej (ustawą z 6 kwietnia 1990 r.) Policji.

Z przepisów tych wynika zatem, że pion łączności pozostawiono w strukturach Policji. Wprowadzie jako jednostka organizacyjna Komendy Głównej Policji wymienione zostało Biuro Łączności, a nie Zarząd Łączności, jednak w żadnym akcie prawnym nie postanowiono o likwidacji Zarządu Łączności WUSW. W § 6 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa mowa jest jedynie o tym, że zadania realizowane przez Zarząd Łączności i jego terenowe ogniwa pozostają niezmienione do czasu zakończenia reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Powyższe stwierdzenie koresponduje z treścią rozporządzenia z 16 lipca 1990 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Wewnętrznych oraz z zarządzeniem Nr 1/90 Komendanta Głównego Policji z 15 czerwca 1990 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Policji i wskazuje, że po reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pion łączności pozostawiono w strukturach Policji. Zmiana nazwy jednostki nie może więc być utożsamiana z likwidacją Zarządu i utworzeniem Biura Łączności.

Uwzględniając natomiast trudności interpretacyjne dotyczące treści pkt 5 art. 2 ustawy lustracyjnej, który posługuje się pojęciami zbiorczymi, należałoby przywołać pogląd Sądu Apelacyjnego w K.¹⁴, którego zdaniem przepis ten, podobnie jak to ma miejsce w procesach lustracyjnych, nie może być interpretowany rozszerzająco, a wszelkie wątpliwości, co do statusu określonych jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jako organów bezpieczeństwa państwa, należy rozstrzygać na korzyść zainteresowanego.

Biorąc pod uwagę, że w myśl art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, jednostkami Służby Bezpieczeństwa są te jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, oraz te jednostki, które były ich poprzedniczkami, a Zarząd Łączności nie został rozwiązany, ale przekształcony w Biuro Łączności, to można mieć

¹⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w K. (III AUa 1856/13).

uzasadnione wątpliwości, czy służba w Zarządzie Łączności w latach 1984-1990 powinna być uznana za służbę w organach bezpieczeństwa państwa.

Kwestia stosowania art. 25 i 25a ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (III UZP 9/15)

Sądu Apelacyjnego w G. postanowieniem z 9 czerwca 2015 r. (III AUa 8/15) zwrócił się do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym:

„Czy użyty w art. 25a ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁵ zwrot: „składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację, o której mowa w art. 25” oznacza, że przez ostatnią waloryzację, tzw. roczną należy rozumieć waloryzację składek przeprowadzoną w dniu 1 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym następuje wypłata emerytury, a tym samym w przypadku emerytur wypłacanych od 1 czerwca (i po tym dniu) nie przeprowadza się kolejnej waloryzacji, o której mowa w art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z FUS; czy też w przypadku wypłaty emerytury od 1 czerwca danego roku (lub po tym dniu), „ostatnią” waloryzacją, o której mowa w art. 25, po myśli art. 25a ust. 1, jest waloryzacja dokonana 1 czerwca roku, w którym następuje wypłata emerytury, a w konsekwencji czy i w jakim zakresie należy przeprowadzać waloryzację składek w sposób określony w art. 25a ust. 2 punkty 1-4 w przypadku tych ubezpieczonych, którym emerytura wypłacana jest poczynając od 1 czerwca lub po tym dniu?”

Sąd Apelacyjny uzasadniając przedstawienie zagadnienia prawnego wskazał, że zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego określonego w art. 173-175 oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b oraz art. 185.

Stosownie zaś do treści art. 25 ust. 3 i 4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych waloryzację składek przeprowadza się corocznie, od 1 czerwca każdego roku, poczynając od waloryzacji za rok 2000, z uwzględnieniem art. 25a. W wyniku przeprowadzonej waloryzacji stan konta nie może ulec obniżeniu (ust. 3). Waloryzacji podlega kwota składek

¹⁵ Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1440).

zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na 31 stycznia roku, za który jest przeprowadzana waloryzacja, powiększona o kwoty z tytułu przeprowadzonych waloryzacji (ust. 4).

Z kolei zaś art. 25a ust. 1-3 ustawy emerytalnej stanowi, że przy ustalaniu wysokości emerytury kwota składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację, o której mowa w art. 25, jest waloryzowana kwartalnie (ust. 1). W przypadku ustalania wysokości emerytury:

- 1) w pierwszym kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za trzeci kwartał poprzedniego roku;
- 2) w drugim kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za czwarty kwartał poprzedniego roku;
- 3) w trzecim kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za pierwszy kwartał danego roku;
- 4) w czwartym kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za drugi kwartał danego roku (ust. 2).

Waloryzacji kwartalnej podlega kwota składek zewidencjonowanych na ostatni dzień pierwszego miesiąca kwartału, za który przeprowadzana jest waloryzacja, powiększona o kwoty uzyskane w wyniku poprzednich waloryzacji kwartalnych (ust.3).

Pogląd reprezentowany w niniejszej sprawie przez Sąd pierwszej instancji jest zbieżny z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Ł. z 13 lutego 2013r.¹⁶ i wyrokiem Sądu Apelacyjnego w K. z 2 sierpnia 2012.¹⁷ Sąd Apelacyjny w Ł. w uzasadnieniu orzeczenia wskazał m.in., że „ Jest oczywiste, że waloryzacja kwartalna nie dotyczy osób, których emerytura zostaje ustalona w czerwcu danego roku, gdyż ich składki i kapitał na dzień 1 czerwca zostały zwaloryzowane wskaźnikiem rocznym, a więc za cały rok poprzedzający ustalenie emerytury. Osoby przechodzące na emeryturę w kwietniu lub w maju danego roku, czyli w pozostałych miesiącach II kwartału, także mają zwaloryzowane składki za cały poprzedni rok, a to dzięki mechanizmowi waloryzacji kwartalnej, ponieważ w tym przypadku ostatniej waloryzacji kwartalnej dokonuje się za czwarty kwartał poprzedniego roku, a więc poprzedzający przejście na emeryturę objęty jest waloryzacją."

Z kolei odmiennie przedstawiono sposób obliczania emerytury i waloryzacji składek oraz kapitału początkowego w publikacji „Meritum. Ubezpieczenia Społeczne 2015" (wyd. Wolters Kluwer SA, Warszawa 2015), gdzie na stronie 1160 zawarto przykład obliczenia wysokości emerytury proponowanej i wypłacanej od dnia 01 października 2013r., a gdzie przyjęto:

- składki zwaloryzowane rocznie (zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego na 31 stycznia 2012 r., tj. zwaloryzowane rocznie składki za lata 1999-2011),
- składki zwaloryzowane kwartalnie (składki zewidencjonowane na koncie za okres od I kwartału 2012 do I kwartału 2013 r. włącznie) oraz

¹⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Ł. z 13 lutego 2013r. sygn. akt: III AUa 757/12, LEX nr 1282781.

¹⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 2 sierpnia 2012. sygn. akt: III AUa 325/12, LEX nr 1216319.

- składki, które nie podlegają waloryzacji (składki zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego za miesiące przypadające po I kwartale 2013 r., tj. od 1 kwietnia 2013r. do 30 września 2013 r., tj. do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury).

Jeszcze inaczej kwestię waloryzacji składek i kapitału rozstrzygnął Sąd Okręgowy w T. IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w sprawie o sygn. akt IV U 1277/14, gdzie również wypłata emerytury nastąpiła od 01 czerwca 2014r., a pozwany organ rentowy dokonał waloryzacji rocznej w dniu 1 czerwca 2014r. Sąd Okręgowy w T. wyrokiem z 13 listopada 2014r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że ustalił, iż kwota składek i kwota kapitału początkowego zaewidencjonowane na koncie ubezpieczonego po 31 stycznia 2014r., za który przeprowadzono ostatnią waloryzację podlegają waloryzacji kwartalnej za IV kwartał 2013r., powiększonej o kwoty uzyskane w wyniku poprzedniej waloryzacji kwartalnej.

W ocenie Sądu Apelacyjnego zarówno pogląd prezentowany przez Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie, jak i przez Sądy Apelacyjne w Ł. i w K., a także w wyżej wymienionej publikacji nie do końca znajduje uzasadnienie w przytoczonych wyżej przepisach, przy czym zaznaczyć należy, że Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie nie podziela do końca poglądu Sądu Apelacyjnego w Ł. w cytowanej wyżej części, bowiem przy emeryturze wypłacanej w kwietniu lub w maju danego roku waloryzacji kwartalnej nie podlegają składki i kapitał za cały poprzedni rok, ale zaewidencjonowane na koncie na 31 października roku poprzedniego. Natomiast całkowicie niezrozumiałe dla Sądu Apelacyjnego jest rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w T. w sprawie o sygn. akt IV U 1277/14.

Według Sądu Apelacyjnego kwestia waloryzacji składek i kapitału początkowego uregulowana w art. 25 i art. 25a ustawy emerytalnej nie jest jednoznaczna.

W pierwszej koncepcji przyjmując, że w pierwszej kolejności stosujemy sposób waloryzacji składek i kapitału określony w art. 25 ust. 3 i 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, to sposób obliczania wysokości emerytury w zależności od miesiąca wypłaty tego świadczenia przedstawiałby się następująco:

1) wypłata w styczniu, w lutym lub w marcu 2014r.:

- ostatnia waloryzacja roczna - 01 czerwca 2013r.- składki na 31 stycznia 2013r.,

- waloryzacja kwartalna - składki na 31 lipca 2013r., za okres od 1 lutego do 31 lipca 2013r.,

- składki bez waloryzacji od 1 sierpnia 2013r. do 31 grudnia 2013r., lub do 31 stycznia 2014r., lub do 28 lutego 2014r., czyli od 5 (przy wypłacie w styczniu 2014r.) do 7 miesięcy •(przy wypłacie w marcu 2014r.);

2) wypłata w kwietniu lub w maju 2014r.:

- ostatnia waloryzacja roczna - 01 czerwiec 2013r. - składki na dzień 31 stycznia 2013 r.,

- waloryzacja kwartalna - składki na 31 października 2013r., za okres od 1 lutego 2013r. do 31 października 2013r.,

- bez waloryzacji składki za okres od 1 listopada 2013r. do 31 marca 2014r. lub do 30 kwietnia 2014r., czyli za 5 lub 6 miesięcy;

3) wypłata w czerwcu 2014 r.:

- ostatnia waloryzacja roczna: 01 czerwca 2014r.-składki na dzień 31 stycznia 2014r.,
- bez waloryzacji składki za okres od 1 lutego 2014r. do 31 maja 2014r., czyli za 4 miesiące,

4) wypłata w lipcu, w sierpniu lub we wrześniu 2014r.:

- ostatnia waloryzacja roczna: 01 czerwca 2014r.-składki na dzień 31 stycznia 2014r.,
- przy zastosowaniu również waloryzacji kwartalnej zgodnie z art. 25a ust.2 pkt 3 - składki na dzień 31 stycznia 2014r. (w tym przypadku składki na dzień 31 stycznia 2014r. byłyby waloryzowane dwukrotnie tj. rocznie i kwartalnie),
- bez waloryzacji składki od 1 lutego 2014r. do 30 czerwca 2014r., lub do 31 lipca 2014r., lub do 31 sierpnia 2014r. tj. za okres 5-7 miesięcy;

5) wypłata w październiku, lub w listopadzie, lub w grudniu 2014r.:

- ostatnia waloryzacja roczna: 01 czerwca 2014r.-składki na dzień 31 stycznia 2014r.,
- waloryzacja kwartalna (art. 25a ust. 2 pkt 4)-składki na dzień 30 kwietnia 2014r., czyli za okres od 1 lutego 2014r. do 30 kwietnia 2014r.,
- bez waloryzacji składki od 01 maja 2014r. do 30 września 2014r., lub do 31 października 2014r., lub 30 listopada 2014r., tj. za okres 5-7 miesięcy.

Przyjmując zatem, że waloryzację składek i kapitału początkowego organ rentowy dokonuje z urzędu, zgodnie z art. 25 ust. 3 i 4 ustawy o emeryturach i rentach od 01 czerwca, a dotyczy to składek zewidencjonowanych na koncie na 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację roczną, to w niniejszej sprawie zgodzić należałoby się z Sądem Okręgowym, że w zaskarżonej decyzji z 30 czerwca 2014r. prawidłowo pozwany dokonał 1 czerwca 2014r. waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie na 31 stycznia 2014r., a ponadto do podstawy emerytury przyjął też składki nie podlegające waloryzacji, a zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego za okres od 01 lutego 2014r. do 31 maja 2014r., czyli do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury. Dotyczy to emerytur wypłacanych od czerwca danego roku.

Odmiennie natomiast przedstawia się sytuacja osób, którym emeryturę wypłaca się pił/ trzeciego kwartału np. 2014r., bowiem stosując zarówno art. 25 ust. 3 i 4 (waloryzacja roczna) i art. 25a ust. 2 pkt.3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS - składki zewidencjonowane na koncie na 31 stycznia 2014r. podlegałyby zarówno waloryzacji rocznej, jak i kwartalnej.

Z kolei treść art. 25a ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS sugeruje, że waloryzacja kwartalna miałaby dotyczyć tych składek zewidencjonowanych na koncie po 31 stycznia, które nie podlegały waloryzacji rocznej. Przy tej koncepcji uregulowanie zawarte w art. 25a ust. 2 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie miałyby w ogóle racji bytu. Za to zastosowanie znalazłby art. 25a ust. 2 pkt 4 wskazanej ustawy.

Natomiast według drugiej koncepcji przedstawionej w powołanym na wstępie piśmiennictwie („Meritum. Ubezpieczenia Społeczne 2015”) ustalenie podstawy emerytury w zależności od miesiąca wypłaty świadczenia przedstawiałoby się następująco, po dostosowaniu przykładu do wypłat świadczenia, następujących 2014 roku, a nie w 2013 roku, jak to podaje zamieszczony tam przykład:

- 1) wypłata w styczniu, lub w lutym, lub w marcu 2014r.:
 - ostatnia waloryzacja roczna - 01 czerwca 2013r. - składki na 31 stycznia 2013r.,
 - waloryzacja kwartalna składki na 31 lipca 2013r. za okres od 1 lutego 2013r. do 31 lipca 2013r.,
 - bez waloryzacji składki od 01 sierpnia 2013r. do 31 grudnia 2013r., lub do 31 stycznia 2014r. lub do 28 lutego 2014r. tj. za 5 -7 miesięcy;
- 2) wypłata w kwietniu, w maju lub w czerwcu 2014r.:
 - ostatnia waloryzacja roczna-01 czerwca 2013r.-składki na 31 stycznia 2013r.
 - waloryzacja kwartalna składek na 31 października 2013r., za okres od 01lutego 2013r.do 31 października 2013r.,
 - bez waloryzacji: składki od 01 listopada 2013r. do 31 marca 2014r., lub do 30 kwietnia 2014r. lub do 31 maja 2014r. tj. za 5-7 miesięcy;
- 3)wypłata w lipcu, w sierpniu lub we wrześniu 2014r.:
 - ostatnia waloryzacja roczna-01 czerwca 2013r.-składki na 31 stycznia 2013r.
 - waloryzacja kwartalna-składki na 31 stycznia 2014r. za okres od 01 lutego 2013r. do 31 stycznia 2014r., czyli waloryzacja kwartalna objęta by składki za 12 miesięcy,
 - bez waloryzacji składki od 01 lutego 2014r. do 30 czerwca 2014r., lub do 31 lipca 2014 r. lub do 31 sierpnia 21014 r. tj. za 5-7 miesięcy;
- 4) wypłata w październiku, lub w listopadzie, lub w grudniu 2014 r.:
 - ostatnia waloryzacja roczna – 01 czerwiec 2013 r. na 31 stycznia 2013 r.,
 - waloryzacja kwartalna-składki na 30 kwietnia 2014r. za okres od 01 lutego 2013r. do 30 kwietnia 2014r., czyli waloryzacja kwartalna objęta by składki za 15 miesięcy,
 - bez waloryzacji składki od 01 maja 2014r. do 30 września 2014r., lub do 31 października 2014r., lub do 30 listopada 2014r., tj. za 5-7 miesięcy.

Zwrócić jednak należy uwagę, że przy tym sposobie waloryzacji składek i kapitału początkowego po pierwsze - co do świadczeń wypłacanych od czerwca danego roku nie ma zastosowania art. 25 ust. 3 i 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, bowiem według tej koncepcji nie dokonuje się waloryzacji rocznej 01 czerwca 2014r., a po drugie - w przypadku emerytur wypłacanych od trzeciego kwartału 2014r. waloryzacji kwartalnej (przy zastosowaniu art. 25a ust.2 pkt 3) podlegają składki za okres 12 miesięcy (od 01 lutego 2013r. do 31 stycznia 2014r.),

zaś emerytury wypłacane w IV kwartale 2014r. obliczane byłyby m.in. od składek zwaloryzowanych za 15 miesięcy (od 1 lutego 2013r. do 30 kwietnia 2014r.)

Zakładając racjonalność ustawodawcy Sąd Apelacyjny uważa, że waloryzacją kwartalną nie powinny być objęte składki za okres roku lub dłuższy, bo wtedy ma zastosowanie, z mocy art. 25 ust. 3 i 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, roczna waloryzacja składek.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego zasadne jest przyjęcie koncepcji przedstawionej jako pierwszej tj., że w przypadku wypłaty emerytury w czerwcu 2014r., a więc po rocznej waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie na 31 stycznia 2014r. nie można dokonywać waloryzacji kwartalnej składek. Zdaniem Sądu Apelacyjnego kwartalna waloryzacja składek winna być przeprowadzana w przypadku wypłaty emerytury w okresach od 01 stycznia do 31 maja danego roku (art. 25a ust. 2 pkt. 1 i 2) i od 01 października do 31 grudnia danego roku (art.25a ust. 2 pkt 4).

Na wagę problemu waloryzacji składek i kapitału początkowego wskazuje też treść pisma z 27 kwietnia 2015r. skierowanego do Przewodniczącej III Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Apelacyjnego w G. z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia społecznego, w którym podano między innymi, że „Rzecznik Praw Obywatelskich jest adresatem skarg w sprawie stosowania przepisów art. 25 i art. 25a ustawy z 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń społecznych¹⁸ regulujących zasady waloryzacji składek oraz kapitału początkowego w przypadku złożenia wniosku o emeryturę w czerwcu (II kwartał danego roku)”. Wskazano też, iż „Z napływających do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg wynika, że orzecznictwo sądowe na tle stosowania art. 25 i 25 a ustawy emerytalnej nie jest jednolite. Niektóre sądy nie podzielają wykładni przyjętej przez organy rentowe i uznają, że ustalając wysokość emerytury w czerwcu, ostatniej waloryzacji składek oraz kapitału początkowego dokonuje się za IV kwartał poprzedniego roku według zasad opisanych w art. 25a ust. 2 pkt 2 ustawy emerytalnej przy przyjęciu kwartalnych wskaźników waloryzacyjnych za cztery kwartały danego roku. Inne natomiast sądy dzielą wykładnię przyjętą przez organ rentowy.”.

Prawo pracownika samorządowego do zasiłku chorobowego za okres po ustaniu tytułu ubezpieczenia (III UZP 10/15)

Sąd Okręgowy w T. postanowieniem z 9 czerwca 2015 r.¹⁹ zwrócił się do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym:

„Czy pracownik samorządowy wobec którego bezpośrednio po okresie tymczasowego aresztowania, w którym na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy z 21

¹⁸ Ustawa z 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013r., poz. 1440 ze zm.).

¹⁹ Postanowienie Sądu Okręgowego w T. z 9 czerwca 2015 r. (IV Ua 14/15).

listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²⁰ otrzymywał połowę dotychczasowego wynagrodzenia, zastosowano środek zapobiegawczy przewidziany w art. 276 k.p.k. i który od pierwszego dnia stosowania tego środka stał się niezdolny do pracy, a niezdolność ta trwała bez przerwy co najmniej 30 dni, nabywa prawo do zasiłku chorobowego na podstawie przepisów ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa²¹?"

Sąd Okręgowy uzasadniając przedstawienie zagadnienia prawnego wskazał, że przepis art. 12 ustawy z 25 czerwca 1999r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa²² w sposób enumeratywny wymienia okresy niezdolności do pracy, w których nie przysługuje prawo do zasiłku chorobowego. Przede wszystkim zasiłek nie przysługuje za okresy niezdolności do pracy, w których ubezpieczony na podstawie przepisów o wynagrodzeniu zachowuje prawo do wynagrodzenia (ust 1). Regulacja ta niewątpliwie wynika z istoty i roli zasiłku chorobowego jako świadczenia mającego rekompensować straty w uzyskiwanych dochodach (brak wynagrodzenia) w związku z niemożnością zarobkowania z powodu choroby²³.

W art.12 ust. 2 ustawy zasiłkowej wymieniono jedynie trzy okresy niezdolności do pracy w których nie przysługuje zasiłek chorobowy: urlop bezpłatny, urlop wychowawczy oraz okres tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem przypadków osób wykonujących prace na podstawie skierowania do pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania. Ustawodawca nie objął zatem tym wyłączeniem okresu niezdolności do pracy przypadającego na czas stosowania środka zapobiegawczego przewidzianego w art. 276 k.p.k. W myśl tego ostatniego przepisu, tytułem środka zapobiegawczego można zawiesić oskarżonego w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu albo nakazać powstrzymanie się od określonej działalności lub od prowadzenia określonego rodzaju pojazdów.

W tym kontekście nie sposób nie dostrzegać argumentów odwołujących się do postulatu ścisłego wykładania przepisów prawa ubezpieczeń społecznych oraz zakazu stosowania wykładni rozszerzającej. Przepisy prawa ubezpieczenia społecznego mają charakter bezwzględnie obowiązujący i tworzą system prawa ścisłego, zamkniętego. Nie mogą być interpretowane rozszerzająco, zwłaszcza przy zastosowaniu wykładni aksjologicznej²⁴. „Przepis określający wyjątek w stosunku do przepisu ogólniejszego, nie może być interpretowany *a simili*, a więc rozszerzająco (*exceptiones non sunt extentendae*).

Sąd pierwszej instancji odmawiając wnioskodawcy prawa do zasiłku jako podstawę prawną wskazał stosowany w drodze analogii przepis art. 12 ust. 2 ustawy

²⁰ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 223 poz. 1458 ze zm.).

²¹ Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159).

²² Ustawa z 25 czerwca 1999r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159).

²³ Por. wyrok SN z 8.10.2014r. (III UK 14/14) lex nr. 1541060.

²⁴ Por. wyrok SN z 8.12.2005r. (IUK 104/05) M.P.Pr. 2006/4/217.

zasiłkowej. Sąd ten uznał, iż okres zawieszenia w czynnościach służbowych wynikający z art. 276 k.p.k. najbardziej zbliżony jest do okresu urlopu bezpłatnego (art. 174k.p.) Analogia czyli wnioskowanie z podobieństwa zastosowana przez Sąd Rejonowy jest istotnie zasadniczą metodą usuwania luk w prawie, z tym jednak zastrzeżeniem, iż nie może być ona stosowana w przypadku tzw. luki aksjologicznej, z którą mamy do czynienia w sytuacji gdy uznajemy, że ustawodawca powinien uregulować jakiś stan rzeczy z uwagi na pewne postulaty aksjologiczne. Do usunięcia luki aksjologicznej można więc zmierzać co najwyżej przez postulaty *de lege ferenda*, wyprowadzone z założenia, iż dotychczasowe rozwiązanie prawne jest niesłuszne. Natomiast podlegającą usunięciu w drodze analogii jest właściwa (konstrukcyjna) luka w prawie, a zatem taki brak regulacji, co do którego można racjonalnie twierdzić, że nie jest przez ustawodawcę zamierzony. Chodzi o sytuację w której ustawodawca pozostawił poza zasięgiem regulacji mimo, że racjonalnie rzecz ujmując powinien objąć je tą regulacją.

W przedmiotowej sprawie za zastosowaniem przez Sąd Rejonowy art. 12 ust. 2 ustawy zasiłkowej w drodze analogii przemawiało założenie o racjonalności ustawodawcy, który powinien objąć przedmiotowym wyłączeniem również okres zawieszenia w czynnościach, z uwagi na brak realizowania treści stosunku pracy, a przede wszystkim prawa do wynagrodzenia. Jak już zaznaczono celem zasiłku chorobowego dla pracownika jest zrekompensowanie utraty wynagrodzenia, którego nie nabywa w związku z brakiem możliwości świadczenia pracy z uwagi na stan zdrowia. W sytuacji gdy w okresie zawieszenia (podobnie jak urlopu bezpłatnego) pracownik ten w ogóle nie może uzyskać wynagrodzenia z dotychczasowego stosunku pracy, odpada taki cel ubezpieczenia chorobowego i cel zasiłku chorobowego.

Z drugiej jednak strony, niewątpliwie regulacja wynikająca z art. 12 ust.2 ustawy zasiłkowej ma charakter wyjątku, a sytuacje objęte wyjątkiem wskazano ściśle i enumeratywnie. Zastosowanie analogii do sytuacji uregulowanej jako wyjątek od zasady może zatem budzić poważne wątpliwości.

Kwestia możliwości stosowania w drodze analogii art. 12 ust. 2 ustawy do okoliczności przedmiotowej sprawy w dużej mierze traci jednak na znaczeniu jeśli wziąć pod uwagę prezentowane w doktrynie i spotykane w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądy, iż nawet gdyby ustawodawca nie wprowadził regulacji objętej art. 12 ust.2 ustawy zasiłkowej, to w okresach niezdolności do pracy tam wskazanych i tak brak byłoby podstaw do wypłaty zasiłku chorobowego z uwagi na inne przepisy tej ustawy. Konsekwencje przyjęcia zasadności takiej tezy miałyby znaczenie dla oceny możliwości nabycia prawa do zasiłku chorobowego również w okresie zawieszenia wynikającego z art. 276 k.p.k.

Należy zauważyć, iż ani przepisy Kodeksu pracy, ani ustawy o pracownikach samorządowych nie regulują skutków zawieszenia pracownika w czynnościach służbowych w zakresie jego stosunku pracy. Zakaz z art. 276 k.p.k. jest równoznaczny z brakiem gotowości do pracy w znaczeniu prawnym. Jest to więc prawna przeszkoda wykonywania pracy. Pracodawca ma obowiązek niedopuszczenia pracownika do pracy, a pracownikowi nie przysługuje prawo do

wynagrodzenia przewidzianego w art. 81 § 1 k.p. bowiem nie można przyjąć, że przeszkoda w wykonywaniu pracy wynika z przyczyny dotyczącej pracodawcy. Jest to przyczyna dotycząca pracownika²⁵. Nawiązując do analogii zastosowanej przez Sąd pierwszej instancji przy rozstrzygnięciu przedmiotowej sprawy, nie sposób nie dostrzec, iż (pomijając sposób i tryb powstania) w zakresie samych skutków dla danego stosunku pracy nie ma zasadniczych różnic między okresem zawieszenia wynikającym z art 267 k.p.k. i okresem urlopu bezpłatnego.

Powstaje zatem pytanie, czy tak samo okresy te należy traktować z punktu widzenia podlegania ubezpieczeniu chorobowemu. Stosownie do art. 13 ust. 1 w związku z art. 6 ust.1 i art. 11 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych²⁶, ubezpieczeniu chorobowemu podlegają obowiązkowo osoby fizyczne (z wyłączeniem prokuratorów), które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są pracownikami, przy czym okres ubezpieczenia chorobowego trwa od dnia nawiązania stosunku pracy do dnia ustania tego stosunku. W myśl art. 3 pkt. 1 ustawy zasiłkowej tytuł ubezpieczenia chorobowego oznacza zatrudnienie lub inną działalność, których podjęcie rodzi obowiązek ubezpieczenia chorobowego lub uprawnienie do objęcia dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym. Jak zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 12 czerwca 2002r.²⁷ w świetle art. 3 ust. 1 tej ustawy, tytuł ubezpieczenia chorobowego nie jest odpowiednikiem okresu ubezpieczenia równoznacznego z zatrudnieniem, lecz tytułem tym jest zatrudnienie, a ściśle - zatrudnienie, które rodzi obowiązek ubezpieczenia chorobowego. „Zakresy zatrudnienia (ubezpieczenia) nie pokrywają się z tytułem ubezpieczenia i nie każda niezdolność do pracy powstała w czasie pozostawania w stosunku pracy rodzi prawo do świadczeń. Prawo to nie powstaje w trakcie przypadających w czasie zatrudnienia takich zdarzeń, jak urlop bezpłatny, urlop wychowawczy, pobyt w areszcie czy odbywanie kary pozbawienia wolności (por. art. 12 ust. 2 ustawy zasiłkowej), gdy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia (por. art. 12 ust. 1), a także w tzw. okresie wyczekiwania (art. 4 ust. 1 ustawy)”. W obowiązującym obecnie systemie - jak zauważa Sąd Najwyższy - przyjęta została definicja okresu ubezpieczenia, czyli okresu realizowania się stosunku ubezpieczenia, jako okresu opłacania składek na odpowiednie ubezpieczenie, z czego wypływa wniosek, że stosunek ten - jako tytuł ubezpieczenia - realizuje się tylko wówczas, gdy osoba będąca podmiotem ubezpieczenia chorobowego opłaciła przypadającą od niej składkę. Nie ma składki między innymi wówczas, gdy dochodzi do zawieszenia wzajemnych obowiązków przez pracownika i przez pracodawcę (świadczenia pracy i wynagrodzenia). Okresy te nie stanowią tytułu ubezpieczenia z tego przede wszystkim powodu, że podczas ich trwania nie może dojść do spełnienia się ryzyka ubezpieczenia chorobowego, czyli do utraty zarobku. Za okres ten nie jest zatem pobierana składka na ubezpieczenie, w wyniku czego, za przypadający w tym czasie okres choroby zasiłek chorobowy nie przysługuje.

²⁵ Por. wyrok SN z 2 lipca 2012r. (I PK 46/12), OSNP 2013/13/156.

²⁶ Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U.2015.121j.t).

²⁷ Uchwała SN z 12 czerwca 2002r. (III UZP 4/02), OSNP 2002/24/601.

Sąd Najwyższy w wyroku z 8 października 2014r.²⁸ odwołał się do poglądów piśmiennictwa wskazujących, że skoro ustawa zasiłkowa łączy ochronę ubezpieczeniową tylko z okresem trwania ubezpieczenia, a ten z kolei wiąże z obowiązkiem opłacania składki na ubezpieczenie chorobowe - to okres urlopu bezpłatnego, urlopu wychowawczego, tymczasowego aresztowania ex definitione nie są okresami objętymi ochroną i nawet brak przepisu art. 12 ust. 2 ustawy powodowałby, że za okres niezdolności do pracy zaistniałej w trakcie urlopu bezpłatnego prawo do zasiłku chorobowego nie powstałoby²⁹. Sąd Najwyższy podkreślił, iż urlop bezpłatny to okres, w którym ulegają zawieszeniu wzajemne prawa i obowiązki stron wynikające z umowy o pracę, a brak prawa do zasiłku chorobowego w czasie urlopu bezpłatnego wynika z założenia, iż zasiłek przysługuje w miejsce zarobku, który pracownik uzyskałby, gdyby był zdrowy.

W świetle powyższego poglądu, w ocenie Sądu Okręgowego okres zawieszenia w czynnościach służbowych wynikający z art. 276 k.p.k., będący przerwą w realizacji zasadniczych obowiązków wynikających ze stosunku pracy czyli świadczenia pracy po stronie pracownika i wypłaty wynagrodzenia po stronie pracodawcy, również nie jest tytułem ubezpieczenia chorobowego. Okres ten mimo istnienia nierealizowanego stosunku pracy jest okresem przerwy w ubezpieczeniu (art. 4 ust. 2 ustawy zasiłkowej).

W konsekwencji przyjmując pogląd, iż nawet brak regulacji zawartej w art. 12 ust. 2 ustawy zasiłkowej z uwagi na to, iż ustawa łączy ochronę ubezpieczeniową tylko z okresami trwania ubezpieczenia a te wiąże z obowiązkiem opłacania składek, w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych na podstawie art. 276 k.p.k. (który nie jest tytułem ubezpieczenia) podstawę prawną odmowy wypłaty zasiłku chorobowego pracownikowi samorządowemu, który stał się niezdolny do pracy od pierwszego dnia zastosowania tego środka zapobiegawczego, stanowiłby raczej przepis art. 6 ust 1 ustawy zasiłkowej, stawiający jako podstawowy warunek powstania niezdolności do pracy w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego, nie zaś stosowany w drodze (niedopuszczalnej) analogii przepis art. 12 ust.2 tej ustawy.

Konstatacja ta nie rozwiązuje jednak zdaniem Sądu Okręgowego do końca problemu prawnego w przedmiotowej sprawie. Uprawnienie do zasiłku chorobowego wnioskodawcy zdaniem Sądu Okręgowego można również ocenić z punktu widzenia szczególnej regulacji wynikającej z art. 7 ustawy zasiłkowej. Właściwa wykładnia tego przepisu, na tle okoliczności przedmiotowej sprawy, stanowi zasadniczy problem jaki pozostaje do rozwiązania niniejszej sprawie, wymagający zaangażowania autorytetu Sądu Najwyższego. Stanowi on, że zasiłek chorobowy przysługuje również osobie, która stała się niezdolna do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego, jeżeli niezdolność do pracy trwała bez przerwy co najmniej 30 dni i powstała nie później niż w ciągu 14 dni od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego lub nie później niż w ciągu 3 miesięcy od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego - w razie choroby zakaźnej, wskazanej w tym przepisie.

²⁸ Wyrok SN z 8 października 2014r. (III UK 14/14), Lex nr. 1541060.

²⁹ Por. I. Jędrasik- Jankowska, Ubezpieczenia społeczne, t. 3. Ubezpieczenia chorobowe (...), s. 41.

Zasiłek przewidziany w art. 7 ustawy jest więc wyjątkowym świadczeniem, bowiem udzielanym po ustaniu okresu objętego składką na ubezpieczenie, przysługującym w razie spełnienia ryzyka określonego jako niezdolność do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia.

Skoro okres zawieszenia w czynnościach służbowych na podstawie art. 276 k.p.k., podobnie jak okres urlopu bezpłatnego nie stanowi już tytułu ubezpieczenia chorobowego³⁰, to czy powstała w czasie tego zawieszenia niezdolność do pracy może być traktowana jako niezdolność powstała po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego w rozumieniu art. 7 ustawy zasiłkowej?. Można bronić poglądu, że skoro w przypadku pracowników tytuł ubezpieczenia chorobowego nie zawsze pokrywa się z okresem pozostawania w stosunku pracy (lecz tylko takim zatrudnieniem, które rodzi obowiązek ubezpieczenia), a w art. 7 ustawy zasiłkowej mowa jest o „ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego”, to do ustania tytułu ubezpieczenia w rozumieniu tego przepisu nie jest konieczne ustanie stosunku pracy. W powołanym już wyroku z 12.06.2002r. Sąd Najwyższy stwierdził, iż nie można zgodzić z poglądem, że tytuł ubezpieczenia chorobowego trwa również, gdy dochodzi do zawieszenia obowiązku świadczenia pracy przez pracownika i wypłaty wynagrodzenia przez pracodawcę a w ostateczności do ustania obowiązku składkowego. W konsekwencji moment rozpoczęcia przerwy w ubezpieczeniu chorobowym w ocenie Sądu Okręgowego można utożsamiać z „ustaniem tytułu ubezpieczenia chorobowego” w rozumieniu art. 7 ustawy zasiłkowej. Dlatego brak regulacji przewidzianej w art. 12 ust. 2 ustawy zasiłkowej otwierałby jednak drogę do nabycia prawa do zasiłku podczas urlopu bezpłatnego (najbardziej zbliżonego do instytucji zawieszenia w czynnościach) ale w oparciu o przepis art. 7 tej ustawy i przy spełnieniu wskazanych w nim warunków. W okresie zawieszenia w czynnościach służbowych na podstawie art. 276 k.p.k., podobnie jak w okresie urlopu bezpłatnego zasadniczo nie ma przeszkód, aby pracownik podjął zatrudnienie u innego pracodawcy, jeśli nie jest niezdolny do pracy. Z tego punktu widzenia ratio legis przepisu art. 7 ustawy zasiłkowej odnosi się również to tych okresów. W świetle tego przepisu istotne jest więc ustalenie daty, w której nastąpiło ustanie tytułu ubezpieczenia chorobowego, w szczególności czy za taką datę można uznać dzień zakończenia okresu tymczasowego aresztowania, w którym pracownik samorządowy w oparciu o szczególną regulację wynikającą z art. 35 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych³¹ miał prawo do połowy wynagrodzenia?. Zasadniczo ze względów już wyżej wskazanych okres tymczasowego aresztowania (w którym co do zasady nie jest wypłacane żadne wynagrodzenie) również nie stanowi tytułu ubezpieczenia chorobowego, nie jest okresem opłacania składki i nie jest okresem objętym ochroną³². W takiej sytuacji za okres zawieszenia w czynnościach służbowych na podstawie art. 276 k.p.k., który został poprzedzony okresem tymczasowego aresztowania dłuższym niż 14 dni pracownik nie mógłby nabyć zasiłku chorobowego w oparciu o przepis art. 7 ustawy zasiłkowej.

³⁰ Por. uzasadnienie uchwały SN z 12.06.2002 r. (III UZP 4/02), OSNP 2002/24/601.

³¹ Ustawa o pracownikach samorządowych (Dz.U 2014.1202).

³² Por. uzasadnienie wyroku SN z 8.10.2014r. (III UK 14.14).

W przedmiotowej sprawie z uwagi jednak na szczególną regulację wynikającą z art. 35 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, wnioskodawca w okresie tymczasowego aresztowania, a więc do dnia poprzedzającego powstanie niezdolności do pracy otrzymywał połowę dotychczasowego wynagrodzenia. Sąd Okręgowy dostrzega kontrowersyjność tej regulacji, w której obciążono pracodawcę obowiązkiem wypłaty wynagrodzenia, bez ekwiwalentu w postaci świadczenia pracy przez pracownika, w sytuacji w której pracodawca ten, za brak możliwości wykonywania pracy, nie ponosi żadnej odpowiedzialności. Szersza ocena przez Sąd Okręgowy trafności tej regulacji, w tym również związana z wątpliwościami dotyczącymi jej konstytucyjności, nie doprowadzi jednak do rozwiązania zasadniczego problemu prawnego w przedmiotowej sprawie, dlatego została przez Sąd Okręgowy pominięta.

Istotne jest, że wynagrodzenie wypłacane pracownikowi samorządowemu tymczasowo aresztowanemu stanowi podstawę wymiaru składek. Stosownie bowiem do art. 18 ust. 1 ustawy systemowej, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a w konsekwencji również chorobowe (art. 20 ust. 1) ubezpieczonych będących pracownikami stanowi przychód, o którym mowa w art. 9 pkt 4 ustawy, co oznacza przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Przepis art. 12 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych odczytywany w związku z art. 11 ust. 1 tej ustawy za przychody ze stosunku pracy uznaje między innymi wszelkiego rodzaju otrzymane (wypłacone pracownikowi) lub postawione do dyspozycji pracownika w roku kalendarzowym pieniądze, a w szczególności: wynagrodzenie zasadnicze, wynagrodzenie za godziny nadliczbowe, różnego rodzaju dodatki, nagrody, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop i wszelkie inne kwoty niezależnie od tego, czy ich wysokość została z góry ustalona, a ponadto świadczenia pieniężne ponoszone za pracownika, jak również wartość innych nieodpłatnych świadczeń lub świadczeń częściowo odpłatnych.

W każdym razie wypłacanie pracownikowi samorządowemu wynagrodzenia podczas tymczasowego aresztowania i odprowadzenie z tego tytułu składek, mogłoby uzasadniać tezę, iż okres tymczasowego aresztowania takiego pracownika nie stanowi przerwy w ubezpieczeniu chorobowym, co z kolei mogłoby oznaczać, że ustanie tytułu ubezpieczenia chorobowego w rozumieniu art. 7 ustawy zasiłkowej nastąpiło dopiero z chwilą zakończenia tymczasowego aresztowania. W takiej sytuacji przepis art. 7 mógłby stanowić podstawę do przyznania zasiłku chorobowego dla pracownika samorządowego, który bezpośrednio po okresie tymczasowego aresztowania, w którym otrzymywał wynagrodzenie, został zawieszony w czynnościach służbowych na podstawie art. 276 k.p.k. i stał się niezdolny do pracy, a niezdolność ta trwała bez przerwy co najmniej 30 dni.

Wysokość emerytury z FUS – przeliczniki za okresy pracy górniczej (III UZP 11/15)

Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 60 § 2 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym³³ oraz art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich³⁴ wystąpił do Sądu Najwyższego z wnioskiem z 22 lipca 2015 r.³⁵ o rozpoznanie następującego zagadnienia prawnego:

„Czy ustalając wysokość emerytury na podstawie art. 183 w związku z art. 53 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁶ należy stosować przeliczniki za okresy pracy górniczej, o których mowa w art. 52 tej ustawy?”

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że przedmiotowe zagadnienie prawne wyłoniło się z analizy orzecznictwa sądów okręgowych i sądów apelacyjnych, dotyczącego problematyki ustalania wysokości emerytury mieszanej, o której mowa w art. 183 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁷ w części ustalonej na podstawie art. 53 ustawy emerytalnej w związku z art. 52 ustawy emerytalnej regulującym zasady stosowania przeliczników za okresy pracy górniczej. Analizie poddano 26 wyroków sądowych wydanych w sprawach o wysokość emerytury.

Pogląd, że obliczenie części emerytury na podstawie art. 53 w związku z art. 183 ustawy emerytalnej następuje z uwzględnieniem przeliczników, o których mowa w art. 52 ust 1 tej ustawy znalazł odzwierciedlenie w siedmiu wyrokach sądów okręgowych, przy czym trzy nich zostały utrzymane w mocy przez sądy apelacyjne³⁸. W czterech pozostałych rozstrzygnięciach sądy apelacyjne uznały, że przeliczniki wymienione w art. 52 ust 1 ustawy emerytalnej nie mają zastosowania przy obliczaniu wysokości emerytur na podstawie art. 183 ustawy emerytalnej³⁹.

³³ Ustawa z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.).

³⁴ Ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648)

³⁵ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 22 lipca 2015 r. (III.7060.327.2015.AJ).

³⁶ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 748).

³⁷ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 748 - zwanej dalej ustawą emerytalną).

³⁸ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 11 października 2012 r. (III AUa 609/12) oddalający apelację organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w K. z 7 marca 2012 r. (VII U 1226/11); wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 29 maja 2012 r. (III AUa 2402/11) oddalający apelację organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w K. z 21 września 2011 r. (XI U 1702/11); wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 12 marca 2013 r. (III AUa 1118/12) oddalający apelację organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w G. z 21 marca 2012 r. (VIII U 179/12).

³⁹ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 13 grudnia 2012 r. (III AUa 593/12) zmieniający wyrok Sądu Okręgowego w G. Ośrodek Zamiejskowy w R. z 18 stycznia 2012 r. i oddalający odwołanie (IXU 1753/11); wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 27 marca 2013 r. (III AUa 1323/12) zmieniający wyrok Sądu Okręgowego w G. Ośrodek Zamiejskowy w R. z 25 kwietnia 2012 r. i oddalający odwołanie (IX U 258/12); wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 30 sierpnia 2012 r. (III AUa 2755/11) zmieniający wyrok Sądu Okręgowego w G. z 7 października 2011 r. i oddalający odwołanie (VIII U 1493/11); wyrok Sądu

Z kolei pogląd, że przeliczniki wymienione w art. 52 ust 1 ustawy emerytalnej nie mają zastosowania przy obliczaniu wysokości emerytur na podstawie art. 183 ustawy sądy okręgowe wyraziły w sześciu sprawach, przy czym sądy apelacyjne podzieliły ten pogląd w dwóch sprawach⁴⁰. Natomiast odmienny pogląd niż sądy okręgowe sądy apelacyjne zaprezentowały w czterech sprawach⁴¹.

Podsumowując Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył że w czternastu wyrokach zaprezentowano pogląd, że obliczenie części emerytury na podstawie art. 53 w związku z art. 183 ustawy emerytalnej następuje z uwzględnieniem przeliczników za okresy pracy górniczej. W dwunastu wyrokach zaprezentowano stanowisko przeciwne temu pogładowi. Ostatecznie w siedmiu prawomocnych wyrokach zawarty został pogląd, że obliczenie części emerytury na podstawie art. 53 w związku z art. 183 ustawy emerytalnej następuje z uwzględnieniem przeliczników za okresy pracy górniczej, a pogląd przeciwny w sześciu wyrokach prawomocnych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawione powyżej zestawienie orzeczeń sądowych uzasadnia tezę o zaistniałych rozbieżnościach w wykładni prawa dokonywanej przez sądy okręgowe i sądy apelacyjne i stanowi podstawę do wystąpienia z wnioskiem o ich rozstrzygnięcie w trybie art. 60 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym do Sądu Najwyższego.

II.

Zdaniem Rzecznika odmienna interpretacja tych samych przepisów wymaga analizy regulacji prawnych z uwzględnieniem kontekstu historycznego. Obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. ustawa emerytalna uregulowała uprawnienia emerytalno-rentowe wszystkich ubezpieczonych niezależnie od daty powstania stosunku ubezpieczenia i bez względu na wiek ubezpieczonego w dniu jej wejściach w życie, jednakże w zależności od tego wieku zróżnicowane zostały zasady nabywania i ustalania wysokości emerytur. W stosunku do ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. utrzymane zostały dotychczasowe warunki nabywania prawa do emerytury oraz zasady ustalania ich wysokości. Uprawnienia emerytalne oraz reguły ustalania wysokości świadczeń na dotychczasowych zasadach zachowali również ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. po spełnieniu jednakże odpowiednich, dodatkowych przesłanek, a mianowicie warunki wymagane do przyznania tego świadczenia dotyczące stażu pracy i wieku musieli

Apelacyjnego w K. z 14 lutego 2013 r. (III AUa 827/12) zmieniający wyrok Sądu Okręgowego w K. z 14 marca 2012 r. i oddalający odwołanie (XI U 2842/11).

⁴⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego we W. z 26 kwietnia 2012 r. (III AUa 216/12) oddalający apelację wnioskodawcy od wyroku Sądu Okręgowego w L. z 30 listopada 2011 r. (VU 1090/11); wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 27 października 2011 r. (III AUa 410/11) oddalający odwołanie wnioskodawcy od wyroku Sądu Okręgowego w G. Ośrodek Zamiejskowy w R. z 7 grudnia 2010 r. (IX U 1810/10).

⁴¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 16 grudnia 2010 r. (III AUa 1209/10) zmieniający wyrok Sądu Okręgowego w G. Ośrodek Zamiejskowy w R. z 12 kwietnia 2010 r. (IX U 636/10); wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 13 grudnia 2011 r. (III AUa 728/11) zmieniający wyrok Sądu Okręgowego w C. z 18 stycznia 2011 r. (IV U 1449/10); wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 17 stycznia 2013 r. (III AUa 915/12) uchylający wyrok Sądu Okręgowego w G. Ośrodek Zamiejskowy w R. z 23 stycznia 2012 r. (IX 1514/11) i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania; wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 30 listopada 2010 r. (III AUa 930/10) zmieniający wyrok Sądu Okręgowego w G. Ośrodek Zamiejskowy w R. z 2 lutego 2010 r.

spełnić w określonym czasie - generalnie do końca 2008 roku. W stosunku do niektórych spośród ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. przewidziano możliwość nabycia prawa do emerytury po spełnieniu dodatkowych warunków przewidzianych w art. 184 ustawy emerytalnej. W okresie przejściowym ustawa emerytalna przewidywała możliwość ustalenia emerytur mieszanych łączących w odpowiedniej proporcji przy ustalaniu ich wysokości emeryturę ze starego i nowego systemu. Dla pozostałej grupy ubezpieczonych (z wyjątkiem górników) przewidziano nowe, jednolite zasady ustalania prawa oraz wysokości emerytur.

W pełny sposób zostały zachowane dotychczasowe zasady zarówno co do zasad nabycia, jak i formuły wymiaru w odniesieniu do osób, które urodziły się przed 1 stycznia 1949 r. oraz w odniesieniu do wspomnianych wyżej niektórych osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., które określone warunki wymagane do przyznania emerytury spełniły do 31 grudnia 2008 r. Ta grupa ubezpieczonych nabywa prawo do emerytury na podstawie art. 27-50e. Zasady dotyczące ustalania wysokości emerytur dla tej grup ubezpieczonych uregulowane zostały w Rozdziale 4 Działu II ustawy emerytalnej.

W myśl przepisów ustawy emerytalnej wysokość emerytury ustalonej według dotychczasowych zasad uzależniona jest od następujących składników: wysokości podstawy wymiaru, uwzględnionego okresu składkowego (art. 6 ustawy emerytalnej) i nieskładkowego (art. 7 ustawy emerytalnej), kwoty bazowej, obowiązującej w dacie zgłoszenia wniosku o emeryturę, jeżeli uprawnienia do świadczenia powstały wcześniej albo obowiązującej w dacie spełnienia wymaganych warunków, jeżeli prawo do emerytury powstanie później niż w miesiącu w którym zgłoszono wniosek. W myśl z art. 53 ustawy emerytalnej emerytura wynosi: 24% kwoty bazowej, oraz po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych, z uwzględnieniem pełnych miesięcy i po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych, z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

Przepisy rozdziału 4 ustawy emerytalnej przewidują przy ustalaniu wysokości emerytury na podstawie art. 53 zastosowanie przeliczników za okresy pracy górniczej przy ustalaniu wysokości emerytury, przy ustalaniu wysokości emerytury górniczej zastosowanie znajdują przeliczniki wymienione w art. 51 ustawy emerytalnej, a przy ustalaniu wysokości pozostałych emerytur (innych niż górnicze) art. 52 ustawy emerytalnej. Zgodnie zatem z art. 52 ustawy emerytalnej przy ustalaniu wysokości emerytur innych niż górnicze stosuje się następujące przeliczniki:

- 1) 1,5 za każdy rok pracy górniczej wykonywanej pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy,
- 2) 1,8 za każdy rok pracy górniczej wykonywanej pod ziemią, o której mowa w art. 50d ust. 1,
pod warunkiem wykonywania takiej pracy co najmniej przez 5 lat, przy czym przy ustalaniu wysokości emerytur łączny okres pracy obliczony z zastosowaniem przeliczników uwzględnia się w wymiarze nie dłuższym niż 40 lat.

W odniesieniu do pozostałych ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. przewidziano nowe zasady ustalania wysokości emerytury, z zastrzeżeniem

możliwości ich obliczania w wymiarze mieszanym. Zasady dotyczące ustalania wysokości emerytur dla osób ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. uregulowane zostały w Rozdziale 1 Dział II ustawy emerytalnej. Wysokość tzw. „nowej” emerytury jest uzależniona od zupełnie innych czynników, zależy od wysokości zgromadzonych i zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne powiększonych o zwaloryzowany kapitał początkowy, który stanowi rozliczenie przebytych okresów ubezpieczeniowych przed 31 grudnia 1998 r., momentu przejścia na emeryturę, średniej dalszej długości życia. Zgodnie art. 26 ustawy emerytalnej wysokość ta stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia zgromadzonej na koncie kwoty przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Stosownie art. 25 ustawy emerytalnej podstawę obliczenia emerytury stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego określonego w art. 173-175, oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie, z zastrzeżeniem ust. la i lb oraz art. 185.

Ustawa emerytalna przewiduje szczególne rozwiązania ustalania wysokości emerytury dla osób, które wiek uprawniający do emerytury osiągną w latach 2009-2014. Emerytura mieszana ustalana jest dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., którzy wiek uprawniający do emerytury osiągną w latach 2009-2014, a ponadto nie byli członkami otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wnioski o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa oraz nie pobrali emerytury obliczonej według starych zasad na podstawie art. 46 lub 50 ustawy emerytalnej. Osobom tym wysokość emerytury będzie ustalana częściowo według starych, a częściowo według nowych zasad. Organ rentowy zobowiązany jest zatem do ustalania wysokości emerytury na podstawie dotychczasowych zasad (art. 53) oraz nowych zasad (art. 26), a następnie w zależności od roku, w którym zostanie osiągnięty wiek emerytalny - ustalenia części stanowiącej odpowiedni procent kwot obliczonych. Suma tych części będzie składała się na wysokość emerytury.

Emerytura ta, w zależności, od roku, w którym zostanie osiągnięty wiek uprawniający do emerytury - będzie wynosiła:

- 80% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 20% emerytury obliczonej na podstawie art. 26 – jeżeli wiek zostanie osiągnięty w 2009 r.;
- 70% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 30% emerytury obliczonej na podstawie art. 26 – jeżeli wiek zostanie osiągnięty w 2010 r.;
- 55% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 45% emerytury obliczonej na podstawie art. 26 – jeżeli wiek zostanie osiągnięty w 2011 r.;
- 35% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 65% emerytury obliczonej na podstawie art. 26 – jeżeli wiek zostanie osiągnięty w 2012 r.;
- 20% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 80% emerytury obliczonej na podstawie art. 26 - jeżeli wiek zostanie osiągnięty w 2013 r. i 2014 r.

Jeśli zaś chodzi o podstawę prawną regulującą zasady nabywania prawa do emerytury przez ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., to należy wyjaśnić, że ubezpieczeni ci nabywają prawo do emerytury na podstawie art. 24 (emerytura powszechna), art. 24a (emerytura z urzędu) i art. 26b (emerytura częściowa).

Szczególną regulację dla tej grupy ubezpieczonych przewiduje art. 184 ustawy emerytalnej. Zgodnie z tym przepisem ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku przewidzianego w art. 32, 33, 39 i 40, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy osiągnęli:

- 1) okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymagany w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat - dla kobiet i 65 lat - dla mężczyzn oraz
- 2) okres składkowy i nieskładkowy, o którym mowa w art. 27.

Emerytura przysługuje pod warunkiem nieprzystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego albo złożenia wniosku o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa.

Warunkiem nabycia uprawnień emerytalnych według omawianego art. 184 jest zatem spełnienie - odmiennie niż w przypadku emerytur przyznawanych zgodnie z art. 46 ustawy emerytalnej - wyłącznie przesłanki stażu przed 1 stycznia 1999 r. Brak w treści art. 184 przesłanki końcowej daty spełnienia pozostałych warunków nabycia uprawnień emerytalnych powoduje, iż ubezpieczeni, którzy w chwili wejścia w życie ustawy emerytalnej posiadali wymagany okres ubezpieczenia (szczególny i zwykły), mogą realizować prawo do emerytury na starych zasadach po osiągnięciu wieku emerytalnego określonego w art. 32, art. 33, art. 39 i art. 40 również po dniu 31 grudnia 2008 r. oraz nieprzystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego (względnie złożeniu wniosku o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w funduszu, za pośrednictwem organu rentowego, na dochody budżetu państwa).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, dotyczącym wykładni art. 184 ustawy emerytalnej wyjaśniono, że przepis ten ustanawia własne (odrębne) przesłanki powstania uprawnień emerytalnych, a zwrot „po osiągnięciu wieku przewidzianego w art. 32, 33, 39 i 40, odnosi się wyłącznie do wieku emerytalnego określonego w tych przepisach, jednak bez odwoływania się do pozostałych warunków związanych z wiekiem. Ze względu na to, prawo do emerytury na podstawie art. 184 ustawy emerytalnej nabywa ubezpieczony, który na 1 stycznia 1999 r. legitymował się wymaganym okresem ogólnym i szczególnym (okresem zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze oraz okresem składkowym i nieskładkowym), natomiast wiek emerytalny osiągnął lub osiągnie po tej dacie, także już po 31 grudnia 2008 r., niezależnie od tego, czy w chwili dożycia 55 lat (kobieta) lub 60 lat (mężczyzna) miał jeszcze status pracownika zatrudnionego w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze albo w ogóle miał status

pracownika, czy też wykonywał inne zajęcie zarobkowe (np. prowadził działalność gospodarczą) albo nie był zatrudniony⁴².

Z przedstawionego stanu prawnego wynika, że emeryturę mieszaną można ustalić ubezpieczonym, którzy w latach 2009-2014 osiągną wiek uprawniający do emerytury, czyli nabędą prawo do tego świadczenia na podstawie art. 24, art. 24a lub art. 184 ustawy emerytalnej.

III.

Linia orzecznicza sądów powszechnych uwzględniających przeliczniki za pracę górniczą przy ustalaniu emerytury mieszanej wskazuje, że odesłanie przez art. 183 do sposobu obliczania emerytury na podstawie art. 53 należy rozumieć, jako odesłanie do „starego” sposobu obliczania emerytury przewidzianego w rozdziale 4 Działu II ustawy. Obliczanie tej emerytury na tych zasadach oznacza także stosowanie art. 52 i przeliczników z tego przepisu wynikających. Przy wprowadzaniu mieszanego sposobu obliczania emerytur w art. 183 celem ustawodawcy było zachowanie dla takich osób możliwości obliczenia określonej procentowo części emerytury na dotychczasowych zasadach (stąd odwołanie się do art. 53), a części na zasadach zreformowanych (emerytura kapitałowa). To odwołanie się do zasad dotychczasowych obejmuje także zachowanie przeliczników z art. 52, ponieważ właśnie przy stosowaniu art. 53 przeliczniki te znajdują zastosowanie. Nie było konieczności dookreślenia tego przez ustawodawcę poprzez dodanie w treści art. 183 odesłania także do art. 52. Wystarczające było odesłania do art. 53, który łączy się z koniecznością stosowania do tych sytuacji art. 52⁴³.

W innych wyrokach mieszczących się w ramach tej linii orzeczniczej przy analizie prawnej odwoływano się do zasad przeprowadzonej reformy systemu ubezpieczeń w 1999 r. oraz zasad przyznawania prawa do emerytury z art. 184 ustawy emerytalnej. W ocenie tych sądów przewidziany w art. 183 ustawy emerytalnej sposób ustalania wysokości emerytury przyznanej na podstawie jej art. 184 wskazuje tym samym na tzw. mieszany jego charakter - odsyłający do obliczenia części świadczenia według dotychczasowych zasad przewidzianych w art. 53 ustawy. Ta okoliczność, przy uwzględnieniu faktu, iż o nabyciu prawa do przedmiotowej emerytury (art. 184) - poza przesłanką wieku - decyduje spełnienie pozostałych wymogów do 1 stycznia 1999 r., a zatem przy uwzględnieniu obowiązujących zasad, zachowanych także w odniesieniu do emerytury przysługującej starszym ubezpieczonym, powoduje, iż do obliczenia części emerytury zgodnie z art. 53 zastosowanie znajdują przeliczniki górnicze, o których mowa w art. 52 ustawy dotyczącym ustalania wysokości emerytur innych niż górnicze. Oceny tej nie zmienia fakt, iż wspomniany art. 183 nie wymienia w swojej treści art. 52 powołując się jedynie na przepis art. 53 i 26. Z kolei wspomniany art. 53 ustawy emerytalnej w procesie ustalania wysokości emerytury, usytuowany jest w Rozdziale 4 Działu II ustawy bezpośrednio po przepisach art. 51 i 52 regulujących

⁴² Por. uchwałę Sądu Najwyższego z 8 lutego 2007 r. (II UZP 14/06), OSNP 2007 nr 13-14, poz. 199; wyroki Sądu Najwyższego z 18 lipca 2007 r. (I UK 62/07), OSNP 2008 nr 17-18, poz. 269 i z 26 lipca 2007 r. (II UK 285/06), OSNP 2008 nr 17-18, poz. 270.

⁴³ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 11 października 2012 r. (III AUa 609/12).

kwestie związane ze stosowaniem preferencyjnych przeliczników górniczych i dla zastosowania określonej w nim metody ustalania wysokości emerytury (w części także przyznanej w oparciu o art. 184) wymaga w pierwszej kolejności prawidłowego ustalenia długości okresów składkowych (w tym wypadku z uwzględnieniem przedmiotowych przeliczników) oraz okresów nieskładkowych, czyni zbędnym powoływanie się w art. 183 również na art. 52, nie wykluczając jednak jego stosowania⁴⁴.

Z kolei w wyroku Sądu Apelacyjnego w K. z 13 grudnia 2011 r., III AUa 728/11, sąd uznał, że obliczenie emerytury wg starych zasad oznacza ustalenie jej wysokości na podstawie art. 51-56 ustawy (i generalnie zastosowanie mają dotychczasowe zasady, jakie obowiązywały w ustawie z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁵), a zatem również z zastosowaniem tzw. przeliczników górniczych określonych w art. 52 ustawy, które wydłużają przyjmowany do ustalania emerytury w trybie art. 53 ustawy okres składkowy. Tylko takie rozumienie zawartego wart. 183 odesłania do art. 53 ustawy odzwierciedla ideę ustalania metodą mieszaną wysokości emerytur dla pierwszych roczników świadczeniobiorców z nowego systemu emerytalnego. Gdyby zamiarem ustawodawcy poprzez odesłanie w art. 183 do art. 53 ustawy było wyłącznie zastosowanie określonej części emerytury art. 53 z pominięciem innych umiejscowionych w rozdziale 4 ustawy przepisów, to podobnie jak uczynił to w art. 174 ustawy zawarłby on szczegółowe odesłanie do przepisów regulujących wszystkie elementy przy ustalaniu wysokości emerytury na podstawie art. 53 brane pod uwagę.

Przeciwna linia orzecznicza wskazuje, że zgodnie z językowym znaczeniem przepisu art. 183 ustawy emerytalnej nie ma podstaw dla ustalania wysokości emerytur innych niż górnicze emerytury z zastosowaniem przeliczników pracy górniczej przewidzianych w art. 52 ustawy emerytalnej ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które osiągnęły wiek uprawniający do emerytury w latach kalendarzowych 2009-2014. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej. Nie powinno się więc stosować do nich wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta istotnie prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych. Stąd poddawanie wykładni rozszerzającej lub zawężającej wyczerpująco i kazuistycznie określonych przez ustawodawcę przepisów określających uprawnienia do świadczeń jest nieuprawnione. Treść przepisu art. 183 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy jest jasna. Przepis ten stanowi, że emerytura przyznana na wniosek osoby ubezpieczonej, urodzonej po 31 grudnia 1948 r., z wyjątkiem ubezpieczonych którzy pobrali emeryturę na podstawie przepisów art. 46 lub 50, która osiągnęła wiek

⁴⁴ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 16 grudnia 2010 r. (III AUa 1209/10); wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 17 stycznia 2013 r. (III AUa 915/12); wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 12 marca 2013 r. (III AUa 1118/12).

⁴⁵ Ustawa z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U Nr 104, poz. 450 ze zm.).

uprawniający do emerytury w określonym roku kalendarzowym wynosi określoną procentowo część emerytury obliczonej na podstawie art. 53 ustawy emerytalnej oraz określoną procentową część emerytury obliczonej na podstawie art. 26 ustawy emerytalnej Przeliczniki 1,5 i 1,8 należne za każdy rok pracy górniczej, stosowane przy ustalaniu wysokości emerytur innych niż górnicze emerytury zostały przewidziane w art. 52 ustawy emerytalnej, tj. w rozdziale 4 Działu II ustawy zatytułowanym: „ustalanie wysokości emerytur, o których mowa w art. 27-50e”. Nabycie prawa do emerytury na podstawie art. 184 ustawy emerytalnej jest samodzielną podstawą powstania uprawnień emerytalnych określającą odrębne przesłanki ich nabycia, inne niż w art. 27-50e ustawy. Wykładnia językowa przepisu art. 183 ustawy znajduje zatem potwierdzenie też w wykładni systemowej ustawy emerytalnej. Wynik tej wykładni wzmacnia odwołanie się do względów celowościowych ustawy, której regulacje przewidują stopniowe ograniczenie i wygaszanie preferencji w zakresie nabywania uprawnień do emerytur w obniżonym wieku oraz ustalania wysokości świadczeń. Wyrazem takich założeń ustawy jest m.in. omawiany przepis art. 183 zamieszczony w przepisach przejściowych przewidujący niejako mieszany sposób ustalania wysokości emerytur dla określonej w tym przepisie kategorii ubezpieczonych osiągających wiek uprawniający do emerytury po 31 grudnia 2008 r. a przed 2014 rokiem, przewidujący możliwość obliczania wysokości świadczeń po części według reguł z art. 53 ustawy, co nie oznacza, że w przypadku tej kategorii osób ubezpieczonych istnieje możliwość wykroczenia poza te reguły, skoro przepis art. 183 ustawy nie nasuwa wątpliwości interpretacyjnych⁴⁶.

W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że dokonując wykładni przepisów w pierwszym rzędzie bierze się pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takim wypadku wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną. Podobnie ma się rzecz z wykładnią tekstów prawnych, których sens językowy nie jest jednoznaczny z tego względu, że tekst prawny ma kilka możliwych znaczeń językowych, a wykładnia funkcjonalna (celowościowa) pełni rolę dyrektywy wyboru jednego z możliwych znaczeń językowych. W obu wypadkach interpretator związany jest językowym znaczeniem tekstu prawnego, znaczenie to stanowi zawsze granicę dokonywanej przez niego wykładni. W pewnych szczególnych sytuacjach rola wykładni funkcjonalnej nie będzie jednak ograniczać się wyłącznie do roli dyrektywy wyboru jednego ze znaczeń językowych, ale może tworzyć swoiste, różne od alternatyw językowych, znaczenie tekstu prawnego. Przyjęcie takiego swoistego znaczenia tekstu prawnego, ustalonego na podstawie wykładni funkcjonalnej (celowościowej) będzie prowadziło

⁴⁶ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 14 lutego 2013 r. (III AUa 872/12); wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z 27 marca 2013 r. (III AUa 1323/12); wyrok Sądu Apelacyjnego z 13 grudnia 2012 r. (III AUa 593/12).

zawsze do wykładni rozszerzającej lub zwężającej⁴⁷. Sąd Najwyższy wielokrotnie zaś podkreślał, że przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej. Nie powinno się więc stosować do nich wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych, a zatem nie można ich poddawać ani wykładni rozszerzającej, ani zawężającej, modyfikującej wyczerpująco i kazuistycznie określone przez ustawodawcę uprawnienia do świadczeń⁴⁸.

W ocenie Rzecznika należałoby przychylić się do wykładni uwzględniającej przeliczniki za pracę górniczą przy ustalaniu emerytury mieszanej przy uwzględnieniu wykładni językowej oraz celowościowej. Regulacja zawarta w art. 183 ustawy emerytalnej ma zapewnić łagodne przejście ze starego systemu do nowego systemu emerytalnego. Emerytura mieszana w istocie łączy w odpowiedniej proporcji emeryturę ze starego i nowego systemu. Rzecznik podziela zatem pogląd, że odesłanie w art. 183 ustawy emerytalnej do sposobu obliczania emerytury na podstawie art. 53 należy rozumieć, jako odesłanie do „starego” sposobu obliczania emerytury przewidzianego w rozdziale 4 Działu II ustawy. Co oznacza także stosowanie przeliczników wynikających z art. 52 ustawy emerytalnej. Celem ustawodawcy było zachowanie możliwości obliczenia określonej procentowo części emerytury na dotychczasowych zasadach, poprzez odwołanie do art. 53 oraz części na nowych zasadach. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela również pogląd, że nie było konieczności dookreślenia tej regulacji poprzez dodanie w treści art. 183 odesłania także do art. 52.

Sankcja za niewykonywanie obowiązku informacyjnego w prawie telekomunikacyjnym (III SZP 4/15)

Sąd Apelacyjny w W. postanowieniem z 23 czerwca 2015 r.⁴⁹ zwrócił się do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym:

„Czy art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne⁵⁰ w brzmieniu wynikającym z art. 71 pkt 11 ustawy z 7 maja 2010

⁴⁷ Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99), OTK 2000 nr 5, poz. 141 oraz wyroki Sądu Najwyższego z 8 stycznia 1993 r. (III ARN 84/92), OSNC 1993 nr 10, poz. 183; z 8 maja 1998 r. (I CKN 664/97), OSNC 1999 nr 1, poz. 7; uchwały Sądu Najwyższego z 3 listopada 1997 r. (III ZP 38/97), OSNAPIUS 1998 nr 8, poz. 234; z 8 lutego 2000 r. (I KZP 50/99), OSNKW 2000 nr 3-4, poz. 24 i uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2003 r. (III CZP 8/03), OSNC 2004 nr 1, poz. 1.

⁴⁸ Por. np. wyroki Sądu Najwyższego z: 16 sierpnia 2005 r. (I UK 378/04), OSNP 2006 nr 13-14, poz. 218; 23 października 2006 r. (I UK 128/06), OSNP 2007 nr 23-24, poz. 359; 29 stycznia 2008 r. (UK 239/07), OSNP 2009 nr 7-8, poz. 103; 4 marca 2008 r. (II UK 129/07), OSNP 2009 nr 11-12, poz. 155; 19 maja 2009 r. (III UK 6/09), LEX nr 509028.

⁴⁹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w W. z 23 czerwca 2015 r. (VI ACa 1178/14).

⁵⁰ Ustawa z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.).

r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁵¹, obowiązującym od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r., może być podstawą nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który nie wypełnił obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą – Prawo telekomunikacyjne?”

Sąd Apelacyjny w W. uzasadniając przedstawione zagadnienie prawnego wskazał, że w tej kwestii możliwe są do przyjęcia dwa stanowiska.

Według pierwszego z nich art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym w okresie od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r., nie może być podstawą nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który nie wypełnił obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych ustawą - Prawo telekomunikacyjne.

Zwolennicy tego poglądu zwracają uwagę przede wszystkim na wykładnię językową przepisu. Podkreślają, że przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, pierwotnie miał następujące brzmienie: „Kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą (...) - podlega karze pieniężnej.” Ponadto pkt 3 art. 209 ust. 1 ustawy stanowił, że karze pieniężnej podlega również ten, kto udziela informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny. Powyższy przepis został zmieniony z 17 lipca 2010 r. ustawą z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁵². Wówczas przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne uzyskał następujące brzmienie: „Kto udziela niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarcza dokumenty zawierające takie informacje przewidziane ustawą lub ustawą z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (...) — podlega karze pieniężnej.” Bez zmian pozostał natomiast przepis art. 209 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, który nadal stanowił, że karze pieniężnej podlega ten, kto udziela informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny. We wskazanym brzmieniu przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne obowiązywał do 21 stycznia 2013 r. Z tym dniem nastąpiła jego kolejna zmiana, wynikająca z ustawy z 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw⁵³. W wyniku dokonanej zmiany przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne otrzymał brzmienie obowiązujące do dnia dzisiejszego: „Kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą lub ustawą z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych lub udziela informacji niepełnych lub nieprawdziwych lub dostarcza dokumenty zawierające informacje niepełne lub nieprawdziwe (...) - podlega karze pieniężnej.” Zarazem uchylony został art. 209 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo telekomunikacyjne.

⁵¹ Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675).

⁵² Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675).

⁵³ Ustawa z 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1445).

W okresie od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r., przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne przewidywał zagrożenie karą pieniężną działań polegających na udzieleniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczeniu dokumentów zawierających takie (niepełne lub nieprawdziwe) informacje przewidziane ustawą lub ustawą z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Ponadto art. 209 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo telekomunikacyjne przewidywał zagrożenie karą pieniężną działania polegającego na udzielaniu informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny. Odmienne natomiast niż w brzmieniu pierwotnym i w brzmieniu obecnym, w analizowanym okresie nie podlegało karze pieniężnej zachowanie polegające na niewypełnieniu obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych ustawą. Tym samym, zgodnie ze ścisłą wykładnią przepisu art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, w tym okresie nie stanowiło deliktu administracyjnego zachowanie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego polegające na zaniechaniu udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów wymaganych przez ustawę - Prawo telekomunikacyjne, w tym wymaganych przez art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne.

Zwolennicy tego poglądu za nietrafne uznają odwołanie się do reguł wykładni logicznej, a w szczególności do wniosku *a minori ad maius*, które pozwalałoby na przyjęcie, że również powyższe zaniechania objęte zostały zakresem hipotezy art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne. Dostrzegają, że kary administracyjne nakładane przez organy regulacyjne nie mają charakteru sankcji karnych. Jednakże odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazują, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacyjnego powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej⁵⁴. Oznacza to m.in. konieczność ścisłej, a tym samym węższej wykładni przepisów będących podstawą nałożenia kar pieniężnych w porównaniu do przepisów normujących zakazy obwarowane innymi sankcjami administracyjnymi (por. m.in. wyrok SN z 18 grudnia 2014 r., III SK 11/14). Stosowanie podstawowych standardów prawa karnego oznacza zaś konieczność respektowania podstawowej zasady *nullum crimen nul la pena sine lege*, a więc czyn w okresie jego popełnienia musi być zagrożony karą. W tym zakresie niedopuszczalne jest więc stosowanie analogii, bądź wnioskowań inferencyjnych zmierzających do rozszerzenia zakresu normy sankcjonującej.

Możliwe jest również przyjęcie drugiej koncepcji, która przewiduje, że art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym w okresie od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r., może być podstawą nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który nie wypełnił obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych ustawą, - Prawo telekomunikacyjne.

⁵⁴ Por. wyrok SN z 5 stycznia 2011 r. (III SK 32/10) i powołane tam orzecznictwo.

Zwolennicy tej koncepcji dostrzegają implikacje wynikające z wykładni językowej przepisu, jednakże biorą pod uwagę także jego wykładnię celowościową. Wskazują, że dokonując wykładni art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym w okresie od 17 lipca 2010 r. do 21 stycznia 2013 r., należy wziąć pod uwagę intencje, które przyświecały ustawodawcy uchwalającemu ustawę z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁵⁵. Z uzasadnienia projektu powołanej ustawy wynika, że zmiana brzmienia art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne miała na celu wprowadzenie możliwości nałożenia kary pieniężnej również za niewypełnienie lub nienależyte wypełnienie obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą szerokopasmową. Zmiana brzmienia art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne nie miała zatem na celu wykluczenia możliwości nałożenia kary pieniężnej za delikt administracyjny polegający na niewypełnieniu obowiązku udzielenia informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą - Prawo telekomunikacyjne. Wskazuje na to wprost wyrażony w uzasadnieniu projektu tej ustawy cel nowelizacji art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne.

W ocenie ustawodawcy na mocy art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym od 17 lipca 2010 r., karze pieniężnej powinno podlegać nie tylko nienależyte wypełnienie obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą z 7 maja 2010 r., lecz również niewypełnienie obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych w tej ustawie (druk sejmowy nr 2546). Zatem nie można zgodzić się z poglądem, że ustawodawca nowelizując z 17 lipca 2010 r. przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, wykluczył karalność zachowania polegającego na nieudzieleniu informacji lub niedostarczeniu dokumentów przewidzianych w ustawie - Prawo telekomunikacyjne.

Zwolennicy tej koncepcji wskazują, że wprawdzie wykładnia językowa przepisu w analizowanym okresie nie wskazuje bezpośrednio na penalizację zachowania polegającego na całkowitym nieudzieleniu informacji lub niedostarczeniu dokumentów przewidzianych w ustawie - Prawo telekomunikacyjne lub w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Jednakże poprzestanie na takiej wykładni prowadzi do wniosków, które nie dają się pogodzić z racjonalnością ustawodawcy. Nie sposób bowiem założyć, że racjonalny ustawodawca, penalizując w art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne zachowanie przedsiębiorcy podlegające na udzielaniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczaniu dokumentów zawierających takie informacje, jednocześnie z zakresu tej penalizacji wyłączył przypadek, gdy przedsiębiorca w ogóle nie przekazuje wymaganych prawem informacji bądź dokumentów.

Oznaczałoby to bowiem, że przedsiębiorca telekomunikacyjny, który zaniechał wypełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo

⁵⁵ Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.).

telekomunikacyjne, byłby w lepszej sytuacji prawnej niż przedsiębiorca telekomunikacyjny, który wprawdzie przekazał organowi regulacyjnemu przedmiotowe dane, ale uczynił to w sposób niepełny. Nie można zatem zgodzić się z poglądem, że według racjonalnego ustawodawcy uchybienie obowiązkowi określone w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w mniejszym zakresie byłoby karalne, podczas gdy uchybienie omawianemu obowiązkowi w większym zakresie nie podlegałoby karze pieniężnej. Z wniosku *argumentum a minori ad maius* wynika, że komu nie wolno czynić mniej, temu nie wolno tym bardziej czynić więcej. W odniesieniu do analizowanego przepisu należałoby przyjąć, że nieudzielenie informacji lub niedostarczenie dokumentów, w myśl powyższej reguły, jest tym bardziej zagrożone karą pieniężną na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, skoro karą taką zagrożone jest zachowanie polegające na udzielaniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczaniu dokumentów zawierających takie informacje.

Trafność powyższej wykładni art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2012 r.⁵⁶, w którym stwierdzono, że „(...) dokonując logicznej wykładni omawianego przepisu i biorąc pod uwagę, że udzielenie informacji określonej w pkt 1 w sposób¹ nieprawdziwy lub niepełny (pkt 3 ust. 2 art. 209 prawa telekomunikacyjnego), czy nieterminowy lub niewyczerpujący (...) uzasadnia nałożenie kary, to nie sposób przyjąć by racjonalny ustawodawca, dokonując zmiany brzmienia omawianego przepisu, wyłączył z zagrożenia sankcją nieprzekazanie w ogóle żądanych informacji. Za szerokim rozumieniem uchybień w zakresie przekazywanych informacji, o których mowa w art. 209 ust. 1 pkt. 1 prawa telekomunikacyjnego w stanie prawnym obowiązującym od 17 lipca 2010 r. przemawia też uzasadnienie rządowego projektu ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (druk sejmowy nr 2546), w którym podniesiono, że przewidywana zmiana w ustawie prawo telekomunikacyjne, wprowadza możliwość nałożenia kary za niewypełnienie lub nienależyte wypełnienie obowiązków udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą.”

Naczelną Sąd Administracyjny wyraźnie więc wskazał, że nowelizacja art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, dokonana na mocy ustawy z 7 maja 2010 r., miała na celu wprowadzenie możliwości nałożenia kary pieniężnej za niewypełnienie lub nienależyte wypełnienie obowiązku udzielania informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych przez tę ustawę, a nie przez ustawę - Prawo telekomunikacyjne. W konsekwencji trafności argumentacji Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podważa okoliczność, że „(...) przed omawianą nowelizacją był już przepis art. 209 ust. 1 pkt 3, który przewidywał sankcję właśnie za udzielenie informacji określonej w art. 209 ust 1 pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny”, gdyż w tamtym czasie odnosił się on tylko i wyłącznie do informacji i dokumentów przewidzianych przez ustawę - Prawo telekomunikacyjne.

⁵⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2012 r. (II GSK 851/11).

Zwolennicy tej koncepcji zgadzają się z twierdzeniem, że odpowiedzialność ponoszona przez podmioty, do których przepis art. 209 ustawy - Prawo telekomunikacyjne znajduje zastosowanie, jest odpowiedzialnością obiektywną, tzn. niezależną od tego, czy można im przypisać winę. Nie podzielają jednak poglądu, że wykładnia art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym w analizowanym okresie, zgodnie z którą na jego mocy zagrożone karą pieniężną jest również niewypełnienie obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych w ustawie - Prawo telekomunikacyjne lub ustawie z 7 maja 2010 r., jest niedopuszczalna z uwagi wyrażoną w art. 42 Konstytucji RP i art. 1 k.k. zasadę nullum crimen sine lege.

Dostrzegają, iż według poglądów wyrażanych w orzecznictwie, kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy takiej kary, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacyjnego powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do obowiązujących sąd orzekający w sprawie karnej⁵⁷. Jednakże wskazują, że kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo- zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego⁵⁸. Sankcje administracyjne służą prewencji, zniechęcając do naruszenia obowiązków oraz skłaniając ukaranego do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu obowiązków w przyszłości⁵⁹.

W orzecznictwie przyjmuje się, że o charakterze sankcji rozstrzyga wola ustawodawcy⁶⁰, o ile zapewnione zostały odpowiednie gwarancje proceduralne⁶¹. Jednakże podkreślenia wymaga fakt, że uczynienie zadość „wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej” nie oznacza ani konieczności, ani możliwości recypowania do spraw z zakresu regulacji telekomunikacji instytucji prawa karnego materialnego. Odwołanie do standardów wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.⁶² służy bowiem jedynie zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Dla zapewnienia zgodności z Konwencją nie jest więc konieczne, aby konkretne sprawy zaklasyfikowane zostały do prawa karnego, istotne jest jedynie, aby w postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej spełnione zostały standardy wynikające z art. 6 Konwencji⁶³.

⁵⁷ Por. wyroki SN: z 5 stycznia 2011 r. (III SK 32/10), z 14 kwietnia 2010 r. (III SK 1/2010), z 1 czerwca 2010 r. (III SK 5/2010), z 21 września 2010 r. (III SK 8/2010), z 4 listopada 2010 r. (III SK 21/2010).

⁵⁸ Por. wyrok TK z 31 marca 2008 r. (SK 75/06).

⁵⁹ Por. wyrok TK z 14 października 2009 r. (Kp 4/09).

⁶⁰ Por. wyrok TK z 7 lipca 2009 r. (KI3/08).

⁶¹ Por. wyrok TK z 14 października 2009 r. (Kp 4/09).

⁶² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁶³ Por. wyrok SN z 5 stycznia 2011 r. (III SK 32/10).

Spełnienie wymogów wynikających z Konwencji w tym wypadku sprowadza się do respektowania przez sąd rozpoznający odwołanie od decyzji zasady, iż to organ regulacyjny powinien wykazać, że zachodzi stan faktyczny uzasadniający ukaranie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Przedsiębiorca zaś ma pozycję podmiotu broniącego się przed ukaraniem, co nie ulega zmianie także po przeniesieniu sprawy na drogę postępowania sądowego. Okoliczność, że inicjatorem postępowania sądowego jest ukarany przedsiębiorca i z tego względu w procesie ma on pozycję strony powodowej, zaś organ regulacyjny występuje w charakterze strony pozwanej, nie może przesłaniać istoty poddanego ocenie sądu stosunku prawnego o charakterze publicznym, w którym chodzi z jednej strony o kompetencję do ukarania, a z drugiej - o prawo do obrony. Sąd bierze więc pod uwagę prawo przedsiębiorcy do obrony analogicznie do sądu karnego, przed którym oskarżyciel, aby uzyskać sądowe potwierdzenie oskarżenia, musi zwłaszcza wykazać bezzasadność wyjaśnień oskarżonego⁶⁴.

Zwolennicy tej koncepcji podkreślają, że odwołanie do standardu konwencyjnego służy wyłącznie zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Dla zapewnienia zgodności z Konwencją nie jest konieczne, aby konkretne sprawy zostały zaklasyfikowane do prawa karnego. Okoliczność, że kary pieniężne nakładane przez organ regulacyjny nie mają charakteru sankcji karnych sprawia, iż nie ma podstaw do interpretowania art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w kontekście art. 42 Konstytucji RP oraz art. 1 k.k. W orzecznictwie wyrażany jest pogląd, że zasady sformułowane w tym przepisie znajdują zastosowanie tylko w przypadku odpowiedzialności mającej charakter sankcji karnej⁶⁵. Kary pieniężne przewidziane w ustawie - Prawo telekomunikacyjne nie mają charakteru sankcji karnej, gdyż ich funkcja nie ogranicza się do represji za naruszenie nakazów bądź zakazów ustawowych, ale równie istotna jest ich funkcja prewencyjna i dyscyplinująca, motywująca adresatów norm sankcjonowanych do ich respektowania. Brak jest zatem podstaw do odwoływania się przy ich stosowaniu do art. 42 Konstytucji RP.

Sąd Apelacyjny dostrzega, że pierwszy z wyrażonych poglądów jest wprawdzie zgodny z literalnym brzmieniem analizowanego przepisu, jednak pozostaje w sprzeczności z jego wykładnią celowościową, zamiarem ustawodawcy wyrażonym w uzasadnieniu projektu ustawy, a także wykładnią logiczną, uwzględniającą racjonalność ustawodawcy. W judykaturze wskazuje się, że niekiedy dopuszczalne jest odstępstwo od wykładni językowej przepisu i posiłkowanie się innymi metodami wykładni. Chodzi tu m.in. o sytuacje, gdy: wynik wykładni prowadzi do przyjęcia absurdalnego lub niedorzecznego znaczenia przepisu⁶⁶, zakres zastosowania normy niewątpliwie wskazywałaby na zbyt wąski lub zbyt szeroki

⁶⁴ Por. wyrok SN z 21 października 2010 r. (III SK 7/10).

⁶⁵ Por. wyroki TK: z 4 lipca 2002 r. (P 12/01), z 24 stycznia 2006 r. (SK 52/04), z 15 stycznia 2007 r. (P 19/06).

⁶⁶ Por. uchwała SN z 8 lutego 2000 r. (I KZP 50/99), OSNKW 2000/3-4/24.

zakres jej stosowania⁶⁷, bądź posłużenie się wyłącznie wykładnią językową prowadziłyby do zniekształcenia lub wypaczenia treści przepisu⁶⁸. Poglądy takie wyrażane są nie tylko w orzecznictwie sądów karnych, lecz także w piśmiennictwie⁶⁹. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w rozważanej sprawie taka właśnie sytuacja wystąpiła, albowiem wynik wykładni językowej prowadziłyby do wypaczenia treści przepisu. Konieczne jest więc dokonanie wykładni logicznej i celowościowej analizowanego przepisu.

Odmowa wydania świadectw pochodzenia (III SZP 5/15)

Sąd Apelacyjny w W. postanowieniem z 22 stycznia 2015 r.⁷⁰ zwrócił się do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym:

„Czy udzielona przez Prezesa URE przedsiębiorstwu energetycznemu koncesja na prowadzenie działalności gospodarczej, polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej pochodzącej ze wspólnego spalania paliw konwencjonalnych i biomasy, której integralną częścią jest tzw. Dokumentacja Uwierzytelniająca, określa w sposób wiążący dla Prezesa URE oraz przedsiębiorstwa energetycznego szczegółowe warunki wykonywania działalności koncesjonowanej, a jeżeli tak, to czy Prezes URE jest związany tymi warunkami w postępowaniu o wydanie świadectw pochodzenia dla energii wyprodukowanej w instalacji, której decyzja taka dotyczy?”

W sprawie postanowieniem z 28 grudnia 2012 r. Prezes Urzędu Regulacji i Energetyki odmówił PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. z siedzibą w B. wydania świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej w jednostce wytwórczej Elektrownia B., położonej w miejscowości R., w okresie od 1 października 2012 r. do 31 października 2012 r. w ilości 42212,147 MWh.

Rozpoznając wniosek tego przedsiębiorcy organ regulacyjny wskazał, że znane są mu z urzędu informacje uzyskane w toku innego postępowania administracyjnego, wszczętego na wniosek wskazanego wyżej pomiotu, które świadczą o niezgodności stosowanej w jednostce wytwórczej (Elektrownia B.) procedurze poboru próbek paliw (konwencjonalnych i biomasy) oraz pomiaru masy tych paliw, podlegających spalaniu z przepisami § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz potwierdzenia dnach dotyczących ilości energii

⁶⁷ Por. uchwała SN z 11 stycznia 1999 r. (I KZP 15/98), OSNKW 1999/1-2/1.

⁶⁸ Por. wyrok SN z 8 kwietnia 2002 r. (V KKN 281/00), OSNKW 2002/7-8/56 i uchwała składu 7 sędziów SN z 18 października 2001 r. (I KZP 22/01), OSNKW 2001/11-12/86.

⁶⁹ Por. Z. Wronkowska, Z. Ziemiński: Zarys teorii prawa, Poznań 1997, s. 165; J. Wróblewski: Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972, s. 124; L. Morawski: Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 1997, s. 151, A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński: Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1992, s. 203.

⁷⁰ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w W. z 22 stycznia 2015 r. (VI Acz 4861/14).

elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii⁷¹, zwanego dalej jako rozporządzenie OZE 2008.

Prezes URE zgłosił zastrzeżenia do miejsca usytuowania wag służących do określenia ilości zużywanych paliw, gdyż za tymi urządzeniami, znajduje się plac magazynowy, na który może być zrzucane już zważone paliwo (węgiel brunatny), co pozostaje w sprzeczności z treścią § 6 ust. 4 pkt 1 cytowanego wyżej rozporządzenia zawierającego wymóg aby w przypadku spalania w jednostce wytwórczej biomasy z innymi paliwami - pomiary masy biomasy w postaci stałej i paliwa stałego innego niż biomasa obejmowały pomiary masy każdego z tych paliw dostarczonych do procesu spalania.

Ponadto miejsce wykonywania próbek w celu określenia właściwości fizykochemicznych poszczególnych rodzajów paliw, niezbędnych do obliczenia ich wartości opałowej nie było zlokalizowane w miejscu ważenia paliw, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 4 pkt 3 powołanego wyżej rozporządzenia, nakazującego wykonywane w tym samym miejscu i czasie pobierania owych próbek i pomiar masy paliw.

Prezes URE przyznał, że taki stan faktyczny istniał już na etapie rozpatrywania przez niego wniosku przedsiębiorstwa energetycznego o zmianę koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej, odzwierciedlony w przedłożonej przez ten podmiot dokumentacji uwierzytelniającej (technicznej), ale fakt dokonania wówczas przez ten organ nieprawidłowej interpretacji opisanych wcześniej okoliczności nie stoi na przeszkodzie w zbadaniu ich w trakcie rozpoznawania wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej, albowiem nie istnieje podstawa prawna nakazująca sankcjonowanie sprzecznych z przepisami działań adresatów norm prawnych, z uwagi na potencjalne uchybienia organu w zakresie realizacji obowiązków wynikających z art. 9 k.p.a.

Należało zatem odmówić wnioskodawcy wydania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii, mimo że operator potwierdził dane zamieszczone we wniosku o ilości wytworzonej energii w tej jednostce wytwórczej, w październiku 2012 r., albowiem powyższy proces nastąpił bez dopełnienia wymagań niezbędnych do uznania wytwarzanej energii za odnawialną, o których mowa w § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 powołanego wyżej rozporządzenia.

W złożonym na to postanowienie zażaleniu PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. z siedzibą w B. podniosła m.in. następujące zarzuty:

- 1) naruszenie art. 9e ust. 3 w zw. z art. 9e ust. 5a ustawy Prawo energetyczne poprzez jego niezastosowanie wskutek odmowy wydania świadectwa pochodzenia mimo braku negatywnych przesłanek jego wydania;
- 2) naruszenie § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 14 sierpnia 2008 r. w zw. z art. 9e ust. 3 w zw. z art. 9e ust. 5a Prawa energetycznego

⁷¹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz potwierdzenia dnach dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii (Dz. U. z 2008r. Nr 156, poz. 969 ze zm.).

poprzez ich błędną interpretację, polegające na przyjęciu, że wydanie świadectwa pochodzenia, zgodnie z wnioskiem powoda jest uzależnione od spełnienia przez wnioskodawcę warunków określonych w § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 cytowanego wyżej rozporządzenia;

- 3) naruszenie art. 32 ust. 1 Prawa energetycznego w zw. z art. 58 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w zw. z art. 41 ust. 3 Prawa energetycznego wobec odmowy wydania świadectwa pochodzenia w sytuacji, gdy cały czas działa na podstawie ważnej koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej;
- 4) naruszenie art. 124 § 1 k.p.a. poprzez brak wskazania przez pozwanego podstawy prawnej odmowy wydania świadectwa;
- 5) naruszenie art. 8 k.p.a. poprzez prowadzenie postępowania z naruszeniem obowiązku pogłębiania zaufania uczestnika postępowania do organu władzy publicznej.

Powołując się na powyższe zarzuty powodowa spółka wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

W uzasadnieniu zażalenia wskazała, że prowadzi swoją działalność gospodarczą zgodnie z posiadaną, ważną koncesją, której integralna część stanowi tzw. dokumentacja uwierzytelniająca, przedstawiająca opis i schematy układów podawania i rozliczania ilości energii elektrycznej OZE z biomasy i pozostałych paliw. W dacie udzielenia koncesji została ona uznana za zgodną z obowiązującymi przepisami prawa, w tym również z § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 cytowanego wyżej rozporządzenia.

Przyznane powódce decyzje koncesyjne z 2009 r. i 2010 r. nadal pozostają w obrocie prawnym, korzystają z domniemania legalności i prawidłowości a ponadto zgodnie z art. 110 k.p.a. są one wiążące dla Prezesa URE.

Od chwili wydania powódce decyzji koncesyjnych stan instalacji opisany w Dokumentacji Uwierzytelniającej nie uległ zmianie, podobnie jak przepisy rozporządzenia a jedynie pozwany zmienił swoje dotychczasowe stanowisko co do akceptacji owej Dokumentacji.

W ocenie powódki, takie zachowanie pozwanego jest tym bardziej niezrozumiałe, gdyż posiadając wcześniej ten sam zakres wiedzy co obecnie, odnośnie parametrów technicznych instalacji zamontowanej u powódki w jednostce wytwórczej wydał temu przedsiębiorstwu świadectwa pochodzenia energii elektrycznej za okres od kwietnia do sierpnia 2012 r.

Powołując się na powyższą argumentację strona powodowa wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

Natomiast pozwany Prezes URE wnosił o oddalenie zażalenia i zasądzenie kosztów postępowania.

Postanowieniem z 16 grudnia 2013 r. Sąd Okręgowy w W. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił postanowienie Prezesa URE z 28 grudnia 2012 r. i obciążył pozwanego obowiązkiem zwrotu powódce kosztów postępowania.

W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia Sąd podniósł, że bezsporną w sprawie była okoliczność, iż powodowa spółka posiadała koncesję na wytwarzanie

energii w kogeneracji w źródle zlokalizowanym w miejscowości R. oraz że złożony przez tego przedsiębiorcę wniosek obejmował energię elektryczną wytworzoną w tym źródle.

Powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r.⁷² dotyczący skutków prawnych, jakie wiążą się z przyznaniem danemu podmiotowi przez właściwy organ administracji koncesji na wykonywanie określonego rodzaju działalności gospodarczej Sąd Okręgowy wskazał, że dysponowanie przez powódkę koncesjami na wytwarzanie energii elektrycznej w kogeneracji stwarza domniemanie, iż podmiot ten spełnia zarówno podmiotowe jak i przedmiotowe warunki ustawowe, wymagane na prowadzenie takiej działalności.

Skoro przepis art. 9a ust. 3 Prawo energetycznej stanowi, że do wydawania świadectw pochodzenia stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. o wydawaniu zaświadczeń to zgodnie z art. 218 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie o potwierdzeniu faktów lub stanu prawnego wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów lub z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu.

W tym stanie rzeczy pozwany nie może badać, w postępowaniu o wydanie świadectwa pochodzenia skutków prawnych wynikających z prawomocnych decyzji koncesyjnych.

Bez znaczenia jest przy tym okoliczność, że pozwany dokonał później zmiany treści udzielonej powodowi koncesji (czerwiec 2013 r.).

Rozpatrując wniosek powoda o wydanie jej świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w miesiącu październiku 2012 r. i stwierdzając, że źródło wytwarzania energii nie odpowiada wymogom rozporządzenia Ministra Gospodarki pozwany popadł w sprzeczność z faktami i stanem prawnym wynikającym z udzielonych powodce koncesji.

Ponadto Sąd podkreślił, że przepis art. 8 k.p.a. wymaga poszanowania działania strony wynikającego ze świadomości opartej na wydanych wcześniej prawomocnych decyzjach.

Zapadłe w tej sprawie orzeczenie zaskarżył w całości Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, podnoszące zarzuty, naruszenia następujących przepisów:

- 1) art. 328 § 1 k.p.c. w zw. z art. 361 k.p.c. wskutek wadliwego sporządzenia uzasadnienia zaskarżonego postanowienia;
- 2) art. 233 § 1 k.p.c. poprzez brak wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego wskutek uznania, że instalacja powodowej spółki odpowiada warunkom przewidzianymi § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 14 sierpnia 2008 r. oraz wskutek przyjęcia, że operator systemu elektroenergetycznego (PSE Operator S.A.) potwierdził dane zamieszczane we wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia, podczas gdy potwierdził on jedynie ilość wytworzonej energii elektrycznej;

⁷² Wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r. (III RN 34/98).

- 3) § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 cytowanego wyżej rozporządzenia poprzez nieuzasadnione uznanie, że instalacja powoda spełnia warunki przewidziane w treści tego rozporządzenia;
- 4) art. 9e ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 1 Prawa energetycznego poprzez ich błędną wykładnię i wadliwe przyjęcie, że posiadanie koncesji na wytwarzanie energii w wyniku współspalania biomasy i innego paliwa jest wyłączną i wystarczającą przesłanką potwierdzającą, że energia elektryczna wytworzona w tym źródle zalicza się do energii pochodzącej z odnawialnego źródła energii bez konieczności Weryfikacji spełniania kryteriów określonych w rozporządzeniu z 14 sierpnia 2008 r.;
- 5) art. 218 § 1 k.p.a. w zw. z art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a. i w zw. z art. 9e ust. 3 Prawa energetycznego poprzez zlekceważenie faktu, że świadectwo pochodzenia jest swoistym rodzajem zaświadczenia, do którego przepisy o wydawaniu zaświadczeń stosuje się jedynie odpowiednio i pominięcie faktu, że konkluzja leżąca u podstaw wydania postanowienia Prezesa URE wynikała również bezpośrednio z treści Dokumentacji Uwierzytelniającej, będącej załącznikiem do koncesji;
- 6) art. 218 § 2 k.p.a. w zw. z art. 9e ust. 3 Prawa energetycznego poprzez odmówienie pozwanemu możliwości weryfikacji przedstawionych danych i prowadzenia postępowania wyjaśniającego, dotyczącego stanu faktycznego, objętego świadectwem pochodzenia, w uzupełnieniu danych wynikających z decyzji koncesyjnych;
- 7) naruszenie art. 219 k.p.a. w zw. z art. 9e ust. 3 Prawa energetycznego poprzez błędne uznanie, że brak było przesłanek do odmowy wydania powódce świadectwa pochodzenia energii podczas, gdy pozwany jest obowiązany potwierdzić świadectwem pochodzenia prawdę obiektywną co do faktów i prawa;
- 8) naruszenie art. 8 k.p.a. przez nieuzasadnione stwierdzenie, że postanowienie Prezesa URE narusza zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników;
- 9) art. 6 i 7 k.p.a. poprzez nieuwzględnienie okoliczności, że organy administracji są zobowiązane działać w granicach i na podstawie prawa oraz stać na straży praworządności i podejmować, z urzędu lub na wniosek stron wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy.

Wskazując na powyższe zarzuty pozwany wnosił o zmianę zaskarżonego postanowienia poprzez oddalenie zażalenia powódki i zasądzenie od niej na rzecz pozwanego kosztów postępowania za obie instancje, a jako ewentualny zgłosił wniosek o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Strona powodowa wносиła o oddalenie zażalenia pozwanego i zasądzenie o niego kosztów postępowania zażaleniowego.

W kolejnych pismach procesowych każda ze stron przytaczały dodatkowe argumenty na poparcie swoich stanowisk.

W trakcie rozpoznawania niniejszego zażalenia nasunęły się Sądowi Apelacyjnemu kwestie prawne, budzące poważne wątpliwości, które zostały zawarte w przedstawionym Sądowi Najwyższemu pytaniu.

W pierwszej kolejności rozważanie wymaga - jak daleko idące skutki wynikają z faktu udzielenia powodowemu przedsiębiorstwu koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w jednostce wytwórczej, która to energia może być uznana za wytworzoną w odnawialnym źródle energii.

Pozwany Prezes URE argumentował, że posiadanie takiej koncesji, oznacza jedynie potwierdzenie możliwości technicznych do wykonywania przez powoda działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej w jednostce, w której spalane są paliwa konwencjonalne (węgiel brunatny i biomasa) - stosownie do art. 33 ust. 1 pkt 3 Prawa energetycznego i że nie jest to równoznaczne ze spełnieniem warunków potrzebnych do uzyskania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej powstałej w odnawialnym źródle energii.

Powyższe rozumowanie sprowadza się zatem do konkluzji, że powód dysponując przedmiotową koncesją był uprawniany do produkcji energii pochodzącej ze współspalania węgla brunatnego i biomasy, ale organ regulacyjny zastrzegł sobie prawo do oceny, dopiero w toku postępowania o wydanie świadectwa pochodzenia energii - czy w ogóle uznać część wytworzonej w ten sposób energii za odnawialną.

Tego rodzaju stanowisko musi budzić istotne zastrzeżenia.

Pomniejszanie roli koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej noszącej cechy energii odnawialnej nie jest przekonujące mając na względzie poglądy doktryny odnoszące się do zbliżonego postępowania koncesyjnego, które dotyczy działalności polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej w kogeneracji.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie - w trakcie postępowania o udzielenie koncesji uzyskiwane są i weryfikowane pod względem poprawności niezbędne dane potrzebne do wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji takie jak na przykład: dokładna lokalizacja źródła, stosowana technologia, moc zainstalowana⁷³.

Poza sporem jest okoliczność, że tzw. dokumentacja uwierzytelniająca, która stała się integralną częścią decyzji koncesyjnych z 2009 r. i 2010 r., nie tylko potwierdzała możliwości techniczne prowadzenia przez powoda opisanej wyżej działalności gospodarczej, ale zawierała również m.in. szczegółowy opis metod poboru próbek paliw (konwencjonalnych i biomasy) oraz pomiar ich masy jak również miejsce usytuowania poszczególnych urządzeń służących do tych celów.

W odpowiedzi na zażalenie strony powodowej organ regulacyjny przyznaje, że w trakcie postępowania koncesyjnego badał stan faktyczny, wynikający z przedstawionej mu przez powoda dokumentacja technicznej pod kątem wymogów rozporządzenia OZC, który jak stwierdził, został wówczas przez niego „nieprawidłowo zinterpretowany” (k. 300-301 a.s.).

⁷³ vide: Monika Szostakowska w. [Prawo energetyczne Komentarz pod red. Mariusza Swory i Zdzisława Murasa. Lex a Wolters Kluwer business Warszawa 2010 s. 770.

Dopiero w trakcie trwania innego postępowania administracyjnego (w sprawie zmiany decyzji koncesyjnej) pozwany doszedł do wniosku, że jednostka wytwórcza Elektrownia Bełchatów nie spełnia w procesie współspalania paliw konwencjonalnych i biomasy warunków przewidzianych w cytowanym wyżej rozporządzeniu.

Tak więc pozwany zmienił swoją pierwotną ocenę prawidłowości układu technologicznego wytwarzania przez powoda energii odnawialnej, przedstawionego w Dokumentacji Uwierzytelnionej (gdzie w jej nazwie podano, że zawiera ona „Opis instalacji do produkcji oraz rozliczeń energii ze źródeł odnawialnych w PGE Elektrownia Bełchatów S.A.” - k. 74 a.s.).

Nastąpiło to w sytuacji, gdy nadal obowiązywały udzielone powodowi decyzje koncesyjne na wytwarzanie energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii.

W orzecnictwie sądów administracyjnych oraz w piśmiennictwie podkreśla się, że ostateczna decyzja administracyjna obowiązuje tak długo dopóki nie zostanie zmieniona lub uchylona przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawa⁷⁴.

Przepis art. 16 § 1 k.p.a. zapewnia trwałość takich decyzji i gwarantuje pewność obrotu prawnego.

Z kolei przepis art. 110 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile nie stanowi inaczej.

Nie ma tu istotnego znaczenia okoliczność - czy jest to decyzja ostateczna czy też nie ostateczna jak również to - czy na jej podstawie strona nabyła jakieś prawo⁷⁵.

Jeżeli zaś chodzi o kwestie wadliwości decyzji ostatecznej to w wyroku z 20 lipca 1982 r. sygn. SA 1461/81 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził m.in., że każda decyzja ostateczna korzysta z domniemania prawidłowości a zatem organ administracyjny, który w znanych sobie okolicznościach wydał wadliwą decyzję uprawniającą jest tą decyzją związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem.

Jakkolwiek pozwany nie kwestionuje samego faktu związania go (w przeszłości) decyzją koncesyjną udzieloną powodowi na prowadzenie opisanej wyżej działalności gospodarczej to jednak stoi na stanowisku, że zaakceptowanie przez niego w owej decyzji opisanych tam (tj. w stanowiącej jej integralną część Dokumentacji Uwierzytelniającej) szczegółowych rozwiązań technicznych dotyczących instalacji powoda, służącej do uzyskiwania energii elektrycznej pozwalającej ubiegać się przedsiębiorcy o uzyskanie świadectwa pochodzenia nie oznaczało zarazem potwierdzenia przez niego okoliczności, że wytwarzania w ten sposób energii, będzie (w odpowiedniej części) zaliczona do energii odnawialnej, w

⁷⁴ vide: wyrok WSA w P. z 5 czerwca 2008 r. (IV SA/Po 426/07), B. Adamiak, J. Borkowski Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006 r. s. 101-102.

⁷⁵ vide: M. Jaśkowska, A. Wróbel Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz Lex a Wolters Kluwer business Warszawa 2011 r. s. 685.

rozumieniu przepisów rozporządzenia OZE z 2008 r. i że powód będzie mógł otrzymać z tego tytułu przedmiotowe świadectwa.

Podzielenie takiego punktu widzenia, nie wydaje się jednak uzasadnione z przyczyn, o których była już wcześniej mowa.

Przyjmując założenie, że udzielone stronie powodowej koncesje określały indywidualne warunki prowadzenia działalności gospodarczej, które w dacie wydania decyzji pozostawały w ocenie organu regulacyjnego, w zgodzie z przepisami ustawy Prawo energetyczne oraz wydanymi na jego podstawie przepisami wykonawczymi (w tym z rozporządzeniem OZE z 2008 r.) należałoby dojść do wniosku, iż zarówno ten organ jak i adresat decyzji koncesyjnych byli związani tymi warunkami, aż do momentu zmiany koncesji, co nastąpiło dopiero w czerwcu 2013 r.

Przy uznaniu tego stanowiska za trafne wyłania się kolejna wątpliwość a mianowicie - czy zakres uprawnień Przesad URE działającego w toku postępowania o wydanie świadectw pochodzenia, w oparciu o art. 218 § 2 k.p.a. w zw. z art. 9e ust. 3 zd. 2 Prawa energetycznego, sięga tak daleko, że może on przejść do porządku dziennego nad faktem wydania ostatecznej decyzji administracyjnej (koncesji) zawierającej pozytywną ocenę stanu faktycznego, wynikającego z przedłożonej temu organowi przez przedsiębiorcę dokumentacji technicznej, pod względem jej zgodności z przepisami rozporządzenia OZE 2008r.

Zgodnie z art. 9e ust. 3 Prawa energetycznego - świadectwa pochodzenia wydaje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii, złożonym za pośrednictwem operatora systemu elektroenergetycznego, na którego obszarze działania znajduje się odnawialne źródło energii, określone we wniosku w terminie 14 dni od otrzymania wniosku.

Do wydawania świadectw pochodzenia stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o wydawaniu zaświadczeń.

W oparciu o przepisy Prawa energetycznego istnieją cztery przypadki, w których organ regulacyjny odmawia wydania świadectwa pochodzenia, tj. wówczas, gdy:

- a) przedsiębiorca wystąpi z wnioskiem o wydanie świadectwa pochodzenia za okres poprzedzający wydanie koncesji,
- b) wniosek o wydanie świadectwa pochodzenia nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych w art. 9e ust. 4 Prawa energetycznego i nie uzupełnił braków wniosku w wyznaczonym terminie,
- c) wniosek nie został potwierdzony przez operatora systemu elektrycznego,
- d) wniosek został przedłożony operatorowi systemu elektroenergetycznego z przekroczeniem 45-dniowego terminu od dnia zakończenia okresu wytwarzania danej ilości energii elektrycznej objętej wnioskiem⁷⁶.

⁷⁶ vide: Prawo energetyczne. Komentarz pod red. Mariusza Swory i Zdzisława Murasa Lex a Wolters Kluwer business Warszawa 2010 r. s. 680.

W niniejszej sprawie organ regulacyjny utrzymywał, że w związku ze złożonym wnioskiem przez powodowe przedsiębiorstwo był uprawniony do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (stosownie do treści art. 218 § 2 k.p.a.), wskutek powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do rzeczywistych możliwości technicznych działania przedsiębiorcy i w rezultacie tych czynności pozyskał wiedzę, która nie pozwalała mu na potwierdzenie faktu, że część energii wytwarzanej przez powoda (w procesie współspalania) może być traktowana jako pochodząca ze źródła odnawialnego (k. 300-301 a.s).

Powołał się tutaj na argument, że zgodnie z przepisem art. 9e ust. 3 zd. 2 Prawa energetycznego przepisy k.p.a. o wydawaniu zaświadczeń stosuje się odpowiednio i uznał, że nie był ograniczony w badaniu zasadności wniosku jedynie do okoliczności wynikających z posiadanych przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź innych danych.

Odnosnie charakteru świadectwa pochodzenia energii jak też warunków pozwalających na jego wydanie wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z 14 stycznia 2010 r.⁷⁷ przy okazji rozpatrywania innego zagadnienia prawnego.

W uzasadnieniu cytowanej wyżej uchwały (dotyczącej wydawania świadectw pochodzenia z kogeneracji) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że świadectwo pochodzenia jest dokumentem urzędowym (zaświadczeniem) służącym do wykazania w odrębnym postępowaniu administracyjnym wykonania obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 8 Prawa energetycznego.

Istotną rolę przy rozpatrywaniu wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia odgrywają dane pozyskane od operatora systemu elektroenergetycznego, który jednocześnie działa jako pośrednik i weryfikator danych zawartych we wniosku.

W rozpoznawanej tu sprawie tego rodzaju informacje pozwalały na wyliczenie, według wzoru określonego w § 6 ust. 1 rozporządzenia OZE z 2008 r., odpowiedniej ilości energii, która może być zakwalifikowana do energii wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii.

Prezes URE stanął jednak na stanowisku, że z uwagi na stwierdzone przez niego wady w stosowanych przez powoda metodach poboru próbek paliw (konwencjonalnych i biomasy) jak również pomiaru ich masy, ogólna ilość wytworzonej energii nie może stanowić podstawy do wyliczenia tej jej części, co do której miało zostać wydane świadectwo pochodzenia, gdyż potwierdzony stan faktyczny byłby niezgodny z wymogami rozporządzenia OZE.

Można podzielić argumentację pozwanego, że z uwagi na majątkowy charakter świadectw pochodzenia i specyfikę postępowania wszczętego w celu ich uzyskania nie można tych świadectw uznać za klasyczne zaświadczenia w rozumieniu art. 217 k.p.a.

W doktrynie wskazuje się, że świadectwo pochodzenia, stanowiące zaświadczenie, jest czynnością organu administracji publicznej, polegającą na

⁷⁷ Uchwała SN z 14 stycznia 2010 r. (III SZP 3/09).

urzędowym potwierdzeniu okoliczności faktycznych lub stanu prawnego, podjętą na wniosek uprawnionego podmiotu w oparciu o dane, jakie ten organ posiada⁷⁸.

Nie negując twierdzeń pozwanego co do możliwości szerszego zakresu pozyskania przez niego owych danych niż przewiduje to przepis art. 218 § 1 k.p.a. należy zauważyć, że informacje, które zostały Prezesowi URE przekazane przez powoda przy okazji prowadzenia innego postępowania administracyjnego nie doprowadziły do wykrycia niezgodności pomiędzy opisem stanu całej instalacji wytwórczej, jaki wynikał z przedstawionej temu organowi, (przy wydawaniu decyzji koncesyjnych) tzw. Dokumentacji Uwierzytelniającej a stanem rzeczywistym, jaki istniał w trakcie produkcji energii elektrycznej ze współspalania lecz skutkowało przyjęciem odmiennej, od poprzedniej interpretacji zgodności stanu odzwierciedlonego w dokumentacji technicznej z wymogami rozporządzenia OZE 2098.

W uzasadnieniu uchwały z 14 stycznia 2010 r.⁷⁹ Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że jedną z podstaw odmowy wydania zaświadczenia jest niemożność spełnienia żądania wnioskodawcy odnośnie treści zaświadczenia ze względu na treść posiadanych (przez organ administracyjny) danych lub dokumentów (wskutek niepotwierdzenia się istnienia stanu faktycznego lub prawnego, którego miało dotyczyć zaświadczenie).

Oznacza to, że istotne znaczenie należy przypisać każdorazowo wiedzy organu o stanie faktycznym, jaką dysponuje on w trakcie załatwiania danej sprawy.

Pozwany już po wydaniu powódce szeregów świadectw pochodzenia energii inaczej ocenił zgodność precyzyjnie opisanego w przedłożonej mu Dokumentacji Uwierzytelniającej układu technologicznego wytwarzania energii odnawialnej (wraz z systemem kontroli całego procesu) z wymogami rozporządzenia OZE, nie uznając za konieczne doprowadzenie do uprzedniego wzruszenia wydanych wcześniej decyzji koncesyjnych, których integralna część stanowiła wskazana wyżej Dokumentacja.

Tak więc, odmienne stanowisko pozwanego w stosunku do wcześniej przez niego zajmowanego, w powyższej kwestii, nie miało związku z zaistnieniem odstępstw w prowadzonej działalności gospodarczej od zaakceptowanych wcześniej przez organ regulacyjny zasad wytwarzania przez powodową spółkę energii elektrycznej w opisany tam sposób (w celu rozliczenia jej części jako pochodzącej ze źródła odnawialnego).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, istnieją uzasadnione wątpliwości - czy Prezes URE mógł w takich okolicznościach odmówić powódce wydania świadectwa pochodzenia energii (za miesiąc październik 2012 r.).

Opowiedzenie się za stanowiskiem, że organ regulacyjny nie musi respektować w postępowaniu o wydanie świadectwa pochodzenia szczegółowo określonych w koncesji warunków wykonywania działalności gospodarczej, które

⁷⁸ vide: Prawo energetyczne. Komentarz Marzena Czarnecka, Tomasz Ogodek. Wydawnictwo C.H.Beck. Warszawa 2009 r. s. 261.

⁷⁹ Uchwała z 14 stycznia 2010 r. (III SZP 3/09).

wiążą zarówno jego jak i adresata decyzji koncesyjnej, może skutkować naruszeniem zasady zaufania, wyrażonej w art. 8 k.p.a.

Norma ta jest zasadniczym elementem zasady demokratycznego państwa prawa, przyjętej w art. 2 Konstytucji RP⁸⁰.

Sędzia sądu powszechnego – zwrot kosztów przejazdu do siedziby sądu (III PZP 5/15)

Sąd Najwyższy postanowieniem z 9 września 2015 r.⁸¹ zwrócił się do powiększonego składu Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym:

„Czy sędzia sądu powszechnego, który uzyskał zgodę prezesa Sądu na zamieszkiwanie w innej miejscowości niż siedziba tego Sądu oraz na korzystanie z prywatnego samochodu osobowego na przejazdy z miejsca zamieszkania do siedziby Sądu, może skutecznie dochodzić wyrównania zwrotu całości kosztów odbytych przejazdów, które zostały ustalone lub zmienione oraz były wypłacane w wysokości niższej od stawek maksymalnych ryczałtów obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących zatrudnionym z tytułu odbywanych przejazdów służbowych (art. 93 § 3 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸² w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na terenie kraju⁸³)?

Zagadnienie prawne ujawniło się w następującym stanie sprawy. Wyrokiem z 19 września 2013 r. Sąd Rejonowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w R. w sprawie z powództw L. R., G. J., A. P., K. M. oraz E. M. przeciwko Skarbowi Państwa - Sądowi Okręgowemu w R. o zwrot (wyrównanie) kosztów dojazdu w punkcie pierwszym zasądził od Sądu Okręgowego w R. na rzecz: L. R. kwotę 19. 499,60 zł z odsetkami w wysokości 13% w stosunku rocznym od 10 września 2012 r. do zapłaty; G. J. kwotę 14.497,00 zł z odsetkami w wysokości 13% w stosunku rocznym od 11 września 2012 r. do zapłaty; A. P. kwotę 21.721,70 zł z odsetkami w wysokości 13% w stosunku rocznym od 11 września 2012 r. do zapłaty; K. M. kwotę 11.616,00 zł z odsetkami w wysokości 13% w stosunku rocznym od 12 października 2012 r. do zapłaty; E. M. kwotę 7.850,64 zł z odsetkami w wysokości 13% w stosunku rocznym

⁸⁰ vide: Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz Lex, M. Jaskowska, Andrzej Wróbel, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011 r. s. 163.

⁸¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z 9 września 2015 r. (III PK 135/14).

⁸² Ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 133 ze zm.).

⁸³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na terenie kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.).

od 12 października 2012 r. do dnia zapłaty. W punkcie drugim oddalił w pozostałym zakresie powództwa L. R., G. J. i E. M. W punkcie trzecim nie obciążył powodów L. R., G. J. i E. M. kosztami zastępstwa procesowego w zakresie, w jakim ich powództwa zostały oddalone. W punkcie czwartym nadał wyrokowi odpowiednie rygory natychmiastowej wykonalności w zakresie punktu pierwszego.

Apelację od punktu pierwszego tego wyroku wniósł pozwany Sąd Okręgowy w R., zarzucając niewłaściwe zastosowanie art. 95 § 3 ustawy z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸⁴ w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju⁸⁵ oraz § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy⁸⁶, przez bezpodstawne i błędne uznanie, że powodom przysługuje prawo zwrotu kosztów przejazdów w wysokości rzeczywiście poniesionej, wyższej niż ustalona w sądzie, w którym pełnią służbę. W tym zakresie pozwany zarzucał także naruszenie art. 233 § 1 k.p.c.

Wyrokiem z 9 kwietnia 2014 r. Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w R. oddalił apelację pozwanego. Sąd ten miał na uwadze, że Prezes pozwanego Sądu pismami z 10 kwietnia 2000 r., 5 grudnia 2002 r., 4 lutego 2004 r., 14 lipca 2005 r. oraz 25 lutego 2009 r. wyraził zgodę powodom na używanie prywatnych samochodów na przejazdy służbowe z miejsc ich zamieszkania do siedziby sądu i z powrotem za zwrotem kosztów przejazdu liczonych według stawek za 1 km przebiegu samochodu, które zostały określone w Regulaminie udzielania i rozliczania delegacji, obowiązującym w Sądzie Okręgowym w Radomiu. Regulamin ten wprowadzony został Zarządzeniem Nr Adm-0010-3/07 Prezesa Sądu Okręgowego w R. z 23 stycznia 2007 r. w sprawie delegacji służbowych. Po jego zmianie, dokonanej zarządzeniem Nr Adm-0010-6/09 Prezesa Sądu Okręgowego w R. z 9 marca 2009 r., od 1 kwietnia 2009 r. adekwatny § 8 ust. 2 Regulaminu uzyskał następujące brzmienie: „stawki za 1 km przebiegu dla samochodu osobowego ustalone dla pracowników Sądu Okręgowego w R. odbywających podróże służbową samochodem prywatnym wynoszą odpowiednio 50% stawek określonych w § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury”. W związku z powyższym od 1 kwietnia 2009 r. w pozwanym Sądzie kwota ryczałtu za 1 kilometr przebiegu samochodu

⁸⁴ Ustawa z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 427 ze zm., powoływanej dalej jako usp).

⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz.U. z 2002 r. Nr 236, poz. 1990, ze zm., powoływanego dalej jako rozporządzenie MPiPS).

⁸⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz.U. z 2002 r. Nr 27, poz. 271, powoływanej dalej jako rozporządzenie Ministra Infrastruktury).

osobowego o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³, ustalona zgodnie z zasadami obowiązującymi przy ustalaniu wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju, wynosiła 0,4179 zł. Według takiej stawki powodowie otrzymywali w każdym miesiącu zwrot kosztów dojazdu z miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania obowiązków służbowych i z powrotem. Za okres od sierpnia 2009 r. do sierpnia 2012 r. uzyskali odpowiednio: L. R. - 19.975,20 zł za przejechanych 47.560 km, G. J. - 32.046 zł za przejechanych 76.300 km, A. P. - 29.429,40 zł za przejechanych 70.070 km, K. M. - 20.328 zł za przejechanych 48.400 km oraz E. M. - 13.194,72 zł za przejechanych 31.416 km. Rzeczywiste koszty poniesione przez powodów w okresie od sierpnia 2009 r. do sierpnia 2012 r. w przeliczeniu na 1 km z uwzględnieniem wymienionych liczb kilometrów, kosztów paliwa oraz amortyzacji pojazdów o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³, tej ostatniej ustalonej w oparciu o system Audatex, przy przyjęciu stawki za roboczogodzinę w wysokości 90,00 zł, w odniesieniu do poszczególnych samochodów kształtowały się za każdy przejechany kilometr następująco: AUDI A4,5 TDI Quattro L. R. - 0,9729 zł, SEATA Ibiza G. J. - 0,6102 zł, AUDI A4 1,9 TDI A. P. - 0,7270 zł, HONDY Civic o K. M. - 0,6575 zł, SKODY Felicia E. M. - 0,5310 zł i TOYOTY E. M. - 1.9968 zł. Takie kwoty zostały ustalone na podstawie opinii biegłego z zakresu motoryzacji.

W takim stanie sprawy Sąd Okręgowy uznał, że istotą przedmiotu sporu było ustalenie, czy stosowany przez pozwanego ryczałt za używanie przez powodów prywatnych samochodów osobowych do przejazdów z miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania obowiązków służbowych (siedziby sądu) był za niski, co uzasadniało żądania wyrównanie całości poniesionych kosztów. Koszty te zwraca się na zasadach obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju. Aktualnie, kwestię tę reguluje rozporządzenie MPiPS, wydane na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p. Zgodnie z przepisami usp, korzystanie z własnego środka transportu wymaga uzyskania przez sędziego zgody prezesa sądu, który udziela jej na wniosek sędziego. W takich przypadkach sędziemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów i stawki za jeden kilometr przebiegu, ustalonej przez pracodawcę, która nie może być wyższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁸⁷. Do sędziego mają odpowiednie zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury, wedle którego aktualnie maksymalna stawka za 1 kilometr przebiegu pojazdu osobowego o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ wynosi 0,8358 zł (§ 2 pkt 1 lit. b).

Tymczasem powodowie otrzymywali wypłaty spornych świadczeń według ryczałtów niższych określonych w Regulaminach udzielania i rozliczania delegacji w Sądzie Okręgowym w R., w stawkach za każdy kilometr przebiegu dla samochodu osobowego powyżej 900 cm³ początkowo w wysokości 0,50 zł, następnie na

⁸⁷ Ustawa z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1265 ze zm.).

poziomie 0,60 zł, która „finalnie” została obniżona do 50% stawki maksymalnej, określonej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 25 marca 2002 r., tj. do 0,41 zł, a od 1 stycznia 2015 r. została obniżona do 0,30 zł za kilometr.

Sąd drugiej instancji przyjął, że strony zawarły dorozumianą umowę cywilnoprawną, na podstawie której powodowie w ramach rekompensaty za korzystanie z prywatnego środka transportu do celów służbowych mieli otrzymywać określoną kwotę, ustalaną przez pozwanego według wyżej wskazanych zasad. O ile niekwestionowane jest uprawnienie pozwanego do określenia stawki za 1 kilometr przebiegu samochodu osobowego, to „sama już wysokość tej stawki określona przez pozwanego na poziomie 0,41 zł w zarządzeniu z 9 marca 2009 r. nie jest już tak jednoznaczna”. Przepisy ustawy o ustroju sądów powszechnych przyznając sędziemu prawo do zwrotu kosztów poniesionych z tytułu dojazdów do pracy, nie określiły ich wysokości. W tym zakresie odsyłają do rozporządzenia Ministra Infrastruktury, które nieprecyzyjnie określa tylko stawkę maksymalną 0,83 zł za kilometr przebiegu. Tymczasem z treści przepisów ustawy o ustroju sądów powszechnych wynika, że zamiarem ustawodawcy było zapewnienie sędziom pełnej rekompensaty kosztów dojazdu z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby. Oznacza to, że pozwany, pomimo upoważnienia ustawowego, nie powinien kierować się całkowitą dowolnością, rażąco naruszając przy tym zasady współżycia społecznego. W konsekwencji prezes pozwanego Sądu ma obowiązek ustalania stawki za kilometr przebiegu w wysokości odpowiadającej rzeczywistym kosztom dojazdów. Wprowadzony przez pozwanego zarządzeniem z 9 marca 2009 r. aneks do „Regulaminu udzielania i rozliczania delegacji w Sądzie Okręgowym w R., przeczy tym zasadom i budzi wątpliwości co do jego zgodności z przepisami prawa pracy. Pozwany obniżył bowiem stawki do tak niskiego poziomu, który w oczywisty sposób nie pokrywał poniesionych kosztów dojazdu. Obniżenie stawki do poziomu 0,41 zł za kilometr przeczy istocie ryczałtu, który polega na tym, że określa on wartość przyznanego świadczenia w sposób przybliżony, ale realny. Z uwagi na uproszczony tryb ustalania ryczałtów przyjmuje się, że granica błędu ustalania stawek ryczałtowych nie może być wyższa niż 20%. Przy stawce 0,41 zł za kilometr, taka skala dopuszczalnego błędu, powoduje, że ryczałty były „rażąco niskie” już dlatego, że w okresie objętym sporem „kilkakrotnie” wzrosły same tylko ceny paliwa. Poprzednia stawka 0,60 zł za kilometr też nie pokrywała rzeczywistych kosztów dojazdu, ale mieściła się w 20% skali błędu co do większości powodów.

Ostatecznie Sąd drugiej instancji nie podzielił materialnoprawnych zarzutów apelacji uznając, że „systemowa wykładnia przepisów prawa wskazuje, że zwrot kosztów dojazdu winien nastąpić w wysokości rzeczywiście poniesionych kosztów, ograniczonych do górnej granicy stawki 0,83 zł za kilometr”. Gdyby zamiarem ustawodawcy było zwracanie „kosztów cząstkowych”, to znalazłoby to odzwierciedlenie w przepisach ustawy bądź rozporządzenia. Ponadto, jak trafnie przyjął Sąd Rejonowy, sporne ryczałty powinny być ustalone kwotowo dla każdego typu pojazdu i corocznie waloryzowane⁸⁸. Tymczasem wysokość „ostatnio” ustalonej

⁸⁸ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2006 r. (II PK 94/06), LEX nr 437026.

przez pozwanego stawki - 0,41 zł za kilometr pozostaje niezmienną od blisko 5 lat. Przez ten okres „już sam nawet faktyczny wzrost kosztów paliwa (w 2009 r. kształtowały się średnio na poziomie 4,00 zł za litr, zaś w połowie 2012 r. wynosiły 5,32 zł), powinien skłonić pozwanego do podwyższenia przyjętej w zarządzeniu z 9 marca 2009 r. stawki za 1 kilometr przebiegu samochodu osobowego powyżej 900 cm³ pojemności skokowej silnika. Dlatego, w ocenie Sądu Okręgowego, zaistniała w sprawie konieczność ustalenia realnej wysokości kosztów poniesionych przez powodów za sporny okres od sierpnia 2009 r. do sierpnia 2012 r. Zostały one ustalone i wyliczone na podstawie opinii biegłego sądowego z zakresu techniki samochodowej, który uwzględnił przejechane kilometry, koszty paliwa i amortyzacji pojazdów o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³. Sąd Okręgowy nie znalazł podstaw do zakwestionowania uzyskanych wyliczeń, których nie podważały zarzuty pozwanego. Przedstawione przez biegłego koszty były „najniższe z możliwych, niezbędnych dla zachowania technicznej sprawności pojazdów na poziomie zapewniającym bezpieczne użytkowanie. Tym samym, wyliczone kwoty stawek, zostały przez powodów realnie poniesione poprzez wydatki gotówkowe i deprecjację wartości samochodów”.

W skardze kasacyjnej pozwany zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 95 § 3 usp w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia MPiPS oraz § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że powodom przysługuje prawo do zwrotu kosztów w wysokości rzeczywiście poniesionej, wyższej niż ustalona w sądzie, w którym pełnią służbę. W zaskarżonym zakresie sformułował zagadnienie prawne, domagając się uchylecia zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenia co do istoty sprawy poprzez zmianę wyroku Sądu Rejonowego w R. „w części obejmującej punkt I i oddalenie” wszystkich powództw, a także o przyznanie pozwanemu od powodów kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych. Ponadto na podstawie art. 415 w związku z art. 398¹⁶ k.p.c., skarżący wniósł o orzeczenie o obowiązku zwrotu przez powodów na rzecz pozwanego spełnionych świadczeń. Powodowie wnieśli o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania, albo o jej oddalenie. Wezwany przez Sąd Najwyższy do pisemnego zajęcia stanowiska w sprawie Prokurator Generalny wyraził pogląd, że skarga jest uzasadniona, twierdząc, że prezes pozwanego Sądu był uprawniony do ustalania stawek za przejazdy służbowe poniżej maksymalnej kwoty ryczałtów za korzystanie z prywatnych pojazdów do celów służbowych, ale do kwot nie niższych niż koszty przejazdów środkami komunikacji publicznej.

W takim stanie sprawy skład orzekający Sądu Najwyższego uznał, że w sprawie występują istotne wątpliwości prawne wymagające wyjaśnienia przez skład powiększony nie tylko ze względu na potrzebę jurysdykcyjnego usunięcia istotnych kontrowersji konstytucyjnych, ustrojowych i służbowych zawartych w zagadnieniu prawnego, którego podłożem są złożone uwarunkowania osobiste, rodzinne i życiowe sędziów zamieszkujących w innych miejscowościach niż siedziby macierzystych sądów, ale także z uwagi na potrzebę oceny nowelizacji normatywnych, która zmierza do kontrowersyjnego pozbawienia w całości zwrotu kosztów przejazdów ponoszonych przez „zamiejscowych” sędziów sądów

rejonowych, którzy orzekają w podstawowym zakresie wymiaru sprawiedliwości - w konfrontacji z istotnym ciężarem obciążeń finansowych sądów z tytułu spornych należności.

Wymagająca wykładni złożona („piętrowa”) regulacja normatywna przysługującego sędziom, zamieszkującym w innych miejscowościach niż siedziby sądów, uprawnienia do zwrotu kosztów przejazdów służbowych różnią się z zasadami przyzwoitej legislacji nie tylko ze względu na brak precyzyjnego ustawowego określenia rodzaju transportu, z którego sędzia może korzystać na służbowe dojazdy do i z siedziby Sądu. Sędziowie „zamiejscowi” w większości korzystają z prywatnych samochodów, co nie wyklucza wskazania im innego środka komunikacji publicznej, jeżeli byłaby to najdogodniejsza, najmniej uciążliwa i najszybsza forma przejazdów służbowych. Brakuje wyraźnego ustawowego uregulowania przysługującej z tego tytułu rekompensaty finansowej w konkretnej wysokości, której uzgodnienie następuje na zasadach obowiązujących przy ustalaniu należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowych na terenie kraju, ale już *prima facie* sporne ryczałty nie powinny odbiegać wysokością od maksymalnych stawek ryczałtów za korzystanie z pojazdów mechanicznych do celowo służbowych. Ustalanie oraz sądowa weryfikacja wysokości spornych ryczałtów wymaga uwzględnienia kolejnych („piętrowych”) regulacji szczególnych, w tym przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury, wydanego z upoważnienia art. 34a ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, które znajdują bezpośrednie zastosowanie w przypadkach używania pojazdu do celów służbowych w „jazdach lokalnych”, odbywanych „w danej gminie lub mieście”, w których pracownik (uprawniony) jest zatrudniony, oraz w granicach maksymalnych miesięcznych limitów kilometrowych, za które przysługują ryczałty pieniężne do maksymalnie określonej wysokości. Tymczasem uprawnieni sędziowie na ogół zamieszkiwali i zamieszkują na innym obszarze administracyjnym (w innej gminie i miejscowości) niż siedziby ich macierzystych Sądów. Takim sędziów przysługuje na podstawie art. 95 ust. 3 *usp* w związku § 3 z ust. 4 rozporządzenia MPiPS - zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów przez stawkę za jeden kilometr przebiegu, ustaloną przez pracodawcę (Sąd), która także nie może być wyższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Nie podlega kwestii, że roszczenie o zwrot kosztów przejazdów służbowych do siedziby macierzystego sądu jest roszczeniem ze stosunku służbowego, którego sędzia może dochodzić na drodze sądowej (art. 89 § 2 *usp*). Sprawy takie należą do „pracowniczej” sfery stosunku służbowego sędziego, ponieważ dotyczą warunków wykonywania służby sędziowskiej (istotnego warunku szeroko rozumianego „zatrudnienia” sędziego), przeto - pomimo stosownej niekiedy cywilnoprawnej podstawy prawnej ich uzgodnienia - zaliczane są do tzw. autonomicznych klauzul prawa pracy (lub innych służbowych stosunków zatrudnienia, do których stosuje się przepisy prawa pracy). W konsekwencji do rozpoznania sporów wynikających z takich roszczeń, do których z mocy odrębnych przepisów prawa stosuje się przepisy prawa pracy (art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c.), właściwe są sądy pracy.

W rozpoznanych sprawach z zakresu służbowego stosunku zatrudnienia sędziego wyrażenie zgody na zamieszkiwanie sędziego w innej miejscowości niż siedziba sądu nie jest uznaniowe ani wyjątkowe, ale przysługuje w uzasadnionych przypadkach (art. 95 § 2 usp), które usprawiedliwiają uzyskanie takiej zgody ze względu na obiektywne okoliczności uniemożliwiające lub utrudniające sędziemu przeniesienie centrum życiowo-rodzinnego do miejscowości będącej siedzibą macierzystego Sądu. Wprawdzie sędzia powinien mieszkać w miejscowości będącej siedzibą sądu (art. 95 § 1 usp), ale brakuje regulacji i gwarancyjnych mechanizmów prawnych, które skłaniałyby istotną liczbę sędziów do przeniesienia centrum życiowego i rodzinnego do miejscowości, w których siedziby mają ich macierzyste sądy. Można przyjąć, że zamieszkanie w siedzibie sądu sędziego nie może odbywać się kosztem jego życiowo usprawiedliwionych interesów osobistych lub rodzinnych, zwłaszcza przy ograniczonych możliwościach uzyskania pomocy mieszkaniowej ze strony macierzystego Sądu, któremu brakuje własnej substancji mieszkaniowej, z wyjątkiem tzw. pokojów gościnnych, a także środków finansowych na istotną pomoc w uzyskaniu mieszkania sędziemu i jego rodzinie w miejscowości siedziby Sądu. Ponadto Sąd „zatrudnienia” sędziego nie ma ustawowego obowiązku ani z reguły możliwości zapewnienia lub utrzymania dotychczasowego standardu zawodowego małżonkowi sędziego. Brak ustawowo określonej, w tym realnej pomocy mieszkaniowej sędziom w uzyskaniu mieszkania w miejscowości siedziby sądu oraz skomplikowane z reguły uwarunkowania życiowo-rodzinne sprawiają, że coraz częściej sędziowie z przyczyn obiektywnie i społecznie usprawiedliwionych (uzasadnionych) mieszkają w innych miejscowościach niż siedziby ich macierzystych sądów. Takie okoliczności uprawniają ich do ubiegania się o zgodę na zamieszkiwanie w innej miejscowości, stanowiącej ich „życiowe centrum”, a w konsekwencji do zwrotu kosztów przejazdów z miejsca zamieszkania do siedziby sądu z uwzględnieniem zasad obowiązujących przy ustalaniu należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowych na terenie kraju.

Sporne uprawnienie sędziego ma złożone uwarunkowania prawne, bo wprawdzie przysługuje na podstawie przepisów prawa ustawowego (ustrojowego), ale wymaga uzyskania uprzedniej zgody prezesa właściwego sądu oraz co najmniej dorozumianego porozumienia na używanie prywatnego pojazdu do celów służbowych. W powszechnych stosunkach pracy zwrot kosztów używania pojazdu wymaga na ogół zawarcia umowy cywilnoprawnej na używanie pojazdu do celów służbowych (por. § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury), która pomimo formalnie cywilnego charakteru, zostaje objęta istotną treścią zobowiązaniowego stosunku prawa pracy lub innego stosunku zatrudnienia (służbowego), do którego stosuje się przepisy prawa pracy. W takich przypadkach zawarta umowa ma charakter tzw. autonomicznej klauzuli prawa pracy i kreuje podmiotowo istotny warunek zatrudnienia, co wyklucza jego dowolne lub swobodne niekorzystne modyfikacje bez zachowania prawem wymaganego trybu.

Tymczasem na gruncie stosunków państwowej służby sędziowskiej wykluczone jest stosowanie się instytucji wypowiedzenia zmieniającego warunki zatrudnienia na niekorzyść sędziego konstytucyjnie nieusuwalnego z urzędu. Dlatego

jego ustawowe uprawnienia zostały co do zasady ściśle określone w bezwzględnie obowiązujących normach prawa ustrojowego w sposób konkretny, który nie powinien wywoływać istotnych lub licznych kontrowersji interpretacyjnych ani sporów jurysdykcyjnych. Takiego warunku konkretności nie spełnia uprawnienie do zwrotu kosztów służbowych dojazdów prywatnymi samochodami sędziów „zamieszcowych” do siedzib macierzystych sądów.

Obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków ma umocowanie konstytucyjne i ustrojowe (art. 178 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 95 § 2 usp). Oznacza to, że wysokość zwrotu przysługujących sędziemu kosztów dojazdów do miejsca wykonywania obowiązków służbowych pojazdem samochodowym nie funkcjonuje w izolacji normatywnej, dlatego nie może być dowolna lub uznaniowa w oderwaniu od konstytucyjnych powinności zapewnienia sędziemu warunków służby odpowiadających godności sprawowanego urzędu oraz przede wszystkim rozmiarowi obowiązków służbowych (art. 178 ust. 2 Konstytucji RP). Już takie uwarunkowanie konstytucyjne powinno gwarantować sędziemu uzyskanie zwrotu realnie ponoszonych kosztów dojazdów do i ze służby z innego miejsca zamieszkania niż siedziba macierzystego Sądu. Grupa zawodowa sędziów, którzy sprawują wymiar sprawiedliwości w ramach odrębnej władzy sądowniczej, została jako jedyna kategoria pozostających w służbowych stosunkach zatrudnienia objęta konstytucyjnymi gwarancjami niezbędnymi do niezawisłego sprawowania urzędu sędziego, które nie powinny być postrzegane, jako nadzwyczajne przywileje przypisane do urzędu sędziego, ale jako konstytucyjne gwarancje wymagane i odpowiadające rozmiarowi obowiązków jurysdykcyjnych wykonywanych w imieniu Państwa. Konstytucyjne gwarancje godnego sprawowania urzędu sędziego w sposób niezbędny do podążania stale rosnącym obowiązkom jurysdykcyjnym nie mogą być dowolnie ani uznaniowo modyfikowane na niekorzyść sędziów z uzasadnieniem ograniczonych niekiedy możliwości finansowania organów wymiaru sprawiedliwości. Istotne jest bowiem to, że czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań (art. 83 usp), które sędzia może wykonywać w dowolnym czasie i nie zawsze w siedzibie sądu, z wyjątkiem obowiązków jurysdykcyjnych wykonywanych na rozprawach i posiedzeniach sądowych. Równocześnie faktem niemal notoryjnym jest to, że obowiązujące innych zatrudnionych powszechne normy czasu pracy sędziowie na ogół przeznaczają na orzekanie, natomiast przygotowanie się do orzekania oraz pisemne uzasadnienia wydawanych orzeczeń wprawdzie nie zawsze wymagają obecności w siedzibie sądu, ale zazwyczaj wymagają poświęcenia ponadnormatywnego czasu pracy, w porównaniu do zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Odbywa się kosztem czasu wolnego lub czasu odpoczynku, w tym części urlopów wypoczynkowych sędziów, którzy nie mają prawa do dodatkowego wynagrodzenia za ponadnormatywny czas realnie potrzebny do terminowego wykonania zadań służbowych. Okoliczności takie powinny podważać niekorzystną interpretację przepisów prawa, które gwarantują sędziom określone uprawnienia z reguły w ustawowo określonej pewnej wielkości lub wysokości, przeciwko uprawnionym, którzy nie mogą być uznaniowo lub dowolnie ograniczani ani

pozbawiani uprawnień służbowych lub finansowych wbrew uznanym lub utrwalonym standardom stosowania adekwatnych przepisów prawa w powszechnych stosunkach zatrudnienia, w których w praktyce potencjalnie maksymalne ryczałty za przejazdy służbowe bywają traktowane jako stawki „sztywne”, które rekompensują w przybliżeniu rzeczywiście ponoszone koszty przejazdów służbowych.

Zobowiązaniowa „pracownicza” natura roszczeń o zwrot kosztów dojazdów do i ze służby z miejscowości innej niż siedziba macierzystego Sądu oraz wykładnia systemowa i celowościowa wymagają, aby ustalenie zasad i stawek rozliczania służbowych dojazdów sędziów do pracy nie było dowolne ani uznaniowe, ale uwzględniało realny rozmiar służbowych i jurysdykcyjnych obowiązków sędziowskich. Zwrot poniesionych kosztów przejazdów powinien wyrażać się w ściśle określonej i jednakowej dla wszystkich sędziów stałej ryczałtowej stawce rekompensaty kosztów, które sędziowie ponoszą przede wszystkim i w gruncie rzeczy na rzecz oraz w interesie służby sędziowskiej.

Wobec różnorodności rodzajów i cech eksploatacyjnych użytkowanych pojazdów mechanicznych jedynie racjonalnym, choć uproszczonym kryterium rekompensowania kosztów ich używania do celów służbowych, jest forma ryczałtowa, która usuwa potrzebę każdorazowego ustalania lub weryfikowania ponoszonych kosztów z zależności od indywidualnych cech użytkowanych pojazdów (ich rodzaju, wieku, pojemności, wartości, kosztów amortyzacji lub awaryjności, itp.) na rzecz uśrednionego, tj. przybliżonego realnego kosztu używania pojazdu do celów służbowych. Równocześnie nie podlega kwestii, że zgoda na korzystanie z prywatnych pojazdów mechanicznych na dojazdy do lub z pracy (do lub z miejsca wykonywania służby) jest dogodna także dla uprawnionego sędziego, który nie pozostaje „pod presją” rozkładów jazdy komunikacji publicznej oraz nie traci z reguły większej ilości czasu na przejazdy środkami komunikacji publicznej. Wymaga to akceptacji uprawnionego dla uproszczonej formy ryczałtowanego sposobu ich ustalania w jednakowej stawce ryczałtowej, jeżeli odpowiada ona w uśrednionej realnej rekompensacie, bez potrzeby lub konieczności stosowania indywidualnej „aptekarzkiej” miary, czy każdorazowego korzystania z opinii biegłych przy ustalaniu takich kosztów.

Wprawdzie istotnie stawki ryczałtu za przejazdy niebędącymi własnością pracodawców (podmiotów zatrudniających) pojazdami mechanicznymi nie były od kilku lat waloryzowane z uwzględnieniem zmieniających się cen paliwa lub rosnących kosztów eksploatacji i amortyzacji (zużycia) pojazdów mechanicznych, ale nie uzasadnia to kontestowania powszechnie obowiązujących stawek ryczałtowych za używanie prywatnych pojazdów do celów służbowych, bez uprzywilejowania jakiegokolwiek z grup zatrudnionych (w tym sędziów) korzystających z ryczałtów, których graniczna wysokość co do zasady stanowi maksymalny rozmiar zwolnienia podatkowego tego typu przychodów, jeżeli obowiązek ponoszenia takich kosztów wynika wprost z ustawy (por. art. 21 ust. 1 pkt 23b ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych).

Uprawnione założenie, że w sędziowskich stosunkach służbowych obowiązek zwrotu kosztów używania pojazdów mechanicznych niebędących własnością

poszczególnych Sądów ma oparcie konstytucyjne (art. 178 ust. 2 Konstytucji) w związku z art. 95 § 3 Sup), usprawiedliwia prokonstytucyjną wykładnię przepisów o zwrocie kosztów przejazdów służbowych oraz jurysdykcyjną krytykę tendencji zmierzających do ograniczania, pogarszania lub pozbawiania tego istotnego warunku wykonywania służby sędziowskiej poniżej konstytucyjnego standardu wykonywania służby sędziowskiej w warunkach godnego sprawowania urzędu wymaganych do sprawnego wykonywania obowiązków jurysdykcyjnych. Stale rosnący zakres i rozmiar obowiązków jurysdykcyjnych wynikający z niekiedy „lawinowego” wzrostu liczby spraw wymagających osądzenia bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 Konstytucji) uzasadnia oczekiwanie, aby sędziowie nie orzekali „pod presją” rozkładów jazdy środkami komunikacji publicznej, zwłaszcza że wykonywanie zadań sędziowskich zazwyczaj wykracza poza powszechne normy czasu pracy i odbywa się kosztem czasu wolnego lub czasu odpoczynku, w tym urlopów wypoczynkowych, przysługujących każdemu zatrudnionemu. Takie uwarunkowania usprawiedliwiają stosowanie najdogodniejszej dla sędziów organizacji warunków służby sędziowskiej, w tym służbowych przejazdów do siedziby Sądu prywatnymi samochodami. W szczególności, sędzia „zamiejscowy” nie powinien wykonywać obowiązków jurysdykcyjnych kosztem choćby częściowej „partycypacji” w pokrywaniu kosztów dojazdów do siedzib Sądów, których nie ponoszą sędziowie zamieszkujący w miejscowościach będących siedzibami Sądów.

Utrwalona judykatura na ogół akceptuje przyznawanie ryczałtowych kosztów przejazdów do siedzib sądów niektórym innym uczestnikom procesów sądowych (np. ławnikom, wezwanym świadkom, biegłym, tłumaczom, pełnomocnikom stron lub obrońcom z urzędu itp.) w maksymalnej stawce ryczałtowej. Niekiedy widoczna jest jednak tendencja do zasądzenia zwrotu takich kosztów w kwotach nie wyższych niż ustalanych dla sędziów konkretnych sądów, co wywołuje rosnącą liczbę sporów zażaleniowych, zwłaszcza gdy uprawnieni do zwrotu kosztów uzyskują różne kwoty rekompensaty w zależności od instancji sadowej, w której brali udział. Ograniczenia wysokości zwrotu kosztów przejazdów dla takich uprawnionych mogą prowadzić do przedłużania, a w krańcowych przypadkach do utrudniania lub „bojkotowania” procedur sadowych, w których ich obowiązkowy osobisty udział wymagać będzie choćby częściowej partycypacji w kosztach stawiennictwa w sądach.

Konstytucyjna zasada równości sędziów wszystkich sądów wyklucza różnicowanie uprawnień wynikających ze stosunków służbowych, jeżeli nie mają one oparcia ustawowego. Kontrowersyjne są zmiany ustawowego, w tym ustrojowego stanu prawnego, które mogłyby polegać na pogarszaniu dotychczasowych warunków zatrudnienia. Z reguły w służbowych stosunkach zatrudnienia potencjalne niekorzystne regulacje normatywne znajdują zastosowanie do zatrudnionych, którzy podejmują służbę dopiero od dnia wejścia niekorzystnych zmian ustawowych dotyczących istotnych warunków wykonywania służby, co wynika z założenia, że mniej korzystne regulacje prawne nie powinny naruszać utrwalonych standardów uprawnień zatrudnionych. W konsekwencji sędziom sądów powszechnych, którzy uzyskali zgodę na zamieszkiwanie poza siedzibami macierzystych Sądów, powinien przysługiwać zwrot kosztów służbowych dojazdów do siedziby sądu pracy, obliczony

według tych samych zasad i w tej samej wysokości, uzależnionej *de lege lata* od pojemności skokowej używanych pojazdów oraz iloczynu przejechanych kilometrów podczas odbytych przejazdów służbowych i w maksymalnej stawce ryczałtowej dla pojazdu o określonej pojemności, która wyklucza miarkowanie, obniżanie lub innego rodzaju „manipulowanie” wysokością spornych należności. Akceptacja miarodajnej dla wszystkich sędziów, którzy uzyskali zgodę na służbowe dojazdy do i z siedziby Sądów, jednej stawki ryczałtowej w maksymalnej wysokości określonej w przepisach o podróżach służbowych, powinna zapobiegać procesom wytaczanym przez uprawnionych sędziów i ograniczać potrzebę osądzania przez sądy pracy roszczeń majątkowych wytaczanych niejako we własnych sprawach (*in iudex causa*), które niekiedy osądzają sędziowie tego samego sądu zamieszkujący w innych miejscowościach niż siedziba sądu, którzy także korzystają ze zwrotu kosztów przejazdów służbowych.

Regulowanie istotnych warunków wykonywania służby sędziowskiej, do których należy prawo do służbowych dojazdów prywatnymi samochodami sędziów zamieszkujących inne miejscowości niż siedziby ich Sądów, pozostaje w gestii ustawodawcy, co oznacza, że warunki te powinny być uregulowane konkretnie, bez możliwości stosowania dowolnych ocen lub stawek uznaniowych, uzależnionych od środków finansowych przeznaczanych na sporne przejazdy służbowe. Nie można pomijać tego, że przy ustalaniu wysokości spornych należności prezesa sądów kierowali się pismami lub aktami instrukcyjnymi władzy wykonawczej lub sami wydawali w istocie rzeczy pozanormatywne akty instrukcyjne lub zarządzenia (regulaminy) administracyjne oparte, tak jak w rozpoznawanej sprawie, na podstawie (§ 36 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 19 listopada 1987 r. - Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych⁸⁹), który do obowiązków prezesa zalicza „usprawnianie organizacji i techniki pracy sądu”. Dla zapobieżenia w przyszłości tego typu procesom sądowym prowadzonym przez uprawnionych sędziów z macierzystymi sądami celowe jest ustawowe sprecyzowanie prawa do zwrotu kosztów używania prywatnych pojazdów mechanicznych do celów służbowych w konkretnej wysokości, z uwzględnieniem rosnącego rozmiaru oraz wymagań terminowego wykonywania zadań sędziowskich, którym sprzyja elastyczne wykorzystanie czasu służby sędziowskiej, połączone z uprawnieniem do ekwiwalentnego zwrotu ryczałtowych kosztów służbowych dojazdów do siedziby sądu uzgodnionym środkiem transportu, ale bez możliwości bezrefleksyjnego ustalania stawek oczywiście zaniżonych, które godzą w powagę wymiaru sprawiedliwości, naturę prawną i zakres zadań wynikających z sędziowskiego stosunku służbowego. Zasada równych praw i niedyskryminowania sędziów ze względu na sądy, w których pełnią służbę sędziowską, usprawiedliwia równy zwrot poniesionych kosztów przejazdów do sądu, które powinny przysługiwać w jednakowych dla wszystkich sędziów i konkretnie ustalonych kwotach ryczałtowych bez względu na sąd wykonywania obowiązków jurysdykcyjnych lub służbowych.

⁸⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19 listopada 1987 r. - Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 1987 r. Nr 38, poz. 218 ze zm.).

Oznacza to, że zwrot kosztów przejazdów sędziom, którzy uzyskali zgodę prezesa właściwego (macierzystego) sądu na zamieszkiwanie w innej miejscowości niż siedziba sądu, powinien przysługiwać według „uśrednionej” rekompensaty rzeczywiście poniesionych kosztów, obliczanych metodą ryczałtową na podstawie jednolitych (równych) stawek ryczałtowych w wysokości maksymalnej za kilometr przebiegu pojazdu, które nie mogą być ustalane, zmieniane (obniżane) lub odbierane dowolnie ani uzależnione od możliwości finansowych sądu. Ryczałt taki powinien być równy dla wszystkich sędziów, bez względu na zajmowane stanowisko służbowe oraz usytuowanie sądu w strukturze organów wymiaru sprawiedliwości oraz wyliczany według jednakowego algorytmu - iloczynu liczby przejechanych kilometrów oraz tej samej (równej) dla wszystkich sędziów stawki za kilometr przebiegu samochodu.

Równocześnie mając na uwadze znaczne wielkości, niekiedy ponad kilkudziesięciotysięcznokilometrowe odległości przebiegów samochodów używanych do celów służbowych oraz wysokie (kilkudziesięciotysięczne w okresie trzech lat) koszty zwrotu takich kosztów można postulować organizacyjne ograniczenie liczby przejazdów do siedziby sądów. W przypadku „zamiejscowych” sędziów Sądu Najwyższego ograniczają się na ogół do jednego przyjazdu tygodniowo, z możliwością korzystania z tzw. miejsc gościnnych lub hotelowych w okresach wymaganych pobytów w siedzibie Sądu. Taka organizacja czasu oraz sposobu wykonywania zadań sędziowskich może ograniczyć ilość, a w konsekwencji wysokość wypłacanych ryczałtów za przejazdy służbowe, bez potrzeby codziennego korzystania z prywatnych pojazdów do celów służbowych, co istotnie generuje wysokie obciążenia finansowe na ich zaspokojenie.

Ostatecznie, skład orzekający odroczył wydanie orzeczenia i przedstawił składowi powiększonemu zagadnienie prawne także z uwagi na nowe istotne okoliczności prawne, które nie mogą być pominięte przy orzekaniu o spornym zagadnieniu, chociaż nie dotyczą stanu prawnego adekwatnego do osądzenia przedmiotów kasacyjnego zaskarżenia. W dniu 1 stycznia 2015 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 29 grudnia 2014 r. w sprawie określenia w 2015 r. wysokości zwrotu kosztów przejazdu sędziego z miejsca zamieszkania do siedziby sądu. Ten „doraźny” akt normatywny został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 2014 r., pod pozycją 1969, i wszedł w życie już 1 stycznia 2015 r., bez jakiegokolwiek *vacatio legis* oraz bez uprzedzenia sędziów, którym pogorszono ten sporny warunek, bowiem wysokość zwrotu w 2015 r. kosztów przejazdu, o którym mowa w art. 95 § 3 usp, została określona w jednakowej, ale obniżonej stawce 0,30 zł za każdy przejechany kilometr dla wszystkich uprawnionych sędziów sądów powszechnych. Ponadto ten akt wykonawczy został wydany na podstawie „pozaustrojowego” art. 18 ust. 6 („okołobudżetowej”) ustawy z 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁹⁰. Dodatkowo na ogłoszenie w Dzienniku Ustaw oczekuje istotna nowelizacja art. 95 § 3 usp, która

⁹⁰ Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1877).

zachowuje uprawnienie do zwrotu kosztów przejazdów tylko dla sędziego, który awansował na wyższe stanowisko sędziowskie. Wejście w życie tej zmiany normatywnej określono na 1 czerwca 2015 r., co narusza wszelkie reguły prawa temporalnego, w tym zasadę *lex retro non agit*, a także cywilizowane reguły zwykłej przyzwoitości. Regulacja ta pozbawia sędziów sądów rejonowych w całości dotychczasowego uprawnienia do zwrotu kosztów przejazdów do siedziby sądu, nawet środkami komunikacji publicznej, być może po to aby ich „zmotywować” do zmiany miejsca zamieszkania na miejscowość siedziby sądu. Sygnalizowane legislacje mogą otworzyć drogę do odbierania lub ograniczania innych uprawnień przypisanych do sprawowanego urzędu sędziego albo innych gwarancji ustrojowych związanych z dotychczasowym statusem służby sędziowskiej, przeto niezbędna staje się adekwatna reakcja jurysdykcyjna i wyjaśnienie sformułowanego zagadnienia prawnego przez skład powiększony Sądu Najwyższego.

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego (Daniel Eryk Lach)

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE

Analizując ostatnie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej poświęcone szeroko rozumianemu prawu zabezpieczenia społecznego należy zwrócić uwagę na wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r. w sprawie C-543/13.

Trybunał uznał, że art. 27 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, zmienionego i uaktualnionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r., zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 1992/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r., w związku z rubryką R pkt 1 lit. a) i b) załącznika VI do rozporządzenia nr 1408/71 należy interpretować w ten sposób, że w okolicznościach takich jak rozpatrywane w sprawie w postępowaniu głównym emeryturę osoby uprawnionej należy uważać za należną począwszy od początku okresu, za który ta emerytura była faktycznie wypłacana temu zainteresowanemu, bez względu na dzień, w którym formalnie stwierdzono prawo do wspomnianej emerytury, w tym w danym wypadku, gdy okres ten rozpoczyna bieg przed dniem wydania decyzji o przyznaniu tej emerytury.

Trybunał uznał nadto, że art. 27 i 84a rozporządzenia nr 1408/71, zmienionego i uaktualnionego rozporządzeniem nr 118/97, zmienionego rozporządzeniem nr 1992/2006, w związku z rubryką R pkt 1 lit. a) i b) załącznika VI do rozporządzenia nr 1408/71 należy interpretować w ten sposób, że w okolicznościach takich jak rozpatrywane w sprawie w postępowaniu głównym stoją

one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które nie pozwala osobie uprawnionej do emerytury, przyznanej przez to państwo członkowskie z mocą wsteczną na rok wcześniej, przystąpić do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego z tą samą mocą wsteczną i które skutkuje pozbawieniem tej osoby uprawnionej wszelkiej ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, bez uwzględnienia wszystkich istotnych okoliczności, w szczególności tych dotyczących jej sytuacji osobistej.

W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że przepisy rozporządzenia nr 1408/71 określające właściwe ustawodawstwo tworzą system norm kolizyjnych o charakterze zupełnym, który skutkuje tym, że ustawodawcy krajowi nie mają możliwości określania zakresu i przesłanek stosowania ich ustawodawstwa krajowego w tym przedmiocie w stosunku do osób podlegających tym ustawodawstwom oraz w stosunku do terytorium, na którym przepisy krajowe mają charakter wiążący. Ponieważ normy kolizyjne zawarte w rozporządzeniu nr 1408/71 mają wobec państw członkowskich charakter bezwzględnie wiążący, Trybunał stwierdził już, że tym bardziej nie można przyjąć, by osoby podlegające systemowi zabezpieczenia społecznego objęte zakresem zastosowania tych norm mogły zniweczyć ich skutki poprzez posiadanie możliwości podjęcia decyzji o rezygnacji z podlegania im. Stosowanie systemu kolizji ustawodawstw wprowadzonego tym rozporządzeniem zależy bowiem wyłącznie od obiektywnej sytuacji, w jakiej znajduje się zainteresowany pracownik. Przypomniał także, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przepisy wspomnianego rozporządzenia określające właściwe ustawodawstwo mają na celu nie tylko uniknięcie jednoczesnego zastosowania kilku krajowych ustawodawstw i mogących z tego wyniknąć komplikacji, ale również zapobieżenie pozbawieniu osób objętych zakresem zastosowania tego rozporządzenia ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego ze względu na brak ustawodawstwa, jakie miałyby do nich zastosowanie. Z powyższego wynika, że jednym z celów norm kolizyjnych określonych w rozporządzeniu nr 1408/71 jest to, by każda osoba objęta systemem zabezpieczenia społecznego, podlegająca zakresowi stosowania tego rozporządzenia, była nim objęta w sposób ciągły, tak aby ta ciągłość nie mogła zostać naruszona przez swobodne uznanie przy podejmowaniu decyzji przez jednostki czy też właściwe instytucje państw członkowskich. W tym względzie art. 27 wspomnianego rozporządzenia dotyczy osób uprawnionych do emerytur lub rent należnych na podstawie ustawodawstw dwóch lub większej liczby państw członkowskich, w tym ustawodawstwa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, które mają prawo do świadczeń w razie choroby i macierzyństwa w tym ostatnim państwie. Przepis ten wraz z art. 28 tego rozporządzenia ma na celu określenie, po pierwsze, instytucji zobowiązanej do udzielania emerytom lub rencistom wspomnianych świadczeń w razie choroby i macierzyństwa oraz, po drugie, instytucji, która pokrywa związane z tym koszty. System określony w tych przepisach ustanawia zatem związek między właściwością do wypłacania emerytur lub rent a obowiązkiem ponoszenia ciężaru świadczeń rzeczowych, przy czym obowiązek ten jest w konsekwencji akcesoryjny w stosunku do faktycznej

właściwości w zakresie emerytury. Ciężarem świadczeń rzeczowych nie może zatem zostać obarczona instytucja państwa członkowskiego, która posiada wyłącznie ewentualną właściwość w zakresie emerytury. Z powyższego wynika, że art. 27 rozporządzenia nr 1408/71, podobnie jak art. 28 tego rozporządzenia, gdy odnosi się do należnej emerytury lub renty, dotyczy emerytury lub renty faktycznie wypłacanej zainteresowanemu.

Sprawy z zakresu prawa pracy (Michał Raczkowski)

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2015 r., K 1/13

Wyrok z dnia 2 czerwca 2015 r. śmiało można nazwać przełomowym z perspektywy prawa pracy. Znaczenie tego orzeczenia nie ogranicza się do kwestii, badanej przez Trybunał w tej konkretnej sprawie, aczkolwiek była to kwestia bardzo istotna. Dotyczyła bowiem prawa przynależności do związków zawodowych osób zatrudnionych na podstawach niepracowniczych, w tym na podstawie umów cywilnoprawnych takich jak umowy o dzieło, umowy o świadczenie usług na warunkach zlecenia a także wykonujących takie umowy osób „samo zatrudnionych”. W uzasadnieniu Trybunał wypowiedział natomiast ważkie z punktu widzenia praktyki i legislacji uwagi dotyczące konstytucyjnego pojęcia „pracownika”.

Prezentując jednak całokształt materii wyroku, wypada przypomnieć, że Trybunał na wniosek Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych badał zgodność art. 2 ust. 1, 2 i 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 Konwencji (nr 87) dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. W sentencji wyroku uznał, że art. 2 ust. 1 i 2 ust. 2 ustawy związkowej są niezgodne z art. 59 ust. 1 w zw. z art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W szerokim uzasadnieniu Trybunał wychodzi od roli prawa zrzeszania się, uznając je za jedno z kluczowych praw obywatelskich. Na tym tle prezentuje konstytucyjną rolę związków zawodowych, których pozycja w świetle ustawy zasadniczej uprawnia te zrzeszenia do ochrony interesów osób zatrudnionych, rozwiązywania problemów między nimi a pracodawcami a wreszcie – jeśli nie uda się osiągnąć rozstrzygnięcia na drodze dialogu – do wchodzenia z pracodawcami w spory. Uwagi te, ujęte w istotnym pkt 3.4 uzasadnienia, prowadzą do wniosku, że Konstytucja, określając rolę związku, determinuje zakres podmiotowy ustawodawstwa zwykłego, określającego zasady członkostwa w związkach. Pracodawca nie może określić warunków korzystania z wolności zrzeszania się w związku zawodowym w taki sposób, który doprowadziłby w praktyce do pozbawienia

tej organizacji jej konstytucyjnie identyfikowanej specyfiki. Jej celem jest – podkreślmy to – udzielanie ochrony osobom wykonującym pracę zarobkową.

Właśnie co do tej kategorii osób Trybunał (szczególnie w pkt. 4.2) prezentuje niezwykle wnioski także na przyszłość. Wskazuje, że konstytucyjne pojęcie „pracownika” nie może być determinowane znaczeniem, jakie nadaje mu art. 2 Kodeksu pracy. Uznaje je za konstrukcję autonomiczną a zatem nie podlegającą ograniczeniom wynikającym z ustawodawstwa zwykłego. Potwierdza tym samym prawidłowość rozumowania, prezentowanego już w piśmiennictwie z zakresu prawa pracy (M. Gersdorf, Prawo zatrudnienia, Warszawa 2013, A. Sobczyk, Prawo pracy w świetle Konstytucji RP, Warszawa 2013). Pracowników w ujęciu Konstytucyjnym, na potrzeby wolności zrzeszania się, definiuje trybunał ze względu na fakt wykonywania pracy zarobkowej na czyjąś rzecz oraz posiadanie interesów zawodowych, które mogą być grupowo chronione przez związek zawodowy. Forma, w ramach której praca jest wykonywana, nie ma znaczenia dla prawa korzystania z wolności zrzeszania się.

W związku z tym Trybunał uznaje, że art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych pozostaje niezgodny z art. 59 ust. 1 w zw. z art. 12 Konstytucji. Analogicznie ocenia Trybunał rozwiązanie ujęte w ust. 2 tego przepisu, ograniczające prawo wykonawców umów o pracę nakładczą jedynie do prawa przynależności do istniejących związków, bez możliwości ich zakładania. Nie dopatruje się natomiast niekonstytucyjności art. 2 ust. 5 tej samej ustawy. Przepis dotyczy osób wykonujących służbę zastępczą i w ocenie Trybunału nie ogranicza prawa zrzeszania się w związkach zawodowych.

Pewien niedosyt budzi argumentacja dotycząca relacji norm ustawy do art. 2 Konwencji nr 87. Można odnieść wrażenie, że Trybunał dużo pewniej czuje się w materii konstytucyjnej, poświęcając jej gros miejsca. W tych fragmentach, w których odnosi się do Konwencji, można mieć drobne zastrzeżenia merytoryczne. Dla przykładu wywód w pkt. 6.2 sugeruje, że definicja konwencyjna wyprzedza definicję pracownika przyjętą w ustawodawstwie zwykłym, albowiem weszła ona w życie przed uchwaleniem Kodeksu pracy. Konstrukcja stosunku pracy i pracownika jako jego strony ma jednak daleko głębsze historyczne ujęcie (by sięgnąć tylko do przedwojennych rozporządzeń Prezydenta RP z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników i pracowników umysłowych czy art. 441 k.z.). Widać dość wyraźnie, że Trybunał wolał obracać się na płaszczyźnie ustawy zasadniczej. Dochodząc do trafnego przecież wniosku o niezgodności art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych z normami tego aktu, Trybunał uznał za zbędne badanie zgodności tych przepisów z art. 2 Konwencji nr 87, umarzając postępowanie w tym zakresie.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE

W wyroku z dnia 10 września 2015 r., C-266/14, sprawa Tyco, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zajmował się niezwykle praktycznym problemem liczenia czasu pracy pracowników mobilnych, dojeżdżających do klientów

bezpośrednio z domu. Trybunał uznał, że w takich przypadkach czas dojazdu do pierwszego klienta i powrotu od ostatniego stanowią czas pracy w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy.

Tyco, oferujące w Hiszpanii usługi montażu i serwisowania urządzeń antywłamaniowych, zdecydowało się na reorganizację form swojej działalności. Biura regionalne, do których stawiali się pracownicy po pojazdy i sprzęt w celu ich montażu lub naprawy u klientów, zostały zlikwidowane. Pracownicy dojeżdżali do klientów bezpośrednio z domów, przy czym w ich rozliczeniu czasu pracy nie uwzględniano podróży z domu do pierwszego miejsca wykonania czynności oraz z ostatniego miejsca do domu. Sąd odsyłający (hiszpański Audiencia Nacional) powziął wątpliwość, czy w świetle art. 2 pkt 1 Dyrektywy 2003/88 taka interpretacja jest dopuszczalna.

Odpowiadając na postawione pytanie Trybunał podzielił stanowisko Audiencia Nacional o braku kategorii innej niż czas pracy czy czas odpoczynku (sprawy Dellas, C-14/04 i Vorel, C-437/05). Czas dojazdu pracowników mobilnych do klienta musi zatem zostać zakwalifikowany jako czas odpoczynku albo czas pracy. Tyco podnosiło, że do obowiązków jego pracowników należy wykonywanie usług technicznych a nie prowadzenie pojazdów (p. 31). Ze stanowiskiem tym nie zgodzili się jednak ani Rzecznik Generalny ani Trybunał (p. 32-33). Przejazdy stanowią bowiem immanentny element pracy. Trybunał przypomniał także, że do momentu dokonania reorganizacji przez Tyco przejazdy z biura regionalnego do pierwszego i powrót od ostatniego klienta, stanowiły czas pracy. Innymi słowy w trakcie tych podróży pracownik wykonuje swoje obowiązki w rozumieniu art. 2 pkt 1 Dyrektywy. Co więcej, pozostaje w tym czasie w dyspozycji pracodawcy. Może wprowadzić samodzielnie drogę, którą dotrze w określone miejsce, jednak pracodawca dysponuje środkami wpływania na jego pracę w tym czasie (p. 39). Ma prawo zmienić kolejność wizyt u klientów, dodać lub anulować niektóre a pracownik w tym czasie nie może zajmować się własnymi sprawami.

Istnieje oczywiście obawa, podnoszona przez przedstawicieli Tyco, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, że w trakcie pierwszego i ostatniego przejazdu zatrudniony zajmie się sprawami prywatnymi. Przedsiębiorstwo musiało się liczyć z tym problemem także w poprzednim systemie organizacji pracy. Zdaniem Trybunału, pracodawca ma wiele możliwości kontrolowania pracownika, nie ma więc powodu, by stosować w tym celu regulacje czasu pracy.

Na końcu Trybunał pozostawia pracodawcom furtkę, która umożliwia częściowe ograniczenie skutków rozstrzygnięcia. Przypomina bowiem, że wykładnia Dyrektywy 2003/88 wywołuje skutki jedynie w zakresie czasu pracy, nie rzutuje natomiast na wynagrodzenie. Innymi słowy pracodawcy mogą swobodnie określić zasady wynagradzania pracowników za czas dojazdu do pierwszego klienta i powrotu do domu od ostatniego.

Orzeczenie to ma ogromne znaczenie dla polskiej rzeczywistości zatrudniania pracowników mobilnych. W większości przypadków pracodawcy stosują do nich zadaniowy czas pracy (art. 140 k.p.) i założenie, że rozpoczyna się on od momentu

dojazdu do pierwszego klienta lub pierwszego miejsca wykonywania czynności. Dość konsekwentnie także Sąd Najwyższy przyjmuje, że czas dojazdu pracownika do miejsca rozpoczęcia pracy, nawet gdy pracuje on w systemie zadaniowym, nie stanowi czasu pracy (por. np. uchwała z dnia 18 marca 1998 r., sygn. III ZP 20/97 czy wyrok z dnia 16 października 2009 r., sygn. I PK 89/09). Stanowisko to ma znaczenie nie tylko z perspektywy prawa pracy, ale także ubezpieczeń społecznych. Jeśli pracownik dozna urazu w drodze, wypadek taki ma charakter wypadku w drodze do pracy a nie wypadku przy pracy (wyrok z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. II UK 101/06). Stanowisko to będzie musiało ulec zmianie.

Kwestiami prawa do urlopu rodzicielskiego w kontekście równego traktowania zajmował się Trybunał w wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., C 222/14, sprawa Maistrellis. W postępowaniu głównym grecki sędzia domagał się udzielenia mu urlopu rodzicielskiego w celu sprawowania opieki nad dzieckiem. Urlop ten nie został udzielony, przy czym ostatecznym uzasadnieniem tej decyzji było stwierdzenie, że matka dziecka nie pracuje czy nie wykonuje jakiegokolwiek zawodu.

Trybunał w pierwszej kolejności rozważał zagadnienie w odniesieniu do regulacji dyrektywy Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP i ETUC (Dz.U. L 145, s. 4 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 2, s. 285). Przypomniał, że zgodnie z klauzulą 2.1 „indywidualne prawo” do urlopu rodzicielskiego z powodu urodzenia lub przysposobienia dziecka przyznaje się pracownikom, mężczyznom i kobietom, aby umożliwić im opiekę nad dzieckiem przez co najmniej trzy miesiące. Odwołując się do wcześniejszego orzeczenia z dnia 30 września 2010 r. sprawie C 104/09, Roca Alvarez, uznał że państwa członkowskie nie mogą wprowadzić takich rozwiązań prawnych, które ograniczałyby prawo pracownika – ojca do urlopu rodzicielskiego w sytuacji, gdy jego żona nie pracuje lub nie wykonuje zawodu (pkt 41 uzasadnienia).

Potwierdzenie tego rozumowania uzyskał Trybunał sięgając do art. 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204, s. 23). Zakazuje on bezpośredniej dyskryminacji ze względu na płeć, tj. gorszego traktowania w porównywalnej sytuacji ze względu na płeć. Trybunał w wyłączeniu uprawnień ojców w przypadku gdy matka dziecka nie pracuje dopatruje się właśnie dyskryminacji bezpośredniej. Prawo matki do urlopu nie jest bowiem warunkowane pozostawaniem – lub nie – ojca dziecka w zatrudnieniu (pkt 49 i 52 uzasadnienia).

Problem nierównego traktowania ze względu na zatrudnienie na czas określony stanowił przedmiot analizy Trybunału w wyroku z dnia 9 lipca 2015 r., C 177/14, sprawa Regojo Dans. Skarżąca w postępowaniu głównym od dnia 1 marca 1996 r. jest zatrudniona przez Consejo de Estado w charakterze pracownika zatrudnionego na stanowisku doradczym i asystenckim, pełniąc funkcję kierownika sekretariatu stałego doradcy. Domagała się uznania prawa do pobierania dodatków trzyletnich za wysługę lat z tytułu pracy w różnych organach administracji publicznej od 1980 r., przysługujących urzędnikom mianowanym, lecz nie pracownikom na stanowiskach

doradczych i asystenckich. Hiszpański Sąd Najwyższy aprobował takie zróżnicowanie, jego źródła upatrując w charakterze pracy. Na stanowiskach doradczych i asystenckich nie można bowiem zadań należących do administracji publicznej.

TSUE bez wątpienia zakwalifikował przypadek skarżącej jako zatrudnionej na czas określony w rozumieniu porozumienia ramowego – załącznika do dyrektywy 99/70 – niezależnie od kwalifikacji danej umowy w prawie krajowym. Większe wątpliwości miał natomiast w ocenie możliwości różnego ukształtowania wynagrodzeń pracowników na stanowiskach doradczych i asystenckich w porównaniu do urzędników. Rząd hiszpański zwracał uwagę, że w prawie hiszpańskim pracownicy zatrudniani na stanowiskach doradczych i asystenckich stanowią odrębną od pozostałych kategorię zawodową urzędników administracji publicznej zarówno pod względem stosunku zatrudnienia, ich obowiązków i zadań, kryteriów naboru oraz zasad wynagradzania. Podkreślano, że są oni powoływani swobodnie do wykonywania konkretnych zadań, mających charakter niestały, opartych na zaufaniu i pełnieniu funkcji doradczych. Odwołanie takiego pracownika również następuje w sposób swobodny i następuje automatycznie w przypadku odwołania organu, przy którym pracownik ten wykonuje swoje zadania. W ocenie tego rządu opisany wyżej system powoływania i odwoływania pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich znajduje uzasadnienie w szczególnym charakterze zadań powierzanych tym pracownikom, które opierają się na zaufaniu i są wykonywane przy stanowiskach politycznych lub podobnych.

Gros tej argumentacji nie przekonywało Trybunału. Wskazywał on, że niestałość i okresowość funkcji są tożsame z zatrudnieniem na czas określony. Stosowanie takiego uzasadnienia pozbawiałoby Dyrektywę racji bytu. Jedyne, co – jak wynika z uzasadnienia – mogłoby przekonać Trybunał, to charakter wykonywanej pracy, porównując pracowników na stanowiskach doradczych i asystenckich oraz urzędników. Zwrócił jednak uwagę (pkt 61 uzasadnienia), że prawo hiszpańskie przewiduje możliwość oddelegowania urzędników do pracy na stanowiskach doradczych i asystenckich. W takim przypadku przysługują im dodatki za wysługę lat. Podważa to argument, zgodnie z którym szczególny charakter obowiązków pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich opartych na zaufaniu lub pełnieniu funkcji doradczych, odróżnia go od tych urzędników, co uzasadnia ich odmienne traktowanie w zakresie prawa do tego dodatku. W konkluzji TSUE pozostawił tę kwestię do zbadania i decyzji sądowi odsyłającemu.

Sprawy z zakresu prawa konkurencji (Michał Raczkowski)

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE

Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., C 172/14 dotyczył kwalifikacji porozumienia, zawartego przez rumuńskie otwarte fundusze emerytalne, jako niezgodnego z art.

101 TFUE (naruszającego swobodną konkurencję). Sprawa, na tle której rumuński sąd wystąpił z pytaniem prejudycjalnym, została wszczęta decyzją rumuńskiego organu ochrony konkurencji (Consiliul Concurenței), który nałożył karę na 14 spółek zarządzających prywatnymi funduszami emerytalnymi z uwagi na zawierane między tymi spółkami porozumienia mające na celu podział klientów. Porozumienia te dotyczyły osób, które podpisały dwa akty przystąpienia do różnych prywatnych funduszy emerytalnych w trakcie pierwotnego okresu przystępowania do tych funduszy. Według Consiliul Concurenței, zawierając takie porozumienia, zarządzający prywatnymi funduszami emerytalnymi dokonali między sobą podziału tych osób (zwanymi dalej „podwójnymi członkami”) w częściach równych i w ten sposób starali się uniknąć „rozdzielenia podwójnych członków przez CNPAS. Jak ustalił to Consiliul Concurenței porozumienia rozpatrywane w postępowaniu głównym zostały sformułowane i zawarte jeszcze przed rozpoczęciem procedury przystępowania zainteresowanych osób do jednego z prywatnych funduszy emerytalnych. Spółki te przewidziały bowiem, że wiele osób zapisze się nie wyłącznie do jednego, lecz do kilku funduszy emerytalnych.

Porozumienia o podziale podwójnych członków miały na celu przypisanie zainteresowanych osób do ograniczonego kręgu podmiotów w sposób sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa, a tym samym na niekorzyść innych spółek działających w sektorze gospodarczym rozpatrywanym w postępowaniu głównym. Przepisy prawa rumuńskiego przewidywały bowiem, że osoby, które zostały zapisane u kilku podmiotów zarządzających takimi funduszami, zostały uznane za osoby, które nie dokonały ważnego przystąpienia, a tym samym miały zostać rozdzielone wśród tych funduszy w sposób wprost proporcjonalny do liczby osób, których przystąpienie zostało zatwierdzone do każdego z omawianych funduszy. Z tego wynika, że uzgodnienia zorganizowane przez rozpatrywane prywatne fundusze emerytalne miały na celu umożliwienie tym funduszom wywierania wpływu na strukturę i rzeczywiste warunki funkcjonowania nowego rynku obowiązkowych ubezpieczeń prywatnych na kluczowym etapie jego formowania.

Innymi słowy ich celem – w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE miało być zakłócenie konkurencji na rynku wewnętrznym. Cel taki stanowi wystarczającą przesłankę uznania porozumienia za zakazane (jak przypomniał Trybunał użyta w tym przepisie alternatywa ma charakter alternatywy zwykłej). Nieco większe wątpliwości budziło natomiast wspólnotowe ujęcie problemu. Porozumienie zostało bowiem zawarte na rynku wewnętrznym. Niemniej jednak, jak uznał Trybunał, porozumienie rozpatrywane w postępowaniu głównym utrudniło penetrację rynku rumuńskiego przez spółki mające siedzibę poza terytorium rumuńskim, lecz pragnące również oferować usługi w tym sektorze gospodarczym. Sytuacja ta miała zatem przełożenie na rynek UE. W konsekwencji Trybunał uznał, że artykuł 101 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że porozumienia o podziale klientów, takie jak te zawarte pomiędzy prywatnymi funduszami emerytalnymi w sprawie w postępowaniu głównym, stanowią porozumienia mające antykonkurencyjny cel, a liczba klientów objętych tymi porozumieniami nie może mieć znaczenia w celu oceny warunku dotyczącego istnienia ograniczenia konkurencji na rynku wewnętrznym.