



Spis treści

A. Korcz-Maciejko , <i>Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia z dnia 11 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 438/21 (ekwiwalent za niewykorzystany przez policjanta urlop)</i>	1
D. Kosiński , <i>Tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i forma jego wykazywania w procesie budowlanym</i>	3
W. Maciejko , <i>Prawo do drugiej odprawy emerytalno-rentowej. Aspekt finansowy i służbowy</i>	4
A. Korcz-Maciejko , <i>Stawka wynagrodzenia dla biegłego-funkcjonariusza Policji w postępowaniu karnym</i>	5
Piotr Kubas, W. Maciejko , <i>Przywrócenie terminu w postępowaniu administracyjnym w trybie art. 15zzzzn² ustawy COVID-19</i>	7

G l o s a

do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 438/21 w zakresie ekwiwalentu za niewykorzystany przez policjanta urlop

T e z a

Sąd administracyjny jest władny odmówić zastosowania ustawy nie tylko z uwagi na jej niezgodność z Konstytucją, ale i z uwagi na niezgodność z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego; w tym sensie sąd może udzielić pierwszeństwa skutkom derogacyjnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego przed pozytywnymi skutkami w postaci treści normatywnej ustawy wykonującej ten wyrok.

Komentowanym tu wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie uchylił decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rz. z dnia [...] lutego 2021 r., odmawiającą wypłaty byłemu

policjantowi wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop. Wyrok zasługuje na uwagę tak z punktu widzenia skali zagadnienia, jak i kolejnej już niekonstytucyjności regulacji adresowanej do byłych policjantów, jaką wywodzą na tle art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r., poz. 360) sądy administracyjne. ntowanym tu wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie uchylił decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rz. z dnia [...] lutego 2021 r., odmawiającą wypłaty byłemu policjantowi wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop.

Komentowany wyrok wydano z naruszeniem przepisu prawa materialnego polegającym na błędnej wykładni art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 4 sierpnia

2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1610), zwanej dalej u.s.r. W nieuprawniony bowiem sposób przyjęto, że pomimo wyraźnego wyłączenia przez ten przepis możliwości stosowania art. 115a ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2020 r. (wprowadzającym stawkę dzienną ekwiwalentu 1/21) do policjantów zwolnionych ze służby przed dniem 6 listopada 2018 r., orzekający w sprawie organ Policji powinien zrekonstruować z samego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K/15 i art. 190 ust. 3 zd. pierwsze i ust. 4 Konstytucji RP, normę prawa materialnego, która dawałaby tytuł do ustalenia policjantowi zwolnionemu przed dniem 6 listopada 2018 r. stawkę dzienną ekwiwalentu w wysokości wyższej niż 1/30;

Dla orzekających organów, a i dla sądów kontrolujących legalność ich działalności, bazą dla rozstrzygnięcia jest ustawa; ta zaś, w postaci art. 9 ust. 1 u.s.r. w dacie orzekania w II instancji, dawała podstawy by jednoznacznie z niej wyprowadzić normę, która zakazywała stosowania wobec policjantów zwolnionych przed 6 listopada 2018 r. stawki ekwiwalentu wynoszącej innej niż 1/30, w tym stawki 1/21. Rolą WSA było: a) albo odmówienie zastosowania art. 9 ust. 1 u.s.r. w tej części i wykazanie na użytek tej tylko sprawy sądowoadministracyjnej, że narusza on standardy konstytucyjności (WSA w Rzeszowie nie wykazał tyle odwagi), w szczególności zaś zasadę równości, b) albo zawieszenie postępowania z uwagi na pytanie prawne zadane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w sprawie II SA/Bk 866/20 (WSA w Rzeszowie ograniczył się niestety do krytyki tego, wyjątkowo ostrożnie działającego, Sądu) i uzależnienie kierunku wyroku od kolejnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego albo c) oddalenie skargi. WSA tymczasem, pomimo bezspornego brzmienia art. 9 ust. 1 u.s.r. i nieobalenia jego konstytucyjności związał orzekające organy oceną prawną nakazującą stosowanie do policjantów zwolnionych przed 6 listopada 2018 r. stawki ekwiwalentu 1/21 na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji, choć ustawodawca wykonując wyrok Trybunału, związał organy odmienną normą ustawową – zakazem stosowania tej nowej stawki (1/21) i nakazem stosowania stawki starej (1/30) do policjantów zwolnionych przed 6 listopada 2018 r. Skarżący takim policjantem był, a zatem błąd wykładni (a raczej błąd w metodyce wartościowania hierarchii źródeł prawa) doprowadził Sąd I instancji

do naruszenia prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik badanej sprawy. WSA wprowadził za to zupełnie obcą sądomu stosowaniu prawa instytucję <<niezgodności ustawy z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego>> z punktu widzenia jego mocy uregulowanej w art. 190 ust. 3 zd. pierwsze i art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Ani obywatel (skarżący), ani organ administracji publicznej (strona przeciwna) nie może tolerować oceny zgodności przepisu ustawy z aktem organu wymiaru sprawiedliwości. Nie trzeba też głębszych wywodów, aby stwierdzić, że art. 190 ust. 3 zd. pierwsze i art. 190 ust. 4 Konstytucji RP nie były (tak dla WSA, jak i dla uczestników sporu) żadnym adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności ustawy w indywidualnej sprawie. Tych wzorców należało bowiem szukać w art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak wykazano to w sprawie II SA/Bk 866/20, ale WSA poza krytyką Sądu, który znał swoje miejsce w systemie organów wymiaru sprawiedliwości z punktu widzenia art. 193 Konstytucji RP, nie sformułował żadnego uzasadnienia swoich racji. Ukonstytuował swoją pozycję ustrojową w jeszcze korzystniejszej konfiguracji niż Trybunał Konstytucyjny – wyposażył się w kompetencję kontroli konstytucyjności ustawy bez wskazywania pobierza tej kontroli! Wspomniane przez WSA w Rzeszowie partie art. 190 Konstytucji RP regulują przecież datę wejścia w życie orzeczenia Trybunału oraz dają adresatowi decyzji opartej na przepisie niekonstytucyjnym podstawę do wszczęcia postępowania wznowionego, w tym z art. 145a k.p.a. Jak ma się na tle tych *quasi*-wzorców zastosowanych przez WSA w Rzeszowie delimitacja temporalna zamiennika upośażenia służbowego w zakresie jego stawki dziennej? Odpowiedź jest tylko jedna: nijak. A to oznacza, że WSA nawet nie zmierzył się z kwestią doboru wzorca konstytucyjności przepisu ustawowego, którego zakazał stosować organom ponownie załatwiających sprawę. Nie odnajdując żadnego wzorca kontroli konstytucyjności stwierdził, że przepis ustawy nie powinien być stosowany, z uwagi na niekonstytucyjność.

*dr Aneta Korcz-Maciejko,
radca prawny*

Tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i forma jego wykazywania w procesie budowlanym /opinia prawna/

Stosownie do art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333) oraz § 1 pkt 3 i zał. nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę, zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę (Dz.U. z 2016 r., poz. 1493), osoba ubiegająca się o pozwolenie na budowę (inwestor) obowiązany jest przedłożyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Oświadczenie to składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej, co oznacza, że złożenie go bez pokrycia w okolicznościach faktycznych (tzn. przy braku prawa do takiego korzystania z nieruchomości) może prowadzić do wszczęcia postępowania karnego z art. 233 Kodeksu karnego. Organ wydający pozwolenie na budowę co do zasady nie jest zainteresowany tym jak wygląda relacja prawna właściciel-inwestor, o której dowiaduje się z oświadczenia inwestora. Wyłącznie gdy powyższe wątpliwość co do jej istnienia lub zakresu (np. w przypadku zanegowania takiego prawa przez właściciela gruntu) organ może wzywać inwestora do wykazania dokumentu (tekstu umowy) lub złożenia oświadczenia w tym zakresie (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt VI SA/Wa 353/20, publ. COBOSA).

Przepisy Prawa budowlanego nie ingerują w sferę tytułu prawnego oraz formy czynności prawnej, jakie dały inwestorowi prawo do złożenia oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane. Innymi słowy, sfera umowy między właścicielem (użytkownikiem wieczystym) a inwestorem (niebędącym właścicielem) należy do ich sfery prywatnej.

Sam tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać z dowolnej relacji prawnej określonej w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, gdzie wymieniono (poza własnością i użytkowaniem wieczystym, co naturalne), również: zarząd, ograniczone prawo rzeczowe, stosunek zobowiązaniowy - o ile przewidują uprawnienia do wykonywania robót budow-

lanych. Optymalną umową obejmującą prawo rzeczowe, której natura odpowiada korzystaniu z niej na cele budowlane jest np. umowa użytkowania nieruchomości. Z kolei umową natury zobowiązaniowej spełniającą te wymogi jest np. dzierżawa. Te też stosunki prawne, z tego względu że zawierają w swojej treści korzystanie z nieruchomości, w praktyce inwestorów nie będących właścicielami są stosowane najczęściej. Kluczowe jednak jest to aby umowa między stronami obejmowała zgodne ustalenie, że inwestor ma prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (np. wyrok NSA z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 3421/18, opubl. CBOSA). Naturalnie, dla celów dowodowych (w tym wspomnianych wątpliwości organu wydającego pozwolenie lub ewentualnego procesu karnego z art. 233 k.k.) należy zachować formę pisemną, gdyż inwestor może być w toku takiego postępowania zobowiązany do udowodnienia istnienia relacji, która dała mu tytuł do złożenia oświadczenia. Nie jest przy tym wykluczone dowodzenie tej relacji zeznaniami świadków (gdy umowa była zawierana ustnie), ale i dla inwestora, i dla organu i wreszcie dla właściciela gruntu – pisemna umowa (dzierżawy, użytkowania) daje realny dowód i ułatwia postępowanie, na wypadek wezwania organu.

Z tych powodów optymalnym rozwiązaniem jest zawarcie między właścicielem a inwestorem (nie mającym prawa własności) jednej z ww. umów na piśmie a dopiero po tej czynności występowanie przed organem architektoniczno-budowanym z wnioskiem i załączanie do niego oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

*mgr Dariusz Kosiński,
radca prawny*

Prawo do drugiej odprawy emerytalno-rentowej. Aspekt finansowy i służbowy

Istota problemu prawnego sprowadza się do ustalenia, czy odprawa emerytalna lub rentowa może być nabyta i wypłacona ze środków finansowych zakładu pracy po raz kolejny, w związku zatrudnieniem się emeryta (rencisty), a następnie ustaniem tego kolejnego stosunku pracy wskutek przejścia po raz kolejny na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy. Przepis stanowiący podstawę tej oceny jest stale niezmienny, co do swojej treści. Zmienne w czasie jednak były poglądy sądów co do jego stosowania. Stosownie do art. 92¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1320), pracownikowi spełniającemu warunki uprawniające do renty z tytułu niezdolności do pracy lub emerytury, którego stosunek pracy ustał w związku z przejściem na rentę lub emeryturę, przysługuje odprawa pieniężna w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia. Zgodnie zaś z art. 92¹ § 1 k.p., pracownik, który otrzymał odprawę, nie może ponownie nabyć do niej prawa.

Do lat 90. ubiegłego wieku dominował pogląd, iż pomimo zakazu wynikającego z art. 92¹ § 1 k.p., odprawa może przysługiwać po raz kolejny: a) w całości, gdy pierwsza odprawa była wypłacana na podstawie pragmatyki służbowej (ustawy regulującej stosunki pracy z mianowania w służbach publicznych), a druga – na podstawie k.p. oraz b) w części, gdy pierwsza odprawa nabywana na podstawie k.p. była nabywana w niższej wysokości, a przechodząc na emeryturę (rentę) po raz kolejny, pracownik był uprawniony do wyższej odprawy, w związku z wypracowaniem dłuższego stażu; wówczas przysługiwała mu odprawa uzupełniająca stanowiąca różnicę między odprawą już pobraną a odprawą aktualnie przysługującą. Jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego (zwanego dalej SN) z dnia 2 października 1990 r., sygn. I PR 285.90, pracownik, który pobrał odprawę emerytalną a następnie, w związku z ponownym zatrudnieniem i ponownym przejściem na emeryturę, uzyskał prawo do odprawy emerytalnej od ostatniego zakładu pracy – odprawa ta przysługuje, ale w ograniczonym zakresie; jeżeli pracownik wypracował większy staż zatrudnienia i w dacie ponownego przechodzenia na emeryturę posiadałby prawo do wyższej odprawy, przysługuje mu odprawa uzupełniająca, tzn. w wysokości różnicy pomiędzy odprawą, którą już pobrał, a odprawą ustalaną na nowo.

Już jednak od 1993 r. kształtowało się odmienne orzecznictwo tego samego SN, który np. w wyroku z dnia 25 czerwca 1993 r., sygn. I PR 5/93 stwierdził, że pracownik, który otrzymał odprawę w związku z przejściem na rentę lub emeryturę, a następnie podjął zatrudnienie, które ustało w związku z ponownym przejściem na emeryturę lub rentę, kolejnej odprawy nie może otrzymać. Podobnie w uchwale SN z dnia 18 marca 2010 r., II PZP 1/10 stwierdzono, że otrzymana raz odprawa rentowa wyklucza nabycie przez tego pracownika po raz kolejny odprawy, nawet uzupełniającej, stanowiącej różnicę wysokości już otrzymanej. Dopuszczalne jest pobranie przez pracownika odprawy emerytalnej lub rentowej z tytułu stosunku pracy, jeżeli już pobrał odprawę emerytalną lub rentową z tytułu zakończenia stosunku służbowego (np. na podstawie pragmatyki wojskowej lub adresowanej do innych funkcjonariuszy służb mundurowych), a po ustaniu służby podjął zatrudnienie jako pracownik na podstawie k.p., gdyż stosunek służbowy funkcjonariusza nie jest stosunkiem pracy, ale administracyjnym stosunkiem służbowym (wyrok SN z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. I PK 1/15). Osoba, która nabyła odprawę emerytalno-rentową z tytułu przejścia na rentę nie może nabyć, po ponownym zatrudnieniu się, odprawy emerytalnej ani w wysokości całkowitej, ani nawet częściowej, stanowiącej uzupełnienie kwoty odprawy już pobranej (postanowienie SN z dnia 13 maja 2014 r., sygn. I PK 10/14 oraz z dnia 28 stycznia 2011 r., sygn. I PK 186/10). Zakaz wynikający z art. 92¹ § 1 k.p. prowadzi do wniosku, że przysługuje jedna odprawa z tytułu przejścia na rentę lub emeryturę, a więc że istnieje zakaz ponownego nabywania prawa do tego świadczenia (wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. II PK 328/09). Tylko pierwsze przejście na emeryturę rodzi skutek w postaci nabycia prawa do odprawy (wyrok SA w Warszawie z dnia 8 października 1998 r., sygn. III APa 53/98).

Pracownik, który uzyskał odprawę rentową może nabyć prawo do odprawy emerytalnej, jeżeli ponownie zatrudnił się po uzyskaniu odprawy rentowej (uchwała SN z dnia 29 sierpnia 2019 r., sygn. akt III PZP 3/19). W tym orzeczeniu SN podtrzymał pogląd o niedopuszczalności ponownego nabycia odprawy (tzn. ani co do zasady, ani odprawy uzupełniającej), ale zastrzegł, że art. 92¹ § 1 k.p. przewiduje dwa różne uprawnienia: a) prawo do

odprawy rentowej oraz b) prawo do odprawy emerytalnej. Oznacza to, że nabycie odprawy rentowej wyklucza ponowne nabycie odprawy rentowej, zaś nabycie odprawy emerytalnej, wyklucza ponowne nabycie odprawy emerytalnej. Można zatem po nabyciu odprawy rentowej nawiązać ponownie zatrudnienie a następnie przejść na emeryturę, uzyskując odprawę emerytalną. Jest to więc arytmetycznie druga odprawa, ale z innego tytułu, a zatem przysługuje ona pracownikowi.

Przyznanie ponownej odprawy jest dopuszczalne o ile pracodawca przyjmie względniejszą dla pracownika linię orzecznictwa SN, tzn. linię zakładającą, że: a) odprawa przysługuje w wysokości uzupełniającej względem odprawy już raz

wypłaconej albob) odprawa wypłacana ponownie jest inną rodzajowo odprawą, tzn. rentową, gdy poprzednio wypłacono odprawę emerytalną lub emerytalną, gdy poprzednio wypłacono odprawę rentową, albo c) obie badane odprawy są odprawami wypłacanymi z różnych reżimów zatrudnienia, tzn. jedna podlega ustaleniu na podstawie k.p., a druga - na podstawie pragmatyki służbowej (ustawy zakładającej zatrudnienie funkcjonariusza na podstawie aktu mianowania, który nawiązywał stosunek służbowy).

*prof. nadzw. dr hab. Wojciech Maciejko,
radca prawny*

Stawka wynagrodzenia dla biegłego-funkcjonariusza Policji w postępowaniu karnym

Przedmiotem wątpliwości prawnej stały się podstawy do określania stawek wysokości wynagrodzenia biegłego w postępowaniu karnym, w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 4/17, stwierdzającego, że § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 2049), zwanego dalej r.s.w., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 2 r.s.w. w brzemieniu obowiązującym przed wydaniem cyt. wyroku przewidywał, że stawka wynagrodzenia biegłych powołanych przez sąd lub organ postępowania przygotowawczego za każdą rozpoczętą godzinę pracy, wynosiła - w zależności od stopnia złożoności problemu będącego przedmiotem opinii oraz warunków, w jakich opracowano opinię - od 1,28% do 1,81% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość określa ustawa budżetowa (aktualnie zawarta w art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 198, w wymiarze 1789,42 zł). Zgodnie natomiast z regulacjami wewnętrznego kierownictwa dotyczącymi ustalania kosztu osobowego działania jednostek organizacyjnych Policji (np. Laboratorium, przyjmującego jako podstawę wynagrodzenie biegłego) są regulacje o wynagrodzeniu biegłych-funkcjonariuszy Policji.

Przykładem takiego rozwiązania normatywnego jest § 2 zd. pierwsze decyzji nr 112/2018 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie z dnia 10 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia kosztów wykonania badań kryminalistycznych przeprowadzanych w Laboratorium Kryminalistycznym KWP w Rzeszowie, zwanej dalej d.u.k. Przepis § 2 zd. pierwsze d.u.k. powiada, że <<podstawę obliczenia stawki wynagrodzenia za godzinę pracy biegłego ustala się w wysokości 1,81% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość określa ustawa budżetowa>>. Różnice względem § 2 r.s.w. są trzy: 1) stawka od razu jest maksymalna (1,81%), 2) brak jest kryteriów wartościowania, tzn.: stopnia złożoności problemu i warunków, w jakich opracowano opinię oraz 3) kwota ustalana nie jest samo wynagrodzenie biegłego, do którego ma on roszczenie, ale ustalenie w ramach sfery organizacji organu Policji, wartości kosztu osobowego ponoszonego na działalność komórki organizacyjnej (laboratorium policyjnego).

Po pierwsze, niekonstytucyjne rozwiązanie z § 2 r.s.w. regulowało wartość roszczenia biegłego w stosunku do sądu lub organu prowadzącego postępowanie karne. Kwota określona w § 2 zd. pierwsze r.u.k. to w zasadzie oszacowany w przybliżeniu koszt osobowy, wartości pracy funkcjonariusza, którego zakres czynności obejmuje działania eksperckie; chodzi zatem nie o należność bezpośrednio przekładającą się na wynagrodzenie (uposażenie) funkcjonariusza - autora opinii, ale na

mechanizm zapewniający wiedzę Komendanta Wojewódzkiego jak wartościowana jest praca opiniodawcza Laboratorium w stosunkach z sądami lub innymi organami Policji, zwłaszcza podczas wystawiania faktury za opinię pochodzącą z Laboratorium.

Po drugie, obydwa akty (r.s.w. i d.u.k.) mają odmienne zakresy podmiotowe, gdy idzie o osoby faktycznie sporządzające opinie (ekspertyzy). Niekonstytucyjny § 2 r.s.w. stosowany był, zgodnie z art. 618f ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1987), zwanej dalej k.p.k., tylko do biegłych <<niebędących funkcjonariuszami organów procesowych>>. Tylko do takich biegłych odnosiła się delegacja ustawowa zawarta w art. 618f § 5 k.p.k., która jak wykazał Trybunał, wymagał stosowania innych kryteriów (nakładu pracy, kwalifikacje biegłego, poziom wynagrodzeń w podobnych zawodach, złożoność problemu i warunki sporządzania opinii). Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się zatem tylko co do nielegalności mechanizmu stawek od 1,28% do 1,81% kwoty bazowej wraz z kryteriami stopnia złożoności problemu będącego przedmiotem opinii oraz warunków, w jakich opracowano opinię co do <<nie-funkcjonariuszy>>. Biegłym w rozumieniu art. 618f k.p.k. jest bowiem wyłącznie taka osoba, której podstawą domagania się wynagrodzenia jest decyzja prezesa sądu okręgowego o ustanowieniu biegłym sądowym wydana na podstawie art. 157 § 1 ustawy z dnia 17 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 52) w zw. z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz.U. Nr 15, poz. 133 z późn. zm.). Z kolei § 2 zd. pierwsze d.u.k. ma zakres zupełnie inny; adresowany jest (choć stosuje podobne rozwiązanie) ale do funkcjonariusza, którego nakład pracy jest wartościowany w celu wykazania kosztu osobowego ponoszonego przez zatrudniające go laboratorium Policji. Nie ma zatem żadnych przeszkód, aby w sferze wewnętrznego kierownictwa wciąż utrzymywać mechanizm czysto organizacyjnego wykazywania kosztu osobowego pracy laboratorium i wskazywania przez właściwego Komendanta Policji podległej mu komórce organizacyjnej Policji (laboratorium) jaką metodą ma to czynić. Po trzecie wreszcie, algorytm miary kosztu osobowego pracy laboratorium policyjnego, mierzony wartością godziny pracy funkcjonariusza określony zwrotem <<podstawę stawki wynagro-

denia za godzinę pracy ... ustala się w wysokości od 1,28% do 1,81% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe...>>nie zawiera rozwiązania niekonstytucyjnego zakwestionowanego przez Trybunał, tzn. nie wprowadza (jak czynił to § 2 r.s.w. w stosunku do biegłych nie będących funkcjonariuszami, a więc takich, którym samo wynagrodzenie za opinię miało gwarantować należną kompensatę za wykonaną pracę) uznanych za niekonstytucyjne kryteriów wartościowania stawki wynagrodzenia w granicach od różnicując ją w oparciu o płynne i nieodpowiednie kryteria: a) stopnia złożoności problemu będącego przedmiotem opinii oraz b) warunków, w jakich opracowano opinię, gdyż wprowadza jedną (maksymalną przewidzianą dotychczas przez § 2 r.s.w.) stawkę 1,81% kwoty bazowej, co czyni zbędnym wszelkie odesłania do niekonstytucyjnych kryteriów wartościujących, tzn. pozwalających zaniżyć stawkę względem wskaźnika 1,81% (aż do 1,28%).

Przedstawione dotychczas względy prowadzą do konkluzji, że § 2 r.s.w. okazał się niekonstytucyjny tylko w sferze zewnętrznej działania władzy publicznej, tzn. tam, gdzie biegły zgłaszający roszczenie o wynagrodzenie nie był powiązany z organem zlecającym opinię stosunkiem służbowym, o jakim mowa w art. 618f § 1 k.p.k. Tam zaś, gdzie taki stosunek istnieje, każde szacowanie kosztu osobowego jednostki Policji zatrudniającej funkcjonariusza pełniącego zadania eksperckie (sporządzającego opinię), jest autorytarną decyzją przełożonego, która – jak wykazano – w badanym wypadku spełnia wymogi racjonalności (przewiduje stawkę maksymalną z dotychczasowych) oraz celowości (mieści się w granicach dotychczas funkcjonujących jako powszechnie obowiązujące) i pozbawione jest elementu uznanego za nielegalny (tzn. kryteriów zaniżających wartość pracy biegłego poniżej 1,81%).

Dodatkową gwarancję właściwej wysokości kosztów sporządzenia opinii daje, czego nie można pomijać, tytuł organu prowadzącego postępowanie do wydania postanowienia w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia z tytułu sporządzenia opinii biegłego. Rachunek lub faktura vat za wydaną opinię nie wiąże organu (sądu) i w razie wątpliwości co do adekwatności żadanego wynagrodzenia (kosztów osobowych) za sporządzenie opinii wydawane jest postanowienie, którego podstawę stanowi art. 618 § 1 pkt 9 k.p.k. Postanowienie to podlega kontroli instancyjnej i chroni

biegłego (instytucję, laboratorium) przedkładającego opinię przed nieuprawnionym, autorytarnym zaniemienieniem wartości pracy sporządzającego opinię.

Pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 4/17, przepis § 2 zd. pierwsze r.u.k. podlega stosowaniu jako legalna postać obliczania (wartościowania)

kosztu służby biegłego-funkcjonariusza polegającej na sporządzeniu opinii (ekspertyzy) w postępowaniu karnym.

*dr Aneta Korcz-Maciejko,
radca prawny*

Przywrócenie terminu w postępowaniu administracyjnym w trybie art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19

1. Aksjologia art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19

Jak wynika z art. 15zzzzzn² ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą COVID-19, w przypadkach stwierdzenia uchybienia przez stronę w okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów objętych listą pkt 1-6 tej regulacji, organ administracji publicznej zawiadamia stronę o uchybieniu terminu. W zawiadomieniu tym, tzn. w zawiadomieniu o stwierdzeniu uchybienia terminu, wyznacza stronie 30-dniowy termin na złożenie wniosku o przywrócenie terminu (15zzzzzn² ust. 2 ustawy COVID-19). Funkcja regulacji jest dość czytelna: w okresie epidemii, tzn. w czasie obowiązywania § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491), interesy życiowe obywateli związane z szybkością działania, a więc sprawy wymagające terminowości w działaniu względem organów administracji publicznej, nie podlegają zwykłemu regułom. Uchybienie terminowi w tym okresie *ex lege* zostało skwantyfikowane jako wywołane utrudnieniami życia społecznego spowodowanymi przez chorobę zakaźną epidemiczną COVID-19 wywołaną wirusem SARS-Cov-2.

Regulacja ta, wbrew swojemu dosłownemu brzmieniu, nie daje organom administracji publicznej podstaw do badania, czy w okresie obowiązywania stanu epidemii, faktyczna przyczyna uchybienia terminowi w relacjach z administracją publiczną tkwiła funkcjonalnie w chorobie COVID-19; innymi słowy już powołanie się przez stronę na uchybienie terminu w okresie epidemii oznacza, że

w sensie prawnym istnieje związek uchybienia terminowi z chorobą COVID-19. Nie ma ani podstaw prawnych, ani instrumentów procesowych do badania przez orzekające organy, czy uchybienie terminowi w okresie epidemii miało, czy nie miało związku realnego z chorobą COVID-19, a więc czy było spowodowane zapadnięciem na nią strony, ktoś z jej otoczenia lub niefortunna konfiguracją cudzych ograniczeń wpływających na sprawność działania zainteresowanego. Nie można pomijać, że również na tle k.p.a. tradycyjnie, za stronę uważa się nie tylko uczestnika w trakcie biegu postępowania (od jego wszczęcia do zakończenia poprzez wydanie ostatecznej decyzji), ale i byłą stronę, tzn. osobę, która już spotkała się z decyzją kończącą postępowanie. W tym przeciwieź znaczeniu <<strona>> nie biorąca udziału w postępowaniu może żądać jego wznowienia zgodnie z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. oraz <<strona>> po zakończeniu postępowania ma prawo korzystać z wglądu w akta własnej sprawy zgodnie z art. 73 § 1 zd. drugie k.p.a.

2. Problem strony art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19

Trafnie zaznacza się, że pod względem podmiotowym art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 ma zastosowanie do <<strony>>, a więc osoby, której status prawny procesowy określa art. 28 k.p.a. lub inne regulacje stanowiące modyfikacje tego unormowania (np. art. 28 ustawy – Prawo budowlane). Wbrew jednak poglądom części doktryny, regulacja ta nie ogranicza terminów podlegających przywróceniu na zasadach niej określonych tylko do osób, które w dacie stwierdzenia uchybienia terminowi mają status podmiotu z art. 28 k.p.a. Świadczy o tym już art. 15zzzzzn² ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy COVID-19, które wskazują na przypadki uchybienia terminów <<na czynności kształtujące prawa>> oraz <<zawite, z niedochowaniem których

ustawa wiąże ujemne skutki>>. Konstrukcja obydwu odmian terminów wskazuje, że chodzi również o terminy prawa materialnego (prekluzyjne, zawite), tzn. takie, które w normalnym stanie funkcjonowania państwa, nie podlegają instytucji przywracania, gdyż ich bieg stanowi normalny, immanentny składnik konstrukcji prawnej, instytucji. Z tych względów nie można zgodzić się z B. Tyrą, która powiada, iż regulacja art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 znajduje zastosowanie tylko do terminów wyznaczonych w k.p.a. (B. Tyra, *Czy art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 posiada zastosowanie w odniesieniu do art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych?*, Lex nr QA 1649819). Wskazuje na to również sam ustawodawca posługując się w zdaniu wstępnym art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 terminem <<przepisami prawa administracyjnego>>. To zatem dowolne przepisy zaliczone do prawa administracyjnego, tak procesowego, jak i materialnego (a wśród nich i przepisy materialnoprawne) kryją terminy podlegające szczególnej regulacji tego unormowania.

<<Strona>>, o jakiej mowa w art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 to nie uczestnik toczącego się akurat postępowania, ale osoba która dochodziła, dochodzić lub może dochodzić swoich praw w postępowaniu przed organem administracji publicznej, i to nie koniecznie w postępowaniu uregulowanym w k.p.a. To taka osoba, co do której realia życia w epidemii sprawiły, że zaniechała aktywności względem organu administracji publicznej, dla której był przewidziany termin uregulowany w akcie prawnym sklasyfikowanym jako <<prawo administracyjne>>. Wszystko jedno, czy postępowanie administracyjne będzie się toczyło (jego wszczęcie warunkowane było wcześniej dopełnianą czynnością terminową), toczy się (wymaga zachowania terminu w toku postępowania), czy też już się zakończyło (a strona żałuje, że nie miała możliwości zadziałać w terminie i swój proces przegrała). Dziwią poglądy wyłączające możliwość stosowania art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 nawet do niektórych postępowań jurysdykcyjnych, jak np. do postępowania podatkowego uregulowanego w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1325); zob. K. Kurpiel. M. Karciarz, *Przywrócenie terminów w sprawach administracyjnych na podstawie specustawy o COVID-19*, *Gazeta Prawna* z 31 stycznia 2021 r. Przepis art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 regulując zakres aktów normatywnych

przewidujących terminy przywracane w jego trybie, wskazuje wyłącznie na: akty normatywne prawa administracyjnego i takich, które podlegają ocenie przez organ administracji publicznej. Wszystkie terminy prawa podatkowego te warunki przecieŜ spełniają. Wprawdzie art. 15zzzzzn² ustawy ust. 3 COVID-19 przewiduje przypadek, w którym art. 15zzzzzn² ust. 1 i 2 ustawy COVID-19 będzie stosowany w stosunku do terminu określonego w art. 58 § 2 k.p.a. (przewidując termin 30-dniowy na prośbę o przywrócenie terminu), to raczej potwierdza wcześniejsze ustalenia, że obok terminów z k.p.a. odnosi się do wszystkich innych terminów prawa administracyjnego. PrzecieŜ art. 58 k.p.a. przewiduje w zasadzie wszystkie przypadki przywrócenia terminu na podstawie k.p.a. Po cóŜ zatem byłaby potrzebna cała lista odmian terminów art. 15zzzzzn² ust. 1 pkt 1-6 ustawy COVID-19, gdyby i on odnosił się wyłącznie do k.p.a.?

3. Przywracanie terminów procesowych i materialnych

Nie można powiedzieć, że art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 znajduje zastosowanie tylko do terminów procesowych, tzn. przewidzianych przez ustawę na dopełnienie czynności w toku postępowania administracyjnego (np. na wniesienie odwołania, zaŜalenia, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, podania o uzupełnienie decyzji). Gdyby tak było ustawodawca przecieŜ zastosowałby takie samo rozwiązanie legislacyjne jak to przewidziane w tej samej ustawie, w art. 15zszs ust. 1 pkt 6 ustawy COVID-19 w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą (z dnia 31 marca 2020 r.). PrzecieŜ regulując wstrzymanie rozpoczęcia biegu terminu i zawieszenie biegu terminu *ex lege*, wskazano wlaśnie na <<bieg terminów procesowych [...] w postępowaniach administracyjnych>>. Skoro ustawodawca działa racjonalnie, i raz w tym samym akcie normatywnym posługuje się zwrotem <<terminy procesowe postępowania administracyjnego>> (w art. 14zszs ust. 1 pkt 6 ustawy COVID-19), a innym razem <<terminy prawa administracyjnego>> (w art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19), to czyni to w jakimś celu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1205/20, opubl. Centralna Bada Orzecznictwa Sądów Administracyjnych Naczelnego Sądu Administracyjnego). Naturalnie, w celu nadania przez adresatów tych przepisów ich odmiennego znaczenia podczas

stosowania prawa i podczas procesów wykonywania prawa.

To nadzwyczajne rozwiązanie ustawodawcze może tworzyć problemy w procesach stosowania prawa, gdyż przyjęcie, że termin prawa materialnego (z racji swojej konstrukcji, po upływie rodzący skutki) z mocy szeregu czynności procesowych uregulowanych w art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 staje się jakby (choć w sensie fizycznym upłynął) terminem, który nie upłynął, wciąż biegnie. Trzeba bowiem rozstrzygnąć o kształcie prawa lub obowiązku po <<powtórnym>> nadaniu biegu terminowi oraz – niekiedy – o fazie, w jakiej znajduje się ten jego ponowny, wirtualny, czy też wymuszony, z racji działania art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19, bieg. Tzn. czy do upływu terminu w sensie prawnym pozostał on cały, czy też może konstrukcja materialnoprawna wymusza przyjęcie, iż do jego upływu została maksymalnie mała ilość czasu, np. jedna sekunda. A więc, że chodzi o fikcję dochowania terminu, a nie o ponowne oczekiwanie aż czas znacznie płynąć i bieg terminu przerwie jakaś aktywność strony. Jako przykład można wskazać konstrukcję stanowiącą kombinację dwóch terminów prawa materialnego administracyjnego niezbędnych do dochowania aby nabyć prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Rejestracji w urzędzie pracy należy dopełnić w terminie pozwalającym na przyjęcie, że w okresie 18 miesięcy poprzedzających tę rejestrację osoba uzyskała okres 365 dni zatrudnienia. Oczekiwanie z rejestracją w urzędzie ponad 6 miesięcy rodzi niebezpieczeństwo spotkania się z decyzją o odmowie zasiłku dla bezrobotnych. Co oznacza przywrócenie takiego 6-miesięcznego terminu, tzn. okresu na skuteczną pod względem zasiłku, rejestrację, dopełnianą przez osobę, która po zwolnieniu z pracy nie podjęła nigdzie innej pracy? Chyba tylko to, że datę jej stawiennictwa w celu rejestracji, wyznaczoną wskutek przywrócenia terminu w trybie art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19, traktuje się jak dowolny z dni, w którym spełniała w przeszłości warunek. Przywrócenie polega na zastosowaniu fikcji nakazującej traktowanie czynności, jak dopełnionej w dowolnej dacie w przeszłości, między pierwszym a ostatnim dniem wspomnianego terminu 6-miesięcznego.

4. Postępowanie w sprawie przywrócenia terminu

Proces z art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 jest dwufazowy. W pierwszej fazie organ dowiadyuje się,

albo z urzędu, albo z czynności strony, że uchybiła terminowi. Następnie przystępuje do wydawania zawiadomienia (z art. 15zzzzzn² ust. 2 ustawy COVID-19), tzn. podejmowania czynności materialno-technicznej, w której stronę ma obowiązek pouczyć, że: 1) uchybiony przez nią termin może być kwalifikowany jako jeden z terminów z art. art. 15zzzzzn² ust. 1 pkt 1-6 ustawy COVID-19, 2) może powołać się na jego uchybienie wywołane przez COVID-19 (co jak wykazano, nie podlega weryfikacji organu), 3) czynność, jakiej nie dopełniła w terminie (nie dopełniła w ogóle, lub z uchybieniem, które zrodziło zaporę dla jej uprawnień), może być dopełniona, o ile zachowa się w oznaczony sposób (dopełni jej, potwierdzi wcześniej dokonaną lub złoży oświadczenie woli o zamiarze skorzystania z dobrodziejstwa art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19) w terminie 30-dniowym wyznaczonym w zawiadomieniu.

Przepis art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 nie wskazuje metody ustalania dnia, w którym rozpoczyna bieg termin 30-dniowy na złożenie podania o przywrócenie terminu. Stosownie do oceny organu, może to być termin liczony od dnia doręczenia zawiadomienia lub inny, pozwalający na wskazanie (udokumentowanie) daty początkowej, np. poprzez określenie zdarzenia przyszłego (np. dnia, w którym ustanie obowiązek kwarantanny).

Druga faza postępowania to proces jurysdykcyjny kończący się postanowieniem o przywróceniu terminu na dopełnienie oznaczonej czynności. Przepis art. 59 § 1 k.p.a. przewiduje dla sprawy w przedmiocie przywrócenia terminu prawną formę postanowienia zaskarżalnego zażaleniem, a następnie skargą sądowoadministracyjną. Z chwilą wydania postanowienia (złożenia podpisu przez organ lub ogłoszenia stronie) podlega ono wykonaniu, co oznacza, że od tego dnia może być dokonana czynność, dla której ustanowiono termin, jaki został uchybiony. Jeżeli czynność jest tej natury, że miała walor jednorazowego zachowania, jest czynnością nie do powtórzenia, już samo postanowienie jest aktem inkorporującym skutek dopełnienia czynności z zachowaniem terminu jeżeli strona złoży oświadczenie woli skorzystania z takiego wywoływania skutków przez postanowienie organu. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której w okresie pomiędzy powiadomieniem organu o woli ubiegania się o przywrócenie terminu w warunkach art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19, a wydaniem ostatecznego postanowienia o przywróceniu uchybionego terminu, strona zrezygnuje z dobro-

działstw art. 15^{zzzzzn} ustawy COVID-19 i będzie upatrywała swych korzyści w bezskutecznym upływie terminu.

*prof. nadzw. dr hab. Wojciech Maciejko,
radca prawny
mgr Piotr Kubas, aplikant radcowski*



Wydawca: Ośrodek Mediacji w Sprawach Karnych im. Anny Jenke w Rzeszowie, 35-312 Rzeszów, ul. Piaskowa 5/3

Redaktor naczelny: prof. nadzw. dr hab. Wojciech Maciejko

Tytuł czasopisma zarejestrowany został przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie postanowieniem z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt I NsRejPr 24/19
ISSN 2658-2902

Na adres e-mail: wojciech_maciejko@wp.pl przyjmowane są:

- zgłoszenia adresów e-mail, na jakie będą kierowane bezpłatnie kolejne numery pisma (należy wskazać: imię i nazwisko oraz nazwę instytucji);
- propozycje tematów i zagadnień, jakie zastępują na poruszenie w kolejnych wydaniach.