

PATRYK KOWALSKI

ORCID: 0000-0003-3027-2683

UNIwersytet Łódzki

Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego

ZDANIA ODRĘBNE W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W SPRAWACH ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W ŚWIELE BADAŃ EMPIRYCZNYCH*

Abstrakt: Celem niniejszego artykułu jest analiza zdań odrębnych składanych od wyroków sądów administracyjnych w sprawach świadczeń z zabezpieczenia społecznego wydanych w latach 2004–2021. Wskutek czynności badawczych zgromadzono materiał w postaci 71 wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej: WSA) i 34 wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Doprowadziło to do następujących wyników badawczych: sędziowie WSA bardzo rzadko składają zdania odrębne od wyroków w sprawach zabezpieczenia społecznego (zdanie odrębne złożono od < 1% wyroków w latach 2004–2021); częstotliwość składania zdania odrębnego należy określić jako niską (≈ 4 razy na rok); najwięcej zdań odrębnych sędziowie WSA złożyli w sprawach pomocy społecznej (59% badanych wyroków); spór w składzie sędziowskim WSA dotyczył najczęściej wykładni prawa (61% badanych wyroków); tylko 34 badanych wyroków WSA podlegało merytorycznej kontroli przez NSA, który wydał orzeczenie kierunkowo spójne z poglądem wyrażonym w zdaniu odrębnym tylko w 10 sprawach (29%).

Słowa kluczowe: zdania odrębne, empiryczna metoda badania prawa, zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna, badania empiryczne

WPROWADZENIE

Jednym z elementów składających się na proces stosowania prawa administracyjnego jest instytucja zdania odrębnego. Zdanie odrębne to oświadczenie, akt woli ze strony jednego z członków składu orzekającego, odmienne od większościowego zdania pozostałych jego członków. Złożenie go jest czynnością procesową i dla swojej skuteczności może nastąpić tylko w przewidzianych przez

* Badania prowadzące do powstania publikacji zostały sfinansowane przez Narodowe Centrum Nauki w ramach realizacji projektu badawczego „Dlaczego sędziowie nie składają zdań odrębnych w sprawach podatkowych? Badania pilotażowe” (nr projektu 2020/04/X/HS5/00108).

przepisy czasie i formie¹. W przypadku postępowania sądowoadministracyjnego podstawą prawną tej instytucji jest art. 137 § 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi². Przepis ten stanowi, że sędzia, który przy głosowaniu nie zgodził się z większością, może przy podpisywaniu sentencji zgłosić zdanie odrębne i obowiązany jest uzasadnić je na piśmie przed podpisaniem uzasadnienia. Zdanie odrębne może dotyczyć także samego uzasadnienia. Zgłoszenie zdania odrębnego podaje się do wiadomości, a jeżeli sędzia, który zgłosił zdanie odrębne, wyraził na to zgodę, także jego nazwisko.

Instytucja zdań odrębnych nie doczekała się wielu opracowań naukowych, choć oczywiście publikacje o tej tematyce istnieją³. Wymaga podkreślenia, że do tej pory nie ukazało się opracowanie naukowe traktujące o zdaniach odrębnych składanych od orzeczeń w przedmiocie świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego. Ta luka badawcza dotyczy orzeczeń wydawanych nie tylko przez sądy powszechne, lecz także przez sądy administracyjne.

Ponadto zdania odrębne składane od wyroków sądów administracyjnych, mimo niewielkiego zainteresowania doktryny, pełnią wiele istotnych funkcji. Przede wszystkim wyróżnia się funkcję procesową zdań odrębnych polegającą na tym, że zdaniu odrębnemu złożonemu od wyroku WSA nadaje się pewne znaczenie prawne w ramach trwającego postępowania sądowoadministracyjnego. Znaczenie to polega między innymi na tym, że NSA przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej może wziąć pod uwagę pogląd wyrażony w zdaniu odrębnym od orzeczenia sądu pierwszej instancji. Funkcja judykacyjna zdań odrębnych polega na tym, że zdania odrębne od wyroków sądów administracyjnych mogą mieć wpływ na późniejsze orzecznictwo sądowe w innych postępowaniach. Co więcej, zgodnie z funkcją naukowo-badawczą zdania odrębne od wyroków sądów administracyjnych mogą być materiałem badawczym dla przedstawicieli doktryny prawa⁴.

Powyższe założenia uzasadniają wybór tematu niniejszego opracowania.

SCHEMAT DOBORU PRÓBY I METODOLOGIA BADAWCZA

Postawiono zasadniczy cel badawczy w postaci analizy funkcjonowania w praktyce instytucji zdań odrębnych składanych od wyroków sądów administracyjnych w sprawach świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Osiągnięcie tego

¹ Zob. J. Bratoszewski, *Zdanie odrębne w procesie karnym*, Warszawa 1973, s. 42–43.

² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm. (dalej: p.p.s.a.).

³ Szczegółowy przegląd literatury w zakresie zdań odrębnych przedstawiono między innymi w: P. Kowalski, *Funkcje zdań odrębnych od wyroków sądów administracyjnych w sprawach podatkowych*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 6, s. 66–71; M. Wojciechowski, *Spory sędziowskie. Zdania odrębne w polskich sądach*, Gdańsk 2019, s. 57–62.

⁴ Zob. szerzej P. Kowalski, *Funkcje zdań...*, s. 72–77.

celu mogło nastąpić przez rozwiązanie głównego problemu badawczego, który został postawiony w formie pytania: Jaka jest charakterystyka spraw zakończonych wyrokami sądów administracyjnych w sprawach świadczeń z zabezpieczenia społecznego, od których to wyroków złożono zdania odrębne, i w jakim stopniu jest realizowana funkcja procesowa wyżej wymienionych zdań odrębnych?

Główny problem badawczy posłużył do postawienia hipotezy badawczej: sprawy zakończone wyrokami sądów administracyjnych w sprawach świadczeń z zabezpieczenia społecznego, od których to wyroków złożono zdania odrębne, charakteryzują się następującymi elementami:

1. Liczba takich spraw nie jest znaczna, ponieważ zdania odrębne są rzadkością w procesie stosowania prawa przez sądy administracyjne.

2. Najwięcej zdań odrębnych jest składanych od wyroków WSA w sprawach pomocy społecznej.

3. Zdania odrębne są składane zdecydowanie częściej w sytuacji sporu co do wykładni prawa.

Ponadto funkcja procesowa zdań odrębnych składanych od wyżej wymienionych wyroków jest realizowana w stopniu średnim.

Badania prowadzono przy użyciu metody empirycznej badania prawa (metoda główna) i metody dogmatycznej (metoda uzupełniająca). Badaniem objęto sprawy sądownoadministracyjne z zakresu prawa zabezpieczenia społecznego, w których złożono zdanie odrębne. Ze wszystkich spraw rozpoznawanych przez te sądy, stanowiących całą „populację” (badania całkowite), zdecydowano się wyłączyć pewną część spraw jako próbę badawczą. Podjęto decyzję o zastosowaniu celowego doboru próby za pomocą następujących kryteriów: okres, właściwość sądu, rodzaj orzeczenia i przedmiot sprawy. Skutkowało to zawężeniem badanego przedmiotu do spraw rozpoznawanych przez WSA w Polsce, zakończonych wyrokiem, od którego złożone zostało zdanie odrębne, wydanym w okresie od 1 stycznia 2004 do 31 grudnia 2021 roku.

Cezura czasowa (2004 rok) była związana z liczbą orzeczeń sądów administracyjnych opublikowanych w Centralnej Bazie Orzecznictwa Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej: CBOSA). Baza ta powstała w celu stworzenia podmiotom zainteresowanym warunków do jak najpełniejszego dostępu do treści rozstrzygnięć sądownoadministracyjnych. Zawiera orzeczenia wydane od stycznia 2004 roku⁵. Wszystkie wyroki wskazane w niniejszym opracowaniu są opublikowane w tej bazie. Cezura końcowa, koniec 2021 roku, jest uzasadniona chęcią objęcia badaniem pełnych okresów (18 lat). Ponadto założeniem badawczym była analiza spraw prawomocnie zakończonych.

⁵ <https://nsa.gov.pl/baza-orzeczen.php> (dostęp: 25.08.2023). Zob. szerzej o CBOSA w opracowaniu I. Chomiak-Orsa, M. Krajewski, *Urzędowe strony www jako podstawowe źródło informacji prawnej polskich przedsiębiorców*, „Informatyka Ekonomiczna” 2018, nr 4, s. 13–15.

Badaniem objęto wszystkie WSA w Polsce (16). Pozwoliło to na kompleksowe zbadanie tytułowego zjawiska. Z kolei z przedmiotu badań wyłączono sprawy, w których zdanie odrębne zostało złożone po raz pierwszy od orzeczenia NSA. Jednym z celów badania była analiza funkcji procesowej zdania odrębnego, która przysługuje orzeczeniom WSA, a nie NSA. Z tych samych powodów wyłączono sprawy zakończone złożeniem zdania odrębnego od uzasadnienia⁶.

Ograniczenie rodzaju orzeczeń wyłącznie do wyroków było uzasadnione postawionym na wstępie problemem badawczym. Konieczne było zbadanie orzeczeń rozstrzygających sprawę co do istoty, a nie tylko kończących postępowanie (na przykład postanowienie o odrzuceniu skargi — art. 58 § 3 p.p.s.a.). Odstąpiono więc od badania zdań odrębnych składanych od postanowień oraz innych wyroków niż te, o których mowa w art. 132 w zw. z art. 145–151a p.p.s.a. (na przykład wyrok uzupełniający — art. 157 § 3 p.p.s.a.)

Wybór przedmiotu sprawy (świadczenia z zabezpieczenia społecznego) został uzasadniony we wstępie artykułu. W wyborze spraw posłużono się załącznikiem do zarządzenia Prezesa NSA z 6 sierpnia 2015 roku w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych⁷. Z oznaczeń symboli wybrano te, które dotyczą zabezpieczenia społecznego. Pozwoliło to na wyodrębnienie następujących oznaczeń, opisów symboli i przedmiotów spraw: „pomoc społeczna” (632); „zatrudnienie i sprawy bezrobocia” (633); „kombatanci” — sprawy kombatanów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej (634); „świadczenia w drodze wyjątku” — sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku (650); „fundusze emerytalne” — sprawy funduszy emerytalnych (651); „ubezpieczenia zdrowotne” — sprawy ubezpieczeń zdrowotnych (652); „inne interpretacje” — pisemne interpretacje przepisów dotyczących w szczególności składek na ubezpieczenie społeczne, składek na ubezpieczenie zdrowotne wydawane w indywidualnych sprawach (657).

Zebranie materiału badawczego polegało na wpisywaniu odpowiednich wyrażeń w formularzu wyszukiwania CBOSA. W formularzu w polu „Rodzaj orzeczenia” wybrano „Wyrok”, w polu „Status” „Ze zdaniem odrębnym” zaznaczono opcję „Tak”, a w polu „Symbol sprawy” wpisywano jeden ze szczegółowych symboli konkretnych przedmiotów spraw. Następnie wybierano właściwy WSA z pola „Sąd”. Po wygenerowaniu listy orzeczeń pierwszo- i drugoinstancyjnych najpierw zweryfikowano je z kryteriami doboru próby. Następnie wprowadzano zmienne wynikające z uzyskanych orzeczeń do autorskiego kwestionariusza badawczego w formacie xls, po uprzednim ich kodowaniu. Podczas tych czynności okazało się, że w CBOSA nie zawsze znajduje się informacja o prawomocności orzeczenia sądu administracyjnego. Dlatego też zwracano się w trybie informacji publicznej

⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2015 r., III SA/Kr 1999/14, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2014 r., III SA/Kr 1525/14, CBOSA.

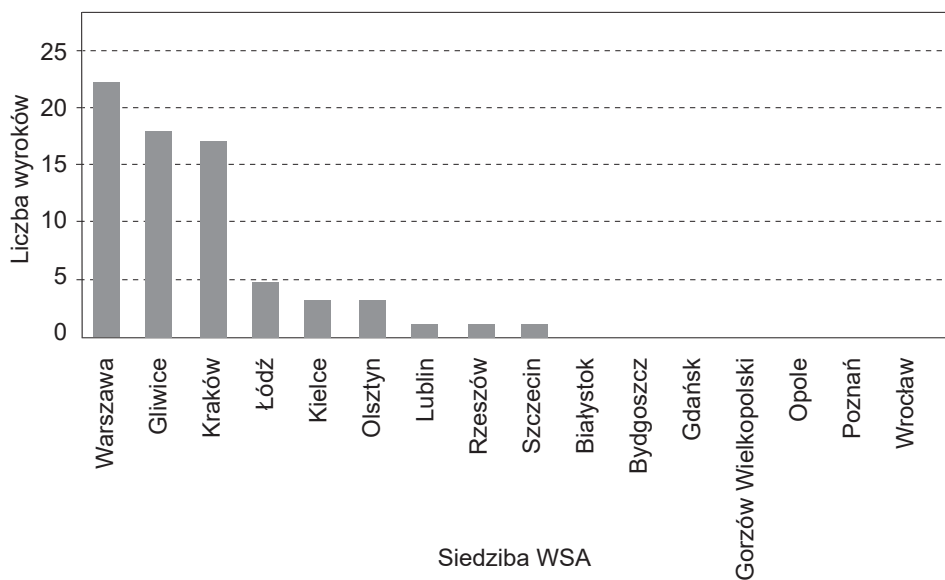
⁷ Zarządzenie nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2015 roku w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych (tekst ujednolicony), <https://www.nsa.gov.pl/zarzadzenia-prezesa-nsa/zasady-biurowosci-w-sadach-administracyjnych,news,39,221.php> (dostęp: 19.12.2022).

do odpowiednich WSA celem ustalenia daty prawomocności lub faktu wniesienia skargi kasacyjnej. Na podstawie uzyskanej informacji wyłączano z badanej próby orzeczenia niespełniające tej przesłanki. Gromadzenie materiału badawczego zakończono w dniu 28 listopada 2022 r. (dzień otrzymania ostatniej istotnej dla badania odpowiedzi informacji publicznej).

Czynności te doprowadziły do uzyskania materiału badawczego w postaci próby wyczerpującej obejmującej 71 wyroków WSA i 34 wyroki NSA. Rękojmię liczebności próby zapewnia CBOSA. Dokumenty znajdujące się w tych sprawach (sentencja, uzasadnienie, zdanie odrębne i uzasadnienie zdania odrębnego) podlegały badaniu przy użyciu techniki badawczej analizy jakościowej i ilościowej ich treści.

BADANIA WŁAŚCIWE

Z przeprowadzonej analizy ilościowej 71 wyroków WSA w sprawach zabezpieczenia społecznego zakończonych złożeniem zdania odrębnego wynika, że w badanym okresie najwięcej takich orzeczeń wydał WSA w Warszawie (22), potem WSA w Gliwicach (18) i WSA w Krakowie (po 17). Najrzadziej wydawały je WSA w Lublinie, Rzeszowie i Szczecinie (po jednym). Z badanej próby nie wynika też, żeby zdania odrębne w tytułowych sprawach składali sędziowie ze wszystkich WSA. Szczegółowe dane prezentuje wykres 1.



Wykres 1: Siedziba WSA wydających w sprawach zabezpieczenia społecznego wyroki, od których złożono zdania odrębne w latach 2004–2021

Źródło: opracowanie własne.

Największą liczbę orzeczeń (42) stanowiły te z zakresu pomocy społecznej. W ramach tego zbioru najwięcej wyroków zostało wydanych w sprawach świadczeń pielęgnacyjnych.

W części spraw o tej problematyce sąd określił jako przedmiot sporu zasady wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych⁸. Organy, stosując wykładnię językową, uznały, że skoro skarżący mieli ustalone prawo do emerytury, to nie przysługuje im świadczenie pielęgnacyjne w jakiegokolwiek wysokości. Natomiast WSA uznały, że konieczne będzie zastosowanie wykładni celowościowej w zakresie tego przepisu i w konsekwencji — przyznanie skarżącym prawa do wyboru jednego ze świadczeń: świadczenia emerytalnego bądź świadczenia rodzinnego. Organy powinny wezwać skarżącą do wskazania świadczenia⁹. W innych wyrokach sądów administracyjnych również uchylane były decyzje organów odmawiające przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, argumentowano jednak inaczej co do prawidłowego postępowania organów. Wskazywano, że osoby mające prawo do emerytury powinny otrzymać świadczenie pielęgnacyjne w wysokości różnicy pomiędzy jego wysokością a wysokością emerytury¹⁰.

W zdaniach odrębnych od tych wyroków skrytykowano odstępianie od wykładni literalnej tekstu prawnego. Wskazano między innymi, że świadczenie pielęgnacyjne powinno być przewidziane przede wszystkim dla osób, które muszą zrezygnować z pracy z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością, a nie jako kolejne świadczenie socjalne.

W innych wyrokach dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych wątpliwości składów orzekających nie dotyczyły wykładni ustawy, ale wyjaśnienia okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy przez organy. Sądy uznały, że skarżącym nie przysługiwało świadczenie pielęgnacyjne z powodu nielegitymowania się przez dziecko skarżącej wymaganym stopniem niepełnosprawności¹¹ oraz z powodu niesprawowania stałej opieki przez skarżącą nad niepełnosprawnym członkiem rodziny¹². W zdaniu odrębnym od wyroku z 2006 roku wyrażono stanowisko, że organ powinien pouczyć skarżącą o tym, jakie dowody powinna złożyć na obecnym etapie postępowania i z jakich przyczyn odstępuje od dotychczasowego stanowiska. W zdaniu odrębnym od wyroku z 2017 roku podkreślono między innymi nieprawidłową ocenę materiału dowodowego przez organy.

⁸ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm. (dalej: u.s.r.).

⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2020 r., II SA/GI 792/20, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 października 2020 r., II SA/GI 558/20, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 października 2020 r., II SA/GI 537/20, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 grudnia 2021 r., II SA/Sz 933/21, CBOSA.

¹⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 czerwca 2020 r., II SA/GI 221/20, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 listopada 2019 r., II SA/GI 970/19, CBOSA.

¹¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 kwietnia 2006 r., IV SA/GI 86/05, CBOSA.

¹² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 marca 2017 r., III SA/Kr 1717/16, CBOSA.

W kolejnych sprawach przedmiotem sporu była wykładnia art. 17 w zw. z art. 3 pkt 22 u.ś.r.¹³ Organ administracyjny stwierdził, że sam fakt posiadania gospodarstwa rolnego i prowadzenia działalności rolniczej wyklucza możliwość przyznania świadczenia. WSA uznał odmiennie, to znaczy że fakt posiadania i prowadzenia gospodarstwa rolnego, o ile można go pogodzić z zagwarantowaniem należytej osobistej opieki nad osobą niepełnosprawną, nie wyklucza przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. W zdaniu odrębnym opowiedziano się za poglądem przyjętym przez organ administracyjny¹⁴.

Z kolei w wyroku WSA w Kielcach z 28 grudnia 2011 roku¹⁵ skład orzekający przychylił się do poglądu, że prowadzenie przez rolnika gospodarstwa rolnego i odprowadzanie z tego tytułu składek ubezpieczeniowych tworzy samodzielną podstawę odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Sędzia w zdaniu odrębnym zajął przeciwstawne stanowisko.

W pozostałych sprawach z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych przedmiotem sporu było określenie daty początkowej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie wniosków skarżących. W pierwszych wnioskach skarżący wskazali, że z dniem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rezygnują z prawa do zasiłku dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością. W drugich skarżący zawnioskowali o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką, zaznaczając, że w przypadku wydania decyzji przyznającej świadczenie z dniem jej wydania wnoszą o uchylenie decyzji dotyczącej przyznania zasiłku. Sądy uznały, że skarżący wybrali korzystniejsze świadczenie w dacie wystąpienia z wnioskami, a organ uznał odmiennie, to znaczy, że świadczenie należało się dopiero od dnia uchylenia decyzji przyznającej zasiłek. W zdaniach odrębnych przychyłono się do sposobu interpretacji materiału dowodowego przez organy¹⁶.

Z kolei w wyroku WSA w Krakowie z 12 sierpnia 2021 roku¹⁷ członkowie składu orzekającego nie spierali się o zbieg praw do świadczeń, tylko sędzia składający zdanie odrębne wyraził swoje stanowisko o konieczności uznania postępowania administracyjnego za bezprzedmiotowe.

W ramach materiału badawczego w postaci wyroków z zakresu pomocy społecznej kolejną grupę tworzyły te wydane w sprawach zaliczek alimentacyjnych. Przedmiotem sporu była interpretacja art. 8 ust. 2 ustawy z 22 kwietnia 2005

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

¹⁴ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 maja 2012 r., II SA/Ke 236/12, CBOSA; wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 r., II SA/Ke 120/12, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 listopada 2011 r., II SA/Rz 991/11, CBOSA.

¹⁵ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 grudnia 2011 r., II SA/Ke 769/11, CBOSA.

¹⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 września 2020 r., II SA/OI 445/20, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 września 2020 r., II SA/OI 186/20, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 września 2020 r., II SA/OI 34/20, CBOSA.

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 sierpnia 2021 r., III SA/Kr 285/21, CBOSA.

roku o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej¹⁸, która to ustawa została uchylona ustawą z 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁹. Organy, stosując wykładnię językową, uznały, że przepis stanowi o „dochodzie rodziny”, a nie o „dochodzie na osobę w rodzinie”. Z kolei sądy stwierdziły, że ustalenie kryteriów dochodowych dla zaliczki alimentacyjnej wypłacanej w wymiarze podwyższonym na bazie dochodu rodziny, bez uwzględnienia dochodu przypadającego na członka rodziny, byłoby niezgodne z aksjologią ustawy oraz zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. W zdaniach odrębnych przychyłono się do wykładni prawa zastosowanej przez organ administracji²⁰.

Do następnej co do wielkości grupy orzeczeń wydanych w sprawie pomocy społecznej wchodziły wyroki w sprawach świadczenia wychowawczego.

Dwa wyroki dotyczyły kwestii postępowania w sprawie świadczenia wychowawczego z zastosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W ocenie WSA nie została spełniona przesłanka z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowaniu dzieci²¹. W konsekwencji uzyskania od wojewody informacji pozytywnej nie było podstawy do uchylenia ostatecznej decyzji o nabyciu prawa do świadczenia wychowawczego. W zdaniu odrębnym wyrażono pogląd, że przedmiotem kontroli WSA nie były akty prawne wydane przez wojewodę, co powoduje wykroczenie poza zakres kontroli sądu²².

Część wyroków dotyczyła wpływu opieki naprzemiennej na świadczenie wychowawcze. Zdaniem sądu organ błędnie przyjął, że skarżący nie spełnia przesłanek przyznania świadczenia wychowawczego wymienionych w art. 8 ust. 2 pkt 5 u.p.p.w.d.²³, ponieważ sąd w wyroku rozwodowym nie orzekł o opiece naprzemiennej. W ocenie WSA pozostawanie dziecka pod taką opieką nie może podlegać interpretacji organu administracyjnego, bowiem należy to do kompetencji sądu powszechnego, a fakt ten musi wynikać wprost z orzeczenia sądu. W zdaniach odrębnych skonstatowano między innymi, że to do organów należało jednoznaczne ustale-

¹⁸ Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 roku o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732 ze zm.

¹⁹ Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz.U. z 2007 r. Nr 192, poz. 1378 ze zm. (dalej: u.p.o.u.a.).

²⁰ Wyroki WSA w Gliwicach: z dnia 7 kwietnia 2009 r., IV SA/GI 859/08; z dnia 8 stycznia 2009 r. IV SA/GI 792/08; z dnia 8 stycznia 2009 r. IV SA/GI 799/08; z dnia 8 stycznia 2009 r. IV SA/GI 841/08; z dnia 8 stycznia 2009 r. IV SA/GI 797/08; z dnia 8 stycznia 2009 r. IV SA/GI 796/08; z dnia 5 grudnia 2008 r., IV SA/GI 798/08; z dnia 5 grudnia 2008 r., IV SA/GI 769/08; z dnia 5 grudnia 2008 r., IV SA/GI 787/08; z dnia 5 grudnia 2008 r., IV SA/GI 794/08; z dnia 5 grudnia 2008 r., IV SA/GI 788/08. Wszystkie CBOSA.

²¹ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm. (dalej: u.p.p.w.d.).

²² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2019 r., III SA/Kr 631/19, CBOSA. Zob. także wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2019 r., III SA/Kr 632/19, CBOSA, wydany na tożsamym stanie faktycznym względem tej samej skarżącej, ale w zakresie świadczenia rodzinnego.

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1851 ze zm.

nie poprzez rodzinny wywiad środowiskowy, kto sprawuje opiekę nad dziećmi, oraz zanegowano pogląd, że opieka naprzemienna może wynikać tylko z wyroku sądu²⁴.

Jeden wyrok dotyczył kwestii wpływu powiększania się rodziny na wypłacanie świadczenia. Według WSA organy nie wzięły pod uwagę tego, że rodzina skarżącej powiększyła się po zakończeniu 2015 roku, czyli poprzedzającego rok, na który ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego (2014). Taką sytuację należy uwzględnić przy rozpatrywaniu wniosku, mimo że wprost ustawodawca nie wskazał zmiany składu osobowego rodziny jako zdarzenia powodującego utratę lub zmianę dochodów. W ocenie sądu należy ją jednak zrównać z sytuacjami wskazanymi w ustawie (argument z orzecznictwa wydane na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych). W ocenie sędziego składającego zdanie odrębne okoliczność urodzenia dziecka w 2016 roku będzie miała znaczenie dla ustalania świadczenia wyłącznie na kolejny okres²⁵.

Kolejną grupę orzeczeń stanowiły te w sprawach zasiłku celowego. W jednym z wyroków organy zasadnie uznały, że skarżący swoim zachowaniem uniemożliwił przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, co stanowi jedną z form „braku współdziałania z pracownikiem socjalnym” według art. 11 ust. 2 ustawy z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej²⁶. Odmowa podjęcia współdziałania z organem, prowadziła do odmowy przyznania zasiłku celowego na zakup żywności, leków oraz opłat za mieszkanie. W zdaniu odrębnym uznano, że organy początkowo zmierzały do udowodnienia bezdomności skarżącemu, a w trakcie uzyskiwania na to dowodów domagały się podania adresu zamieszkania — co nie doprowadziło do należytego wyjaśnienia sprawy²⁷.

Z kolei w wyroku WSA w Krakowie z 21 marca 2013 roku²⁸ uznano odwrotnie, to znaczy, że organy administracji nie wyjaśniły wszystkich okoliczności sprawy i orzekały na podstawie niekompletnego materiału dowodowego. Według sądu nie można było jednoznacznie stwierdzić, czy między innymi majątek może być wykorzystany do zaspokojenia potrzeb rodziny. Nie uwzględniono też zarzutów w zakresie prowadzonej przez skarżącą działalności gospodarczej. W zdaniu odrębnym wskazano, że organy postąpiły prawidłowo, zgromadziły wystarczający materiał dowodowy, co skutkowało przerzuceniem ciężaru dowodowego na skarżącą.

²⁴ Wyrok WSA Krakowie z dnia 17 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 101/18, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 lutego 2018 r., III SA/Kr 1470/17, CBOSA. Zbliżone jurystyczne argumenty przedstawiono w następujących wyrokach i zdaniach odrębnych: wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2017 r., III SA/Kr 721/17, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 stycznia 2017 r., II SA/Łd 943/16, CBOSA. Z kolei w wyroku WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2017 r., III SA/Kr 1837/16, CBOSA, skład orzekający uznał odwrotnie, to znaczy że organy są uprawnione do ustalania, kto sprawuje opiekę nad dziećmi. Takiego stanowiska nie podzielił jednak sędzia składający zdanie odrębne.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2017 r., I SA/Wa 673/17, CBOSA.

²⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 182 ze zm. (dalej: u.p.s.).

²⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 lipca 2014 r., IV SA/GI 995/13, CBOSA.

²⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 marca 2013 r., III SA/Kr 860/21, CBOSA.

Na następną grupę orzeczeń składały się te w sprawach dodatku do zasiłku rodzinnego. W jednym z wyroków przedmiotem sporu była wykładnia art. 10 ust. 5 pkt. 3 u.ś.r.²⁹ W ocenie sądu interpretacja przesłanki „uniemożliwiania sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem” nie może odnosić się do całego okresu urlopu wychowawczego. Sędzia składający zdanie odrębne przychylił się do wykładni gramatycznej tego przepisu³⁰. W innym wyroku stwierdzono, że wypłacone świadczenia z tytułu dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego należało zakwalifikować jako świadczenia nienależnie pobrane, wobec prawidłowej interpretacji przesłanek wynikających z art. 30 ust. 2 u.ś.r.³¹ Według sędziego składającego zdanie odrębne skarżąca nie była pouczona o braku prawa ich pobierania, ponieważ nikt nie poinformował o likwidacji zakładu, w konsekwencji nie wiedziała o okoliczności utraty dodatku³².

Pojedyncze orzeczenia dotyczyły specjalistycznych usług opiekuńczych, opłat za pobyt dziecka w pieczy zastępczej oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego. WSA w wyroku z zakresu pierwszej problematyki stwierdził, że nie przekroczono granic uznania administracyjnego w zakresie przesłanek z art. 50 ust. 2 u.p.s.³³ Organy opiekuńcze dokonały szczegółowej analizy stanu zdrowia skarżącej, przeprowadziły wywiady środowiskowe i analizowały dokumentację medyczną. W zdaniu odrębnym skonstatowano, że organy naruszyły granice uznania administracyjnego. Według sędziego obowiązki organu w zakresie postępowania dowodowego w wymienionej sytuacji są większe, gdyż w poszukiwaniu materialnego kryterium do wydania decyzji powinno się „szczególnie wnikliwie zbadać stan faktyczny, w wymiarze wychodzącym poza okoliczności typowe w sytuacjach związania”³⁴.

Kwestią sporną w drugim wyroku była interpretacja art. 193 ust. 1 i 2 w zw. z art. 194 ust. 3 ustawy z 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³⁵. Organy i sąd stwierdziły, że rozstrzygnięcie w kwestii odstąpienia od opłaty jest odrębnym rozstrzygnięciem od decyzji starosty w zakresie między innymi jej umorzenia (jest także uznaniem administracyjnym opartym na klauzuli generalnej). W zdaniu odrębnym stwierdzono, że art. 194 ustawy jest wyłącznie przepisem kompetencyjnym i wskazuje organ, który może ustalić opłatę w drodze decyzji. Ponadto organy niezasadnie ustaliły obowiązek ponoszenia opłaty przez skarżącego z datą wsteczną, co narusza konstytucyjny charakter decyzji³⁶.

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

³⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 września 2010 r., II SA/Łd 807/10, CBOSA.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

³² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 marca 2009 r., II SA/Łd 821/08, CBOSA.

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.

³⁴ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 czerwca 2013 r., II SA/Lu 1101/12, CBOSA.

³⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 575 ze zm.

³⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., III SA/Kr 1612/15, CBOSA.

W wyroku dotyczącym ostatniej tematyki WSA uznał, że organ prawidłowo dokonał analizy terminu „świadczenie nienależnie pobrane z funduszu alimentacyjnego” według art. 2 pkt 3, 7a, 11 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.o.u.a.³⁷ W ocenie sądu śmierć dłużnika alimentacyjnego pociąga za sobą ustalenie, że ustał obowiązek alimentacyjny tego dłużnika względem osoby uprawnionej. Osoba uprawniona do świadczeń z funduszu z datą śmierci dłużnika traci status osoby uprawnionej, co powoduje utratę tytułu prawnego do świadczeń. Autor zdania odrębnego wskazał na inne rozumienie tego terminu. Skonstatował, że: „świadczenie nienależnie pobrane” to:

świadczenie pobrane przez osobę, której można przypisać określone cechy dotyczące stanu świadomości (woli) lub określone działania (zaniechania). Dla podjęcia rozstrzygnięcia o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia nie jest wystarczające samo stwierdzenie, że pobrane świadczenie jest nienależne³⁸.

Wiele wyroków w badanej próbie dotyczyło ubezpieczeń zdrowotnych (27).

Pierwszą grupę stanowiły wyroki w sprawach interpretacji pojęcia niezwłoczności w udzieleniu świadczenia, w rozumieniu art. 54 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁹. Przepis stanowił podstawę prawną rozstrzygnięć dokonywanych przez organy, polegających na odmowie potwierdzenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, złożonych na wniosek szpitali. W ocenie WSA organy winny przeprowadzić pełne postępowanie wyjaśniające celem ustalenia zasadności złożonego przez stronę skarżącą wniosku o potwierdzenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej. W zdaniach odrębnych składanych od tych wyroków uznano, że przesłanka „niezwłoczności” złożenia wniosku do organu nie ma większego znaczenie jurystycznego i w sytuacji, gdy organ otrzymał wniosek szpitala nie „bezzwłocznie”, a ze zwłoką polegającą na błędzie szpitala, co zostało ujawnione przez skarżącego, skarga powinna zostać oddalona⁴⁰.

Wiele wyroków zostało wydanych w sprawach podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego w związku ze świadczeniem pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. We wszystkich sprawach sporny był charakter umowy zawartej przez strony. W zależności od stanu faktycznego strony zawierały:

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 489 ze zm.

³⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 czerwca 2017 r., II SA/Łd 68/17, CBOSA.

³⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1793 ze zm.; tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1938 ze zm. (dalej: u.ś.o.z.).

⁴⁰ Wyroki WSA w Krakowie: z dnia 17 maja 2018 r., III SA/Kr 26/18; z dnia 15 maja 2018 r., III SA/Kr 1287/17; z dnia 6 lutego 2018 r., III SA/Kr 1286/17; z dnia 19 stycznia 2018 r., III SA/Kr 1393/17; z dnia 19 stycznia 2018 r., III SA/Kr 1439/17; z dnia 14 listopada 2017 r., III SA/Kr 1104/17; z dnia 26 września 2017 r., III SA/Kr 734/17, wszystkie CBOSA.

— umowę obejmującą sporządzenie protokołu zawierającego dane dotyczące lustracji pełnej spółdzielni⁴¹;

— umowę obejmującą wzięcie przez wykonawcę udziału w dyskusji podczas konferencji⁴²;

— umowę, której przedmiotem były udział w debatach w oznaczonych dniach i o oznaczonym czasie oraz przeniesienie praw autorskich⁴³.

W przeważającej większości tych spraw sądy, uchylając decyzje, skonstatały, że organy nie rozważyły wszystkich istotnych okoliczności sprawy co do precyzyjnego odróżnienia umowy o dzieło od umowy-zlecenia (świadczenia usług) oraz nie ustosunkowały się w sposób pełny do wskazywanych przez stronę okoliczności i dowodów. Pojawiały się jednak orzeczenia odmienne, w których sądy nie dopatrzyły się naruszeń w procedowaniu organów. W zdaniach odrębnych uznawano, odmiennie od stanowiska większościowego składu, że materiał dowodowy wystarczał do podjęcia decyzji o takim kształcie, jak zaproponował organ, albo nie pozwalał na powyższe.

Pojedyncze wyroki zostały wydane w sprawach odmowy wydania zgody na refundację leków oraz braku interesu prawnego strony w żądaniu zmiany bądź uchYLENIA decyzji dotyczącej objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym. Wyrok w sprawie o pierwszym z tych dwóch charakterów dotyczył odmowy przyznania refundacji leków wiążących żelazo. W ocenie sądu organ zasadnie zanalizował podstawy prawne przyznania refundacji, w wyniku czego stwierdził ich brak. W zdaniu odrębnym uznano, że sąd nieprawidłowo dokonał wykładni przepisów prawa ustawy z 12 maja 2011 roku o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych⁴⁴ i stwierdzono, że art. 39 ust. 1 tej ustawy należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie nie tylko w przypadku leku niemającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, lecz także przez odwołanie do całego przepisu art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 roku Prawo farmaceutyczne⁴⁵ w zw. z przepisami konstytucyjnymi⁴⁶.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lipca 2020 r., VI SA/Wa 2365/19, CBOSA.

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2018 r., VI SA/Wa 1773/17, CBOSA.

⁴³ Wyroki WSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2018 r. o sygnaturach: VI SA/Wa 1689/17, VI SA/Wa 1466/17, VI SA/Wa 1574/17, VI SA/Wa 1716/17; wyroki WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2017 r. o sygnaturach: VI SA/Wa 1596/17, VI SA/Wa 1690/17, VI SA/Wa 1571/17, wyroki WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2017 r. o sygnaturach: VI SA/Wa 1467/17, VI SA/Wa 1575/17; wyroki WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2017 r. o sygnaturach: VI SA/Wa 1468/17, VI SA/Wa 1469/17, VI SA/Wa 1483/17, VI SA/Wa 1572/17, VI SA/Wa 1719/17, VI SA/Wa 1566/17, VI SA/Wa 1624/17, wszystkie CBOSA.

⁴⁴ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1536 ze zm.

⁴⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2142 ze zm.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2017 r., VI SA/Wa 2663/16, CBOSA.

W drugim wyroku WSA uznał, że organ wadliwie ocenił brak interesu prawnego spółki jako płatnika składek do występowania w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym jej kontrahenta. W zdaniu odrębnym zaaprobowano pogląd organu co do interesu prawnego i uznano, że spółka korzysta z uprawnień strony w stosunkach cywilnoprawnych, ale nie administracyjnych. Decyzja nie nakłada na nią żadnego obowiązku i nie przyznaje żadnych uprawnień⁴⁷.

W zgromadzonej próbie znalazł się tylko jeden wyrok w sprawie o świadczenie w drodze wyjątku. W ocenie sądu Prezes ZUS nie wyjaśnił wszystkich okoliczności sprawy, to jest między innymi przebiegu choroby psychicznej skarżącego i jej początków oraz faktycznego miejsca jego pobytu. Ustalono jedynie datę całkowitej niezdolności do pracy, bez stwierdzenia jej przebiegu, możliwości kierowania postępowaniem w zakresie poszukiwania pracy i jej świadczenia. W ocenie sędziego składającego zdanie odrębne materiał dowodowy pozwalał na wydanie rozstrzygnięcia, zwłaszcza że art. 83 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴⁸ wymaga klauzuli generalnej „szczególnych okoliczności”⁴⁹.

Zdanie odrębne złożono tylko od jednego wyroku w sprawach bezrobocia. Kwestią sporną była wykładnia art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵⁰. WSA zanegował zastosowanie wykładni literalnej zaproponowanej przez organy, argumentując tym, że taka interpretacja prowadziłaby do przyjęcia stanowiska, że sam fakt uzyskania przez osobę bezrobotną wpisu do ewidencji działalności gospodarczej skutkuje utratą statusu osoby bezrobotnej (nie ma znaczenia, czy działalność gospodarcza została rzeczywiście podjęta). W zdaniu odrębnym opowiedziano się za pierwszeństwem reguł językowej wykładni przepisu. Zgodnie z tym poglądem uzyskanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej powoduje utratę statusu osoby bezrobotnej⁵¹.

Dane ilościowe dotyczące szczegółowego przedmiotu spraw, w których zapadały wyroki ze zdaniem odrębnym z zakresu zabezpieczenia społecznego, prezentuje wykres 2.

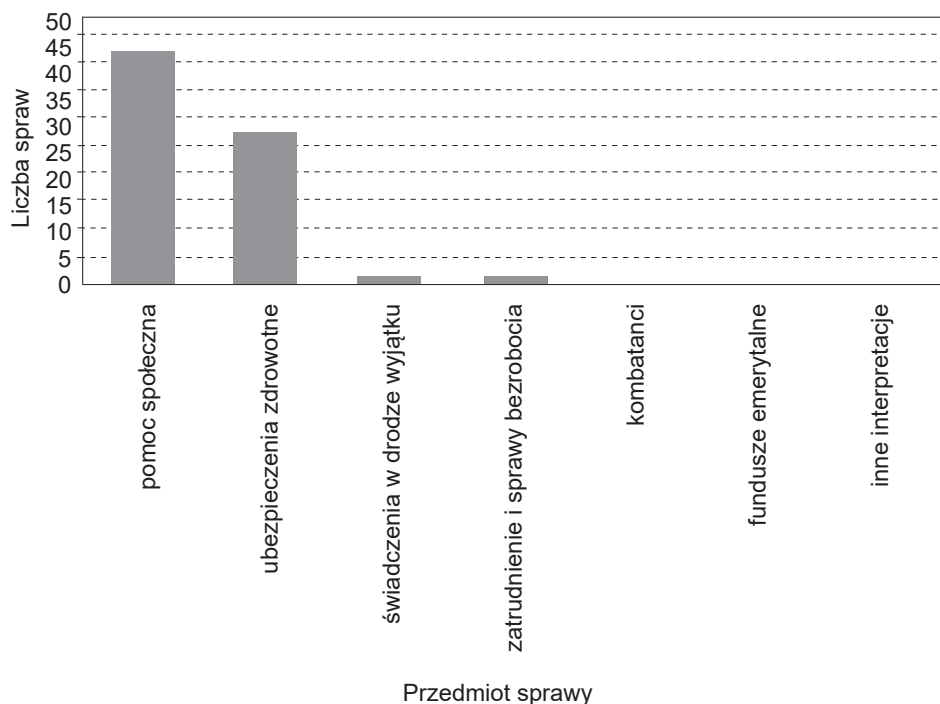
⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2011 r., VI SA/Wa 677/11, CBOSA.

⁴⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 39 poz. 353 ze zm.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 października 2007 r., II SA/Wa 1119/07, CBOSA.

⁵⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 69 poz. 41 ze zm.

⁵¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 listopada 2010 r., III SA/Łd 524/10, CBOSA.



Wykres 2. Liczba wyroków WSA z zakresu zabezpieczenia społecznego, od których złożono zdania odrębne w latach 2004–2021 — ze względu na przedmiot sprawy

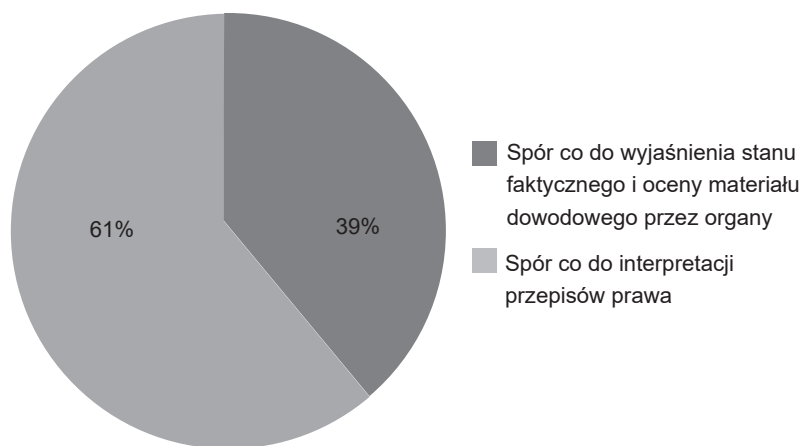
Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza pozwoliła także określić, w sytuacjach jakiego rodzaju sporu zdanie odrębne były składane najczęściej. Można wyróżnić sytuację sporną odnośnie do wyjaśnienia okoliczności stanu faktycznego sprawy lub oceny materiału dowodowego przez organy administracji oraz sytuację sporną co do interpretacji przepisów prawa (wykładnia prawa). Przeprowadzone badania wykazały, że większość zdań odrębnych składano w tych drugich przypadkach (43).

Powyższe ustalenie badawcze jest wzmacniane przez fakt, że spośród 28 wszystkich spraw, w których zaistniał spór co do oceny materiału dowodowego przez organy, 18 to sprawy o ustalenie podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu. Tych 18 wyroków zostało wydanych w sprawach o zbliżonym stanie faktycznym, ponieważ w zakresie sporu co do charakteru umowy zawartej przez strony (świadczenie usług bądź dzieło). Dane dotyczące charakteru sporu w sprawach, w których złożono wnioski odrębne, przedstawiono na wykresie 3.

Badaniu podlegała także funkcja procesowa zdań odrębnych. Ustalono, że 37 wyroków WSA zakończonych zdaniem odrębnym nie podlegało kontroli NSA z uwagi na niewniesienie skargi kasacyjnej. Od 36 na 37 wyroków nie wniesiono tego środka odwoławczego, z kolei od 1 wyroku (II SA/Ke 120/12) skargę wnie-

siono z przekroczeniem ustawowego terminu, co w konsekwencji spowodowało jej odrzucenie (postanowienie WSA w Kielcach z 27 czerwca 2012 r., II SA/Ke 120/12, niepublikowane).



Wykres 3: Charakter sporu w składach orzekających WSA wydających wyroki z zakresu zabezpieczenia społecznego, od których złożono zdania odrębne w latach 2004–2021

Źródło: opracowanie własne.

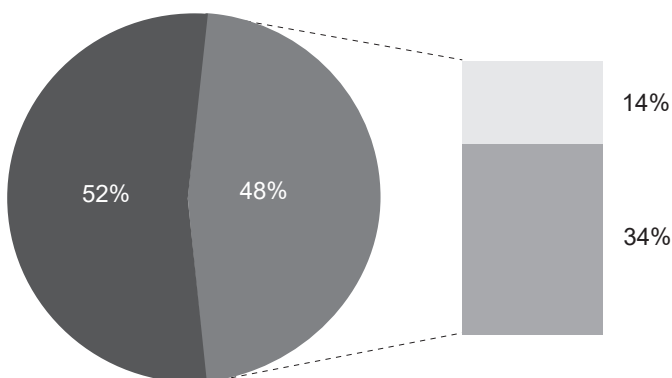
Skarga kasacyjna została poprawnie formalnie wniesiona od 34 wyroków ze zdaniami odrębnymi. Z tej liczby NSA tylko w 10 sprawach zdecydował się na rozstrzygnięcie kasatoryjne względem wyroku sądu pierwszej instancji. W 24 sprawach oddalono skargę kasacyjną. Dane na ten temat przedstawia wykres 4.

Należy odnotować, że NSA w siedmiu uzasadnieniach do wyroków kasatoryjnych na dziesięć, mimo podjęcia rozstrzygnięć zbieżnych co do zasady z poglądami sędziów składających zdanie odrębne, nie wskazuje *explicite*, że do wyroku WSA zostało takie zdanie odrębne złożone.

W dwóch z dziesięciu takich wyroków NSA wyraźnie wskazał ten fakt w części przedstawiającej podstawę prawną rozstrzygnięcia i w jej wyjaśnieniu. W wyroku z 14 października 2015 roku⁵² wskazano, że „Kolegium błędnie odwołało się w tej materii [...] na co trafnie zwrócił uwagę Sędzia Sprawozdawca w zdaniu odrębnym. [...] Trafnie Sędzia Sprawozdawca w zdaniu odrębnym podniósł, że bezdomność jest pojęciem prawnym i niezależnym od oświadczenia strony w tym zakresie”. Z kolei w wyroku z 14 grudnia 2009 roku⁵³ stwierdzono, że „Przesłanki uprawniające organ do żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń powinny być interpretowane ściśle [...]. Wskazany pogląd zbieżny jest też z uzasadnieniem zdania odrębnego, zgłoszonego przez jednego z sędziów orzekających w niniejszej sprawie”.

⁵² Wyrok NSA z dnia 14 października 2015 r., I OSK 2942/14, CBOSA.

⁵³ Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2009 r., I OSK 826/09, CBOSA.



- Wyroki niepodlegające kontroli merytorycznej
- Wyroki podlegające kontroli merytorycznej
- Sprawy, w których uchylono wyrok
- Sprawy, w których oddalono skargę kasacyjną

Wykres 4: Kontrola NSA wyroków WSA w sprawach zabezpieczenia społecznego, od których złożono zdania odrębne w latach 2004–2021

Źródło: opracowanie własne.

Natomiast tylko w jednym wyroku sporządzenie zdania odrębnego odnotowano w części zawierającej przedstawienie stanu sprawy. NSA wyrokiem z 3 sierpnia 2022 roku⁵⁴ wskazał, że „Do w/w wyroku zostało zgłoszone zdanie odrębne”.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że tylko w 29% badanych spraw NSA zdecydował się na rozstrzygnięcie kierunkowo zbieżne z takim, jakie zostało zaproponowane w zdaniu odrębnym (N = 34 sprawy).

PODSUMOWANIE

Celem artykułu była analiza funkcjonowania w praktyce instytucji zdań odrębnych składanych od wyroków sądów administracyjnych w sprawach świadczeń z zabezpieczenia społecznego. W ocenie autora znalazło to potwierdzenie w opracowaniu. Ponadto badania empiryczne pozwoliły na weryfikację postawionej na wstępie hipotezy badawczej, która potwierdziła się w części.

Po pierwsze, liczba składanych zdań odrębnych od wyżej wymienionych orzeczeń jest bardzo niska. W badanym okresie przez WSA wydanych zostało tylko

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2022 r., I OSK 211/11, CBOSA.

71 wyroków ze zdaniem odrębnym w sprawach ze świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Z perspektywy procesu orzeczniczego liczba ta jest właściwie niedostrzegalna. Analiza CBOSA odnośnie do liczby wyroków wydanych od 1 stycznia 2004 do 31 grudnia 2021 roku przez wszystkie WSA w Polsce w sprawach z zakresu świadczeń z zabezpieczenia społecznego, wskazanych na wykresie 2, pozwoliła stwierdzić, że wydano 94 060 wyroków w tych sprawach. Wśród nich 71 wyroków ze zdaniem odrębnym to zaledwie 0,075% łącznej liczby. Częstotliwość składanych zdań odrębnych jest również niska. W osiemnastoletnim okresie sędziowie ze wszystkich WSA złożyli średnio cztery zdania odrębne na rok od tytułowych orzeczeń.

Po drugie, najwięcej zdań odrębnych zostało złożonych rzeczywiście od wyroków w sprawach pomocy społecznej (42). Duża liczba spraw (27) z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych, gdzie również złożono *votum separatum*, nie osłabia tej tezy, albowiem wyroki w tych sprawach zapadły na podstawie zbliżonego stanu faktycznego.

Po trzecie, jak przypuszczano, zdania odrębne w sprawach dotyczących świadczeń z zabezpieczenia społecznego składane są częściej w sytuacji sporu co do wykładni prawa niż w sytuacjach sporu co do wyjaśnienia stanu faktycznego lub oceny materiału dowodowego przez organy. Jednakże należy podkreślić, że przewaga między pierwszą sytuacją a drugą nie była znaczna (stosunek 43:28). Jednocześnie aż 18 wyroków, w których przedmiotem spornym była ocena materiału dowodowego przez organy, zostało wydanych w sprawach o zbliżonym stanie faktycznym.

Po czwarte, badania empiryczne pokazały, że funkcja procesowa zdań odrębnych składanych od wyroków WSA w sprawach zabezpieczenia społecznego nie jest w praktyce realizowana nawet w stopniu średnim. Tylko 48% badanych wyroków podlegało kontroli NSA (34). Z tej liczby jedynie w dziesięciu sprawach NSA wydał orzeczenie kierunkowo spójne z poglądem wyrażonym w zdaniu odrębnym. Funkcja procesowa waha się więc w granicach 29%.

Powyższa analiza z pewnością nie wyczerpuje wszystkich zagadnień związanych z tytułową instytucją. Planowane są dalsze badania w tym zakresie, w tym interdyscyplinarne. Dostarczyła ona jednak, w ocenie autora, kilku wniosków o charakterze podsumowującym.

DISSENTING OPINIONS IN THE JURISPRUDENCE OF ADMINISTRATIVE COURTS IN MATTERS OF SOCIAL SECURITY IN THE LIGHT OF EMPIRICAL LEGAL RESEARCH

Summary

The purpose of this article was to analyze the separate opinions submitted to judgments of administrative courts in cases of social security benefits issued in the years 2004–2021. As a result of research activities, material was collected in the form of 71 judgments of voivodeship administra-

tive courts (hereinafter: the Voivodeship Administrative Court) and 34 judgments of the Supreme Administrative Court of Poland (hereinafter: the Supreme Administrative Court). This led to the following research results: the VAC judges very rarely submit dissenting opinions to judgments in social security cases (dissenting opinions were submitted to <1% of judgments in 2004–2021); frequency of dissenting opinion should be described as low (≈ 4 times per year); the greatest number of dissenting opinions were submitted by the VAC judges in cases of social assistance (59% of the examined judgments); the dispute among the judges of the VAC most often concerned the interpretation of the law (61% of the examined judgments); only 34 of the examined VAC judgments were subject to substantive review by the SAC, which issued a judgment consistent with the view expressed in a dissenting opinion in only 10 cases (29%).

Keywords: dissenting opinions, empirical legal research, social security, social assistance, empirical studies

BIBLIOGRAFIA

- Bratoszewski, J., *Zdanie odrębne w procesie karnym*, Warszawa 1973.
- Chomiak-Orsa I., Krajewski M., *Urzędowe strony www jako podstawowe źródło informacji prawnej polskich przedsiębiorców*, „Informatyka Ekonomiczna” 2018, nr 4, s. 9–21.
- Kowalski P., *Funkcje zdań odrębnych od wyroków sądów administracyjnych w sprawach podatkowych*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 6, s. 66–81.
- Wojciechowski M., *Spory sędziowskie. Zdania odrębne w polskich sądach*, Gdańsk 2019.